

Implementasi Kebijakan Sekolah Swasta Gratis di Kota Semarang

M. Irsyad Fadoli¹⁾, Teguh Yuwono²⁾, Tri Yuniningsih³⁾

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro

Jl. Imam Bardjo, SH, No 3-5 Semarang

¹⁾ ifadoli@yahoo.com, ²⁾ teguhyuwonos@gmail.com, ³⁾ ibutriyuningsih@gmail.com

ABSTRAK

Kebijakan sekolah swasta gratis merupakan kebijakan baru yang dikeluarkan kota Semarang. Kebijakan ini berupa hibah uang untuk sekolah swasta yang mengalami masalah pendanaan karena mayoritas siswanya dari kalangan kurang mampu. Namun, seringkali kebijakan semacam ini mengalami kendala dalam pelaksanaannya, seperti terlambatnya pencairan dana sampai realisasi yang tidak mencapai target. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor implementasi sekolah swasta gratis kota Semarang. Penelitian ini berjenis deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengambilan data menggunakan wawancara, observasi dan dokumentasi. Pemilihan informan menggunakan teknik *purposive sampling*. Informan yang dipilih adalah Dinas pendidikan kota Semarang dan sekolah-sekolah swasta penerima kebijakan dari masing-masing jenjang pendidikan dasar. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kesiapan implementasi sekolah swasta gratis kota Semarang sudah cukup baik meskipun terdapat kendala. Faktor pendukung dalam kebijakan ini yakni tersosialisasinya kebijakan dari Dinas Pendidikan ke sekolah-sekolah swasta dari sekolah swasta ke masyarakat. Selain itu, memadainya sumberdaya manusia dan anggaran baik di Dinas Pendidikan maupun di sekolah-sekolah swasta penerima kebijakan. Kemudian adanya pemahaman dan dukungan dari semua pelaksana kebijakan baik dari Dinas Pendidikan maupun sekolah swasta. Penelitian ini juga mendapati faktor-faktor penghambat, yakni Dinas Pendidikan tidak secara resmi melakukan sosialisasi kepada sekolah-sekolah swasta. Selain itu, kurang memadainya sarana dan prasarana dari pihak sekolah. Dari segi peraturan, beberapa sekolah belum mendapatkan Standar Operasional Prosedur yang jelas dari Dinas Pendidikan. Dari segi kerjasama, terdapat keterlambatan penyaluran dana dari pihak Dinas Pendidikan ke sekolah-sekolah penerima kebijakan. Rekomendasi dari penelitian ini adalah perlunya monitoring dan evaluasi dari pihak Dinas Pendidikan terkait Standar Operasional Prosedur dan mekanisme penyaluran dana, sehingga tidak terjadi lagi masalah yang sama di kemudian hari.

Kata kunci: Implementasi, Kebijakan Publik, Sekolah Swasta

Abstract

The free private school policy is a new policy issued by Semarang city. This policy is a money grants for private schools that experience funding problems because the majority of students are from the underprivileged. However, these kinds of policies often experience obstacles in their implementation, such as late disbursement of funds and the realization that did not reach the target. Therefore, this study aims to analyze the factors of readiness for implementation of free private schools in the city of Semarang. This research is a descriptive with a qualitative approach. Data collection techniques using interviews, observation and documentation. Selection of informants using purposive sampling technique. The selected informants were the Semarang city

education office and private schools receiving the policy. The results showed that the readiness to implement the free private schools in the city of Semarang was quite good despite there are the obstacles. factor in this policy is the dissemination of policies from the Education Office to private schools from private schools to the community. In addition, there are adequate human resources and budgets both at the Education Office and in private schools receiving policies. Then there is knowledge and support from all policy implementers, both from the Education Office and private schools. This study also found inhibiting factors, namely that the Education Office did not formally conduct outreach to private schools. In addition, there are insufficient facilities and infrastructure from the school. From a regulatory perspective, some schools have not received clear Standard Operating Procedures from the Education Office. In terms of cooperation, there was a delay in the distribution of funds from the Education Office to schools that received policies. The recommendation of this study is the need for monitoring and evaluation from the Education Office regarding Standard Operating Procedures and mechanisms for channeling funds, so that the same problems do not occur again in the future..

Keywords: Implementation, Public Policy, Privat School

A. LATAR BELAKANG

Pelaksanaan pendidikan melalui sekolah di Indonesia tidak hanya diselenggarakan oleh pemerintah, namun juga swasta. Sekolah swasta di Indonesia berkontribusi sekitar 35% dari total jumlah sekolah yang ada. Secara kolektif sekolah swasta berkontribusi sekitar 18 % dari total pendaftar siswa di tingkat sekolah dasar. Menurut Data Pokok Pendidikan (Dapodik) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) Jumlah sekolah dari jenjang SD sampai Sekolah Lanjutan Atas (SLTA), termasuk Sekolah Luar Biasa (SLB) mencapai 307.655 sekolah pada tahun ajaran 2017/2018. Jumlah tersebut terdiri atas 169.378 sekolah negeri dan 138.277 sekolah swasta. Jumlah sekolah tingkat SD merupakan yang paling banyak, yakni mencapai 148.244 sekolah. Kemudian untuk jenjang Sekolah Menengah Pertama (SMP) terdapat 38.960. Adapun untuk tingkat SLTA sebanyak 27.205 sekolah, terdiri atas SMA 13.495 dan SMK 13.710. Sekolah negeri umumnya lebih melayani siswa dengan ekonomi rendah, sedangkan sekolah

swasta lebih diisi oleh kalangan dengan ekonomi yang lebih baik (Elacqua, 2012).

Dilihat dari segi pendanaan, sekolah negeri mendapatkan sumber pendanaan lebih baik dibanding sekolah swasta. Sekolah negeri mendapatkan anggaran dari berbagai sumber seperti Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Dana Bagi Hasil (DBH) Dana Dekon (Dana De-Konsentrasi), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan lain sebagainya. Sedangkan anggaran sekolah swasta hanya bersumber dari dana mandiri dan bantuan pemerintah. Dana mandiri diambil dari pungutan wajib terhadap wali siswa dalam bentuk Sumbangan Pengelolaan Pendidikan (SPP) dan sumbangan dari donatur. Sedangkan dana dari pemerintah berupa dana hibah pendidikan yang berbentuk Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Namun, penggunaan dana BOS hanya untuk operasional sekolah saja tidak untuk pembiayaan honor guru.

Pada era desentralisasi, pemerintah daerah di tiap Provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota harus ikut berpartisipasi dalam memajukan pendidikan nasional.

Pengaturan Desentralisasi dalam bidang pendidikan dinyatakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah daerah. Kemudian aturan tersebut dipertegas dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Intinya ada penyerahan sejumlah kewenangan yang semula menjadi urusan pemerintah pusat menjadi urusan pemerintah daerah, termasuk bidang pendidikan. Dari segi pembiayaan, pemerintah daerah juga harus menyediakan dana pendidikan lokal untuk pendampingan BOS. Di dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 49 ayat (1) dikemukakan bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari anggaran belanja Negara (APBN) dan minimal 20% dari anggaran pendapatan daerah (APBD). Meskipun ada desentralisasi, tetap saja pemerintah daerah sangat bergantung dengan pemerintah pusat terkait pembiayaan pendidikan, sehingga pemerintah daerah harus memperluas sumber-sumber pendapatan baik dari pajak maupun retribusi (Skofias dkk, 2011). Dana di tingkat daerah sering kali hanya terbatas bagi sekolah negeri. Survei yang dilakukan oleh Bank Dunia terhadap sekolah swasta pada tahun 2011 menemukan bahwa besaran rata-rata dana hibah dari pemerintah daerah adalah sekitar sepertiga dari dana BOS nasional yang diterima oleh sekolah (woldbank.org, 15/06/2015). Dana hibah tingkat provinsi dan kabupaten sebagian besar digunakan untuk membiayai operasional sekolah negeri. Mulyasa (2004:23) menjelaskan implikasi desentralisasi tata kelola pendidikan adalah pemberian kewenangan pendidikan yang lebih besar kepada pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota untuk mengelola

pendidikan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerahnya masing-masing. Namun, desentralisasi belum menjadi obat mujarab untuk meningkatkan kualitas pendidikan, bahkan setelah desentralisasi, ketidaksetaraan berdasarkan status sosial ekonomi dan geografi masih terus berlanjut (Channa, 2016). Desentralisasi juga mengakibatkan adanya disparitas antar satu daerah dengan daerah lain, mengakibatkan pencapaian tujuan pendidikan tidak merata sehingga terjadi kesenjangan pendidikan (Toi, 2010). Peningkatan kapasitas lembaga, peningkatan transparansi dan akuntabilitas akan berguna dalam mengatasi masalah desentralisasi (Channa, 2016).

