

**DESENTRALISASI PENDIDIKAN DASAR
BERBASIS MASYARAKAT
DI ERA OTONOMI DAERAH
STUDI DI KOTA SURABAYA**

SKRIPSI

File P 02/06

Yor

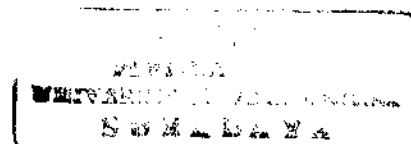
0



Oleh :

WORD WIKAN MAHESWARI
070116449

**JURUSAN ILMU POLITIK
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
SEMESTER GASAL 2005/2006**



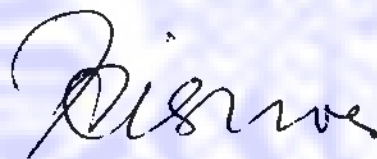
LEMBAR PERSETUJUAN

DESENTRALISASI PENDIDIKAN DASAR BERBASIS MASYARAKAT DI ERA OTONOMI DAERAH

STUDI DI KOTA SURABAYA

Skripsi ini telah memenuhi persyaratan dan disetujui untuk diujikan

Surabaya, 21 Desember 2005
Dosen Pembimbing,



Drs. Wisnu Pramutanto, M.Si.
NIP 131453124

LEMBAR PENGESAHAN

DESENTRALISASI PENDIDIKAN DASAR BERBASIS MASYARAKAT DI ERA OTONOMI DAERAH

STUDI DI KOTA SURABAYA

Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan di hadapan tim penguji pada

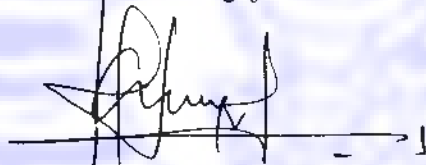
Hari/Tanggal : Jumat/ 13 Januari 2006

Waktu : pk. 10.00 s.d. 11.10

Tim Penguji : 1. Ketua Tim : Dra. Dwi Windyastuti B, M.A.
2. Anggota Tim : 1. Drs. Wisnu Pramutanto, M.Si.
2. Dra. Siti Aminah, M.A.

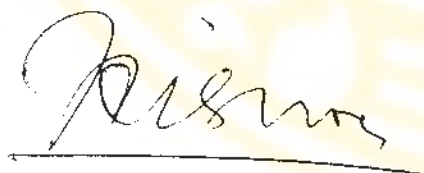
Mengetahui,

Ketua Tim Penguji



Dra. Dwi Windyastuti B., M.A.
NIP 131801643

Anggota I



Drs. Wisnu Pramutanto, M.Si.
NIP 131453124

Anggota II



Dra. Siti Aminah, M.A.
NIP 131836624

MOTTO

**LIFE IS NOT EASY
AND
MAKE IT BETTER AND BETTER**

Alhamdulillah, skripsi sebagai tugas akhir kuliah ini dapat selesai dengan baik.

Terima kasih ini saya sampaikan kepada

1. Yang tercinta dan yang paling mendukung saya selama ini yaitu Ibu, dan Bapak. Dukungan dan doa restu kalian merupakan kekuatan tiada tara untuk saya juga untuk dua saudaraku, Rari dan Danang. Thanks..setiap berangkat kuliah saya selalu dibarengi dan diantar.
2. Yang saya hormati dan saya banggakan Bapak Drs. Wisnu Pramutanto, M.A, selaku dosen pembimbing skripsi saya.
3. Yang saya hormati dan saya banggakan Bapak Drs. Sutrisno, M.S. selaku dosen wali saya.
4. Yang saya hormati dan saya banggakan Bu Dra. Siti Aminah, M.A. dan Bu Dra. Dwi Windyastuti, M.A. dan dosen-dosen lainnya yang banyak memberi masukan dan pengetahuan kepada saya.
5. Yth Kepala Dinas Pendidikan Kota Surabaya, Bapak Drs. Sahudi, M.Pd
6. Yth Kepala Sekolah SD dan SMP Negeri di Surabaya. Terima kasih Bapak dan Ibu atas izin, perhatian dan bantuannya penelitian skripsi dapat terlaksana.
7. Yth. Bapak-Ibu anggota DPRD Kota Surabaya,
8. Yth Bapak-Ibu anggota Dewan Pendidikan Kota Surabaya,
9. Yth Mbak Windarti, Plan Indonesia dan rekan-rekan,
10. Yth Bapak-Ibu anggota Komite Sekolah dan guru SMPN 3, SMPN 8, SMPN 19, SMPN 30 , SDN Medokan Semampir II, SDN Kertajaya XIII, dan SDN Wonorejo
11. Yth Narasumber-narasumber saya lainnya selama penelitian baik untuk skripsi, maupun kuliah lapangan. Kesediaan Bapak/Ibu sangat berarti.
12. Bu Darmini sekeluarga dan Pak Idris. Terima kasih atas bantuan dan perhatiannya.
13. Temanku, Naning, Lala, Richa, Sandra, Wida, Kukuh, Buwono, Matori, Ale, Ali, Mas Andi, Eko, mas Denny, Mbak Diya, dan semua anak Politik Jaya dari semua angkatan yang saya kenal juga teman-temanku program studi lain; Iis, Ningsih, Mala, Ayudita, Ika, dan semua yang saya kenal di FISIP. Suwun yo, Rek...kalian udah mau datang ke sidang skripsiku dan wis banyak bantu aku. Kenangan indah bersama kalian tidak akan terlupakanFISIP Yes.

14. Temanku Erlin, Rika Monvia, Upik, Tria, Fitri dan teman-teman kelompok KKN dulu. Meski sudah KKNnya selesai, tapi kita masih sering saling curhat dan saling dukung menyelesaikan skripsi.
15. Yang tersayang Eyang Putri, dan Eyang Yasmi. Matur nuwun paringan doa restu dan nasihatnya.
16. Yang saya sayangi tante Sri (Nining), Tante Yus, Tante Puji yang banyak memberi nasihat. Tanpa Tante, mungkin saya sudah putus asa. Juga untuk Om Trang, matur nuwun pinjaman bukunya.
17. Tante Yuli dan Om Win terima kasih telah membantu saya selama kuliah.
18. Tante Herna dan Om Wasono. Terima kasih telah banyak menolong saya dan membantu saya selama kuliah. Matur nuwun pinjaman bukunya.
19. Bu Bari dan Pak Bari. Matur nuwun telah bersedia menjadi tempat curhat saya. Nasihat dari kalian membuat saya semakin mengerti tentang arti kehidupan.
20. Mbak Nur. Suwun sudah banyak membantu saya di setiap kesulitan saya.
21. Yunina, teman yang seperti kakak sendiri. Terima kasih sudah menemani saya ketika ada keperluan.
22. Mas Hadi (Inspektur), Ibu dan Bapaknya mas Hadi, dik Wiwit, Dinda juga mbak Sri Mitro, ... budi baik kalian sekeluarga kepada saya selama ini akan terus saya kenang.
23. Israni Widayanti (Yanti). Suwun yo... kamu bisa membuat saya semakin maju dan mengerti bahwa hidup itu memang penuh dengan intrik. Saya sangat berterima kasih kalau tidak ada kamu mungkin hidup saya tidak ada masalah.
24. Mas Bimo Prasetyo yang telah memotivasi saya untuk rajin kuliah dan bersemangat menyelesaikan skripsi. Terima kasih atas doa dan bantuan-bantuannya.
25. Semua pihak yang pernah membantu saya dan terus membantu saya. Terima kasih atas bantuannya.

**Skripsi ini saya persembahkan untuk
orang tua saya
dan
kemajuan pendidikan di Indonesia**

DAFTAR ISI

Lembar Persetujuan	
Lembar Pengesahan	
Motto	
Ucapan Terima Kasih	
Daftar Isi	
Daftar Tabel	i
Kata Pengantar	ii
Abstrak	iii
BAB I PENDAHULUAN	1-28
1.1. Latar Belakang Masalah	1-8
1.2. Rumusan Masalah	8
1.3. Tujuan	8
1.4. Manfaat	9
1.5. Metode Penelitian	9-15
1.5.1. Tipe Penelitian	9
1.5.2. Subjek Penelitian	9-10
1.5.3. Lokasi Penelitian	10-11
1.5.4. Penetapan Informan/Narasumber	11
1.5.5. Jenis Data	12-13
1.5.5.1. Data Primer	12
1.5.5.2. Data Sekunder	12-13
1.5.6. Teknik Pengumpulan Data	13-14
1.5.7. Teknik Analisis Data	14-15
1.6. Kerangka Teori	15-26
1.6.1. Desentralisasi	15-21
1.6.2. Kebijakan	22-23
1.6.3. Partisipasi	23-26
1.7. Konseptualisasi	26-28
BAB II DESKRIPSI SUBJEK PENELITIAN	28-57
2.1. Pendidikan di Kota Surabaya	28-35
2.2. Profil Sekolah	35-51
2.2.1. Profil SMP Negeri 3 Surabaya	35-38
2.2.2. Profil SMP Negeri 19 Surabaya	38-41
2.2.3. Profil SMP Negeri 30 Surabaya	41-44
2.2.4. Profil SMP Negeri 8 Surabaya	44-46
2.2.5. Profil SD Negeri Kertajaya XIII Surabaya	47-48
2.2.6. Profil SD Negeri Medokan Semampir II Surabaya	49-50
2.2.7. Profil SD Negeri Wonorejo Surabaya	50-51
2.3. Karakteristik Subjek Penelitian	52-55
2.3.1. Sekolah Dasar (SD)	52-53
2.3.2. Sekolah Menengah Pertama (SMP)	53-55
2.4. Identitas Narasumber/Informan	55-57

BAB III DESENTRALISASI PENDIDIKAN DASAR BERBASIS MASYARAKAT DI ERA OTONOMI DAERAH	58-127
3.1. Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Pendidikan di Tingkat Sekolah	58-83
3.1.1. Keberadaan Komite Sekolah di Sekolah	59-62
3.1.2. Hubungan Komite Sekolah dengan Sekolah	62-67
3.1.3. Kontribusi Masyarakat (Orang Tua Siswa, dan Masyarakat kepada Sekolah	67-76
3.1.4. <i>Bargaining Position</i> Masyarakat terhadap Sekolah dalam Pengelolaan Pendidikan	76-83
3.2. Implementasi Kebijakan di Tingkat Sekolah	83-1
3.2.1. Penyediaan Tenaga Pengajar/Guru	85-92
3.2.2. Implementasi Kurikulum (Kegiatan Belajar Mengajar)	92-95
3.2.3. Penyediaan Sarana dan Prasarana Sekolah	95-101
3.2.4. Implementasi Peraturan Mendiknas tentang Larangan Sekolah Menjual Buku Teks Pelajaran	101-105
3.2.5. Implementasi Bantuan Operasional Sekolah (BOS)	105-112
3.3. Mekanisme Pengawasan terhadap Implementasi Kebijakan di Tingkat Sekolah	113-127
3.3.1. Transparansi Keuangan Sekolah melalui Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS)	113-115
3.3.2. Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah serta Peraturan Lainnya untuk Mengatur Pungutan Sekolah	116-121
3.3.3. Komite Sekolah sebagai <i>Controlling Body</i> di Sekolah	121-122
3.3.4. Pengawasan Kinerja Kepala Sekolah, Guru, dan Karyawan	122-127
BAB IV SIMPULAN DAN SARAN	127-131
4.1. Simpulan	128-131
4.2. Saran	131
Daftar Pustaka	iv-v
Lampiran-lampiran	

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Data Jumlah Sekolah, Siswa, dan Pengajar di Kota Surabaya Tahun 2001 -----	10
Tabel 2	Data Jumlah Sekolah, Siswa, dan Pengajar di Kota Surabaya Tahun 2001 -----	32
Tabel 3	Kondisi Sarana dan Prasarana SMPN 3 Surabaya -----	38
Tabel 4	Kondisi Sarana dan Prasarana SMPN 19 Surabaya -----	41
Tabel 5	Kondisi Sarana dan Prasarana SMPN 30 Surabaya -----	44
Tabel 6	Kondisi Sarana dan Prasarana SMPN 8 Surabaya-----	46
Tabel 7	Kondisi Sarana dan Prasarana SDN Kertajaya XIII Surabaya----	48
Tabel 8	Kondisi Sarana dan Prasarana SDN Medokan Semampir II Surabaya -----	50
Tabel 9	Kondisi Sarana dan Prasarana SDN Wonorejo Surabaya -----	51
Tabel 10	Identitas Informan -----	56
Tabel 11	Identitas Informan (lanjutan) -----	57
Tabel 12	Kehadiran Pengurus dan Anggota Komite Sekolah SMPN 8 Surabaya dalam Rapat Komite Tahun Pelajaran 2003-2004, dan 2004-2005 -----	79

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Atas limpahan rahmat dan taufik Nya, penyusunan skripsi ini dapat selesai.

Terima kasih kami sampaikan kepada Bapak Drs. Wisnu Pramutanto, M.Si, selaku dosen pembimbing skripsi, karena bimbingan dari beliau skripsi ini dapat tersusun dengan baik. Terima kasih juga kami sampaikan kepada tim penguji skripsi ini yang telah bersedia memberi saran dan kritik terhadap isi dan sistematika penulisan skripsi. Terima kasih juga kepada semua pihak, termasuk narasumber penelitian, yang telah bersedia membantu.

Skripsi ini berjudul Desentralisasi Pendidikan Dasar Berbasis Masyarakat di Era Otonomi Daerah: Studi di Kota Surabaya. Penulisan skripsi ini bertujuan untuk mendeskripsikan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pendidikan di tingkat sekolah, implementasi kebijakan di tingkat sekolah, dan mekanisme pengawasannya.

Semoga penulisan skripsi ini dapat bermanfaat untuk menambah khasanah ilmu pengetahuan sosial dan politik, terutama dalam kajian desentralisasi dan kebijakan. Kritik dan saran dari semua pihak sangat diharapkan demi tercapainya manfaat penulisan skripsi ini.

Penyusun

Departemen Pendidikan Nasional
 Universitas Airlangga Surabaya
 Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
 Jurusan Ilmu Politik

ABSTRAK

Judul : Desentralisasi Pendidikan Dasar Berbasis Masyarakat di Era Otonomi Daerah ; Studi di Kota Surabaya
 Nama : Woro Wikan Maheswari
 NIM : 070116449
 Jumlah Buku : 12 eksemplar (1980-2003)
 Jumlah Halaman : 131 halaman

Reformasi pemerintahan mengakibatkan terjadinya pergeseran penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi yang ditandai pemberian otonomi luas dan nyata kepada daerah. Pemberian otonomi dimaksudkan untuk lebih memandirikan daerah dan memberdayakan masyarakat dan daerah lebih leluasa melaksanakan kewenangannya atas dasar prakarsa sendiri. Pemberian otonomi yang luas dan bertanggung jawab dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, memperhatikan potensi, dan keanekaragaman daerah. Hal esensial dari otonomi adalah semakin besarnya tanggung jawab daerah untuk mengurus tuntas segala permasalahan pembangunan masyarakat di daerahnya, termasuk bidang pendidikan. Desentralisasi kekuasaan dilakukan untuk mendekatkan dan mencairkan hubungan antara negara dan masyarakat dan diharapkan pelayanan publik semakin baik karena memperpendek rantai birokrasi dan meningkatkan partisipasi politik masyarakat. Desentralisasi juga dilakukan di bidang pendidikan. Desentralisasi pendidikan bertujuan untuk memperbesar kesempatan memperoleh pendidikan. Tujuan desentralisasi pendidikan adalah terbentuknya otonomi sekolah. Namun proses itu harus didukung kemampuan sekolah, partisipasi masyarakat dan pemerintah daerah. Desentralisasi pendidikan memperbesar partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pendidikan.

Otonomi sekolah terwujud dengan memperbesar partisipasi masyarakat dalam komite sekolah. Namun, realitasnya komite sekolah tidak berfungsi dengan baik. Hal ini disebabkan frekuensi kehadiran masyarakat/orang tua siswa dalam rapat komite sangat rendah dan pengurus komite sekolah tidak mampu menjangkau aspirasi anggotanya. Tidak berfungsinya komite sekolah membuat masyarakat tidak berdaya (*powerless*) terhadap pemerintah. Masyarakat tidak bisa menuntut pelayanan pendidikan yang maksimal kepada sekolah karena sekolah (sekolah negeri) kembali diatur secara ketat oleh pemerintah melalui Dinas Pendidikan Kota. Mengenai implementasi kebijakan di tingkat sekolah, kewenangan kepala sekolah sangat besar namun sayangnya sejak cairnya Bantuan Operasional Sekolah (BOS), sekolah tidak lagi leluasa mengatur rumah tangganya. Untuk pengawasan terhadap implementasi kebijakan ternyata hanya dilakukan oleh pemerintah. Pengawasan dari masyarakat tidak cukup kuat karena tidak disalurkan melalui wadah yang benar. Hal ini disebabkan oleh komite sekolah yang kurang berfungsi dengan baik yang disebabkan oleh rendahnya partisipasi masyarakat dalam komite sekolah dan keterbatasan yang dimiliki oleh komite sekolah.

Keyword : desentralisasi, partisipasi, dan otonomi sekolah

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pendidikan dalam bentuk modern sekarang ini merupakan mekanisme sosial yang sengaja diasumsikan dalam bentuk sekolah dan dikembangkan secara luas untuk menghasilkan melek huruf (*literacy*). Dengan adanya pendidikan, pengetahuan menjadi dapat direproduksi dan dikonsumsi oleh banyak orang di banyak tempat. Di era industrialisasi, pekerjaan terspesialisasi dan terdiferensiasi. Pengetahuan dan kemampuan abstraksi harus berkembang dengan baik, yaitu meliputi kemampuan membaca, menulis, menganalisis, dan mengkalkulasi. Berdasarkan teori Bernstein, kemampuan berbahasa anak-anak yang terdidik lebih baik daripada mereka yang tidak terdidik. Realitasnya, anak-anak yang terdidik oleh lembaga pendidikan formal, yaitu sekolah, memiliki etika dan kemampuan berpikir lebih logis daripada mereka yang tidak terdidik. Tutar bahasa dan perilaku orang-orang yang terdidik lebih santun daripada orang-orang tidak terdidik.¹

Mengingat pentingnya pendidikan, maka pelaksanaan pendidikan tidak boleh serampangan. Penyelenggaraan pendidikan mencakup tiga aspek, yaitu (1) penyediaan tenaga pengajar, yaitu guru, (2) kurikulum sebagai satuan pelajaran yang memberikan arahan tentang pelaksanaan pendidikan, dan (3) penyediaan fasilitas pendidikan, yang meliputi gedung sekolah, buku pelajaran, dan peralatan serta perlengkapan pendukung kegiatan

¹ Anthony Giddens.1991. *Sociology and Polity*, chapter *Education, Schooling, and Cultural Reproduction*. Cambridge.

belajar. Di negara-negara berkembang dan negara-negara tertinggal, termasuk Indonesia, pendidikan masih dinikmati oleh segelintir orang yang berasal dari keluarga berduit, masih memandang agama dan kesukuan, serta masih ada diskriminasi gender. Banyak cara telah dilakukan oleh pemerintah di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia untuk menjadikan pendidikan sebagai pondasi kuat untuk melaksanakan pembangunan. Pemerintah menyadari bahwa kemajuan pembangunan tidak dapat tercapai jika tidak ditunjang oleh kualitas pendidikan yang baik. Pembangunan nonfisik salah satunya diwujudkan melalui penyelenggaraan pendidikan. Pendidikan harus menjadi prioritas dalam program pembangunan.

Pendidikan menjadi hak setiap warga negara Indonesia seperti yang tercantum dalam pasal 31 ayat 1 UUD 1945. Untuk itu diperlukan upaya serius pemerintah untuk memperluas kesempatan memperoleh pendidikan (pengajaran). Pemerintah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan pendidikan yang diatur perundang-undangan agar tercipta sistem pendidikan yang baik dan diperlukan birokrasi di bidang pendidikan.

Di Indonesia, kekuasaan birokrasi pemerintah sebelum diberlakukan UU Nomor 22/1999 dan PP No 25/2000 dipergunakan sangat sentralistik meskipun bertentangan dengan semangat UU No 5/1974. Tingkatan hierarki jabatan birokrasi memiliki korelasi positif terhadap kekuasaan (*power*). Semakin tinggi layer atau lapis hierarki jabatan seseorang dalam birokrasi maka semakin besar kekuasaannya, dan semakin rendah lapis hierarkinya maka semakin tidak berdaya (*powerless*). Dan rakyat sama sekali tidak mempunyai kekuatan untuk menghadapi kekuasaan birokrasi karena berada di luar lapisan hierarki itu (*beyond the hierarchy*). Korelasi ini menunjukkan bahwa penggunaan kekuasaan pada hierarki atas sangat

tidak imbang dibandingkan dengan penggunaan kekuasaan di tingkat bawah. Sentralisasi kekuasaan semakin memperlemah posisi pejabat yang berada di hierarki bawah dan tidak memberdayakan rakyat. Birokrasi menjadi sangat tergantung pada kekuasaan seseorang yang sangat dominan. Birokrasi pemerintah menjadi seperti kerajaan para pejabat. Rakyat yang seharusnya memperoleh pelayanan dari birokrasi pemerintah justru menjadi pelayan birokrat. Penggunaan kekuasaan semacam ini lebih menekankan pada sisi power dilihat dari perspektif *capacity of act*. Oleh karena penekannya pada kemampuan untuk melakukan tindakan maka kekuasaan dijadikan sebagai sarana dominasi yang cenderung menguntungkan pejabat birokrasi tingkat atas. Akibatnya, terbentang hubungan yang tidak seimbang antara birokrasi pemerintah yang berkuasa dan rakyat. Konstelasi kekuasaan seperti ini membuat birokrasi tidak memiliki akuntabilitas terhadap rakyat/masyarakat.²

Reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia telah mengakibatkan terjadinya pergeseran penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi yang ditandai dengan pemberian otonomi luas dan nyata kepada daerah. Pemberian otonomi ini dimaksudkan untuk lebih memandirikan daerah dan memberdayakan masyarakat. Diharapkan daerah lebih leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas dasar prakarsa sendiri. Pemberian otonomi yang luas dan bertanggung jawab dilaksanakan dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, berkeadilan, dan memperhatikan potensi serta keanekaragaman daerah. Titik sentral otonomi terletak pada tingkat wilayah yang paling dekat dengan rakyat, yaitu kabupaten dan kota. Hal yang lebih esensial dari otonomi adalah semakin besarnya tanggung jawab daerah untuk mengurus

² Miftah Thoha. 2003. *Birokrasi dan Politik*. Rajawali Press. Jakarta

tuntas segala permasalahan yang tercakup di dalam pembangunan masyarakat di daerahnya, termasuk bidang pendidikan.³

Pemberian otonomi kepada daerah dilakukan melalui desentralisasi kekuasaan birokrasi pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan pemberdayaan masyarakat. Desentralisasi kekuasaan dilakukan untuk mendekatkan dan mencairkan hubungan antara negara dan masyarakat. Desentralisasi kekuasaan diharapkan pelayanan publik semakin baik karena memperpendek rantai birokrasi dan meningkatkan partisipasi politik masyarakat.

Desentralisasi pendidikan bertujuan untuk memperbesar kesempatan memperoleh pendidikan. Tujuan akhir dari desentralisasi pendidikan adalah terbentuknya otonomi sekolah. Namun proses itu memerlukan waktu yang lama karena harus ditunjang oleh kemampuan sekolah, masyarakat dan juga pemerintah daerah. Desentralisasi pendidikan yang dilaksanakan di Indonesia memasuki masa transisi. Masa transisi merupakan masa peralihan pelimpahan kewenangan pengelolaan pendidikan. Desentralisasi pendidikan di masa transisi mencapai tahap desentralisasi pendidikan secara kewilayahan (otonomi daerah) belum sampai pada otonomi sekolah. Pemerintah masih sebagai pelaku tunggal dalam penyelenggaraan pendidikan. Kewenangan beralih ke pemerintah daerah namun masyarakat belum dilibatkan.

Fenomena di bidang pendidikan yang menjadi sorotan adalah perlu/ tidaknya dilaksanakan Ujian Akhir Nasional (UAN).⁴ Keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam hal ini Departemen Pendidikan Nasional tentang Ujian Akhir Nasional sebagai pengganti

³ Yahya Muhaimin. 2001. *Urgensi Desentralisasi Pendidikan*. dalam Seminar Pendidikan. Jakarta.

⁴ Jawa Pos. 30 April 2004. Rubrik Edukasi ; *Pro dan Kontra Pelaksanaan UAN SMP-SMA*.

Evaluasi Belajar Tahap Akhir Nasional (EBTANAS) itu dinilai oleh sebagian kalangan sebagai bentuk ketidakrelaan pemerintah kehilangan dominasinya, dan UAN dianggap menyalahi UU No. 20/2003 tentang Sisdiknas dengan alasan bahwa pelaksana ujian seharusnya adalah guru dalam hal ini sekolah, bukan pemerintah dalam hal ini Depdiknas dan Dinas Pendidikan Propinsi. Ujian berskala nasional seperti itu dianggap mengekang guru dan sekolah. Selain itu dianggap juga sebagai bentuk praktis standardisasi pemerintah dan “akal-akalan” karena mengabaikan kompetensi siswa dan sekolah.

Selain masalah pelaksanaan Ujian Akhir Nasional (UAN), masalah serius dalam kebijakan pendidikan di Indonesia adalah ketidakmampuan pemerintah daerah dalam mengelola fasilitas sekolah. Di banyak daerah, pemerintah daerah (Kabupaten/Kota) masih membiarkan gedung-gedung sekolah dalam keadaan memprihatinkan karena pemerintah lokal tidak mampu melakukan perbaikan karena tidak memiliki anggaran yang cukup. Hingga tahun 1998/1999, di seluruh Indonesia sebanyak 42.000 sekolah mengalami kerusakan berat dan kemampuan memperbaikinya hanya kurang dari separuhnya.⁵ Fenomena bangunan sekolah yang rusak, sebenarnya bukan hal baru. Di pelosok-pelosok tanah air, hampir selalu dijumpai kondisi bangunan pendidikan yang sangat memprihatinkan. Bukan sekadar rusak, kadang bangunan-bangunan itu sudah tidak bisa digunakan lagi. Fenomena seperti itu juga terjadi di Kota Surabaya, ibukota Propinsi Jawa Timur. Untuk kota sebesar Surabaya, angka ruangan sekolah rusak menembus 3.100 buah. Hal ini tentu sangat mengejutkan. Data itu juga menyebutkan lebih rinci bahwa 900 ruang rusak berat, 1.300 rusak sedang, dan 1.900 ruang rusak ringan. Kalau satu ruang saja bisa menampung minimal 15 siswa, maka paling sedikit bisa dihitung ada 66.500 siswa yang mengalami gangguan saat mengikuti kegiatan belajar

⁵ Balitbang Depdiknas. 2001. *Tabel Data Sekolah Dasar dan Menengah*. Jakarta

mengajar setiap hari. Dari angka 3.100 ruangan rusak, terbanyak menimpa gedung-gedung SD, yakni di atas 50 persen. Melihat dari sejarahnya, gedung-gedung sekolah itu terkesan dibangun dalam kondisi darurat. Yakni antara tahun 1973-1982, untuk menunjang program pemerataan pendidikan secepatnya, khususnya pendidikan dasar. Kerusakan yang juga cukup banyak adalah gedung SMP (30 persen). Disusul kemudian SMA (20 persen), dan terakhir gedung TK (5 persen). Gedung SD yang rusak itu rata-rata berstatus Inpres. "SD dengan status Inpres, segala sesuatunya memang bersifat darurat", kata Kasubdin TK dan Pendidikan Dasar Dinas Pendidikan Surabaya Drs Bambang Sugiarto MBA MPd beberapa waktu yang lalu. Ironisnya, tidak semua gedung sekolah bermasalah itu bisa direhab tahun ini. APBD Surabaya 2005 yang sudah digedok hanya mengalokasikan dana perbaikan untuk 429 sekolah. Malah, hingga pertengahan tahun ini baru 250 sekolah yang sudah masuk dalam rencana kerja Dinas Bangunan Pemkot untuk diperbaiki. Dan hingga sekarang, masih belum diketahui berapa total sekolah yang sudah direhabilitasi.⁶ Masalah lainnya adalah kekurangan tenaga pengajar yaitu rendahnya kualifikasi pendidikan guru SD/MI, data terbaru menunjukkan bahwa hanya sekitar 13,8% yang berpendidikan D-II ke atas sementara sisanya masih berpendidikan SLTA ke bawah. Demikian pula dengan guru SLTP/MTs kebanyakan hanya berpendidikan setingkat PGSLP/D-I.⁷

Penerapan desentralisasi pendidikan khususnya pendidikan dasar menjadi masalah rumit yang belum terpecahkan sampai sekarang, yaitu masalah pengelolaan pendidikan dasar. Banyak pihak menganggap bahwa yang memiliki kewenangan menyelenggarakan pendidikan adalah pemerintah, yaitu pemerintah daerah dan lembaga sektoral, yaitu Departemen

⁶ www.jawapos.com. Rubrik Edukasi. *Nasib Sekolah di Surabaya*. Kamis, 25 Agustus 2005.

⁷ Jurnal Pendidikan Genteng kali, edisi ke-5. 2001. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Timur.

Pendidikan Nasional. Pemerintah daerah bertanggung jawab atas personel, dana, dan sarana fisik sekolah sedangkan mutu pendidikan menjadi tanggung jawab lembaga sektoral. Namun, intervensi yang terlalu kuat dari pemerintah dinilai banyak pihak justru menyulitkan sekolah dalam mengimplementasikan kebijakan pendidikan. Akibatnya, sekolah menjadi sangat tergantung kedua lembaga tersebut dan guru sebagai pelaksana penyelenggaraan pendidikan menjadi tidak kreatif, kurang inovatif, dan tidak memperhatikan kompetensi siswa. Guru hanya terpancang pada ketuntasan materi sesuai tuntutan kurikulum. Sekolah tidak mampu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan dan perkembangan serta tuntutan masyarakat.

Masyarakat menuntut diikutsertakan dalam pengelolaan pendidikan. Masyarakat sekolah dalam hal ini adalah para siswa dan orang tua siswa tidak mau hanya berperan sebagai objek. Mereka ingin dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan di tingkat sekolah. Masyarakat juga menginginkan adanya pengawasan (kontrol) terhadap implementasi kebijakan pendidikan. Menurut Prof. Dr. Deliar Noer, pelaksanaan desentralisasi di bidang pendidikan harus melibatkan masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pendidikan di era otonomi daerah juga dapat diwujudkan melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). DPRD dianggap memiliki tanggung jawab terhadap mutu regulasi pendidikan dan implementasi kebijakan.⁸

Desentralisasi pendidikan memperbesar keikutsertaan masyarakat dalam pengelolaan pendidikan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa masyarakat juga harus siap mengeluarkan biaya pendidikan yang tentu tidak sedikit jumlahnya. Namun, keadaan ekonomi masyarakat

⁸ Jurnal Gerbang. Edisi 11.Mei.2004. *Pengawasan Sekolah*. Pengurus Pusat Muhammadiyah. Jogjakarta.

pascakrisis ekonomi yang belum membaik menyebabkan tidak semua orang memperoleh pelayanan pendidikan. Dan desentralisasi pendidikan kurang efektif. Penelitian di beberapa Sekolah Dasar dan Menengah (SD dan SMP) di Kota Surabaya dilakukan untuk mendapat gambaran secara lengkap tentang desentralisasi pendidikan dasar di era otonomi daerah menurut UU Nomor 32 tahun 2004.

1.2. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pendidikan di tingkat sekolah?
2. Bagaimanakah implementasi kebijakan di tingkat sekolah? Kendala-kendala apa yang mempengaruhi keefektifan implementasi kebijakan di tingkat sekolah?
3. Bagaimanakah mekanisme kontrol terhadap implementasi kebijakan di tingkat sekolah?

1.3. Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah tersebut maka penelitian di beberapa Sekolah Dasar dan Menengah (SD dan SMP) di Kota Surabaya ini dilakukan untuk

1. Mendeskripsikan peran masyarakat dalam pengelolaan pendidikan di tingkat sekolah
2. Mendeskripsikan implementasi kebijakan di tingkat sekolah dan kendala-kendala yang mempengaruhi keefektifan implementasi kebijakan di tingkat sekolah
3. Mendeskripsikan mekanisme kontrol terhadap implementasi kebijakan di tingkat sekolah.

1.4. Manfaat

Manfaat dari penulisan skripsi ini adalah untuk

1. mengetahui realitas penyelenggaraan pendidikan di tingkat sekolah dan respons masyarakat terhadap kebijakan pendidikan,
2. menambah khasanah ilmu pengetahuan sosial, khususnya ilmu politik, dalam hal ini studi tentang kebijakan dan desentralisasi.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah deskriptif-kualitatif, yaitu tipe penelitian yang dilakukan untuk mendapat gambaran secara jelas tentang desentralisasi pendidikan di era otonomi daerah melalui analisis kualitatif. Tipe ini digunakan karena dibutuhkan untuk mencari makna dari keterangan yang didapat dari informan/narasumber dalam penelitian. Gambaran yang utuh sulit didapat melalui angka-angka dan hal yang diteliti bukan merupakan benda saja namun terdapat interaksi antarlembaga dan juga interaksi antara individu dan lembaga yang sulit dikuantifikasikan. Oleh karena itu, dipilih tipe penelitian deskriptif-kualitatif.

1.5.2. Subjek Penelitian

Subjek penelitian yaitu sekolah negeri. Sekolah dalam hal ini terdiri atas kepala sekolah, guru, siswa, dan orang tua siswa. Sekolah yang menjadi subjek penelitian adalah (1) SMP Negeri 3 Surabaya, (2) SMP Negeri 19 Surabaya, (3) SMP Negeri 8 Surabaya, (4) SMP Negeri 30 Surabaya, (5) SD Negeri Kertajaya XIII Surabaya, (6) SD Negeri Medokan Semampir II Surabaya, dan (7) SD Negeri Wonorejo Surabaya. Dipilihnya subjek penelitian sekolah negeri karena merupakan sekolah yang di dalamnya terdapat unsur birokrasi dan

berfungsi memberikan pelayanan publik di bidang pendidikan kepada masyarakat. Di sekolah negeri sering terjadi benturan kepentingan antara pemerintah dan masyarakat.

