

# **IMPLEMENTASI PROGRAM PENDIDIKAN GRATIS DI KOTA MALANG**

**(Studi pada Dinas Pendidikan Kota Malang)**

**SKRIPSI**

**Diajukan untuk menempuh ujian sarjana**

**Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya**

**SATRIO BAGUS WIBOWO  
NIM. 125030500111066**



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI**

**JURUSAN ADMINISTRASI PUBLIK**

**MINAT ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

**MALANG**

**2017**

## MOTTO



*Hanya kebodohan meremehkan Pendidikan*

-P. Syrus-

## TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul Skripsi : Implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota  
Malang (Studi pada Dinas Pendidikan Kota Malang)  
Disusun Oleh : Satrio Bagus Wibowo  
NIM : 125030500111066  
Fakultas : Ilmu Administrasi  
Jurusan : Administrasi Publik  
Minat : Administrasi Pemerintahan

Malang, Oktober 2016

### Komisi Pembimbing

Ketua Komisi Pembimbing



**Dr. Mardiyono, M.P.A.**  
NIP. 19520523 197903 1 001

Anggota Komisi Pembimbing



**Drs. Minto Hadi, M.Si.**  
NIP. 19540127 198103 1 003

## LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

Telah dipertahankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Kamis  
Tanggal : 01 Desember 2016  
Jam : 09.00 WIB  
Skripsi atas nama : Satrio Bagus Wibowo  
Judul : Implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota Malang  
(Studi pada Dinas Pendidikan Kota Malang)

Dan dinyatakan lulus.

### MAJELIS PENGUJI

Ketua



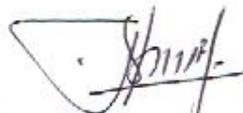
**Dr. Mardiyono, M.P.A.**  
NIP. 19520523 197903 1 001

Anggota



**Drs. Minto Hadi, M.Si.**  
NIP. 19540127 198103 1 003

Penguji I



**Dr. Siswidivanto, MS.**  
NIP. 19600717 198601 1 002

## PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi yang berjudul "Implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota Malang (Studi pada Dinas Pendidikan Kota Malang) tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata didalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70).

Malang, November 2016



125030500111066

## LEMBAR PERSEMBAHAN

Kupersembahkan semua hasil penulisan skripsiku ini untuk:

1. Orang tua tercinta, Bapak Mohammad Ali dan Ibu Sri Agung Ningrum karena beliaulah penulis dapat menyelesaikan skripsi ini, pengorbanan, doa serta motivasi yang beliau berikan adalah penyemangat bagi penulis untuk berusaha menyelesaikan tugas skripsi ini.
2. Untuk Sofiatuz Zahroh terimakasih yang selalu ada di setiap cerita hidupku. Untuk kamu yang selalu menjadi alasan aku tersenyum dan terus melangkah walau goyah untuk terus berusaha dan pantang menyerah. Teruntuk kamu yang selalu mendampingi di kala susah dan senang. Teruntuk kamu yang selalu berbagi cerita dan tawamu. Aku berterimakasih kepadaNya karena mengizinkanmu untuk menemaniku dalam menyelesaikan skripsi ini.
3. Untuk teman seperjuangan “KOSONG”. Jamal, Beni, Hari, Ilham, Bima, Deo, Rey, Arif dan masih banyak lagi, terimakasih telah membantu penulis sehingga skripsi ini selesai dikerjakan.
4. Untuk teman seperjuangan Dian, Risky, Eny, dan Robeth terimakasih atas kekompakan selama magang sehingga skripsi ini selesai dikerjakan.
5. Teman-teman seperjuangan Jurusan Ilmu Administrasi Publik angkatan 2012 Minat Administrasi Pemerintahan, terimakasih atas dukungan, informasi serta masukan dalam menyelesaikan skripsi ini.

## RINGKASAN

Satrio Bagus Wibowo, 2016, **Implementasi Program Pendidikan Gratis (studi di Dinas Pendidikan Kota Malang)**, Dr. Mardiyono, M.PA. selaku Ketua Komisi Pembimbing, dan Drs. Minto Hadi, M.Si selaku Anggota Komisi Pembimbing.

---

Desentralisasi dilaksanakan bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik. Salah satu bentuk layanan publik adalah bidang pendidikan. Melalui desentralisasi dapat diciptakan layanan pendidikan yang merata dan bermutu. Tujuan penelitian ini dilakukan untuk 1) Mengetahui dan menganalisis Implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota Malang. 2) Mengetahui dampak mengenai pelaksanaan Program Pendidikan Gratis di Kota Malang terhadap partisipasi anak usia sekolah.

Penelitian ini mengkaji tentang program pemerintah daerah dalam meningkatkan mutu pendidikan. Salah satu program itu adalah Program Pendidikan Gratis. Program Pendidikan Gratis adalah program bantuan berbentuk subsidi kepada masyarakat khususnya anak usia sekolah agar dapat mengenyam pendidikan yang lebih baik. Di Kota Malang, Program Pendidikan Gratis mulai dilaksanakan pada tahun 2014. Peneliti memilih Dinas Pendidikan Kota Malang sebagai studi karena merupakan aktor utama pelaksana Implementasi Program Pendidikan Gratis ini dan dapat secara cepat mewujudkan Kota Malang sebagai Kota Pendidikan.

Metode penelitian yang digunakan adalah jenis penelitian kualitatif pendekatan deskriptif. Dengan metode kualitatif peneliti dapat memahami dan menafsirkan makna suatu peristiwa interaksi dalam situasi tertentu menurut pandangan peneliti. Lokasi penelitian berada di Kota Malang dan situs penelitian di Dinas Pendidikan Kota Malang.

Berdasarkan data dihimpun pada beberapa sekolah yang tersebar pada beberapa daerah di Kota Malang, Permasalahan dihadapi adalah minimnya biaya yang diterima sekolah dan tidak seimbang dengan beban penyelenggaraan pendidikan. Hal ini mengakibatkan banyak masyarakat belum dapat melanjutkan putra-putrinya ke jenjang sekolah tingkat atas atau sederajat karena terbenturnya biaya peralatan sekolah, seragam sekolah dan transportasi yang tidak terakses dalam kebijakan pendidikan gratis. Permasalahan lain tentang lambatnya penerimaan dana hibah itu yakni dilakukan pencairannya secara persemester, sedangkan penerimaan berikutnya harus memasukkan pertanggungjawaban dana sebelumnya atau berbagai persyaratan lainnya yang begitu ketat maupun berbagai macam alasan lainnya.

Dari hasil penelitian, Implementasi Program Pendidikan Gratis di Dinas Pendidikan Kota Malang cukup berhasil. Hal ini terbukti bahwa Angka Partisipasi Murni anak usia sekolah tiap tahun semakin meningkat, sedangkan Angka Partisipasi Kasar anak usia sekolah tiap tahun semakin menurun. Tetapi dalam hal ini, program tersebut masih memiliki kelemahan yaitu kurang adanya sosialisasi kepada masyarakat dari dinas maupun pihak terkait selaku pelaksana program ini.

Hal inilah yang menimbulkan permasalahan seperti masyarakat kurang paham akan cakupan biaya operasional yang terdapat dalam program pendidikan gratis ini.

Saran yang dapat diajukan yakni menambah biaya operasional, menambah pegawai dengan perekrutan yang baik, mengevaluasi kebijakan serta pemberian penghargaan kepada perseorangan.

Kata Kunci: Implementasi kebijakan, Program Pendidikan Gratis, program peningkatan mutu pendidikan.



## SUMMARY

Satrio Bagus Wibowo, 2016, **Education Program Implementation Guide (Study in Malang City Department of Education)**, Dr. Mardiyono M.PA. as Chairman of the Advisory Committee, and Drs. Minto Hadi, M.Si as members of the Advisory Committee.

---

Decentralization implemented aims to improve public services. One form of public service is education. Can be created through decentralization of education services and the quality uneven. The purpose of this study is done to 1) Know and analyze the implementation of Free Education Program in Malang. 2) Examine the impact of the implementation of the Free Educational Program in Malang on the participation of school-age children.

This study reviews local government programs in improving the quality of education. One program that is free education program. Free Education Program is a program of assistance in the form of subsidies to the public, especially school-age children to be educated better. In Malang, Free Education Program started in 2014. Researchers selected Education Department of Malang as study because it is the main actor implementing Education Program Implementation Guide and can quickly realize Malang as Education City.

The method used is descriptive qualitative research approach. With qualitative methods researchers can understand and interpret the meaning of an event interaction in specific situations according to our view. The research location is in Malang and research sites in Malang City Department of Education.

Based on data collected at several schools are scattered in several areas in Malang, The problem faced is the lack of school fees received and not balanced with loads education. This means that many people have not been able to resume their children to high school level or equivalent for crashing cost of school supplies, school uniforms and transportation is not accessible in the free education policy. Another problem about the slow acceptance of the grant, done redeemed in each semester, while the subsequent receipt must include an accountability before or various other requirements are so stringent and a wide variety of other reasons.

From the research, Implementation of Free Education Program in Education Department of Malang quite successful. It is evident that the net enrollment ratio of school-age children is increasing every year, while the gross enrollment of school age children each year has declined. But in this case, the program still has the disadvantage of lack of socialization to the community of agencies and the concerned parties, the operator of this program. This has caused problems such as the public is less aware of the scope of operational costs contained in the free education program.

Suggestions that can be proposed which adds to operational costs, increase employee with a good recruiting, evaluating policies and giving awards to individuals.

Keywords: Implementation of policies, Free Education Program, a program to improve education.



## KATA PENGANTAR

Puji syukur panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul "**Implementasi Program Pendidikan Gratis (Studi pada Dinas Pendidikan Kota Malang)**" dengan baik dan lancar. Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Bambang Supriyono, MS., selaku Dekan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
2. Bapak Dr. Choirul Saleh, M.Si., selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
3. Bapak Dr. Luqman Hakim, Drs., M.Sc., selaku Ketua Minat Administrasi Pemerintahan Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya.
4. Bapak Dr. Mardiyono, M.PA., selaku Dosen Pembimbing I yang telah berkenan meluangkan waktu dan memberikan bimbingan skripsi ini, hingga dapat terselesaikan dengan baik. Serta nasihat yang sangat berarti dalam perbaikan skripsi ini.
5. Bapak Drs. Minto Hadi, M.Si selaku Dosen Pembimbing II yang telah berkenan meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan serta

memberikan masukan agar skripsi ini lebih baik lagi.

6. Bapak dan Ibu Dosen fakultas Ilmu Administrasi yang telah memberikan ilmu yang bermanfaat selama menempuh studi di Fakultas Ilmu Administrasi.
7. Seluruh pegawai yang berada di Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, yang telah membantu peneliti.
8. Seluruh pegawai dan komponen yang ada di Dinas Pendidikan Kota Malang yang telah membantu penulis dalam penelitian di lapangan.
9. Temen-teman seperjuangan Administrasi Pemerintahan angkatan 2012 atas dukungan serta bantuan selama mengerjakan skripsi.

Semoga segala bantuan dan bimbingan yang telah diberikan, menjadi amal kebaikan dan mendapat balasan dari Allah SWT. Akhir kata, semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan berguna bagi pembaca untuk menambah wawasan dan pengetahuan.

Malang, 1 Desember 2016

Penulis

DAFTAR ISI

Halaman

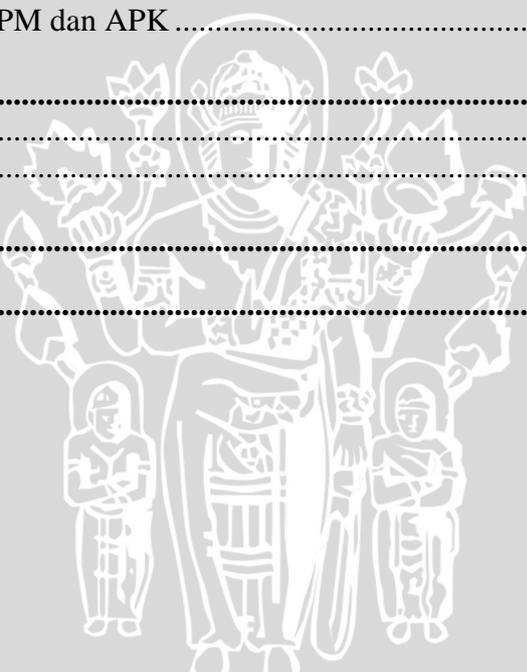
HALAMAN JUDUL.....	i
MOTTO .....	ii
TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI .....	iii
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI .....	iv
PERNYATAAN ORISINILITAS SKRIPSI.....	v
LEMBAR PERSEMBAHAN .....	vi
RINGKASAN .....	vii
SUMMARY .....	ix
KATA PENGANTAR .....	xi
DAFTAR ISI.....	xiii
DAFTAR TABEL.....	xvi
DAFTAR GAMBAR .....	xvii
DAFTAR GRAFIK.....	xviii
DAFTAR LAMPIRAN.....	xix
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	6
D. Manfaat Penelitian .....	7
E. Sistematika Pembahasan.....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>9</b>
A. Kebijakan Publik.....	9
1. Pengertian Kebijakan Publik .....	9
2. Jenis Kebijakan Publik .....	10
3. Tujuan Kebijakan Publik.....	12
4. Sifat Kebijakan Publik.....	12
B. Implementasi Kebijakan.....	13
1. Pengertian Implementasi Kebijakan .....	13
2. Model-model Implementasi Kebijakan .....	14
3. Tahapan dan Proses Implementasi Kebijakan.....	17
C. Konsep Pendidikan .....	19
1. Pengertian Pendidikan .....	19
2. Sistem Pendidikan Nasional .....	20
a. Pengertian Pendidikan Nasional .....	20
b. Pengertian Sistem Pendidikan Nasional .....	21



c.	Dasar, Fungsi, dan Tujuan Sistem Pendidikan Nasional.....	21
d.	Kelembagaan Pendidikan.....	22
e.	Program dan Pengelolaan Pendidikan.....	25
D.	Kebijakan Pendidikan .....	28
1.	Pendekatan dalam Perumusan Kebijakan Pendidikan .....	28
2.	Aspek-aspek yang tercakup dalam Kebijakan Pendidikan ..	30
3.	Kriteria Kebijakan Pendidikan.....	34
E.	Program Pendidikan Gratis .....	36
1.	Pengertian Program Pendidikan Gratis.....	36
2.	Tujuan dan Sasaran Program Pendidikan Gratis.....	38
3.	Sistem Penganggaran.....	39
4.	Anggaran .....	42
F.	Kerangka Penelitian .....	45
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>		<b>47</b>
A.	Jenis Penelitian.....	47
B.	Fokus Penelitian .....	48
C.	Lokasi dan Situs Penelitian .....	48
D.	Sumber Data.....	49
E.	Teknik Pengumpulan Data.....	52
F.	Instrumen Penelitian.....	55
G.	Analisis Data .....	56
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>		<b>60</b>
A.	Gambaran Umum Kota Malang .....	60
1.	Kondisi fisik geografis Kota Malang .....	60
2.	Visi Dan Misi Kota Malang .....	64
3.	Pemerintahan.....	66
4.	Kependudukan Dan Tenaga Kerja .....	67
5.	Ekonomi .....	68
6.	Profil Dinas Pendidikan Kota Malang .....	70
B.	Penyajian Data.....	74
1.	Implementasi Program Pendidikan Gratis yang diprogramkanoleh Dinas Pendidikan Kota Malang .....	74
a.	Payung Hukum.....	81
b.	Sumber Anggaran.....	84
c.	Organisasi Pelaksana.....	84
d.	Biaya Operasional .....	85
e.	Penyaluran dan Pencairan Dana.....	85
f.	Pertanggungjawaban dan Evaluasi.....	86

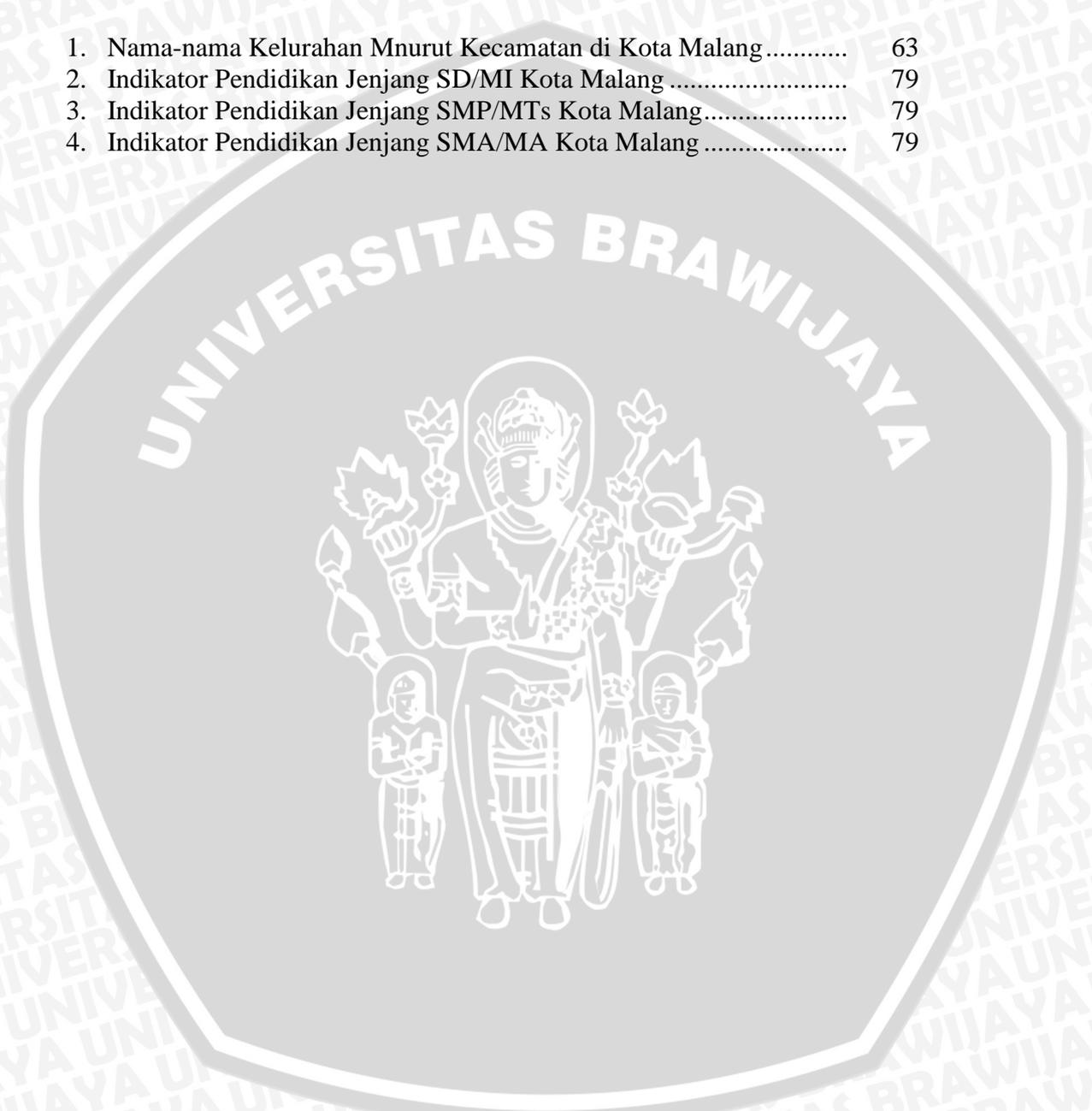


2. Dampak Implementasi Program Pendidikan Gratis yang diprogramkan oleh Dinas Pendidikan Kota Malang .....	88
a. Rasio APM dan APK .....	88
C. Analisis Data .....	90
1. Implementasi Program Pendidikan Gratis yang diprogramkan oleh Dinas Pendidikan Kota Malang .....	90
a. Payung Hukum .....	93
b. Sumber Anggaran .....	94
c. Organisasi Pelaksana .....	95
d. Biaya Operasional .....	95
e. Penyaluran dan Pencairan Dana .....	95
f. Pertanggungjawaban dan Evaluasi .....	96
2. Dampak Implementasi Program Pendidikan Gratis yang diprogramkan oleh Dinas Pendidikan Kota Malang .....	97
a. Rasio APM dan APK .....	97
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>99</b>
A. Kesimpulan .....	99
B. Saran .....	100
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>101</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>104</b>



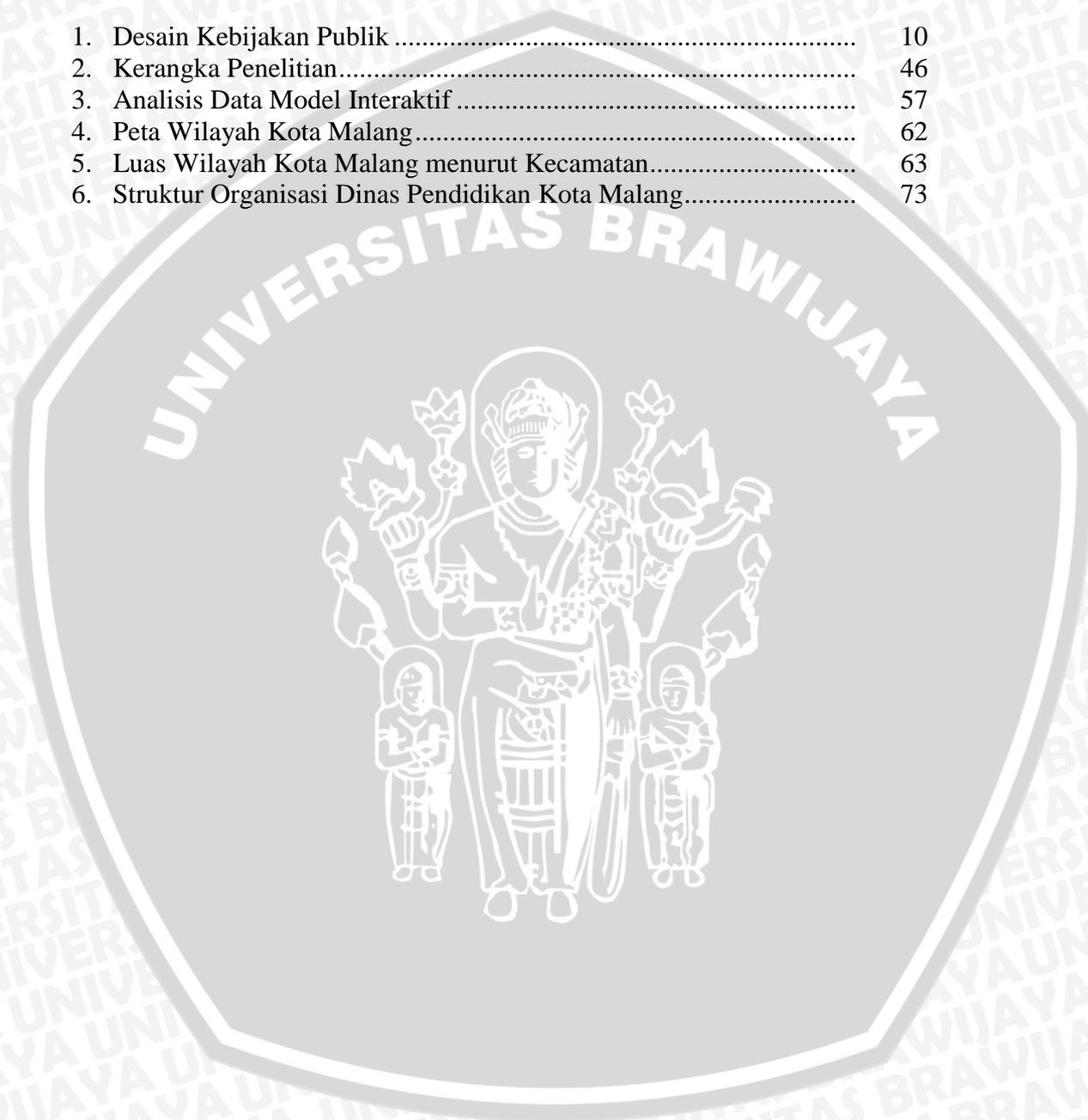
**DAFTAR TABEL**

<b>No. Judul</b>	<b>Halaman</b>
1. Nama-nama Kelurahan Mnurut Kecamatan di Kota Malang.....	63
2. Indikator Pendidikan Jenjang SD/MI Kota Malang .....	79
3. Indikator Pendidikan Jenjang SMP/MTs Kota Malang.....	79
4. Indikator Pendidikan Jenjang SMA/MA Kota Malang .....	79



## DAFTAR GAMBAR

No. Judul	Halaman
1. Desain Kebijakan Publik .....	10
2. Kerangka Penelitian.....	46
3. Analisis Data Model Interaktif .....	57
4. Peta Wilayah Kota Malang.....	62
5. Luas Wilayah Kota Malang menurut Kecamatan.....	63
6. Struktur Organisasi Dinas Pendidikan Kota Malang.....	73



## DAFTAR GRAFIK

No. Judul	Halaman
1. Grafik Angka Partisipasi Murni (APM) .....	77
2. Grafik Angka Partisipasi Kasar (APK) .....	78
3. Grafik Angka Transisi/Melanjutkan (AM) .....	78
4. Grafik Angka Putus Sekolah (APtS) .....	79
5. Grafik Angka Mengulang (AU) .....	79
6. Grafik Angka Lulusan (AL) .....	80



## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Foto-foto kegiatan wawancara dan dokumentasi di Dinas Pendidikan Kota Malang .....	104
---	-----



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Konsep pendidikan di Indonesia secara konstitusional telah dirumuskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, dengan pokok kalimat utama “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Kalimat ini bermakna bahwa pendidikan merupakan salah satu tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Konsep pendidikan nasional dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dengan tegas menyatakan bahwa pendidikan nasional bertujuan mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggungjawab.