Salah satu gebrakan yang dilakukan saat ini terkait pendidikan adalah gebrakan yang dilakukan oleh pemerintah kota Semarang. Pemkot Semarang menggratiskan biaya pendidikan pada sekolah swasta. Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk membantu pembiayaan operasional sekolah swasta dalam rangka meringankan beban pembiayaan pendidikan yang harus ditanggung siswa. Hal ini karena alasan utama siswa putus sekolah adalah masalah biaya (Zuilkowski dkk, 2019). Pembebasan biaya pendidikan hal yang penting pada negara-negara berkembang. Misalnya di Vietnam, pembebasan biaya pendidikan merupakan instrumen untuk meningkatkan angka partisipasi sekolah secara signifikan bagi siswa miskin (Huu Khiema dkk, 2020). Hal yang sama juga terjadi di Pakistan, program subsidi kepada para siswa sekolah swasta secara signifikan meningkatkan jumlah siswa, guru dan ruang kelas, serta mengurangi angka putus sekolah (Osorio & Raju, 2015).

Kebijakan ini sangat baik mengingat jumlah sekolah swasta di kota Semarang lebih banyak dibanding sekolah negeri. Menurut Kemendikbud pada tahun 2019, di kota Semarang terdapat 879 Sekolah dengan

pembagian 401 sekolah negeri dan 478 sekolah swasta. Jumlah tersebut dapat dirinci: 327 SD negeri dan 181 SD swasta; 45 SMP negeri dan 143 SMP swasta; 16 SMA negeri dan 60 SMA swasta; 12 SMK negeri dan 77 SMK swasta; dan 1 SLB Negeri dan 17 SLB Swasta. Kebijakan tersebut juga sangat penting jika melihat Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Partisipasi Kasar (APK) pada jenjang pendidikan SD dan SMP di kota Semarang masih kalah dibanding kota-kota besar lainnya seperti DKI Jakarta, Bandung, Medan dan Surabaya. Angka partisipasi murni (APM) dan angka partisipasi kasar (APK) cukup rendah jika dibandingkan kota-kota besar lainnya, yaitu APM 94,75 dan APK 105,45 pada level SD/MI. Pada level SMP angkanya APM 71,66 dan APK 94,64 (Semarang dalam angka 2019).

Kebijakan pendidikan gratis pada sekolah swasta kota Semarang dimulai pada tahun ajaran 2020/2021. Sasaran kebijakan ini adalah sekolah-sekolah swasta dengan kriteria yang telah ditentukan. Kebijakan ini didasarkan pada Surat Keputusan (SK) Walikota Semarang Nomor 979/418 Tahun 2020 tentang Penetapan Satuan pendidikan Penerima Hibah beserta Besaran Uang untuk Kegiatan Pendampingan Bantuan Operasional Penyelenggaraan TK Swasta, SD/MI Swasta dan SMP/MTs Swasta yang Bersumber dari APBD Kota Semarang Tahun Anggaran 2020. Petunjuk teknis (Juknis) kebijakan ini didasarkan pada Peraturan Kepala Dinas (Perkadin) Kota Semarang Nomor 03 Tahun 2020 Tentang Petunjuk Teknis Hibah Berupa Uang untuk Kegiatan Pendampingan Bantuan Operasional Penyelenggaraan TK Swasta, SD/MI Swasta dan SMP/MTs Swasta yang Bersumber dari APBD Kota Semarang Tahun Anggaran 2020. Dana yang digunakan untuk kebijakan tersebut bersumber dari APBD Tahun Anggaran

2020 dengan total anggaran mencapai Rp5,4 Miliar. Dana tersebut disalurkan melalui Kebijakan Bantuan Operasional Pendidikan (BOP) sekaligus untuk mendampingi kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dari pemerintah pusat sehingga dana tersebut disebut sebagai dan Pendampingan BOS (PBOS).

Kebijakan sekolah swasta gratis tentunya merupakan kebijakan yang baik. Namun, jika berkaca pada kebijakan-kebijakan pembiayaan pendidikan yang dicanangkan pemerintah kerap kali mengalami kegagalan pada tahap implementasi. Pengalaman menunjukkan bahwa kebijakan semacam ini sering kali gagal dalam meningkatkan akses dan kualitas pendidikan, dan bahkan justru meningkatkan praktik pungutan liar oleh sekolah (Rosser & Joshi, 2013). Kegagalan-kegagalan juga sering terjadi di negara-negara berkembang. Misalnya di Papua Nugini, Paraide (2015) melaporkan banyak kebijakan kependidikan tidak matang dalam hal perencanaan, dengan adanya kebijakan sekolah gratis, maka jumlah siswa yang mendaftar menjadi bertambah tetapi tidak dibarengi dengan persiapan infrastruktur yang memadai, seperti ruang kelas, bangku, sampai ketersediaan guru. Di Indonesia sendiri, masalah yang sering terjadi dalam kebijakan pendidikan adalah kebijakan dana BOS, yaitu sering kali mengalami keterlambatan pencairan dana ke sekolah-sekolah dan keterlambatan pelaporan sekolah secara kolektif ke pusat (Yahya, 2013; Alamsyah, 2013; Sunarto, 2014; Puspitsari, 2017).

Selain itu, Pemerintah kota Semarang juga pernah mengeluarkan kebijakan pendidikan pada tahun 2017, yaitu kebijakan dana hibah beasiswa untuk siswa SD sebanyak 11.413 siswa dan siswa SMP sebanyak 8.020 siswa. Namun, realisasinya kebijakan tersebut hanya 37,89% saja

(LKJIP Kota Semarang 2017). Tentu persentase realisasi tersebut sangat kecil bahkan tidak sampai 60%. Dengan adanya permasalahan-permasalahan tersebut lalu bagaimana implementasi kebijakan sekolah swasta gratis kota Semarang yang notabene adalah kebijakan yang mirip yaitu sama-sama kebijakan dana hibah dari APBD.

Melihat latar belakang di atas, maka penulis memandang perlunya melakukan kajian terhadap kesiapan implementasi kebijakan sekolah swasta gratis di kota Semarang. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis terkait faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi kebijakan sekolah swasta gratis kota Semarang. Pada bab selanjutnya akan dipaparkan mengenai teori yang digunakan, metode, hasil penelitian dan analisis serta rekomendasi.

B. LANDASAN TEORITIS

1. Penelitian Terdahulu

Terdapat beberapa penelitian terdahulu mengenai implementasi kebijakan pendidikan gratis. Pertama, penelitian yang dilakukan oleh Ida Mustikawati (2019) dengan tujuan untuk mendeskripsikan implementasi pendidikan gratis di Madrasah Ibtidaiyah Darul Ibad Ajung di kota Jember. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa implementasi kebijakan pada sekolah tersebut masih mengalami kendala yakni, adanya keterlambatan pencairan dana ke sekolah dan kurangnya pemahaman orang tua siswa yang beranggapan bahwa kebijakan gratis tersebut ditanggung seluruhnya oleh pemerintah. Kedua, penelitian yang dilakukan oleh Karamoy dkk (2018) yang bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan pendidikan gratis 9 tahun di kecamatan Domuga. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa kebijakan tersebut sudah terimplementasi dengan baik karena didukung dengan adanya interaksi yang baik antar organisasi

pelaksana, masing-masing instansi (Dinas Pendidikan, sekolah dan komite sekolah) telah menjalankan tugas sesuai fungsinya dan kondisi ekonomi, sosial, dan budaya yang mendukung kebijakan tersebut. Ketiga, penelitian yang dilakukan oleh Citra (2017) dengan tujuan untuk melihat bagaimana implementasi program pendidikan gratis pada jenjang pendidikan dasar di kota Bengkulu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa program tersebut belum terimplementasi dengan baik. Kendala yang dihadapi adalah minimnya anggaran dalam APBD sehingga masih banyak biaya yang harus dikeluarkan orang tua untuk sekolah. Kendala lainnya adalah program ini hanya sebatas kebijakan politis kepala daerah. Keempat, penelitian yang dilakukan oleh Aisyah dkk (2017). Penelitian tersebut bertujuan untuk Mengevaluasi implementasi kebijakan pendidikan gratis di Kabupaten Pasaman. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa kebijakan tersebut belum terlaksana dengan baik. Kendala yang dihadapi yaitu komunikasi antar pelaksana kebijakan yang kurang efektif, kurangnya sumber daya anggaran sehingga masih ada sekolah yang melakukan pungutan dan belum ada SOP yang jelas.