1.5.3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yaitu di Kota Surabaya. Pemilihan lokasi penelitian di Kota Surabaya dikarenakan alasan-alasan sebagai berikut :

Surabaya merupakan kota besar dengan tingkat heterogenitas masyarakat tinggi. Berdasarkan demografi, jumlah penduduk Surabaya, hasil registrasi tahun 2001, sebanyak 2.568.352 jiwa dengan beragam matapecaharian, yaitu perdagangan, industri, pegawai, TNI, Polri, PNS, dsb. Tingkat pendapatan perkapita kota Surabaya tergolong tinggi dibandingkan dengan kabupaten/kota lain di provinsi Jawa Timur. Asumsinya adalah masyarakat kota Surabaya mampu membiayai pendidikan.⁹

Fasilitas pelayanan publik di Provinsi Jawa Timur berpusat di Surabaya, termasuk fasilitas pendidikan. Di Surabaya, banyak berdiri fasilitas pendidikan baik berupa lembaga pendidikan formal (sekolah) maupun informal dengan rincian dalam tabel 1 berikut ini :

Tabel 1. Data Jumlah Sekolah, Siswa dan Pengajar di Kota Surabaya Tahun 2001

	Jumlah Sekolah	Jumlah Siswa	Jumlah Pengajar
TK	1070	60505	3178
SD Negeri	594	156872	6328
SD Swasta	338	74873	3853
SLTP Negeri	40	42275	2307
SLTP Swasta	303	73072	6363

Sumber : Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya dan Badan Pusat Statistik Kota Surabaya.2002. *Surabaya dalam Angka 2001*. CV. Aneka Surya. Surabaya.

⁹ Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya dan Badan Pusat Statistik Kota Surabaya.2002. *Surabaya dalam Angka 2001*. CV. Aneka Surya. Surabaya

Surabaya sama seperti halnya kota-kota besar lainnya menjadi tujuan dari para pendatang yang berasal dari berbagai daerah. Surabaya dianggap memiliki potensi besar yang dapat diandalkan untuk mencari pekerjaan. Kedatangan para pendatang itu menambah corak masyarakat Surabaya karena ada perpaduan budaya antara budaya lokal dan budaya yang dibawa para pendatang yang tentunya berpengaruh pada orientasi berpikir penduduk Surabaya.

Kondisi Surabaya seperti tersebut mempermudah melakukan penelitian sehingga Surabaya terpilih sebagai lokasi penelitian.

1.5.4. Penetapan Informan/Narasumber

Penetapan informan/narasumber menggunakan teknik purposive, yaitu dengan menentukan terlebih dahulu siapa saja yang akan diwawancarai. Langkah-langkah yang dilakukan untuk menetapkan informan/narasumber lembaga adalah sebagai berikut :

1. Mempelajari dengan cermat struktur organisasi, tugas pokok dan fungsi organisasi beserta pembagian wewenang dari lembaga yang menjadi subjek penelitian,
2. Mencari keterangan/informasi awal dari informan kunci yang mengetahui secara pasti struktur dan pembagian tugas dalam suatu organisasi. Dari keterangan/informasi awal itu, kemudian dibuat daftar pertanyaan dengan memperhatikan kesesuaian antara rumusan masalah yang diteliti dengan jabatan/job description dari informan/narasumber yang akan diwawancarai,
3. Menghubungi informan/narasumber yang bersangkutan, dan
4. Melakukan wawancara langsung (in-depth interview)

1.5.5. Jenis Data

1.5.5.1. Data Primer

Data primer adalah data yang didapat dari wawancara dengan informan/narasumber, yaitu terdiri atas

- (1) Informasi tentang partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pendidikan dasar.
- (2) Informasi tentang implementasi kebijakan di tingkat sekolah di masa desentralisasi pendidikan, dan
- (3) Informasi tentang mekanismen pengawasan terhadap implementasi kebijakan pendidikan di tingkat sekolah

1.5.5.2. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data berupa dokumen-dokumen yang berasal dari (1) instansi-instansi pemerintah, dan (2) berita-berita tentang kebijakan pendidikan yang berasal dari media massa, dan dari jurnal, buletin, atau literatur-literatur yang mendukung data primer. Pengambilan data ini disesuaikan dengan kajian penelitian. Data sekunder ini terdiri atas;

1. Data tentang jumlah sekolah yang rusak, jumlah sekolah yang baik, dan yang sudah diperbaiki,
2. Data tentang jumlah guru dan kebutuhan tersedianya guru,
3. Profil sekolah (SD dan SMP yang menjadi subjek penelitian),
4. Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Pendidikan Kota Surabaya,
5. Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS),
6. Data tentang Komite Sekolah,
7. Dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sektor pendidikan,

8. Berita tentang kebijakan pemerintah dalam pendidikan dari media massa.

1.5.6. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

1. Observasi, yaitu pengamatan secara cermat dan langsung suatu hal, baik itu pengamatan terhadap perilaku, fisik, bangunan, dan keadaan lingkungan di lokasi penelitian. Teknik observasi digunakan peneliti untuk mengamati secara langsung dan cermat keadaan sekolah yang menjadi subjek penelitian, baik berupa penampilan fisik bangunannya, maupun perilaku warga sekolah dalam waktu tertentu. Teknik ini dipilih karena peneliti menganggap perlu membuktikan kebenaran keterangan informan/narasumber tentang kondisi sekolah/subjek penelitian.
2. Wawancara, yaitu tanya-jawab yang dilakukan oleh peneliti terhadap informan/narasumbernya. Peneliti menggunakan pedoman/perangkat wawancara agar tidak menyimpang dari pokok bahasan meskipun tidak jarang peneliti memberikan keleluasaan informan/narasumber dalam memberikan informasi yang diketahuinya, namun dengan adanya pedoman/perangkat wawancara, peneliti lebih mudah untuk kembali pada pokok permasalahan sehingga wawancara tidak berlarut-larut dan tidak menyimpang. Teknik ini membutuhkan narasumber yang tepat agar mendapat data dan gambaran yang lengkap tentang suatu permasalahan.

Metode wawancara (*in depth interview*) digunakan peneliti untuk mendapatkan data primer, yaitu meliputi (1) informasi tentang partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pendidikan dasar, (2) informasi tentang implementasi kebijakan di tingkat sekolah, dan (3) mekanisme pengawasannya. Metode wawancara dipilih karena peneliti membutuhkan

keterangan dari para informan/narasumber agar diperoleh informasi secara lengkap dan mendalam tentang permasalahan.

3. Dokumentasi, merupakan teknik koleksi data dengan mengumpulkan data-data yang telah ada sebelumnya, yang telah dibuat sebelumnya oleh suatu badan/instansi terkait, dan dapat berupa berita-berita dalam media massa. Dokumentasi diperlukan peneliti karena peneliti membutuhkan pengumpulan data sekunder untuk memperkaya data penelitian agar tujuan penelitian dapat tercapai.

1.5.7 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data menggunakan teknik analisis kualitatif. Teknik analisis kualitatif ada 3 (tiga) alur kegiatan yang saling menunjang, yaitu :

1. Reduksi data/pengolahan data, yaitu proses pemilahan, dan pemusatan perhatian pada penyederhanaan data serta transformasi data kasar (raw data). Analisis yang menajamkan, menggolongkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasikan data sedemikian rupa sehingga didapat kesimpulan akhir dan diverifikasi.
2. Penyajian data dan analisis data, yaitu menyajikan data secara teks naratif. Sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan yang harus disederhanakan dalam bentuk selektif dan konfiguratif. Penyajian ini bisa ditampilkan dalam bentuk matriks, grafik, bagan, tabel, dan sebagainya.
3. Simpulan data, yaitu penarikan kesimpulan yang berupa tindakan verifikasi. Diawali dengan menganalisis secara kualitatif dengan mencari makna melalui kegiatan mencari keteraturan, konfigurasi, dan alur sebab-akibat. Semua itu diawali sikap skeptis lalu berkembang menjadi asumsi sementara kemudian menjadi rinci lalu didapat hasil akhir

yang telah diverifikasi. Dan didapat simpulan data untuk menjawab pertanyaan yang diajukan dalam rumusan masalah.

1.6. Kerangka Teori

1.6.1. Desentralisasi

Desentralisasi ditandai pemberian otonomi luas dan nyata kepada daerah. Pemberian otonomi ini dimaksudkan untuk lebih memandirikan daerah dan memberdayakan masyarakat. Diharapkan daerah lebih leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas dasar prakarsa sendiri. Pemberian otonomi yang luas dan bertanggung jawab dilaksanakan dengan berdasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, berkeadilan, dan memperhatikan potensi serta keanekaragaman daerah. Titik sentral otonomi terletak pada tingkat wilayah yang paling dekat dengan rakyat, yaitu kabupaten dan kota. Hal yang lebih esensial dari otonomi adalah semakin besarnya tanggung jawab daerah untuk mengurus tuntas segala permasalahan yang tercakup di dalam pembangunan masyarakat di daerahnya, termasuk bidang pendidikan.¹⁰

Membahas desentralisasi dan otonomi daerah setidaknya ada enam istilah yang berkembang, yaitu (1) desentralisasi, (2) dekonsentrasi, (3) delegasi, (4) devolusi, (5) privatisasi, dan (6) otonomi.

Menurut Rondinelli, desentralisasi adalah penyerahan otoritas pusat ke daerah-daerah. Dekonsentrasi adalah penyerahan tanggung jawab layanan sektor tertentu pada perwakilan pemerintah pusat di daerah. Delegasi adalah pengalihan tanggung jawab untuk membuat keputusan dan mengatur pengelolaan layanan publik kepada pemerintah daerah. Daerah

bersifat semiotonom. Pengawasan pusat sebatas pada bidang, sektor, atau jenjang otoritas tertentu sedangkan bidang lainnya diserahkan pada pemerintah daerah. Devolusi merupakan desentralisasi yang sangat ekstensif. Dalam devolusi, pemerintah pusat mengalihkan otoritas pembuatan keputusan dan implementasinya kepada daerah. Devolusi memberi hak penuh kepada daerah untuk memilih dan mengangkat walikota atau bupati, menyusun anggaran, dan membuat keputusan sendiri. Selanjutnya Rondinelli menjelaskan dua konsep lainnya, yaitu privatisasi dan otonomi. Privatisasi merupakan pengalihan otoritas sektoral kepada usaha-usaha privat/swasta. Dan otonomi adalah kemandirian yang berangkat dari pengakuan pemerintah pusat atas otoritas pemerintah daerah. Desentralisasi dianggap mampu mengakomodasi kepentingan-kepentingan lokal/daerah untuk mencapai otonomi daerah.¹¹

Shabir dan Rondinelli menyampaikan ada 14 alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu (1) desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan kepada pejabat di daerah atau yang mengetahui secara langsung kondisi di lapangan, (2) Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi, (3) Desentralisasi dapat meningkatkan akuntabilitas pemerintah kepada masyarakat karena terjadi kontak hubungan yang baik, (4) Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya penetrasi yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah terpencil, (5) Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, dan keagamaan di dalam perencanaan dan pengalokasian program pemerintah, (6) Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan dan lembaga

¹⁰ Yahya Muhaimin. 2001. *Urgensi Desentralisasi Pendidikan*. dalam Seminar Pendidikan. Jakarta

¹¹ Rondinelli, DA. 1998. *Financing the Decentralization of Education Services and Facilities*. In Puma, M. and Rondinelli, D.A., eds. *Decentralizing the Governance of Education*. Washington D.C.

privat di Daerah yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh pemerintah pusat (Departemen), (7) Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan karena memperbesar pengawasan, (8) Desentralisasi dapat menyediakan struktur koordinasi yang baik sehingga program dapat diimplementasikan dengan baik, (9) Desentralisasi dapat melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program, (10) Desentralisasi memberikan model alternatif cara pembuatan kebijaksanaan, (11) Desentralisasi memberi peluang kepada lembaga-lembaga lokal untuk inovatif, kreatif, dan mandiri, (12) Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin lembaga lokal menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif, mampu mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik, (13) Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kestuan nasional melalui peningkatan partisipasi masyarakat dalam kegiatan politik sehingga sistem politik terpelihara dengan baik, (14) Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya lebih rendah.¹²

Kesiapan daerah untuk menjalankan yang lebih besar menjadi isu utama dalam pelaksanaan desentralisasi. Ada enam variabel pokok yang digunakan untuk mengukur kemampuan daerah yaitu (1) kemampuan mengatur keuangan, (2) kemampuan aparatur, (3) partisipasi masyarakat, (3) pemberdayaan ekonomi daerah, (4) demografi, (5) organisasi, dan

¹² Rondinelli dan Shabbir Cheema.1983. dalam M.Ryaas Rasyid,M.A.Prof.DR.2003.*Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan.*; halaman 32-34. Pustaka Pelajar.Yogyakarta

(6) administrasi. Di samping itu, ada variabel penunjang yaitu aspek geografis, sosial, politik, dan budaya.¹³

Maskun juga mengajukan beberapa pertimbangan untuk menentukan seberapa besar fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang dapat diberikan kepada suatu daerah dalam rangka desentralisasi. Menurutnya, pemberian fungsi tersebut perlu disesuaikan dengan potensi dan karakteristik suatu daerah yang bertumpu pada kemampuan administrasi dan kelembagaan daerah, serta mempertimbangkan kapasitas dan kebutuhan daerah. Semua itu dalam rangka memberikan pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat.¹⁴

Salah satu pelayanan umum pemerintah kepada masyarakat adalah di sektor pendidikan. Secara sektoral, desentralisasi pendidikan adalah sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan pada kebhinekaan. Desentralisasi pendidikan bertujuan untuk meningkatkan efektivitas kinerja lembaga penyelenggara pendidikan. Desentralisasi pendidikan memacu daerah untuk berkompetisi memajukan pendidikan di daerahnya yang pada akhirnya tercapai tujuan peningkatan kualitas pendidikan.

Tahapan pelaksanaan desentralisasi, termasuk desentralisasi pendidikan meliputi empat tahap, yaitu *pertama*, diperlukan peraturan perundang-undangan politik. Tahap *kedua* adalah implementasi dimulai dengan mengadakan restrukturisasi kelembagaan pemerintahan, tugas, dan fungsi dari tingkat pusat sampai tingkat terendah di pemerintah daerah. Tahap

¹³ Tim Depdiknas-Bappenas-Adicitra Karya Nusa. 2001. *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah.*; halaman 28. Penerbit Adicita. Jakarta

¹⁴ Mas Roro Lilik Ekowati, DR. MS. 2001. *Perencanaan, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan atau Program.* Universitas 17 Agustus 1945. Surabaya

ketiga adalah tercapainya konsolidasi menyeluruh manajemen sistem pendidikan nasional. Dan Tahap *keempat* adalah penyiapan SDM yang dilakukan dalam waktu bersamaan.¹⁵

Implementasi desentralisasi pendidikan akan mengalami masa transisi yang meliputi (a) perubahan institusi, (b) perubahan manajemen, (c) perubahan sumber daya manusia, yang meliputi rekrutmen, penempatan, jenjang karier, pelatihan, dan penghilangan egoisme sektoral antar-aparat, dan (d) perubahan penanggung jawab penyediaan sarana dan prasarana pendidikan.

Masa transisi ini menimbulkan ketidakjelasan pembagian kewenangan dan keputusan yang berpotensi menimbulkan konflik. Ini menyebabkan banyak kebijakan pendidikan yang diputuskan menjadi kontraproduktif. Pemerintah pusat enggan untuk kehilangan dominasinya. Sedangkan pemerintah daerah (kabupaten/kota) menganggap mempunyai kekuasaan “baru” untuk mengambil keputusan politik sendiri dengan tidak harus meminta pertimbangan dan tidak memperhatikan keputusan yang telah digariskan oleh pemerintah pusat. Yang sering menjadi masalah adalah masalah pengangkatan, mutasi, dan pemberhentian guru, serta pemeliharaan dan penyediaan sarana dan prasarana pendidikan.¹⁶ Pemerintah daerah (kabupaten/kota) terlalu mengandalkan pemerintah pusat dalam rekrutmen guru. Dalam hal kekurangan guru, pemerintah daerah cenderung menunggu rekrutmen guru yang dilakukan oleh pemerintah pusat begitu pula dengan pembiayaan pembangunan dan pemeliharaan fasilitas pendidikan. Pemerintah daerah yang seharusnya memiliki kewenangan untuk melakukan fungsi tersebut tidak dapat melaksanakannya dengan alasan keterbatasan sumber-sumber daya yang dimiliki, utamanya masalah dana.

¹⁵.Tim Depdiknas-Bappenas-Adicitra Karya Nusa. 2001. *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah.*; halaman 28. Penerbit Adicita. Jakarta

¹⁶ Ibid

Ketidakmampuan pemerintah daerah menyebabkan banyak sekolah yang kekurangan tenaga pengajar dan kondisi fasilitas sekolahnya memprihatinkan.

Padahal pengelolaan guru dan fasilitas sekolah secara desentralistik perlu dilaksanakan sejalan dengan semangat otonomi daerah. Pengelolaan tersebut perlu dilaksanakan secara bertahap dan selektif dengan mempertimbangkan secara matang kepentingan-kepentingan, yaitu (a) dunia pendidikan secara keseluruhan yang menyangkut perluasan kesempatan, peningkatan mutu, kesempatan memperoleh pendidikan, relevansi, dan efisiensi, (b) usaha menjaga integrasi dan kesatuan nasional, dan (c) keamanan psikologis guru dalam melaksanakan tugasnya dan mendapatkan jaminan kesejahteraan sebagai imbalan atas pengabdianya.¹⁷

Burns memandang desentralisasi sebagai motor penggerak untuk memberdayakan orang-orang di daerah. Dengan kata lain, desentralisasi bukan berarti memperlemah peran pemerintah pusat, sebaliknya penerapan desentralisasi yang efektif memerlukan pemerintahan yang kuat dan kerjasama yang baik antara pusat dan daerah.¹⁸

Pemberian proporsi yang lebih besar kepada daerah untuk melaksanakan pembangunan dan menghasilkan kebijakan publik membawa sejumlah implikasi, yaitu (1) implikasi administratif, yakni pemberian kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk ikut melaksanakan kegiatan pembangunan sesuai dengan potensi dan kebutuhan setempat. (2) Implikasi kelembagaan, yaitu kebutuhan untuk meningkatkan kapasitas perencanaan dan

¹⁷ Anthony Giddens.1991. *Sociology and Polity*, chapter *Education, Schooling, and Cultural Reproduction*. Cambridge

¹⁸ Mas Roro Lilik Ekowati, DR. MS. 2001. *Perencanaan, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan atau Program*. Universitas 17 Agustus 1945. Surabaya

pelaksanaan unit-unit kerja daerah. (3) Implikasi keuangan, yakni kebutuhan dana yang lebih besar bagi daerah untuk dapat melaksanakan fungsinya di bidang pembangunan. (4) implikasi pendekatan perencanaan, yakni kebutuhan untuk memperkenalkan model pendekatan kewilayahan yang bermula dari bawah, dengan melibatkan peran serta masyarakat semaksimal mungkin.¹⁹

Ada lima kesalahan interpretasi daerah terhadap otonomi daerah, yaitu (1) otonomi dikaitkan semata-mata dengan uang, (2) daerah belum siap dan belum mampu, (3) tidak ada lagi pemantauan dari pusat, yaitu daerah menganggap bahwa pusat tidak punya hak lagi memantau kebijakan daerah, (4) Pusat dianggap melepas seluruh tanggung jawabnya dan menyerahkan sepenuhnya kepada daerah, (5) otonomi akan menciptakan raja-raja kecil di daerah dan hanya memindah korupsi.²⁰

Kesalahan interpretasi tersebut menyebabkan korupsi meluas ke daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai perwakilan rakyat tidak melaksanakan fungsinya dengan baik. Mereka tidak mampu melakukan fungsi legislasi dan kontrol yang berdampak pada kekacauan. Padahal dengan adanya desentralisasi diharapkan pelayanan publik semakin baik karena memperpendek rantai birokrasi, meningkatkan partisipasi politik masyarakat, dan dapat meningkatkan akuntabilitas implementasi kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat.²¹

¹⁹ Tamin. 1997. *Dalam Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. 2001. Penerbit Adicita. Jakarta

²⁰ M. Ryass Rasyid, Prof. Dr., DKK. 2003. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar. Jogjakarta

²¹ Miftah.Thoha. 2003. *Birokrasi dan Politik*, halaman 11-15. Rajawali Press. Jakarta

1.6.2. Kebijakan

Kebijakan yang dimaksud di sini adalah kebijakan publik atau kebijakan umum. Kebijakan publik adalah kebijakan yang menyangkut masyarakat umum. Kebijakan publik adalah bagian dari keputusan politik. Keputusan politik adalah keputusan yang mengikat, menyangkut, dan mempengaruhi masyarakat serta dipahami sebagai pilihan terbaik dari berbagai bentuk alternatif mengenai urusan-urusan yang menjadi kewenangan pemerintah. Kebijakan yang dibuat itu harus dilaksanakan dalam tindakan-tindakan nyata yang disebut sebagai implementasi kebijakan.

Grindle menganggap bahwa implementasi kebijakan harus memperhatikan dua hal, yaitu (1) isi/content dari kebijakan itu, dan (2) konteks/context, yaitu situasi saat kebijakan itu dirumuskan dan diimplementasikan. Kebijakan dibuat dengan mempertimbangkan dampak bermacam-macam kegiatan politik menstimulir proses pembuatan kebijakan. Pengamatan menunjukkan validitas dapat dilakukan pada saat aplikasi proses implementasi dari bermacam-macam program. Sebagai contoh, Grindle menyebutkan bahwa dukungan aksi publik meluas dalam hubungannya dengan sosial, ekonomi, dan politik. Isi/content dari kebijakan akan memberikan reaksi dari masyarakat. Demikian pula dengan isi kebijakan pendidikan. Namun, isi dari kebijakan itu juga dipengaruhi oleh tempat implementasi dan juga situasional (contextual). Oleh karena itu, penting mempertimbangkan konteks lingkungan dalam mencapai tindakan administratif. Penyusunan dan implementasi kebijakan dianggap sebagai proses terus-menerus yang melibatkan banyak aktor. Dalam proses pengolahan program yang telah ada, banyak aktor yang terlibat dalam pembuatan pemilihan alokasi khusus dari sumber daya publik dan lainnya berusaha mempengaruhi keputusan. Aktor-aktor ini secara intensif atau marjinal terlibat dalam implementasi tergantung atas isi

suatu program dan bentuknya sebagaimana telah ditetapkan. Masing-masing mempunyai kepentingan khusus dalam program dan masing-masing mencari pencapaian tujuan dengan pembuatan permintaan pada alokasi prosedur. Seringkali tujuan para aktor akan langsung menimbulkan konflik dengan yang lainnya dan hasil dari konflik ini secara konsekuen seperti siapa mendapat apa yang akan ditetapkan melalui (1) strategi, (2) sumber daya, dan (3) posisi kekuasaannya. Semua berinteraksi dalam konteks kelembagaan yang ada. Proses implementasi kebijakan juga sangat tergantung pada tipe rejim politik di suatu negara, yaitu (1) authoritarian, (2) open system. Selain itu, program tidak dilaksanakan dalam keadaan terisolasi dan dengan mudah dipengaruhi oleh prioritas pejabat politik. Ada empat faktor yang mempengaruhi implementasi berjalan efektif, adalah (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi/sikap, dan (4) struktur birokrasi. Sedangkan George Edward III menekankan pada struktur birokrasi dan bagaimana kemampuan para birokrat itu menjalin komunikasi dengan masyarakat.²²

1.6.3. Partisipasi

Konsep partisipasi secara umum dapat diartikan sebagai keikutsertaan individu, kelompok, atau masyarakat dalam suatu kegiatan. Keikutsertaan individu, kelompok, atau masyarakat dalam program-program pemerintah disebut sebagai partisipasi politik. Partisipasi dalam perspektif politik diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat dalam menentukan dan mempengaruhi keputusan-keputusan politik. Herbert Mc.Closky dalam *International Encyclopedia of The Social Sciences* berpendapat bahwa partisipasi politik

²² George C Edward III. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Inc. Washington D.C.

adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat di mana mereka mengambil bagian dalam proses pembuatan kebijaksanaan umum. Keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan politik/kebijakan publik dapat berupa kegiatan sukarela pribadi warga negara (partisipasi otonom) namun dapat pula sebagai bentuk paksaan, dan sengaja dimobilisasi.²³

Norman H.Nie dan Sydney Verba melihat partisipasi politik sebagai kegiatan sukarela pribadi warga negara dalam proses politik. Dan proses politik diartikan sebagai proses merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan publik. Lebih lanjut mereka menyatakan bahwa tindakan legal saja yang dianggap sebagai bentuk partisipasi. Kedua ahli tersebut merupakan ahli yang mengamati masyarakat demokrasi Barat sehingga cenderung berpendapat bahwa partisipasi hanya kegiatan-kegiatan sukarela yang lebih banyak disebabkan oleh tingginya tingkat kesadaran politik masyarakat Barat.²⁴

Namun, berbeda dengan yang terjadi di negara komunis, dan negara yang sedang berkembang, partisipasi lebih banyak terjadi karena adanya paksaan dan tekanan dari pihak-pihak yang berkepentingan dan penguasa. Partisipasi yang demikian ini disebut sebagai mobilisasi. Mobilisasi terjadi akibat dari rendahnya kesadaran politik masyarakat. Masyarakat tidak turut secara aktif dalam kegiatan-kegiatan politik. Masyarakat demikian banyak berkembang di negara-negara yang memiliki rejim penguasa otoriter.

Samuel P. Huntington dan John M.Nelson berpendapat di negara-negara berkembang, partisipasi sebagai kegiatan warga negara yang bertindak secara pribadi-pribadi yang bertujuan untuk mempengaruhi pembuatan keputusan pemerintah. Partisipasi dapat bersifat

²³ Miriam Budiharjo. 1983. *Partisipasi Politik*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta

²⁴ Ibid

individual atau kolektif, terorganisir/spontan, mantap/sporadis, damai/dengan kekerasan, legal/ilegal, dan efektif/tidak efektif.²⁵

Partisipasi politik memiliki pengertian (1) partisipasi adalah kegiatan-kegiatan dan bukan sikap-sikap. Partisipasi juga bukan orientasi individu tapi berupa tindakan yang bisa diamati. (2) Partisipasi politik adalah tindakan yang dilakukan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan/kebijakan publik. (3) Partisipasi politik adalah kegiatan untuk mempengaruhi pemerintah untuk mencapai tujuan yang diinginkan, dan (4) Partisipasi tidak hanya berupa keikutsertaan atas dasar kemauan sendiri/otonomi tetapi juga sebagai bentuk mobilisasi.

Partisipasi juga diartikan sebagai tindakan-tindakan tertentu dari masyarakat untuk mempengaruhi proses pembuatan keputusan/kebijakan publik. Tindakan-tindakan seperti ini disebut sebagai tindakan politik.

Smith menyatakan bahwa ada empat faktor utama yang mempengaruhi seseorang melakukan tindakan politik, yaitu (1) lingkungan sosio-politik tidak langsung, misalnya sistem politik, sistem ekonomi. (2) lingkungan sosio-politik langsung yang mempengaruhi dan membentuk kepribadian seseorang, misalnya keluarga, dan agama. (3) struktur kepribadian yang tercermin dalam sikap dan (4) faktor-faktor situasional, seperti kerumunan, huru hara, dsb.²⁶

Bentuk-bentuk partisipasi menurut Gabriel A. Almond dibedakan menjadi dua, yaitu (1) partisipasi politik konvensional, yaitu partisipasi politik yang normal berupa kegiatan

²⁵ Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson. *No Easy Choice : Political Participation in Developing Countries* dalam Miriam Budiharjo. 1983. *Partisipasi Politik*. Halaman 2.

²⁶ M. Brewster Smith. 1968. *A Map for The Analysis of The Personality and Politics*. dalam Ramlan Surbakti. 1982. *Memahami Ilmu Politik*. halaman 132-133. Yogyakarta

yang damai dan memerlukan kontak khusus, dan (2) partisipasi politik nonkonvensional yaitu kegiatan-kegiatan untuk mempengaruhi proses pembuatan keputusan politik dengan cara kekerasan seperti demonstrasi dan pemogokan.

Tinggi/rendahnya partisipasi politik juga dipengaruhi oleh kesadaran politik. Kesadaran politik yaitu kesadaran akan hak dan kewajiban sebagai warga negara. Hal ini menyangkut pengetahuan dan pemahaman seseorang tentang lingkungan sosial-politik, peranan dan kewajibannya, minat dan perhatian, dan haknya dalam lingkungan tertentu.

1.7. Konseptualisasi

1. Desentralisasi Pendidikan

Secara sektoral, desentralisasi pendidikan adalah sistem manajemen untuk mewujudkan pembangunan pendidikan yang menekankan pada kebhinekaan. Desentralisasi pendidikan bertujuan untuk meningkatkan efektivitas kinerja lembaga penyelenggara pendidikan. Desentralisasi pendidikan memacu daerah untuk berkompetisi memajukan pendidikan di daerahnya yang pada akhirnya tercapai tujuan peningkatan kualitas pendidikan.

2. Implementasi Kebijakan

Kebijakan publik merupakan kebijakan yang menyangkut masyarakat umum. Kebijakan publik adalah bagian dari keputusan politik. Sedangkan keputusan politik merupakan keputusan yang mengikat, menyangkut, dan mempengaruhi masyarakat serta dipahami sebagai pilihan terbaik dari berbagai bentuk alternatif mengenai urusan-urusan

yang menjadi kewenangan pemerintah. Keberhasilan dari suatu kebijakan publik dapat diukur dengan melihat implementasi kebijakannya.

Implementasi kebijakan menurut Grindle merupakan tindakan-tindakan nyata untuk mewujudkan kebijakan yang dipengaruhi oleh isi/content kebijakan dan situasi/context. Proses umum dari implementasi dapat dimulai ketika tujuan umum dan khusus telah terspesifikasi, ketika program aksi telah didesain dan ketika dana telah dialokasikan untuk mengejar tujuan. Kondisi dasar ini perlu dipersiapkan oleh para pelaksana kebijakan publik secara eksplisit. Dan George Edward mengatakan dalam mengimplementasi suatu kebijakan diperlukan adanya komunikasi.

Situasi/konteks saat kebijakan diimplementasikan menjadi sangat penting. Hal ini karena implementasi sebagai proses terus-menerus dalam pembuatan keputusan yang melibatkan bermacam-macam aktor. Banyak aktor terlibat dalam pengalokasian sumber-sumber daya kebijakan publik dan saling berinteraksi dan berusaha mempengaruhi keputusan. Masing-masing mempunyai kepentingan dalam implementasi kebijakan untuk mencapai tujuan tertentu. Seringkali terjadi konflik kepentingan dalam implementasi kebijakan sebagai konsekuensi dari siapa mendapat apa yang akan ditetapkan melalui strategi, sumber daya, dan posisi kekuasaannya dari masing-masing aktor yang terlibat.

3. Partisipasi publik

Partisipasi politik/publik diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat dalam menentukan dan mempengaruhi keputusan-keputusan politik/kebijakan publik. Partisipasi politik/publik terdiri atas (1) Partisipasi otonom adalah keikutsertaan atas dasar kemauan sendiri/otonomi, (2) Mobilisasi adalah partisipasi yang terjadi karena adanya paksaan dan tekanan dari pihak-pihak yang berkepentingan dan penguasa. Ini semua sangat tergantung

pada kesadaran politik yaitu kesadaran akan hak dan kewajiban sebagai warga negara. Hal ini menyangkut pengetahuan dan pemahaman seseorang tentang lingkungan sosial-politik, peranan dan kewajibannya, minat dan perhatian, dan haknya dalam lingkungan tertentu.

2. Mekanisme kontrol/pengawasan

Istilah kontrol/pengawasan banyak dipergunakan untuk menggambarkan proses-proses yang dapat menghasilkan kehidupan yang lebih teratur. Kontrol/pengawasan dipergunakan pula untuk menunjukkan pembatasan dari penggunaan wewenang, sumber-sumber daya, dan bentuk-bentuk dominasi dalam lembaga-lembaga. Kontrol/pengawasan cenderung bekerja sebagai alat pengarah dan alat untuk memonitori suatu kegiatan. Selain itu dapat dipergunakan untuk menilai kinerja organisasi dan banyak digunakan untuk menggali permasalahan tatanan sosial pada masyarakat. Di dalamnya terdapat peran yang dimainkan aturan-aturan dan reaksi sosial dalam proses menilai orang dan organisasi.

BAB II

DESKRIPSI SUBJEK PENELITIAN

2.1. Pendidikan di Kota Surabaya

Pendidikan adalah salah satu indikator yang dapat digunakan untuk melihat perkembangan kota, termasuk tingkat kecerdasan masyarakat. Di Surabaya, pengembangan kegiatan pendidikan beserta penyediaan fasilitasnya, tidak hanya dilakukan oleh pemerintah, namun juga oleh pihak swasta dan organisasi sosial kemasyarakatan. Catatan sejarah menunjukkan, pendirian sekolah dan penyelenggaraan pendidikan di Surabaya pertama kali dilakukan pada tahun 1818. Namun pada saat itu, yang dapat mengenyam pendidikan hanyalah terbatas pada anak-anak orang Belanda. Memang pada masa itu, anak-anak kaum bangsawan dapat ikut serta mengikuti pelajaran bersama-sama dengan anak-anak orang Belanda, namun tentunya dengan memenuhi berbagai persyaratan yang sangat ketat. Beberapa tahun kemudian, pada tahun 1831, didirikan sekolah dasar negeri di mana untuk sekolah inipun, juga hanya terbatas untuk anak-anak orang Belanda. Sedangkan sekolah swasta, sebuah sekolah teknik yang disebut *ambachtschool*, dibuka pada tahun 1853. Usaha-usaha memajukan pendidikan khusus bagi anak-anak pribumi baru berkembang pada permulaan tahun 1900-an, dengan dibukanya MULO, HIS, HBS, dan Sekolah Kedokteran, yang kemudian dikenal dengan nama Fakultas Kedokteran Universitas Airlangga. Perubahan ini terkait dengan berkumandangnya politik etis yang memaksa pihak pemerintah

Belanda pada masa itu, untuk juga membuka sekolah-sekolah bagi masyarakat pribumi. Informasi mengenai pertumbuhan dunia pendidikan antara lain dapat dicatat dengan pendirian sekolah-sekolah berikut ini :

1. Sekolah Dasar Negeri pada tahun 1831
2. Sekolah Pelayaran pada tahun 1835
3. Sekolah Dasar untuk Pribumi pada tahun 1853
4. Sekolah Pertukangan Swasta pada tahun 1858
5. Sekolah Kedokteran Hewan untuk Pribumi pada tahun 1860
6. Sekolah Pertukangan Negeri pada tahun 1862
7. Sekolah Teknik untuk Pribumi pada tahun 1909
8. Sekolah Teknik Menengah pada tahun 1912
9. Sekolah Kedokteran pada tahun 1923

Sebagai kota pendidikan, Surabaya telah menyediakan sarana dan prasarana pendidikan yang memadai, meliputi tingkat pendidikan dasar, menengah dan pendidikan tinggi. Hampir di semua bidang ilmu pengetahuan dengan tingkat stratum dari akademi dan politeknik, dari S0, S1, S2 hingga S3, dapat ditemukan di lembaga pendidikan di Surabaya. Pengembangan sebagai kota pendidikan bertujuan untuk pengembangan kualitas SDM yang ada. Hingga saat ini, jumlah sekolah yang ada di Surabaya, yaitu

1. Kelompok bermain/pra sekolah : 1070 buah
2. SD negeri dan swasta : 969 buah
3. SLTP negeri dan swasta : 342 buah
4. SMU dan SMK negeri dan swasta : 266 buah

5. Perguruan Tinggi negeri dan swasta : 60 buah

Di Surabaya juga telah dibangun sekolah-sekolah unggulan dengan fasilitas yang lengkap serta kurikulum dan metode pengajaran yang membuat para siswa lebih berkembang dengan maksimal dalam menyerap pelajaran yang disampaikan. Salah satu sistem pendidikan yang diterapkan di sekolah-sekolah tersebut adalah *full day school*, seperti yang diterapkan pada sekolah Ciputra dan sekolah Al Hikmah. Dalam waktu dekat, juga akan didirikan Sekolah Menengah Lanjutan Al-Azhar. Namun kemajuan dan modernisasi yang terjadi di Surabaya tidak membuat hal ini menghapus atau meniadakan lembaga pendidikan informal, seperti pondok pesantren dan madrasah. Surabaya telah memberikan sumbangsih bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan peningkatan SDM. Sejak tiga tahun terakhir, kebijakan *Link and Match* dari Departemen Pendidikan Nasional, walau masih menghadapi kendala dalam pelaksanaannya, akan memperbesar manfaat pendidikan bagi perkembangan lingkungan. Dunia pendidikan di Surabaya tidak hanya akan menambah kuantitas tetapi juga kualitas angkatan-angkatan tenaga kerja terampil yang sesuai dengan kebutuhan pengembangan kota Surabaya sebagai kota Pendidikan. Jumlah sekolah, siswa, dan pengajar di Kota Surabaya pada tahun 2001 dapat kita lihat pada tabel 2 .