Berdasarkan landasan konstitusional di atas, menunjukkan bahwa pendidikan nasional merupakan pendidikan yang diberikan kepada masyarakat dengan harapan dapat bermanfaat dalam mengembangkan kemampuan, watak serta peradaban sehingga manusia Indonesia akan bermartabat dalam kehidupannya melalui perkembangan potensi, disertai dengan akhlak mulia, kecakapan, kreatifitas dan kemandirian dalam suatu negara. Persoalan yang dihadapi, bahwa sistem pendidikan di Indonesia walaupun dalam konstitusi sudah

memiliki landasan yang kuat, tetapi pada kenyataannya belum dapat dilaksanakan sesuai harapan.

Persoalan ini ditemui, masih terdapat beberapa kendala yang dihadapi dalam implementasi pendidikan di Indonesia, di antaranya, belum semua masyarakat Indonesia dapat mengenyam pendidikan sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Permasalahan lain yang dihadapi adalah masalah pelayanan pendidikan, belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Pelayanan pendidikan bagi seluruh masyarakat semestinya diimplementasikan sesuai konstitusi yang ada, karena pada dasarnya pendidikan itu bukan saja hak kalangan tertentu, tetapi wajib diberikan kepada seluruh masyarakat secara adil dan merata. Kepentingan ini berkenaan dengan tujuan bangsa yang semestinya direalisasikan dengan baik melalui kebijakan-kebijakan pemerintah.

Sejalan dengan itu Greston (2002:14) mengatakan “kebijakan publik” dibuat dan dilaksanakan pada semua tingkatan pemerintahan, karenanya tanggungjawab para pembuat kebijakan akan berbeda pada setiap tingkatan sesuai dengan kewenangannya”. Dari gambaran kondisi tersebut, proses pembuatan kebijakan dan berbagai pertimbangan yang meliputinya, khususnya terkait dengan tahapan perumusan kebijakan (*policy formulation*).

Sementara Anderson (2006:6) menjelaskan bahwa “kebijakan sebagai tindakan di desain secara sengaja, relatif stabil dilakukan oleh aktor atau sejumlah aktor untuk menyelesaikan masalah atau hal-hal yang menjadi perhatian bersama”. Kebijakan publik menurut Anderson dikembangkan oleh badan dan

pejabat pemerintah serta memiliki dampak secara substansial terhadap masyarakat.

Menurut pendapat kedua ahli kebijakan tersebut, bahwa perumusan dan implementasi merupakan fungsi penting dari sebuah pemerintahan. Oleh karena itu kemampuan dan pemahaman yang memadai dari pembuat kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan menjadi sangat penting bagi terwujudnya kebijakan publik yang cepat, tepat dan memadai. Kemampuan dan pemahaman terhadap prosedur pembuatan kebijakan tersebut juga harus diimbangi dengan pemahaman dari pembuat kebijakan publik terhadap kewenangan dimilikinya, termasuk kebijakan Program Pendidikan Gratis.

Program Pendidikan Gratis merupakan salah satu kebijakan pemerintah pusat mulai dari jenjang Sekolah Dasar (SD) sampai Sekolah Menengah Pertama (SMP) atau sering disebut Wajib Belajar (WAJAR) 9 tahun melalui dana bantuan operasional sekolah (BOS), adalah satu upaya pemerintah dalam mengimplementasikan konstitusi tentang hak seluruh masyarakat dalam mendapatkan pendidikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008. Akan tetapi program ini belum sampai pada pendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA) atau sederajat sehingga menjadi permasalahan tersendiri bagi masyarakat yang tidak mampu.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang pemerintahan daerah, telah mendesentralisir beberapa urusan wajib ke daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota, antara lain urusan tentang pendidikan. Kebijakan desentralisasi ini telah memberikan keleluasaan wewenang bagi pemerintah daerah Kota Malang dimana kota ini memiliki julukan Kota

Pendidikan. Pemerintah daerah turut bertanggung jawab pada perkembangan pendidikan di daerahnya. Olehnya itu muncul kebijakan Pemerintah Daerah Kota Malang di bidang pendidikan, berdasarkan peraturan daerah (PERDA) Nomor 3 tahun 2014, tentang penyelenggaraan pendidikan untuk rakyat, diantaranya Program Pendidikan Gratis bagi masyarakat yang menyekolahkan putra-putrinya pada jenjang pendidikan dasar atau sederajat.

Kebijakan pemerintah daerah tentang Program Pendidikan Gratis, merupakan salah satu program unggulan Walikota Malang bahwasannya program tersebut merupakan salah satu langkah mewujudkan Kota Malang sebagai Kota Pendidikan. Program Pendidikan Gratis dicanangkan oleh pemerintah Kota Malang telah diimplementasikan sejak berlakunya Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 13 Tahun 2001 lalu mengalami penyempurnaan menjadi Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2009 selanjutnya Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Malang. Kebijakan pemerintah Kota Malang dalam pelaksanaan Program Pendidikan Gratis merupakan salah satu program unggulan, diharapkan dapat memberikan pelayanan pendidikan secara cuma-cuma bagi masyarakat pada jenjang SMA atau sederajat. Tetapi hal ini masih belum terlaksana sesuai peraturan yang telah dibuat dikarenakan masih ada beberapa Sekolah Menengah Atas (SMA) yang belum melaksanakan program tersebut.

Permasalahan lain ditemui dalam manajemen internal sekolah yang membebankan siswa membiayai sendiri kegiatan ekstrakurikuler biayanya tidak tanggung, dan kegiatannya sudah terjadwal dan wajib di ikuti oleh siswa dengan frekuensi kegiatan rutin setiap minggu sehingga membebani siswa, baik dalam

penyiapan perlengkapan kegiatan maupun iuran-iuran lainnya. Di samping itu terdapat pula kegiatan sifatnya intruksional harus dipatuhi oleh sekolah yang tidak teranggarkan dalam Program Pendidikan Gratis ini, seperti lomba kegiatan sifatnya non akademik dilakukan oleh siswa, baik di tingkat kecamatan, kabupaten maupun provinsi bahkan nasional, memerlukan dukungan dana cukup besar, di antaranya kegiatan festival lomba seni siswa nasional, olimpiade olah raga siswa nasional, gita bahana pelajar dan lomba-lomba lainnya.

Berdasarkan data dihimpun pada beberapa sekolah yang tersebar pada beberapa daerah di Kota Malang, tampak bahwa pendidikan gratis belum diimplementasikan sesuai dengan rumusan kebijakan. Permasalahan dihadapi adalah minimnya biaya yang diterima sekolah dan tidak seimbang dengan beban penyelenggaraan pendidikan. Hal ini mengakibatkan banyak masyarakat belum dapat melanjutkan putra-putrinya ke jenjang sekolah tingkat atas atau sederajat karena terbenturnya biaya peralatan sekolah, seragam sekolah dan transportasi yang tidak terakses dalam kebijakan pendidikan gratis. Permasalahan lain tentang lambatnya penerimaan dana hibah itu yakni dilakukan pencairannya secara persemester, sedangkan penerimaan berikutnya harus memasukkan pertanggungjawaban dana sebelumnya atau berbagai persyaratan lainnya yang begitu ketat maupun berbagai macam alasan lainnya.

Berdasarkan permasalahan tersebut maka secara rinci masalah yang dihadapi dalam kebijakan pendidikan gratis di Kota Malang dapat dilihat dari; (1) payung hukum kebijakan, (2) sumber anggaran, (3) desain rumusan kebijakan dan pada tataran implementasi kebijakan dapat dilihat dari (1) organisasi pelaksana,

(2) bantuan operasional sekolah, (3) penyaluran dan pencairan dana, dan (4) pertanggungjawaban dana dari masing-masing sekolah.

Dari uraian di atas maka penelitian ini mengambil judul penelitian "IMPLEMENTASI PROGRAM PENDIDIKAN GRATIS DI KOTA MALANG (Studi pada Dinas Pendidikan Kota Malang)".

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang permasalahan di atas, maka terdapat beberapa permasalahan penting yang patut dilakukan kajian mendalam dan tindakan-tindakan riil untuk mencari solusi dan memecahkan permasalahan yang ada, yaitu:

1. Bagaimanakah implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota Malang?
2. Bagaimanakah dampak Program Pendidikan Gratis di Kota Malang terhadap partisipasi anak usia sekolah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menganalisis implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota Malang.
2. Mengetahui dampak mengenai pelaksanaan Program Pendidikan Gratis di Kota Malang terhadap partisipasi anak usia sekolah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini akan bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis kepada beberapa pihak sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dibidang kebijakan public untuk mengkaji dan menganalisis implementasi dan dampak implementasi terkait Program Pendidikan Gratis di Kota Malang.

##### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini akan bermanfaat bagi pemerintah daerah Kota Malang, unit/dinas terkait, termasuk sekolah dalam mengimplementasikan penggunaan dana maupun biaya pendidikan dalam upaya peningkatan mutu pendidikan.

#### **E. Sistematika Pembahasan**

##### **BAB I. Pendahuluan**

Dalam bab ini peneliti mencantumkan latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, baik secara akademis maupun secara praktis, dan sistematika pembahasan.

##### **BAB II. Tinjauan Pustaka**

Pembahasan pada bab ini akan menunjukkan tentang (1) Kebijakan Publik, (2) Implementasi Kebijakan, (3) Konsep Pendidikan, (4) Program Pendidikan Gratis.

### BAB III. Metode Penelitian

Dalam bab ini peneliti mencantumkan jenis penelitian, focus penelitian, pemilihan lokasi dan situs penelitian, sumber data, pengumpulan data, instrument penelitian dan metode analisis.

### BAB IV. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini peneliti awali dengan menjelaskan tentang Penyajian Data. Untuk memperjelas hal ini maka dalam pembahasan mencantumkan tentang implementasi kebijakan Dinas Pendidikan Kota Malang terkait dengan Program Pendidikan Gratis. Kemudian di akhir pembahasan bab ini peneliti menunjukkan analisis dan interpretasi hasil temuan penelitian.

### BAB V. Penutup

Bab ini terdiri dari dua sub bab yaitu Kesimpulan dan saran-saran. Kesimpulan sebagai jawaban atau hasil dari penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan. Sedangkan saran merupakan pendapat ilmiah tambahan dari penulis mengenai hal-hal ideal atau konkrit yang telah atau dapat ditempuh untuk melengkapi penelitian-penelitian selanjutnya, sehingga penelitian ini dapat menjadi karya penelitian yang bermanfaat.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kebijakan Publik

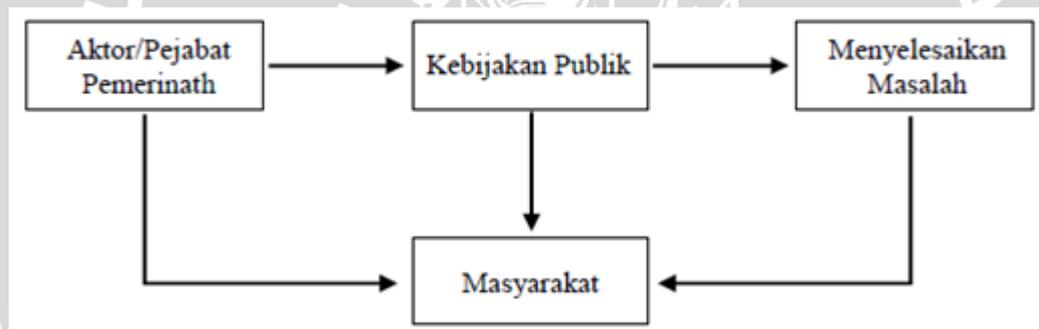
##### 1. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan berasal dari bahasa Inggris yaitu *policy*, dan secara etimologi berasal dari bahasa Yunani, yaitu “Polis” artinya kota (*city*). Menurut Syafaruddin (2008:75) kebijakan disebut *policy* berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah/lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya. Berdasarkan pendapat tersebut tampak bahwa kebijakan merupakan pola pikir berasal dari lembaga/pemerintah yang diwujudkan dalam tataran melahirkan ide dan gagasan, bertujuan mengatur segala kehidupan dalam lembaga tersebut melalui rumusan-rumusan aturan dan perundang-undangan yang dapat diterima dan digunakan oleh khalayak umum sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut.

Menurut Abidin (2006:17) “kebijakan adalah keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat”. Sedangkan menurut Greston (2002:14) “kebijakan publik dibuat dan dilaksanakan pada semua tingkatan pemerintahan, karenanya tanggungjawab para pembuat kebijakan akan berbeda pada setiap tingkatan sesuai dengan kewenangannya”. Dari gambaran kondisi ini, proses pembuatan kebijakan dan berbagai pertimbangan

yang meliputinya, khususnya terkait dengan tahapan perumusan kebijakan (*policy formulation*).

Anderson (2006:6) menjelaskan bahwa kebijakan sebagai tindakan yang didesain secara sengaja relatif stabil yang dilakukan oleh aktor atau sejumlah aktor untuk menyelesaikan masalah atau hal-hal yang menjadi perhatian bersama". Kebijakan publik menurut Anderson dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah serta memiliki dampak secara substansial terhadap masyarakat. Secara skematis apa yang dimaksud oleh Anderson dapat didesain sebagai berikut:



**Gambar 1. Desain Kebijakan Publik**

Sumber: Anderson (2006:6)

## 2. Jenis Kebijakan Publik

Selanjutnya, Anderson (2006:10-17) membaginya dalam 4 kategori dari kebijakan publik, yakni:

### a. Kebijakan Substantif dan Prosedural

Kebijakan substantif adalah kebijakan mengenai apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah, apakah ingin membangun jalan tol atau melarang penjualan terhadap barang tertentu. Kebijakan substantif mengalokasikan secara langsung kepada masyarakat keuntungan dan kerugian maupun biaya dan manfaatnya. Sebaliknya kebijakan prosedural merupakan kebijakan yang berkaitan dengan bagaimana sesuatu itu akan dilakukan atau siapa yang akan diberi kewenangan untuk mengambil tindakan. Termasuk dalam kebijakan prosedural adalah undang-undang yang mengatur mengenai

- pembentukan suatu badan administratif tertentu serta kewenangan dan proses yang dimilikinya.
- b. Kebijakan Distributif  
Kebijakan distributif adalah kebijakan dalam mengalokasikan pelayanan atau manfaat terhadap segmen tertentu dari masyarakat-individu, kelompok, perusahaan dan masyarakat. Kebijakan distributif biasanya melibatkan penggunaan dana publik untuk membantu kelompok, masyarakat atau perusahaan tertentu.
  - c. Kebijakan Material dan Simbolik;  
Kategori kebijakan yang ketiga adalah kebijakan yang terdiri dari kebijakan material dan kebijakan simbolik. Kebijakan material adalah kebijakan yang menyediakan sumberdaya nyata (*tangible*) atau kekuasaan substantif kepada penerima manfaatnya atau dengan memaksakan kerugian nyata pada mereka yang terkena dampak. Adapun kebijakan simbolik adalah kebijakan yang tidak memiliki dampak material nyata kepada masyarakat. Kebijakan simbolik biasanya menyangkut nilai-nilai yang disukai oleh masyarakat. Contoh kebijakan material adalah kebijakan yang mengatur mengenai upah minimum, sementara kebijakan simbolik adalah kebijakan yang mengatur perilaku masyarakat terhadap penghormatan akan nilai-nilai tertentu seperti terhadap lambang-lambang kenegaraan.
  - d. Kebijakan Barang Kolektif atau Barang Privat.  
Barang-barang kolektif adalah barang-barang yang harus disediakan kepada semua orang, sementara barang privat adalah barang-barang yang dikonsumsi oleh individu tertentu saja. Contoh barang kolektif adalah pertahanan, sementara barang privat adalah pengumpulan sampah. Mengingat peran penting dari kebijakan publik dan dampaknya terhadap masyarakat, maka para ahli juga menawarkan sejumlah teori yang dapat digunakan dalam proses pembuatan kebijakan serta kriteria yang dapat digunakan untuk mempengaruhi pemilihan terhadap suatu kebijakan tertentu.

Berdasarkan pendapat tersebut perumusan kebijakan publik, dapat disimpulkan bahwa kebijakan yang dilahirkan oleh lembaga pemerintah adalah aturan tertulis merupakan keputusan formal bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama bagi masyarakat dalam berperilaku. Perumusan kebijakan merupakan fungsi penting dari sebuah pemerintahan. Oleh karena itu kemampuan dan pemahaman memadai dari pembuat kebijakan terhadap proses perumusan kebijakan menjadi sangat penting bagi terwujudnya

kebijakan publik yang cepat, tepat dan memadai. Kemampuan dan pemahaman terhadap prosedur pembuatan kebijakan tersebut juga harus diimbangi dengan pemahaman dari pembuat kebijakan publik terhadap kewenangan yang dimilikinya.

### 3. Tujuan Kebijakan Publik

Fungsi utama dari negara adalah mewujudkan, menjalankan dan melaksanakan kebijaksanaan bagi seluruh masyarakat. Hal ini berkaitan tujuan-tujuan paling penting kebijakan pemerintah pada umumnya. Menurut Bambang Sunggono (1994:12) mengklasifikasikan beberapa tujuan kebijakan publik, antara lain :

- a. Memelihara ketertiban umum (negara sebagai stabilisator)
- b. Memajukan perkembangan dari masyarakat dalam berbagai hal (negara sebagai simulator)
- c. Memadukan berbagai aktifitas (negara sebagai koordinator)
- d. Menunjuk dan membagi benda material dan non material (negara sebagai distributor).

### 4. Sifat Kebijakan Publik

Menurut Budi Winarno(2002:19-20), sifat kebijakan bisa diperinci menjadi beberapa kategori, yaitu:

- a. Tuntutan kebijakan (*policy demands*) adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor-aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah atau sistem politik.
- b. Keputusan kebijakan (*policy decisions*) didefinisikan sebagai keputusan-keputusan yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah yang mengesahkan atau memberi arah dan substansi kepada tindakan-tindakan kebijakan publik. Termasuk dalam kegiatan ini adalah menetapkan pernyataan resmi, mengumumkan peraturan-peraturan administratif atau membuat interpretasi yuridis terhadap undang-undang.
- c. Pernyataan kebijakan (*policy statements*) adalah pernyataan-pernyataan resmi atau atrikulasi kebijakan publik, yang termasuk dalam kategori ini adalah

undang-undang legislatif, perintah-perintah dan dekrit presiden, peraturan-peraturan administratif dan pengadilan, maupun pernyataan-pernyataan atau pidato-pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan maksud dan tujuan pemerintah dan apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan itu.

- d. Hasil kebijakan (*policy output*) lebih merujuk ke manifestasi nyata dari kebijakan publik, hal-hal yang sebenarnya dilakukan menurut keputusan-keputusan dan pernyataan-pernyataan kebijakan.
- e. Dampak kebijakan (*policy outcomes*) lebih merujuk pada akibat-akibatnya bagi masyarakat, baik yang diinginkan yang berasal dari tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah.

Definisi sifat kebijakan publik diatas adalah jelas bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan dan tidak dilaksanakan atau diimplementasikan, tetapi sebuah kebijakan publik harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan dan kemudian dievaluasi pelaksanaannya.

## **B. Implementasi Kebijakan**

### **1. Pengertian Implementasi Kebijakan**

Implementasi merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan. Sehingga Udoji seperti yang dikutip oleh Abdul Wahab (2005:59) mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan. Jika mengacu pada Abdul Wahab (2005:64) implementasi kebijakan dapat dipandang suatu proses melaksanakan keputusan kebijakan (biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden).

Lengkapnya menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier seperti yang dikutip oleh Abdul Wahab (2005:65) menjelaskan makna implementasi ini dengan mengatakan bahwa:

“memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan focus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata dari masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Istilah *policy implementation* adalah pelaksanaan dan pengarahan tindakan kebijaksanaan dalam jangka waktu tertentu Dunn (2003:64), pendapat lain dikemukakan oleh Parsons (2006:463) yang isinya bahwa:

“studi implementasi adalah studi perubahan bagaimana perubahan terjadi, bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan. Ia juga merupakan studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik; bagaimana organisasi diluar atau didalam sistem politik menjalankan urusan mereka dan berinteraksi satu sama lain; apa motivasi-motivasi mereka bertindak seperti itu, dan apa motivasi lain yang mungkin mrrbuat mereka bertindak secara berbeda. “

Anderson seperti yang dikutip oleh Parsons (2006:464) juga berpendapat tentang pengertian implementasi, yakni merupakan pelaksanaan pembuatan kebijakan dengan cara-cara lain. Selanjutnya masih tetap dengan pendapat yang sama bahwa implementasi adalah sebuah proses interaksi antara penentu tujuan dan tindakan untuk mencapai tujuan tersebut.

## 2. Model-model Implementasi Kebijakan

Pada implementasi kebijakan ada beberapa bentuk model implementasi yang dikenal. Model ini berguna untuk menyederhanakan suatu bentuk dan

memudahkan dalam pelaksanaan kebijakan. Memudahkan pelaksanaan kebijakan disini bagi badan pelaksana maupun pejabat pelaksana. Artinya model-model implementasi yang ada dapat memberikan gambaran yang utuh bagaimana sebuah kebijakan diimplementasikan. Model-model implementasi kebijakan tersebut antara lain:

- a. *The top down approach*, model yang diperkenalkan oleh Brian W. Hagwood dan Lewis A. Gunn seperti yang dikutip oleh Dwijowijoto (2006:127): Menurut Hagwood dan Gunn, untuk dapat mengimplementasikan kebijakan secara sempurna (*perfect implementation*) maka diperlukan beberapa pernyataan tertentu. Syarat-syarat itu antara lain:
  1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan atau kendala serius;
  2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup mandiri;
  3. Perpasuan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
  4. Hubungan saling ketergantungan harus kecil;
  5. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
  6. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- b. *A model of policy implementation process*, model ini dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn seperti yang dikutip oleh Abdul Wahab (2005:71): Van Meter dan Van Horn dalam teorinya beranjak dari argumentasi bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya, mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijaksanaan dengan prestasi kerja. Proses implementasi akan dipengaruhi oleh dimensi kebijakan semacam itu, dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang mengoperasikan program dilapangan relative tinggi. Dalam implementasi kebijakan ada beberapa variabel-variabel yang harus diperhatikan, diantaranya adalah sebagai berikut:
  1. Ukuran dan kebijaksanaan.
  2. Sumber-sumber kebijaksanaan.
  3. Ciri-ciri atau sifat badan/ instansi pelaksana.
  4. Komunikasi antar organisasi yang terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksana.
  5. Sikap para pelaksana.
  6. Lingkungan ekonomi, sosial dan budaya.

c. Model S. Grindel yang dikutip oleh Dwijowijoto (2006:133), yang mana implementasi suatu kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* kebijakan tersebut, isi kebijakan itu mencakup :

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan;
2. Jenis manfaat yang akan dihasilkan;
3. Derajat perubahan yang akan diinginkan;
4. Pelaksana program;
5. Sumber daya yang dikerahkan.