Melihat keempat penelitian di atas dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan pendidikan gratis secara umum belum terlaksana dengan baik. Kendala yang dialami adalah kurangnya anggaran, komunikasi yang belum terjalin dengan baik, SOP yang kurang jelas dan keterlambatan pencairan dana. Adapun salah satu contoh kebijakan yang berjalan dengan baik dari penelitian-penelitian di atas didorong oleh faktor koordinasi antar organisasi pelaksana dan lingkungan eksternal. Kemudian terdapat perbedaan antara penelitian ini dengan penelitian-penelitian sebelumnya tersebut yakni penelitian ini meneliti tiga sekolah swasta dari masing-masing jenjang

yaitu TK swasta, SD swasta dan SMP swasta yang mendapatkan kebijakan sekolah swasta gratis dari pemerintah kota Semarang.

2. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan salah satu fokus dari kajian administrasi publik. Thomas R. Dye (1978) mendefinisikan kebijakan sebagai apapun yang dilakukan maupun yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Dalam artian kebijakan dari Thomas R. Dye tersebut mengandung makna bahwa: (1) kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta; (2) kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah. Menurut Chandler dan Plano (1988) kebijakan publik merupakan pemanfaatan sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah (Hakim, 2011: 24). Sedangkan menurut William Dunn (1994) kebijakan publik adalah suatu rangkaian pilihan-pilihan yang saling berhubungan yang dibuat lembaga atau pejabat negara pada bidang-bidang yang menyangkut tugas pemerintahan, seperti pertahanan keamanan, kesehatan, pendidikan, energi dan lain sebagainya (Syaiifiie, 2006: 106)

Kebijakan publik memiliki proses yang kompleks di dalamnya. Di dalam proses pembuatan kebijakan publik terdapat serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Beberapa ahli membagi proses penyusunan kebijakan ke dalam beberapa tahap. Tujuannya adalah agar kita mudah mengkaji setiap kebijakan publik. Menurut Dunn (2001) dalam Subarsono (2013: 8-9) tahap-tahap kebijakan publik meliputi: 1) Tahap penyusunan agenda; 2) Tahap formulasi kebijakan; 3) Tahap adopsi kebijakan; 4) Tahap implementasi kebijakan; dan 5) Tahap evaluasi kebijakan.

3. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang sangat penting dalam proses kebijakan. Tanpa implementasi, suatu kebijakan hanyalah sebuah dokumen yang tidak bermakna dan tidak berpengaruh dalam kehidupan bermasyarakat. Menurut Wahab (2012: 179) implementasi kebijakan sebagai suatu proses tindakan administrasi dan politik. Keseluruhan proses implementasi kebijakan dapat dievaluasi dengan cara mengukur atau membandingkan antara hasil akhir dari program-program tersebut tujuan kebijakan. Sedangkan menurut Patton dan Sawicki bahwa implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, di mana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi (Tangkilisan, 2003: 12). Sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, Unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan.

4. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan

Terdapat teori atau model yang berisi variabel-variabel sebagai pedoman peneliti untuk mengukur apakah kebijakan suatu kebijakan berjalan secara optimal atau tidak. Variabel-variabel dalam model menjadi faktor-faktor yang mempengaruhi suatu kebijakan. Jika suatu variabel terpenuhi dengan baik maka itu akan menjadi faktor pendorong namun jika suatu variabel tidak terpenuhi maka akan menjadi faktor penghambat. Pada penelitian ini model implementasi yang dipakai adalah model George Edward III (1980). Menurut Edward

III (1980: 9-10) Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan antara lain: Komunikasi (*communication*), Sumberdaya (*resources*), Disposisi (*disposition*), dan Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*).

- a. Komunikasi. Komunikasi kebijakan merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan. Komunikasi dalam implementasi kebijakan menghendaki adanya transmisi informasi yang jelas dari pelaksana kebijakan kepada sasaran kebijakan.
- b. Sumberdaya. Sumber daya berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia (*staff*), anggaran (*Budgetary*) dan fasilitas Fasilitas (*Facility*).
- c. Disposisi. Disposisi berkaitan dengan pemahaman dan sikap dari pelaksana kebijakan. Hal tersebut berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan kebijakan. Apabila implementor memiliki sikap mendukung maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik. Sebaliknya, apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.
- d. Struktur Birokrasi. Struktur birokrasi berkaitan dengan bagaimana mekanisme kebijakan dijalankan dan bagaimana struktur birokrasi pelaksana kebijakan itu sendiri. Mekanisme menyangkut di dalamnya mengenai aturan-aturan atau Standar Operasional Prosedur (SOP), sedangkan struktur birokrasi menyangkut kerjasama dan koordinasi.

C. METODE

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Menurut Moloeng (2013: 4) Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, motivasi, tindakan dan sebagainya secara holistik dan dengan cara deskripsi dengan kata-kata dan bahasa dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah. Penelitian ini juga merupakan penelitian kualitatif bersifat deskriptif. penelitian deskriptif dimaksudkan untuk menemukan pengetahuan tentang objek riset pada suatu masa tertentu dengan cara mengumpulkan data berupa kata-kata, gambar dan bukan dengan angka-angka (Moloeng, 2013:11).

Penelitian ini memiliki dua pihak yang menjadi informan yaitu Pemerintah dan Sekolah Swasta. Pertama, Pemerintah dipilih sebagai informan karena merupakan aktor utama dalam pelaksanaan kebijakan ini. Pemerintah di sini diwakili oleh Dinas Pendidikan kota Semarang yaitu OPD dalam bidang pendidikan. Informan dari Dinas Pendidikan ini adalah Kepala Dinas atau Sekretaris Dinas, Kepala Bidang TK, Kepala Bidang SD dan Kepala Bidang SMP. Kedua, Sekolah swasta, Karena pendidikan penerima kebijakan sekaligus melaksanakan kebijakan sekolah swasta gratis. Sekolah swasta yang dipilih adalah sekolah swasta penerima dana PBOS tertinggi, yaitu TK PGRI 85 Semarang, SD Islam Darul Huda Semarang dan SMP Purnama 3 Semarang. Informannya adalah Kepala masing-masing sekolah tersebut.

Sumber data dalam penelitian adalah data primer dan data sekunder. Data primer didapat langsung dari sumber pertama melalui wawancara dan observasi langsung yang dilakukan peneliti. Data sekunder diperoleh melalui dokumen-dokumen, laporan hasil penelitian, artikel-

artikel, serta bentuk-bentuk lain yang dapat memberikan informasi dalam kaitannya dengan penelitian ini. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara, dokumentasi dan observasi.

Model analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis model interaktif menurut Miles *et al* (2014: 12-13), yaitu data yang telah terkumpul akan di analisa melalui tiga tahap, yaitu: Reduksi data (*Data Reduction*), Penyajian data (*Data Display*) kemudian menarik kesimpulan atau verifikasi (*Conclusion Drawing/Verification*). Teknik validasi data yang digunakan untuk menguji keabsahan data adalah teknik triangulasi. Triangulasi merupakan teknik pemeriksaan keabsahan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data itu (Moloeng, 2013:330).