Tabel 2. Data Jumlah Sekolah, Siswa dan Pengajar di Kota Surabaya Tahun 2001

Kategori	Jumlah Sekolah	Jumlah Siswa	Jumlah Pengajar
TK	1070	60505	3178
SD Negeri	594	156872	6328
SD Swasta	338	74873	3853
SLTP Negeri	40	42275	2307
SLTP Swasta	303	73072	6363

Sumber : Badan Perencanaan Pembangunan Kota Surabaya dan Badan Pusat Statistik Kota Surabaya, Surabaya dalam Angka 2001, CV. Aneka Surya, Surabaya, 2002 diambil www.surabaya.go.id

Pada tahun 2003, Kota Surabaya menerima penghargaan tingkat nasional dan provinsi, yaitu Juara Harapan 1 Lomba Sekolah Sehat Tingkat Nasional (8 Januari 2003), mendapat penghargaan atas kepedulian terhadap Program Pendidikan Luar Sekolah dan Pemberantasan Buta Aksara, dan juara 1 Lomba Lingkungan Sekolah Sehat tingkat Provinsi Jawa Timur.

Pendidikan di Kota Surabaya menjadi tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Selain sekolah negeri yang dikelola pemerintah, di Surabaya banyak terdapat sekolah swasta yang dikelola oleh yayasan pendidikan yang mendapat izin dari pemerintah untuk menyelenggarakan pendidikan.

Pengelolaan sekolah negeri di Kota Surabaya mengalami perubahan seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah. Sebelum diberlakukannya otonomi daerah terdapat Kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Kotamadya Surabaya dan Cabang Dinas Kotamadya Surabaya setingkat kotamadya yang diberi tugas untuk mengurus pelayanan pendidikan di sekolah negeri. Pada waktu itu, Kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Kotamadya Surabaya mengurus sekolah negeri untuk kelompok SMP dan SMA/SMK di semua bidang, baik menyangkut SDM guru, sarana prasarana, dan

kurikulum. Kantor Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Kotamadya Surabaya berada di bawah Kantor Wilayah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Jawa Timur. Pada saat terjadi perubahan nama dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan menjadi Departemen Pendidikan Nasional, terjadi perubahan tugas dan fungsi sampai di tingkat kecamatan (Kandepcam), yaitu dengan dialihkannya seni, budaya dan pariwisata ke departemen/kementerian lainnya sehingga Depdiknas khusus mengatur pendidikan saja. Semua kurikulum dari tingkat SD sampai dengan Perguruan Tinggi diatur oleh Depdiknas. Sedangkan untuk di tingkat sekolah dasar (SD), terdapat pembagian kewenangan antara Depdiknas dengan Pemerintah Kotamadya Surabaya. Depdiknas hanya mengatur masalah kurikulum sedangkan masalah ketenagaan (SDM guru) dan fasilitas (sarana dan prasarana) menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah Tingkat II Kotamadya Surabaya melalui Kantor Cabang Dinas Kotamadya di tingkat Kotamadya dan Ranting Dinas di tingkat Kecamatan. Pembagian kewenangan ini dilakukan untuk mempercepat pemerataan pendidikan agar program wajib belajar dapat tercapai.

Seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah maka terjadi pula perubahan tugas dan fungsi lembaga-lembaga tersebut. Dampak dari adanya pemberlakuan UU No.22/1999 adalah terjadinya desentralisasi pendidikan, yaitu dengan memperpendek rantai birokrasi pendidikan Sejak diberlakukannya Otonomi Daerah, lembaga yang dihapus adalah Kanwil Depdiknas tingkat Propinsi, Kandepdiknas tingkat Kotamadya, Kandepcam Depdiknas, Kantor Cabang Dinas Pendidikan, dan Kantor Ranting Dinas tingkat kecamatan. Kemudian dibentuk lembaga-

lembaga baru dengan tugas dan fungsi yang berbeda dengan lembaga sebelumnya. Lembaga-lembaga baru tersebut adalah (1) Kantor Dinas Pendidikan dan Kebudayaan tingkat Propinsi di bawah kekuasaan langsung gubernur, dan (2) Kantor Dinas Pendidikan Kota Surabaya di bawah kekuasaan Walikota. Dua lembaga baru ini mempunyai kesamaan tugas dan fungsi namun berbeda wilayahnya dan tidak berada dalam satu hierarki kekuasaan. Dinas Pendidikan Kota Surabaya memiliki kewenangan untuk mengatur sekolah-sekolah, karena Kepala Dinas Pendidikan Kota merupakan atasan kepala sekolah negeri sedangkan Kepala Dinas Pendidikan tingkat Propinsi bukan atasan kepala sekolah negeri. Ketika itu, sering terjadi tumpang tindih kewenangan antara kantor Dinas tingkat propinsi dan kantor dinas tingkat kota. Seringkali terjadi surat keputusan menteri yang disampaikan melalui Dinas Pendidikan Propinsi atau disampaikan langsung kepada Dinas Pendidikan Kota tidak dihiraukan oleh Kepala Dinas Pendidikan Kota karena merasa tidak lagi menjadi bawahannya. Misalnya terjadi kasus terkatung-katungnya ratusan PNS Guru yang mutasi, mereka terpaksa tidak bekerja atau bekerja tanpa digaji. Selain itu, muncul permasalahan yaitu banyak bantuan dari pemerintah pusat yang tidak sampai ke sekolah karena tidak adanya hubungan langsung antara sekolah dengan Depdiknas. Oleh karena itu, kemudian dilakukan penataan kembali tugas dan fungsi lembaga-lembaga penyelenggara pendidikan baik di tingkat Kota, Propinsi, maupun tingkat sekolah sehingga diharapkan sekolah dapat berkembang dengan baik. Penataan itu dilakukan dengan merevisi UU Pendidikan tahun 1989 menjadi UU No.20/2003, yaitu dengan memperbesar ruang partisipasi masyarakat dengan membentuk wadah

baru bernama komite sekolah dan dewan pendidikan. Dengan adanya komite sekolah dan dewan pendidikan diharapkan masyarakat berpartisipasi dalam pengelolaan pendidikan sehingga menjadi maju. Kemudian sejak diberlakukannya UU No.32/2004, maka terjadi pula perubahan korelasi kekuasaan antara pemerintah pusat, pemerintah propinsi, dan pemerintah kota/kabupaten. Lembaga-lembaga yang ada tidak berjalan sendiri-sendiri namun saling berkoordinasi sehingga diharapkan tidak terjadi tumpang-tindih kewenangan dan kebijakan-kebijakan kontradiktif. Demikian terjadi pula di lembaga-lembaga pendidikan. Dinas Pendidikan Kota dan Propinsi tidak lagi berjalan sendiri-sendiri, tetapi mereka saling berkoordinasi dengan tetap memperhatikan korelasi kekuasaan yang telah diatur dalam UU No.32/2004 dan UU No.20/2003. Hal ini membawa dampak baik pada sekolah sebagai pelaksana pendidikan yang langsung berhadapan dengan masyarakat. Selain itu dilakukan pula penataan kembali tugas dan fungsi cabang dinas di tingkat kecamatan, pengawas sekolah di tingkat kota, dan Bawasko agar semua lembaga itu dapat mendukung tercapainya otonomi sekolah demi kemajuan pendidikan di Indonesia.

2.2. Profil Sekolah

2.2.1. Profil SMP Negeri 3 Surabaya

SMP Negeri 3 Surabaya, terletak di Jl. Praban Nomor 3, Kelurahan Genteng, Kecamatan Genteng, Kota Surabaya merupakan salah satu sekolah negeri favorit masyarakat Surabaya. Sekolah ini berdiri di atas tanah milik negara dan bangunannya memiliki nilai sejarah karena merupakan salah satu markas

tentara pelajar. Di atas lahan seluas 5.449 m², sekolah ini mampu menampung sebanyak 930 siswa pada tahun pelajaran 2005/2006. Sekolah ini memiliki sebanyak 12 ruang kelas yang dipergunakan untuk 21 rombongan kegiatan belajar, yaitu kelas 1 sebanyak 7 Kelas dengan 283 siswa, Kelas 2 sebanyak 7 Kelas dengan 327 siswa, dan Kelas 3 sebanyak 7 kelas dengan 320 siswa. Untuk mengatur keterbatasan ruang kelas yang dimiliki, Kepala Sekolah SMPN 3 Surabaya, Drs. Muhammad Fadiludin, membuat kebijakan yaitu untuk seluruh siswa kelas 1 masuk siang, sebagian siswa kelas 2 masuk pagi dan sebagian masuk siang, serta seluruh siswa kelas 3 masuk pagi. Kebijakan tersebut diambil agar efektivitas kegiatan belajar mengajar (KBM) dapat tercapai. Sekolah ini termasuk dalam tipe B dengan nilai akreditasi A. Berbagai prestasi dicapai oleh siswa sekolah ini, dari kejuaraan olahraga, seni, sampai prestasi akademik. Hal ini terbukti dari rata-rata nilai UAN/Unas siswa SMPN 3 Surabaya yang selalu menduduki peringkat 5 besar bahkan pada tahun pelajaran 2002/2003 menduduki peringkat pertama rata-rata NUAN se Jawa Timur. Selain itu, sebagian besar siswa lulusan sekolah ini mampu melanjutkan ke SMA negeri favorit di Kota Surabaya. Prestasi-prestasi dapat dicapai karena berbagai faktor, yaitu kemampuan siswa, kemampuan guru, pembinaan yang baik, dukungan orang tua siswa, dan juga tersedianya sarana dan prasarana penunjang kegiatan.

SMPN 3 Surabaya memiliki 65 orang guru, yaitu 54 orang guru tetap, dan 11 orang guru tidak tetap. Guru-guru Tetap tersebut memiliki kualifikasi pendidikan, yaitu S2 sebanyak 2 orang, S1 sebanyak 44 orang, D3/Sarmud sebanyak 5 orang, dan D1 sebanyak 3 orang. Dari sejumlah guru tetap, 90,75%

sudah mengajar sesuai dengan latar belakang pendidikan yang dimilikinya, sedangkan 9,25% tidak sesuai dengan kualifikasi pendidikan terakhirnya tetapi pada umumnya menyesuaikan dengan skill atau pendidikan sebelumnya. Sedangkan guru tidak tetapnya memiliki kualifikasi pendidikan, yaitu S1 sebanyak 10 orang, dan D1 sebanyak 1 orang. Dari sejumlah guru tidak tetap, 2 orang merupakan honorer daerah (Honda), dan 9 orang merupakan guru swadaya sekolah. Hanya 1 orang guru Honda yang mengajar sesuai dengan pendidikan yang dimilikinya. Hal ini karena sekolah tinggal menerima jatah dari Pemkot Surabaya dan ternyata tidak sesuai dengan kebutuhan sekolah tersebut. Guru-guru di SMPN 3 Surabaya memiliki rata-rata beban mengajar sebanyak 22 jam mengajar. Ini merupakan tantangan berat bagi guru-guru di sekolah tersebut karena idealnya adalah 18 jam mengajar. Selain itu, untuk mengurus administrasi dan kebersihan, SMPN 3 Surabaya didukung oleh pegawai administrasi sebanyak 11 orang dengan kualifikasi pendidikan S1 sebanyak 1 orang berstatus PNS, SMA sebanyak 10 orang. dari yang berlatar belakang pendidikan SMA ternyata, yang berstatus PNS sebanyak 4 orang, Honda sebanyak 1 orang, dan swadaya sekolah/PTT sebanyak 6 orang. Sedangkan untuk mengurus kebersihan dan keamanan didukung oleh 4 orang dengan kualifikasi pendidikan SMA sebanyak 1 orang, SMP sebanyak 1 orang, dan SD sebanyak 2 orang yang semuanya itu merupakan pegawai yang dibayar dari swadaya sekolah.

Dari pengamatan yang dilakukan, SMP Negeri 3 Surabaya terlihat asri. Meskipun ada beberapa fasilitas yang kurang baik namun terjaga kebersihannya.

Berikut ini disajikan kondisi sarana dan prasarana yang dimiliki SMP Negeri 3 Surabaya dalam tabel 3 berikut ini :

Tabel 3. Kondisi Sarana dan Prasarana SMPN 3 Surabaya

Sarana dan Prasarana	Jumlah	Keterangan
Laboratorium IPA	2	Ruang dalam keadaan baik
Laboratorium Bahasa	1	Ruang dalam keadaan baik
Laboratorium Komputer		
1. Ruang Komputer	1	Ruang dalam keadaan baik
2. Komputer	24	Komputer dalam keadaan baik
Laboratorium Audio	1	Ruang dalam keadaan baik
Ruang Kelas (21 Rombongan)	12	Ruang dalam keadaan baik
Perpustakaan		
1. Ruang Perpustakaan	1	Ruang dalam keadaan baik
2. Koleksi Buku		Koleksi buku masih kurang
Ruang Kepala Sekolah	1	Ruang dalam keadaan baik
Ruang Tata Usaha	1	Ruang dalam keadaan baik
Kamar Kecil Siswa	10	Ruang dalam keadaan baik
Kamar kecil guru/karyawan	5	4 ruang dalam keadaan baik 1 ruang dalam keadaan kurang
Kamar kecil kepala sekolah	1	Ruang dalam keadaan baik
Musholla	1	Ruang dalam keadaan baik

Sumber : Buku Profil Sekolah SMP Negeri 3 Surabaya Tahun 2005 dan dari hasil pengamatan yang dilakukan oleh peneliti, pada Jumat, 3 Juni 2005.

2.2.2. Profil SMP Negeri 19 Surabaya

SMP Negeri 19 Surabaya, terletak di Jl. Arief Rachman Hakim No. 103 B, kelurahan Klampis Ngasem, kecamatan Sukolilo, Kota Surabaya merupakan sekolah alternatif pilihan orang tua siswa untuk menyekolahkan anaknya selain di sekolah-sekolah favorit seperti SMPN 1, SMPN 3, dan SMPN 12. Sekolah ini menjadi alternatif pilihan karena meskipun terletak di pinggir Kota Surabaya dan tergolong sekolah baru (berdiri tahun 1985-an), sekolah ini mampu menghasilkan lulusan yang tidak kalah dengan SMP Negeri favorit. Hal ini terbukti dari banyaknya siswa lulusan SMP Negeri 19 Surabaya yang diterima di SMA Negeri

favorit. Segudang prestasi juga diraih siswa SMPN 19 Surabaya, di antaranya adalah lomba di bidang seni, misalnya lomba tari. Sekolah ini berdiri di atas lahan seluas 8181 m² dengan status kepemilikan tanah beserta bangunan milik Negara. Sekolah yang termasuk dalam tipe B ini mampu menampung sebanyak 978 siswa, yaitu kelas I (304 siswa), kelas II (318 siswa), dan kelas III (354 siswa). Di bawah kepemimpinan Dra. Hj. Sri Gunarti, MM NIP.130683820, SMP Negeri 19 Surabaya mampu meraih nilai akreditasi A. Kepala sekolah yang dipromosikan menjadi kepala sekolah pada tanggal 1 Maret 2004 mendapat kesempatan langsung memimpin di sekolah yang difavoritkan oleh masyarakat pinggiran kota Surabaya. Mendapat kesempatan seperti itu, kepala sekolah tersebut tidak hanya diam. Beliau mengambil berbagai kebijakan strategis untuk memajukan sekolah, di antaranya peningkatan sarana dan prasarana sekolah, yaitu dengan melengkapi sekolah dengan laboratorium bahasa, dan ruang multimedia. Selain itu juga menambah jumlah ruang kelas hingga keseluruhan berjumlah 22 ruang kelas sehingga bisa masuk pagi semua karena sekolah ini memiliki 22 rombongan kegiatan belajar, yang terdiri dari kelas 1 sebanyak 7 kelas, kelas 2 sebanyak 7 kelas, dan kelas 3 sebanyak 8 kelas. Semua siswa di SMPN 19 Surabaya mengikuti pelajaran di pagi hari (masuk pagi). SMP Negeri 19 Surabaya didukung oleh guru sebanyak 69 orang, yaitu Guru Tetap baik yang berstatus PNS maupun PNSD sebanyak 59 orang, dengan kualifikasi pendidikan S2 sebanyak 2 orang, S1 sebanyak 55 orang, dan Diploma/Sarmud sebanyak 2 orang, sedangkan Guru Tidak Tetap baik yang berstatus Honda maupun swadaya sekolah/lokal) berjumlah 10 orang dengan kualifikasi pendidikan semuanya setingkat S1. Dari

Pemkot Surabaya, sekolah ini mendapat jatah sebanyak 2 orang honorer daerah (Honda) namun sayangnya tidak sesuai dengan kebutuhan sekolah. Rata-rata beban mengajar guru di sekolah ini adalah 18 jam mengajar. Ini merupakan jumlah beban mengajar ideal. Selain itu, untuk mengurus administrasi dan kebersihan, SMPN 19 Surabaya didukung oleh pegawai administrasi sebanyak 11 orang dengan kualifikasi pendidikan S1 sebanyak 3 orang. Dari 3 orang itu, yang berstatus PNS sebanyak 1 orang, dan honorer swadaya sekolah sebanyak 2 orang. Sedangkan yang berlatar belakang pendidikan Diploma/Sarmud sebanyak 2 orang dengan status semuanya adalah guru honorer swadaya sekolah. Untuk mengurus administrasi, didukung oleh pegawai dengan latar belakang pendidikan SMA sebanyak 7 orang. Dari 7 orang itu, yang berstatus PNS sebanyak 4 orang, Honda sebanyak 1 orang, dan swadaya sekolah/PTT sebanyak 2 orang. Sedangkan untuk mengurus kebersihan dan keamanan didukung oleh 3 orang dengan kualifikasi pendidikan SMP sebanyak 2 orang, dan SD sebanyak 1 orang yang semuanya merupakan pegawai yang dibayar dari swadaya sekolah.

Dari pengamatan yang dilakukan, SMP Negeri 19 Surabaya terlihat luas, bersih, dan asri. Meskipun sedikit kurang nyaman karena ada pembangunan gedung baru di sebelah selatan dan timur. Adapun Sarana dan prasarana yang dimiliki SMP Negeri 19 Surabaya disajikan dalam tabel 4.

Tabel 4. Kondisi Sarana dan Prasarana SMPN 19 Surabaya

Sarana dan Prasarana	Jumlah	Keterangan
Laboratorium IPA	1	Ruang dalam keadaan baik
Laboratorium Bahasa	1	Ruang dalam keadaan baik
Laboratorium Komputer :		
1. Ruang Komputer	1	Ruang dalam keadaan baik
2. Komputer	24	Komputer dalam keadaan baik
Ruang Kelas (22 Rombongan)	22	Ruang dalam keadaan baik
Perpustakaan :		
1. Ruang perpustakaan	1	Ruang dalam keadaan baik
2. Koleksi Buku		Koleksi buku masih kurang
Ruang Kepala Sekolah	1	Ruang dalam keadaan baik
Ruang Tata Usaha	1	Ruang dalam keadaan baik
UKS	1	Ruang dalam keadaan cukup
Kamar kecil siswa	5	Ruang dalam keadaan baik
Kamar kecil guru/karyawan	3	Ruang dalam keadaan baik
Kamar kecil kepala sekolah	1	Ruang dalam keadaan baik
Musholla	1	Ruang dalam keadaan baik

Sumber : Buku Profil Sekolah SMP Negeri 19 Surabaya Tahun 2005 dan dari hasil pengamatan yang dilakukan oleh peneliti, pada Jumat, 10 Juni 2005.

2.2.3. Profil SMP Negeri 30 Surabaya

SMP Negeri 30 Surabaya, terletak di Jl. Medokan Semampir Indah Nomor 119, kelurahan Medokan Semampir, kecamatan Sukolilo, kota Surabaya. Sekolah ini berdiri di atas lahan seluas 13.890 m² bersertifikat. Tanah dan bangunannya milik negara. Sekolah ini tergolong sekolah yang tidak difavoritkan oleh masyarakat Surabaya karena tergolong sekolah baru (berdiri tahun 1987-an). Sekolah ini terletak di daerah yang rawan terjadi banjir karena berada di tepi sungai besar, yaitu Kali Wonokromo. Daerah di sekitar sekolah ini juga masih sepi dan merupakan daerah perkampungan baru. Oleh karena itu, sekolah ini tidak terlalu diminati orang tua yang memiliki anak pintar sehingga sekolah ini tidak mendapat input siswa yang bernilai baik.

Di tengah keterbatasan yang dimilikinya, SMP Negeri 30 Surabaya terus bangkit mengejar ketertinggalannya dengan sekolah-sekolah lainnya di Kota Surabaya. Dengan swadaya siswa, SMPN 30 Surabaya mempunyai Masjid yang mampu menampung jamaah sehingga bisa juga dipakai untuk sholat Jumat. Pada tahun 2002, SMP ini mendapat bantuan operasional manajemen peningkatan mutu (BOMM) dari pemerintah. Sejak dikucurkan bantuan itu, SMPN 30 Surabaya mendapat peluang untuk mengembangkan dirinya. Kepala Sekolah saat itu, Drs. Muhammad Nuh, M.Si. mengambil kebijakan memperbaiki dan melengkapi perpustakaan. Selain itu, sekolah membeli peralatan olah raga lengkap, alat musik lengkap, dan juga digunakan untuk mengadakan bimbingan belajar, dan kegiatan-kegiatan ekstrakurikuler. Kebijakan itu dilanjutkan oleh penggantinya, yaitu Drs. Massjaroch Kohar, M.M. Dan setelah proyek itu berakhir, ternyata kepala sekolah, dan guru/karyawan SMPN 30 Surabaya tidak putus asa untuk terus meningkatkan mutu siswa SMPN 30 Surabaya. Kepala sekolah meneruskan kebijakan terdahulu dengan meminta dukungan dari komite sekolah. Hasilnya, sekolah ini mampu menjadi juara pertama lomba sekolah sehat dan UKS se Jawa Timur, sebuah prestasi yang luar biasa. SMP Negeri 30 Surabaya juga terus memperbaiki fasilitas sekolah, yaitu mempercantik Masjid, memperbaiki kamar kecil siswa, menambah ruang kelas, dan membangun lapangan olah raga. Selain itu, sekolah ini juga memiliki kebun TOGA. Di bidang pembinaan akademik, kepala sekolah, Drs. Massjaroch Kohar, M.M, mengambil kebijakan untuk memberi tambahan belajar berupa bimbingan belajar (Bimbel) tidak hanya untuk siswa kelas 3 tetapi juga siswa kelas 1 dan kelas 2. Hasilnya, pada tahun

pelajaran 2004/2005 kemarin, jumlah siswa yang tidak lulus menurun. SMP Negeri 30 Surabaya didukung oleh guru sebanyak 62 orang, yaitu Guru Tetap berstatus PNS dan PNSD sebanyak 46 orang, dan guru kontrak/bantu sebanyak 2 orang, dan swadaya sekolah sebanyak 14 orang. Guru-guru tersebut memiliki kualifikasi pendidikan S2 sebanyak 1 orang, S1 sebanyak 52 orang, dan Diploma/Sarmud sebanyak 9 orang. Sebanyak 9,7% guru di sekolah ini mengajar tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan terakhirnya. Rata-rata beban mengajar guru di sekolah ini adalah 24 jam mengajar. Beban ini tergolong berat. Selain itu, untuk mengurus administrasi dan kebersihan, SMPN 30 Surabaya didukung oleh pegawai administrasi sebanyak 7 orang dengan kualifikasi pendidikan S1 sebanyak 3 orang dengan status PNS sebanyak 1 orang, dan Honorer swadaya sekolah sebanyak 2 orang. Sedangkan yang berlatar belakang pendidikan SMA sebanyak 4 orang dengan status semuanya honorer swadaya sekolah/PTT). Sedangkan untuk mengurus kebersihan dan keamanan didukung oleh 6 orang dengan kualifikasi pendidikan SMP sebanyak 3 orang, dan SD sebanyak 3 orang yang semuanya merupakan pegawai yang dibayar dari swadaya sekolah.

Dari pengamatan yang dilakukan, SMP Negeri 30 Surabaya terlihat luas, bersih, dan asri. Suasana tenang dan nyaman karena sekolah ini tidak berada di daerah yang ramai. Sarana dan prasarana yang dimiliki SMP Negeri 30 Surabaya dapat kita lihat pada tabel 5.

Tabel 5. Kondisi Sarana dan Prasarana SMPN 30 Surabaya Tahun 2005

Sarana dan Prasarana	Jumlah	Keterangan
Laboratorium IPA	1	Ruang dalam keadaan baik
Laboratorium Bahasa	1	Ruang dalam keadaan baik
Laboratorium Komputer :		
1. Ruang Komputer	1	Ruang dalam keadaan baik
2. Komputer	24	Komputer dalam keadaan baik
Ruang Kelas (21 Rombongan)	14	Ruang dalam keadaan baik
Perpustakaan :		
1. Ruang perpustakaan	1	Ruang dalam keadaan baik
2. Koleksi Buku		Koleksi buku masih kurang
Ruang Kepala Sekolah	1	Ruang dalam keadaan baik
Ruang Tata Usaha	1	Ruang dalam keadaan baik
UKS	1	Ruang dalam keadaan baik
Kamar kecil siswa	6	Ruang dalam keadaan baik
Kamar kecil guru/karyawan	1	Ruang dalam keadaan baik
Kamar kecil kepala sekolah	1	Ruang dalam keadaan sangat baik
Taman TOGA	1	Keadaan terawat baik
Lapangan olah raga	1	Keadaan baik
Masjid	1	Ruang dalam keadaan sangat baik

Sumber : Buku Profil Sekolah SMP Negeri 30 Surabaya Tahun 2005 dan hasil pengamatan yang dilakukan oleh peneliti, pada Sabtu, 11 Juni 2005.

2.2.4. Profil SMP Negeri 8 Surabaya

SMP Negeri 8 Surabaya terletak di JL. Bunguran 15-17, kelurahan Bongkaran, kecamatan Pabean Cantikan, kota Surabaya. Sekolah ini berada di kawasan perdagangan kota Surabaya. Luas lahan sekolah ini 1.866,6 m² dengan status kepemilikan tanah sertifikat Hak Milik dan bangunan milik negara. Sekolah ini bertipe B dan mendapat nilai akreditasi A. Sekolah ini menampung sebanyak 887 siswa, yaitu kelas I sebanyak 280 siswa, kelas II sebanyak 296 siswa, dan kelas III sebanyak 291 siswa. Jumlah ruang kelas yaitu 12 ruang kelas dengan 21 rombongan kegiatan belajar, terdiri atas kelas 1 sebanyak 7 kelas, kelas 2 sebanyak 7 kelas, dan kelas 3 sebanyak 7 kelas. SMP Negeri 8 Surabaya didukung oleh guru sebanyak 48 orang, yaitu Guru Tetap (PNS dan PNSD)

sebanyak 40 orang, dan guru kontrak/bantu sebanyak 2 orang, dan swadaya sekolah sebanyak 6 orang. Guru-guru tersebut memiliki kualifikasi pendidikan S2 sebanyak 2 orang, S1 sebanyak 39 orang, dan Diploma/Sarmud sebanyak 5 orang, dan SMA/SMK sebanyak 2 orang. Sebanyak 16,67% guru di sekolah ini mengajar tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan terakhirnya. Rata-rata beban mengajar guru di sekolah ini adalah 20 jam mengajar. Beban ini tergolong tidak terlalu berat dan mendekati ideal. Selain itu, untuk mengurus administrasi dan kebersihan, SMPN 8 Surabaya didukung oleh pegawai administrasi sebanyak 5 orang dengan kualifikasi pendidikan SMA sebanyak 4 orang dengan status PNS sebanyak 1 orang, honorer swadaya sekolah/PTT sebanyak 3 orang. Sedangkan untuk mengurus kebersihan dan keamanan didukung oleh 2 orang dengan kualifikasi pendidikan SMP sebanyak 1 orang, dan SD sebanyak 1 orang yang semuanya merupakan pegawai yang dibayar dari swadaya sekolah.

Dari pengamatan yang dilakukan, SMP Negeri 8 Surabaya terlihat sempit, kurang bersih, dan tidak nyaman. Hal ini disebabkan sempitnya lahan dan sekolah ini berada di daerah perdagangan yang ramai dan dekat rel kereta api. Selain itu, kesadaran hidup bersih pada diri siswa sangat kurang karena terpengaruh kebiasaan hidup di rumah yang kurang baik. Sarana dan prasarana yang dimiliki SMP Negeri 8 Surabaya dapat kita lihat pada tabel 6.

Tabel 6. Kondisi Sarana dan Prasarana SMPN 8 Surabaya

Sarana dan Prasarana	Jumlah	Keterangan
Laboratorium IPA	1	Ruang dalam keadaan baik
Laboratorium Komputer :		
1. Ruang Komputer	1	Ruang dalam keadaan baik
2. Komputer	24	Komputer dalam keadaan baik
Ruang Kelas (21 Rombongan)	12	Ruang dalam keadaan baik
Perpustakaan :		
1. Ruang perpustakaan	1	Ruang dalam keadaan cukup
2. Koleksi Buku		Koleksi buku masih kurang
Ruang Kepala Sekolah	1	Ruang dalam keadaan baik
Ruang Tata Usaha	1	Ruang dalam keadaan baik
UKS	1	Ruang dalam keadaan baik
Kamar kecil siswa	6	Ruang dalam keadaan cukup
Kamar kecil guru/karyawan	2	Ruang dalam keadaan cukup
Kamar kecil kepala sekolah	1	Ruang dalam keadaan baik
Ruang Serbaguna	1	Ruang dalam keadaan baik
Musholla	1	Ruang dalam keadaan sangat baik

Sumber : Buku Profil Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya Tahun 2005 dan dari hasil pengamatan yang dilakukan oleh peneliti, pada Senin, 13 Juni 2005.

Di tengah keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki akibat dari sempitnya lahan, SMPN 8 Surabaya ternyata mampu meraih sejumlah prestasi, misalnya juara pertama lomba voli, lomba baca Al Qur'an, dan berbagai lomba seni. Dan jumlah siswa yang tidak lulus relatif kecil. Namun, yang menjadi keprihatinan kepala sekolah beserta guru di SMPN 8 Surabaya adalah masih banyak orang tua siswa yang memaksa anak perempuannya untuk menikah di usia muda. Mungkin ini dipengaruhi oleh keyakinan dan adat-istiadat yang tidak boleh menolak lamaran/pinangan. Jika kondisi seperti ini terus berlanjut dikhawatirkan angka anak putus sekolah sangat besar. Namun, kepala sekolah ini, Drs. Edi Darminto, mengambil kebijakan untuk mengajak orang tua untuk lebih peduli pada pendidikan anak dengan menunggu sampai anak tersebut menyelesaikan sekolahnya sampai lulus SMP. Bahkan tak jarang, kepala sekolah menyuruh

beberapa guru yang dekat dengan siswa untuk menemui pihak calon besan dari orang tua siswa tersebut. Hal ini dilakukan untuk mencegah terjadinya anak putus sekolah. Selain itu, permasalahan lainnya adalah pemahaman yang kurang dari orang tua siswa terhadap pendidikan. Orang tua menganggap menyekolahkan anaknya seperti kulakan barang dagangan. Mereka menuntut adanya keuntungan yang seringkali tidak masuk akal. Hal ini dapat dimaklumi karena sebagian besar orang tua siswa di sekolah ini berasal dari pedagang kelas menengah ke bawah. Namun, sedikit demi sedikit pemikiran seperti itu bisa dihilangkan sejak sering dilakukannya komunikasi antara sekolah dengan orang tua siswa melalui edaran yang dibagikan tiap pengambilan rapor. Semua itu dilakukan untuk memajukan sekolah.

2.2.5. Profil SD Negeri Kertajaya XIII (Pucang Jajar II) Surabaya

SD Negeri Kertajaya XIII terletak di JL. Pucang Jajar, kelurahan Pucang Jajar, kecamatan Gubeng, kota Surabaya. Sekolah ini termasuk dalam tipe C. Sekolah ini merupakan sekolah dasar negeri favorit masyarakat Kota Surabaya. Hal ini karena sejak dahulu sarana dan prasarana yang dimiliki SD ini lengkap dibandingkan dengan SD lainnya dan lulusan SD ini banyak diterima di SMP negeri favorit. Dengan luas lahan 2560 m² dan status kepemilikan adalah milik negara, SD ini mampu menjadi primadona orang tua dalam menyekolahkan anaknya. SD ini mampu menampung 511 siswa, dalam 7 ruang kelas dengan 12 rombongan kegiatan belajar. Di bawah kepemimpinan kepala sekolah sekarang

ini, Drs. Mohamad Na'im, M.M, SD Kertajaya XIII terus bersaing dengan SD Kertajaya XII yang berada satu kompleks dan juga dengan SD-SD lainnya yang juga terus menanjak prestasinya. SD ini didukung oleh 12 orang guru, yaitu 9 orang guru tetap, dan 3 orang Guru Kontrak/bantu. Dengan kualifikasi pendidikan S2 sebanyak 1 orang, S1 sebanyak 9 orang, dan Diploma/Sarmud sebanyak 2 orang. Rata-rata beban mengajar guru, yaitu guru kelas 1 sebanyak 28 jam mengajar, guru kelas 2 adalah 30 jam mengajar, guru kelas 3 adalah 40 jam mengajar, guru kelas 4 adalah 42 jam mengajar, guru kelas 5 adalah 42 jam mengajar, dan guru kelas 6 adalah 42 jam mengajar. Untuk memenuhi kebutuhan administrasi, SD ini mempunyai 2 orang pegawai administrasi dengan pendidikan SMA dan mereka berstatus honorer swadaya sekolah. Sarana dan Prasarana yang dimiliki oleh SD ini dapat kita lihat pada tabel 7 berikut ini :

Tabel 7. Kondisi Sarana dan Prasarana SDN Kertajaya XIII Surabaya

Sarana dan Prasarana	Jumlah	Keterangan
Laboratorium IPA	1	Ruang dalam keadaan baik
Laboratorium Komputer :		
1. Ruang Komputer	1	Ruang dalam keadaan baik
2. Komputer	24	Komputer dalam keadaan baik
Ruang Kelas (12 Rombongan)	7	Ruang dalam keadaan baik
Perpustakaan :		
1. Ruang perpustakaan	1	Ruang dalam keadaan cukup
2. Koleksi Buku		Koleksi buku cukup baik
Ruang Kepala Sekolah	1	Ruang dalam keadaan baik
Ruang Tata Usaha	1	Ruang dalam keadaan baik
UKS	1	Ruang dalam keadaan baik
Kamar kecil siswa	3	2 Ruang dalam keadaan baik, 1 ruang dalam keadaan cukup.
Kamar kecil guru/karyawan	2	Ruang dalam keadaan cukup
Kamar kecil kepala sekolah	1	Ruang dalam keadaan baik
Ruang Serbaguna	1	Ruang dalam keadaan baik
Musholla	1	Ruang dalam keadaan sangat baik

Sumber : Buku Profil Sekolah SD Negeri Kertajaya XIII Surabaya Tahun 2005 dan dari hasil pengamatan yang dilakukan oleh peneliti, pada Selasa, 14 Juni 2005.