Sementara itu konteks implementasinya adalah:

1. Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat;
2. Karakteristik lembaga dan penguasa;
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

d. *Aframe work for implementation analisys*, suatu model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier seperti yang dikutip oleh Abdul Wahab (2005:65) menjelaskan bahwa:

Kedua ahli berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Dalam kerangka konseptual proses implementasi kebijakan menurut model ini dibedakan atas dua variabel, yaitu variabel bebas dan variabel tergantung.

1. Variabel bebas terdiri atas:
  - a. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap atau dikendalikan
  - b. Kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya dan;
  - c. Pengaruh langsung dari variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.
2. Variabel tergantung terdiri atas:
  - a. Output kebijaksanaan (keputusan-keputusan) dan badan-badan pelaksana;
  - b. Kepatuhan-kepatuhan kelompok sasaran terhadap keputusan tersebut
  - c. Dampak nyata keputusan-keputusan badan pelaksana
  - d. Persepsi terhadap dampak keputusan tersebut
  - e. Evaluasi sistem politik terhadap undang-undang baik berupa perbaikan-perbaikan mendasar atau upaya untuk melaksanakan perbaikan dalam muatan atau isinya.

Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier, ini mendiskripsikan berbagai sudut/arahan dimana agar tercipta sebuah keadaan

yang dapat meningkatkan pelaksanaan dan mengutamakan suatu kebijakan searah dan dapat secara tepat mengenai sasaran yang diinginkan dan dapat terimplemetasi yang mengacu pada tindakan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan, tindakan ini berusaha untuk mengubah keputusan-keputusan tersebut menjadi pola-pola operasional serta berusaha mencapai perubahan-perubahan besar atau kecil sebagaimana yang telah diputuskan sebelumnya.

### 3. Tahapan dan Proses Implementasi

Untuk mengidentifikasi kebijakan yang ditetapkan, maka perlu adanya tahap implementasi kebijakan. Islamy (2001:102-106) membagi tahap implementasi kebijakan menjadi dua bentuk, yaitu:

- a. Bersifat *self-executing*, yang berarti bahwa dengan merumuskan dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara.
- b. Bersifat *non-self-executing*, artinya bahwa suatu kebijakan public perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya untuk pembuatan kebijakan tercapai.

Mark Lewis A. Gun menyatakan sebagaimana yang dikutip oleh Abdul Wahab (2005) mengemukakan sejumlah tahap implementasi kebijakan sebagai berikut :

- a. Tahap pertama meliputi kegiatan-kegiatan: menggabungkan rencana suatu program dengan tujuan secara jelas, menentukan standar pelaksana, menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksana.
- b. Tahap kedua merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur, sumber daya, prosedur, biaya dan metode.
- c. Tahap ketiga meliputi kegiatan-kegiatan menentukan jadwal, melakukan pemantauan, mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran

program, dengan demikian jika terjadi penyimpangan atau pelanggaran dapat segera diambil tindakan yang sesuai.

Jadi proses implementasi kebijakan tidak mempersoalkan tujuan pembuatan kebijakan, tetapi merupakan kontinuitas dari pembuatan kebijakan yaitu ketika kebijakan tersebut telah selesai dirumuskan maka proses implementasi dimulai. Implementasi kebijakan tidak hanya melibatkan instansi yang bertanggungjawab untuk pelaksanaan kebijakan tersebut, namun juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi, dan sosial.

Dalam tataran praktis, implementasi adalah proses pelaksanaan keputusan dasar, proses tersebut terdiri atas beberapatahapan yakni:

- a. Tahapan pengesahan peraturan perundangan;
- b. Pelaksanaan keputusan oleh instansi pelaksana;
- c. Kesiadaan kelompok sasaran untuk menjalankan keputusan;
- d. Dampak nyata keputusan baik yang dikehendaki atau tidak;
- e. Dampak keputusan sebagaimana yang diharapkan instansi pelaksana;
- f. Upaya perbaikan atas kebijakan atau peraturan perundangan.

Proses implementasi kebijakan ditinjau dari faktor input, proses dan output (hasil-hasil yang diproses):

- a. Tahapan faktor input menyediakan data dan pertimbangan dalam penilaian staf, waktu, anggaran, sarana dan prasarana, strategi dan organisasi.
- b. Tinjauan proses terjadi selama implementasi, tinjauan proses berkenaan dengan implementasi program diaman digabungkan dengan faktor penghambat dan pendukung selama program berlangsung;

- c. Tinjauan output membantu keputusan selanjutnya apakah suatu program dalam pengembangan itu masih bisa dipertahankan program tersebut dimodifikasi dimana hal ini bertujuan untuk mengukur keberhasilan dalam pelaksanaan.

## C. Konsep Pendidikan

### 1. Pengertian Pendidikan

Pendidikan merupakan salah satu indikator utama pembangunan dan kualitas sumber daya manusia, sehingga kualitas sumber daya manusia sangat tergantung dari kualitas pendidikan. Pendidikan merupakan bidang yang sangat penting dan strategis dalam pembangunan nasional, karena merupakan salah satu penentu kemajuan suatu bangsa. Pendidikan bahkan merupakan sarana paling efektif untuk meningkatkan kualitas hidup dan derajat kesejahteraan masyarakat, serta yang dapat mengantarkan bangsa mencapai kemakmuran.

Dari segi etimologis, pendidikan berasal dari bahasa Yunani "*paedagogike*". Ini adalah kata majemuk yang terdiri dari kata "*pais*" yang berarti "anak" dan kata "*ago*" yang berarti "aku membimbing". Jadi *paedagogike* berarti aku membimbing anak. Orang yang pekerjaan membimbing anak dengan maksud membawanya ke tempat belajar, dalam bahasa Yunani disebut "*paedagogos*" (Soedomo A. Hadi, 2008: 17). Jadi pendidikan adalah usaha untuk membimbing anak.

Pendidikan seperti yang diungkapkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai proses perubahan sikap dan tata laku seseorang atau sekelompok orang dalam usaha mendewasakan manusia melalui upaya pengajaran

dan pelatihan. Definisi pendidikan lainnya yang dikemukakan oleh M. J. Langeveld dalam Revrisond Baswir dkk, (2003: 108) bahwa:

- 1) Pendidikan merupakan upaya manusia dewasa membimbing manusia yang belum dewasa kepada kedewasaan.
- 2) Pendidikan ialah usaha untuk menolong anak untuk melaksanakan tugas-tugas hidupnya agar dia bisa mandiri, *akil-baliq* dan bertanggung jawab.
- 3) Pendidikan adalah usaha agar tercapai penentuan diri secara etissesuai dengan hati nurani.

Pengertian tersebut bermakna bahwa, pendidikan merupakan kegiatan untuk membimbing anak manusia menuju kedewasaan dan kemandirian. Hal ini dilakukan guna membekali anak untuk menapaki kehidupannya di masayang akan datang. Jadi dapat dikatakan bahwa, penyelenggaraan pendidikan tidak lepas dari perspektif manusia dan kemanusiaan.

Tilaar (2002: 435) menyatakan bahwa “hakikat pendidikan adalah memanusiakan manusia, yaitu suatu proses yang melihat manusia sebagai suatu keseluruhan di dalam eksistensinya”. Mencermati pernyataan dari Tilaar tersebut dapat diperoleh gambaran bahwa dalam proses pendidikan, ada proses belajar dan pembelajaran, sehingga dalam pendidikan jelas terjadi proses pembentukan manusia yang lebih manusia. Proses mendidik dan dididik merupakan perbuatan yang bersifat mendasar (fundamental), karena di dalamnya terjadi proses dan perbuatan yang mengubah serta menentukan jalan hidup manusia.

## **2. Sistem Pendidikan Nasional**

### **a. Pengertian Pendidikan Nasional**

Menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 1 ayat 2 yang dimaksud dengan Pendidikan Nasional adalah pendidikan yang berdasarkan

Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman.

#### **b. Pengertian Sistem Pendidikan Nasional**

Kata sistem berasal dari bahasa Yunani yaitu “systema” yang berarti adalah “cara atau strategi”. Dalam bahasa Inggris sistem berarti “system, jaringan, susunan, cara”. Sistem juga diartikan “suatu strategi atau cara berpikir”. Sedangkan kata pendidikan itu berasal dari kata “Pedagogi”, kata tersebut berasal dari bahasa Yunani kuno, yang jika dieja menjadi 2 kata yaitu Paid yang artinya anak dan Agagos yang artinya membimbing. Dengan demikian Pendidikan bisa diartikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan proses pembelajaran dan suasana belajar agar para pelajar di didik secara aktif dalam mengembangkan potensi dirinya yang diperlukan untuk dirinya dan masyarakat. Jadi, bisa disimpulkan bahwa sistem pendidikan adalah suatu strategi atau cara yang akan dipakai untuk melakukan proses belajar mengajar untuk mencapai tujuan agar para pelajar tersebut dapat secara aktif Menurut Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 Pasal 1 ayat ke 3 yang dimaksud dengan Sistem Pendidikan Nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional.

#### **c. Dasar, Fungsi dan Tujuan Pendidikan Nasional**

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 pada Bab II Pasal 2 dan Pasal 3 membicarakan mengenai Dasar, Fungsi dan Tujuan Pendidikan Nasional

### 1. Dasar Pendidikan Nasional

Menurut Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 Pasal 2 Pendidikan Nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### 2. Fungsi dan Tujuan Pendidikan Nasional

Menurut Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 Pasal 3 Pendidikan Nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa. Bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

### d. Kelembagaan Pendidikan

Menurut Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 pada BAB VI membahas mengenai Jalur, Jenjang dan Jenis Pendidikan.

#### 1. Jalur Pendidikan

Jalur pendidikan adalah wahana yang dilalui peserta didik untuk mengembangkan potensi diri dalam suatu proses pendidikan yang sesuai dengan tujuan pendidikan.

##### a. Pendidikan Formal

Pendidikan formal adalah jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang yang terdiri atas pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi.

b. Pendidikan Non-formal

Pendidikan Non-formal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang. Pendidikan nonformal diselenggarakan bagi warga masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan yang berfungsi sebagai pengganti, penambah, dan/atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat. Pendidikan nonformal berfungsi mengembangkan potensi peserta didik dengan penekanan pada penguasaan pengetahuan dan keterampilan fungsional serta pengembangan sikap dan kepribadian profesional.

Pendidikan nonformal meliputi pendidikan kecakapan hidup, pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja, pendidikan kesetaraan, serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik. Satuan pendidikan nonformal terdiri atas lembaga kursus, lembaga pelatihan, kelompok belajar, pusat kegiatan belajar masyarakat, dan majelis taklim, serta satuan pendidikan yang sejenis. Kursus dan pelatihan diselenggarakan bagi masyarakat yang memerlukan bekal pengetahuan, keterampilan, kecakapan hidup, dan sikap untuk mengembangkan diri, mengembangkan profesi, bekerja, usaha mandiri, dan/atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.

Hasil pendidikan nonformal dapat dihargai setara dengan hasil program pendidikan formal setelah melalui proses penilaian penyetaraan oleh lembaga yang ditunjuk oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dengan mengacu pada standar nasional pendidikan.

c. Pendidikan Informal

Pendidikan informal adalah jalur pendidikan keluarga dan lingkungan. Kegiatan pendidikan informal yang dilakukan oleh keluarga dan lingkungan berbentuk kegiatan belajar secara mandiri. Hasil pendidikan Informal dapat diakui sama dengan peendidikan formal dan noformal.

2. Jenjang Pendidikan

Jenjang pendidikan adalah tahapan pendidikan yang ditetapkan berdasarkan tingkat perkembangan peserta didik, tujuan yang akan dicapai, dan kemampuan yang dikembangkan. Jenjang pendidikan terdiri atas Pendidikan Dasar, Pendidikan Menengah dan Pendidikan Tinggi.

a. Pendidikan Dasar

Menurut Undang-undang No.20 tahun 2003 pada BAB VI pasal 17 menjelaskan mengenai Pendidikan dasar. Pendidikan dasar merupakan jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah. Pendidikan dasar berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs), atau bentuk lain yang sederajat.

b. Pendidikan Menengah

Menurut Undang-undang No.20 tahun 2003 pada BAB VI pasal 18 menjelaskan mengenai Pendidikan menengah. Pendidikan menengah merupakan lanjutan pendidikan dasar. Pendidikan menengah terdiri atas pendidikan menengah umum dan pendidikan menengah kejuruan. Pendidikan menengah berbentuk Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah

Menengah Kejuruan (SMK), dan Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat.

c. Pendidikan Tinggi

Menurut Undang-undang No.20 tahun 2003 pada BAB VI pasal 19 menjelaskan mengenai Pendidikan tinggi. Pendidikan tinggi merupakan jenjang pendidikan setelah pendidikan menengah yang mencakup program pendidikan diploma, sarjana, magister, spesialis, dan doktor yang diselenggarakan oleh perguruan tinggi. Pendidikan tinggi diselenggarakan dengan sistem terbuka.

e. **Program dan Pengelolaan Pendidikan**

1. Jenis Pendidikan

Jenis pendidikan adalah kelompok yang didasarkan pada kekhususan tujuan pendidikan suatu satuan pendidikan.

a. Pendidikan Usia Dini

Pendidikan Usia Dini dijelaskan pada Undang-undang no.20 tahun 2003 pada Bab VI pasal 28. Pendidikan anak usia dini diselenggarakan sebelum jenjang pendidikan dasar. Pendidikan anak usia dini dapat diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal, nonformal, dan/atau informal. Pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan formal berbentuk Taman Kanak-kanak (TK), Raudatul Athfal (RA), atau bentuk lain yang sederajat. Pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan nonformal berbentuk Kelompok Bermain (KB), Taman Penitipan Anak (TPA), atau bentuk lain yang sederajat. Pendidikan anak usia dini pada jalur pendidikan informal berbentuk pendidikan keluarga atau pendidikan yang diselenggarakan oleh lingkungan.

b. Pendidikan Kedinasan

Pendidikan Kedinasan dijelaskan pada Undang-undang no. 20 tahun 2003 pada Bab VI pasal 29. Pendidikan kedinasan merupakan pendidikan profesi yang diselenggarakan oleh departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen.

Pendidikan kedinasan berfungsi meningkatkan kemampuan dan keterampilan dalam pelaksanaan tugas kedinasan bagi pegawai dan calon pegawai negeri suatu departemen atau lembaga pemerintah nondepartemen. Pendidikan kedinasan diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal dan nonformal.

c. Pendidikan Keagamaan

Pendidikan Kedinasan dijelaskan pada Undang-undang no.20 tahun 2003 pada Bab VI pasal 30. Pendidikan keagamaan diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau kelompok masyarakat dari pemeluk agama, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pendidikan keagamaan berfungsi mempersiapkan peserta didik menjadi anggota masyarakat yang memahami dan mengamalkan nilai-nilai ajaran agamanya dan/atau menjadi ahli ilmu agama. Pendidikan keagamaan dapat diselenggarakan pada jalur pendidikan formal, nonformal, dan informal. Pendidikan keagamaan berbentuk pendidikan diniyah, pesantren, pasraman, pabhaja samanera, dan bentuk lain yang sejenis.

d. Pendidikan Jarak Jauh

Pendidikan Jarak Jauh dijelaskan pada Undang-undang no.20 tahun 2003 pada Bab VI pasal 31. Pendidikan jarak jauh dapat diselenggarakan pada semua jalur, jenjang, dan jenis pendidikan. Pendidikan jarak jauh berfungsi memberikan layanan pendidikan kepada kelompok masyarakat yang tidak dapat mengikuti pendidikan secara tatap muka atau reguler. Pendidikan jarak jauh diselenggarakan

dalam berbagai bentuk, modus, dan cakupan yang didukung oleh sarana dan layanan belajar serta sistem penilaian yang menjamin mutu lulusan sesuai dengan standar nasional pendidikan.

e. Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus

Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus dijelaskan pada Undang-undang no.20 tahun 2003 pada Bab VI pasal 32. Pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan fisik, emosional, mental, sosial, dan/atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa. Pendidikan layanan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik di daerah terpencil atau terbelakang, masyarakat adat yang terpencil, dan/atau mengalami bencana alam, bencana sosial, dan tidak mampu dari segi ekonomi.

Hal ini juga sebagaimana yang dinyatakan oleh Muhammad Saroni (2011: 10) bahwa, “pendidikan merupakan suatu proses yang berlangsung dalam kehidupan sebagai upaya untuk menyeimbangkan kondisi dalam diri dengan kondisi luar diri. Proses penyeimbangan ini merupakan bentuk *survive* yang dilakukan agar diri dapat mengikuti setiap kegiatan yang berlangsung dalam kehidupan.

Beberapa konsep pendidikan yang telah dipaparkan tersebut meskipun terlihat berbeda, namun sebenarnya memiliki kesamaan dimana di dalamnya terdapat kesatuan unsur-unsur yaitu: pendidikan merupakan suatu proses, ada hubungan antara pendidik dan peserta didik, serta memiliki tujuan. Berdasarkan pendapat di atas, dapat ditegaskan bahwa pendidikan merupakan suatu proses

reorganisasi dan rekonstruksi (penyusunan kembali) pengalaman yang bertujuan menambah efisiensi individu dalam interaksinya dengan lingkungan.

#### **D. Kebijakan Pendidikan**

##### **1. Pendekatan dalam Perumusan Kebijakan Pendidikan**

###### **a. Pendekatan Social Demand Approach (kebutuhan sosial)**

Social demand approach adalah suatu pendekatan dalam perumusan kebijakan pendidikan yang mendasarkan diri pada aspirasi, tuntutan, serta aneka kepentingan yang di desakkan oleh masyarakat. Pada jenis pendekatan jenis ini para pengambil kebijakan akan lebih dahulu menyelami dan mendeteksi terhadap aspirasi yang berkembang dalam masyarakat sebelum mereka merumuskan kebijakan pendidikan yang ditanganinya. Pendekatan social demand sebenarnya tidak semata-mata merespon aspirasi masyarakat sebelum dirumuskannya kebijakan pendidikan, akan tetapi juga merespon tuntutan masyarakat setelah kebijakan pendidikan diimplementasikan. Partisipasi warga dari seluruh lapisan masyarakat diharapkan terjadi baik pada masa perumusan maupun implementasi kebijakan pendidikan. Dalam perumusan kebijakan dapat digolongkan ke dalam tipe perumusan kebijakan yang bersifat pasif. Artinya suatu kebijakan baru dapat dirumuskan apabila ada tuntutan dari masyarakat terlebih dahulu.

###### **b. Pendekatan Man-Power Approach**

Pendekatan jenis ini lebih menitik beratkan kepada pertimbangan-pertimbangan rasional dalam rangka menciptakan ketersediaan sumber daya manusia (human resources) yang memadai di masyarakat. Pendekatan man-power

ini tidak melihat apakah ada permintaan dari masyarakat atau tidak, apakah masyarakat menuntut untuk dibuatkan suatu kebijakan pendidikan tertentu atau tidak, tetapi yang terpenting adalah menurut pertimbangan-pertimbangan rasional dan visioner dari sudut pandang pengambil kebijakan. Pemerintah sebagai pemimpin yang berwenang merumuskan suatu kebijakan memiliki legitimasi kuat untuk merumuskan kebijakan pendidikan. Dapat dipetik aspek penting dari pendekatan jenis kedua ini, bahwa secara umum lebih bersifat otoriter. Man-power approach kurang menghargai proses demokratis dalam perumusan kebijakan pendidikan, terbukti perumusan kebijakannya tidak diawali dari adanya aspirasi dan tuntutan masyarakat, akan tetapi langsung saja dirumuskan sesuai dengan tuntutan masa depan sebagaimana dilihat oleh sang pemimpin visioner. Terkesan adanya cara-cara otoriter dalam pendekatan jenis kedua ini. Namun dari sisi positifnya, dalam pendekatan man-power ini proses perumusan kebijakan pendidikan yang ada lebih berlangsung efisien dalam proses perumusannya, serta lebih berdimensi jangka panjang (Arif Rohman, 2009: 114-118).

Kebijakan pendidikan adalah kebijakan publik di bidang pendidikan. Ensiklopedia menyebutkan bahwa kebijakan pendidikan berkenaan dengan kumpulan hukum atau aturan yang mengatur pelaksanaan sistem pendidikan, yang tercakup di dalamnya tujuan pendidikan dan bagaimana mencapai tujuan tersebut (Riant Nugroho, 2008: 36). Sebagaimana di kemukakan oleh Mark Olsen & Anne-Maie O'Neil kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi bagi negara dalam persaingan global, sehingga kebijakan pendidikan perlu mendapatkan prioritas utama dalam era globalisasi. Salah satu argumen utamanya adalah bahwa globalisasi membawa nilai demokrasi. Demokrasi yang

memberikan hasil adalah demokrasi yang didukung oleh pendidikan (Riant Nugroho, 2008: 36).

Marget E. Goertz mengemukakan bahwa kebijakan pendidikan berkenaan dengan efisiensi dan efektivitas anggaran pendidikan (Riant Nugroho, 2008: 37). Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, kebijakan pendidikan dipahami oleh peneliti sebagai bagian dari kebijakan publik, yaitu kebijakan publik di bidang pendidikan. Dengan demikian kebijakan pendidikan harus sebangun dengan kebijakan publik. Di dalam konteks kebijakan publik secara umum, yaitu kebijakan pembangunan, maka kebijakan merupakan bagian dari kebijakan publik. Kebijakan pendidikan dipahami sebagai kebijakan di bidang pendidikan, untuk mencapai tujuan pembangunan negara di bidang pendidikan, sebagai salah satu bagian dari tujuan pembangunan negara secara keseluruhan.

Secara teoritik, suatu kebijakan pendidikan dirumuskan dengan mendasarkan diri pada landasan pemikiran yang lebih ilmiah empirik. Kajian ini menggunakan pola pendekatan yang beragam sesuai dengan paham teori yang dianut oleh masing-masing penentu kebijakan. Dalam kajian ini, paling tidak ada dua pendekatan yang dapat direkomendasikan kepada para penentu/berwenang dalam merumuskan suatu kebijakan pendidikan (Arif Rohman, 2009: 114).

## **2. Aspek-aspek yang tercakup dalam Kebijakan Pendidikan**

Aspek-aspek yang tercakup dalam kebijakan pendidikan menurut H.A.R Tilaar & Riant Nugroho dalam Arif Rohman (2009: 120):

- a. Kebijakan pendidikan merupakan suatu keseluruhan mengenai hakikat manusia sebagai makhluk yang menjadi manusia dalam lingkungan

kemanusiaan. Kebijakan pendidikan merupakan penjabaran dari visi dan misi dari pendidikan dalam masyarakat tertentu.