D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

1. Kebijakan Sekolah Swasta Gratis

Kebijakan sekolah swasta gratis merupakan kebijakan baru di bidang pendidikan di Kota Semarang. Kebijakan ini merupakan hibah berupa uang dari Pemkot Semarang untuk kegiatan pendampingan dana BOS atau disebut PBOS kepada sekolah swasta. Hibah PBOS ini diperuntukkan bagi pendidikan dasar yaitu Taman Kanak-kanak (TK), Sekolah Dasar (SD)/Madrasah Ibtidaiyah (MI) swasta, dan Sekolah Menengah Pertama/ Madrasah Tsanawiyah (MTs) swasta. Regulasi yang mendasari kebijakan adalah Surat Keputusan Walikota Semarang Nomor 979/418 Tahun 2020 tentang Penetapan Satuan pendidikan Penerima Hibah beserta Besaran Uang untuk

Kegiatan Pendampingan Bantuan Operasional Penyelenggaraan TK, SD dan SMP Swasta yang Bersumber dari APBD Kota Semarang Tahun Anggaran 2020. Petunjuk teknis (Juknis) kebijakan ini didasarkan pada Peraturan Kepala Dinas (Perkadin) Kota Semarang Nomor 03 Tahun 2020 Tentang Petunjuk Teknis Hibah Berupa Uang untuk Kegiatan Pendampingan Bantuan Operasional Penyelenggaraan TK, SD dan SMP Swasta yang Bersumber dari APBD Kota Semarang Tahun Anggaran 2020. Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk membantu pembiayaan operasional sekolah swasta dalam rangka meringankan beban biaya sekolah yang harus ditanggung oleh siswa. Sasaran kebijakan ini adalah satuan pendidikan atau sekolah-sekolah swasta yang memenuhi persyaratan yang telah ditentukan oleh Walikota. Syarat-syaratnya seperti berbadan hukum, terakreditasi oleh Kemendikbud, mempunyai Nomor Pokok Sekolah Nasional (NPSN) dan lain sebagainya.

Anggaran Kebijakan ini bersumber dari APBD kota Semarang dengan total anggaran sebesar Rp5,4 Miliar. Dana tersebut disalurkan melalui Kebijakan Bantuan Operasional Pendidikan (BOP) sekaligus untuk mendampingi kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dari pemerintah pusat sehingga dana tersebut disebut sebagai dana Pendampingan BOS (PBOS). Rincian PBOS tersebut yaitu untuk TK swasta sebanyak Rp.360 juta, kemudian untuk SD swasta Rp.3,15 milyar dan SMP Swasta Rp.1,89 milyar. Adapun besaran rupiah yang disalurkan yakni per siswa per tahun. Jadi sekolah swasta mendapat dana hibah sejumlah siswa yang ada di sekolah tersebut. Besaran rupiah dana hibah sekolah swasta dapat dilihat tabel berikut:

Tabel 1. Besaran Rupiah Hibah Sekolah Swasta

No	Satuan Pendidikan	Uraian
1	TK Swasta	Paling banyak sebesar Rp 1.200.000,- persiswa pertahun
2	SD/MI Swasta	Paling banyak sebesar Rp 1.500.000,- persiswa pertahun
3	SMP/MTs Swasta	Paling banyak sebesar Rp 1.800.000,- persiswa pertahun

Sumber: Peraturan Kepala Dinas (Perkadin) Pendidikan

Dana tersebut digelontorkan untuk membiayai sejumlah siswa yang mendapatkan bantuan tersebut di antaranya 300 siswa TK swasta, 2.100 siswa SD/MI swasta, dan 1.050 siswa SMP swasta di Kota Semarang. Adapun sekolah swasta yang siap

digratiskan berjumlah 41 satuan pendidikan (sekolah dan yayasan) dengan rincian 7 Taman Kanak-kanak (TK) swasta, 14 Sekolah Dasar (SD) swasta, dan 20 Sekolah Menengah Pertama (SMP) Swasta.

Tabel 2. Daftar Satuan Pendidikan Penerima Kebijakan Sekolah Swasta Gratis Kota Semarang

No	TK	SD	SMP
1	TK PGRI 64	SD Budi Luhur	SMP Al Islam
2	TK PGRI 115	SD Islam Darul Huda	SMP PGRI 2 Semarang
3	TK PGRI 23	SD Kusuma Bhakti	SMP Kunci Melati
4	TK PGRI 85	SD Bina Putra	SMP Dondong Mangkang
5	TK PGRI 02 Mlatiharjo	SD Marsudi Utami	SMP Putra Nusantara
6	TK Pertiwi 34	SD Muhammadiyah 16	SMP Purnama 1
7	TK pertiwi 39	SD Bangunsari	SMP Taman Dewasa Citarum
8		SD Bakti Pratiwi	SMP Perintis 29
9		SD Muhammadiyah 6	SMP IT Hidayatullah Gunungpati
10		SD Pangudi Luhur Vicentius	SMP Islam Cahaya Insani
11		SD Gunung Brintik	SMP Muhammadiyah 2
12		SD Islam Rohmaniyah	SMP Purnama 2
13		SD Hasanudin 03	SMP Hasanuddin 3
14		SD Islam Diponegoro	SMP Muhammadiyah 9
15			SMP Muhammadiyah 6
16			SMP Walisongo 2
17			SMP Islam Al Bisyrri
18			SMP Purnama 3
19			SMP Alhuda

Sumber: SK Walikota Semarang No. 979/418 Tahun 2020

Penggunaan dana PBOS dalam kebijakan sekolah swasta gratis adalah: pertama, alokasi hibah pendampingan. Alokasi hibah digunakan untuk melaksanakan urusan wajib pelayanan dasar

pendidikan yang dituangkan dalam bentuk kegiatan dan manfaatnya dapat dirasakan secara langsung oleh sekolah. Dalam menyusun anggaran harus berpedoman pada Standar Nasional Pendidikan (SNP) dan

Standar Pelayanan Minimal (SPM). Untuk pengadaan barang dan jasa disarankan mengutamakan produksi dalam negeri dan melibatkan usaha mikro namun tanpa mengabaikan prinsip efisiensi, persaingan sehat dan kualitas kemampuan teknis. Kedua, belanja Pegawai. Dana hibah ini bisa digunakan untuk pembayaran honorarium pegawai sekolah yaitu guru dan tenaga kependidikan (GTK). Pemberian honorarium GTK hanya didasarkan ketika GTK benar-benar memiliki peranan dan kontribusi yang nyata terhadap pelaksanaan kegiatan untuk memenuhi SPM. Besaran honorarium sesuai dengan UMK kota Semarang jika mencukupi. Penggunaan dana hibah untuk belanja pegawai paling banyak sebesar 60% dari total dana yang diterima. Honorarium dibayarkan sesuai dengan jam mengajar dan maksimal 24 jam mengajar. Ketiga, belanja barang dan jasa. Belanja barang dan jasa disesuaikan dengan kebutuhan dan memperhitungkan sisa persediaan barang pada tahun sebelumnya. Dana hibah juga boleh digunakan untuk pendidikan dan pelatihan (Diklat), bimbingan teknis (Bimtek) atau sejenisnya yang terkait dengan pengembangan SDM. Berikut belanja barang dan jasa terkait operasional satuan pendidikan Belanja bahan habis pakai, Belanja jasa, belanja pengembangan GTK dan manajemen sekolah, belanja cetak dan penggandaan, belanja transportasi dan sarana mobilitas, belanja sewa perlengkapan dan peralatan, belanja makanan dan minuman, belanja publikasi, pameran dan promosi, belanja pemeliharaan gedung, ruang, pagar dan bangunan, belanja pemeliharaan alat, belanja pemeliharaan dokumen dan bahan perpustakaan, belanja pemeliharaan sarana prasarana pemadam kebakaran, belanja pemeliharaan sarana prasarana penghijauan/taman dan belanja pemeliharaan sarana prasarana persampahan.

Selain untuk penggunaannya, dana

hibah juga terdapat larangan penggunaannya, yaitu: Membiayai kegiatan yang telah dibiayai secara penuh oleh sumber dana lain, misalnya: dana dari Pemerintah Provinsi Jawa Tengah (BOS dan/atau Bantuan Keuangan Provinsi Jawa Tengah), maupun dari Pemerintah Pusat (BOS Pusat), membiayai belanja modal, membiayai kegiatan yang tidak menjadi prioritas dan/atau memerlukan biaya besar, membangun gedung/ruangan baru. membiayai pemeliharaan untuk gedung sekolah yang rusak sedang dan berat, membiayai kegiatan penunjang yang tidak ada kaitannya dengan operasional sekolah, misalnya: makan-minum harian pegawai dan membiayai honorarium GTK yang tidak terdaftar dalam Dapodik

Evaluasi pada kebijakan ini berupa laporan dan pertanggungjawaban dimuat dalam bentuk Surat Pertanggungjawaban (SPJ) yang dibuat oleh sekolah penerima hibah. SPJ tersebut disampaikan kepada Walikota melalui Kepala Dinas Pendidikan (Kadin) paling lambat tanggal 10 (sepuluh) Januari tahun anggaran berikutnya. Kebijakan sekolah swasta gratis ini juga memuat sanksi kepada kepala sekolah penerima hibah, yaitu laporan dan pertanggungjawaban realisasi dana hibah yang tidak sesuai dengan ketentuan dikenai sanksi berupa teguran tertulis bahkan sampai perintah pengembalian anggaran yang tidak sesuai dengan ketentuan.