2.2.6. Profil SD Negeri Medokan Semampir II Surabaya

SD Negeri Medokan Semampir II-260 terletak di JL. Semampir Gang Kelurahan Nomor 124, kelurahan Medokan Semampir, kecamatan Sukolilo, kota Surabaya. Di atas lahan seluas 2300 m² dengan status kepemilikan milik negara sekolah ini menampung sebanyak 179 siswa. Sekolah ini termasuk dalam tipe C. Sekolah ini terdiri atas 7 ruang kelas dengan 6 rombongan kegiatan belajar dan 1 kelas khusus. Kelas khusus ini adalah kelas yang diperuntukkan anak berkebutuhan khusus karena sekolah ini sejak tahun 2003 ditunjuk sebagai sekolah inklusi. Di bawah kepemimpinan Titik Sofiatun, S.Pd., M.M. sejak tahun 2000, SD ini terus berbenah diri agar mampu bersaing dengan SD Medokan Semampir I dan juga dengan SD Klampis Ngasem-yang menjadi primadona SD Negeri di kawasan Surabaya Timur. Didukung oleh 8 orang guru dengan status guru tetap sebanyak 4 orang, guru kontrak/bantu sebanyak 2 orang, dan guru tidak tetap sebanyak 2 orang. Guru-guru tersebut memiliki kualifikasi pendidikan S2 sebanyak 1 orang, S1 sebanyak 4 orang, Diploma/Sarmud sebanyak 2 orang, dan SMA/SMK sebanyak 1 orang. Selain itu juga memiliki pegawai administrasi sebanyak 1 orang dengan pendidikan SMA dan berstatus honorer swadaya sekolah. Rata-rata beban mengajar guru, yaitu guru kelas 1 adalah 28 jam mengajar, guru kelas 2 adalah 30 jam mengajar, guru kelas 3 adalah 40 jam mengajar, guru kelas 4 adalah 42 jam mengajar, guru kelas 5 adalah 42 jam mengajar, dan guru kelas 6 adalah 42 jam mengajar. SD ini terus melengkapi sarana dan prasarana yang dimilikinya agar mampu menarik minat masyarakat

untuk menyekolahkan anaknya di SD ini. Sarana dan prasarana yang dimiliki oleh sekolah ini dapat kita lihat dalam tabel 8 berikut ini :

Tabel 8. Kondisi Sarana dan Prasarana SDN Medokan Semampir II Surabaya

Sarana dan Prasarana	Jumlah	Keterangan
Laboratorium Komputer :		
1. Ruang Komputer	1	Ruang dalam keadaan baik
2. Komputer	10	Komputer dalam keadaan baik
Ruang Kelas (12 Rombongan)	7	Ruang dalam keadaan baik
Perpustakaan :		
1. Ruang perpustakaan	1	Ruang dalam keadaan kurang
2. Koleksi Buku		Koleksi buku kurang
Ruang Kepala Sekolah	1	Ruang dalam keadaan kurang
Ruang Tata Usaha	1	Ruang dalam keadaan cukup baik
UKS	1	Ruang dalam keadaan baik
Kamar kecil siswa	2	Ruang dalam keadaan baik,
Kamar kecil guru/karyawan	1	Ruang dalam keadaan baik
Kamar kecil kepala sekolah	1	Ruang dalam keadaan baik
Ruang Serbaguna	1	Ruang dalam keadaan kurang
Ruang Guru	1	Ruang dalam keadaan baik

Sumber : Buku Profil Sekolah SD Negeri Medokan Semampir II Surabaya Tahun 2005 dan hasil pengamatan yang dilakukan oleh peneliti, pada Rabu, 15 Juni 2005.

2.2.7. Profil SD Negeri Wonorejo Surabaya

SD Negeri Wonorejo terletak di Jl. Wonorejo Rungkut Gg. Kelurahan, kelurahan Wonorejo, kecamatan: Rungkut, kota Surabaya. Di atas lahan seluas 3230m² dengan status kepemilikan milik negara, sekolah ini menampung sebanyak 449 siswa. Sekolah ini termasuk dalam tipe C. Sekolah ini terdiri atas 8 ruang kelas dengan 12 rombongan kegiatan belajar. Sekolah ini menjadi sekolah tujuan utama masyarakat di daerah kelurahan Wonorejo dan sekitarnya karena hanya ada satu sekolah ini. Perkembangan sekolah ini menunjukkan ke arah positif. Mungkin ini disebabkan figur kepala sekolah sekarang ini, Hj. Hartijah, S.Pd., M.M. yang dinilai oleh masyarakat sekitar sangat baik dan penuh pengertian. SD Negeri Wonorejo memiliki 12 orang guru, dengan status yaitu

guru tetap sebanyak 10 orang, dan guru kontrak/bantu/tidak tetap sebanyak 2 orang. Dengan jenjang pendidikan S2 sebanyak 1 orang, S1 sebanyak 8 orang, dan Diploma/Sarmud sebanyak 3 orang, dan SMA/SMK sebanyak 1 orang. Rata-rata beban mengajar guru, yaitu guru Kelas 1 adalah 28 jam mengajar, guru Kelas 2 adalah 30 jam mengajar, guru Kelas 3 adalah 40 jam mengajar, guru Kelas 4 adalah 42 jam mengajar, guru Kelas 5 adalah 42 jam mengajar, dan guru Kelas 6 adalah 42 jam mengajar. Selain itu juga memiliki pegawai administrasi sebanyak 2 orang dengan pendidikan SMA dan berstatus honorer swadaya sekolah.

Sarana dan prasarana yang dimiliki oleh sekolah ini dapat kita lihat pada tabel 9 berikut ini :

Tabel 9. Kondisi Sarana dan Prasarana SDN WonorejoMedokan Semampir II Surabaya

Sarana dan Prasarana	Jumlah	Keterangan
Ruang Kelas (12 Rombongan)	8	Ruang dalam keadaan baik
Perpustakaan :		
1. Ruang perpustakaan	1	Ruang dalam keadaan baik
2. Koleksi Buku		Koleksi buku kurang
Ruang Kepala Sekolah	1	Ruang dalam keadaan baik
Ruang Tata Usaha	1	Ruang dalam keadaan baik
UKS	1	Ruang dalam keadaan baik
Kamar kecil siswa	2	Ruang dalam keadaan baik,
Kamar kecil guru/karyawan	1	Ruang dalam keadaan baik
Kamar kecil kepala sekolah	1	Ruang dalam keadaan baik
Ruang Guru	1	Ruang dalam keadaan baik

Sumber : Buku Profil Sekolah SD Negeri Wonorejo Surabaya Tahun 2005 dan dari hasil pengamatan yang dilakukan oleh peneliti, pada Kamis, 16 Juni 2005.

2.3. Karakteristik Subjek Penelitian

2.3.1. Sekolah Dasar (SD)

Dari tiga sekolah dasar (SD) yang diambil sebagai subjek penelitian semuanya merupakan sekolah dasar negeri (SDN) yang berarti bahwa sekolah yang penyelenggaranya adalah pemerintah bukan yayasan milik swasta. Peraturan yang digunakan di sekolah tersebut mengacu pada peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah. Sebagai sekolah negeri tentunya tiga SD yang menjadi subjek penelitian ini menerapkan prinsip nonprofit artinya adalah memberikan pelayanan publik di bidang pendidikan. Tiga SD tersebut dipimpin oleh kepala sekolah yang berasal dari pegawai negeri sipil (PNS) yang diangkat setelah melewati serangkaian proses yang telah dibakukan dalam sistem kepangkatan dan jabatan dalam birokrasi pendidikan. Begitu pula dengan pengajar yang ada di tiga SD tersebut. Sebagian besar pengajar merupakan pegawai negeri sipil dan hanya sedikit yang berstatus honorer. Ketiga SD tersebut sama-sama bertipe C, yaitu sekolah dengan rombongan kegiatan belajar kurang dari 21 rombongan. Semuanya mendapat nilai akreditasi A. Namun, nilai akreditasi ini tidak serta-merta mencerminkan kualitas sekolah dan penilaian masyarakat terhadap sekolah tersebut. Dari tiga SD negeri tersebut, hanya SD Kertajaya XIII yang menjadi SD negeri favorit masyarakat Surabaya sedangkan dua SD lainnya, yaitu SDN Medokan Semampir II dan SDN Wonorejo bukan merupakan SD negeri favorit. Masyarakat mempunyai penilaian tersendiri tentang kualitas sekolah

berdasarkan kualitas lulusan SD tersebut. SD Kertajaya XIII mampu menghasilkan lulusan yang semuanya dapat meneruskan ke SMP Negeri karena didukung oleh input siswa yang berasal dari keluarga mampu, dan didukung oleh lingkungan yang baik. Sedangkan dua SD lainnya tidak demikian karena tergolong sekolah baru.

2.3.2. Sekolah Menengah Pertama (SMP)

Dari empat sekolah menengah pertama (SMP) yang diambil sebagai subjek penelitian semuanya merupakan sekolah menengah pertama negeri (SMPN) yang berarti bahwa sekolah yang penyelenggaranya adalah pemerintah swasta. Peraturan yang digunakan di sekolah tersebut mengacu pada peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat maupun daerah. Sebagai sekolah negeri, tentunya empat SMP yang menjadi subjek penelitian ini menerapkan prinsip nonprofit artinya adalah memberikan pelayanan publik di bidang pendidikan. Semua SMP tersebut dipimpin oleh kepala sekolah yang berasal dari pegawai negeri sipil (PNS) yang diangkat setelah melewati serangkaian proses yang telah dibakukan dalam sistem kepangkatan dan jabatan dalam birokrasi pendidikan. Begitu pula dengan pengajarnya. Sebagian besar pengajar merupakan pegawai negeri sipil dan hanya sedikit yang berstatus honorer. Keempat SMP tersebut sama-sama bertipe B, yaitu sekolah dengan rombongan kegiatan belajar antara 21 s.d. 26 rombongan. Semuanya mendapat nilai akreditasi A. Namun, nilai akreditasi ini tidak serta-merta mencerminkan kualitas sekolah

dan penilaian masyarakat terhadap sekolah tersebut. SMPN 3 merupakan SMP negeri favorit masyarakat Surabaya, begitu pula dengan SMPN 19 meskipun tergolong sekolah baru. Sedangkan dua SMPN lainnya, yaitu SMPN 8 dan SMPN 30 bukan merupakan SMP negeri favorit. Meskipun SMPN 8 tergolong sekolah lama namun karena lingkungan sekitar sekolah yang kurang mendukung menyebabkan sekolah tersebut kurang diminati oleh masyarakat. Masyarakat mempunyai penilaian tersendiri tentang kualitas sekolah berdasarkan kualitas lulusan SMP tersebut. Lulusan SMPN 3 dan 19 banyak meneruskan ke SMP Negeri karena didukung oleh input siswa yang berasal dari keluarga mampu, dan didukung oleh lingkungan yang baik. Sedangkan dua SMP lainnya tidak demikian karena tergolong sekolah yang berada di lingkungan yang kurang mendukung dan kurang dikenal masyarakat. Seperti misalnya, SMPN 30 yang terletak di kawasan Medokan Semampir. Sekolah ini menjadi langganan banjir dan seringkali diliburkan apabila banjir sudah masuk ke kelas karena KBM tidak dapat berjalan dengan baik. Selain itu, lingkungan sekitar SMPN 30 sangat rawan terjadi perampasan sepeda di tengah jalan, pencurian, dan penodongan karena masih banyak lahan kosong, dan di situ terdapat kesenjangan ekonomi yang sangat mencolok karena ada perkampungan kumuh yang dikelilingi oleh perumahan elite. Demikian pula dengan SMPN 8 Surabaya. Lingkungan di sekitar SMPN 8 yang dikelilingi perdagangan dan perbedaan status ekonomi antaretnis juga mengkhawatirkan terjadinya tindak kejahatan. Selain itu, hiruk-pikuk perdagangan di lingkungan sekitar sekolah

membuat suasana belajar mengajar kurang nyaman. Ditambah lagi dengan masih banyak orang tua siswa yang kurang peduli terhadap pendidikan anaknya. Ini membuat SMPN 8 tertinggal jauh dengan SMPN 3 meskipun SMPN 3 juga berada di kawasan perdagangan. Hal ini karena SMPN 3 mempunyai kenangan historik dan banyak alumnusnya yang pernah menduduki jabatan penting di pemerintahan sehingga tidak mengherankan kalau SMPN 3 difavoritkan oleh masyarakat Surabaya, selain SMPN 1, dan SMPN 12.

2.4. Identitas Narasumber/Informan

Adapun identitas informan tercantum dalam tabel 10 dan tabel 11.

Tabel 10. Identitas Narasumber/Informan

No	Nama Informan	Instansi/Keterangan	Lokasi Wawancara
1	Drs. Sahudi, M.Pd	Kepala Dinas Pendidikan Kota Surabaya	Ruang Kepala Dinas Pendidikan Kota Surabaya
2	Drs. Arthur Pinontoan, M.M.	Kepala Sub Dinas Dikmenum Dinas Pendidikan Kota Surabaya	Ruang Kasubdin Dikmenum Dinas Pendidikan Kota Surabaya
3	Drs. Bambang Sugiarto, M.B.A, M.M.	Kepala Sub Dinas TK/SD Dinas Pendidikan Kota Surabaya	Ruang Kasubdin TK/SD Dinas Pendidikan Kota Surabaya
4	Drs. Yusuf Masruch	Kepala Seksi Perencanaan Dinas Pendidikan Kota Surabaya	Ruang Perencanaan dan Program Dinas Pendidikan Kota Surabaya
5	Dra. Annasiyah Chamid, M.M	Pengawas Dikmenum Dinas Pendidikan Kota Surabaya	Rumah Informan, Waru Sidoarjo
6	Drs. M. Fadiluddin	Kepala Sekolah SMP Negeri 3 Surabaya	1. SMPN 3 Surabaya 2. Rumah informan, Sukolilo, Surabaya
7	Drs. Edi Darminto	Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya	Rumah Informan, Rungkut, Surabaya
8	Drs. Massjaroch Kohar	Kepala Sekolah SMP Negeri 30 Surabaya	SMP Negeri 30 Surabaya
9	Drs. M. Na'im	Kepala Sekolah SD Negeri Kertajaya XIII Surabaya	SD Negeri Kertajaya XIII Surabaya
10	Titik Sofiyatun, S.Pd. M.M.	Kepala Sekolah SD Negeri Medokan Semampir II Surabaya	SD Negeri Medokan Semampir II Surabaya
11	Drs. Isa Anshori	Ketua II Dewan Pendidikan Kota Surabaya	Kantor Baitul Mal Hidayatullah
12	Windarti, S.E, S.Pi	Sekretaris Plan Indonesia Cabang Surabaya	Kantor Plan Indonesia Cabang Surabaya
13	H. Setiono, S.H.	Ketua Komite Sekolah SMPN 3 Surabaya	SMPN 3 Surabaya

Sumber : Keterangan narasumber/informan

Tabel 11. Identitas Narasumber/Informan (lanjutan)

No	Nama Informan	Instansi	Lokasi Wawancara
14	Ir. Sudjarwo	Ketua Komite Sekolah SMPN 30 Surabaya	SMPN 30 Surabaya
15	Bambang Sujoko, S.E.	Ketua Komite Sekolah SDN Medokan Semampir	SDN Medokan Semampir II Surabaya
16	Endang Suhartini, s.Pd.	Guru SMPN 30 Surabaya	SMPN 30 Surabaya
17	Ny. Muryati, S.Pd.	Guru SMPN 30 Surabaya	SMPN 30 Surabaya
18	Guru Senior (identitas tidak mau diketahui)	-	-
19	Guru (tidak mau diketahui namanya)	SMPN 30 Surabaya	SMPN 30 Surabaya
20	Guru (tidak mau diketahui identitasnya)	-	Rumah informan
21	Sumtamah	Masyarakat/Orang tua siswa	Rumah Informan, Keputih, Surabaya
22	Mutmainah	Masyarakat/orang tua siswa	Rumah Informan, Praban, Surabaya
23	Ny. Heryanto	Masyarakat/orang tua siswa	SDN Kertajaya XIII Surabaya
24	Suryani Duah Aritina	Masyarakat/orang tua siswa	Rumah Informan, Wonokusumo, Surabaya
25	Ny. Yusuf Ibrahim	Masyarakat/Orang tua siswa	Rumah Informan, Sukolilo, Surabaya
26	Drs. M. Alyas, S.H.	Ketua Komisi D (Kesra) DPRD Kota Surabaya	Gedung DPRD Kota Surabaya

Sumber : Keterangan narasumber/informan.

BAB III

DESENTRALISASI PENDIDIKAN DASAR BERBASIS MASYARAKAT DI ERA OTONOMI DAERAH

3.1. Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Pendidikan di Tingkat Sekolah

Pengelolaan pendidikan merupakan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Masalah ini bukan hanya ditanggung oleh pemerintah. Di era Otonomi Daerah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, keinginan masyarakat sangat kuat untuk memperbaiki pendidikan agar tercapai kualitas pendidikan yang baik. Masyarakat menginginkan dilibatkan dalam pengelolaan pendidikan. Masyarakat juga menuntut transparansi pengelolaan pendidikan. Dengan demikian, dibutuhkan partisipasi publik di bidang pendidikan.

Partisipasi publik merupakan keikutsertaan individu, kelompok, atau masyarakat dalam menentukan dan mempengaruhi keputusan-keputusan politik/kebijakan publik. Partisipasi tergantung pada kesadaran politik yaitu kesadaran seseorang akan hak dan kewajiban sebagai warga negara, termasuk dalam mendapat pengajaran/pendidikan. Kesadaran ini menyangkut pengetahuan, pemahaman seseorang tentang lingkungan sosial dan politiknya, peranan dan kewajibannya, minat dan perhatian serta haknya dalam lingkungan tertentu. Partisipasi publik ini juga dibutuhkan dalam pengelolaan pendidikan.

Partisipasi masyarakat dalam pendidikan dapat terwujud melalui bentuk-bentuk interaksi langsung dan tidak langsung antara masyarakat dan lembaga pendidikan (sekolah).

Interaksi antara masyarakat dan sekolah secara tidak langsung dapat diwujudkan melalui saluran yang berfungsi sebagai media atau wadah untuk menampung aspirasi masyarakat. Oleh karena itu di tiap-tiap sekolah perlu dibentuk komite sekolah untuk membantu kelancaran penyelenggaraan pendidikan di sekolah dengan mendayagunakan kemampuan yang ada pada orang tua, masyarakat, dan lingkungan. Komite sekolah harus mengembangkan konsep yang berorientasi kepada pengguna, power sharing, advocacy, dan kemitraan yang difokuskan pada peningkatan mutu pelayanan. Kondisi dan kinerja komite sekolah berbeda di tiap sekolah.

3.1.1. Keberadaan Komite Sekolah di Sekolah

Pembentukan komite sekolah merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan pendidikan nasional melalui upaya peningkatan mutu, pemerataan, dan efisiensi penyelenggaraan pendidikan. Oleh karena itu dukungan dan peran serta masyarakat yang optimal perlu didorong untuk bersinergi dalam suatu wadah, yaitu badan yang mandiri. Badan yang mandiri itu diharapkan dapat menjalankan misinya dengan penuh dedikasi dan tanggung jawab guna membantu terwujudnya tujuan pendidikan nasional. Badan tersebut adalah komite sekolah dengan satuan pendidikan setingkat sekolah dan anggotanya terdiri atas orang tua siswa/wali peserta didik, serta masyarakat sekitar sekolah.

Peraturan yang mendukung pembentukan ini adalah Surat Keputusan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 044/2202 tanggal 2 April 2002. Komite Sekolah berdasar Pancasila dan berlandaskan UUD 1945. Komite Sekolah bertujuan (a) mewadahi dan menyalurkan aspirasi dan prakarsa masyarakat dalam melahirkan kebijakan operasional dan program pendidikan di satuan pendidikan, (b) meningkatkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan, dan (c) menciptakan suasana dan kondisi transparan, akuntabel, dan demokratis dalam penyelenggaraan dan pelayanan pendidikan yang bermutu. Komite sekolah berperan sebagai *advisory, supporting, controlling (agency), dan mediator*. Komite sekolah merupakan organisasi yang mandiri, dan tidak mempunyai hubungan hierarkis dengan lembaga pemerintahan. Komite sekolah tidak mempunyai cabang atau ranting. Dalam melaksanakan tugasnya, komite sekolah harus mempunyai kepengurusan. Pengurus komite terdiri dari ketua, sekretaris, bendahara, dan anggota pengurus lain yang dibutuhkan berikut narasumber. Pengurus komite berjumlah gasal, minimal 9 (sembilan) orang, yang terdiri atas (a) unsur masyarakat, a.l. orang tua/wali siswa, tokoh masyarakat, dunia usaha/dunia industri, organisasi profesi tenaga pendidikan, wakil alumni, dan wakil peserta didik, (b) unsur dewan guru dan yayasan/lembaga penyelenggara pendidikan, (c) Pengurus dipilih dari dan oleh anggota, dan (d) Ketua bukan berasal dari kepala satuan pendidikan. Pemilihan pengurus komite sekolah dilakukan dalam suasana demokratis. Tata hubungan antara komite sekolah dengan satuan pendidikan, dewan pendidikan, dan

instansi lain yang terkait dalam pengelolaan pendidikan adalah bersifat koordinatif. Komite sekolah merupakan mitra sekolah. Setiap awal tahun ajaran, komite sekolah bersama-sama satuan pendidikan menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS).¹

Komite melakukan rapat dengan pihak sekolah tiap ada usulan program baru. Setiap program-program sekolah selalu dimintakan persetujuan komite sekolah. Hal ini diungkapkan oleh, Bapak H. Setiono, Ketua Komite Sekolah SMP Negeri 3 Surabaya. Narasumber kami menambahkan bahwa pembahasan itu dilakukan dalam forum rapat pengurus komite dengan sekolah. Masih menurut narasumber yang sama, komite sekolah di SMPN 3 Surabaya melakukan rapat minimal satu kali dalam satu tahun. Dan yang sering melakukan rapat adalah pengurusnya. Seperti yang diungkapkannya dalam wawancara berikut ini :

“...karena program baru dapat dilaksanakan kalau ada tanda tangan persetujuan dari komite sekolah...tapi begini, biasanya yang melakukan rapat itu para pengurus saja.....dan dari kesepakatan antara pengurus ini kami lalu menyetujui atau menolak program dari sekolah....pembahasan itu dilakukan dalam forum rapat pengurus komite dengan pihak sekolah....posisi kepala sekolah sebagai narasumber...tapi tiap ada program kami mengadakan rapat...ya...minimal pengurusnya saja.”²

Hal senada diungkapkan oleh Bapak Bambang Sujoko, Ketua Komite Sekolah SD Medokan Semampir II Surabaya. Beliau mengatakan bahwa setiap inisiatif

¹ Anggaran Dasar Komite Sekolah SMP Negeri 3 Surabaya

² Wawancara dengan H. Setiono, S.H, Ketua Komite Sekolah SMP Negeri 3 Surabaya. Hari Sabtu, 5 Juni 2005, di ruang serbaguna SMPN 3 Surabaya.

dari kepala sekolah harus disampaikan kepada komite sekolah melalui forum resmi. Seperti yang diungkapkannya dalam wawancara berikut ini :

“... setiap kepala sekolah mempunyai inisiatif untuk memperbaiki sekolah harus disampaikan kepada saya... terus saya, selaku ketua komite, akan memanggil orang tua siswa untuk hadir dalam rapat komite setelah itu diadakan rembukan... setelah setuju... setuju... ya.. program itu baru bisa dijalankan...program-program sekolah selalu dimintakan persetujuan komite sekolah... kalau tidak, program itu tidak bisa dijalankan...misalnya dana pembangunan, ... uang gedung, uang sumbangan komite... dulu istilahnya SPP, uang seragam.... Dan banyak lagi... pokoknya semua harus sepengetahuan komite sekolah.”³

3.1.2. Hubungan Komite Sekolah dengan Sekolah

Hubungan antara komite sekolah dan sekolah berbeda di tiap sekolah tergantung pada situasi dan kondisi sekolah masing-masing (kontekstual).

Di Sekolah Dasar Negeri Medokan Semampir II, komite sekolah yang seharusnya sebagai jembatan penghubung antara pihak sekolah dan orang tua siswa kurang dapat berfungsi dengan baik. Hal itu disebabkan oleh berbagai faktor, yaitu masalah keterbatasan waktu, situasi yang kurang baik, overlapping pengurus komite, dan kepedulian anggota komite sekolah yang relatif rendah, serta masih banyak faktor lainnya. Narasumber penelitian ini, Ibu Titik Sofiatun, Kepala Sekolah SD Medokan Semampir II Surabaya mengatakan bahwa situasi dan keterbatasan waktu merupakan faktor yang cukup dominan mempengaruhi

³ Wawancara dengan Bambang Sujoko, Ketua Komite Sekolah SD Medokan Semampir II Surabaya di Ruang Guru (Kantor SD Medokan Semampir II Surabaya, hari Minggu, 29 Mei 2005, pk 12.00 s.d. selesai.

efektivitas komite sekolah. Seperti yang diungkapkannya dalam wawancara berikut ini :

“.....komite sekolah itu...mereka sebagai jembatan penghubung antara pihak sekolah dan orang tua siswa....tapi seringkali kami sebagai pihak sekolah dihadapkan pada situasi yang harus segera mengambil tindakan....kami ingin ada komunikasi langsung dengan orang tua siswa....sehingga laporan kami (sekolah) tidak hanya sebatas tulisan dan ditumpuk begitu saja oleh komite tapi bisa langsung didengar oleh orang tua siswa.”⁴

Narasumber tersebut menambahkan bahwa keterwakilan orang tua dalam komite di sekolah yang dipimpinnya rendah karena kehadiran orang tua pada rapat-rapat komite juga rendah. Masih menurut narasumber yang sama bahwa keputusan-keputusan yang dihasilkan rapat ketika dilaksanakan berisiko tinggi mendapat tentangan dari orang tua siswa. Seperti yang diungkapkan dalam wawancara berikut ini :

“.....komite sering mengadakan rapat, tapi yang datang itu lho...jarang sekali. Orang tua seringkali tidak datang dalam rapat....rapat selalu sedikit yang datang.... Sebab yang datang cuma sedikit...kalau dilaksanakan kadang-kadang riskan terjadi protes dari orang tua siswa dan sekolah mengharapkan adanya partisipasi langsung dari orang tua siswa terhadap sekolah”.⁵

Narasumber tersebut mengakui kepedulian orang tua siswa terhadap perkembangan sekolah terutama dalam hal pendanaan banyak membantu kelancaran proses belajar mengajar dan keberlangsungan pendidikan. Hal ini

⁴ Wawancara dengan Ibu Titik Sofiatun, Kepala Sekolah SD Medokan Semampir II Surabaya di ruang guru, Minggu, 29 Mei 2005, pk 13.20 s.d. selesai

⁵ Ibid

disebabkan oleh terbatasnya dana pendidikan dari pemerintah. Seperti yang diungkapkan dalam wawancara berikut ini :

“...sekarang ini, sekolah dituntut untuk meningkatkan mutu pendidikan tetapi di tengah kondisi sekarang ini... dana pendidikan dari pemerintah sangat terbatas...kalau dulu ada Dana Bantuan Operasional (DBO)...tapi sekarang tidak ada...bantuan sekarang ini banyak berupa beasiswa yang langsung diterimakan kepada siswa, tapi itu tidak bisa untuk semua siswa. Hanya siswa yang tidak mampu saja yang mendapat beasiswa, seperti PSBMP, atau beasiswa lainnya seperti kompensasi BBM, dan juga JPS....padahal biaya pendidikan itu sangat tinggi...jadi kami sangat berharap kalau orang tua siswa mau membantu...misalnya, untuk perbaikan kelas, pembangunan laboratorium komputer dan IPA, juga untuk penyediaan kelas khusus untuk anak-anak yang berkebutuhan khusus, yaitu untuk keterlambatan belajar....kalau menunggu dana dari pemerintah, saya rasa sekolah tidak akan cepat maju...jadi partisipasi masyarakat sangat diperlukan”.⁶

Meskipun demikian, keberadaan komite sekolah di sekolah dirasakan memiliki banyak manfaat terhadap perkembangan sekolah. Menurut Bapak Muhammad Fadiluddin, Kepala Sekolah SMP Negeri 3, komite sekolah sangat membantu sekolah dalam pengelolaan pendidikan di tingkat sekolah. Seperti yang diungkapkan dalam wawancara berikut ini :

“Kalau tidak ada komite sekolah tentu sekolah ini tidak akan maju....komite sangat membantu kelancaran sekolah dan menjadi media komunikasi yang baik antara orang tua siswa dan sekolah...kalau tidak ada dukungan dari komite sekolah tentu banyak kegiatan sekolah yang tidak dapat berjalan, termasuk kegiatan yang merupakan kegiatan rutin sekolah, seperti pelaksanaan ujian semester....kalau tidak ada iuran komite tentu ujian tidak dapat terlaksana dengan baik....dana dari pemerintah sebenarnya ada tapi jumlahnya kecil dan butuh tambahan dari swadaya sekolah itu....”.⁷

⁶ Op.cit.

⁷ Wawancara dengan Drs. M. Fadiluddin di ruang kepala sekolah pada hari Jumat, 3 Juni 2005, pk.09.00-selesai.

Hal senada juga diungkapkan oleh Bapak Edi Darminto, Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, bahwa komite sekolah sangat membantu kelancaran program sekolah.⁸ Mengenai partisipasi orang tua siswa dalam komite sekolah, Bapak Edi Darminto, kepala sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, mengatakan bahwa keanggotaan orang tua siswa dalam komite sekolah sifatnya wajib dan setiap orang tua siswa pasti menjadi anggota komite sekolah. Narasumber kami tersebut mengakui komite sekolah benar-benar dibutuhkan menjadi wadah orang tua siswa untuk berpartisipasi di sekolah. Seperti yang diungkapkan dalam wawancara berikut ini :

”...kalau mengharapkan partisipasi orang tua siswa secara langsung, saya rasa tidak mungkin...orang tua cenderung lebih suka bila ada saluran yang pasti...mereka curiga kalau dana langsung diserahkan kepada sekolah, mereka beranggapan nanti diselewengkan oleh sekolah. Saya rasa komite sekolah merupakan wadah yang pas untuk mengajak orang tua siswa berpartisipasi.”⁹

Masih menurut narasumber yang sama bahwa kerjasama antara pengurus komite dan pihak sekolah menjadi faktor penentu kemajuan sekolah. Seperti yang diungkapkan dalam wawancara berikut ini :

“...pengurus komite harus punya kepedulian terhadap program-program sekolah...mereka tidak hanya mampu mengiyakan rencana program sekolah tapi harus bisa mengkritisnya....rapat-rapat komite harus disampaikan ke sekolah dan pengurus tidak boleh memaksakan

⁸ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, di rumah beliau, tanggal 23 Juni 2005, pukul 19.00 s.d. selesai.

⁹ Ibid

keinginannya. Mereka harus memperhatikan hasil rapat....ya, rapat dihadiri oleh anggota komite”¹⁰

Seperti halnya di SMP Negeri 8, komite sekolah SMP Negeri 3 Surabaya relatif mampu bekerjasama dengan pihak sekolah.

Kondisi berbeda terjadi di SMP Negeri 30 Surabaya. SMP yang berada di kawasan Medokan Semampir, Kecamatan Sukolilo. Pengurus komite sekolah, yaitu ketua komite sekolah bersikap melebihi kewenangannya sebagai pengurus. Hal ini diungkapkan oleh narasumber kami yang merupakan staf pengajar di SMP tersebut. Menurut beliau, ketua komite sekolah seringkali mempunyai sikap yang kurang baik. Seperti yang diungkapkan dalam wawancara berikut ini:

“...lagaknya itu...seperti pengawas sekolah saja...berani negur-negur guru segala...kami ini guru dan karyawan di sini bukan bawahannya komite sekolah tetapi kami ini punya atasan sendiri, yaitu kepala sekolah...lagaknya itu seperti Bawasko (Badan Pengawas Kota, red)...padahal orang-orang Bawasko sendiri tidak pernah seperti itu...mekanismenya ada sendiri...tidak bisa terus komite mengawasi kinerja kami....haknya apa?...Pagi-pagi sudah datang, terus berada di sekolah sampai siang bahkan sampai sore...kurang kerjaan mungkin dia”¹¹

Meskipun demikian, keberadaan komite sekolah di sekolah tersebut sebenarnya sudah baik. Seperti yang dikatakan oleh Bapak Massjaroch Kohar, Kepala Sekolah SMP Negeri 30 Surabaya berikut ini :

¹⁰ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, di rumah beliau, tanggal 23 Juni 2005, pukul 19.00 s.d. selesai.

¹¹ Wawancara dengan salah satu guru yang tidak mau disebut namanya di halaman SMP Negeri 30 Surabaya selepas pulang sekolah pada 28 Juni 2005 pk. 12.00 s.d. selesai.

“...komite sekolah, menurut saya sudah banyak membantu sekolah...walaupun ketua komite dan beberapa pengurusnya kadang-kadang bersikap kurang baik terhadap guru dan karyawan di sini...tapi saya rasa itu sifatnya personal...kalau impersonalnya saya nilai sudah cukup baik...komite banyak membantu sekolah. Kegiatan-kegiatan sekolah banyak didukung oleh komite sekolah...memang kami selaku pimpinan sekolah tidak mau terlalu didikte oleh komite sekolah. Kami bukan bawahan komite sekolah...tapi kami dan komite merupakan mitra yang sifatnya koordinatif...saling membantu...kalau komite terlalu memaksakan kehendaknya kepada sekolah, biasanya saya mengambil jalan tengah...win-win solution lah...tapi memang benar kalau pengurus komite yang tidak kooperatif bisa menghambat penyelenggaraan pendidikan di sekolah...”¹²

3.1.3. Kontribusi Masyarakat (Orang Tua Siswa, dan Masyarakat) kepada Sekolah

Kontribusi masyarakat kepada sekolah dapat terwujud apabila masyarakat peduli terhadap penyelenggaraan pendidikan. Kontribusi masyarakat bermacam-macam bentuknya, baik berupa materi maupun nonmateri. Kontribusi ini dapat disalurkan melalui komite sekolah maupun diserahkan langsung kepada sekolah. Kontribusi konkret masyarakat, terutama orang tua siswa adalah pembayaran iuran komite sekolah dan uang pembiayaan lainnya (uang gedung, uang tahunan, dsb). Besarnya biaya itu ditentukan oleh komite sekolah berdasarkan hasil rapat antara pihak sekolah dan komite sekolah (seluruh orang tua siswa baru juga diajak rapat). Biaya pendidikan itu besarannya sangat variatif tergantung pada kebutuhan dan kondisi sekolah masing-masing.