- b. Kebijakan pendidikan dilahirkan dari ilmu pendidikan sebagai ilmu praktis yaitu kesatuan antara teori dan praktik pendidikan. Kebijakan pendidikan meliputi proses analisis kebijakan, perumusan kebijakan, pelaksanaan dan evaluasi.
- c. Kebijakan pendidikan haruslah mempunyai validitas dalam perkembangan pribadi serta masyarakat yang memiliki pendidikan itu. Bagi perkembangan individu, validitas kebijakan pendidikan tampak dalam sumbangannya bagi proses pemerdekaan individu dalam pengembangan pribadinya.
- d. Keterbukaan (openness). Proses pendidikan sebagai proses pemanusiaan terjadi dalam interaksi sosial. Hal ini berarti bahwa pendidikan itu merupakan milik masyarakat. Apabila pendidikan itu merupakan milik masyarakat maka suara masyarakat dalam berbagai tingkat perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kebijakan pendidikan perlu mendengar suara atau saran-saran dari masyarakat.
- e. Kebijakan pendidikan didukung oleh riset dan pengembangan. Suatu kebijakan pendidikan bukanlah suatu yang abstrak tetapi yang dapat diimplementasikan. Suatu kebijakan pendidikan merupakan pilihan dari berbagai alternatif kebijakan sehingga perlu dilihat output dari kebijakan tersebut dalam praktik.

- f. Analisis kebijakan sebagaimana pula dengan berbagai jenis kebijakan seperti kebijakan ekonomi, kebijakan pertahanan nasional dan semua jenis kebijakan dalam kebijakan publik memerlukan analisis kebijakan.
- g. Kebijakan pendidikan pertama-tama ditujukan kepada kebutuhan peserta didik. Kebijakan pendidikan seharusnya diarahkan pada terbentuknya para intelektual organik yang menjadi agen-agen pembaharuan dalam masyarakat bangsanya.
- h. Kebijakan pendidikan diarahkan pada terbentuknya masyarakat demokratis. Peserta didik akan berdiri sendiri dan mengembangkan pribadinya sebagai pribadi yang kreatif pendukung dan pelaku dalam perubahan masyarakatnya. Kebijakan pendidikan haruslah memfasilitasi dialog dan interaksi dari peserta didik dan pendidik, peserta didik dengan masyarakat, peserta didik dengan negaranya dan pada akhirnya peserta didik dengan kemanusiaan global.
- i. Kebijakan pendidikan berkaitan dengan penjabaran misi pendidikan dalam pencapaian tujuan-tujuan tertentu. Apabila visi pendidikan mencakup rumusan-rumusan yang abstrak, maka misi pendidikan lebih terarah pada pencapaian tujuan-tujuan pendidikan yang konkret. Kebijakan pendidikan merupakan hal yang dinamis yang terus menerus berubah namun terarah dengan jelas.
- j. Kebijakan pendidikan harus berdasarkan efisiensi. Kebijakan pendidikan bukan semata-mata berupa rumusan verbal mengenai tingkah laku dalam pelaksanaan praksis pendidikan. Kebijakan pendidikan harus dilaksanakan dalam masyarakat, dalam lembaga-lembaga pendidikan. Kebijakan

pendidikan yang baik adalah kebijakan pendidikan yang memperhitungkan kemampuan di lapangan, oleh sebab itu pertimbangan-pertimbangan kemampuan tenaga, tersedianya dana, pelaksanaan yang bertahap serta didukung oleh kemampuan riset dan pengembangan merupakan syarat-syarat bagi kebijakan pendidikan yang efisien.

- k. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan pada kekuasaan tetapi kepada kebutuhan peserta didik. Telah kita lihat bahwa pendidikan sangat erat dengan kekuasaan. Menyadari hal itu, sebaiknya kekuasaan itu diarahkan bukan untuk menguasai peserta didik tetapi kekuasaan untuk memfasilitasi dalam pengembangan kemerdekaan peserta didik. Kekuasaan pendidikan dalam konteks masyarakat demokratis bukannya untuk menguasai peserta didik, tetapi kekuasaan untuk memfasilitasi tumbuh kembang peserta didik sebagai anggota masyarakat yang kreatif dan produktif.
- l. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan intuisi atau kebijaksanaan yang irasional. Kebijakan pendidikan merupakan hasil olahan rasional dari berbagai alternatif dengan mengambil keputusan yang dianggap paling efisien dan efektif dengan memperhitungkan berbagai jenis resiko serta jalan keluar bagi pemecahannya. Kebijakan pendidikan yang intuitif akan tepat arah namun tidak efisien dan tidak jelas arah sehingga melahirkan pemborosan-pemborosan. Selain itu kebijakan intuitif tidak perlu ditopang oleh riset dan pengembangannya. Verifikasi terhadap kebijakan pendidikan intuitif akan sulit dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu sehingga bersifat sangat tidak efisien. Kebijakan intuitif akan menjadikan peserta didik sebagai kelinci percobaan.

m. Kejelasan tujuan akan melahirkan kebijakan pendidikan yang tepat. Kebijakan pendidikan yang kurang jelas arahnya akan mengorbankan kepentingan peserta didik. Seperti yang telah dijelaskan, proses pendidikan adalah proses yang menghormati kebebasan peserta didik. Peserta didik bukanlah objek dari suatu proyek pendidikan tetapi subjek dengan nilai-nilai moralnya.

Kebijakan pendidikan diarahkan bagi pemenuhan kebutuhan peserta didik dan bukan kepuasan birokrat. Titik tolak dari segala kebijakan pendidikan adalah untuk kepentingan peserta didik atau kemerdekaan peserta didik (H.A.R Tilaar & Riant Nugroho, 2008: 141-153).

### **3. Kriteria Kebijakan Pendidikan**

Kebijakan pendidikan memiliki karakteristik yang khusus yakni:

a. **Memiliki tujuan pendidikan**

Kebijakan pendidikan harus memiliki tujuan, namun lebih khusus, bahwa ia harus memiliki tujuan pendidikan yang jelas dan terarah untuk memberikan kontribusi pada pendidikan.

b. **Memiliki aspek legal-formal**

Kebijakan pendidikan tentunya akan diberlakukan, maka perlu adanya pemenuhan atas pra-syarat yang harus dipenuhi agar kebijakan pendidikan itu diakui dan secara sah berlaku untuk sebuah wilayah. Maka, kebijakan pendidikan harus memenuhi syarat konstitusional sesuai dengan hirarki konstitusi yang berlaku di sebuah wilayah hingga ia dapat dinyatakan sah dan resmi berlaku di

wilayah tersebut. Sehingga dapat dimunculkan suatu kebijakan pendidikan yang legitimat.

c. Memiliki konsep operasional

Kebijakan pendidikan sebagai sebuah panduan yang bersifat umum, tentunya harus mempunyai manfaat operasional agar dapat diimplementasikan dan ini adalah sebuah keharusan untuk memperjelas pencapaian tujuan pendidikan yang ingin dicapai. Apalagi kebutuhan akan kebijakan pendidikan adalah fungsi pendukung pengambilan keputusan.

d. Dibuat oleh yang berwenang

Kebijakan pendidikan itu harus dibuat oleh para ahli di bidangnya yang memiliki kewenangan untuk itu, sehingga tidak sampai menimbulkan kerusakan pada pendidikan dan lingkungan diluar pendidikan. Para administrator pendidikan, pengelola lembaga pendidikan dan para politisi yang berkaitan langsung dengan pendidikan adalah unsur minimal pembuat kebijakan pendidikan.

e. Dapat dievaluasi

Kebijakan pendidikan itu pun tentunya tak luput dari keadaan yang sesungguhnya untuk ditindak lanjuti. Jika baik, maka dipertahankan atau dikembangkan, sedangkan jika mengandung kesalahan, maka harus bisa diperbaiki. Sehingga, kebijakan pendidikan memiliki karakter dapat memungkinkan adanya evaluasi terhadapnya secara mudah dan efektif.

f. Memiliki sistematika

Kebijakan pendidikan tentunya merupakan sebuah sistem juga, oleh karenanya harus memiliki sistematika yang jelas menyangkut seluruh aspek yang

ingin diatur olehnya. Sistematika itu pun dituntut memiliki efektifitas, efisiensi yang tinggi agar kebijakan pendidikan itu tidak bersifat pragmatis, diskriminatif dan rapuh strukturnya akibat serangkaian faktor yang hilang atau saling berbenturan satu sama lainnya. Hal ini harus diperhatikan dengan cermat agar pemberlakuannya kelak tidak menimbulkan kecacatan hukum secara internal. Kemudian, secara eksternal pun kebijakan pendidikan harus bersepadu dengan kebijakan lainnya seperti kebijakan politik, kebijakan moneter, bahkan kebijakan pendidikan di atasnya atau disamping dan dibawahnya (Ali Imron, 1995: 20).

## **E. Program Pendidikan Gratis**

### **1. Pengertian Program Pendidikan Gratis**

Pendidikan gratis dapat dimaknai sebagai upaya membebaskan biaya pendidikan bagi peserta didik di sekolah sebagai perwujudan dari upaya membuka akses yang luas bagi masyarakat untuk memperoleh pendidikan yang merupakan hak dari setiap warga negara sebagaimana amanat UUD 1945.

Pendidikan gratis yang dikeluarkan oleh pemerintah itu diaplikasikan dalam program BOS. Secara umum, program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar 9 tahun yang bermutu. Kebijakan pendidikan merupakan kebijakan publik. Melalui kebijakan ini bisa dilihat sejauh mana pemerintah melakukan kewajibannya untuk memenuhi hak setiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan. Karena itu, hanya memberitakan ribuan lulusan SD tidak mendapat kursi di SMP Negeri tidak cukup. Kebijakan tersebut sangat sempurna, tetapi ketika berada di lapangan pasti akan mengalami penyesuaian situasi dan kondisi sekolah.

Jenis dan bentuk kebijakan pendidikan gratis yaitu (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, (4) Undang-undang Badan Hukum Pendidikan Nomor 9 Tahun 2009, (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, (6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar, (7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, (8) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan, (9) Peraturan Walikota Malang Nomor 50 Tahun 2013 tentang Pengaturan Biaya Satuan Pendidikan Dasar, serta (10) Peraturan Walikota Malang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Rencana Induk Pendidikan Tahun 2013-2018.

Substansi isi dari jenis dan kebijakan pendidikan gratis seperti tertuang dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 pasal 11 ayat (1) pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi (2) pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. Pasal 34 Ayat (1) setiap warga negara yang berusia 6 tahun dapat mengikuti program wajib belajar, (2) pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya

wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, (3) wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat.

## 2. Tujuan dan Sasaran Program Pendidikan Gratis

Berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 50 Tahun 2013 tentang Pengaturan Biaya Satuan Pendidikan Dasar kebijakan pendidikan gratis jenjang Pendidikan Dasar memiliki tujuan sebagai berikut : a. Membantu meringankan beban biaya pendidikan yang ditanggung oleh masyarakat atau orang tua. b. Mengurangi kesenjangan mutu dan pelayanan pendidikan antar sekolah. c. Meningkatkan pencapaian Angka Partisipasi Kasar, Angka Partisipasi Murni, Angka Transisi pada anak usia sekolah 7-15 tahun. d. Mengurangi angka putus sekolah.

Sasaran kebijakan pendidikan gratis jenjang Pendidikan Dasar adalah seluruh peserta didik yang duduk pada jenjang SD dan SMP, baik yang berasal dari keluarga mampu maupun tidak mampu. Khususnya Pendidikan Menengah sasaran kebijakan pendidikan gratis adalah peserta didik dari keluarga tidak mampu. Berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 50 Tahun 2013 tentang Pengaturan Biaya Satuan Pendidikan Dasar, kriteria peserta didik dari keluarga tidak mampu sebagai berikut : a. Peserta didik yang berasal dari keluarga tidak mampu merupakan penduduk Kota Malang yang dibuktikan dengan kartu keluarga yang diterbitkan oleh pejabat berwenang. b. Sekolah bersama Komite Sekolah membuat daftar nama peserta didik yang berhak mendapatkan bantuan

pendidikan dari Pemerintah Kota berdasarkan data keluarga tidak mampu yang telah ditetapkan oleh Badan Pusat Statistik Kota Malang.

### 3. Sistem Penganggaran

Perumusan sebuah kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, terutama dalam sistem penganggaran dan memplotingnya. Sistem penganggaran sektor publik dalam sejarahnya, berkembang dan berubah sesuai dengan dinamika manajemen sektor publik dan tuntutan masyarakat. Sektor publik merupakan refleksi dari arah dan tujuan pelayanan masyarakat yang diharapkan dari pemerintah. Berbagai varian teori sistem telah diterapkan pada berbagai soal dalam administrasi negara, konsep mengenai anggaran adalah bidang paling besar dan jauh pengaruhnya, karena soal anggaran merupakan suatu tehnik pengawasan administratif secara konseptual telah dikembangkan, dari fungsinya negatif ke fungsi yang positif.

Menurut Henry (2004:214), dilihat dari sisi perkembangan anggaran di masa lalu secara singkat dapat dibagi menjadi tujuh periode :

“Tradisional (1), mekanisme penyusunan anggaran atau, dengan kekuasaannya orientasi; (2) kinerja penyusunan anggaran, dengan manajemen orientasi; (3) planning-programming-budgeting, dengan perencanaan ekonominya orientasi; (4) manajemen oleh tujuan, desentralisasi dengan penekanan pada anggaran; (5) zero-base penyusunan anggaran, dengan dasar-dasar penekanan pada program peningkatan prioritas; (6) target-base penyusunan anggaran, dengan dasar-dasar sentralisasi kebijakan; dan (7) hasil anggaran untuk, nilai-nilai yang menggabungkan manajemen ke dalam buggeting publik baru proses .”

Pada setiap periode tersebut, gagasan anggarannya bisa dan memang seharusnya berbeda-beda. Namun makna esensial dari anggaran itu sendiri tetap

bertahan. Setiap bentuk anggaran tak hanya memaksa para birokrat untuk meningkatkan penanganan mereka atas masalah instansi masing-masing. Tapi setiap bentuk anggaran juga mencerminkan pola dan fungsi-fungsi berbeda atas pemerintah secara keseluruhan. Karakteristik dasar atas perbedaan-perbedaan itu sendiri jelas ada di antara ketujuh konsep anggaran tersebut. Karakteristik diantara konsep-konsep anggaran itu, sangat relevan dari sisi karakteristik proses penganggaran sebagaimana diungkapkan oleh Wildavsky dan Caiden (200:219) yang menyatakan bahwa karakteristik proses penganggaran terdiri dari empat sifat yaitu: (1) Proses anggaran adalah kuat namun belum terlaksana dengan baik; (2) Proses anggaran disusun belum formalistik; (3) Proses anggaran adalah kompleks belum tersegmentasi; (4) politik anggaran yang terpolarisasi tapi dimoderasi.

Keempat karakteristik proses penganggaran tersebut, tidak ada satu-satunya kata atau konsep yang bisa mencirikan secara tepat tentang proses penganggaran yang dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat (AS). Proses penganggaran ini secara simultan sangat kuat dan lemah. Lembaga dan prakteknya sangat terstruktur, namun sering tidak bekerja dengan cara yang diharapkan. Sifatnya kompleks, merefleksikan jenis laba dan belanja yang berbeda serta banyak partisipan saling berinteraksi; namun ada tatanan dasar membagi-keputusan ke dalam pola yang bisa diduga. Politiknya terpolarisasi, namun pemeriksaan dan keseimbangan (*checks and balances*) mendorong kearah radikalisme dan mempengaruhi kebijakan-kebijakan kearah pusat kebijakan. Pendeknya, proses penganggaran adalah proses yang berseberangan.

Mencermati karakteristik proses penganggaran diatas, baik menurut Henry maupun oleh Wildavsky dan Caiden, maka untuk menjembatani diantara

perbedaan-perbedaan itu, menurut penulis, paling relevan sesuai dengan perkembangan administrasi publik, yaitu karakteristik sistem anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*). Dengan basis tidak saja terbatas pada kinerja berbasis pelaku dan perilaku, maksudnya berfokus pada pengukuran kinerja *input* dan *output*, tetapi lebih jauh lagi untuk menerapkan sebuah kebijakan harus berbasis pada hasil, dampak dan manfaat lebih luas, terutama kepada masyarakat. Ritonga (2009:24) berpendapat sistem anggaran berbasis kinerja merupakan pendekatan kinerja yang disusun untuk mengatasi kelemahan anggaran tradisional, yaitu tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Anggaran berbasis kinerja sangat menekankan konsep *value for money* yaitu ekonomis, efisien, dan efektif. Anggaran dengan pendekatan prestasi kerja merupakan suatu sistem anggaran mengutamakan hasil kerja dan *output* dari setiap program dan kegiatan yang direncanakan. Setiap dana dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan program dan kegiatan harus didasarkan atas hasil dan *output* yang jelas dan terukur. Ini merupakan pembeda utama antara anggaran kinerja dengan anggaran tradisional.

Darise (2006 :158), berpendapat bahwa manfaat yang dapat diperoleh dari anggaran berbasis prestasi kerja, yaitu:

1. Kepada masyarakat, sebagai pernyataan pembangunan yang dinyatakan oleh Pemerintah Daerah untuk menjawab setiap kebutuhan, tuntutan atau aspirasi masyarakat (*public issues*) guna mencapai kesejahteraan masyarakat. Kebutuhan masyarakat tak terbatas sedangkan sumber daya yang tersedia terbatas.
2. Kepada kepala daerah selaku manajemen, sebagai alat manajemen untuk mengendalikan dan mengarahkan setiap aktivitas dalam pemerintah daerah agar senantiasa mengacu kepada rencana yang di buat.

3. Kepada aparaturnya dan satuan kerjanya pelaksana, sebagai sarana untuk mendorong setiap satuan kerjanya untuk lebih selektif dalam merencanakan aktivitas berdasarkan skala prioritas daerah, tugas pokok dan fungsi, tujuan serta sasaran, serta terjaminnya sinkronisasi aktivitas dan terhindarnya tumpang tindih aktivitas.
4. Kepada *Stakeholder* yang diwakili oleh DPRD, sebagai media komunikasi dan pertanggungjawaban tentang keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi pemerintah daerah dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, serta menerangkan kinerja yang telah dilaksanakan.

Mengacu pada kedua pendapat tersebut, maka dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja pada dasarnya dilakukan sejak pemerintah mengajukan kebijakan umum anggaran (KUA) dan prioritas serta plafon anggaran sementara, termasuk penganggaran kebijakan program/kegiatan tertentu.

#### 4. Anggaran (*budget*)

Penerapan kebijakan pendidikan gratis, sangat terkait langsung dengan anggaran dan perencanaan dalam nilai moneter. Sistem penganggaran melalui tahapan cukup panjang dengan berbagai cara, bahkan tidak luput dari dimensi politik dalam proses pengajuan, mengagenda, pembahasan sampai dengan penetapannya oleh lembaga politik yang mempunyai fungsi untuk itu. Bahkan dalam proses pembahasan anggaran dari program atau kegiatan tertentu oleh lembaga politik itu, pasti terkait dengan perencanaan dengan nilai moneter, maka pembahasannya pun penuh dengan dinamika dan konflik interes.

Menurut Wildavsky dan Caiden (2003) bahwa:

“Beberapa halaman didefinisikan anggaran dalam beberapa cara, dan menekankan dimensi politik. Bagian berikutnya berfokus pada bagaimana konflik atas anggaran telah diperluas dan diperdalam dan bagaimana mereka diselesaikan di konteks kelembagaan Presiden dan Kongres.”

Dalam kata-kata pendahuluan yang langsung dari Wildavsky mengemukakan tentang arti penganggaran telah membuka hal yang baru. Sedikit uraiannya ini, ia mendefinisikan anggaran dalam berbagai cara, dan menekankan pada dimensi politiknya. Bagian pada tahap berikutnya memfokuskan tentang bagaimana konflik yang terjadi disekitar dalam pembahasan anggaran telah diperluas dan diperdalam serta bagaimana konflik tersebut telah dipecahkan dalam konteks institusional presiden dan kongres. Wildavsky dan Caiden (2003) mengemukakan lagi:

“firman yang memiliki arti dasar sebuah tas kulit atau uang kantong yang digunakan untuk membeli, setelah bertahun-tahun, diambil pada makna yang lebih besar. Hari ini kami masih temukan jejak etimologis anggaran ketika kita mendengar kata, misalnya, tentang paket anggaran menempatkan bersama-sama dengan kongres dan presiden.”

Secara original berarti kantong atau barang kas yang dipergunakan untuk menyimpan uang selama bertahun-tahun artinya telah mengalami perkembangan. Maksudnya mekanisme sistem pengelolaan anggaran selama bertahun-tahun selama ini, sekarang telah mengalami perubahan. Pada saat ini kita masih menemukan jejak etimologi dari kata *budget* atau anggaran jika mendengar mengenai paket anggaran yang diajukan bersama-sama oleh kongres dan presiden. Maksud Wildavsky dan Caiden ini proses penyusunan dan pembahasan anggaran disektor publik harus melalui pengajuan oleh badan eksekutif kepada lembaga legislatif untuk dibahas bersama-sama untuk menetapkan besarnya anggaran atau *estimate* dari rencana program atau kegiatan yang akan dilaksanakan. Anggaran oleh Henry (1995:256) adalah perkiraan biaya dari setiap tujuan, rencana, program dan proyek. Misalnya, salah satu tujuan resmi pemerintah adalah

menciptakan kesejahteraan sosial. Secara operasional, tujuan ini bisa dipecah dalam berbagai sub tujuan. Salah satu tujuan operasional itu, kita misalkan saja, memberikan tingkat pendapat minimum bagi setiap keluarga Amerika. Sedangkan Wildavsky mendefinisikan anggaran adalah serangkaian tujuan dengan tarif masing-masing.

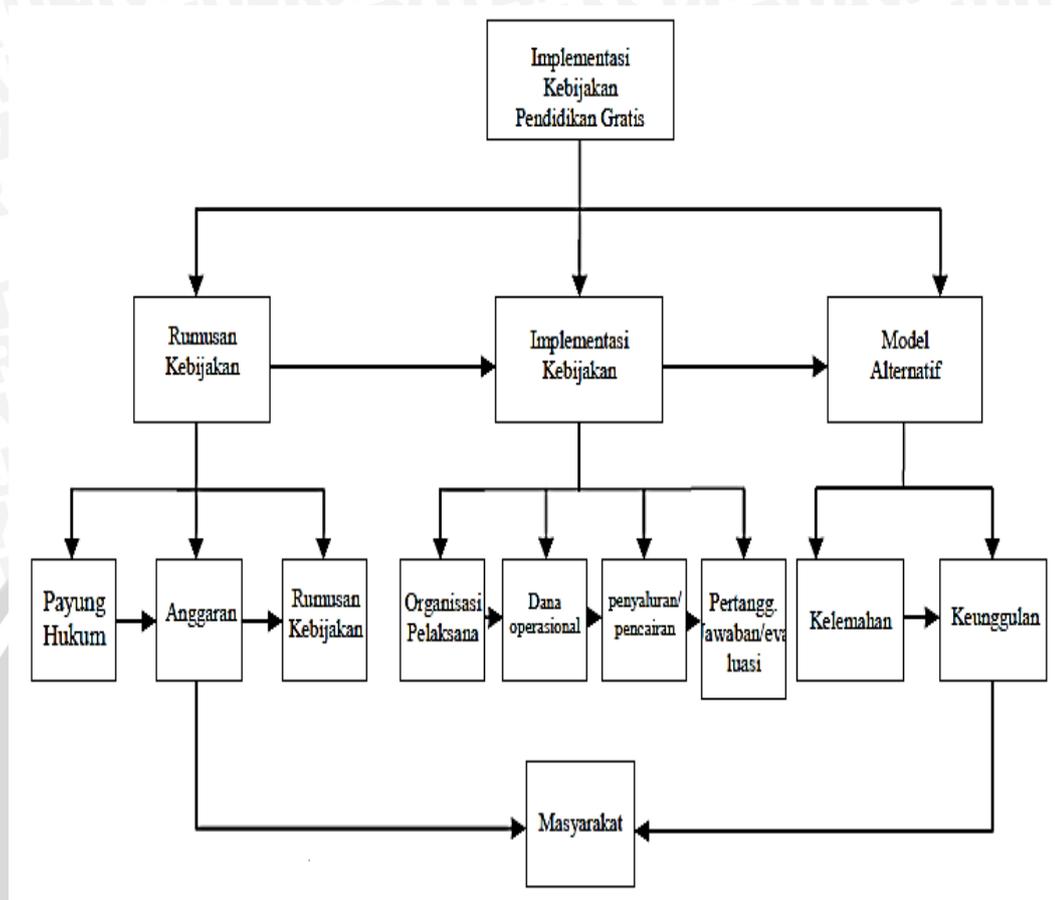
Ritonga (200:2) mengemukakan istilah anggaran dalam arti *begrooting* atau *estimate* mempunyai makna penentuan, patokan atau penetapan besarnya uang. Disamping itu, Sirajudin, dkk. (2009 : 62), mendefinisikan anggaran dapat diartikan sebagai rencana keuangan dalam hal ini daerah selama satu tahun yang berisi tentang pengeluaran dan sumber pendapatannya. Dengan demikian secara konseptual, anggaran berarti dokumen perencanaan memuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif dalam bidang keuangan. Sebuah rencana keuangan yang baik adalah ketika anggaran dapat memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat daerah setempat.