2. Implementasi Kebijakan Sekolah Swasta Gratis

Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber, hasil observasi dan dokumentasi di lapangan yang telah dilakukan mengenai implementasi kebijakan sekolah swasta gratis di kota Semarang. Maka hasil penelitian yang diperoleh tersebut dipaparkan sesuai dengan empat fenomena yang menentukan keefektifan kebijakan menurut Edward III sebagaimana

yang sudah penulis sampaikan di bagian sebelumnya, yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi.

a. Komunikasi

Faktor komunikasi merupakan faktor yang penting dalam implementasi kebijakan. Informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaksana kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi dan sasaran kebijakan, sehingga pelaksana kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Kebijakan sekolah swasta gratis ini memiliki dua aktor yang terlibat yaitu pemerintah dan satuan pendidikan swasta. Pemerintah diwakili oleh Dinas Pendidikan (Disdik) kota Semarang. Sedangkan satuan pendidikan swasta terdiri dari TK swasta, SD swasta dan SMP swasta. Informasi yang disampaikan atau sosialisasi tahap awal kebijakan ini kurang baik. Hasil wawancara terhadap pimpinan Disdik mengungkapkan bahwa kebijakan sekolah swasta gratis merupakan kebijakan hibah dari pemerintah kota. Karena merupakan hibah, maka sosialisasi kebijakan ini tidak diumumkan secara formal dan secara terbuka baik kepada sekolah-sekolah swasta yang ingin terlibat maupun kepada masyarakat umum. Sekolah-sekolah swasta yang mendapat dana hibah tersebut hanya sekolah-sekolah yang mengajukan proposal untuk ikut kebijakan sekolah swasta gratis. Pihak sekolah swasta harus proaktif agar bisa diterima menjadi sekolah swasta gratis.

Sekolah-sekolah swasta penerima hibah awalnya tidak secara langsung mendapat informasi mengenai kebijakan sekolah swasta gratis. Salah satu TK Swasta, yaitu TK PGRI 85 mengungkapkan bahwa informasi tentang kebijakan ini awalnya

tidak langsung dari pemerintah kota, melainkan dari pengawas sekolah yang mengirimkan informasi ke dalam grup WA. Informasi yang didapat awalnya hanya pendataan sekolah-sekolah TK yang SPP-nya di bawah seratus ribu rupiah. Jadi pihak sekolah tidak tahu bahwa pendataan tersebut untuk bantuan sekolah swasta gratis. Begitu pula halnya informasi yang didapat oleh pihak SD swasta, SD Islam Darul Huda mengatakan bahwa informasi tentang kebijakan sekolah swasta gratis ini berasal dari Disdik tetapi tidak langsung dikatakan bahwa kebijakan ini akan langsung diterapkan pada SD-SD swasta. Awalnya informasi ini berasal dari pengisian Data Pokok Pendidikan (Dapodik) yang dilakukan oleh SD swasta sebagai kelengkapan. Kemudian pihak dinas menyarankan untuk membuat proposal agar dapat bantuan sekolah gratis ini. Dari pihak SMP swasta pun demikian, Hasil dari wawancara dari salah satu SMP swasta penerima PBOS yakni SMP Purnama 3 mengatakan bahwa informasi tentang sekolah gratis ini awalnya hanya mendengar dari pihak lain tidak langsung dari pemerintah kota. Setelah itu baru konfirmasi ke Disdik tentang kebijakan ini. Maka pihak SMP Swasta mulai mengajukan proposal agar mendapat bantuan sekolah gratis.

Meskipun demikian, namun pada akhirnya informasi mengenai kebijakan sekolah swasta gratis bisa tersampaikan pada pihak sekolah-sekolah swasta. Dengan adanya informasi tersebut sekolah swasta dapat menikmati kebijakan tersebut. Pihak sekolah juga mempunyai kewajiban untuk mensosialisasikan kebijakan sekolah gratis ini kepada masyarakat, sehingga masyarakat tahu mengenai kebijakan ini. Hasil dari wawancara SMP Purnama 3 mengatakan bahwa pihak sekolah sudah melakukan sosialisasi kepada masyarakat. Ada beberapa sarana yang digunakan dalam sosialisasi

tersebut, seperti memasang spanduk di lingkungan kota Semarang, menggunakan media sosial, datang langsung ke berbagai SD bahkan sampai *door to door* ke rumah-rumah warga di beberapa kecamatan.

Begitu pula dengan SD Islam Darul Huda, juga melakukan sosialisasi kebijakan ini kepada orang tua siswa. Sosialisasi dilakukan dengan mengumpulkan orang tua siswa bahwa sekolah ini sudah bebas SPP. Sosialisasi ini membuat orang tua siswa senang karena tidak lagi dibebankan biaya SPP sehingga uang yang ada bisa digunakan keperluan yang lain, mengingat rata-rata orang tua siswa merupakan golongan ekonomi menengah ke bawah.

Hal yang sama juga dilakukan TK PGRI 85 yang mendapat kebijakan ini. Mereka mengatakan sudah melakukan sosialisasi namun ada kekhawatiran bahwa kebijakan ini tidak berjalan selamanya. Ketika sudah digratiskan SPP bagi siswa mereka khawatir kebijakan ini hanya berjalan satu tahun, untuk tahun depan tidak gratis lagi.

b.Sumber Daya

Faktor sumber daya merupakan faktor yang sangat penting dalam pelaksanaan kebijakan. Jika dalam melaksanakan suatu kebijakan terdapat kurangnya sumber daya yang memadai, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Dilihat dari jumlah personil, Hasil wawancara Disdik mengatakan bahwa staf yang menangani kebijakan ini sudah mencukupi. Pelaksanaan kebijakan ini tidak memberatkan para pegawai. Memang ada kerja lembur di awal pelaksanaan kebijakan yaitu ketika memutuskan sekolah-sekolah swasta mana saja yang layak mendapatkan kebijakan ini, namun lembur tersebut tidak terjadi setiap hari sehingga kebutuhan karyawan sudah tercukupi. Begitu pula yang diungkapkan Bidang Pembinaan SD,

personil yang menangani ada satu orang kepala bidang, satu kepala seksi dan dua staf itu sudah mencukupi.

Dilihat dari segi kompetensi personil, Disdik mengatakan kompetensi personil sudah memadai. Dalam pelaksanaan kebijakan ini kompetensi yang dibutuhkan hanya ketelitian, yaitu ketelitian memeriksa berkas-berkas dan laporan pertanggungjawaban dari pihak sekolah. Memeriksa apakah penggunaan dana yang telah dihibahkan kepada pihak sekolah digunakan sesuai aturan atau tidak. Selanjutnya, kompetensi terkait penggunaan teknologi dan informasi (TI) juga sudah mumpuni. Mereka menganggap bahwa pegawai sudah memiliki keterampilan ketika mulai masuk kerja. Namun, terkait untuk peningkatan kompetensi seperti pelatihan, *workshop* dan sebagainya jarang dilakukan. Kecuali, jika ada aplikasi-aplikasi khusus, misalnya dari BKD tentang SIPD (Sistem Informasi Pengelolaan Daerah) maka dilakukan bimbingan teknis (bintek), namun itu hanya untuk pegawai tertentu saja.

Dari pihak sekolah swasta, hasil wawancara dari salah satu SMP swasta yaitu SMP purnama 3 Semarang mengungkapkan bahwa sumber daya yang dimiliki sudah mencukupi baik dari segi pengajar maupun tenaga pendidik. Jumlah guru ada 13 dan tendik ada 5 dengan jumlah siswa sebanyak 193. Dari segi kompetensi guru dan tendik juga sudah mumpuni. Semua guru sudah memiliki gelar sarjana. Ada guru yang sudah sertifikasi namun ada beberapa yang belum. Begitu pula dari salah satu TK yang mendapat kebijakan sekolah gratis menyatakan guru dan tendik sudah memadai. Begitu pula dengan SD swasta menyatakan ada 28 guru untuk 19 kelas. Bahkan kepala sekolah berkomitmen untuk tidak memberatkan guru dengan membebaskan jam mengajar tidak lebih dari 24 jam per minggu.