¹² Wawancara dengan Drs. Massjaroch Kohar di ruang Kepala Sekolah pada hari Senin tanggal 27 Juni 2005 di Ruang Kepala Sekolah SMP Negeri 30 Surabaya pk.

Menurut Ibu Yusuf Ibrahim, orang tua siswa SMPN 19 Surabaya, orang tua ikut dimintai pendapat oleh pihak sekolah dalam pembangunan sarana dan prasarana sekolah. Biasanya dilakukan pada awal masuk sekolah. Seperti yang diungkapkan dalam wawancara berikut ini :

“...ya, orang tua ikut dimintai pendapat oleh sekolah...pada awal masuk dulu ada rapat untuk menentukan uang gedung...di situ ada lembaran yang berisi rincian rencana pembangunan...di situ ditulis anggarannya berapa...kemudian kita mengisinya sesuai dengan kemampuan kita...meskipun ada paling sedikit berapa..gitu”.¹³

Hal senada diungkapkan oleh Ibu Mutmainah, orang tua siswa SMPN 7 Surabaya dan orang tua alumni SMPN 3 Surabaya.¹⁴

Menurut Ibu Yusuf Ibrahim, orang tua siswa SMPN 19 Surabaya bahwa besar sumbangan yang harus dibayar ke sekolah untuk pemeliharaan gedung itu tergantung pada kemampuan dari orang tua meskipun ada jumlah minimalnya, orang tua masih bisa meminta keringanan. Dan pembayaran SPP (iuran komite) untuk di sekolah anaknya itu tergantung pada besar donasinya dan donasi itu sifatnya sukarela. Namun jumlah minimal yang harus dibayar itu ditentukan. Seperti yang diungkapkan dalam wawancara berikut ini :

“...Bayar sekolahnya tiap bulan sekitar 50 ribuan...untuk uang gedungnya sekitar 2 jutaan.....untuk SPPnya tergantung donasinya...dan itu sifatnya sukarela... tapi kalau pokok

07.00 s.d. selesai.

¹³ Wawancara dengan Ibu Yusuf Ibrahim, orang tua siswa SMPN 19 Surabaya pada hari Jumat, 24 Juni 2005 di rumah beliau pk. 17.00 s.d selesai.

¹⁴ Wawancara dengan Ibu Mutmainah, pada hari Selasa, 14 Juni 2005 di rumah narasumber, pk. 11.00 s.d. selesai

pembayarannya ada sekitar 30 ribuan” Sedangkan untuk uang tahunan wajib dibayar di muka saat daftar ulang.”¹⁵

Menurut narasumber, Bu Suryani, orang tua siswa SMP Negeri 8 Surabaya bahwa penentuan pembayaran sekolah dan uang pemeliharaan ditentukan oleh komite sekolah melalui musyawarah anggotanya. Orang tua boleh tidak setuju dengan besarnya uang pembangunan tetapi harus menyampaikannya secara benar melalui komite sekolah atau bisa langsung ke kepala sekolah.¹⁶

Pembayaran uang gedung dan uang sekolah diperlukan untuk kelancaran kegiatan belajar mengajar dan peningkatan mutu pendidikan. Diakui oleh Bapak Edi Darminto, kepala sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, bahwa fasilitas pendidikan yang diberikan oleh pemerintah masih kurang memadai. Masalahnya adalah keterbatasan dana pemerintah. Untuk itu diperlukan partisipasi dari masyarakat dalam pendanaan dan juga kepedulian orang tua terhadap pendidikan anak. Namun, diakui oleh narasumber tersebut banyak orang tua yang merasa keberatan dengan tarikan seperti itu. Hal ini menurut beliau disebabkan oleh keadaan sosial dan ekonomi dari orang tua siswa di tengah krisis ekonomi. Selain itu, masih menurut beliau dikarenakan oleh pemberitaan yang tidak lengkap dari media massa mengenai subsidi pendidikan. Seperti yang diungkapkan dalam wawancara berikut ini :

¹⁵ Wawancara dengan Ibu Yusuf Ibrahim, orang tua siswa SMPN 19 Surabaya pada hari Jumat, 24 Juni 2005 di rumah beliau pk. 17.00 s.d selesai.

“...Krisis ekonomi, dan krisis-krisis lainnya, serta informasi yang tidak lengkap dari media massa yang diterima masyarakat menyebabkan mereka bergejolak. Masyarakat mengetahuinya sepotong-potong...tidak pernah mereka berpikir bahwa subsidi pendidikan hanya diberikan kepada yang tidak mampu secara bergantian karena dana yang turun terbatas...tapi di koran seringkali ditulis seperti misalnya biaya ujian gratis, SPP gratis, dan semacamnya...sehingga masyarakat ngertinya itu untuk semua siswa. Kemudian itu dimanfaatkan oleh oknum-oknum tertentu untuk menekan sekolah dan dipakai untuk menaikkan popularitasnya, dipakai seperti barang dagangan untuk kepentingan tertentu, terutama dipakai untuk janji-janji caleg atau parpol...sekarang ini serba repot, masyarakat seringkali termakan berita-berita tidak bertanggung jawab seperti itu...kalau saya secara pribadi biasanya menyerahkan sepenuhnya kepada komite sekolah dan aturan dari pemerintah”¹⁷

Anggapan sebagian masyarakat adalah hasil dari pendidikan dapat dilihat secara langsung. Mereka juga seringkali langsung terpengaruh oleh berita di koran tanpa mengerti substansi berita itu. Langkah orang tua siswa/masyarakat dalam menyikapi tarikan sumbangan sekolah seringkali terkesan frontal. Seperti diungkapkan oleh salah satu narasumber yang keberatan diketahui identitasnya berikut ini :

“...Pernah, suatu ketika saya didatangi oleh wali murid...dia tiba-tiba masuk ke ruangan saya tanpa permisi dan langsung meletakkan guntingan koran di meja saya sambil bicara dengan bahasa Madura yang saya tidak ngerti sama sekali maksudnya...maklum saya bukan orang Madura...Bapak itu lalu saya ingatkan kalau saya bukan orang Madura. Dengan sedikit kurang sopan, orang itu malah menaikkan kakinya...duduk jigrang...lalu saya bilang...maaf, Pak..kalau bisa apa yang Bapak ingin sampaikan...lalu dia saya ajak bicara pakai bahasa Jawa halus...saya pikir biar aja dia nggak ngerti yang saya

¹⁶ Wawancara dengan Bu Suryani Diah Aritina, Rabu, 15 Juni 2005 di rumah narasumber, pk. 19.00 s.d. selesai.

¹⁷ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, di rumah beliau, tanggal 23 Juni 2005, pukul 19.00 s.d. selesai.

omongkan... lalu baru dia mau ngomong pakai bahasa Indonesia yang dicampur pakai bahasa Suroboyoan... banyak kata-kata yang nggak sopan, yang intinya mencela ketua komitennya.... ternyata dia keberatan masalah sumbangan insidental, atau orang nyebutnya sumbangan uang gedung. Dia termakan berita di koran yang mengatakan bahwa sekolah itu gratis...”¹⁸

Selain itu kondisi kultural masyarakat juga mempengaruhi pola pikir masyarakat dalam memaknai pendidikan. Kepercayaan dan adat-istiadat yang masih dipakai oleh masyarakat tidak bisa hilang begitu saja. Seperti misalnya, adanya anggapan bahwa menolak pinangan sebagai hal yang tabu masih ada dalam pikiran sebagian masyarakat, misalnya pada masyarakat Madura-yang terkenal sebagai masyarakat santri. Menolak pinangan diyakini akan menghambat jodoh dan rejeki anaknya sehingga mereka menerima anaknya dipinang orang walaupun usianya masih terlalu muda. Akibatnya orang tua siswa tersebut menganggap bahwa bersekolah bukan merupakan suatu kebutuhan mendasar namun hanya sekadarnya saja. Mereka menjadi tidak peduli pada pendidikan anaknya. Seperti terungkap dari pernyataan salah seorang narasumber kami yang tidak berkenan disebutkan namanya berikut ini :

“...masyarakat yang malah terkenal agamis sulit diajak membangun pendidikan nonagama... selain itu, nikah muda menjadi fenomena yang cukup menarik di kalangan masyarakat tertentu, misalnya masyarakat Madura... banyak orang tua siswa, terutama yang anaknya perempuan menganggap bahwa sekolah itu sia-sia karena perempuan itu akan masuk dapur. jadi tidak perlu sekolah sampai tinggi. Cukup bisa baca tulis saja.... masih kecil sudah dijodohkan jadi kadangkala pemerintah

¹⁸ Wawancara dengan salah satu narasumber yang tidak mau diketahui identitasnya.

dan sekolah sudah ngoyo untuk membangun pendidikan tapi masyarakat malah gak *ngereken*...”¹⁹

Seperti yang diungkapkan oleh Ibu Sumtamah, salah seorang orang tua siswa, bahwa anaknya tidak perlu bersekolah sampai tinggi. Baginya, yang terpenting, anaknya itu sudah bisa mencari uang/bekerja, dan dia menganggap bahwa sekolah hanya menghabiskan uang.

“...buat apa sekolah, kalau bayarnya mahal... gak malah untung, malah rugi... yang penting bisa makan... cukup SD lah... ada yang ngajak kawin langsung saya berikan. Sekolah itu memang habiskan uang... bayarnya mahal... anak saya lulus SD saya suruh kerja... dari hasil kerjanya itu dipakai bayar sekolah”.²⁰

Untuk pembangunan sarana fisik, sekolah membutuhkan dukungan dari orang tua siswa. Perbaikan kelas, pembangunan masjid/musholla, pembangunan aula, pembangunan laboratorium, dan sebagainya harus mendapat dukungan penuh dari orang tua siswa. Bantuan dari orang tua siswa dapat disalurkan secara langsung selain dari iuran komite sekolah dan pembayaran uang gedung. Misalnya dalam pembangunan Masjid di SMP Negeri 30 Surabaya. Menurut narasumber kami, Ibu Muryati, salah seorang guru senior di SMP Negeri 30 Surabaya, pembangunan Masjid berasal dari sumbangan siswa, orang tua siswa, guru, dan masyarakat sekitar. Seperti yang diungkapkan berikut ini :

¹⁹ Wawancara dengan salah satu narasumber yang tidak mau disebut namanya, berprofesi sebagai guru, tentang kebijakan pendidikan, pada hari Jumat, 27 Juni 2005 pk.09.00 di sekolahnya.

²⁰ Wawancara dengan Ibu Sumtamah, salah seorang orang tua siswa yang anaknya tidak tamat SMP. 27 Juni 2005 di rumah narasumber.

“Dulu waktu kita bangun masjid, kita mendapat bantuan dari siswa, orang tua siswa, guru, dan masyarakat sekitar...Bantuan itu berupa uang, semen, pasir, kubah masjid, prasasti, dan banyak lagi...memang masjid sini merupakan swadaya warga sekolah...tidak ada dari pemerintah.”²¹

Menurut narasumber yang lain, Ibu Endang Suhartini, guru di SMPN 30 Surabaya, bantuan dari komite sekolah memiliki manfaat sangat besar. Beliau mengungkapkan dukungan orang tua terhadap program-program sekolah sangat penting.

“...kalau orang tua dan komitenya sudah tidak peduli lagi terhadap sekolahnya terus bagaimana....anggaran dari pemerintah memang ada tapi karena inginnya masyarakat itu fasilitas sekolah yang lengkap dan canggih jadi mau-tidak mau mereka para orang tua itu bayar....memang fasilitas yang baik itu mahal harganya.”²²

Di SMP Negeri yang menjadi subjek penelitian ini, pada umumnya kontribusi masyarakat sekitar sekolah tergolong cukup rendah. Kondisi itu disebabkan oleh adanya sistem seleksi berdasarkan nilai yang akhirnya membuat siswa yang tinggal di daerah sekitar sekolah tidak otomatis diterima di sekolah tersebut. Akibatnya, masyarakat sekitar yang anaknya tidak bersekolah di sekolah tersebut enggan memberikan perhatian dan kontribusi kepada sekolah yang berada di dekat tempat tinggalnya. Mereka menganggap tidak berkepentingan terhadap sekolah tersebut. Hal ini terungkap dari pernyataan narasumber kami, Ibu Mutmainah, yang menyatakan berikut ini :

²¹Wawancara dengan Ibu Muryati, S.Pd., salah satu guru SMP Negeri 30 Surabaya pada hari Selasa, 21 Juni 2005 pk. 17.00 s.d. selesai di rumah narasumber.

“...ketika dulu anak saya sekolah di SMP 3 ...saya mau-mau saja ditariki sumbangan oleh SMP itu...tapi...sekarang anak saya sudah lulus dan adiknya itu sekolah di SMP lain...jadi untuk apa saya nyumbang ke SMP dekat rumah saya itu...nggak ada gunanya.”²³

Masyarakat sekitar sekolah juga tidak terlalu tertarik untuk bergabung dalam komite sekolah di sekolah yang berada di lingkungan rumahnya. Padahal sebenarnya, partisipasi masyarakat sekitar sekolah dalam komite sekolah sangat diharapkan. Seperti yang diungkapkan kepala sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, Bapak Edi Darminto, berikut ini :

“ ...masyarakat sekitar sini sebenarnya bisa jadi anggota komite sekolah dan itu sangat diharapkan...tapi pada umumnya mereka enggan jika anaknya tidak sekolah di sini. Baru kalau anaknya sekolah di sini, jadi murid di sini, mereka mau...hanya seperti itu...kalau nggak ada untungnya bagi mereka tentu tidak mau...masyaarkat sekarang memang seperti itu....”²⁴

Kondisi berbeda terjadi di SD Negeri. Masyarakat sekitar SD relatif aktif memberikan perhatian dan kontribusi kepada sekolah yang berada di dekat tempat tinggalnya. Hal ini disebabkan sistem penerimaan siswa di SD yang tidak menggunakan seleksi sehingga siapa saja bisa menjadi siswa di SD situ, termasuk putera-puteri masyarakat yang berada di sekitar sekolah Mereka cukup mendaftar dan memenuhi syarat-syarat lainnya, termasuk kesanggupan membayar. Seperti diungkapkan oleh narasumber kami, Bapak M. Na'im,

²² Wawancara dengan Ibu Endang Suhartini, S.Pd, salah satu guru SMP Negeri 30 Surabaya hari Rabu, 22 Juni 2005 pk.19.00 s.d. selesai di rumah narasumber

²³ Wawancara dengan Ibu Mutmainah, pada hari Selasa, 14 Juni 2005 di rumah narasumber, pk. 11.00 s.d. selesai.

²⁴ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, di rumah beliau, tanggal 23 Juni 2005, pukul 19.00 s.d. selesai.

Kepala Sekolah SD Negeri Kertajaya XIII.²⁵ Hal senada diungkapkan oleh Ibu Titik Sofiatun, Kepala Sekolah SD Negeri Medokan Semampir II, berikut ini :

“...masyarakat sekitar sekolah sangat perhatian terhadap sekolah karena mereka merasa memiliki sekolah ini...punya kepentingan dengan sekolah...sebagian besar warga di kelurahan sini, putra-putrinya sekolah di SD Medokan Semampir, SD 1 dan SD 2...mereka butuh sekolah”.²⁶

Kontribusi dari lembaga-lembaga sosial di luar pemerintah (NGO) dinilai sangat membantu. Seperti misalnya, Baitul Mal Hidayatullah (BMH), Yayasan Dana Sosial Al Falah (YDSF), Plan Indonesia, dsb. Di Baitul Mal Hidayatullah (BMH), anak-anak yang tidak mampu didata dan dikumpulkan. Lalu mereka diberi bantuan pembiayaan pendidikan dengan dicarikan orang tua asuh. BMH memberikan bantuan sebesar Rp 25 ribu perbulan untuk siswa SD, dan untuk siswa SMP sebesar Rp 35 ribu.²⁷ Begitu pula di Plan Indonesia, namun sifatnya tidak memberikan langsung kepada siswa tetapi diberikan kepada sekolah-sekolah yang miskin.²⁸ Diungkapkan oleh narasumber kami, Bapak Massjaroch Kohar, Kepala SMPN 30 Surabaya, bahwa bantuan dari

²⁵ Wawancara dengan Drs. M. Na'im, Kepala Sekolah SD Kertajaya XIII, di ruang kepala sekolah, hari Selasa, 14 Juni 2005, pk. 08.00-selesai.

²⁶ Wawancara dengan Ibu Titik Sofiatun, S.Pd, M.M, Kepala Sekolah SD Negeri Medokan Semampir II, pada hari Jumat, 17 Juni 2005. Pk. 07.00-selesai di ruang kepala sekola

²⁷ Jawa Pos, 14 Agustus 2005. Metropolis halaman 29 dan 39.

²³ Wawancara dengan Windarti, S.P, aktivis Plan Indonesia. Jumat, 17 Juni 2005. Di kantor Plan Indonesia. Pk. 16.00 s.d. selesai.

²⁴ Wawancara yang dilakukan dengan Drs. Massjaroch Kohar di ruang kepala sekolah, Senin, 27 Juni 2005, pk. 07.00 s.d selesai.

lembaga-lembaga sosial dipandang mampu meringankan beban orang tua siswa dalam menyekolahkan anaknya.²⁹

3.1.4. *Bargaining Position* Masyarakat terhadap Sekolah dalam Pengelolaan Pendidikan .

Seringkali keinginan masyarakat tidak sama dengan keinginan sekolah, misalnya masalah biaya sekolah yang dinilai terlalu tinggi, dan kriteria kelulusan/kenaikan kelas yang dinilai memberatkan siswa. Masyarakat menuntut untuk dilibatkan dalam penentuannya. Menurut narasumber kami, Bapak M. Fadiluddin, Kepala Sekolah SMP Negeri 3 Surabaya, hal-hal yang bersifat teknis telah ditentukan dari pemerintah, yakni Departemen Pendidikan Nasional, seperti kriteria kelulusan siswa SMP, yang dipatok dengan menggunakan standar nilai Ujian Akhir/Ujian Nasional. Namun, untuk hal-hal lain seperti misalnya penentuan biaya sekolah, narasumber kami tersebut mengatakan bahwa keterlibatan masyarakat, terutama orang tua dimungkinkan dan diharapkan oleh pihak sekolah. Kritik dan saran dari masyarakat (termasuk orang tua siswa) kepada sekolah dapat disampaikan melalui komite sekolah karena komite sekolah berfungsi sebagai wadah untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.³⁰ Dengan demikian, dapat diasumsikan bahwa kekuatan *bargaining position* masyarakat tergantung pada efektivitas

³⁰ Wawancara dengan Drs. M. Fadiluddin, Kepala Sekolah SMPN 3 Surabaya, Jumat, 3 Juni 2005, di ruang Kepala Sekolah SMPN 3 Surabaya.pk. 09.00-selesai.

kinerja komite sekolah. Padahal komite sekolah sendiri seringkali hanya sebagai corong, penerus, stempel, dan sejenisnya dari sekolah. Seperti diungkapkan oleh Isa Anshori, Ketua Dewan Pendidikan Kota Surabaya, bahwa pengurus komite sekolah kurang tanggap dalam menjangkau tuntutan anggotanya. Ini disebabkan kurangnya komunikasi antara pengurus dan anggota komite sekolah.³¹ Ditambahkan lagi oleh narasumber tersebut, pengurus komite sekolah seringkali mengambil jalan pintas dan sering pula terjebak pada kepentingan pribadi.³² Hal ini diakui oleh narasumber penelitian ini, Ibu Titik Sofiatun, Kepala Sekolah SD Medokan Semampir II Surabaya, mengatakan bahwa situasi dan keterbatasan waktu merupakan faktor yang cukup dominan mempengaruhi efektivitas komite sekolah. Narasumber tersebut menambahkan bahwa keterwakilan orang tua dalam komite di sekolah yang dipimpinnya rendah karena kehadiran orang tua pada rapat-rapat komite juga rendah. Seperti diungkapkan berikut ini :

“....komite sering mengadakan rapat, tapi yang datang itu lho...jarang sekali. Orang tua seringkali tidak datang dalam rapat....rapat selalu sedikit yang datang.... Sebab yang datang cuma sedikit...kalau dilaksanakan kadang-kadang riskan terjadi protes dari orang tua siswa dan sekolah mengharapkan adanya partisipasi langsung dari orang tua siswa terhadap sekolah”..³³

³¹ Wawancara dengan Isa Anshori, Ketua Dewan Pendidikan Kota Surabaya, Minggu, 24 Juli 2005, pk. 10.15 s.d. selesai di Gedung Baitul Mal Hidayatullah, Pesantren Hidayatullah Surabaya, Keputih.

³² Ibid

³³ Wawancara dengan Ibu Titik Sofiatun, S.Pd. M.M, kepala sekolah SD Medokan Semampir II Surabaya di ruang guru pada hari Minggu, 29 Mei 2005, pukul 13.20 s.d. selesai, sesudah acara Doa Bersama.

Hal Itu dibenarkan oleh narasumber penelitian ini, H. Setiono, Ketua Komite Sekolah SMP Negeri 3 Surabaya yang mengatakan bahwa rapat pengurus komite sekolah seringkali hanya dihadiri oleh sedikit orang.³⁴ Demikian pula dengan di SMP Negeri 8 Surabaya. Menurut narasumber, Edi Darminto, Kepala SMP Negeri 8 Surabaya, pengurus dan anggota komite sekolah yang mau datang rapat komite sebagian besar adalah guru di sekolah itu yang kebetulan anaknya sekolah di situ pula, dan dapat dikatakan hanya sedikit orang tua siswa yang tidak menjadi guru di SMPnya yang mau datang. Ditambahkannya, ini disebabkan masyarakat lebih mementingkan urusan di luar pendidikan anaknya karena berpartisipasi di sekolah tidak mendapat keuntungan materiil.³⁵ Kehadiran pengurus dan anggota komite sekolah dalam rapat komite dapat kita lihat dalam tabel 12.

³⁴ Wawancara dengan H. Setiono, S.H, Ketua Komite Sekolah SMP Negeri 3 Surabaya pada Ruang Kepala Sekolah SMP Negeri 3 Surabaya, pada hari Sabtu, 4 Juni 2005 di ruang Kepala Sekolah SMPN 3 Surabaya, pk. 13.20 s.d. selesai

³⁵ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, di rumah beliau, tanggal 23 Juni 2005, pukul 19.00 s.d. selesai.

Tabel 12. Kehadiran Pengurus dan Anggota Komite Sekolah SMPN 8 Surabaya dalam Rapat Komite Tahun Pelajaran 2003-2004, dan 2004-2005

Rapat ke	Jumlah Yang Hadir	Jumlah Undangan	Prosentase Kehadiran
1	10 orang	25 orang	40%
2	12 orang	20 orang	60%
3	23 orang	30 orang	76,67%
4	18 orang	30 orang	60%
5	112 orang	280 orang	40%

Sumber : Daftar Hadir Rapat Komite Sekolah SMPN 8 Surabaya

Kondisi demikian hampir berlaku umum di seluruh sekolah negeri membawa dampak yang kurang baik terhadap orang tua siswa. Akibatnya, orang tua siswa seringkali merasa dirugikan oleh keputusan sepihak dari para pengurus komite sekolah. Seringkali program dari sekolah setelah dilaksanakan tidak mendapat respons positif dan menimbulkan gejolak keresahan pada orang tua siswa (warga sekolah). Orang tua siswa menjadi tidak berdaya dalam pengelolaan pendidikan. Keberadaan komite sekolah yang seharusnya mampu menjadi jembatan penghubung dan media penampung aspirasi ternyata belum berfungsi secara maksimal. Namun, narasumber penelitian ini, Bapak Sudjarwo, Ketua Komite Sekolah SMP Negeri 30 Surabaya membantahnya. Menurut beliau ketidakberdayaan orang tua siswa itu bukan disebabkan oleh komite sekolah tetapi karena suasana yang berkembang di sekolah negeri tidak

memungkinkan orang tua siswa untuk lebih aktif dan merasa memiliki sekolah. Menurut narasumber kami tersebut, ini disebabkan oleh keterbatasan wewenang yang dimiliki oleh komite sekolah terhadap sekolah. Komite sekolah di sekolah negeri tidak bisa menilai kinerja guru dan karyawan karena proses rekrutmen dan pengangkatan guru dan karyawan, terutama yang PNS, menjadi wewenang sepenuhnya pemerintah dan sekolah sebagai pelaksana teknisnya. Narasumber tersebut menambahkan bahwa semua hal yang bersifat teknis tidak pernah dibicarakan dengan pihak komite sekolah. Komite sekolah hanya diajak sebagai penyandang dana pembiayaan sekolah.³⁶

Sedangkan dari pihak sekolah menyatakan bahwa sebenarnya orang tua siswa bisa saja menilai kinerja guru dan karyawan yang ada, namun itu sebatas kritik dan saran. Seperti yang diungkapkan Bapak M. Na'im, kepala sekolah SDN Kertajaya XIII Surabaya berikut ini :

“... semua rencana dan pelaksanaan program bisa dikritisi oleh orang tua siswa, ... mereka bisa melakukannya melalui komite sekolah. Atau langsung kepada kami, melalui kotak saran... kami akan memilah dan kalau memang perlu diteruskan... akan kami tindak lanjuti... boleh-boleh saja memberi kritikan...”³⁷

Narasumber tersebut menambahkan bahwa selama ini tidak pernah ada masalah yang cukup berarti di sekolah yang dipimpinnya. Menurut beliau, hal ini disebabkan dukungan penuh dari orang tua siswa dan latar belakang sosial

³⁶ Wawancara dengan Ir. Sudjarwo, Ketua Komite Sekolah SMPN 30 Surabaya, hari Minggu, 5 Juni 2005, pk. 12.00 s.d. selesai, di rumah narasumber.

³⁷ Wawancara dengan Drs. M. Na'im, Kepala Sekolah SD Kertajaya XIII, di ruang kepala sekolah, hari Selasa, 14 Juni 2005, pk. 08.00-selesai.

ekonomi yang berasal dari golongan sosial menengah dan menengah ke atas.

Seperti yang diungkapkannya berikut ini :

“...orang tua siswa di sini selalu mendukung semua program sekolah...maktumlah mereka merasa mendapat prestise jika menyekolahkan anaknya di SD sini yang katanya SD favorit....mereka mau-mau saja,...mereka mampu ekonominya bahkan bisa dibilang kaya... gitu, *no problem...*”³⁸

Namun, berbeda dengan di sekolah-sekolah yang bukan merupakan sekolah favorit. Orang tua siswa merasa keberatan jika program yang dilakukan sekolah memungut biaya terlalu tinggi kepada siswa. Bahkan seringkali sekolah menghentikan atau menunda terlebih dahulu program tersebut walaupun telah disetujui oleh komite sekolah. Seperti diungkapkan oleh Bapak Massjaroch Kohar, Kepala Sekolah SMP Negeri 30 Surabaya, berikut ini :

“...kalau situasinya demikian...orang tua merasa keberatan dan terjadi keresahan...kami selaku kepala sekolah yang berarti sebagai pimpinan sekolah akan menghentikan..menunda program itu sampai situasi memungkinkan untuk dilanjutkan kembali....biar nggak kisruh, begitulah, mbak...”³⁹

Pernyataan serupa diungkapkan oleh Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya, berikut ini :

“...bisa itu terjadi...dan untuk di sekolah yang tergolong tidak favorit...justru tuntutan orang tua siswa itu terlalu tinggi dan kadang-kadang tidak realistis...tapi mintanya biayanya murah... kepala sekolah

³⁸ Wawancara dengan Drs. M. Na'im, Kepala Sekolah SD Kertajaya XIII, di ruang kepala sekolah, hari Selasa, 14 Juni 2005, pk. 08.00-selesai.

³⁹ Wawancara dengan Drs. Massjaroch Kohar di ruang kepala sekolah, Senin, 27 Juni 2005, pk. 07.00 s.d selesai

³³ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, di rumah beliau, tanggal 23 Juni 2005, pukul 19.00 s.d. selesai

sampai-sampai kalau ada masalah..kami tunda atau hentikan program....daripada terjadi yang tidak diinginkan, bisa gawat...”⁴⁰

Penundaan program atau penghentian program dilakukan untuk mencegah terjadinya aksi penolakan yang lebih meluas dari siswa dan orang tua siswa. Namun, masih menurut Bapak Edi Darminto, semua itu bergantung pada kemampuan dan kepemimpinan kepala sekolah dan juga kesadaran orang tua siswa.

“...kepemimpinan dan kemampuan kepala sekolah berpengaruh... aspiratif atau tidak... namun, kesadaran orang tua harus ada... kalau ada ketidakcocokan harus dikomunikasikan dengan pihak sekolah... kalau tidak berani datang sendiri... bisa melalui komite sekolah... atau masukkan saja kritik-saran ke kotak saran kami... kepala sekolah juga harus mampu melakukan pendekatan emosional dengan orang tua siswa.”⁴¹

Memang diakui oleh narasumber kami tersebut anggota komite sekolah di sekolahnya masih belum berpartisipasi secara aktif.⁴² Pendapat ini senada dengan pernyataan dari Bapak M. Na'im, Kepala Sekolah SDN Kertajaya XIII Surabaya.⁴³

Dari pihak orang tua siswa mengatakan bahwa mereka sebenarnya tidak memperlakukan berapa besar pungutan sekolah kepada siswa tetapi harus jelas peruntukannya. Seperti yang diungkapkan oleh Ibu Heryanto, orang tua siswa SDN Kertajaya XIII. Beliau menambahkan bahwa orang tua siswa berhak mengetahui penggunaan uang yang dipungut dari orang tua siswa. Diakui

⁴¹ Op.cit

⁴² Ibid

oleh narasumber kami tersebut bahwa dirinya jarang datang ke rapat komite meskipun seringkali diundang karena kesibukannya. Seperti yang diungkapkannya berikut ini :

“...kami berhak tau...memang ada edaran dari sekolah...jadi kalau itu wajar, kami dukung...kalau tidak kami minta untuk ditinjau kembali...tapi kami jarang melakukannya...saya sering diundang...sering...tapi saya sibuk...nggak bisa datang, meski gitu, saya berhak tau...”⁴⁴

3.2. Implementasi Kebijakan di Tingkat Sekolah

Kajian tentang implementasi kebijakan meliputi tinjauan mengenai mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin, menyangkut masalah konflik, dan keputusan siapa yang memperoleh apa arti suatu kebijakan itu. Implementasi kebijakan harus memperhatikan dua hal, yaitu (1) isi/content, yaitu berupa prosedur-prosedur pelaksanaan, dan rancangan program yang akan dilaksanakan, dan (2) konteks, yaitu harus memperhatikan situasi dimana kebijakan itu diimplementasikan.⁴⁵ Situasi ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, yang meliputi (1) kesiapan petugas pelaksana beserta perangkat aturannya, (2) kemampuan manajerial penanggung jawab implementasi kebijakan, dan (3) daya tanggap/terima

⁴³ Wawancara dengan Drs. M. Na'im, Kepala Sekolah SD Kertajaya XIII, di ruang kepala sekolah, hari Selasa, 14 Juni 2005, pk. 08.00-selesai.

⁴⁴ Wawancara dengan Ibu Heryanto, orang tua siswa SDN Kertajaya XIII, Selasa, 21 Juni 2005, di rumah narasumber.

(respons) masyarakat. Dengan demikian, komunikasi yang baik antarlembaga, antara lembaga dan masyarakat harus berkembang dengan baik. George Edward III, menekankan pada pentingnya komunikasi dalam implementasi kebijakan agar tujuan dapat tercapai.⁴⁶

Demikian halnya implementasi kebijakan pendidikan. Implementasi kebijakan pendidikan di era otonomi ini menjadi sorotan penting dalam penerapan desentralisasi pendidikan khususnya pendidikan dasar. Masalah pengelolaan pendidikan dasar ini menjadi masalah rumit yang belum terpecahkan sampai sekarang. Banyak pihak menganggap bahwa yang memiliki kewenangan menyelenggarakan pendidikan adalah pemerintah, yaitu pemerintah daerah dan lembaga sektoral, yaitu Departemen Pendidikan Nasional. Pemerintah daerah bertanggung jawab atas personel, dana, dan sarana fisik sekolah sedangkan mutu pendidikan menjadi tanggung jawab lembaga sektoral. Namun, intervensi yang terlalu kuat dari pemerintah dinilai banyak pihak justru menyulitkan sekolah dalam mengimplementasikan kebijakan pendidikan. Akibatnya, sekolah menjadi sangat tergantung kedua lembaga tersebut dan guru sebagai pelaksana penyelenggaraan pendidikan menjadi tidak kreatif, kurang inovatif, dan tidak memperhatikan kompetensi siswa. Guru hanya terpancang pada ketuntasan materi sesuai tuntutan

⁴⁵. Merilee Grindle. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. Princeton University Press. New Jersey

⁴⁶ George C Edward III,. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Inc. Washington D.C.

kurikulum. Sekolah tidak mampu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan dan perkembangan serta tuntutan masyarakat. Padahal tujuan diadakannya desentralisasi pendidikan adalah terbentuknya kemandirian sekolah dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pendidikan. Pengelolaan pendidikan meliputi tiga hal, yaitu (1) penyediaan tenaga pengajar, yaitu guru, (2) kurikulum sebagai satuan pelajaran yang memberikan arahan tentang pelaksanaan pendidikan, kurikulum ini dapat dilihat dari pelaksanaan kegiatan belajar mengajar (KBM), dan (3) penyediaan fasilitas pendidikan, yang meliputi gedung sekolah, buku pelajaran, dan peralatan dan perlengkapan pendukung kegiatan belajar. Selain itu, posisi sekolah dalam hubungannya dengan pemerintah dan masyarakat menjadi kajian dalam desentralisasi pendidikan.

3.2.1. Penyediaan Tenaga Pengajar/Guru

Pendidikan yang berkualitas dapat tercapai salah satunya dengan menyediakan tenaga pengajar/guru yang memiliki sumber daya manusia yang berkualitas dan berdedikasi baik. Pengembangan sumber daya manusia (SDM) guru terus diupayakan oleh pemerintah bersama-sama sekolah. Dari total APBD tahun 2005 Kota Surabaya (\pm Rp1,4 Triliun), dialokasikan sebesar Rp61.637.395.000,00 untuk peningkatan kualitas pendidikan. Anggaran ini merupakan anggaran pendidikan nonpegawai. Anggaran ini hanya sebesar

4,4% dari total APBD Kota.⁴⁷ Anggaran tersebut dipergunakan untuk (1) kesejahteraan guru, (2) peningkatan SDM Guru, dan (3) penyediaan penunjang KBM seperti buku pelajaran, bengkel/laboratorium, dan alat peraga, dsb. Menurut Bapak Yusuf Masruch, Kepala Seksi Perencanaan Program Dinas Pendidikan Kota Surabaya, anggaran tersebut dinilai kurang mencukupi karena terlalu besar ruang lingkup pendidikan dasar dan menengah. Narasumber tersebut menambahkan pemerintah tidak mungkin sendirian menanggung beban penyelenggaraan pendidikan. Masyarakat harus mau peduli terhadap pendidikan. Oleh karena itu, narasumber tersebut mengharapkan terjalin kerjasama yang baik antara Dinas Pendidikan dan sekolah dan masyarakat. Kerjasama ini dapat terwujud apabila ada kepercayaan.