Selanjutnya rencana keuangan tersebut dirumuskan dalam kerangka anggaran pendapatan belanja yakni APBN bagi negara atau oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah yakni APBD. Oleh karena itu, pengertian keuangan melekat pada APBD, yaitu suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah. (Sirajudin, 200:63). APBD menurut Wayong (dalam, Ritonga, 2009:1) adalah suatu rencana pekerjaan keuangan (*financial Workplan*) yang dibuat untuk suatu jangka waktu tertentu pada waktu badan legislatif memberikan kredit kepada badan-badan eksekutif untuk melakukan pembiayaan guna memenuhi kebutuhan rumah tangga daerah sesuai dengan rancangan yang menjadi dasar (*groundslag*) penetapan anggaran, dan

yang menunjukkan semua penghasilan untuk menutup pengeluaran. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, pasal 1 ayat 17 yang berbunyi, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Rencana keuangan digunakan untuk kebutuhan operasional pemerintahan dan pembangunan tersebut diperoleh dari masyarakat melalui pungutan pajak, retribusi dan pungutan lainnya. Jadi pada hakekatnya rakyatlah yang mendanai pembangunan ini, termasuk berbagai kebijakan dirumuskan oleh pemerintah, baik pusat maupun di daerah.

#### **F. Kerangka Penelitian.**

Kerangka penelitian sangat penting dalam sebuah karya ilmiah, terutama mengantar, dan memudahkan bagi para pembaca untuk menelaah, mengkaji alur penulisan kemana arah tujuannya. Penelitian ini mengkaji dan menganalisis tentang implementasi kebijakan pendidikan gratis bagi masyarakat di Kota Malang. Untuk jelasnya kerangka penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 2. Kerangka Penelitian**  
 Sumber: Penulis (2016)



### BAB III

#### METODE PENELITIAN

Dalam bab ini menguraikan metode penelitian yang dilakukan oleh peneliti, mulai dari jenis penelitian, fokus penelitian, pemilihan lokasi dan situs penelitian, sumber data, pengumpulan data, instrumen penelitian dan metode analisis.

##### A. Jenis Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan tipe penelitian kualitatif deskriptif. Penelitian kualitatif deskriptif merupakan suatu bentuk penelitian yang berdasarkan atas gambaran-gambaran realitas yang terjadi atau data yang diperoleh dari suatu penelitian untuk menjawab permasalahan peneliti (Natzir M, 1998:41).

Dengan demikian peneliti berusaha mencari atau menggali data sebagai bahan untuk medeskripsikan secara tepat tentang kebijakan Dinas Pendidikan Kota Malang dalam memahami secara aktual mengenai implementasi dan dampak implementasi dalam pelaksanaan Program Pendidikan Gratis yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah khususnya Dinas Pendidikan Kota Malang.

Peneliti menggunakan Program Pendidikan Gratis menjadi topik penelitian. Karena Program Pendidikan Gratis berjalan masih baru, dimana kebijakan yang dibuat Dinas Pendidikan Kota Malang dalam rangka meningkatkan mutu

pendidikan. Apakah kesesuaian dan capaian yang direncanakan Dinas Pendidikan Kota Malang melalui Program Pendidikan Gratis sudah sesuai harapan.

## **B. Fokus Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang dirumuskan pada bab 1 untuk mengetahui bagaimanakah Implementasi kebijakan Dinas Pendidikan Kota Malang tentang Program Pendidikan Gratis dalam meningkatkan mutu pendidikan, maka fokus penelitian ini adalah:

a. Implementasi Program Pendidikan Gratis yang diprogramkan oleh Dinas Pendidikan Kota Malang, terdiri dari :

- (1) Payung hukum,
- (2) sumber anggaran,
- (3) organisasi pelaksana,
- (4) biaya operasional,
- (5) penyaluran dan pencairan dana
- (6) pertanggungjawaban dan evaluasi.

b. Dampak implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota Malang terhadap partisipasi anak usia sekolah, terdiri dari :

- (1) Rasio APM,
- (2) Rasio APK

## **C. Lokasi dan Situs Penelitian**

Lokasi penelitian adalah letak dimana penelitian akan dilaksanakan untuk memperoleh data atau informasi yang diperlukan berkaitan dengan permasalahan

penelitian yaitu di Kota Malang. Sedangkan yang dimaksud dengan situs penelitian yaitu tempat dimana peneliti dapat menangkap objek yang akan diteliti sehingga data-data yang diperoleh benar-benar relevan dengan demikian mengambil situs penelitian di Dinas Pendidikan Kota Malang beralamat di Jalan Veteran Nomor 19 Kota Malang.

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana peneliti melakukan penelitian, karena situs dan pekerja Program Pendidikan Gratis dapat ditemui atau diperoleh di Dinas Pendidikan Kota Malang beralamat di Jalan Veteran Nomor 19 Kota Malang yang menjadi sumber informasi yang dapat mengungkap dan menggambarkan fenomena yang terjadi serta informasi yang diperlukan untuk menjawab permasalahan penelitian tentang kebijakan Dinas Pendidikan Kota Malang mengimplementasikan Program Pendidikan Gratis dalam meningkatkan mutu pendidikan serta dampak implementasi Program Pendidikan Gratis ini terhadap angka partisipasi anak usia sekolah di Kota Malang.

#### **D. Sumber Data**

Sumber data merupakan sumber informasi yang digunakan sebagai pokok kajian dalam melakukan penelitian. Data tersebut harus digali dari sumber-sumber yang berkaitan dengan masalah yang diteliti untuk memperoleh hasil yang baik. Alasan peneliti menggunakan Program Pendidikan Gratis sebagai bahan penelitian karena Kota Malang sendiri memiliki julukan sebagai “Kota Pendidikan”. Sedangkan anak putus sekolah Kota Malang menurut Dinas Pendidikan pada tahun 2016 mencapai 240 jiwa. Jumlah ini menyusut tajam jika dibandingkan pada tahun 2015 lalu. Ketika itu, Dinas Pendidikan mencatat anak putus sekolah

mencapai 700 jiwa. Alasan dilakukan penelitian di Kota Malang adalah bahwa Kota Malang tidak luput dari permasalahan pendidikan yang menjadi faktor penghambat dalam proses pembangunan daerah maupun nasional. Permasalahan tersebut adalah kondisi pendidikan yang perlu untuk diperhatikan guna terwujudnya program unggulan dari Bapak H. Mochamad Anton selaku Walikota Malang.

Proses penelitian dilakukan secara interaktif dimana peneliti melakukan wawancara, observasi, dan dokumentasi direduksi dengan merangkum, memilih, dan memfokuskan data pada hal-hal yang sesuai dengan tujuan penelitian. Kemudian peneliti menyajikan data setelah data selesai direduksi atau dirangkum. Data yang diperoleh dari hasil observasi, wawancara, dan dokumentasi dianalisis kemudian disajikan dalam bentuk catatan wawancara, catatan dokumentasi, dan catatan lapangan. Langkah terakhir yang dilakukan peneliti menganalisis data kualitatif model interaktif adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Berdasarkan data yang telah direduksi dan disajikan, peneliti membuat kesimpulan yang didukung dengan bukti yang kuat pada tahap pengumpulan data. Kesimpulan adalah jawaban dari rumusan masalah yang telah dipaparkan sejak awal oleh peneliti. Untuk mendapatkan hasil tersebut maka peneliti dapat menggunakan sumber data sebagai berikut :

a. Data Primer

Data primer merupakan informasi yang dikumpulkan peneliti langsung dari sumbernya (Warsito, 1995:69). Dengan demikian peneliti berhadapan langsung dengan wawancara pada sumber yang tepat untuk mendapatkan data dari lokasi penelitian dan narasumber yang dapat dipercaya tanpa adanya perantara

secara lengkap dari narasumber yang mempunyai andil besar dan dianggap mampu dalam memberikan informasi lengkap karena peneliti berhadapan langsung dengan sumber yang tepat.

Data primer secara khusus dikumpulkan oleh peneliti untuk menjawab pertanyaan riset atau penelitian. Hasil observasi dan wawancara terhadap suatu kejadian, atau kegiatan, dan hasil Program Pendidikan Gratis. Manfaat utama dari data primer adalah bahwa unsur-unsur kebohongan tertutup terhadap sumber fenomena. Oleh karena itu, data primer lebih mencerminkan kebenaran yang dilihat. Sehingga peneliti mendapatkan data yang tepat dari sumber yang bisa dipercaya.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang dikumpulkan oleh pihak lain jadi dalam hal ini peneliti tidak langsung memperoleh data dari sumbernya, peneliti hanya sebagai pemakai data (Moleong, 2002:112). Diperoleh dalam bentuk yang sudah jadi atau sudah diolah oleh instansi, kantor atau lembaga lain yang sesuai dengan bidangnya. Dimana data tersebut bisa berbentuk buku-buku ilmiah, dokumen-dokumen resmi yang di dapat di kantor Dinas Pendidikan, koran-koran lokal, maupun dari internet atau televisi, dan perundang-undangan yang berhubungan dan berkaitan erat dengan penelitian ini.

Data sekunder dapat mengklasifikasikan permasalahan-permasalahan, menciptakan tolak ukur untuk mengevaluasi data primer, dan memenuhi kesenjangan-kesenjangan informasi. Jika informasi telah ada, pengeluaran uang dan pengorbanan waktu dapat dihindari dengan menggunakan data sekunder. Manfaat lain dari data sekunder adalah bahwa seorang peneliti mampu

memperoleh informasi lain selain informasi utama, sehingga data ini bisa sebagai pelengkap data primer.

### **E. Teknik Pengumpulan Data**

Menurut Sugiyono (2007:224) menyatakan bahwa, “Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan”. Selanjutnya dijabarkan oleh Sugiyono (2012:225) mengenai teknik pengumpulan data yang terbagi menjadi menjadi empat bagian yaitu observasi, wawancara/*interview*, dokumentasi, dan gabungan ketiganya (triangulasi). Oleh karena itu untuk memperoleh data yang valid dan relevan dalam penelitian ini, maka peneliti menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

#### **a. Observasi**

Observasi adalah metode pengumpulan data dimana peneliti mencatat informasi sebagaimana yang mereka saksikan (Gulo,W, 2002:116). Observasi yaitu dimana peneliti mengumpulkan data dengan mencatat informasi sebagaimana yang mereka saksikan secara langsung dengan melihat, mendengar, yang kemudian dicatat secara seobyektif mungkin, maka penelitian ini menggunakan observasi terstruktur yaitu observasi yang dirancang secara sistematis, tentang apa yang diamati, kapan dan dimana tempatnya. Data yang diperoleh dari observasi adalah data untuk mengetahui

kebijakan Dinas Pendidikan Kota Malang mengimplementasikan Program Pendidikan Gratis dalam meningkatkan mutu pendidikan.

Dengan teknik ini peneliti dapat mengumpulkan data yang dilakukan dengan jalan mengamati terhadap fenomena-fenomena yang terjadi di lokasi penelitian. Melalui teknik ini diharapkan akan mendapatkan gambaran yang lebih lengkap dan menyeluruh mengenai obyek yang diamati dan data pelengkap hasil wawancara. Observasi dilakukan untuk mengamati kegiatan sesuai atau tidaknya mengenai pengimplementasian Program Pendidikan Gratis dalam meningkatkan mutu pendidikan di Kota Malang.

b. Wawancara (*Interview*)

Wawancara adalah bentuk komunikasi langsung antara peneliti dengan responden. Dalam pengambilan data di sini biasanya juga diikuti dengan menggunakan daftar pertanyaan sebagai pedoman wawancara. Wawancara bertujuan untuk mendapatkan informasi-informasi dari narasumber. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan wawancara terstruktur, yaitu wawancara yang disusun secara terperinci atau jelasnya menggunakan draf pertanyaan dengan pihak yang dapat memberikan penjelasan yang berkaitan dengan peneliti yang akan di teliti. Dengan maksud wawancara yang dilakukan peneliti akan tetap dalam lingkup peneliti, dan tidak meluas pada masalah-masalah lain (Gulo,W, 2002:118).

Riset ini manggali data primer melalai wawancara degan Bapak Imam Hambali, Ibu Musiyah S.Pd, Ibu Dita Chrisinta Curatari guna mencari informasi lebih mendalam tentang Program Pendidikan Gratis. Kerena

Bapak Imam Hambali yang terlibat langsung dilapangan untuk pendampingan proses berjalannya Program Pendidikan Gratis, sehingga informasi yang peneliti inginkan lebih akurat tentang Implementasi Program Pendidikan Gratis dan dampak implementasi Program Pendidikan Gratis Dinas Pendidikan Kota Malang dalam meningkatkan angka partisipasi anak usia sekolah. Wawancara dilakukan secara terstruktur dengan menggunakan *guide interview* yang sebelumnya dibuat peneliti dan wawancara dilakukan di Dinas Pendidikan Kota Malang beralamat di Jalan Veteran Nomor 19 Kota Malang.

Peneliti menggunakan beberapa narasumber untuk mendapatkan informasi seperti Bapak Imam Hambali untuk mendapatkan informasi tentang kesesuaian dasar regulasi/isi kebijakan Program Pendidikan Gratis dengan pelaksanaan di lapangan, kesesuaian capaian rencana/tujuan Program Pendidikan Gratis dengan pelaksanaannya di lapangan, dan aktor-aktor pelaksana yang membantu implementasi Program Pendidikan Gratis. Kemudian narasumber Bapak Imam Hambali untuk menggali informasi tentang target yang dicapai dalam pelaksanaan Program Pendidikan Gratis di lapangan.

c. Dokumentasi

Teknik ini dilaksanakan dengan melakukan pencatatan terhadap berbagai dokumen-dokumen resmi, laporan-laporan, peraturan-peraturan maupun arsip-arsip yang tersedia di kantor Dinas Pendidikan dengan tujuan mendapatkan bagian yang menunjang secara teoritis terhadap data penelitian (Winarya, 1993:71).

Peneliti dapat mengetahui fakta dan data tersimpan dalam bahan yang berbentuk dokumentasi untuk mengetahui seberapa jauh Program Pendidikan Gratis sudah di implementasikan. Sebagian besar data yang tersedia adalah berbentuk surat-surat, catatan harian, laporan, dan foto. Dengan demikian peneliti dapat mengetahui data yang sebenarnya berdasarkan data dokumentasi yang diperoleh dari sumber data. Data dokumentasi diperoleh dari pekerja Dinas Pendidikan Kota Malang beralamat di Jalan Veteran Nomor 19 Kota Malang yang bergerak di bidang Program Pendidikan Gratis.

#### **F. Instrumen Penelitian**

Instrumen penelitian menurut Suharsimi Arikunto (2006:149), merupakan alat bantu bagi peneliti dalam mengumpulkan data. Selanjutnya instrumen penelitian adalah alat atau fasilitas yang digunakan oleh peneliti dalam mengumpulkan data agar pekerjaannya lebih mudah dan hasilnya lebih baik, dalam arti lebih cermat, lengkap dan sistematis, sehingga mudah diolah.

Instrumen yang digunakan oleh peneliti dalam hal ini adalah instrumen pokok dan instrumen penunjang. Instrumen pokok adalah manusia itu sendiri sedangkan instrumen penunjang adalah pedoman observasi dan pedoman wawancara.

- a. Instrumen pokok dalam penelitian ini adalah peneliti sendiri. Peneliti sebagai instrumen dapat berhubungan langsung dengan responden dan mampu memahami serta menilai berbagai bentuk dari interaksi di lapangan. Menurut Moleong lexy (2007:168), kedudukan peneliti dalam penelitian

kualitatif adalah ia sekaligus merupakan perencana, pelaksana, pengumpulan data, analisis, penafsir data, pada akhirnya ia menjadi pelapor hasil penelitiannya. Dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode wawancara. Secara umum, penyusunan instrumen pengumpulan data berupa pedoman wawancara dilakukan dengan tahap-tahap berikut ini :

- 1) Mengadakan identifikasi terhadap isue yang ada di rumusan judul penelitian atau yang tertera di dalam problematika penelitian.
- 2) Menjabarkan isue menjadi sub atau bagian variabel.
- 3) Mencari indikator setiap sub atau bagian variabel.
- 4) Menderetkan deskriptor menjadi butir-butir instrumen.
- 5) Melengkapi instrumen dengan pedoman atau instruksi dan kata pengantar (Suharsimi, 2006:135).

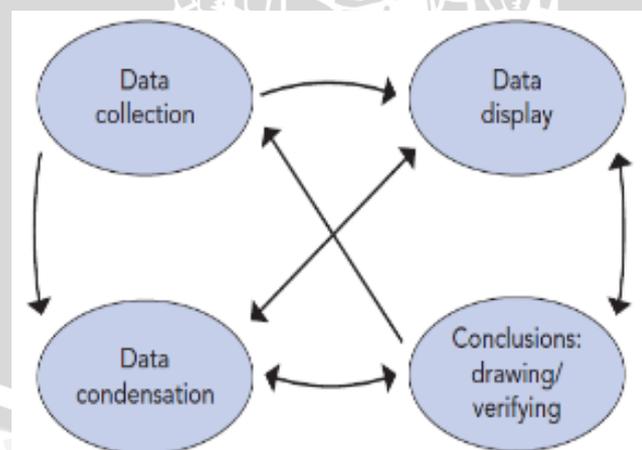
#### **G. Analisis Data**

Metode analisa data dengan menggunakan metode kualitatif, prosedur analisa data penelitian yang menghasilkan data deskriptif yaitu berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang perilaku yang dapat diamati dengan tujuan untuk memperoleh data yang lebih akurat ataupun lebih meyakinkan terhadap gejala atau peristiwa sehingga membuat suatu kesimpulan.

Teknik analisis data penelitian ini adalah analisis data kualitatif menggunakan model analisis interaktif Miles, Huberman dan Saldana. Dengan menggunakan analisis data kualitatif diharapkan nantinya dapat membantu peneliti dalam mendeskripsikan situasi dan kondisi yang terjadi di lapangan yaitu pada Dinas Pendidikan Kota Malang yang dilakukan sebelum terjun ke lapangan,

observasi, selama melaksanakan penelitian di lapangan dan setelah selesai penelitian di lapangan. Data penelitian diperoleh dari hasil wawancara, observasi dan dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan cara mengorganisasi data yang diperoleh kedalam sebuah kategori, menjabarkan data kedalam unit-unit, menganalisis data yang penting, menyusun atau menyajikan data yang sesuai dengan masalah penelitian dalam bentuk laporan dan membuat kesimpulan agar mudah untuk dipahami.

Menurut Miles dan Huberman dan Saldana (2014:31-33), analisis data kualitatif adalah suatu proses analisis yang terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan. Aktivitas dalam analisis data yaitu: Kondensasi data, Penyajian data dan Penarikan Kesimpulan atau Verifikasi. Aktivitas dalam analisis data kualitatif secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Adapun model interaktif yang dimaksud sebagai berikut:



**Gambar 3. Analisis Data Model Interaktif**

Sumber: Miles, Huberman dan Saldana (2014:14)

Analisis model interaktif ini ada tiga komponen analisis, yaitu kondensasi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan, dilakukan dengan bentuk

interaktif dengan proses pengumpulan data (*data collecting*) sebagai suatu siklus. Ketiga kegiatan dalam analisis model interaktif harus dilakukan secara berurutan dan dapat dijelaskan sebagai berikut:

### 1. **Kondensasi Data (*Data Condensation*)**

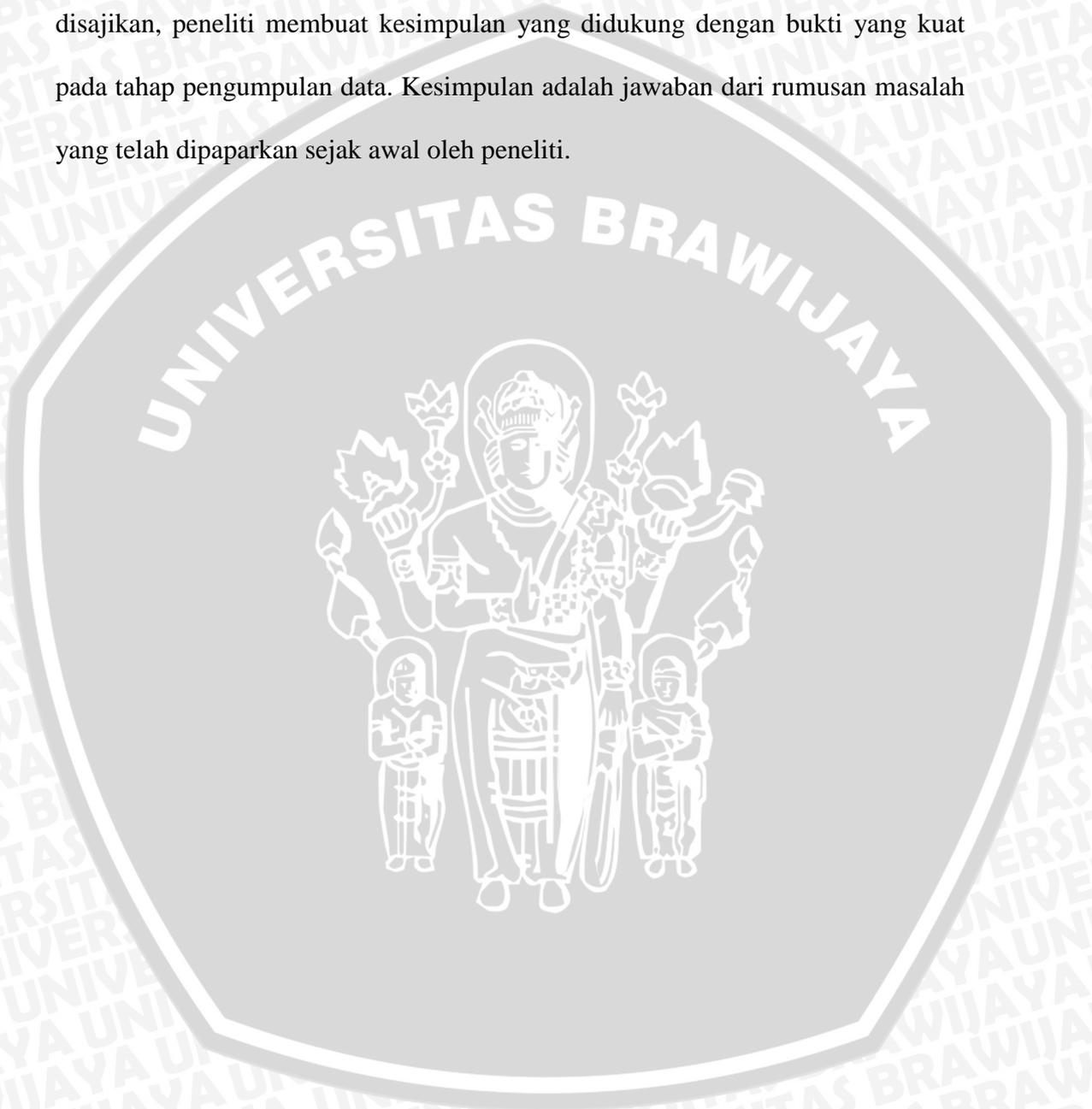
Data yang diperoleh peneliti di lapangan melalui wawancara, observasi, dan dokumentasi direduksi dengan merangkum, memilih, dan memfokuskan data pada hal-hal yang sesuai dengan tujuan penelitian. Pada tahap ini peneliti melakukan kondensasi data dengan cara memilih-milih, menyederhanakan, mengabstrakkan, dan atau mentransformasi data yang mendekati keseluruhan bagian dari catatan lapangan, wawancara, dan dokumentasi.