Mengenai anggaran, anggaran yang disediakan untuk kebijakan ini sudah dianggap cukup. Hasil wawancara pimpinan Disdik menyatakan bahwa anggaran yang dialokasikan untuk kebijakan ini sudah sesuai dengan apa yang direncanakan. Anggaran yang dialokasikan sebesar 5,4 miliar saat ini dengan rincian TK swasta sebanyak Rp.360 juta, kemudian untuk SD swasta Rp.3,15 milyar, SMP Rp.1,89 milyar sudah mencukupi. Kemungkinan anggaran yang digelontorkan saat ini akan bertambah pada tahun selanjutnya. Menurut mereka, Bapak Walikota sendiri merupakan seorang yang ahli dalam bidang anggaran sebelum menjadi Walikota, sehingga tahu persis berapa-berapa anggaran yang harus digelontorkan untuk kebijakan ini. Bidang Pendampingan TK dan Bidang Pendampingan SD pun menyatakan bahwa anggaran yang saat ini digunakan sudah mencukupi.

Melihat dari pihak sekolah swasta, hasil wawancara dengan SMP Purnama 3 sebagai penerima kebijakan ini mengatakan bahwa anggaran saat ini yang diberikan pada pihak sekolah sudah memadai apalagi anggaran ini jumlahnya lebih besar jika dibandingkan dari penarikan SPP setiap bulannya. Dana yang diterima ini juga sudah sesuai proposal yang diajukan ketika mendaftar kebijakan sekolah swasta gratis ini. Begitu pula pernyataan dari SD Islam Darul Huda dan TK PGRI 85, yaitu dana yang diterima cukup memadai, apalagi dana ini bisa untuk membayar gaji guru, sehingga honor yang diterima lebih besar jika dibandingkan dengan sebelum adanya kebijakan ini.

Mengenai fasilitas, sarana dan prasarana yang ada di Disdik sudah memadai. Hasil wawancara dengan Disdik Bidang Pembinaan SD dan Bidang Pembinaan TK menyatakan bahwa fasilitas seperti ruang, gedung dan segala kelengkapannya sudah

mencukupi. Selain itu, pemanfaatan TI dalam pelaksanaan kebijakan ini juga sudah mumpuni dibuktikan dengan adanya komputer di setiap meja pegawai dan jaringan internet yang sudah terpasang dan dapat diakses dengan cepat.

Berbeda kondisi dengan Disdik, sekolah swasta masih terkendala dengan sarana dan prasarana. Hasil wawancara dengan SMP Purnama 3 menjelaskan bahwa sarana dan prasarana masih belum memadai. Apalagi jika mengacu pada standar yang ditetapkan Kemendikbud tentu masih jauh dari harapan. Sebagai contoh belum lengkapnya LCD proyektor untuk semua kelas. LCD proyekturnya hanya ada di dua kelas. Begitu juga dengan kondisi TK PGRI 85 dimana kursi dan mejanya sudah usang. Padahal seharusnya taman kanak-kanak memiliki perlengkapan yang bagus dan indah.

c. Disposisi

Faktor disposisi sangat berpengaruh terhadap keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Faktor ini menghendaki pemahaman para pelaksana kebijakan dengan harapan suatu kebijakan bisa sampai kepada kelompok sasaran dengan jelas. Sehingga dalam pelaksanaannya, setiap pelaksana kebijakan harus benar-benar menguasai dan memahami kebijakan ini dengan baik. Selain pemahaman terhadap kebijakan, faktor ini juga menuntut respons yang baik dari para pelaksananya. Respons yang baik ditandai dengan adanya dukungan dari pelaksana kebijakan terhadap kebijakan itu sendiri. Sebab, adanya dukungan yang baik dapat mendorong pelaksanaan kebijakan menjadi lebih optimal.

Dilihat dari segi pemahaman, para pelaksana kebijakan sekolah swasta gratis kota Semarang sudah memahami kebijakan ini dengan baik. Dari pihak Disdik, semua pegawai di dalamnya sudah tahu mengenai kebijakan ini. Pengetahuan tersebut

disalurkan pada waktu melaksanakan rapat baik rapat umum maupun rapat di masing-masing bidang. Begitu pula dari pihak sekolah swasta, hasil wawancara TK PGRI 85, SD Darul Huda dan SMP Purnama 3 mengungkapkan bahwa semua personil baik guru maupun tenaga pendidikan sudah mengetahui dan paham mengenai kebijakan ini. Sekolah-sekolah tersebut telah melakukan sosialisasi di lingkungannya. Contohnya TK PGRI 85, sosialisasi dilakukan dengan rapat guru. SD Darul Huda, sosialisasi dilakukan dengan rapat sekolah baik guru maupun pihak yayasan. Kebijakan ini disampaikan beserta konsekuensinya, yaitu tidak bisa lagi menarik SPP dari siswa. Begitu pula dengan SMP Purnama 3, sosialisasi dilakukan dengan rapat guru dan tendik sekolah bahkan juga melibatkan orang tua siswa.

Dilihat dari segi respons, semua pihak mendukung kebijakan ini. Hasil wawancara dengan Disdik mengungkapkan bahwa semua personil mendukung kebijakan ini. Kebijakan ini dirasa cukup membantu masyarakat kalangan menengah ke bawah yang terkendala biaya. Tidak semua anak bisa masuk negeri karena keterbatasan sekolah. Mereka juga beranggapan memang ini tugas pemerintah dalam bidang pendidikan yaitu memantu masyarakat dan juga yayasan swasta agar tetap bertahan. Pihak sekolah swasta juga mendukung kebijakan. Justru dengan adanya kebijakan ini guru-guru menjadi senang, karena dengan adanya PBOS guru-guru terbantu dengan adanya penambahan gaji atau honor.

d.Struktur Birokrasi

Faktor ini juga merupakan faktor yang penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Proses implementasi kebijakan membutuhkan struktur birokrasi yang jelas. sehingga dengan struktur pelaksana yang jelas diharapkan implementasi kebijakan dapat berjalan dengan lancar. Faktor ini juga

menghendaki adanya aturan, regulasi atau SOP sebagai landasan pelaksanaan kebijakan. Selain itu faktor ini juga melihat bagaimana kerjasama dan koordinasi antar para pelaksana kebijakan. Dengan adanya hal itu semua diharapkan implementasi kebijakan dapat berjalan dengan lancar.

Struktur birokrasi pada Disdik dalam melaksanakan kebijakan sekolah swasta gratis dimulai pada pimpinan teratas yaitu Kepala Dinas. Kepala Dinas bertanggung jawab kepada Walikota melalui Sekretaris Daerah. Kepala dinas bertugas merumuskan, memimpin, mengkoordinasikan, membina, mengawasi dan mengendalikan serta mengevaluasi pelaksanaan kebijakan. Kepala dinas membawahi Sekretaris Dinas. Sekretaris mempunyai mengkoordinasikan dan menyinkronkan bidang-bidang di dalam Disdik yaitu Bidang Pembinaan PAUD dan PNF, Bidang Pembinaan SD, Bidang Pembinaan SMP dan Bidang Pembinaan GTK. Dari sekretaris dinas kebijakan turun ke bidang-bidang sesuai dengan bidangnya. Setiap bidang mempunyai kepala, kepala membawahi kepala seksi. Untuk kebijakan ini seksi yang bertugas adalah Seksi Peserta Didik dan Pembangunan Karakter. Seksi inilah yang bertugas berhubungan langsung dengan sekolah-sekolah swasta penerima kebijakan.

Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam kebijakan ini didasarkan pada Peraturan Kepala Dinas (Perkadin). Dalam Perkadin tersebut dijelaskan bagaimana penyaluran dana PBOS untuk kebijakan sekolah swasta gratis. Dalam Perkadin itu juga dijelaskan bagaimana penggunaan dana oleh sekolah swasta penerima, bagaimana sistem pelaporan, sanksi dan kewajiban dan lain-lain. Pihak Disdik sendiri mengatakan peraturan tersebut telah dibuat sedemikian rupa agar memudahkan jalannya pelaksanaan kebijakan ini.