“...Dinas pendidikan tidak perlu terlalu mengatur sekolah secara ketat...biarkan kepala sekolah mencari cara untuk mengembangkan sekolahnya...tidak perlu dicurigai. Serahkan semua pada masyarakat sekolah...semua ini agar sekolah menjadi maju dengan kekuatannya sendiri...tapi memang tidak bisa serta-merta...ujug-ujug...kalau begitu resikonya besar...”⁴⁸

Menurut Drs. Massjaroch Kohar, Kepala Sekolah SMP Negeri 30 Surabaya, kepala sekolah harus mengetahui secara pasti jumlah kebutuhan tenaga pengajar di sekolah. Beliau menuturkan kepala sekolah dalam menentukan jumlah kebutuhan guru ideal dapat menggunakan rumus yaitu

⁴⁷ Kutipan APBD Tahun 2005 Kota Surabaya untuk Sektor Pendidikan.

dengan membagi jumlah jam kebutuhan matapelajaran seluruh kelas untuk tiap matapelajaran dibagi beban mengajar ideal. Beban mengajar ini ditentukan dalam aturan yang telah ditetapkan Depdiknas, yaitu 18 s.d. 24 jam pelajaran untuk guru biasa. Setelah didapat jumlah ideal, Kepala Sekolah lalu melihat ketersediaan guru. Setelah diketahui secara pasti jumlah kekurangan guru, maka kepala sekolah harus segera memenuhinya. Masih menurut beliau, untuk memenuhi kekurangan itu, kepala sekolah bisa mengajukan usulan tambahan guru kepada pemerintah, inisiatif sekolah yaitu dengan merekrut guru dari swadaya sekolah, dan memanfaatkan guru yang telah ada. Pemanfaatan guru dilakukan dengan memberi kelebihan beban mengajar kepada guru. Hal ini dilakukan sebagai solusi keterbatasan dana sekolah dan keterbatasan kemampuan pemerintah untuk mengangkat guru baru. Di sekolah yang dipimpinnya, beliau mengatakan terdapat guru tetap sebanyak 46 orang, guru kontrak/bantu/honda sebanyak 2 orang, dan guru tidak tetap sebanyak 14 orang. Guru tetap merupakan guru yang berstatus PNS, guru kontrak/bantu/honda merupakan guru yang digaji dari APBD, dan guru tidak tetap merupakan guru yang digaji dari APBS (anggaran sekolah). Narasumber tersebut mengatakan bahwa di sekolahnya masih ada guru yang tidak memenuhi standar kualifikasi, maksudnya adalah bahwa ada guru yang mengajar matapelajaran yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan

⁴⁸ Wawancara dengan Drs. Yusuf Masruch, Kasi Perencanaan Program Dinas Pendidikan Kota Surabaya, Selasa, 25 Oktober 2005 pk. 11.00 s.d. selesai di ruang Program dan Perencanaan Program Dinas Pendidikan Kota Surabaya.

yang dimiliki, yaitu guru dengan pendidikan matematika/IPA mengajar matapelajaran muatan lokal, seperti komputer, elektronika, tata boga, dan tata busana. Untuk matapelajaran seperti itu, yang dibutuhkan adalah keterampilan dari guru.⁴⁹ Kondisi keterbatasan jumlah guru juga terjadi di sekolah lainnya. Menurut Bapak Edi Darminto, Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, keterbatasan jumlah guru disebabkan oleh banyak hal, tidak hanya karena tidak adanya dana sekolah dan pengangkatan dari pemerintah, tetapi juga disebabkan oleh kurangnya minat masyarakat untuk menjadi guru. Menurut beliau, kurangnya minat menjadi guru disebabkan oleh minimumnya gaji guru. Seperti diungkapkannya berikut ini :

”... menjadi guru bukan cita-cita...jadi guru itu sebuah alternatif terakhir karena gajinya yang sangat kecil...anak-anak yang pintar enggan menjadi guru...pasti milih jadi yang lainnya...kembali lagi ke masalah gaji yang kecil...kerjanya sulit, tapi uangnya kurang...masyarakat kurang berminat jadi guru...”⁵⁰

Dengan demikian, narasumber tersebut menambahkan dikhawatirkan kemampuan SDM guru semakin lama semakin menurun kualitasnya.⁵¹

Kemampuan guru harus ditingkatkan melalui berbagai cara. Masih menurut Bapak Massjaroch Kohar, Kepala Sekolah SMP Negeri 30 Surabaya, cara sekolah meningkatkan kualitas guru, melalui cara (1) guru dikirim untuk

⁴⁹ Wawancara dengan Drs. Massjaroch Kohar, di Ruang Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, Jumat/ 10 Juni 2005, pk. 07.00 s.d. selesai.

⁵⁰ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, di rumah beliau, tanggal 23 Juni 2005, pukul 19.00 s.d. selesai

ikut penataran,seminar, lokakarya/workshop, dan sejenisnya, (2) guru dikirim untuk ikut MGMP (Musyawarah Guru Mata Pelajaran), dan (3) guru diajak studi banding. Tentang pelaksanaannya, narasumber tersebut mengatakan harus melihat sumber dananya, maksudnya adalah melihat siapa yang mendanai kegiatan tersebut. Penataran/Diklat banyak diselenggarakan oleh pemerintah, baik pemerintah pusat, propinsi, maupun pemerintah kota. Untuk pelaksanaannya itu ditentukan oleh pihak penyelenggaranya. Sekolah tinggal mengirim guru sesuai yang ditunjuk atau kalau diminta untuk mengusulkan nama, sekolah tinggal mengirimkan usulan nama. Biasanya, sekolah menerima surat keputusan yang berisi penunjukan siapa saja yang dikirim dalam penataran itu dan sekolah menindaklanjutinya sesuai dengan petunjuk yang telah ditetapkan oleh pemerintah selaku penyelenggara penataran/pelatihan. Akhir-akhir ini ada himbauan dari pemerintah, dalam hal ini adalah Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi agar sekolah mengadakan sendiri workshop dengan mencontoh/meniru program yang telah dilakukan oleh pemerintah. Hal ini dilakukan untuk pemerataan kesempatan. Sedangkan untuk kegiatan seperti studi banding yang merupakan swadaya sekolah, pelaksanaannya harus melihat situasi dan kondisi serta kemampuan keuangan sekolah. Kalau situasi dan kondisi memungkinkan (waktu longgar dan didukung guru dan komite sekolah), serta ada uang untuk membiayainya, maka kegiatan studi banding dapat dilaksanakan. Beliau menambahkan

⁵¹ Op.cit.

meskipun ada uang tetapi guru dan komite tidak mendukung maka kegiatan studi banding sebaiknya tidak dilakukan karena akan menjadi polemik dan terjadi konflik.⁵²

Mengenai pertanggungjawabannya, secara administratif, guru yang dikirim/mengikuti pelatihan/penataran harus membuat laporan secara tertulis kepada kepala sekolah, dan pemerintah. Sedangkan secara moral, guru yang dikirim/mengikuti pelatihan/penataran harus meningkatkan kemampuan dan pengetahuannya, dalam mengajar harus lebih baik, dan harus berbagi pengalaman dengan teman sesama guru. Dan untuk studi banding, guru yang ikut harus membuat laporan kepada kepala sekolah. Namun realitasnya, guru yang dikirim/penah mengikuti program seperti itu tidak mau berubah, dan cenderung egois dalam arti mereka tidak mau menularkan pengetahuan yang didapatnya, serta laporan yang dibuat hanya sekedarnya.⁵³ Lalu bagaimanakah respons masyarakat dalam hal ini warga sekolah terhadap kebijakan peningkatan kualitas guru?

Bapak Massjaroch Kohar, Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, mengatakan warga sekolah akan mendukung bila guru yang bersangkutan itu mau berubah menjadi lebih baik. Namun, mereka akan tidak mendukung bila guru tidak menjadi lebih baik. Dan realitasnya, guru di sekolahnya yang dikirim mengikuti kegiatan peningkatan SDM banyak yang tidak mau berubah

⁵² Wawancara dengan Drs. Massjaroch Kohar, di Ruang Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, Jumat, 10 Juni 2005, pk. 07.00 s.d. selesai.

⁵³ Ibid

menjadi lebih baik. Guru menganggap dirinya sudah baik dan enggan bertanya bila ada kesulitan. Banyak yang merasa bisa. Dan walaupun ada yang mau berubah, mereka enggan berbagi pengalaman dengan teman sesama guru. Ditambahkannya, suasana sekarang ini berbeda. Menurut beliau, kebutuhan hidup yang sangat tinggi juga menyebabkan perubahan orientasi guru dalam bekerja. Banyak guru yang menganggap pengetahuan yang baru didapatnya dari penataran/pelatihan justru merepotkan diri mereka dan motivasi untuk maju sangat rendah.

“...ada pula, guru itu ikut penataran yang dipikirkan cuma uang sakunya, uang transportnya...atau yang pulang dari penataran bukannya berbagi pengetahuan malah cerita ke teman-temannya menu makanan dan fasilitas yang didapatkannya selama mengikuti pelatihan...”⁵⁴

Ketika ditanya mengenai kendala-kendala yang ada dalam penyediaan tenaga pengajar/guru yang berkualitas, narasumber tersebut mengatakan bahwa kendala yang terjadi, yaitu (1) seringkali yang diminta/ditunjuk oleh Dinas/Pemerintah cuma guru itu-itulah saja, sehingga tidak ada pemerataan, (2) dana untuk mengadakan pelatihan swadaya tidak mencukupi, (3) guru tidak mau berkembang dan tidak mau berubah. Banyak guru yang merasa sudah pintar sehingga ogah-ogahan untuk ikut pelatihan dan mengembangkan pengetahuan yang baru didapatnya dalam pelatihan, (4) tidak berkembang budaya getok tular, artinya bahwa guru yang pernah ikut tidak mau berbagi

⁵⁴ Op.cit

pengalaman atau sebaliknya, guru yang tidak ikut pelatihan tidak mau bertanya, (5) kurangnya penghargaan dari sekolah dan pemerintah terhadap prestasi guru. Ini juga terjadi di sekolahnya.⁵⁵

Masalah yang menyebabkan kurangnya penghargaan dari sekolah terhadap guru yang berprestasi, menurut beliau, hanya karena kesepakatan sebelumnya yang harus ada pemerataan kesempatan menduduki jabatan tertentu, maka seringkali ada orang yang tidak berprestasi dapat menduduki jabatan, misalnya kaur, wakasek, dsb. (6) keterbatasan sarana dan prasarana, (7) kurangnya dukungan dari warga sekolah, dan (8) kurangnya penguasaan guru terhadap teknologi. Menurut beliau, hal ini diperparah kondisi sosial personal guru (di rumah) yang tidak ditunjang teknologi canggih akibat gaji guru yang sangat kecil sehingga tidak mampu membeli piranti berteknologi tinggi.⁵⁶

3.2.2. Implementasi Kurikulum (Kegiatan Belajar Mengajar)

Kurikulum yang digunakan dalam kegiatan belajar mengajar saat ini adalah kurikulum 2004 (KBK) dengan ditunjang oleh pendekatan CTL (Contextual Teaching and Learning). Kurikulum dan pendekatannya itu menekankan pada guru untuk lebih mengenal secara dekat siswa yang diajar. Penilaian dilakukan per individu, lebih njlimet, dan tidak klasikal/tidak global. Namun, menurut Bapak . Massjaroch Kohar, Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, guru kelas 3 tidak menggunakan standar penilaian sesuai kurikulum

⁵⁵ Ibid

2004 dan CTL. Hal senada diungkapkan oleh Bapak Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya.⁵⁷ Guru menganggap standar penilaian yang ditentukan dalam Kurikulum dan CTL terlalu njlimet dan membuat guru hanya sibuk mengisi form penilaian saja. Guru khawatir ketuntasan materi pelajaran tidak tercapai akibat terlalu rumitnya prosedur penilaian yang disyaratkan dalam kurikulum 2004 dan CTL.⁵⁸ Apalagi sekarang ini ada batasan nilai minimal Ujian Nasional untuk menentukan kelulusan siswa. Dengan adanya kriteria kelulusan dengan menggunakan nilai minimal Unas, guru dituntut untuk segera menuntaskan materi dan memperbanyak latihan soal. Seperti yang diungkapkan oleh narasumber penelitian ini Ny. Muryati, S.Pd, salah satu guru senior di SMPN 30 Surabaya, bahwa untuk pelajaran-pelajaran yang di-Unaskan, seperti bahasa Indonesia, bahasa Inggris, dan matematika, guru-guru matapelajaran tersebut terutama guru kelas 3 harus segera menuntaskan materi dan memperbanyak latihan soal untuk persiapan Ujian Nasional. Guru menjadi kurang mempertimbangkan pengembangan konsep dan kemampuan abstraksi siswa terhadap materi pelajaran Yang terpenting bagi guru adalah seluruh materi sudah diajarkan dan siswa hanya di-drill soal, terutama untuk matapelajaran ilmu pasti, seperti matematika. Para guru terobsesi agar siswa didiknya mampu mengerjakan soal Unas dan lulus

⁵⁶ Op.cit

⁵⁷ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, di rumah beliau, tanggal 23 Juni 2005, pukul 19.00 s.d. selesai

⁵⁸ Wawancara dengan Drs. Massjaroch Kohar, di Ruang Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, Jumat/ 10 Juni 2005, pk. 07.00 s.d. selesai.

semua. Hal ini, masih menurut narasumber tersebut, jika diteruskan akan menyebabkan kemampuan intelektual bangsa Indonesia semakin menurun. Beliau mengkhawatirkan kemampuan analitik dan kemandirian masyarakat Indonesia di masa depan semakin buruk akibat dari kondisi pendidikan sekarang ini.⁵⁹

Selain itu, masih ada kebijakan lainnya yang digunakan untuk melihat keberhasilan kegiatan belajar mengajar (KBM), yaitu SKM (Standar Kompetensi Minimal). SKM merupakan standar nilai minimal tiap pelajaran yang ditentukan oleh sekolah dengan memperhatikan hasil kesepakatan MGMP (Musyawarah Guru Mata Pelajaran). Menurut Bapak Massjaroch Kohar, Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, penerapan SKM ini bertujuan agar guru segera melakukan perbaikan nilai (ujian ulang/remedial) atau memperbaiki cara mengajarnya apabila ada siswa yang mendapat nilai di bawah SKM. Beliau mencontohkan nilai SKM, matematika di sekolahnya adalah 5,00. Apabila ada siswa yang nilainya di bawah itu maka harus segera diulang. Namun, apakah semua itu mampu meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia?

⁵⁹ Wawancara dengan Ibu Muryati, S.Pd., salah satu guru SMP Negeri 30 Surabaya pada hari Selasa, 21 Juni 2005 pk. 17.00 s.d. selesai di rumah narasumber.

Menurut Bapak Massjaroch Kohar, Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, di atas kertas, adanya SKM, standar nilai Unas, CTL, dan penerapan kurikulum 2004 (KBK) dianggap mampu meningkatkan kualitas pendidikan. Namun, kendala-kendala seperti rendahnya SDM guru, kurangnya sarana prasarana sekolah, tidak ada kemauan dari siswa untuk maju, dan kurangnya perhatian/kepedulian orang tua terhadap pendidikan anaknya juga mempengaruhi keefektifan kegiatan belajar mengajar. Dan pada akhirnya, berpengaruh pada kualitas pendidikan.⁶⁰

3.2.3. Penyediaan Sarana dan Prasarana Sekolah

Fasilitas pendidikan yang memadai merupakan salah satu faktor untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Penyediaan sarana dan prasarana sekolah tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah namun masyarakat harus turut memikirkan sarana dan prasarana sekolah. Menurut Bapak Massjaroch Kohar, Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, sumber pendanaan untuk menyediakan sarana dan prasarana sekolah berasal dari masyarakat melalui komite sekolah, pemerintah kota, pemerintah propinsi, dan pemerintah pusat. Pendanaan dari masyarakat disalurkan melalui komite sekolah. Dana yang berasal dari komite sekolah merupakan wujud partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pendidikan. Ketika ditanya tentang proses pengajuan biaya pembangunan sarana

⁶⁰ Wawancara dengan Drs. Massjaroch Kohar, di Ruang Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, Jumat/ 10 Juni 2005, pk. 07.00 s.d. selesai

dan prasarana sekolah, narasumber tersebut menjelaskan bahwa proses diawali dari pembuatan proposal. Pembuatan proposal ini dibuat berdasarkan kondisi riil sekolah. Kondisi riil ini didapatkan dari hasil pantauan sekolah secara langsung kepala urusan sarana dan prasarana (Kaur Sapra). Hasil pantauan/pengamatan Kaur Sapra ini kemudian dilaporkan ke kepala sekolah. Tindak lanjut dari laporan tersebut tergantung pada keputusan kepala sekolah. Apabila laporan itu ditindaklanjuti maka kepala sekolah menyuruh kaur sapra untuk membuat proposal proyek perbaikan/pembangunan sarana dan prasarana yang dibutuhkan. Setelah rancangan itu jadi dan ditandatangani kepala sekolah, rancangan itu dibawa ke rapat pengurus komite untuk dilakukan pengesahan. Proposal itu kemudian dibawa ke pemerintah, atau dibawa ke rapat anggota komite. Meskipun komite sekolah dilibatkan dalam penetapan dan pengesahan proposal proyek pembangunan, mereka tidak dilibatkan dalam proses pembuatan proposal. Komite sekolah hanya berwenang ikut mengesahkan atau menolak rancangan program. Dan masih menurut narasumber tersebut, komite sekolah di sekolahnya jarang yang menolak usulan dari sekolah. Komite sekolah selalu menyetujui usulan dari sekolah karena menganggap bahwa kepala sekolah yang lebih mengetahui kondisi riil sekolah. Pelaksanaan pembangunan/perbaikan sarana dan prasarana sekolah harus mempertimbangkan kemampuan keuangan sekolah. Menurut Bapak Massjaroch Kohar, Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, yang terpenting adalah kepala sekolah harus mengetahui kemampuan keuangan sekolah. Hal ini agar pelaksanaannya tidak berhenti di tengah

jalan/mangkrak. Mengenai tindak lanjut, itu tergantung keputusan kepala sekolah. Dalam hal ini dituntut ketanggapan kepala sekolah selaku pimpinan sekolah. Di sekolah, semua keputusan itu tergantung pada kepala sekolah. Apalagi sekarang ini sekolah sudah diberi kewenangan untuk mengurus rumah tangganya. Pemerintah baru bertindak jika ada laporan dari sekolah, artinya ada usulan dari kepala sekolah. Namun kewenangan itu tidak penuh karena untuk sekolah negeri masih harus mempertimbangkan dan meneruskan kebijakan dari pemerintah. Kepala sekolah harus mempertanggungjawabkan semua keputusan sekolah. Dengan demikian, Kepala sekolah harus mampu membuat skala prioritas kebutuhan. Skala prioritas dibuat agar penggunaan sumber daya sekolah, termasuk dana yang keluar itu tidak mubadzir. Beliau mencontohkan perbaikan kelas. Kalau perbaikan kelas mendesak sekali, misalnya temboknya lembab atau sampai menjamur, atau ekstrimnya mau ambruk, kepala sekolah harus tanggap dan cepat mengambil keputusan. Tembok atau bangunan yang rusak itu harus segera diperbaiki. Semua isi dan fungsinya sementara dipindah ke ruang lain. Dan itu direhab total. Tentang pendanaannya, sekolah menggunakan dana talangan. Dana talangan diambilkan dari pos lain dan diganti kalau dana yang asli sudah cair. Hal ini dilakukan karena biasanya pencairan dananya harus nunggu lama. Misalnya kita mengajukannya ke pemerintah, biasanya pemerintah (Dinas), dana baru turun pada bulan Juli-Agustus, padahal kelas harus segera diperbaiki. Kondisi demikian dapat disiasati sekolah dengan membuat alternatif penyelesaian masalah. Ruang kelas yang rusak itu tidak

difungsikan dan dipindah ke ruang lain. Misalnya, menggunakan ruang laboratorium atau aula untuk dipakai ruang kelas sementara. Atau berbagi ruang dengan kelas lain.⁶¹

Bantuan dari pemerintah, biasanya berupa proyek, seperti school grant, block grant, BOMM, proyek rehab, dan banyak namanya. Ada yang dirupakan uang, dan ada yang langsung dibangun/diberi berupa alat/material. Pelaksanaan proyek harus melihat dan menyesuaikan dengan petunjuk/pedoman dari yang beri bantuan (pemerintah/Dinas). Untuk proyek rehab dari pemerintah, narasumber tersebut mengatakan bahwa pelaksana proyeknya itu tergantung pada jenis bantuannya. Kalau school grant dan block grant semua terserah pada sekolah. Pemerintah memberi uang. Kalau proyek dari Pemkot, biasanya kontraktornya ditunjuk dari Pemkot sendiri, sekolah tinggal terima barang jadi.⁶² Untuk penyediaan sarana dan prasarana pendidikan, pemerintah Kota menunjuk Dinas Pendidikan Kota dan Dinas Bangunan sebagai pelaksana proyek perbaikan dan pembangunan sarana dan prasarana sekolah. Namun, kemampuan Pemerintah Kota Surabaya sangat terbatas. APBD Surabaya 2005 yang sudah digedok hanya mengalokasikan dana perbaikan untuk 429 sekolah. Malah, hingga pertengahan tahun ini, baru 250 sekolah yang sudah masuk dalam rencana kerja Dinas Bangunan Pemkot untuk diperbaiki. Dan hingga sekarang,

⁶¹ Wawancara dengan Drs. Massjaroch Kohar, Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, di Ruang Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, Jumat/ 10 Juni 2005, pk. 07.00 s.d. selesai

masih belum diketahui berapa total sekolah yang sudah direhabilitasi.⁶³ Selain dari pemerintah, perbaikan dilakukan secara swadaya. Dana swadaya pembangunan sekolah berasal dari orang tua siswa (iuran/sumbangan komite sekolah).⁶⁴

Mengenai pertanggungjawabannya, kalau uang itu dari pemerintah, sekolah harus membuat laporan kepada pemerintah. Tapi kalau dari komite sekolah pertanggungjawabannya laporannya tiap 3 bulan, tiap semester, dan tiap tahun. Namun, baik yang dari pemerintah maupun dari komite sekolah, semua dipertanggungjawabkan dalam laporan akhir tahun dan RAPBS.⁶⁵ Lalu bagaimanakah respons masyarakat dalam hal ini warga sekolah dalam penyediaan sarana dan prasarana sekolah?

Menurut Bapak Massjaroch Kohar, Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, warga sekolah (orang tua siswa/siswa/guru/karyawan) mendukung, apabila program itu menguntungkan mereka. Dan tidak mendukung kalau itu merugikan. Namun seringkali guru yang tidak mendukung dan menggerogoti kewibawaan kepala sekolah karena tidak suka. Tidak suka bukan lihat manfaatnya, tetapi karena ada kepentingan pribadi yang tidak kesampaian. Untuk orang tua siswa, biasanya setuju. Kalau ada yang tidak setuju biasanya

⁶² Op.cit

⁶³ www.jawapos.com. Rubrik Edukasi. Kamis, 25 Agt 2005. diambil 5 Oktober 2005 pk. 19.36 WIB.

⁶⁴ Wawancara dengan Drs. Massjaroch Kohar, Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, di Ruang Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, Jumat, 10 Juni 2005, pk. 07.00 s.d. selesai

⁶⁵ Ibid

masalah biaya yang dianggap terlalu besar. Tapi kadang-kadang dipengaruhi sentimen-sentimen pribadi, dan pengaruh dari guru/karyawan yang tidak suka pada kepala sekolah.⁶⁶ Narasumber kami tersebut mempunyai pendapat seperti itu karena beliau menganggap orang tua siswa itu tentu punya kesibukan sendiri sehingga tidak terlalu detail mengawasi sekolah dan tidak tahu masalah internal sekolah. Dan yang mengetahui secara detail adalah guru/karyawan.

“...Kalau tidak ada pihak-pihak internal sekolah yang memberitahu..dari mana masyarakat tahu... Biasanya, terjadi kasak-kusuk, gosip...kadang-kadang KBM dijadikan ajang rasan-rasan kebijakan sekolah... wali murid itu punya kerjaan lain... kalau tau itu ya... paling dari guru... sering seperti itu... KBM jadi ajang...”⁶⁷

Kondisi seperti ini terjadi di semua sekolah. Hal ini juga karena kesadaran dan tingkat pendidikan masyarakat masih rendah. Menurut Bapak Edi Darminto, Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, masyarakat cenderung curiga pada sekolah. Mungkin karena latar belakang pendidikannya yang masih rendah. Kondisi yang demikian membuat masyarakat mudah terhasut oleh omongan dari guru-guru yang tidak suka kepada kepala sekolah dan ingin menggagalkan program-program sekolah.⁶⁸

Mengenai kendala-kendalanya, Drs. Massjaroch Kohar, Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, mengatakan bahwa komite sekolah yang tidak

⁶⁶ Wawancara dengan Drs. Massjaroch Kohar, Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, di Ruang Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, Jumat/ 10 Juni 2005, pk. 07.00 s.d. selesai

⁶⁷ Ibid

berfungsi baik menjadi kendala utama dalam pengelolaan pendidikan. Kepedulian orang tua siswa terhadap pendidikan anaknya harus ada agar sekolah menjadi maju. Beliau mengatakan selama ini, orang tua siswa cari anaknya saja, tidak mau ditarik sumbangan tetapi nuntut sekolah bagus. Namun, kendala lain yang cukup menjadi halangan adalah guru yang kontra dengan kepala sekolah. Beliau menyayangkan selama ini, masih ada beberapa guru di sekolahnya yang tidak mau berhadapan secara langsung dengannya. Mereka cenderung suka kasak-kusuk dan menggerogoti kewibawaan kepala sekolah melalui penggagalan implementasi kebijakan.⁶⁹

3.2.4. Implementasi Peraturan Mendiknas tentang Larangan Sekolah Menjual Buku Teks Pelajaran

Menteri Pendidikan mengeluarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No 11 tahun 2005 yang intinya berisi larangan bagi sekolah untuk menjual buku teks pelajaran. Lalu apa yang dilakukan sekolah untuk menindaklanjuti Permendiknas itu?

Menurut narasumber penelitian ini, Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya, sekolah langsung menindaklanjutinya dengan membebaskan siswa untuk beli buku di luar. Sekolah menyerahkan sepenuhnya kepada siswa

⁶⁸ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, di rumah beliau, tanggal 23 Juni 2005, pukul 19.00 s.d. selesai

⁶⁹ Wawancara dengan Drs. Massjaroch Kohar, Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, di Ruang Kepala Sekolah SMPN 30 Surabaya, Jumat/ 10 Juni 2005, pk. 07.00 s.d. selesai

untuk membeli buku sesuai kemampuannya. Siswa ada yang beli buku baru, ada yang bekas, bahkan ada yang tidak beli. Itu memang terserah mereka. Kondisi seperti itu membawa dampak pada kegiatan belajar mengajar (KBM). Masih menurut beliau, siswa mengalami kesulitan untuk mengikuti ritme pengajaran gurunya. Sedangkan bagi pengajar/guru, adanya Permendiknas itu tidak menimbulkan masalah. Guru mengajar sesuai yang ada di GBPP, dan Satpel dan sudah menguasai materinya. Siswa mengalami kesulitan belajar karena seringkali buku yang dibeli tidak sama dengan yang diajarkan atau tidak sama dengan buku pegangan guru. Hal ini disebabkan kecenderungan siswa usia SD dan SMP untuk meniru/mengikuti gurunya. Siswa menjadi resah dan akhirnya malas belajar dan bosan saat di kelas karena buku yang dipakainya tidak sama dengan yang dipakai gurunya. Kondisi itu diperparah oleh banyak guru yang hanya mengajar sesuai yang ada di buku tugas siswa (BTS)/lembar kegiatan. Siswa hanya diberi latihan soal dan tidak pernah diberi pemahaman konsep. Akibatnya, suasana belajar mengajar tidak menyenangkan dan membosankan.

Dari penuturan sejumlah kepala sekolah ternyata tidak ada bantuan buku teks wajib dari pemerintah pusat namun ada bantuan dari Dinas Pendidikan Kota Surabaya berupa buku, yaitu buku pelajaran Bahasa Indonesia, Matematika, dan Bahasa Inggris. Sebagai langkah selanjutnya, buku-buku bantuan dari Dinas Pendidikan Kota itu dijadikan koleksi perpustakaan. Seperti

diungkapkan oleh Bapak Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya, berikut ini :

"...Kalau buku dengan kurikulum 1994 lumayan banyak. Tapi kurikulum baru, tidak ada bantuan dari pemerintah pusat namun sekolah mendapat bantuan dari Dinas Pendidikan Kota Surabaya namun jumlahnya sangat tidak mencukupi seluruh siswa...Tiap sekolah hanya dapat delapan buku matematika, lima buku bahasa Inggris, dan lima buku bahasa Indonesia untuk satu sekolah padahal jumlah siswanya ratusan...akhirnya, buku dari Dinas itu tidak dibagikan ke siswa tapi masuk ke perpustakaan..."⁷⁰

Bantuan dari Dinas Pendidikan Kota Surabaya itu, menurut Bapak Arthur Pinontoan, Kasubdin Dikmenum Diknas Surabaya, merupakan realisasi program dari Diknas Surabaya yang sudah dianggarkan pada APBD 2005. Bantuan itu ditujukan untuk sekolah, bukan langsung ke siswa. Hal ini disebabkan keterbatasan anggaran. Dia mengimbau agar pihak sekolah menyalurkan bantuan itu dengan mengkopi buku itu kemudian diberikan kepada siswa.⁷¹ Namun himbauan itu merupakan himbauan yang kurang bijak karena fotokopi merupakan suatu tindakan ilegal menggandakan buku dan melanggar Undang-Undang Hak cipta.

Menurut Bapak Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya banyak keluhan dari orang tua siswa karena anak-anaknya jadi malas belajar dan ogah-ogahan sekolah karena tidak punya buku. Orang tua siswa lalu mengadakan masalah itu ke guru/wali kelasnya. Keluhan juga datang dari

⁷⁰ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya, pada Senin, 17 Oktober 2005, pk. 20.00 s.d. selesai di rumah informan/narasumber.

komite sekolah. Mereka mengkhawatirkan jika kondisi seperti itu berlarut-larut akan menyebabkan pendidikan semakin terpuruk.⁷² Lalu apa solusi dari sekolah?

Narasumber kami, Bapak Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya, mengatakan bahwa pihak sekolah mengajak komite sekolah untuk memikirkan masalah itu dan kebetulan komite sekolah juga memperhatikan kondisi tersebut. Komite sekolah lalu mengambil kesepakatan untuk membeli buku pelajaran untuk dipinjamkan kepada siswa saat pelajaran berlangsung agar bisa dipakai bergantian. Hal itu karena jumlahnya terbatas. Lalu komite sekolah mengajak orang tua siswa untuk memikirkan masalah kekurangan buku tersebut, dan direspons positif oleh beberapa orang tua siswa yang mampu. Ada beberapa orang tua siswa yang mampu yang memberi sumbangan buku yang sejenis dengan yang didapat dari Dinas Pendidikan Kota sehingga kekurangannya tidak terlalu banyak dan banyak yang atas inisiatif sendiri membeli buku yang sama dengan buku yang dipinjaminya itu.⁷³

Implementasi Permendiknas No 11 tahun 2005 ternyata banyak kendalanya. Namun, sebagai implementor program, kepala sekolah negeri selaku pimpinan sekolah negeri hanya meneruskan kebijakan itu dan tidak melakukan protes. Hal ini disebabkan mereka sebagai bawahan yang harus

⁷¹ Drs. Arthur Pinontoan, M.M, Kasubdin Dikmenum Dinas Pendidikan Kota Surabaya, dalam Jawa Pos, 4 Agustus 2005.

⁷² Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya, pada Senin, 17 Oktober 2005, pk. 20.00 s.d. selesai di rumah informan/narasumber

⁷³ Ibid

mengamankan kebijakan atasannya. Juga karena sama-sama sebagai mesin birokrasi dan pegawai negeri. Para kepala sekolah menyampaikan kendala implementasi kebijakan itu melalui forum pertemuan antara MKKS (Musyawarah Kerja Kepala Sekolah) untuk diteruskan kepada Pemerintah Pusat.

Untuk itu, masyarakat harus mampu menilai kinerja pemerintah dan mengajukan keberatan terhadap peraturan pemerintah/peraturan menteri dan peraturan lainnya karena yang dirugikan itu siswa atau masyarakat.⁷⁴

3.2.5. Implementasi Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) merupakan bentuk bantuan yang diberikan oleh pemerintah kepada sekolah untuk dipergunakan sebagai biaya operasional. BOS diberikan sebagai bentuk kompensasi kenaikan harga BBM dalam bentuk subsidi pendidikan. BOS tahun 2005 dianggarkan dari Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM sebesar Rp5,6 Triliun. Menko Kesra, Alwi Shihab, mengusulkan agar dana sisa PKPS BBM 2005 dilanjutkan untuk program BOS hingga Maret 2006 dan untuk tahun 2006, BOS dianggarkan dari APBN 2006.⁷⁵ BOS merupakan program dari Departemen Pendidikan Nasional yang ditujukan untuk membantu biaya operasional sekolah sehingga diharapkan dapat meringankan beban orang tua siswa. Pihak yang bertanggung jawab dalam implementasi BOS, masih menurut narasumber tersebut, kalau untuk sekolah

⁷⁴ Op.cit

⁷⁵ Alwi Shihab, Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat, dalam Jawa Pos, 20 Juli 2005.

penanggung jawabnya kepala sekolah. Karena BOS merupakan program dari pemerintah pusat maka Ketua Koordinator BOS Wilayah Jawa Timur, Bapak Sukarwo, Sekretaris Daerah propinsi. Posisi Propinsi dalam pelaksanaan program BOS adalah sebagai wakil pemerintah pusat. Melalui BOS, pemerintah berusaha untuk mengurangi beban masyarakat dalam pembiayaan sekolah agar tercipta kehidupan bangsa yang cerdas. Dalam iklan layanan masyarakat di televisi, Ketua Koordinator BOS wilayah Jawa Timur itu Bapak Sukarwo, Sekretaris Daerah Propinsi Jawa Timur, mengatakan bahwa melalui BOS, masyarakat Jawa Timur harus mengenyam pendidikan agar menjadi cerdas.⁷⁶

Sekolah menyambut baik implementasi BOS karena sekolah sebagai penerima langsung BOS. BOS disalurkan langsung ke rekening sekolah. Menurut Bapak Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya, besarnya bantuan dihitung tiap siswa, yaitu Rp324.500,00 per tahun tiap siswa. Jadi kalau jumlah siswanya 100 tinggal dikalikan 100. Beliau mengatakan bahwa sekolah harus melakukan pendataan ulang ke rumah-rumah orang tua siswa untuk memastikan kebenaran data yang diisikan dalam formulir kesanggupan membayar. Untuk itu dibentuk tim khusus, yang beranggotakan wali kelas, kepala urusan, pengurus komite sekolah, dan diketuai oleh wakil kepala sekolah. Diakuinya, ini membutuhkan banyak tenaga dan biaya padahal sekarang ini

⁷⁶ Iklan Layanan Masyarakat BOS di televisi.