### 2. **Penyajian Data (*Data Display*)**

Penyajian data setelah data selesai direduksi atau dirangkum. Data yang diperoleh dari hasil observasi, wawancara, dan dokumentasi dianalisis kemudian disajikan dalam bentuk Catatan Wawancara, Catatan Dokumentasi, dan Catatan Lapangan. Data yang sudah disajikan dalam catatan-catatan tadi diberi kode data untuk mengorganisasi data, sebagai peneliti dapat menganalisis dengan cepat dan mudah. Peneliti membuat daftar kode sebelumnya sesuai dengan pedoman wawancara, observasi, dan dokumentasi. Data yang telah diberi kode selanjutnya dianalisis dalam bentuk refleksi dan disajikan dalam bentuk teks.

### 3. Penarikan Kesimpulan/Verifikasi

Langkah terakhir dalam menganalisis data kualitatif model interatif adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi. Berdasarkan data yang telah direduksi dan disajikan, peneliti membuat kesimpulan yang didukung dengan bukti yang kuat pada tahap pengumpulan data. Kesimpulan adalah jawaban dari rumusan masalah yang telah dipaparkan sejak awal oleh peneliti.



## BAB IV

### HASIL DAN PEMBAHASAN

Sejarah singkat Kota Malang, Kota Malang mulai tumbuh dan berkembang setelah hadirnya pemerintah kolonial Belanda, terutama ketika mulai di operasikannya jalur kereta api pada tahun 1879. Berbagai kebutuhan masyarakatpun semakin meningkat terutama akan ruang gerak melakukan berbagai kegiatan. Akibatnya terjadilah perubahan tata guna tanah, daerah yang terbangun bermunculan tanpa terkendali. Perubahan fungsi lahan mengalami perubahan sangat pesat, seperti dari fungsi pertanian menjadi perumahan dan industri. Malang merupakan sebuah Kerajaan yang berpusat di wilayah Dinoyo, dengan rajanya Gajayana.

#### A. Gambaran Umum Kota Malang

##### 1. Kondisi Fisik Geografis Kota Malang

Sebagaimana diketahui secara umum Kota Malang merupakan salah satu kota tujuan wisata di Jawa Timur karena potensi alam dan iklim yang dimiliki. Kota Malang juga merupakan kota terbesar kedua di Jawa Timur setelah Kota Surabaya. Letaknya yang berada ditengah-tengah wilayah Kabupaten Malang secara astronomis terletak pada posisi  $112.06^{\circ} - 112.07^{\circ}$  Bujur Timur ,  $7.06^{\circ} - 8.02^{\circ}$  Lintang Selatan dengan batas wilayah:

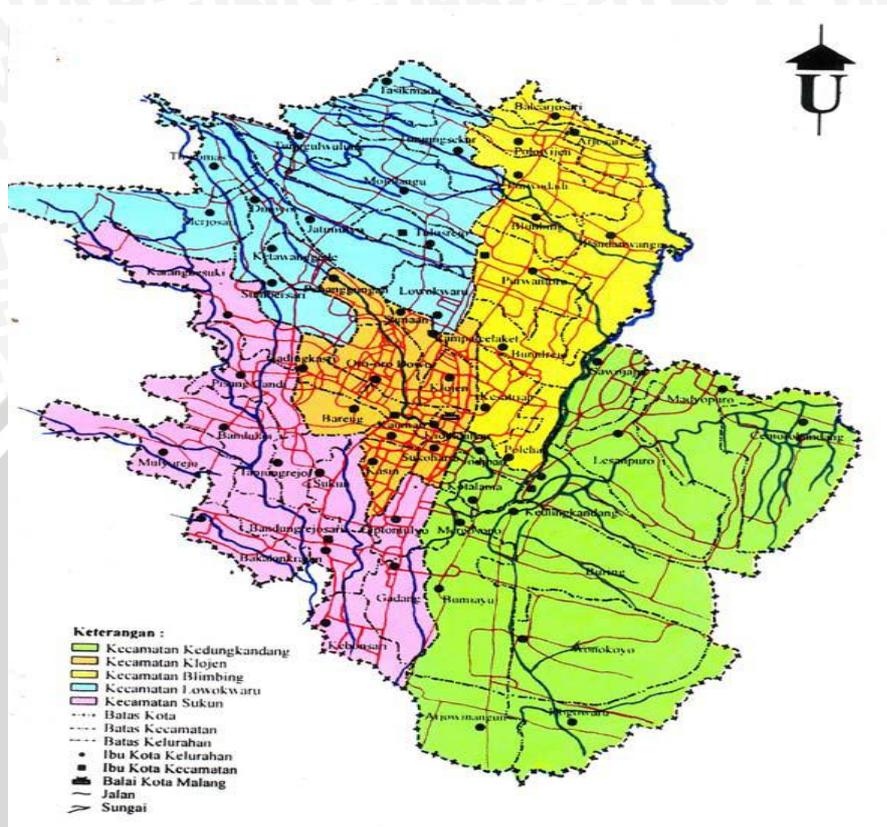
- a. Sebelah Utara: Kec. Singosari dan Kec. Karangploso Kab. Malang.
- b. Sebelah Timur: Kec. Pakis dan Kec. Tumpang Kab Malang.

- c. Sebelah Selatan: Kec. Tajinan dan Kec. Pakisaji Kab. Malang.
- d. Sebelah Barat : Kec. Wagir dan Kec. Dau Kab Malang  
(Malang Dalam Angka, 2013).

Luas wilayah Kota Malang sebesar 110,06 km<sup>2</sup> yang terbagi dalam lima kecamatan yaitu Kecamatan Kedungkandang, Sukun, Klojen, Blimbing dan Lowokwaru. Potensi alam yang dimiliki Kota Malang adalah letaknya yang di atas permukaan air laut. Salah satu lokasi yang paling tinggi adalah Pegunungan Buring yang terletak disebelah timur Kota Malang. Dari atas pegunungan ini indah antara lain dari arah Barat terlihat barisan Gunung Kawi dan Panderman, sebelah utara Gunung Arjuno, Sebelah Timur Gunung. Sedangkan sungai yang mengalir di Wilayah Kota Malang adalah Sungai Brantas, Amprong dan Bango. Wilayah Kota Malang bukanlah sebagai dataran yang rata, melainkan terdiri dari jalan-jalan dan tanah-tanah yang bergelombang. Hal tersebut dikarenakan letak Kota Malang yang dikelilingi banyak pegunungan.

Dari hasil pengamatan Stasiun Klimatologi Karangploso Curah hujan yang relatif tinggi terjadi pada bulan Pebruari, Maret, dan April. Sedangkan pada bulan Juni dan September curah hujan relatif rendah. Kecepatan angin maksimum terjadi di bulan Agustus, September dan Juni.

### PETA WILAYAH KOTA MALANG



**Gambar 4. Peta Wilayah Kota Malang**  
 Sumber: Profil Kota Malang, 2014

Kota Malang terdiri dari lima kecamatan yang ada dan terbagi atas 57 kelurahan. Berdasarkan klasifikasi dari kemampuan kelurahan dalam membangun wilayahnya tercatat seluruh kelurahan masuk ke dalam kategori kelurahan swasembada, artinya hampir seluruh kelurahan yang ada telah mampu menyelenggarakan pemerintahannya dengan mandiri. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, aparatur pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat mempunyai peran yang penting menyelenggarakan berbagai tugas baik itu tugas-tugas umum pemerintahan, tugas pembangunan maupun dalam tugas memberikan pelayanan kepada masyarakat (publik).

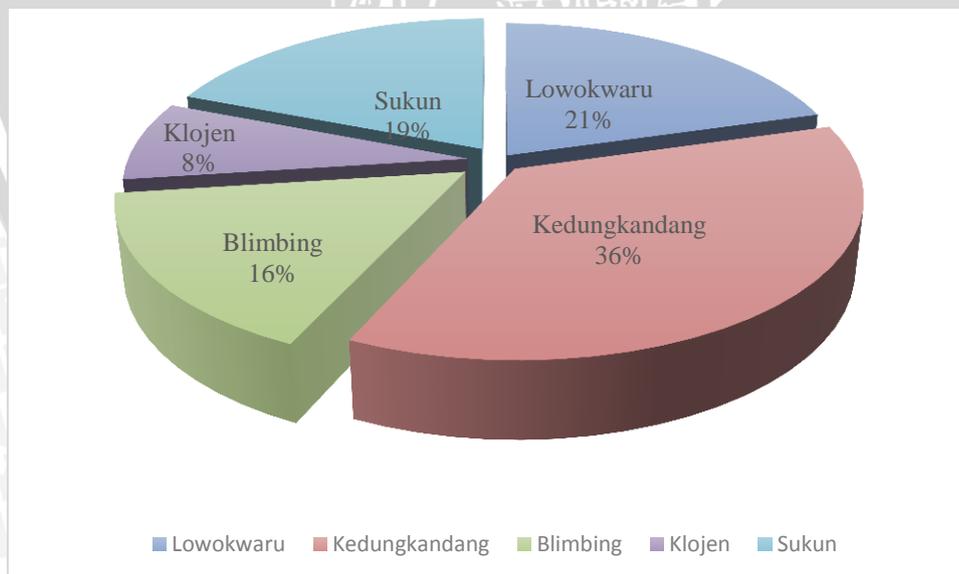


**Tabel 1. Nama-nama Kelurahan menurut Kecamatan di Kota Malang**

No	Kecamatan				
	Kedungkandang	Sukun	Klojen	Blimbing	Lowokwaru
1	Arjowinangun	Kebonsari	Kasin	Jodipan	Merjosari
2	Tlogowaru	Gadang	Sukoharjo	Polehan	Dinoyo
3	Wonokoyo	Ciptomulyo	Kidul Dalem	Kesatrian	Sumbersari
4	Bumiayu	Sukun	Kauman	Bunulrejo	Ketawanggede
5	Buring	Bandungrejosari	Bareng	Puwantoro	Jatimulyo
6	Mergosono	Bangkalan	Gading Kasri	Pandanwangi	Lowokwaru
7	Kotalama	Krajan	Oro Oro Dowo	Blimbing	Tulusrejo
8	Kedungkandang	Mulyorejo	Klojen	Purwodadi	Mojolangu
9	Sawojajar	Bandulan	Rampal	Polowijen	Tanjungsekar
10	Madyopuro	Tanjungrejo	Celaket	Arjosari	Tasikmadu
11	Lesanpuro	Pisangcandi	Samaan	Balearjosari	Tunggulwulung
12	Cemorokandang	Karangbesuki	Penanggungan		Tlogomas

Sumber :BPS KotaMalang, 2014

Berdasarkan tabel 1 dapat diketahui bahwa Kota Malang terdiri dari lima kecamatan yaitu Kedungkandang, Sukun, Klojen, Blimbing, dan Lowokwaru dengan masing-masing kecamatan terdiri dari beberapa kelurahan. Kecamatan Kedungkandang dan Lowokwaru terdiri dari 12 kelurahan, Kecamatan Sukun, Blimbing, Klojen masing-masing terdiri dari 11 kelurahan.

**Gambar 5. Luas Wilayah Kota Malang Menurut Kecamatan**

Sumber: BPS KotaMalang, 2014

Berdasarkan gambar 2 tersebut dapat dilihat bahwa terdapat lima Kecamatan di Kota Malang. Kecamatan dengan wilayah terluas adalah Kedungkandang dengan persentase sebesar 36% dari total wilayah kemudian untuk kecamatan yang luasnya urutan terakhir adalah Klojen dengan 8% dari total wilayah. Luas kecamatan Lowokwaru dengan persentase 21%, Sukun 19%, dan Blimbing 16%.

Berdasarkan hasil tersebut dapat disimpulkan bahwa Kota Malang mulai tumbuh dan berkembang setelah hadirnya pemerintah kolonial Belanda, terutama ketika mulai di operasikannya jalur kereta api pada tahun 1879. Kota Malang merupakan salah satu kota tujuan wisata di Jawa Timur karena potensi alam dan iklim yang dimiliki. Selain itu Kota Malang juga merupakan kota terbesar kedua di Jawa Timur setelah Kota Surabaya. Di Kota Malang terdapat lima Kecamatan. Kecamatan dengan wilayah terluas adalah Kedungkandang dengan persentase sebesar 36% dari total wilayah kemudian untuk kecamatan yang luasnya urutan terakhir adalah Klojen dengan 8% dari total wilayah. Luas kecamatan Lowokwaru dengan persentase 21%, Sukun 19%, dan Blimbing 16%.

## **2. Visi dan Misi Kota Malang**

- a. Visi:** Terwujudnya Kota Malang yang Mandiri, Berbudaya, Sejahtera dan Berwawasan Lingkungan.

Mandiri, artinya bahwa kedepan Kota Malang diharapkan mampu membiayai sendiri seluruh penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan dengan memanfaatkan segala sumber daya lokal (SDA, Potensi Daerah SDM yang dimiliki).

Berbudaya, artinya bahwa pelaksanaan otonomi daerah tetap mengedepankan nilai-nilai Ke-Tuhanan, nilai-nilai kemanusiaan dan nilai-nilai kehidupan sosial masyarakat Kota Malang dan mengembangkan pendidikan untuk mengantisipasi perkembangan Kota Malang menuju Kota Metropolitan.

Sejahtera, artinya bahwa pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan di Kota Malang kesemuanya diarahkan pada kesejahteraan masyarakat kota, baik secara materiil maupun spiritual. Berwawasan Lingkungan, artinya bahwa pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan tetap berupaya menjaga kelestarian alam dan kualitas lingkungan serta pemukiman Kota Malang.

**b. Misi:**

- 1) Mewujudkan Kota Malang sebagai Kota Pendidikan melalui peningkatan kualitas pendidikan bagi masyarakat miskin perkotaan;
- 2) Mewujudkan Kota Malang sebagai Kota Sehat melalui peningkatan kualitas kesehatan masyarakat bagi masyarakat kurang mampu dan meningkatkan penghijauan kota;
- 3) Mewujudkan semangat dan cita-cita reformasi dalam upaya pemulihan ekonomi kota menuju terwujudnya Indonesia baru berlandaskan pada: negara dengan pondasi sistem kehidupan ekonomi, sosial, budaya, yang dijiwai prinsip-prinsip demokrasi kebangsaan dan keadilan sosial dalam ikut serta menertibkan persatuan dan kesatuan, serta kerukunan Kota Malang;
- 4) Mewujudkan tuntutan reformasi dalam tatanan sistem politik pemerintahan dan tatanan paradigma pembangunan berdasarkan pada

wawasan kebangsaan, demokrasi, persatuan dan kesatuan, otonomi daerah, iman dan takwa, budi pekerti, hak asasi manusia dan keadilan sosial;

- 5) Mewujudkan upaya reformasi melalui pembenahan sistem administrasi publik dan sistem administrasi kebijakan publik, dengan syarat rasa kebersamaan seluruh masyarakat yang pluralistik, persatuan dan kesatuan, kerjasama dan merupakan gerakan rakyat;
- 6) Menjadikan tekad mengentaskan kemiskinan menjadi landasan prioritas pembangunan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa;
- 7) Mendayagunakan secara optimal potensi penduduk, posisi geografis strategis, dan sumber daya alam yang memadai untuk memajukan masyarakat Kota Malang dan kontribusi maksimal bagi kemajuan dan kesejahteraan bangsa.

### 3. Pemerintahan

Dari lima kecamatan yang ada terbagi atas 57 kelurahan. Berdasarkan klasifikasi dari kemampuan kelurahan dalam membangun wilayahnya tercatat seluruh kelurahan masuk ke dalam kategori kelurahan Swasembada. Artinya hampir seluruh kelurahan yang ada telah mampu menyelenggarakan pemerintahannya dengan mandiri. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, aparatur pemerintah sebagai abdi negara dan abdi masyarakat mempunyai peran yang penting menyelenggarakan berbagai tugas baik itu tugas-tugas umum pemerintahan, tugas pembangunan maupun dalam tugas dalam pelayanan kepada masyarakat (publik).

Berdasarkan data dari Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang tercatat 8.225 Pegawai Negeri Sipil yang berada di bawah Pemerintahan Kota Malang. Pelayanan terhadap masyarakat yang dapat diberikan oleh para aparatur pemerintah antara lain penerbitan akte kelahiran, kematian, perkawinan, perceraian dan pengangkatan anak. Selain itu juga diterbitkan berbagai sertifikat hak atas tanah. Pemerintah Kota Malang selalu berusaha meningkatkan kemampuan aparaturnya baik melalui pendidikan formal maupun informal.

Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan dari lima kecamatan yang ada terbagi atas 57 kelurahan. Berdasarkan klasifikasi dari kemampuan kelurahan dalam membangun wilayahnya tercatat seluruh kelurahan masuk ke dalam kategori kelurahan Swasembada dan Badan Kepegawaian Daerah Kota Malang tercatat 8.225 Pegawai Negeri Sipil yang berada di bawah Pemerintahan Kota Malang.

#### **4. Kependudukan dan Tenaga Kerja**

Menurut hasil Proyeksi Penduduk pada tahun 2007 penduduk Kota Malang sebanyak 816.444 jiwa yang terdiri dari penduduk laki-laki sebanyak 407.959 jiwa dan penduduk perempuan sebanyak 408.485 jiwa. Dengan demikian rasio jenis kelamin penduduk Kota Malang sebesar 99,87. Ini artinya bahwa setiap 100 penduduk perempuan terdapat 99 penduduk laki-laki. Berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2000, pada periode 1990–2000 rata-rata laju pertumbuhan penduduk setiap tahunnya adalah 0,86 %. Dilihat dari penyebarannya, diantara 5 kecamatan yang ada Kecamatan Lowokwaru memiliki penduduk terbanyak yaitu sebesar 194.331 jiwa, kemudian diikuti oleh kecamatan Kedungkandang (182.534

jiwa), Kecamatan Sukun (170.201 jiwa), Kecamatan Blimbing (167.555 jiwa) dan Kecamatan Klojen (101.823 jiwa). Sedangkan wilayah dengan kepadatan penduduk tertinggi terjadi di wilayah Kecamatan Klojen yaitu mencapai 11.531 jiwa per Km<sup>2</sup>, sedangkan terendah di wilayah Kecamatan Kedungkandang sebesar 4.576 jiwa per Km<sup>2</sup>.

Jumlah pencari kerja pada tahun 2006 yang terdaftar sebanyak 26.703 orang pencari kerja laki-laki dan perempuan sebanyak 22.446 orang. Sementara jumlah lowongan kerja yang tersedia 2.003 orang. Dengan demikian masih terjadi kesenjangan antara jumlah pencari kerja dengan jumlah lowongan kerja yang tersedia.

Berdasarkan penjelasan tersebut maka kependudukan dan jumlah tenaga kerja yang ada di Kota Malang sangat banyak bahkan antara lowongan kerja yang tersedia dan jumlah pencari kerja tidak seimbang, hal ini dapat memicu banyaknya terjadi pengangguran.

## 5. **Ekonomi**

Salah satu cara untuk mengetahui kinerja dari suatu wilayah antara lain dengan melihat seberapa besar nilai tambah yang dihasilkan oleh faktor-faktor produksi yang ada di suatu wilayah. Besaran nilai tambah yang dihasilkan oleh faktor-faktor produksi tersebut umumnya disebut dengan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Penghitungan besaran PDRB tersebut dapat dihitung dengan tiga pendekatan yaitu, pendekatan produksi, pendapatan dan pengeluaran. Berdasarkan pendekatan produksi, dari seluruh faktor produksi yang ada dikelompokkan kedalam sembilan sektor, dimana faktor produksi tersebut dinilai

berdasarkan atas harga tahun berjalan /berlaku dan atas harga dasar pada tahun dasar (konstan) tertentu. Tahun yang digunakan sebagai tahun dasar perhitungan adalah tahun 2000.

Dari hasil penghitungan, besaran nominal PDRB atas dasar berlaku pada tahun 2007 sebesar 20.543.001,92 (Juta Rp), sedangkan atas dasar harga konstan sebesar 11.380.769,63 (Juta Rp). Sektor yang memberikan andil cukup signifikan secara berurutan adalah Sektor Industri Pengolahan, Perdagangan, Hotel dan Restoran, Jasa-jasa, Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan, Angkutan dan Komunikasi. Salah satu indikator lain yang dapat menggambarkan kemajuan suatu wilayah adalah pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi tersebut dapat dihitung dari perubahan PDRB atas dasar harga konstan, dimana keadaan ini dapat menggambarkan kenaikan jumlah produksi dengan menghilangkan faktor perubahan harga. Pertumbuhan ekonomi Kota Malang pada tahun 2007 adalah 5,98 persen. Sektor yang mendukung pertumbuhan ekonomi antara lain Sektor Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan (7,12 persen), Perdagangan, Hotel dan Restoran (6,68 persen), Bangunan (0,28 persen), Jasa-jasa (5,79 persen), Industri Pengolahan (5,41 persen), angkutan dan Komunikasi (4,0 persen), dan Listrik, Gas dan Air Bersih (3,54 persen).

Berdasarkan penjelasan tersebut kemajuan pertumbuhan ekonomi Kota Malang melalui berbagai sektor diantaranya, sektor yang memberikan andil cukup signifikan secara berurutan adalah Sektor Industri Pengolahan, Perdagangan, Hotel dan Restoran, Jasa-jasa, Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan, Angkutan dan Komunikasi.

## **B. Profil Dinas Pendidikan Kota Malang**

### **VISI**

“Terwujudnya Insan Kota Malang yang Cerdas. Bermartabat dan mampu bersaing di era global”

### **MISI:**

- a) “Mewujudkan Masyarakat yang terdidik berdasarkan nilai-nilai spritual yang agamis, toleran dan setara”
- b) “Mewujudkan Pendidikan Kota Malang yang Berkualitas, dan Terjangkau bagi Masyarakat”
- c) “Mewujudkan Kualitas Tata Kelola dan Pelayanan Pendidikan”

#### **a. Tugas Pokok Dinas Pendidikan**

Dinas Pendidikan Kota Malang mempunyai tugas pokok menyusun dan melaksanakan kebijakan daerah di bidang pendidikan sesuai dengan kebijakan Kepala Daerah Kota Malang.

#### **b. Fungsi Dinas Pendidikan**

Untuk melaksanakan tugas pokok, Dinas Pendidikan mempunyai fungsisebagai berikut:

1. Merumuskan dan melaksanakan kebijakan teknis di bidang pendidikan.
2. Menyusun dan melaksanakan rencana strategis dan rencana kerja di bidang pendidikan.