Berbeda dengan pernyataan dari Disdik, Pihak sekolah justru mengalami kendala dalam penyampaian SOP dari Disdik ke pihak sekolah. Masalah yang dialami yaitu SD Islam Darul Huda belum mendapatkan salinan Perkadin yang menjadi petunjuk teknis pelaksanaan kebijakan ini. Jadi petunjuk yang disampaikan oleh Disdik hanya sebatas instruksi penggunaan dana PBOS saja yaitu berisi 40 persen untuk operasional dan 60 persen untuk honor guru. Namun, pihak SD bisa memaklumi, karena ada empat belas sekolah yang mendapat kebijakan sekolah gratis ini. Masalah lain juga dialami TK PGRI 85 salah satu penerima PBOS untuk TK, yaitu selain belum dapat salinan Perkadin juga SOP yang diberikan belum sesuai yang diharapkan. Harapannya dana PBOS bisa untuk pengadaan perlengkapan sekolah, namun ternyata hanya boleh untuk pemeliharaan. Padahal, kondisi sarana dan prasarana baik itu perlengkapan maupun peralatan di TK PGRI 85 dinilai kurang layak, apalagi TK merupakan lembaga yang dituntut untuk terlihat indah dan menyenangkan bagi anak-anak. Jadi, perlengkapan sekolah tidak cukup pemeliharaan atau perbaikan saja tapi harus ada penggantian unit baru perlengkapan yang sudah usang dan rusak, misalnya pintu sekolah, kursi dan meja belajar, lemari arsip dan lain sebagainya. Selain itu juga ada keluhan lainnya terkait SOP. Pihak TK mengeluhkan adanya perubahan peraturan sewaktu-waktu oleh Disdik tanpa ada koordinasi terlebih dahulu. Misalnya dalam penulisan SPJ, ketika SPJ sudah dibuat dan siap untuk dilaporkan tiba-tiba ada pesan dari Disdik memberitahu format baru, sehingga merepotkan pihak TK.

Dari segi kerjasama dan koordinasi antara Disdik dan Sekolah swasta penerima kebijakan juga mengalami kendala, yaitu adanya keterlambatan penyaluran dana PBOS dari Disdik ke Sekolah-sekolah

swasta. Keterlambatan penyaluran dana itu terjadi di SMP Purnama 3, SD Islam Darul Huda dan TK PGRI 85. Hasil wawancara dengan SMP purnama 3 misalnya, waktu yang dijanjikan dana PBOS sampai pada pihak sekolah adalah awal tahun 2020 yaitu Januari atau Februari. Namun, dana tersebut baru turun pada bulan Juli, sehingga ada keterlambatan lima sampai enam bulan. Padahal, kebijakan sekolah swasta gratis mulai diterapkan pada Januari dengan konsekuensi sekolah tidak lagi memungut SPP pada orang tua siswa. Dengan adanya keterlambatan tersebut mengakibatkan sekolah mengalami masalah operasional pembelajaran, misalnya pembayaran honor guru, pembayaran honor tendik dan pembiayaan operasional lainnya. Begitu juga yang dialami SD Islam Darul Huda dan TK PGRI 85 yaitu adanya keterlambatan penyaluran dana. Pada TK ada keterlambatan dua bulan dan SD ada keterlambatan empat bulan.

Dari segi pengawasan, Disdik melakukan pengawasan melalui pengawas sekolah di setiap kecamatan. Para pengawas tersebut turun langsung mengunjungi sekolah-sekolah swasta penerima dana PBOS. Ada juga pengawasan langsung dari Disdik melalui telepon dan aplikasi *Whatsapp* (WA). Hal itu lebih memudahkan komunikasi dan koordinasi antara Disdik dan pihak sekolah, sehingga jika ada pertanyaan-pertanyaan atau keluhan-keluhan pihak sekolah terkait kebijakan ini bisa langsung disampaikan di dalam grup WA.

3.Faktor-faktor yang Pendukung dan Penghambat Kebijakan

a.Faktor Pendukung

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dipaparkan di atas maka didapati faktor-faktor pendukung sebagai berikut:

1. Memadainya sumber daya manusia baik dari segi jumlah maupun

kompetensi di kedua pihak yaitu Dinas Pendidikan dan sekolah-sekolah swasta penerima kebijakan.

2. Memadainya anggaran yang dialokasikan guna menunjang kelancaran proses implementasi kebijakan
3. Adanya pemahaman yang baik dari para pelaksana kebijakan mengenai kebijakan sekolah swasta gratis ini.
4. Semua pelaksana kebijakan mendukung kebijakan
5. Adanya teknologi internet dan aplikasi komunikasi (WA) sehingga memudahkan koordinasi dan pengawasan dari Disdik kepada sekolah-sekolah penerima kebijakan.

b.Faktor Penghambat

Selain faktor penghambat, penelitian ini juga mendapati faktor-faktor yang menghambat implementasi kebijakan. Yakni sebagai berikut:

1. Dinas Pendidikan tidak mensosialisasikan kebijakan secara formal sehingga sekolah-sekolah swasta mendapatkan informasi secara tidak langsung melainkan dari pihak-pihak yang lain.
2. Kurang memadainya fasilitas-fasilitas yang ada di sekolah-sekolah swasta penerima kebijakan
3. Adanya keterlambatan pencairan dana dari Dinas Pendidikan ke sekolah-sekolah swasta penerima kebijakan

Melihat hasil penelitian di atas mengenai implementasi kebijakan sekolah swasta gratis di TK PGRI 85, SD Islam Darul Huda dan SMP Purnama 3 kota Semarang terdapat kesamaan dengan hasil penelitian-penelitian terdahulu yang telah dipaparkan sebelumnya. Kesamaan tersebut terletak pada kendala yang dihadapi dalam mengimplementasikan kebijakan ini yakni adanya keterlambatan dalam pencairan dana dan SOP kebijakan yang kurang jelas. Maka

dari itu hasil penelitian ini menegaskan kembali kendala-kendala yang menjadi permasalahan dalam implementasi kebijakan pendidikan gratis pada umumnya.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Kesimpulan

- a. Kebijakan sekolah swasta gratis merupakan kebijakan baru di kota Semarang. tujuan dari kebijakan ini adalah untuk membantu pembiayaan operasional sekolah swasta dalam rangka meringankan beban biaya sekolah yang harus ditanggung oleh siswa. Dikarenakan kebijakan ini merupakan kebijakan yang baru maka perlu persiapan untuk melaksanakannya. Penelitian ini melihat faktor-faktor yang memengaruhi kesiapan implementasi kebijakan ini berdasarkan teori Edward III yakni dengan variabel Komunikasi, Sumberdaya, Disposisi dan Struktur Birokrasi.
- b. Hasil penelitian menunjukkan , implementasi kebijakan sekolah swasta gratis di Kota Semarang dapat dikatakan cukup baik. Dari faktor komunikasi yakni komunikasi antara Dinas Pendidikan (Disdik) dengan sekolah-sekolah swasta penerima kebijakan seperti TK PGRI 85, SD Islam Darul Huda dan SMP Purnama 3 dilakukan dengan baik, meskipun sosialisasinya tidak dilakukan secara terbuka. Begitu pula komunikasi antara pihak sekolah swasta dengan orang tua siswa dilakukan dengan mensosialisasikan kebijakan ini dengan baik sehingga orang tua dan masyarakat paham bahwa sekolah-sekolah tersebut gratis biaya SPP. Dari segi Sumberdaya, baik itu sumber daya manusia (SDM), anggaran maupun

fasilitas di Disdik semuanya sudah memadai. Begitu pula di pihak sekolah, SDM dan anggaran sudah memadai, kecuali fasilitas. Fasilitas yang dimiliki sekolah masih belum memadai. Dari segi Disposisi juga bisa dikatakan baik, para pelaksana kebijakan dari pihak Disdik semua personil paham dan mengerti serta mendukung penuh mengenai kebijakan sekolah swasta gratis ini. Pihak sekolah swasta mulai dari kepala sekolah, guru, tendik, sampai siswa sudah mengerti mengenai kebijakan ini dan mendukung penuh, karena dengan adanya kebijakan ini pihak sekolah sangat terbantu dalam hal keuangan yaitu bertambahnya honor guru. Dari keterangan tersebut maka variabel komunikasi, sumber daya dan disposisi menjadi faktor pendorong kesiapan implementasi kebijakan sekolah swasta gratis kota Semarang.