⁷⁸ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya, Senin, 17 Oktober 2005, pk. 20.00 s.d. selesai di rumah informan.

semua penggunaan uang harus di SPJkan. Sekolah harus mampu mempertanggungjawabkannya dengan tepat.⁷⁷

Kepala sekolah harus hati-hati dalam menggunakan BOS karena prosedur penggunaannya sangat ketat karena harus mengikuti pedoman dari pemerintah. Kalau salah dalam mengimplementasikan dan terbukti terjadi korupsi maka kepala sekolah akan dipanggil Dinas dan bisa dicopot dari jabatannya⁷⁸

Pemberian BOS untuk sekolah “miskin” dan sekolah “kaya” untuk tingkat SMP tidak ada bedanya. Tapi kalau di SD yang masuk dalam kategori sangat miskin/tertinggal, selain BOS juga dapat tambahan dari Pemkot. Pada dasarnya BOS itu diterima sama tiap sekolah tetapi jarang sekolah “kaya” yang mau menerima BOS, biasanya sekolah swasta favorit, seperti SMP Ciputra, Al Hikmah, dan semacamnya tidak mau repot dengan bantuan seperti itu karena orang tua siswa mereka sudah mapan ekonominya dan peduli pendidikan.⁷⁹

Penggunaan BOS juga dipengaruhi oleh penafsiran para pejabat di tingkat atas meskipun sudah ada pedomannya. Perbedaan penafsiran antara Dinas Pendidikan Kota Surabaya dan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan

⁷⁷ Op.cit

⁷⁸ Surya halaman 13, tanggal 24 September 2005,

⁷⁹ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya, pada Senin, 17 Oktober 2005, pk. 20.00 s.d. selesai di rumah informan.

Propinsi Jawa Timur membuat kepala sekolah ekstrapati-hati dalam mengimplementasikan BOS. Kadangkala pernyataan pejabat menyimpang dari realitas sebenarnya. Seperti dalam berita di Surya halaman 13, tanggal 24 September 2005, yang berisi tentang ancaman Kepala Diknas Propinsi untuk memutasi kepala sekolah yang menggelembungkan RAPBS. Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Jawa Timur dinilai *overlapping* karena seperti diketahui bersama bahwa sekarang ini guru dan kepala sekolah negeri merupakan pegawai daerah (PNSD) yang diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah kota/kabupaten dan tidak ada hubungan hierarkis langsung.⁸⁰

Mengenai dampak bagi sekolah yang mengambil BOS, menurut Bapak Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya, yaitu ada dampak positif dan negatifnya. Dampak positifnya, yaitu meskipun tidak ada tambahan pemasukan tetapi bantuan itu lancar, dan prosentase macet kecil sehingga sekolah selalu punya uang. Sedangkan dampak negatifnya, yaitu karena prosedurnya sangat sulit dan njlimet apabila tidak hati-hati dalam mengimplementasikannya akan berpengaruh pada jabatan.⁸¹

Dana BOS tidak boleh digunakan untuk memberi honorarium sehingga sekolah kerepotan ketika harus menganggarkan honorarium. Solusi sekolah untuk penggunaan uang di luar yang telah ditentukan oleh petunjuk penggunaan

⁸⁰ Op.cit

⁸¹ Ibid

BOS, narasumber tersebut mengatakan bahwa untuk semua HR diambilkan dari uang komite sekolah, yaitu uang pembangunan (uang gedung).⁸²

Adanya BOS justru menyebabkan masyarakat kurang kooperatif terhadap sekolah. Mereka cenderung mencurigai sekolah. Narasumber kami, Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya, menyayangkan tayangan iklan layanan masyarakat tentang BOS di televisi.

"... saya agak heran dengan iklan tersebut yang mengatakan kalau dengan adanya BOS maka sekolah gratis, padahal sebenarnya hanya yang miskin atau tidak mampu dibebaskan dari pembayaran uang sekolah/iuran komite (SPP), tapi bagi siswa yang mampu/siswa lainnya, BOS itu untuk mengurangi jumlah iuran komite yang harus dibayarkan kepada sekolah...ringkasnya itu bagi yang mampu diberi potongan harga...ada yang bebas sama sekali, ada yang bayar 25%, separuh, terus juga ada yang bayar penuh...semua sesuai dengan kemampuan orang tua siswa dan kesepakatan dengan komite sekolah."⁸³

Akibatnya, masyarakat salah menafsirkan BOS. Pemerintah tidak mampu memberi penjelasan kepada masyarakat apa dan bagaimana sebenarnya BOS itu, padahal implementasi dapat berjalan efektif apabila ada komunikasi yang jelas. Selain itu, tidak cukupnya komunikasi menyebabkan implementor tidak mengerti apa yang harus mereka lakukan. Ini membuat para implementor kebingungan dan meningkatkan peluang tidak tercapainya tujuan kebijakan yang sesungguhnya. Instruksi implementasi yang dikirim kurang jelas, samar, mengalami kerusakan, dan tidak konsisten dapat mempengaruhi implementasi kebijakan. Arahan yang tepat sangat diperlukan agar tercapai tujuan kebijakan.

⁸³ Op.cit.

Selain itu, tidak dilakukannya sosialisasi yang baik kepada masyarakat menyebabkan terjadinya perbedaan penafsiran antara masyarakat dan implementor yang pada akhirnya mengurangi keberhasilan implementasi kebijakan. Masyarakat perlu mengerti dan harus memahami secara gamblang dan jelas sasaran, tujuan, dan manfaat dari kebijakan itu agar kebijakan itu dapat direspons secara positif oleh masyarakat.

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) merupakan kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat dalam hal ini berasal dari usulan Departemen Pendidikan Nasional yang disusun sebagai jawaban atas problematika pembiayaan sekolah yang banyak dikeluhkan oleh masyarakat. Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) berasal dari pencabutan dana subsidi BBM. BOS dapat meringankan beban masyarakat/orang tua siswa. Tetapi masyarakat banyak yang salah penafsiran terhadap BOS. Mereka pikir BOS diterima dalam bentuk dana segar yang diterimakan pada mereka. Banyak yang menanyakan uangnya ke sekolah. Masyarakat ada yang teriak-teriak menuduh sekolah, mengeluh masih dikenai pembayaran sekolah, bahkan sampai ada yang menulis di koran. Hal ini terjadi karena salah sosialisasinya. Pemerintah tidak mampu mengkomunikasikan bagaimana sebenarnya kebijakan BOS itu. Penjelasan yang berbeda antara pihak pemerintah, sekolah, dan iklan layanan masyarakat membuat masyarakat mencurigai sekolah dalam menggunakan dana BOS. Masyarakat curiga terjadi penyelewengan. Memang dalam iklan layanan

masyarakat yang sering ditayangkan di televisi mengatakan bahwa sejak adanya BOS maka sekolah gratis. Perbedaan pengertian “gratis” antara masyarakat dan pemerintah menyebabkan sekolah menjadi kebingungan. Sekolah sebagai implementor kebijakan di tingkat yang paling dekat dengan masyarakat menjadi “korban” dari penafsiran ganda terhadap kebijakan BOS. Dan ini membuat banyak sekolah enggan menerima BOS bahkan ada beberapa daerah tidak mau menerima BOS karena takut resiko dari implementasi BOS akibat dari kurang jelasnya arahan kebijakan dan sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah meskipun sebenarnya pemerintah pusat sudah mengeluarkan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis) untuk mengatur penggunaan dana bantuan tersebut. Namun, juklak dan juknis yang dikeluarkan oleh pemerintah dirasa tidak cukup untuk membuat “jaminan” keberhasilan program karena seringkali pejabat membuat pernyataan-pernyataan yang kontradiktif dan tidak konsisten.

Mengenai bargaining position sekolah terhadap pemerintah setelah adanya BOS, sekolah yang menerima BOS, posisinya terhadap pemerintah sangat lemah. Mereka harus mematuhi semua persyaratan dari pemerintah bahkan dalam rancangan RAPBS juga harus diperiksa oleh Dinas Pendidikan Kota, jika RAPBS dianggap tidak wajar, maka sekolah harus menggantinya dan menyebabkan kemandirian sekolah menjadi kurang. Sekolah menjadi manja dan mandul. Kepala sekolah yang tidak mau repot, pasti akan berpikir praktis untuk hanya mengandalkan dana dari BOS, tidak lagi mencari sumber dana alternatif

untuk pengembangan mutu pendidikan dan mereka tidak peduli kemajuan sekolah bagi sebagian orang pilih cari selamat.

Akhirnya, sejak adanya BOS banyak orang tua siswa menjadi enggan berpartisipasi, dan semakin banyak yang tidak mempedulikan pendidikan anaknya serta kecurigaan orang tua terhadap sekolah semakin besar. Mereka takut kalau uang itu disalahgunakan oleh kepala sekolah. Kecurigaan itu muncul karena trauma masa lalu, yakni dana pendidikan banyak yang dikorupsi oleh pejabat dari pejabat di tingkat pemerintah pusat sampai tingkat sekolah. Masyarakat mungkin takut kalau BOS diselewengkan atau dikorupsi oleh kepala sekolah.⁸⁴ Meskipun demikian, lanjutnya, selama ini, belum ada keluhan karena semua menerima BOS, baik yang miskin maupun yang kaya. Yang miskin dibebaskan dari pembayaran sekolah (SPP), dan yang kaya dapat potongan biaya sekolah (SPP) dan SPP bulan Juli-Agustus yang terlanjur dibayar dikembalikan ke siswa sebesar 2xRp27.000,00. Dengan demikian sejak adanya BOS, beban orang tua siswa menjadi lebih ringan. Ditambahkannya, berdasarkan rapat dengan komite sekolah, diputuskan ada tiga kebijakan pembayaran sekolah, yaitu bayar 25%, 50%, atau bebas sama sekali.⁸⁵

⁸⁴ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya, pada Senin, 17 Oktober 2005, pk. 20.00 s.d. selesai di rumah informan/narasumber.

3.3. Mekanisme Pengawasan terhadap Implementasi Kebijakan di Tingkat Sekolah

Istilah kontrol/pengawasan banyak dipergunakan untuk menggambarkan proses-proses yang dapat menghasilkan kehidupan yang lebih teratur. Kontrol/pengawasan dipergunakan pula untuk menunjukkan pembatasan dari penggunaan wewenang, sumber-sumber daya, dan bentuk-bentuk dominasi dalam lembaga-lembaga. Kontrol/pengawasan cenderung bekerja sebagai alat pengarah dan alat untuk memonitori suatu kegiatan. Selain dapat dipergunakan untuk menilai kinerja organisasi juga banyak digunakan untuk menggali permasalahan tatanan sosial pada masyarakat. Di dalamnya terdapat peran yang dimainkan aturan-aturan dan reaksi sosial dalam proses menilai orang dan organisasi.

3.3.1. Transparansi Keuangan Sekolah Melalui Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS).

Salah satu metode yang diterapkan untuk menciptakan transparansi keuangan sekolah adalah dengan menyusun RAPBS (Rencana Anggaran Pendapatan dan Biaya Sekolah). Di Surabaya, Dinas Pendidikan telah mengeluarkan instruksi kepada seluruh kepala sekolah SD, SMPN dan SMAN untuk segera menyelesaikan penyusunan RAPBS bersama dengan komite sekolah. Menurut Kepala Dinas Pendidikan Drs Sahudi, dalam RAPBS itu juga harus dicantumkan sumber dana yang akan diperoleh sekolah dari

pemerintah (baik itu dari APBD maupun APBN). Selain itu, juga harus dicantumkan sisa (saldo) untuk anggaran sekolah pada tahun sebelumnya."Kami juga sudah memberikan petunjuk teknis tentang komponen apa saja yang harus dimasukkan dalam proses penyusunan RAPBS", kata Sahudi.⁸⁶

Ada dua jenis anggaran belanja yang harus disusun secara seksama, yaitu, anggaran rutin dan anggaran komite sekolah. Anggaran rutin meliputi beberapa pos belanja yang sudah diketahui pemerintah. Anggaran rutin ini pula yang menentukan besar kecilnya bantuan yang akan diberikan pada masing-masing sekolah. Seperti biaya belanja pegawai, alat tulis kantor, juga *maintenance*. Sedangkan anggaran komite sekolah menyangkut pembiayaan untuk pos kurikulum dan administrasi sekolah, humas, kesiswaan, serta sarana dan prasarana. Termasuk juga di dalamnya rencana pembangunan yang akan dilakukan sekolah. Setelah proses pembuatan RAPBS tuntas, pihak sekolah harus mengirimnya ke Diknas. Nantinya, Diknas akan melakukan koreksi masing-masing RAPBS. Jika ditemukan pos yang dianggap kurang bermanfaat untuk kepentingan pendidikan siswa, maka Diknas berwenang untuk menolak rancangan sekolah yang bersangkutan. Kalaupun Diknas menyetujui, RAPBS masih harus melewati satu tahapan lagi. Para wali murid juga harus diundang untuk membahas kembali rancangan itu. Jika ada beberapa biaya yang dianggap

⁸⁶ Drs. Sahudi, M.Pd. Kepala Dinas Pendidikan Kota Surabaya dalam Rubrik Edukasi, Kamis, 28 Juli 2005, www.jawapos.com diambil pada 5 Okt 2005 pk 20.31.

kurang penting, maka wali murid bisa mengajukan keberatan."Atau, mereka bisa minta keringanan pada pihak sekolah", kata Sahudi.⁸⁷

Ketika para wali murid menyatakan setuju, maka RAPBS tahun itu menjadi dasar untuk penarikan iuran siswa untuk tiap bulan. Caranya, jumlah total anggaran belanja dikurangi pendapatan sekolah. Hasilnya dibagi 12 untuk melihat kebutuhan rata-rata per bulan. Angka itulah yang dijadikan patokan penarikan sumbangan sekolah (dahulu SPP.red) pada masing-masing siswa. Khusus untuk belanja yang bersifat insidental, seperti rencana pembangunan gedung, pihak Diknas juga mengimbuu agar sekolah tidak melakukan penarikan di atas Rp 1 Juta.⁸⁸

Menurut narasumber penelitian ini, Bapak Edi Darminto, Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, penyusunan RAPBS dilakukan oleh pihak sekolah kemudian disahkan oleh komite sekolah. Ditambahkannya, sekarang ini, tuntutan masyarakat untuk mengetahui anggaran dan belanja sekolah sangat besar. Namun, kembali lagi ke masalah kurangnya kehadiran orang tua siswa dalam rapat-rapat komite yang menyebabkan seringkali terjadi kecurigaan dari orang tua siswa terhadap sekolah.⁸⁹

⁸⁷ Op.cit

⁸⁸ Ibid

⁸⁹ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya, pada Senin, 17 Oktober 2005, pk. 20.00 s.d. selesai di rumah informan.

3.3.2. Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah serta Peraturan Lainnya untuk Mengatur Pungutan Sekolah.

Pemerintah sebenarnya sudah mencoba menjawab problem pungutan sekolah dengan pencairan BOS (Biaya Operasional Sekolah), yang besarnya Rp5,6 Triliun. Mendiknas Bambang Sudibyo mengungkapkan, bantuan operasional sekolah ditargetkan menjangkau 40 juta siswa SD/MI/SMP/MTS serta pesantren salafiyah dan pendidikan non-Islam yang menyelenggarakan program wajib belajar sembilan tahun. Seperti diungkapkan berikut ini :

"Peningkatan BOS ini terbesar dalam sejarah pendidikan nasional. Kalau dulu, satu SD rata-rata hanya menerima Rp 1 juta per tahun. Sekarang rata-rata menerima Rp 40 juta per tahun. Artinya naik 40 persen dan itu dapat digunakan untuk memperbaiki mutu pendidikan dasar...."⁹⁰

Mendiknas menegaskan, bagi sekolah yang selama ini memungut iuran sekolah lebih kecil dari BOS yang akan diterima, maka sekolah tersebut harus melaksanakan program sekolah gratis dengan membebaskan seluruh iuran siswa. Sementara, sekolah yang iuran sekolahnya lebih besar dari BOS yang akan diterima, maka sekolah tersebut harus melaksanakan sekolah gratis terbatas. Seperti diungkapkan berikut ini :

"Bagi sekolah yang memiliki siswa miskin, sekolah diwajibkan membebaskan iuran sekolah bagi siswa miskin yang ada di sekolah tersebut. Sementara, sekolah yang tidak memiliki siswa miskin, maka BOS digunakan untuk mengurangi iuran sekolah sehingga lebih kecil dari sebelumnya."⁹¹

⁹⁰ Prof. Dr. Bambang Sudibyo, Mendiknas, dalam www.jawapos.com.kolom Pendidikan Kamis, 21 Juli 2005. diambil pada 5 Okt 2005. Pk. 20.23)

⁹¹ Ibid

Terkait maraknya pungutan iuran masuk sekolah akibat banyaknya interpretasi BOS, Mendiknas menegaskan kalau pemerintah daerah dan DPRD diharapkan menerbitkan peraturan daerah khusus untuk mengatur pungutan sekolah. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 34 UU 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Seperti yang diungkapkannya berikut ini "Kewenangan untuk mengatur itu ada di pemerintah daerah. Bisa melalui perda bersama DPRD masing-masing."⁹²

Untuk mengawasi program BOS, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Jawa Timur membuka kotak pengaduan melalui kotak pos 33 Surabaya. Kotak pengaduan itu diharapkan efektif mengawasi pelaksanaan BOS. Menurut Bapak Rasiyo, Kadis P dan K Propinsi Jawa timur, pengawasan ini harus dilakukan semua elemen masyarakat. Masyarakat yang mengetahui adanya penyelewengan harus segera melapor ke Kotak Pos 33 Surabaya agar laporan itu dapat ditindaklanjuti oleh Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi Jawa Timur. Rasiyo menambahkan pencairan dana BOS tidak bisa hanya ditandatangani oleh kepala sekolah namun juga harus sepengetahuan pengurus komite sekolah. Dengan begitu, penggunaan dana BOS mudah diawasi dan bisa dipertanggungjawabkan.⁹³

Di tingkat Kota, menurut narasumber penelitian ini, M. Alyas, Sekretaris Komisi D, DPRD Kota Surabaya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

⁹² Op.cit

⁹³ Jawa Pos, 11 Agustus 2005. Kolom Pendidikan.

Kota Surabaya telah melakukan *hearing* dengan Kepala Dinas Pendidikan Kota Surabaya untuk mengetahui secara pasti pelaksanaan BOS dan penyelenggaraan pendidikan, terutama masalah pungutan/pembayaran sekolah. Selain itu, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya berjanji akan menaikkan anggaran pendidikan dalam APBD tahun berikutnya.⁹⁴ Bahkan, komisi D telah memanggil para pejabat Diknas Kota Surabaya. Para wakil rakyat meminta Dinas Pendidikan Kota Surabaya membuat kebijakan yang lebih detail mengenai biaya sekolah, termasuk biaya daftar ulang. Para wakil rakyat melakukan langkah seperti itu karena banyaknya keluhan dari masyarakat mengenai mahal nya biaya sekolah termasuk biaya daftar ulang.⁹⁵ Walikota Surabaya, Bapak Bambang D.H, mengatakan bahwa dirinya tidak segan-segan memberikan sanksi kepada kepala sekolah yang memungut biaya sangat tinggi kepada orang tua siswa dengan menggelembungkan RAPBS. Sanksi ini bisa berupa mutasi, atau pemberhentian dari jabatan kepala sekolah. Sanksi ini dikenakan kepada kepala sekolah yang terbukti menyalahgunakan uang BOS.

Sementara itu, meskipun sudah ada BOS, ternyata semua sekolah terlanjur menarik SPP/iuran komite, uang gedung dan biaya daftar ulang. Hal ini disebabkan turunnya BOS tidak tepat pada saat tahun pelajaran baru. Namun, sekolah sudah mengembalikan kepada orang tua siswa SPP/iuran komite bulan

⁹⁴ Wawancara dengan M. Alyas, Sekretaris Komisi D DPRD Kota Surabaya, di Kantor DPRD, Kamis, 20 Oktober 2005, pk. 13.30 s.d. selesai

⁹⁵ Jawa Pos, Metropolis, 20 Juli 2005.

Juli, dan Agustus yang terlanjur dibayarkan ke sekolah.⁹⁶ Walikota mengharapkan agar masyarakat yang mengetahui penyalahgunaan BOS melaporkan hal itu kepada dirinya, atau instansi terkait, seperti Dinas Pendidikan Kota Surabaya, dan Bawasko dengan disertai bukti-bukti agar dapat ditindaklanjuti.⁹⁷

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) tidak serta merta meringankan beban orang tua dalam menyekolahkan anaknya. Dalih pembangunan gedung tampaknya menjadi senjata utama bagi sekolah untuk memberlakukan pungutan tinggi terhadap siswa baru. Menurut Kadiknas Kota Surabaya, Drs. Sahudi, masih banyak sekolah yang memberlakukan pungutan melebihi ketentuan Surat Edaran (SE) Kadiknas Nomor 421/436.4.9/2005 tentang batasan pungutan uang sekolah kepada sekolah. Untuk mengawasinya, Dinas Pendidikan Kota Surabaya membentuk tim pengawas yang terdiri atas internal Diknas Kota Surabaya, dan Dewan Pendidikan Kota Surabaya. Dari data tim pengawas yang diturunkan terdapat 20 sekolah yang melanggar ketentuan itu. Seperti misalnya, SD Kaliasin I yang menarik sumbangan sebesar Rp2,1 Juta.⁹⁸ Namun, Drs. Sahudi, Kadiknas Kota Surabaya, mengatakan bahwa kepala sekolah dan komite sekolah dari sekolah-sekolah yang bermasalah itu sudah dipanggil ke Dinas untuk dimintai klarifikasi dan ternyata pungutan uang pembangunan itu sifatnya sukarela, yaitu atas inisiatif dan persetujuan komite sekolah dan tanpa ada

⁹⁶ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya, pada Senin, 17 Oktober 2005, pk. 20.00 s.d. selesai di rumah informan/narasumber.

⁹⁷ *Harian Surya*, halaman 13, Sabtu, 24 September 2005.

paksaan dari sekolah.⁹⁹ Narasumber lain, Arthur Pinontoan, Kasubdin Dikmenum Diknas Kota Surabaya, menambahkan bahwa sekolah-sekolah favorit cenderung menarik uang gedung dalam jumlah tinggi. Hal ini disebabkan tuntutan orang tua siswa yang juga tinggi. Orang tua siswa dari sekolah favorit kebanyakan berasal dari masyarakat kelas menengah ke atas. Mereka menginginkan fasilitas sekolah serba lengkap. Dan pemerintah jarang mengabulkan permohonan pembangunan sekolah yang tergolong “kaya” karena dianggap mampu mencukupi sendiri. Akibatnya, orang tua siswa dikenai pungutan yang tergolong besar. Namun, sekolah favorit harusnya menyadari bahwa tidak semua wali muridnya berasal dari golongan ekonomi mampu.¹⁰⁰ Sedangkan dari pihak sekolah menganggap bahwa Surat Edaran seperti itu sebetulnya tidak perlu ada karena orang tua siswa yang tidak mampu atau merasa keberatan dengan jumlah uang pembangunan sekolah (uang gedung) dapat mengajukan permohonan keringanan kepada kepala sekolah.¹⁰¹

Selain itu, mahalnnya biaya daftar ulang di beberapa sekolah juga menjadi sorotan dalam pengawasan terhadap pungutan sekolah. Maraknnya, sekolah yang mematok biaya daftar ulang di luar ketentuan Dinas Pendidikan

⁹⁸ Jawa Pos, Metropolis, 13 Agustus 2005.

⁹⁹ Wawancara dengan Drs. Sahudi, M.Pd. Kepala Dinas Pendidikan Kota Surabaya, Jumat, 21 Oktober 2005. Pk. 08.00 s.d. selesai di ruang kerja Kepala Dinas.

¹⁰⁰ Wawancara dengan Drs. Arthur Pinontoan, Kasubdin Dikmenum Dinas Pendidikan Kota Surabaya, Selasa, 25 Oktober 2005 pk. 08.45 s.d. selesai di ruang Kasubdin Dikmenum.

¹⁰¹ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya, pada Senin, 17 Oktober 2005, pk. 20.00 s.d. selesai di rumah informan/narasumber.

Surabaya membuat Badan Pengawas Kota (Bawasko) mengambil sikap. Bawasko membentuk tim pemeriksa yang anggotanya melibatkan Diknas Kota dan Bawasko. Tim ini bertugas menyurvei sekolah-sekolah yang terindikasi memasang biaya daftar ulang di luar kewajaran. Dari temuan tim itu, beberapa sekolah, terutama sekolah-sekolah favorit menarik biaya daftar ulang melebihi ketentuan Surat Edaran No. 421 436.4.9/2005. Dalam SE tersebut, biaya daftar ulang tidak boleh melebihi Rp100 ribu. Sekolah yang melanggar SE itu akan diberi surat teguran.¹⁰² Namun, dari penyelidikan selanjutnya, ternyata tindakan sekolah memungut biaya daftar ulang itu sudah termasuk baju seragam lengkap dan uang iuran OSIS/tahunan. Keputusan sekolah itu didukung oleh dan atas sepengetahuan komite sekolah sehingga SE menjadi kurang efektif dan Diknas tidak bisa menindaklanjutinya karena ternyata pungutan itu sudah disetujui oleh komite sekolah dan komite sekolah yang bersangkutan menyatakan tidak keberatan.¹⁰³

3.3.3. Komite Sekolah sebagai *Controlling Body* di Sekolah

Komite sekolah juga berfungsi sebagai controlling agency. Komite sekolah merupakan organisasi yang mandiri, dan tidak mempunyai hubungan hierarkis dengan lembaga pemerintahan. Tata hubungan antara komite sekolah dengan satuan pendidikan, dewan pendidikan, dan instansi lain yang terkait dalam pengelolaan pendidikan adalah bersifat koordinatif. Komite sekolah

¹⁰² Jawa Pos, Metropolis, 20 Juli 2005.

¹⁰³ Wawancara dengan Drs. Sahudi, Kepala Dinas Pendidikan Kota Surabaya, Jumat, 21 Oktober 2005. Pk. 08.00 s.d. selesai di ruang kerja Kepala Dinas.

merupakan mitra sekolah sekaligus berfungsi dalam pengawasan sekolah. Namun, partisipasi masyarakat (terutama orang tua siswa) yang tergolong cukup rendah menyebabkan komite sekolah tidak berfungsi dengan baik. Selain itu, keengganan orang tua siswa/ anggota komite (prosentase kehadiran rendah) untuk menghadiri rapat komite menyebabkan keputusan yang diambil oleh komite sekolah bersifat elitis. Keputusan diambil oleh pengurus komite, dan biasanya diambil jalan pintasnya saja yaitu diputuskan secara sepihak oleh ketua komite sekolah berdasarkan *deal-deal* tertentu dengan kepala sekolah. Seperti diungkapkan oleh Isa Anshori, Ketua Dewan Pendidikan Kota Surabaya, bahwa seringkali komite sekolah hanya sebagai corong, penerus, stempel, dan sejenisnya dari kepala sekolah. Dengan demikian, pengawasan dari komite sekolah dapat dikatakan hampir tidak ada.¹⁰⁴

3.3.4. Pengawasan Kinerja Kepala Sekolah, Guru, dan Karyawan

Pengawasan (monitoring) kinerja kepala sekolah, guru, dan karyawan menjadi bagian penting dalam pengelolaan pendidikan. Pengawasan/monitoring dilakukan untuk mencegah tindak penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang. Kepala sekolah, guru, dan karyawan sebagai pemberi pelayanan

¹⁰⁴ Wawancara dengan Isa Anshori, Ketua Dewan Pendidikan Kota Surabaya, Minggu, 24 Juli 2005, pk. 10.15 s.d. selesai di Gedung Baitul Mal Hidayatullah, Pesantren Hidayatullah Surabaya, Keputih.

pendidikan harus diawasi kinerjanya agar masyarakat tidak dirugikan oleh tindakan-tindakan dan kebijakan yang mereka ambil.

Di sekolah, semua kebijakan menjadi tanggung jawab dari kepala sekolah. Baik dan buruknya sekolah tergantung pada kebijakan yang diambil oleh kepala sekolah. Sejak diberlakukannya UU Sisdiknas No. 20/2003, kewenangan kepala sekolah dalam mengelola sekolah semakin besar. Hal ini diharapkan agar tercipta kemandirian sekolah. Kepala sekolah diberi kewenangan untuk mengatur rumah tangga sekolahnya. Kepala sekolah juga dituntut untuk mampu mengoptimalkan pemanfaatan sumber-sumber daya yang ada di sekolahnya. Dalam melaksanakan kewenangannya itu, kepala sekolah membutuhkan guru dan karyawan sebagai pelaksana dari keputusan yang diambilnya. Interaksi antara kepala sekolah dan guru-karyawan harus dikembangkan dalam suasana yang baik dan ada kepercayaan. Selain itu, dibutuhkan pula *check and balance* di antara mereka. Menurut narasumber penelitian ini, Edi Darminto, Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, pengawasan kinerja guru dan karyawan dilakukan oleh kepala sekolah, pengawas sekolah, dan Badan Pengawas Kota (Bawasko). Pengawasan yang dilakukan oleh kepala sekolah dilakukan secara rutin, dan pada saat tertentu dilakukan supervisi. Supervisi adalah penilaian kinerja guru dan karyawan untuk menentukan kualitas kerja mereka. Hasil supervisi ini dipakai oleh guru/karyawan PNS untuk kenaikan pangkat sedangkan untuk guru/karyawan honorer dipakai sebagai bahan pertimbangan diteruskan/tidak kontrak kerja

mereka di sekolah. Dalam melakukan tugas supervisi, kepala sekolah membentuk tim yang beranggotakan wakil kepala sekolah, kepala-kepala urusan, kepala tata usaha, dan guru senior. Tim ini diketuai langsung oleh kepala sekolah. Kemudian dalam waktu tertentu, pengawas sekolah dan Bawasko datang untuk mengawasi kinerja guru/karyawan. Namun, lanjut narasumber tersebut, pengawas sekolah dan Bawasko menyerahkan pengawasan guru/karyawan kepada kepala sekolah. Mereka menganggap bahwa sekolah menjadi tanggung jawab penuh dari kepala sekolah. Namun, narasumber tersebut menyayangkan bahwa sejak diberlakukannya otonomi daerah tidak ada lagi penilaian kinerja kepala sekolah. Penilaian kepala sekolah tidak dilakukan secara khusus. Keberhasilan/kegagalan kepala sekolah diukur dari baik/buruknya sekolah. Diakuinya, Pengawas Sekolah dan Bawasko melakukan pengawasan terhadap penggunaan wewenang kepala sekolah dengan melihat kebijakan yang dihasilkan oleh kepala sekolah, proses pelaksanaannya, dan dampak dari kebijakan itu terhadap sekolah.¹⁰⁵

Menurut Ibu Annasiyah Chamid, pengawasan yang dilakukan pengawas sekolah bersifat teknis, yaitu lebih pada kebijakan pendidikan yang diambil, seperti misalnya penerapan kurikulum, KBM, dan PSB. Sedangkan dari Bawasko lebih pada ketenagaannya, seperti misalnya kehadiran guru/karyawan. Namun, diakui oleh narasumber tersebut, pengawas sekolah dan Bawasko

¹⁰⁵ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, Rabu, 26 Oktober 2005. Pk. 20.15 s.d. selesai di rumah narasumber.

seringkali berbenturan fungsi dan tugasnya meskipun pengawas sekolah berada di bawah koordinasi dan perintah Dinas dan Bawasko langsung berada di bawah Walikota. Hal ini disebabkan adanya kebijakan dari Dinas Pendidikan Kota yang memerintahkan kepada pengawas sekolah untuk mengawasi sekolah. Pengawasan terhadap sekolah berarti juga mengawasi kinerja kepala sekolah beserta guru. Masih menurut narasumber yang sama, sekarang ini sekolah tidak hanya diawasi tetapi juga dinilai. Penilaian/akreditasi sekolah dilakukan untuk mengetahui kualitas sekolah sebagai penyelenggara pendidikan. Namun, diakui oleh narasumber tersebut, seringkali akreditasi sekolah hanya terpaku pada administrasi sekolah saja karena keterbatasan perangkat yang bisa digunakan untuk memantau pelaksanaan KBM secara langsung. Pengawasan KBM sulit dilakukan karena tidak mungkin setiap hari pengawas sekolah berada di sekolah. Ditambahkan oleh narasumber tersebut, jumlah pengawas sekolah yang tidak seimbang dengan jumlah sekolah yang diawasi menjadi kendala utama dalam pengawasan sekolah.¹⁰⁶

Di pihak sekolah, tumpang tindih tugas antara pengawas sekolah dan Bawasko membuat sekolah merasa terkekang. Menurut Bapak Edi Darminto, pernah terjadi pelaksanaan satu program, yaitu Daftar Ulang Siswa, tim yang memonitor kegiatan itu terlalu banyak. Pengawas sekolah melakukan pengawasan dan Bawasko juga mengawasi. Namun, narasumber tersebut

menyayangkan petugas/aparat pengawasan, baik pengawas sekolah, maupun dari Bawasko kurang sungguh-sungguh melakukan tugasnya. Sekolah seringkali hanya disibukkan oleh kedatangan petugasnya tetapi sekolah tidak mengetahui apa saja yang diawasi/dipersoalkan oleh petugas pengawasan.

“...kadang-kadang, mereka... oknumnya datang hanya mengobrol atau sekedar keliling sekolah... dan ada yang meminta data sekolah secara tidak wajar... oknum tertentu suka mencari-cari kesalahan sekolah... dengan begitu, mungkin anggapan mereka sekolah menjadi takut dan kemudian melakukan “kerjasama” dengan mereka... ngapain harus takut kalau tidak salah... tidak perlu...”¹⁰⁷

Narasumber tersebut menambahkan bahwa kepala sekolah seharusnya tidak perlu melakukan “kerjasama” seperti itu, asalkan kepala sekolah itu tidak melakukan korupsi atau penyalahgunaan kewenangannya. Pernyataan senada dikemukakan oleh Annasiyah Chamid, salah satu pengawas sekolah yang mengatakan bahwa kepala sekolah jangan terpengaruh oleh oknum-oknum yang bertindak kurang baik. Penilaian dan pengawasan harus dilakukan secara objektif dan proporsional.