3. Melakukan sosialisasi pelaksanaan kurikulum pendidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Mengadakan pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan usia dini, pendidikan dasar, menengah, dan pendidikan non formal.
5. Melaksanakan pembinaan kelembagaan pendidikan usia dini, pendidikan dasar, menengah, dan pendidikan non formal.
6. Melaksanakan dan mengawasi kegiatan pendidikan non formal.
7. Mengawasi pelaksanaan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan non formal.
8. Mengadakan pembinaan dan memberikan usulan penempatan tenaga fungsional kependidikan.
9. Memberikan pertimbangan teknis perijinan di bidang pendidikan.
10. Memberi dan mencabut perijinan di bidang pendidikan sesuai kewenangannya.
11. Menetapkan pelaksanaan kalender pendidikan dan jumlah jam belajar efektif setiap tahun bagi pendidikan dasar, menengah, dan non formal.
12. Memfasilitasi akreditasi lembaga pendidikan dan sertifikasi kompetensi tenaga fungsional kependidikan.
13. Mensosialisaikan dan melaksanakan uji kompetensi siswa, warga belajar dan penilaian hasil belajar secara nasional.
14. Melaksanakan koordinasi, memfasilitasi, memonitoring, dan mengevaluasi pelaksanaan ujian nasional
15. Memfasilitasi penyelenggara sekolah bertaraf internasional untuk menerapkan 8 (delapan) SNP plus.

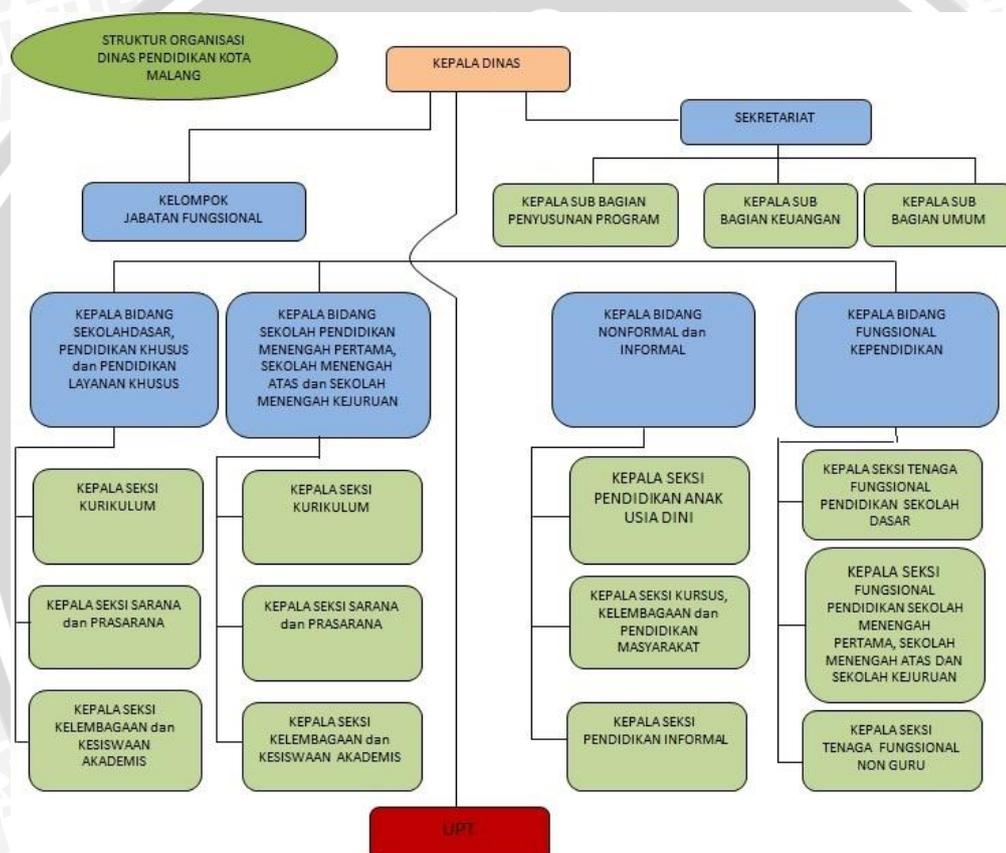
16. Melaksanakan dan mengawasi kerjasama dengan lintas sektoral untuk mendukung terwujudnya pendidikan bertaraf internasional.
17. Melaksanakan pembinaan bidang seni dan olah raga.
18. Melaksanakan dan mendampingi dalam pelaksanaan Standar Pelayanan Minimal (SPM).
19. Menyusun dan melaksanakan Standar Pelayanan Publik (SPP) untuk meningkatkan persentase Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM).
20. Mengelola pengaduan masyarakat di bidang pendidikan.
21. Melaksanakan administrasi umum meliputi penyusunan program, ketatalaksanaan, ketatausahaan, keuangan, kepegawaian, kerumahtangaan, perlengkapan, kehumasan, perpustakaan, dan kearsipan.
22. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh kepala daerah.

Dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi pendidikan, telah ditetapkan struktur organisasi yang menjadi wadah penggerak berjalannya fungsi secara optimal. Pendidikan merupakan hal yang begitu penting guna untuk menunjang pembangunan nasional negeri ini. Oleh karena itu, sangatlah proporsional jika lingkup ini dikelola secara khusus melalui satuan organisasi Dinas Pendidikan Kota Malang.

### c. Struktur Organisasi

Dasar pembentukan struktur organisasi Dinas Pendidikan Kota Malang adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 6 tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah (lembaran Daerah Kota Malang Tahun 2012 nomor 6, Tambahan Lembaran Daerah Kota Malang nomor 4);
2. Peraturan Walikota Malang Nomor 42 Tahun 2012 tentang Uraian Tugas Pokok, Fungsi dan Tata Kerja Dinas Pendidikan Kota Malang.



**Gambar 6. Struktur Organisasi Dinas Pendidikan Kota Malang**  
 Sumber : Dinas Pendidikan Kota Malang

## **B. Penyajian Data**

### **1. Implementasi Program Pendidikan Gratis yang diprogramkan oleh Dinas Pendidikan Kota Malang**

Pendidikan gratis dapat dimaknai sebagai upaya membebaskan biaya pendidikan bagi peserta didik di sekolah sebagai perwujudan dari upaya membuka akses yang luas bagi masyarakat untuk memperoleh pendidikan yang merupakan hak dari setiap warga negara sebagaimana amanat UUD 1945.

Pendidikan gratis yang dikeluarkan oleh pemerintah itu diaplikasikan dalam program BOS. Secara umum, program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar 9 tahun yang bermutu. Kebijakan pendidikan gratis merupakan kebijakan publik. Melalui kebijakan ini bisa dilihat sejauh mana pemerintah melakukan kewajibannya untuk memenuhi hak setiap warganegara untuk mendapatkan pendidikan. Karena itu, hanya memberitakan ribuan lulusan SD tidak mendapat kursi di SMP Negeri tidak cukup. Kebijakan tersebut sangat sempurna, tetapi ketika berada di lapangan pasti akan mengalami penyesuaian situasi dan kondisi sekolah.

Hasil wawancara dengan Bapak Imam Hambali menunjukkan bahwa Dinas Pendidikan Kota Malang melakukan Program Pendidikan Gratis ini tidak semudah membalikkan telapak tangan. Hal ini dapat dijelaskan bahwa pengadaan Program Pendidikan Gratis adalah untuk mengatasi masalah pendidikan dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan Kota Malang berdasarkan data yang diperoleh. Maka implementasi Program Pendidikan Gratis ini diharapkan lebih optimal, sehingga apa yang menjadi tujuan dan harapan dari program ini dapat

terwujud. Implementasi program untuk meningkatkan mutu pendidikan harusnya berjalan secara terus menerus, agar masyarakat dapat mengenyam pendidikan yang lebih baik tanpa mengeluarkan biaya yang cukup mahal, seperti yang disampaikan oleh Bapak Imam Hambali Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang, sebagai berikut:

“Jadi Program Pendidikan Gratis itu semenjak Abah Anton naik maka SD dan SMP Negeri wajib gratis. Intinya, tidak boleh ada anak usia sekolah di kota Malang yang tidak menenyam pendidikan dasar.” (Hasil wawancara dengan Bapak Imam Hambali, 25 Agustus 2016).

Berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 50 Tahun 2013 tentang Pengaturan Biaya Satuan Pendidikan Dasar kebijakan pendidikan gratis jenjang Pendidikan Dasar memiliki tujuan sebagai berikut : a. Membantu meringankan beban biaya pendidikan yang ditanggung oleh masyarakat atau orang tua. b. Mengurangi kesenjangan mutu dan pelayanan pendidikan antar sekolah. c. Meningkatkan pencapaian Angka Partisipasi Kasar, Angka Partisipasi Murni, Angka Transisi pada anak usia sekolah 7-15 tahun. d. Mengurangi angka putus sekolah.

Sasaran kebijakan pendidikan gratis jenjang Pendidikan Dasar adalah seluruh peserta didik yang duduk pada jenjang SD dan SMP, baik yang berasal dari keluarga mampu maupun tidak mampu. Khususnya Pendidikan Menengah sasaran kebijakan pendidikan gratis adalah peserta didik dari keluarga tidak mampu. Berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 50 Tahun 2013 tentang Pengaturan Biaya Satuan Pendidikan Dasar, kriteria peserta didik dari keluarga tidak mampu sebagai berikut : a. Peserta didik yang berasal dari keluarga tidak mampu merupakan penduduk Kota Malang yang dibuktikan dengan kartu

keluarga yang diterbitkan oleh pejabat berwenang. b. Sekolah bersama Komite Sekolah membuat daftar nama peserta didik yang berhak mendapatkan bantuan pendidikan dari Pemerintah Kota berdasarkan data keluarga tidak mampu yang telah ditetapkan oleh Badan Pusat Statistik Kota Malang.

Pelaksanaan Program Pendidikan Gratis yang berkelanjutan dapat mempercepat pencapaian target sebagai Kota Pendidikan selain itu juga meningkatkan mutu pendidikan Kota Malang. Dana Bantuan Program Pendidikan Gratis di kota Malang diberikan langsung pada Sekolah Dasar maupun Menengah Pertama di Kota Malang. Bantuan tunai untuk biaya operasional pendidikan, sekolah, maupun siswa merupakan realisasi Program Pendidikan Gratis yang dilaksanakan Dinas Pendidikan Kota Malang, seperti yang disampaikan oleh Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang.

“Implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota Malang berdampak baik artinya Angka Partisipasi Kasar (APK) semakin turun dan Angka Partisipasi Murni (APM) semakin naik. Jadi anak usia sekolah dasar sudah hampir semua sekolah dimana ada pembatasan untuk luar kota dibatasi sampai 5%. Hal ini bisa menaikkan APM-nya. Terus walaupun pendidikan gratis, tapi kualitas pendidikan di Kota Malang insya allah sudah unggul artinya sudah mampu bersaing jadi banyak lomba-lomba yang dimenangkan oleh siswa Kota Malang termasuk lembaganya. Dampak program pendidikan gratis ini tetap meningkatkan kualitas pendidikan Kota Malang.”(Hasil wawancara dengan Bapak Imam Hambali 25 Agustus 2016).

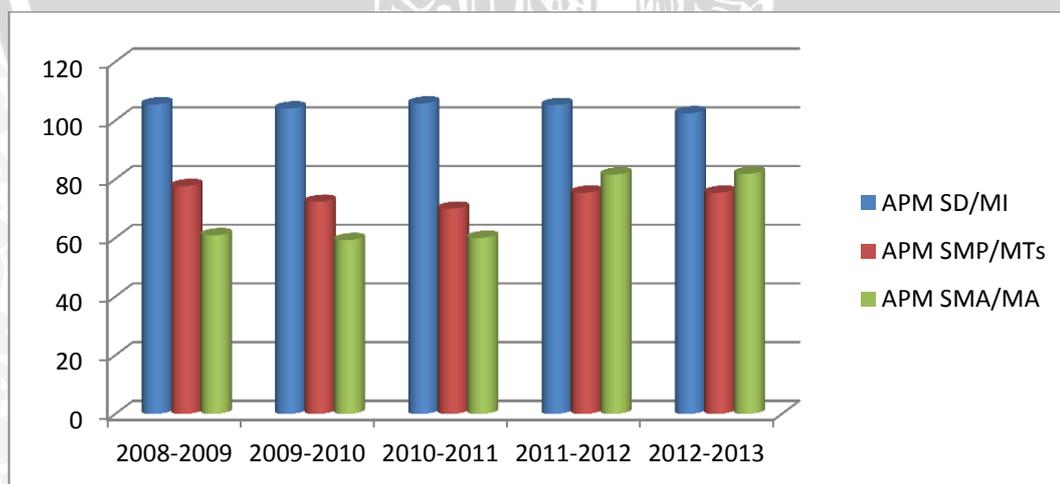
Pada dasarnya Program Pendidikan Gratis adalah program yang memberikan bantuan biaya kepada peserta didik di sekolah. Tujuan utama Program Pendidikan Gratis adalah membantu meringankan beban biaya pendidikan yang ditanggung oleh masyarakat atau orang tua, mengurangi kesenjangan mutu dan pelayanan pendidikan antar sekolah, meningkatkan

pencapaian Angka Partisipasi Kasar, Angka Partisipasi Murni, Angka Transisi pada anak usia sekolah 7-15 tahun, serta mengurangi angka putus sekolah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Imam Hambali maka menurut peneliti Program Pendidikan Gratis ini sebenarnya mirip dengan Program BOS yang membedakan hanyalah sumber anggarannya. Jika Program BOS dari pemerintah pusat sumber anggaran berasal dari APBN. Sedangkan, Program Pendidikan Gratis ini sumber anggaran berasal dari APBD. Dimana Program Pendidikan Gratis ini diadakan dalam rangka menutupi kekurangan biaya pada Program BOS. Program Pendidikan Gratis sendiri dicanangkan Walikota Malang H. Mochamad Anton sebagai program unggulan atau bisa dikatakan program janji kampanye pada saat pemilihan kepala daerah.

### KONDISI INDIKATOR PENDIDIKAN 5 (LIMA) TAHUN TERAKHIR

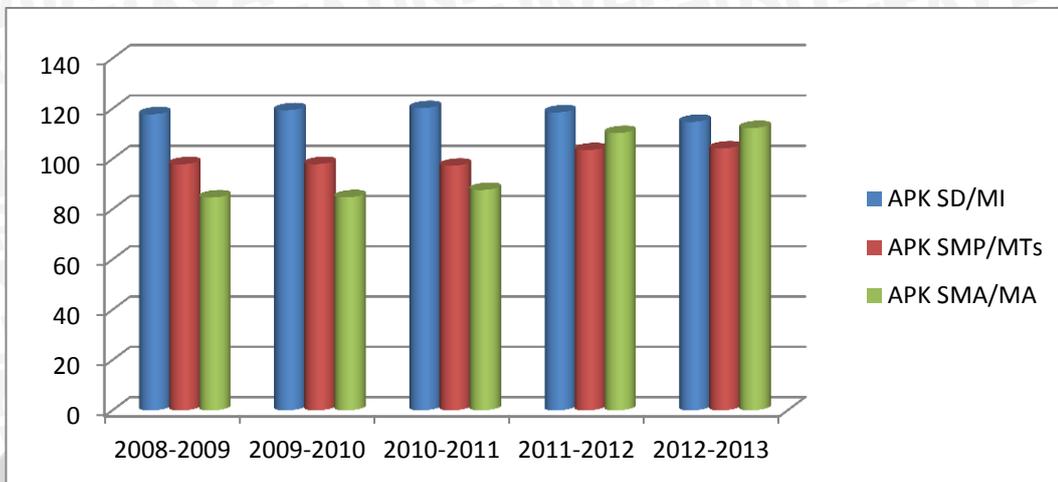
#### GRAFIK ANGKA PARTISIPASI MURNI (APM)



**Grafik 1. Grafik Angka Partisipasi Murni (APM)**

Sumber: <http://diknas.malangkota.go.id>

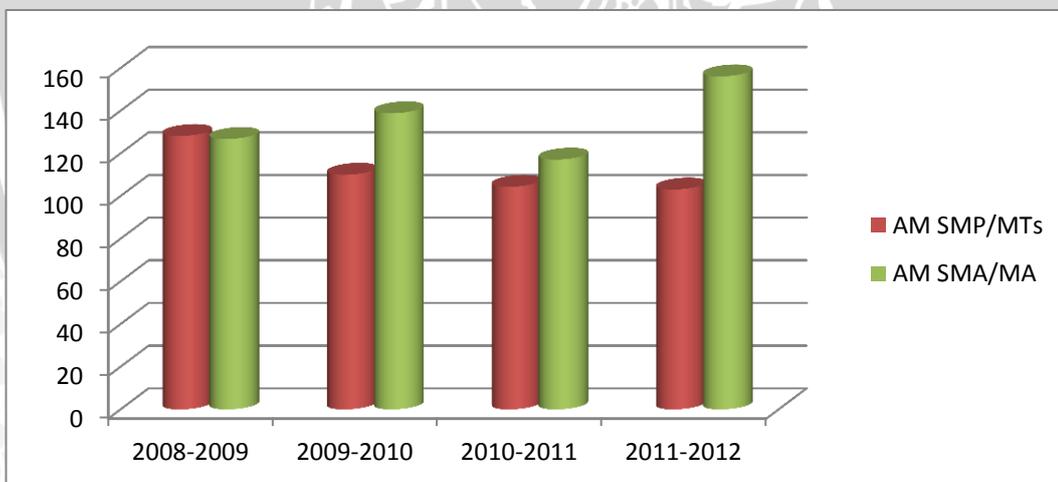
**GRAFIK ANGKA PARTISIPASI KASAR (APK)**



**Grafik 2. Grafik Angka Partisipasi Kasar(APK)**

Sumber: <http://diknas.malangkota.go.id>

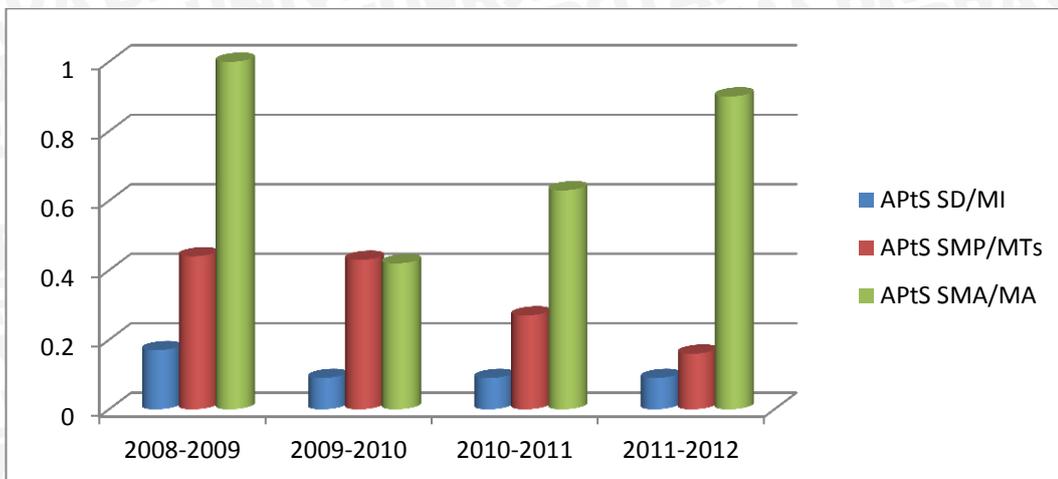
**GRAFIK ANGKA TRANSISI / MELANJUTKAN (AM)**



**Grafik 3. Grafik Angka Transisi/Melanjutkan(AM)**

Sumber: <http://diknas.malangkota.go.id>

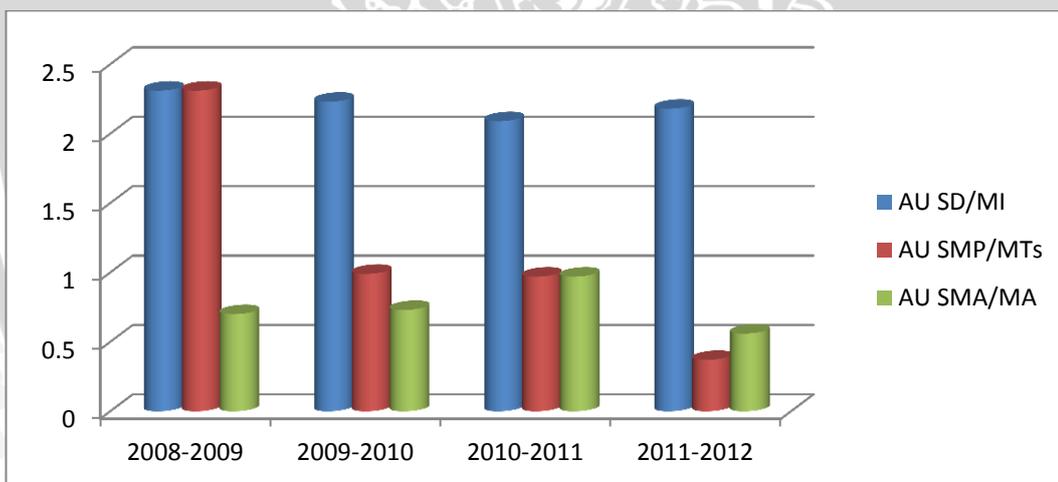
**GRAFIK ANGKA PUTUS SEKOLAH (APtS)**



**Grafik 4. Grafik Angka Putus Sekolah(APtS)**

Sumber: <http://diknas.malangkota.go.id>

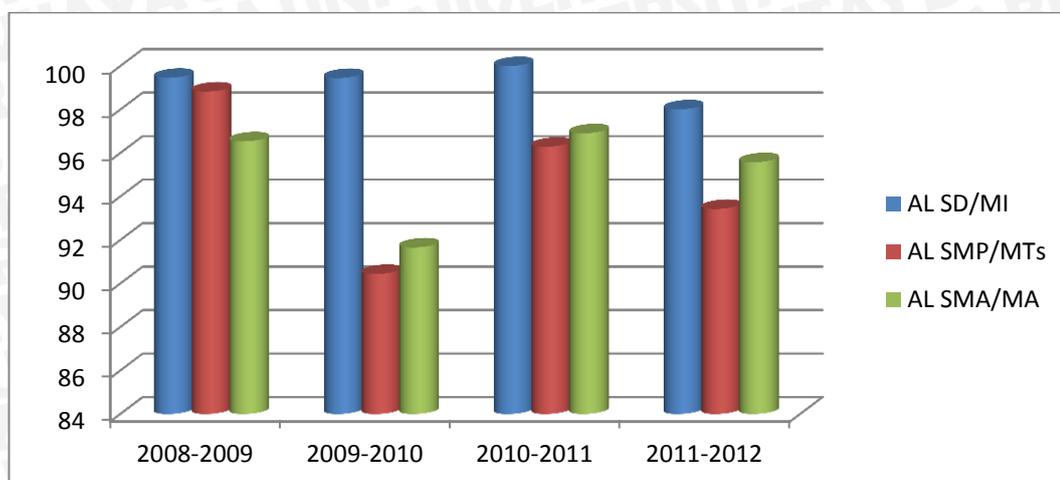
**GRAFIK ANGKA MENGULANG (AU)**



**Grafik 5. Grafik Angka Mengulang(AU)**

Sumber: <http://diknas.malangkota.go.id>

### GRAFIK ANGKA LULUSAN (AL)



**Grafik 6. Grafik Angka Lulusan(AL)**

Sumber: <http://diknas.malangkota.go.id>

**Tabel 2. Indikator Pendidikan Jenjang SD/MI Kota Malang**

INDIKATOR	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
APM	105,50 %	104,08 %	105,79 %	105,26 %	102,44 %
APK	117,80 %	119,40 %	120,24 %	118,56 %	114,78 %
APtS	0,17 %	0,09 %	0,09 %	0,09 %	0,05 %
AU	2,31 %	2,23 %	2,09 %	2,18 %	1,93 %
AL	99,46 %	99,45 %	100,00 %	98,01 %	99,21 %

Sumber: <http://diknas.malangkota.go.id>

**Tabel 3. Indikator Pendidikan Jenjang SMP/MTs Kota Malang**

INDIKATOR	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
APM	77,65 %	72,27 %	69,94 %	75,42 %	75,38 %
APK	97,93 %	97,99 %	97,32 %	103,51 %	104,19 %
AM	128,17 %	110,00 %	104,35 %	103,09 %	105,49 %
APtS	0,44 %	0,43 %	0,27 %	0,16 %	0,19 %
AU	2,31 %	0,99 %	0,97 %	0,37 %	0,41 %
AL	98,83 %	90,44 %	96,29 %	93,43 %	99,63 %

Sumber: <http://diknas.malangkota.go.id>

**Tabel 4. Indikator Pendidikan Jenjang SMA/MA Kota Malang**

INDIKATOR	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013
APM	60,89 %	59,24 %	60,02 %	81,59 %	81,88 %
APK	84,70 %	84,78 %	87,69 %	110,31 %	112,32 %
AM	126,78 %	138,83 %	117,10 %	156,10 %	141,81 %
APtS	1,00 %	0,42 %	0,63 %	0,90 %	0,72 %
AU	0,70 %	0,73 %	0,97 %	0,56 %	0,69 %
AL	96,54 %	91,66 %	96,91 %	95,58 %	99,08 %

Sumber: <http://diknas.malangkota.go.id>

Dari tabel diatas dapat dijelaskan, bahwa Program Pendidikan Gratis difokuskan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pemberdayaan sekolah maupun anak usia sekolah dapat dikatakan berhasil bahwasannya APM menjadi naik dan sebaliknya APK nya menjadi menurun. Di bidang pembiayaannya, anggaran Program Pendidikan Gratis dialokasikan melalui anggaran belanja daerah tanpa bersyarat, artinya bagi peserta yang menerima Program Pendidikan Gratis wajib sekolah yang berusia sekolah 7-15 tahun. Dalam jangka pendek Program Pendidikan Gratis diharapkan dapat mengurangi beban pengeluaran biaya pendidikan orang tua wali murid, sedangkan dalam jangka panjang diharapkan dapat memutus rantai anak putus sekolah antar generasi. Karena minimnya akses anak usia sekolah yang kurang mampus menyebabkan rendahnya tingkat pendidikan masyarakat. Disatu sisi, Program Pendidikan Gratis merupakan bantuan pendidikan yang dimaksudkan demi pemenuhan kebutuhan dasar terutama pendidikan. Maka dalam pendataan target populasi Program Pendidikan Gratis ini Dinas Pendidikan bekerjasama dengan berbagai pihak.