- c. Disdik tidak melakukan sosialisasi secara formal kepada sekolah-sekolah swasta, meskipun pada akhirnya sekolah-sekolah swasta tersebut mendapatkan informasi mengenai kebijakan. Kemudian faktor sumberdaya sarana dan prasarana, dimana di sekolah-sekolah swasta penerima kebijakan tidak semuanya memiliki fasilitas sekolah yang baik. Faktor penghambat lainnya adalah struktur Birokrasi. Terkait Standar Operasional Prosedur (SOP), meskipun SOP sudah dibuat dengan baik oleh Didik yakni Peraturan Kepala Dinas (perkadin) yang menjadi dasar teknis pelaksanaan kebijakan ini, tetapi ada masalah dalam penyampaiannya ke sekolah-sekolah swasta penerima kebijakan. Yakni sekolah-sekolah tersebut belum semuanya menerima Perkadin tersebut, sehingga membingungkan pihak sekolah. Selain

itu, kendala lain yang terjadi adalah adanya keterlambatan penyaluran dana dari Disdik ke sekolah-sekolah swasta penerima kebijakan. Hal ini merepotkan pihak sekolah karena harus menutup biaya operasional dari sumber lain, karena sudah tidak memungut SPP.

2. Rekomendasi

- a. Hendaknya Disdik melakukan sosialisasi secara terbuka terkait kebijakan sekolah swasta gratis sehingga bisa menjangkau lebih luas sekolah-sekolah swasta yang butuh kebijakan ini.
- b. Perlunya monitoring secara mendalam agar SOP yang dibuat bisa disampaikan secara jelas kepada sekolah-sekolah swasta penerima kebijakan.
- c. Perlunya melakukan evaluasi atas keterlambatan penyaluran dana sehingga tidak terjadi di tahun ajaran selanjutnya.

REFERENSI

- Aisyah, Siti. Adnan, M Fachri & Mubarak, Adil. (2017). Evaluasi Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis Di Kabupaten Pasaman. *JPSI. Journal of Public Sector Innovation*. Vol. 2, No. 1 DOI: <http://dx.doi.org/10.26740/jpsi.v2n1.p1-9>
- Alamsyah, Asrul, 2013, Analisis Implementasi Kebijakan Program Pendidikan Gratis Di Desa Bontotanga Kec. Bontotiro Kab. Bulukumba. Skripsi, UIN Alauddin Makassar.
- Badan Pusat Statistik kota Semarang. 2020. Semarang dalam angka 2019. BPS, Semarang.

- Channa, A. 2016. Popularity of the Decentralization Reform and Its Effects on The Quality of Education. *Prospects*, Vol. 46, hh. 131–147. DOI: <https://10.1007/s11125-016-9380-7>
- Citra, Desy Eka. 2017. Berjudul Implementasi Program Pendidikan Gratis pada Jenjang Pendidikan Dasar Di Kota Bengkulu. *Jurnal Manhaj*, Vol. 5 No. 2. <http://dx.doi.org/10.1161/.v5i2.749>
- Dapodik. 2018. Data Pokok Pendidikan Dasar dan Menengah. Diakses dari: <http://dapo.dikdasmen.kemdikbud.go.id/>.
- Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs. N.J: Printice Hall
- Edward III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press, Washington DC
- Elacqua, G. 2012. The Impact of School Choice and Public Policy on Segregation: Evidence from Chile. *International Journal of Educational Development*, Vol. 32, No. 3, hh. 444-453.
- Hakim, Lukman. 2011, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Ar-Ruzz Media, Jogjakarta.
- Huu Khiema, P., Hong Linh, D., Anh Tai, D., Dac Dung., N. 2020. Does Tuition Fee Policy Reform Encourage Poor Children's School Enrolment? Evidence from Vietnam. *Economic Analysis and Policy*, Vol. 66, hh. 109-124, DOI: <https://doi.org/10.1016/j.eap.2020.03.001>
- Karamoy, Triska Takesi., Rorong Arie J. dan Kolondam, Helly F. 2018. Berjudul Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis 9 Tahun di Kecamatan Dumoga Kabupaten Bolaang Mongondow. *Jurnal Administrasi publik Universitas Sam Ratulangi Manado*, Vol. 5 No. 66
- Keputusan Walikota Semarang. Nomor 979/418 Tahun 2020. Penetapan Satuan pendidikan Penerima Hibah beserta Besaran Uang untuk Kegiatan Pendampingan Bantuan Operasional Penyelenggaraan TK Swasta, SD/MI Swasta dan SMP/MTs Swasta yang Bersumber dari APBD Kota Semarang Tahun Anggaran 2020.
- Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKjIP Kota Semarang 2017).
- Miles, M.B et al, 2014. *Qualitative Data Analysis, A Methods Sourcebook*, Edition 3. Sage Publications, USA.
- Moloeng, Lexy J, 2013, *Metodologi penelitian Kualitatif (Edisi Revisi)*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Mulyasa, 2004, *Manajemen Berbasis Kompetensi. Konsep, Strategi dan Implementasi*, Rosda Karya, Bandung.
- Mustikawati, Ida. 2019. Analisis Implementasi Program Pendidikan Gratis di Madrasah Ibtidaiyah Darul Ibad Ajung Jember. *Jurnal Majalah Ilmiah DIAN ILMU*, Vol. 19 No.1 DOI: <https://doi.org/10.37849/midi.v19i1.165>
- Osorio, F.B & Raju, D. 2015. Evaluating the Impact of Public Student Subsidies on Low-Cost Private Schools in Pakistan. *The Journal of Development Studies*, Vol. 51, No. 7, hh. 808-825. DOI: 10.1080/00220388.2015.1028535
- Paraide, Patricia. 2015. Challenges with the Tuition Fee Free Education Policy

- Implementation in Papua New Guinea. *Contemporary PNG Studies*, Vol 23, hh. 47-62. Availability: <https://search.informit.com.au/documentSummary;dn=21991203160586853;res=IELIN D>
- Peraturan Kepala Dinas Pendidikan Kota Semarang. Nomor 03 Tahun 2020. Petunjuk Teknis Hibah Berupa Uang untuk Kegiatan Pendampingan Bantuan Operasional Penyelenggaraan TK Swasta, SD/MI Swasta dan SMP/MTs Swasta yang Bersumber dari APBD Kota Semarang Tahun Anggaran 2020.
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom
- Puspitasari, Sri Dewi, 2017. Implementasi Program Pendidikan Gratis Tingkat SMA Negeri di Kabupaten Sidenreng Rappang. Skripsi, Universitas Hasanuddin Makassar
- Rosser, A & Joshi, A. 2013. From User Fees to Fee Free: The Politics of Realising Universal Free Basic Education in Indonesia. *The Journal of Development Studies*, Vol. 49, No. 2, hh. 175-189. DOI: 10.1080/00220388.2012.671473
- Skoufias, E., Narayan, A., Kaiser, K., & Dasgupta, B, 2011, Electoral accountability, fiscal decentralization and service delivery in Indonesia, Policy and Research Series paper 5614, World Bank, Washington, DC.
- Subarsono, 2013, Analisis kebijakan publik, Pustaka pelajar, Yogyakarta.
- Sunarto, Andi, 2014. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Pendidikan Gratis di Kabupaten Kepulauan Selayar. Skripsi, Universitas Hasanuddin Makassar
- Syafiie, Inu Kencana, 2006, Ilmu Administrasi Publik (Edisi Revisi), Rineka Cipta, Jakarta.
- Tangkilisan, Nogis Hegel, 2003, Implementasi Kebijakan Publik. Transformasi pemikiran George Edwards, IP, Yogyakarta.
- Toi, A. 2010. An Empirical Study of The Effects of Decentralization in Indonesian Junior Secondary Education. *Educ Res Policy Prac*, Vol. 9, hh. 107–125. DOI: <https://doi.org.proxy.undip.ac.id/10.1007/s10671-010-9081-6>
- Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Wahab, Solichin Abdul, 2012, Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara, Bumi Aksara, Jakarta.
- Widodo, Joko, 2011, Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik, Bayu Media, Malang.
- World Bank. (2015). Mengkaji Sepuluh Tahun Bantuan Operasional Sekolah. Artikel. <https://www.worldbank.org/in/news/feature/2015/06/15/reviewing-ten-years-of-indonesia-school-grants-program> diakses pada 14 Januari 2020
- Yahya, Ahmad Ardi. 2013. Kajian Dana Pendidikan Bantuan Operasional Sekolah (Bos) dan Sekolah Gratis (Kasus di Wilayah Kecamatan Blimbing Kota Malang). *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FEB UB*. Vol. 1 No. 2.

Zuilkowski, S.S., Samanhudi, U & Indriana, I. 2019. 'There is No Free Education Nowadays: Youth Explanations for School Dropout in Indonesia. Compare: A Journal of Comparative and International Education. Vol. 49, No. 1, pp. 16-29, DOI: 10.1080/03057925.2017.1369002