Menurut narasumber yang sama, pengawasan kinerja kepala sekolah, dan guru/karyawan dapat pula dilakukan oleh masyarakat. Dan hal ini sangat diharapkan. Pengawasan dapat dilakukan secara langsung maupun melalui komite sekolah. Apabila ditemukan adanya penyimpangan maka masyarakat

¹⁰⁶ Wawancara dengan Dra. Annasiyah Chamid, M.M, Pengawas Sekolah di bawah koordinasi Dinas Pendidikan Kota Surabaya. Hari Rabu, 26 Oktober 2005, pk. 16.00 s.d. selesai di rumah narasumber.

¹⁰⁷ Wawancara dengan Drs. Edi Darminto, Kepala Sekolah SMP Negeri 8 Surabaya, Rabu, 26 Oktober 2005. Pk. 20.15 s.d. selesai di rumah narasumber.

dapat melaporkannya kepada Dinas atau dapat mengirim kritik dan saran ke sekolah.

Narasumber penelitian ini, Bapak Edi Darminto, Kepala Sekolah SMPN 8 Surabaya, berharap orang tua siswa/masyarakat yang menemukan kesalahan dan penyimpangan sekolah untuk meneruskan laporan itu melalui komite sekolah sehingga komite sekolah dapat berfungsi dan tidak sekedar simbolik saja.

Sedangkan di Sekolah Dasar, peran Cabang Dinas masih ada. Penilaian kinerja guru/karyawan SD juga dilakukan oleh Cabang Dinas sedangkan di SMP, Cabang Dinas tidak berwenang mengawasi dan menilai kinerja sekolah. Hal ini karena unit kerja SMP yang lebih besar daripada SD. Namun, menurut Bapak Bambang Sugiarto, Kepala Sub Dinas TK dan SD, peran Cabang Dinas nantinya akan difokuskan pada pengawasan dan pembinaan sekolah (TK/SD) tidak pada penilaian kinerja guru. Cabang Dinas diharapkan mampu membantu pengawas/penilik sekolah dalam mengawasi sekolah. Masih menurut narasumber yang sama, Cabang Dinas akan difungsikan juga sebagai pengkoordinasi kegiatan SMP, dan SMU/SMK. Hal ini sesuai dengan tugas dan fungsi Cabang Dinas yang sebenarnya.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Wawancara dengan Drs. Bambang Sugiarto, M.B.A, M.M, Kepala Subdinas TK dan SD Dinas Pendidikan Kota Surabaya. Hari Selasa, 25 Oktober 2005. Pk.08.00 s.d. selesai di ruang Kasubdin TK dan SD Kantor Dinas Pendidikan Kota Surabaya.

Bab IV

Simpulan dan Saran

4.1. Simpulan

Dari temuan dan analisis data penelitian ini dapat diambil simpulan bahwa

1. Partisipasi masyarakat dalam pendidikan diwujudkan baik secara langsung maupun tidak langsung. Partisipasi tidak langsung diwujudkan dalam komite sekolah yang berfungsi sebagai saluran partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pendidikan di tingkat sekolah. Namun, realitasnya komite sekolah tidak berfungsi baik. Banyak orang tua seringkali merasa keberatan dengan keputusan yang diambil oleh komite sekolah yang akhirnya berdampak negatif pada sekolah. Latar belakang sosial, ekonomi, dan budaya/kultur masyarakat juga mempengaruhi partisipasi masyarakat dalam pengelolaan pendidikan. Selain itu, karena keterbatasan pendidikan orang tua siswa membuat mereka sulit diajak untuk memajukan pendidikan. Masyarakat yang demikian seringkali tidak mendukung program sekolah. Kendala lainnya, yang cukup signifikan adalah frekuensi kehadiran orang tua siswa dalam rapat-rapat komite sangat rendah. Selain itu, masalah kurangnya komunikasi antara pengurus komite dan anggotanya, sikap pengurus komite sekolah yang melebihi kewenangannya (*overlapping*) dan terjebak pada kepentingan pribadi menyebabkan komite sekolah tidak mampu menjadi saluran yang baik bagi orang tua siswa/masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengelolaan pendidikan. Keterbatasan ruang partisipasi dan tidak adanya keuntungan secara materiil membuat orang tua siswa/masyarakat enggan berpartisipasi dalam komite sekolah. Sedangkan interaksi langsung masyarakat dengan

sekolah sekarang ini juga sulit diharapkan karena masyarakat tidak mau memberikan kontribusi kepada sekolah apabila mereka tidak berkepentingan terhadap sekolah tersebut.

2. Implementasi kebijakan di tingkat sekolah sangat tergantung kepala sekolah. Namun daya dukung lingkungan juga sangat mempengaruhi keputusan yang diambil oleh kepala sekolah. Kepala sekolah harus mengetahui secara pasti situasi dan kondisi sekolah yang dipimpinnya. Hal ini disebabkan sekolah diberi kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri dan di sekolah, semua keputusan berada di tangan kepala sekolah. Pemerintah baru bertindak jika ada laporan dari sekolah. Seperti contohnya implementasi Peraturan Mendiknas Nomor 11 tahun 2005, dan Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Namun, ketatnya prosedur penggunaan BOS membuat posisi sekolah penerima BOS terhadap pemerintah menjadi sangat lemah. Sekolah tersebut tidak lagi leluasa mengembangkan sekolahnya karena seluruh pos penerimaan dan belanja sekolah dalam APBS harus diperiksa oleh Dinas Pendidikan Kota.

Kendala-kendala yang mempengaruhi implementasi kebijakan di tingkat sekolah, yaitu (1) konflik internal sekolah, yaitu kurangnya dukungan guru, (2) komite sekolah tidak berfungsi dengan baik yang disebabkan oleh rendahnya partisipasi masyarakat, (3) kebijakan dari pemerintah sulit diimplementasikan, (4) keterbatasan sumber daya sekolah, (5) rumitnya prosedur penggunaan dana bantuan dari pemerintah, (6) alokasi dana pendidikan dari pemerintah tidak mencukupi, (7) tidak adanya sosialisasi/komunikasi yang baik antara pemerintah dan sekolah, pemerintah dengan masyarakat, dan sekolah dengan masyarakat, dan (8) kondisi sosial,

dan ekonomi orang tua siswa/masyarakat sekolah, dan rendahnya pendidikan orang tua siswa.

3. Mekanisme kontrol/pengawasan terhadap implementasi kebijakan di tingkat sekolah diawali dengan melakukan transparansi keuangan sekolah melalui Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS). Pengawasan ini dilakukan oleh (1) pemerintah melalui Dinas Pendidikan Kota dan (2) masyarakat. Dinas Pendidikan berwenang untuk menolak RAPBS. Setelah rancangan itu disahkan, sekolah harus membahasnya kembali dengan orang tua siswa dalam rapat komite sekolah.

Untuk melakukan pengawasan terhadap sekolah, pemerintah Kota Surabaya menugasi Dinas Pendidikan Kota, dan Bawasko. Dinas Pendidikan membentuk tim pengawas yang berasal dari internal Dinas (pengawas sekolah dan cabang dinas), dan juga Dewan Pendidikan Kota. Pengawasan yang dilakukan oleh pengawas/penilik sekolah lebih bersifat teknis, yaitu mengawasi kebijakan pendidikan seperti penerapan kurikulum, KBM, dan PSB. Sedangkan pengawasan yang dilakukan oleh Bawasko lebih pada ketenagaannya. Namun, realitasnya, pengawasan pengawas/penilik sekolah dan Bawasko seringkali tumpang tindih. Selain itu, aparat pengawasan tidak mengerti substansi permasalahan yang diawasi. dan sering terjadi penyalahgunaan kewenangan oleh aparat pengawasan sekolah. Hal ini membuat pengawasan menjadi kontraproduktif. Sedangkan untuk pengawasan Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Propinsi membuka kotak pengaduan melalui Kotak Pos 33 Surabaya. Sedangkan Dinas Pendidikan Kota membentuk tim

pengawasan/monitoring yang terdiri atas pengawas/penilik sekolah, cabang dinas, dan Dewan Pendidikan Kota.

Pengawasan dari masyarakat dapat dilakukan secara langsung dan tidak langsung melalui (1) DPRD, (2) media massa, (3) laporan kepada Dinas, (4) mengirim kritik/saran/surat kaleng ke sekolah, dan (5) menggunakan komite sekolah.

4.2. Saran

Masalah-masalah pendidikan sangat dinamis dan kompleks sehingga peneliti mengajak kepada peneliti-peneliti lain untuk melakukan penelitian lebih lanjut tentang kebijakan-kebijakan pendidikan agar diperoleh kajian yang berkesinambungan dan diperoleh manfaatnya.

Daftar Pustaka

BUKU

- Balitbang Depdagri-Depdiknas-Bappenas. 1992. *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Jakarta : Adicita
- Budiharjo, Miriam. 1983. *Partisipasi Politik..* Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington D.C : Congressional Quarterly Inc.
- Giddens, Anthony. 1991. *Sociology and Polity*. Cambridge : Cambridge Polity Press.
- Grindle, Merilee. 1980. *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey : Princeton University Press.
- Maskun.1977. dalam Balitbang Depdagri-Depdiknas-Bappenas., eds. *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Jakarta : Adicita
- Mas Roro Lilik Ekowati, DR. MS. 2001. *Perencanaan, Implementasi, dan Evaluasi Kebijakan atau Program*. Surabaya : Universitas 17 Agustus 1945
- Rasyid, M. Ryass, Prof. Dr., DKK. 2003. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar.
- Rondinelli, DA. 1998. *Financing the Decentralization of Education Services and Facilities*. in Puma, M. and Rondinelli, D.A., eds. *Decentralizing the Governance of Education*. Washington D.C.
- Surbakti, Ramlan, Prof. DR. 1982. *Memahami Ilmu Politik*. Yogyakarta
- Thoha, Miftah, Prof. Dr. M.P.A. 2003. *Birokrasi dan Politik*. Jakarta : Rajawali Press.
- Muhaimin, Yahya. 2001. *Urgensi Desentralisasi Pendidikan*. In Seminar Pendidikan. Jakarta

JURNAL, INTERNET, DAN KORAN

- Jawa Pos, 30 April 2004. Rubrik Edukasi ; Pro dan Kontra Pelaksanaan UAN SMP-SMA.
- _____. 20 Juli 2005. Kolom Pendidikan. Bebas SPP atau Gratis Terbatas.
- _____. Bawasko Pantau Biaya Daftar Ulang.

- _____ . Metropolis Watch; Sekolah Negeri Kita Ada apa?.
- _____ . 25 Juli 2005. Pro Otonomi. Grafik Belanja Publik Dinas Pendidikan 2004 di Jawa Timur.
- _____ . Rubrik Edukasi; Alokasi 20 % Anggaran Pendidikan dalam APBD.
- _____ . Koki Otonomi; Optimistis Akan Tercapai.
- _____ . 26 Juli 2005. Metropolis; Tak Boleh di Atas Rp1 Juta.
- _____ . 28 Juli 2005. Membatasi Iuran dengan RAPBS.
- _____ . Wujudkan Transparansi Biaya Sekolah.
- _____ . 2 Agustus 2005. Kolom Pendidikan; Diknas Siapkan Ketentuan Pendukung.
- _____ . 3 Agustus 2005. Kolom Pendidikan; Dana Bantuan Sekolah Cair.
- _____ . 4 Agustus 2005. Metropolis; 572 Gedung Sekolah di Surabaya Rusak. Diknas Bagikan Buku Pelajaran.
- _____ . 5 Agustus 2005. Sudah Diserahkan ke Pemkot.
- _____ . 11 Agustus 2005. Dewan Kumpulkan Data Sekolah Rusak. Sahudi Lempar ke Dinas Bangunan. Awasi Bos, Buka Kotak Pos 33.
- _____ . 13 Agustus 2004. Metropolis; Temukan Pelanggaran Pungutan Sekolah.
- _____ . 14 Agustus 2005. Entas Kemiskinan dengan "Lelang" Anak Asuh.
- Jurnal Pendidikan Genteng Kali: edisi ke-5. 2001. Surabaya : Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Jawa Timur.
- Jurnal Gerbang, Majalah Pendidikan. Edisi 11. Mei 2004. Jogjakarta : Pengurus Pusat Muhammadiyah.
- Surya, Sabtu, 24 September 2005. Halaman 13. Jawa Timur ; Awasi BOS
www.jawapos.com. Rubrik Edukasi.
www.surabaya.go.id. Surabaya dalam Angka 2001.

PERANGKAT WAWANCARA

R1

Narasumber : Kepala Sekolah

Masalah pendidikan merupakan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Masalah ini bukan hanya ditanggung oleh pemerintah. Di era otonomi daerah, keinginan masyarakat untuk memperbaiki kualitas pendidikan sangat kuat. Masyarakat menginginkan dilibatkan dalam pengelolaan pendidikan. Masyarakat juga menuntut adanya transparansi pengelolaan pendidikan.

1. Apakah masyarakat di sekitar sekolah ini turut berpartisipasi dalam pengelolaan pendidikan di sekolah ini? Mengapa demikian?
2. Bila ya, diwujudkan dalam bentuk apa partisipasi masyarakat itu? Melalui apa?
3. Apakah sekolah mempunyai wadah untuk menampung aspirasi masyarakat? Dalam bentuk apa?
4. Apakah sekolah mempunyai komite sekolah? Mengapa demikian?
5. Bagaimanakah prinsip dan mekanisme pembentukan komite sekolah? Apakah ada petunjuk/panduan umum dari pemerintah? Ataukah atas inisiatif sekolah itu sendiri? Mohon diceritakan prosesnya.
6. Bagaimana sifat keanggotaan dari komite sekolah? Siapa saja yang tergabung dalam komite sekolah?
7. Bagaimanakah hubungan antara komite sekolah dan sekolah?
8. Siapakah yang memilih pengurus komite sekolah? Bagaimana kriterianya?
9. Apakah program-program sekolah selalu dimintakan persetujuan komite sekolah? Bisa disebutkan contohnya apa?
10. Dalam forum apa pembahasan itu dilakukan? Siapa yang menjadi penyelenggaranya? Bagaimana jalannya forum itu?
11. Bagaimana posisi kepala sekolah/sekolah dalam rapat itu?
12. Berapa kali pembahasan/rapat komite sekolah dilakukan? Apakah setiap ada program dari sekolah? Mengapa demikian?
13. Jika seandainya program dari sekolah tidak direspons positif oleh komite sekolah padahal program itu harus dilaksanakan...bagaimana langkah yang Bapak/Ibu lakukan selaku pimpinan sekolah?
14. Apakah ada perbedaan antara BP3 dan komite sekolah? Mengapa demikian? Apa saja perbedaannya itu?
15. Apa persamaan antara BP3 dan komite sekolah?

16. Menurut Bapak/Ibu, lebih efektif mana antara BP3 dan Komite Sekolah?
17. Apakah ada pertanggungjawaban dari sekolah kepada komite sekolah atas program-program yang telah dilaksanakan (misalnya; dana pembangunan dan pemeliharaan gedung sekolah)? Mengapa demikian?
18. Jika seandainya, program dari sekolah ternyata setelah dilaksanakan tidak mendapat respons positif dari warga sekolah dan masyarakat sekitar namun program itu telah disetujui oleh komite sekolah, apa yang harus dilakukan oleh Bapak/Ibu selaku kepala sekolah? Program itu diteruskan atau tidak? Mengapa demikian?
19. Dalam penyusunan RAPBS, apakah komite sekolah dilibatkan? Mengapa demikian?
20. Apa kontribusi komite sekolah kepada sekolah yang paling nyata dan dapat dirasakan hasilnya (kontribusi konkret)?
21. Apakah sekolah memfasilitasi komite sekolah dalam mendorong tumbuhnya perhatian dan komitmen masyarakat terhadap pengelolaan pendidikan? Mengapa demikian?
22. Apa peran komite sekolah?
23. Jika komite sekolah tidak dapat berperan secara baik (komite sekolah hanya pasif), langkah apa yang Anda ambil selaku kepala sekolah?
24. Apakah komite sekolah juga dilibatkan dalam penentuan kriteria satuan pendidikan, misalnya SKM (Standar Kompetensi Minimal)? Mengapa demikian? Lalu bagaimanakah proses penentuan kriteria satuan pendidikan di sekolah ini?
25. Jika banyak siswa yang tidak naik atau tidak lulus, menjadi tanggung jawab siapakah kondisi demikian? Apakah masalah seperti itu pernah dibahas bersama dengan komite sekolah? Mengapa demikian? Jika ya.... Bagaimana solusi yang diberikan oleh komite sekolah?

Perangkat Wawancara

R1

Narasumber : Pengurus Komite Sekolah

1. Sejak kapanakah Bapak/Ibu tergabung dalam kepengurusan Komite Sekolah? Apa yang melatarbelakangi Anda untuk ikut berpartisipasi dalam kepengurusan Komite Sekolah?
2. Apa jabatan Anda dalam kepengurusan Komite Sekolah? Siapakah yang memilih Anda? Dalam forum apa? Tolong dijelaskan bagaimana mekanisme pemilihannya?
3. Selama menjadi pengurus Komite Sekolah, berapa kali Komite Sekolah mengadakan rapat untuk membahas masalah sekolah dan kebutuhan sekolah? Dan apa saja yang dihasilkan dari rapat-rapat itu?(secara detail)
4. Bagaimanakah komposisi dan sifat keanggotaan Komite Sekolah? Siapa saja yang boleh tergabung dalam Komite Sekolah?
5. Siapakah yang memilih pengurus komite sekolah?Bagaimana kriterianya?
6. Bagaimanakah hubungan antara komite sekolah dan sekolah?
7. Apakah program-program sekolah selalu dimintakan persetujuan komite sekolah? Bisa disebutkan contohnya apa?
8. Dalam forum apa pembahasan itu dilakukan? Siapa yang menjadi penyelenggaranya? Siapa yang memimpin rapat itu? Bagaimana jalannya forum itu?
9. Bagaimana posisi kepala sekolah/sekolah dalam rapat itu?
10. Berapa kali pembahasan/rapat komite sekolah dilakukan?Apakah setiap ada program dari sekolah?Mengapa demikian?
11. Dalam penyusunan RAPBS, apakah komite sekolah dilibatkan? Mengapa demikian?
12. Apakah ada pertanggungjawaban dari sekolah kepada komite sekolah atas program-program yang telah dilaksanakan (misalnya; dana pembangunan dan pemeliharaan gedung sekolah)? Mengapa demikian? Bila ya, dalam bentuk apa?
13. Bagaimana cara Komite Sekolah menjangring aspirasi dari anggota Komite Sekolah? Melalui apa?
14. Apakah komite sekolah juga dilibatkan dalam penentuan kriteria satuan pendidikan, misalnya SKM (Standar Kompetensi Minimal)? Mengapa demikian? Lalu bagaimanakah proses penentuan kriteria satuan pendidikan di sekolah ini?
15. Jika banyak siswa yang tidak naik atau tidak lulus, menjadi tanggung jawab siapakah kondisi demikian?Apakah masalah seperti itu pernah dibahas bersama dengan komite sekolah? Mengapa demikian? Jika ya.... Bagaimana solusi yang diberikan oleh komite sekolah?
16. Apa kontribusi komite sekolah kepada sekolah yang paling nyata dan dapat dirasakan hasilnya (kontribusi konkret)?
17. Tentang besarnya pembayaran sekolah (SPP, uang gedung, dsb) siapakah yang menentukan besarnya? Apakah Komite Sekolah atau sekolah? Mengapa demikian?
18. Jika orang tua siswa tidak mampu memenuhi pembayaran uang pembangunan (uang gedung) sejumlah yang telah disepakati dalam rapat Komite Sekolah, kepada siapakah orang tua siswa tersebut meminta keringanan pembayaran? Apakah atas sepengetahuan komite sekolah?.....***

Perangkat Wawancara

R1

Narasumber : Orang tua siswa

1. Putra/putri Bapak/Ibu masuk ke sekolah ini sejak kelas berapa? Melalui apa; mutasi atau seleksi? Bagaimana prosesnya?
2. Pada saat masuk dulu, persyaratan apa yang harus dipenuhi agar dapat diterima di sekolah ini?
3. Berapa besar sumbangan yang harus dibayar ke sekolah untuk pemeliharaan gedung, SPP, uang tahunan, dsb? Siapa yang menentukan besar sumbangan itu? Apakah Anda selaku orang tua siswa diajak untuk urun rembuk tentang besar/jumlah sumbangan itu? Bila ya, melalui apa? Bila tidak, bagaimana langkah Anda apabila besar sumbangan itu terasa memberatkan Anda?
4. Menurut penilaian Anda selaku orang tua siswa, menjadi tanggung jawab siapakah apabila ada siswa yang terlibat kasus kriminal, misalnya pencurian, perkosaan, pembunuhan, pemakaian narkoba? Mengapa demikian?
5. Apakah orang tua siswa ikut dimintai pendapat/saran oleh pihak sekolah dalam pembangunan sarana fisik sekolah (misalnya, pembangunan kelas, aula, masjid, dll)? Mengapa demikian?
6. Apakah sekolah melaporkan secara rinci penggunaan uang yang didapatnya dari orang tua siswa? Mengapa demikian?
7. Mengenai adanya nilai minimum sebagai syarat kelulusan siswa, selaku orang tua siswa setujukah Anda dengan adanya persyaratan seperti itu? Mengapa?
8. Apakah Anda selaku orang tua siswa mengetahui program-program sekolah? Bila ya, melalui apa Anda mengetahuinya? Bila tidak, mengapa dan apakah Anda tidak ingin mengetahuinya?
9. Apabila ada program sekolah yang tidak benar (menyimpang dari rencana semula) apa langkah Anda bila mengetahuinya? Menurut Anda siapakah yang paling bertanggung jawab mengelola sekolah?
10. Masih adanya UAN/Unas sebagai syarat kelulusan, bagaimana menurut penilaian Anda; program itu baik atau tidak? Apakah UAN/Unas itu masih perlu diterapkan? Mengapa?
11. Biaya pendidikan tentu tidak murah, di tengah krisis seperti ini adakah keinginan dari Anda selaku orang tua untuk menuntut penghapusan SPP, dan uang pembangunan gedung? Mengapa demikian?
12. Ketika sekolah ini mengalami kerusakan akibat misalnya banjir, angin, dsb.... Menurut pendapat Anda menjadi tanggung jawab siapakah perbaikannya?
13. Menurut pendapat Anda, bagaimanakah seharusnya pengelolaan pendidikan di tingkat sekolah itu? Apakah masyarakat juga harus dilibatkan di dalamnya? Mengapa demikian?
14. Seringkali keinginan masyarakat tidak sama dengan keinginan sekolah, misalnya masalah biaya sekolah, dan kriteria kelulusan/kenaikan kelas... menurut Anda perlukah orang tua siswa dilibatkan dalam penentuan kriteria kelulusan/kenaikan kelas? Mengapa? Dan jika ternyata tidak pernah ada titik temu antara keinginan pemerintah-sekolah dan masyarakat-orang tua siswa, menurut pendapat Anda apa yang harus dilakukan oleh sekolah untuk mengatasi permasalahan tersebut?
15. Masyarakat menuntut adanya keterbukaan dalam penerimaan siswa baru, menurut pendapat Anda sudah sesuaikah sistem penerimaan sekarang ini (pakai NUKM)? Mengapa? Bila tidak, lalu menggunakan apakah yang sesuai?

16. Anda tergabung dalam komite sekolah, menurut pendapat Anda, perlu atau tidak dibentuk komite sekolah? Mengapa demikian?
17. Secara nyata, apa manfaat dari komite sekolah?
18. Bagaimanakah komposisi dan sifat keanggotaan Komite Sekolah? Siapa saja yang boleh tergabung dalam Komite Sekolah?
19. Siapakah yang memilih pengurus komite sekolah? Bagaimana kriterianya?
20. Bagaimanakah hubungan antara komite sekolah dan sekolah?
21. Selama putra/putri Anda sekolah, apa sumbangsih Anda kepada sekolah ini?

.....***

Perangkat Wawancara R-2 Implementasi Kebijakan

Narasumber : Kepala Sekolah

1. Penyediaan sarana dan prasarana sekolah
 - 1.1. Bagaimana proses pembuatan rencana kerja/program?
 - 1.2. Sumber dananya dari mana saja?
 - 1.3. Bagaimana realisasinya (implementasinya)?
 - 1.4. Bagaimana pertanggungjawabannya?
 - 1.5. Bagaimana respons warga sekolah/masyarakat?
 - 1.6. Kendala-kendala apa yang ada dan apa solusi yang telah diambil oleh kepala sekolah selaku pimpinan sekolah?
2. Penyediaan tenaga pengajar yang berkualitas dan berdedikasi baik
 - 2.1. Bagaimana cara kepala sekolah mengetahui jumlah kekurangan guru dan cara untuk mengatasinya?
 - 2.2. Bagaimana cara sekolah meningkatkan mutu/kualitas tenaga pengajarnya?
 - 2.3. Sumber dananya berasal dari mana?
 - 2.4. Bagaimana implementasinya?
 - 2.5. Bagaimana pertanggungjawabannya?
 - 2.6. Bagaimana respons guru dan peserta didik+orang tua siswa terhadap program tersebut?
 - 2.7. Kendala-kendala apa yang terjadi dan solusinya bagaimana?
3. Kegiatan Belajar Mengajar (Kurikulum)
 - 3.1. Siapakah yang terlibat dalam pembuatan kurikulum?
 - 3.2. Bagaimanakah posisi sekolah dalam pembuatan dan penerapan kurikulum?
 - 3.3. Kurikulum yang berlaku sekarang ini apa? (Kurikulum 2004 dan CTL itu bagaimana?)
 - 3.4. Bagaimana cara mengukur keberhasilan kurikulum dan ketuntasan belajar? (Standar Kompetensi Minimal itu bagaimana dan siapa yang menentukan?)
 - 3.5. Cara untuk meningkatkan prestasi guru dan siswa itu bagaimana?
 - 3.6. Kendala-kendala apa saja yang terjadi saat implementasi kurikulum?
4. Dinamika Hubungan Pemerintah dan Masyarakat.
 - 4.1. Bagaimana sikap sekolah terhadap kebijakan pemerintah yang kontraproduktif? (Contohnya apa?)
 - 4.2. Bagaimana sikap sekolah apabila terjadi penolakan dari warga sekolah (terutama orang tua siswa) terhadap program-program sekolah? Apa yang dilakukan oleh kepala sekolah?
 - 4.3. Bagaimana posisi sekolah di era otonomi daerah UU No. 32/2004 ini? Siapakah yang menjadi "atasan" sekolah? Bagaimana kemandirian sekolah?
 - 4.4. Bagaimana sikap sekolah terhadap adanya sistem PSB online, Unas, dan kebijakan dari pemerintah yang sifatnya wajib/keharusan?

Perangkat Wawancara R1 dan R3

Narasumber : Dewan Pendidikan

Masalah pendidikan merupakan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Masalah ini bukan hanya ditanggung oleh pemerintah. Di era otonomi daerah, keinginan masyarakat untuk memperbaiki kualitas pendidikan sangat kuat. Masyarakat menginginkan dilibatkan dalam pengelolaan pendidikan. Masyarakat juga menuntut adanya transparansi pengelolaan pendidikan.

1. Bagaimanakah pengelolaan pendidikan sekarang ini?
2. Apakah pemerintah sekarang ini sudah cukup baik dalam mengelola pendidikan? Mengapa demikian?
3. Menurut Anda, apakah dana yang dialokasikan pemerintah untuk pendidikan sudah mencukupi? Mengapa demikian?
4. Jika terjadi penyimpangan dalam penyelenggaraan pendidikan, apa langkah yang Anda ambil? Mengapa demikian?
5. Apa kontribusi LSM anda terhadap penyelenggaraan pendidikan?
6. Apa saja cakupan tugas/fungsi lembaga Anda (untuk Dewan Pendidikan)?
7. Mengenai adanya batasan penarikan uang gedung oleh Kepala Dinas Pendidikan Kota. Setujukah Anda terhadap kebijakan itu? Mengapa demikian?
8. Mengenai adanya larangan Guru Menjual Buku dari Mendiknas yang kemudian ditindaklanjuti oleh Kepala Dinas Pendidikan, bagaimana menurut Anda? Apakah tindakan tersebut memihak kepada masyarakat tidak mampu atau justru semakin menguntungkan penerbit buku/toko buku? Mengapa demikian?
9. Masih seputar masalah penjualan buku, dan seragam, kalau seandainya guru itu tidak memberitahukan buku apa yang akan dipakai dalam KBM (karena ada larangan dari Mendiknas; guru dilarang mengarahkan/memaksa buku yang digunakan) sehingga siswa menggunakan buku yang bermacam-macam, menurut Anda apakah ada dampaknya terhadap keberhasilan pendidikan? Mengapa demikian?
10. Pemerintah dan pemerintah Kota memiliki keterbatasan dalam menyediakan buku paket dan pendamping padahal sekolah (guru dan kepala sekolah) dilarang berjualan bahkan dilarang menyuruh membeli. Orang tua siswa dan siswa tentu kebingungan karena tidak semua siswa dapat buku paket dan tidak tahu harus beli buku pendamping yang apa... Lalu bagaimana upaya Dewan Pendidikan untuk masalah seperti itu?
11. Apakah Anda setuju dengan kebijakan pemberian BOS dan PSBMP kepada siswa yang tidak mampu? Mengapa demikian?
12. Bagaimanakah desentralisasi pendidikan sekarang ini? Apakah pendidikan sekarang ini dapat dikatakan mengalami perubahan ke arah yang lebih baik? Mengapa demikian? Apa indikator Anda?

*** (dikembangkan sesuai dengan penjelasan dari narasumber).

Perangkat Wawancara R1 dan R3

Narasumber : LSM Pendidikan

Masalah pendidikan merupakan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat. Masalah ini bukan hanya ditanggung oleh pemerintah. Di era otonomi daerah, keinginan masyarakat untuk memperbaiki kualitas pendidikan sangat kuat. Masyarakat menginginkan dilibatkan dalam pengelolaan pendidikan. Masyarakat juga menuntut adanya transparansi pengelolaan pendidikan.

1. Bagaimanakah pengelolaan pendidikan sekarang ini?
2. Apakah pemerintah sekarang ini sudah cukup baik dalam mengelola pendidikan? Mengapa demikian?
3. Menurut Anda, apakah dana yang dialokasikan pemerintah untuk pendidikan sudah mencukupi? Mengapa demikian?
4. Apakah pendidikan sekarang ini dapat dikatakan mengalami perubahan ke arah yang lebih baik? Mengapa demikian?
5. Jika terjadi penyimpangan dalam penyelenggaraan pendidikan, apa langkah yang Anda ambil? Mengapa demikian?
6. Apa kontribusi LSM anda terhadap penyelenggaraan pendidikan?

*** (dikembangkan sesuai dengan penjelasan dari narasumber).

Implementasi Peraturan Mendiknas tentang Larangan Sekolah Menjual Buku

Teks Pelajaran

1. Apa yang dilakukan sekolah untuk menindaklanjuti Permendiknas itu?
2. Apa dampaknya terhadap KBM? Apakah pemerintah telah mencukupi kebutuhan buku teks wajib? Kalau tidak cukup, apa solusi yang diambil sekolah?
3. Bagaimana respons orang tua siswa? Apakah ada keluhan?

Implementasi Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Apa dan bagaimana BOS itu?

1. Latar belakang?
2. Sumber dana?
3. Siapa yang menggagas?
4. Untuk siapa? (peruntukannya?)
5. Bagaimana penyalurannya dan prosedur penggunaannya?
6. Siapa yang bertanggung jawab?
7. Bagaimana dampak BOS terhadap sekolah? Apa pengaruhnya?
8. Bagaimana bargaining position sekolah terhadap pemerintah setelah adanya/menerima BOS?
9. Apakah ada bedanya antara sekolah “miskin” dan sekolah “kaya”?
10. Bagaimana dampak BOS terhadap siswa dan orang tua siswa?
11. Apakah di sekolah Bapak/Ibu masih ada keluhan dari orang tua siswa mengenai pembayaran sekolah?

Pedoman Wawancara

Narasumber : Kadiknas Kota Surabaya/Subdin Pendidikan (Dasar/Menu)

Kota

1. BOS

- sumber dana?
- Siapa yang menggagas?
- Untuk siapa/ (peruntukannya?)
- Bagaimana penyaluran dan prosedur penggunaannya?
- Siapa yang bertanggung jawab?
- Bagaimana posisi Dinas Kota dalam implementasi BOS?
- Adakah saluran apabila ada keluhan masyarakat mengenai BOS? Apa langkah Dinas selanjutnya?

2. Permendiknas tentang Larangan Sekolah menjual Buku Teks Pelajaran

- Yang dilarang itu apa?
- Apa yang dilakukan Dinas Kota?
- Apa ada keluhan dari sekolah tentang kebijakan yang diambil oleh Dinas Kota?Solusinya?
- Adakah keluhan dari masyarakat terhadap kebijakan itu? Bagaiman solusi Dinas Kota?

3. SE kadiknas tentang Biaya Daftar Ulang

- Mengapa Kadinas Pendidikan Kota mengeluarkan SE tersebut?
- Adakah sekolah yang melanggar? Sekolah mana?
- Apa sanksinya?
- Apa tindak lanjutnya?

4. SE Kadiknas tentang Uang Gedung

- Mengapa Kadiknas Pendidikan Kota mengeluarkan SE tersebut?
- Adakah sekolah yang melanggar? Sekolah mana?
- Apa sanksinya?
- Apa tindak lanjutnya?

5. Penyediaan Gedung Sekolah

- Selain dari swadaya sekolah, masalah penyediaan gedung sekolah menjadi tanggung jawab pemerintah kota. Dinas apa saja yang bertanggung jawab?
- Bagaimana kebijakan yang diambil Dinas Pendidikan Kota jika ada bangunan sekolah yang rusak sedangkan belum ada anggaran dari pemerintah dan sekolah tidak mampu memperbaiki sendiri?
- Adakah permasalahan gedung sekolah di kota Surabaya? Mengapa terjadi demikian? (berita >500 gedung sekolah rusak?)

6. Guru dan Karyawan

- Bagaimana status guru/karyawan PNS di lingkungan Diknas sekarang ini? (Pegawai pusat/Prop/Kota?)
- Siapakah yang bertanggung jawab mengawasi kinerja mereka?
- Kekurangan guru menjadi tugas siapa untuk memenuhinya?
- Apa solusi Diknas dalam memenuhi kekurangan guru? Kebijakan apa saja yang telah diambil? Apa dampaknya?

Pedoman Wawancara

Pengawasan Kinerja Kepala Sekolah, Guru, dan Karyawan

1. Bagaimanakah pengawasan kinerja kepala sekolah?

- Siapa yang mengawasi?
- Apa saja yang diawasi?
- Apa sanksi yang diberikan?
- Pernahkah terjadi perbedaan penafsiran antara pengawas dan yang diawasi? Bagaimana win-win solutionnya?
- Bagaimana alur pengawasan?
- Apa kendala dari pengawasan?

2. Bagaimana pengawasan kinerja guru dan karyawan?

- Siapa yang mengawasi?
- Apa saja yang diawasi?
- Apa sanksi yang diberikan?
- Pernahkah terjadi perbedaan penafsiran antara pengawas dan yang diawasi? Bagaimana win-win solutionnya?
- Apa kendala dari pengawasan?