**a. Payung Hukum**

Jenis dan bentuk kebijakan program pendidikan gratis yaitu (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, (4) Undang-undang Badan Hukum Pendidikan Nomor 9 Tahun 2009, (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia

Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, (6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar, (7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, (8) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan, (9) Peraturan Walikota Malang Nomor 50 Tahun 2013 tentang Pengaturan Biaya Satuan Pendidikan Dasar, serta (10) Peraturan Walikota Malang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Rencana Induk Pendidikan Tahun 2013-2018.

Substansi isi dari jenis dan kebijakan program pendidikan gratis seperti tertuang dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 pasal 11 ayat (1) pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi (2) pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun. Pasal 34 Ayat (1) setiap warga negara yang berusia 6 tahun dapat mengikuti program wajib belajar, (2) pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, (3) wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat.

Tujuan dan Sasaran Program Pendidikan Gratis berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 50 Tahun 2013 tentang Pengaturan Biaya Satuan Pendidikan Dasar kebijakan pendidikan gratis jenjang Pendidikan Dasar memiliki

tujuan sebagai berikut : a. Membantu meringankan beban biaya pendidikan yang ditanggung oleh masyarakat atau orang tua. b. Mengurangi kesenjangan mutu dan pelayanan pendidikan antar sekolah. c. Meningkatkan pencapaian Angka Partisipasi Kasar, Angka Partisipasi Murni, Angka Transisi pada anak usia sekolah 7-15 tahun. d. Mengurangi angka putus sekolah.

Sasaran kebijakan pendidikan gratis jenjang Pendidikan Dasar adalah seluruh peserta didik yang duduk pada jenjang SD dan SMP, baik yang berasal dari keluarga mampu maupun tidak mampu. Khususnya Pendidikan Menengah sasaran kebijakan pendidikan gratis adalah peserta didik dari keluarga tidak mampu. Berdasarkan Peraturan Walikota Malang Nomor 50 Tahun 2013 tentang Pengaturan Biaya Satuan Pendidikan Dasar, kriteria peserta didik dari keluarga tidak mampu sebagai berikut : a. Peserta didik yang berasal dari keluarga tidak mampu merupakan penduduk Kota Malang yang dibuktikan dengan kartu keluarga yang diterbitkan oleh pejabat berwenang. b. Sekolah bersama Komite Sekolah membuat daftar nama peserta didik yang berhak mendapatkan bantuan pendidikan dari Pemerintah Kota berdasarkan data keluarga tidak mampu yang telah ditetapkan oleh Badan Pusat Statistik Kota Malang.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bapak Imam Hambali, payung hukum yang mendasari Program Pendidikan Gratis ini telah jelas dan tertuang dalam Peraturan Walikota Malang Nomor 50 Tahun 2013 tentang Pengaturan Biaya Satuan Pendidikan Dasar, seperti yang disampaikan oleh Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang, sebagai berikut:

“Jadi landasan hukum yang mendasari Program Pendidikan Gratis ini adalah Peraturan Walikota Malang Nomor 50 Tahun 2013 tentang Pengaturan Biaya Satuan Pendidikan Dasar.” (Hasil wawancara dengan Bapak Imam Hambali, 25 Agustus 2016).

**b. Sumber Anggaran**

Sumber anggaran untuk pelaksanaan Program Pendidikan Gratis ini juga sudah jelas bahwasannya berasal dari dana APBD Pemerintah Kota Malang, seperti yang telah dijelaskan oleh Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang, sebagai berikut:

“Dari APBD. Jadi untuk SD Negeri Pemerintah Kota Malang menganggarkan Rp 50.000 per siswa per bulan. Jadi sekitar Rp 44 miliar lebih anggaran untuk Program Pendidikan Gratis ini ”(Hasil wawancara dengan Bapak Imam Hambali, 25 Agustus 2016).

**c. Organisasi Pelaksana**

Organisasi pelaksanaannya meliputi pemerintah daerah beserta perangkatnya yang bertugas di bidang pendidikan dan organisasi swasta yang mampu artinya sekolah negeri maupun swasta yang mampu menjalankan Program Pendidikan Gratis ini. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang, sebagai berikut:

“Organisasi pemerintah dan swasta yang mampu. Jadi sekolah-sekolah negeri maupun swasta yang hidup segan mati tak mau dalam artian organisasi sekolah yang ingin menarik biaya namun takut tidak ada muridnya. Hal ini merupakan organisasi sekolah yang tidak terlalu maju.. lain halnya dengan sekolah swasta yang maju seperti Sabilillah dan Kautsar itu rata-rata SPP perbulan sudah mencapai lebih dari Rp 300.000. Jadi yang melaksanakan Program Pendidikan Gratis ini bisa organisasi pemerintah, sekolah negeri dalam hal ini bisa juga organisasi swasta yang mampu membiayai operasional sekolahnya.” (Hasil wawancara dengan Bapak Imam Hambali, 25 Agustus 2016).

**d. Biaya Operasional**

Hasil wawancara dengan Bapak Imam Hambali menjelaskan bahwa besaran biaya operasional yang disalurkan pemerintah Kota Malang kepada sekolah-sekolah yang menjalankan Program Pendidikan Gratis ini seperti yang disampaikan oleh Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang, sebagai berikut:

“Jadi untuk SD Negeri Pemerintah Kota Malang menganggarkan Rp 50.000 per siswa per bulan. Jadi sekitar Rp 44 miliar lebih anggaran untuk Program Pendidikan Gratis ini.” (Hasil wawancara dengan Bapak Imam Hambali, 25 Agustus 2016).

Biaya operasional yang termasuk dalam Program Pendidikan Gratis juga dijelaskan oleh Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang, sebagai berikut:

“Biaya operasional tersebut seperti membeli ATK, kegiatan BPDP, pengembangan perpustakaan, peningkatan guru, membayar DTT, membayar guru ekstra, membayar internet, membayar listrik, membayar air, membayar telepon, serta membayar buku siswa maupun buku pelajaran.” (Hasil wawancara dengan Bapak Imam Hambali, 25 Agustus 2016).

**e. Penyaluran dan Pencairan Dana**

Terdapat pula mekanisme pencairan dan penyaluran dana Program Pendidikan Gratis ini. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang, sebagai berikut:

“Untuk sekolah negeri tiap bulan kita salurkan melalui transfer langsung ke rekening sekolah.” (Hasil wawancara dengan Bapak Imam Hambali, 25 Agustus 2016).

#### f. **Pertanggungjawaban dan Evaluasi**

Seperti yang disampaikan oleh Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar

PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang, sebagai berikut:

“Kita sering memantau ke lapangan, apakah masih ada pungutan-pungutan dan apabila itu ada harus dikembalikan. Jadi yang terjadi selama ini ketika BPDP misalnya, sekolah punya rencana membangun musholla. Musholla itu selama ini memang tidak pernah ada anggaran APBD membangun mushollasehingga banyak sekolah-sekolah yang swadaya. Hal itu mestinya dikomunikasikan yang baik dengan wali murid. Banyak wali murid yang lapor ke dinas katanya ditarik pungutan padahal itu untuk membangun musholla itu kan sifatnya sumbangan sukarela. Jadi karena sumbangan mestinya kan juga tidak boleh ditentukan besarnya biaya. Jadi mungkin ada kesalah pahaman atau kurang pahaman dari pihak orangtua. Karena musholla tersebut apabila tidak ditekankan maka tidak akan cepat jadi. Kalo sumbangan sukarela mungkin lama musholla tersebut jadi. Sehingga sekolah mengambil sikap biaya minimal yang dapat disumbangkan. Kalo ada kasus seperti hal demikian kita selesaikan dengan musyawarah. Intinya iuran-iuran untuk membantu operasional sekolah sudah tidak ada.” (Hasil wawancara dengan Bapak Imam Hambali, 25 Agustus 2016).

Implementasi atau penerapan yang baik akan berdampak pada hasil dari program yang akan dilaksanakan. Implementasi yang baik dari Program Pendidikan Gratis diharapkan juga mampu mengurangi angka putus sekolah pada anak usia sekolah dengan cara meningkatkan kualitas mutu pendidikan seperti tidak adanya penarikan biaya operasional sekolah pada masyarakat. Program Pendidikan Gratis perlu diimplementasikan agar dirasakan menjadi lebih bermanfaat dan bertanggung jawab dalam meningkatkan kualitas pendidikan, melalui kebijakan bersyarat.

Hal ini bertolak belakang dengan realita yang ada di lapangan, yakni masih ditemukannya adanya pungutan-pungutan yang dilakukan pihak sekolah terhadap wali murid. Hal ini dikarenakan anggaran yang disalurkan dari pemerintah Kota Malang terhadap beberapa sekolah yang melaksanakan Program

Pendidikan Gratis ini tidak mencukupi. Oleh karena itu, pihak sekolah mengadakan penyuluhan atau rapat terhadap wali murid mengenai penarikan sumbangan dan lain-lain.

Menurut Ibu Musiyah S.Pd selaku guru di SDN Ketawanggede mengatakan bahwa,

“Anggaran yang dialokasikan pemerintah Kota Malang terhadap Program Pendidikan Gratis ini sebenarnya tidak cukup. Jadi sekolah meminta dana bantuan ke paguyuban wali murid tetapi tidak memaksa. Sebelumnya disepakati untuk nominal yang ingin disumbangkan, misalkan satu wali murid diminta sumbangan senilai Rp 10.000 tetapi kembali lagi terhadap kemampuan dari wali murid itu sendiri. Jadi intinya pertama yaitu penyuluhan atau rapat untuk kesepakatan jumlah iuran, setelah itu pengumpulan iuran bagi wali murid yang ingin menyumbang.” (Hasil wawancara dengan Ibu Musiyah, S. Pd. 6 Desember 2016).

Menurut Ibu Dita Chrissinta Curatari selaku wali murid dari salah satu siswa SDN Dinoyo 2 mengatakan bahwa,

“Masih adanya pungutan bagi wali murid seperti untuk les, imunisasi, outbond dan cinderamata guru dll.”(Hasil wawancara dengan Ibu Dita Chrissinta Curatari 6 Desember 2016).

Dari pemaparan tersebut dapat disimpulkan bahwa Implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota Malang kurang efektif karena realita yang ada di lapangan belum sepenuhnya sesuai seperti yang disampaikan oleh Bapak Imam Hambali selaku Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang. Hal ini masih diperlukan adanya evaluasi setiap tahunnya agar dalam pelaksanaannya tidak ada lagi kesalahpahaman khususnya pada orang tua siswa maupun adanya penarikan biaya operasional dari pihak sekolah terhadap wali murid karena dari sekolah sendiri kekurangan biaya.

Program Pendidikan Gratis yang dilaksanakan di Kota Malang sudah cukup baik. Namun dalam penelitian saya program ini tidak terlepas dari masalah atau hal-hal yang tidak sesuai dengan program ini. Implementasi dari Program Pendidikan Gratis belum terlaksana secara optimal. Masalah yang terjadi yaitu mengenai masih adanya kesalahpahaman ataupun kurang pahaman masyarakat terhadap biaya operasional apa saja yang termasuk dalam Program Pendidikan Gratis ini serta masih ditemukannya pungutan-pungutan berkedok sumbangan sukarela yang dilakukan dari pihak sekolah dikarenakan anggaran yang diberikan pihak pemerintah Kota Malang tidak mencukupi. Namun capaian selama ini sudah sesuai dengan rencana dan pelaksanaan Program Pendidikan Gratis. Walaupun demikian pihak Dinas Pendidikan tetap berupaya untuk memaksimalkan Program Pendidikan Gratis agar lebih efektif dalam mengimplementasikan program ini.

## **2. Dampak Implementasi Program Pendidikan Gratis yang diprogramkan oleh Dinas Pendidikan Kota Malang**

### **a. Rasio APM dan Rasio APK**

Pelaksanaan Program Pendidikan Gratis yang berkelanjutan dapat mempercepat pencapaian target sebagai Kota Pendidikan selain itu juga meningkatkan mutu pendidikan Kota Malang. Dana Bantuan Program Pendidikan Gratis di kota Malang diberikan langsung pada Sekolah Dasar maupun Menengah Pertama di Kota Malang. Bantuan tunai untuk biaya operasional pendidikan, sekolah, maupun siswa merupakan realisasi Program Pendidikan Gratis yang dilaksanakan Dinas Pendidikan Kota Malang, seperti yang disampaikan oleh Kasi

Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang, sebagai berikut:

“Implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota Malang berdampak baik artinya Angka Partisipasi Kasar (APK) semakin turun dan Angka Partisipasi Murni (APM) semakin naik. Jadi anak usia sekolah dasar sudah hampir semua sekolah dimana ada pembatasan untuk luar kota dibatasi sampai 5%. Hal ini bisa menaikkan APM-nya. Terus walaupun pendidikan gratis, tapi kualitas pendidikan di Kota Malang insya allah sudah unggul artinya sudah mampu bersaing jadi banyak lomba-lomba yang dimenangkan oleh siswa Kota Malang termasuk lembaganya. Dampak program pendidikan gratis ini tetap meningkatkan kualitas pendidikan Kota Malang.”(Hasil wawancara dengan Bapak Imam Hambali, 25 Agustus 2016).

Dari penjelasan diatas dapat dijelaskan, bahwa Program Pendidikan Gratis difokuskan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pemberdayaan sekolah maupun anak usia sekolah dapat dikatakan berhasil bahwasannya APM menjadi naik dan sebaliknya APK nya menjadi menurun. Di bidang pembiayaannya, anggaran Program Pendidikan Gratis dialokasikan melalui anggaran belanja daerah tanpa bersyarat, artinya bagi peserta yang menerima Program Pendidikan Gratis wajib sekolah yang berusia sekolah 7-15 tahun. Dalam jangka pendek Program Pendidikan Gratis diharapkan dapat mengurangi beban pengeluaran biaya pendidikan orang tua wali murid, sedangkan dalam jangka panjang diharapkan dapat memutus rantai anak putus sekolah antar generasi. Karena minimnya akses anak usia sekolah yang kurang mampu menyebabkan rendahnya tingkat pendidikan masyarakat. Disatu sisi, Program Pendidikan Gratis merupakan bantuan pendidikan yang dimaksudkan demi pemenuhan kebutuhan dasar terutama pendidikan. Maka dalam pendataan target populasi Program Pendidikan Gratis ini Dinas Pendidikan bekerjasama dengan berbagai pihak. Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa

penerapan Program Pendidikan Gratis cukup efektif dalam mengatasi angka putus sekolah guna untuk meningkatkan mutu pendidikan Kota Malang.

### **C. Analisis Data**

#### **1. Implementasi Program Pendidikan Gratis yang diprogramkan oleh Dinas Pendidikan Kota Malang**

Program Pendidikan Gratis merupakan program sebagai upaya membebaskan biaya pendidikan bagi peserta didik di sekolah sebagai perwujudan dari upaya membuka akses yang luas bagi masyarakat untuk memperoleh pendidikan yang merupakan hak dari setiap warga negara sebagaimana yang sudah diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Pendidikan gratis yang dikeluarkan oleh pemerintah itu diaplikasikan dalam program BOS. Secara umum, program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar 9 tahun yang bermutu.

Kebijakan pendidikan merupakan kebijakan publik. Melalui kebijakan ini bisa dilihat sejauh mana pemerintah melakukan kewajibannya untuk memenuhi hak setiap warganegara untuk mendapatkan pendidikan. Karena itu, hanya memberitakan ribuan lulusan SD tidak mendapat kursi di SMP Negeri tidak cukup. Kebijakan tersebut sangat sempurna, tetapi ketika berada di lapangan pasti akan mengalami penyesuaian situasi dan kondisi sekolah. Program ini, dalam jangka pendek bertujuan mengurangi beban biaya-biaya pendidikan bagi peserta didik di sekolah dan dalam jangka panjang diharapkan dapat meningkatkan mutu pendidikan.

Pendidikan gratis yang dikeluarkan oleh pemerintah itu diaplikasikan dalam program BOS. Secara umum, program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar 9 tahun yang bermutu. Kebijakan pendidikan gratis merupakan kebijakan publik. Melalui kebijakan ini bisa dilihat sejauh mana pemerintah melakukan kewajibannya untuk memenuhi hak setiap warganegara untuk mendapatkan pendidikan. Karena itu, hanya memberitakan ribuan lulusan SD tidak mendapat kursi di SMP Negeri tidak cukup. Kebijakan tersebut sangat sempurna, tetapi ketika berada di lapangan pasti akan mengalami penyesuaian situasi dan kondisi sekolah.

Hasil wawancara dengan Bapak Imam Hambali menunjukkan bahwa Dinas Pendidikan Kota Malang melakukan Program Pendidikan Gratis ini tidak semudah membalikkan telapak tangan. Implementasi Program Pendidikan Gratis ini diharapkan lebih optimal, sehingga apa yang menjadi tujuan dan harapan dari program ini dapat terwujud. Implementasi program untuk meningkatkan mutu pendidikan harusnya berjalan secara terus menerus, agar masyarakat dapat mengenyam pendidikan yang lebih baik tanpa mengeluarkan biaya yang cukup mahal, seperti yang disampaikan oleh Bapak Imam Hambali Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang bahwa, Implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota Malang berdampak baik artinya Angka Partisipasi Kasar (APK) semakin turun dan Angka Partisipasi Murni (APM) semakin naik. Jadi anak usia sekolah dasar sudah hampir semua sekolah dimana ada pembatasan untuk luar kota dibatasi sampai 5%. Hal ini bisa menaikkan APM-nya. Terus walaupun pendidikan gratis, tapi kualitas pendidikan

di Kota Malang insya allah sudah unggul artinya sudah mampu bersaing jadi banyak lomba-lomba yang dimenangkan oleh siswa Kota Malang termasuk lembaganya. Dampak progam pendidikan gratis ini tetap meningkatkan kualitas pendidikan Kota Malang.

Hal ini bertolak belakang dengan realita yang ada di lapangan, yakni masih ditemukannya adanya pungutan-pungutan yang dilakukan pihak sekolah terhadap wali murid. Hal ini dikarenakan anggaran yang disalurkan dari pemerintah Kota Malang terhadap beberapa sekolah yang melaksanakan Program Pendidikan Gratis ini tidak mencukupi. Oleh karena itu, pihak sekolah mengadakan penyuluhan atau rapat terhadap wali murid mengenai penarikan sumbangan dan lain-lain.

Menurut Ibu Musiyah S.Pd selaku guru di SDN Ketawanggede mengatakan bahwa, anggaran yang dialokasikan pemerintah Kota Malang terhadap Program Pendidikan Gratis ini sebenarnya tidak cukup. Jadi sekolah meminta dana bantuan ke paguyuban wali murid tetapi tidak memaksa. Sebelumnya disepakati untuk nominal yang ingin disumbangkan, misalkan satu wali murid diminta sumbangan senilai Rp 10.000 tetapi kembang lagi terhadap kemampuan dari wali murid itu sendiri. Jadi intinya pertama yaitu penyuluhan atau rapat untuk kesepakatan jumlah iuran, setelah itu pengumpulan iuran bagi wali murid yang ingin menyumbang.

Menurut Ibu Dita Chrissinta Curatari selaku wali murid dari salah satu siswa SDN Dinoyo 2 mengatakan bahwa, masih adanya pungutan bagi wali murid seperti untuk les, imunisasi, outbond dan cinderamata guru dll.

Dari pemaparan tersebut dapat disimpulkan bahwa Implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota Malang kurang efektif karena realita yang ada di lapangan belum sepenuhnya sesuai seperti yang disampaikan oleh Bapak Imam Hambali selaku Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang. Hal ini masih diperlukan adanya evaluasi setiap tahunnya agar dalam pelaksanaannya tidak ada lagi kesalahpahaman khususnya pada orang tua siswa maupun adanya penarikan biaya operasional dari pihak sekolah terhadap wali murid karena dari sekolah sendiri kekurangan biaya.

Program Pendidikan Gratis yang dilaksanakan di Kota Malang sudah cukup baik. Namun dalam penelitian saya program ini tidak terlepas dari masalah atau hal-hal yang tidak sesuai dengan program ini. Implementasi dari Program Pendidikan Gratis belum terlaksana secara optimal. Masalah yang terjadi yaitu mengenai masih adanya kesalahpahaman ataupun kekurangpahaman masyarakat terhadap biaya operasional apa saja yang termasuk dalam Program Pendidikan Gratis ini serta masih ditemukannya pungutan-pungutan berkedok sumbangan sukarela yang dilakukan dari pihak sekolah dikarenakan anggaran yang diberikan pihak pemerintah Kota Malang tidak mencukupi. Namun capaian selama ini sudah sesuai dengan rencana dan pelaksanaan Program Pendidikan Gratis. Walaupun demikian pihak Dinas Pendidikan tetap berupaya untuk memaksimalkan Program Pendidikan Gratis agar lebih efektif dalam mengimplementasikan program ini.

#### **a. Payung Hukum**

Jenis dan bentuk kebijakan program pendidikan gratis yaitu (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (2) Undang-undang Dasar

Negara Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, (4) Undang-undang Badan Hukum Pendidikan Nomor 9 Tahun 2009, (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, (6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar, (7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, (8) Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan, (9) Peraturan Walikota Malang Nomor 50 Tahun 2013 tentang Pengaturan Biaya Satuan Pendidikan Dasar, serta (10) Peraturan Walikota Malang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Rencana Induk Pendidikan Tahun 2013-2018.

**b. Sumber Anggaran**

Sumber anggaran untuk pelaksanaan Program Pendidikan Gratis ini juga sudah jelas bahwasannya berasal dari dana APBD. Untuk SD Negeri Pemerintah Kota Malang menganggarkan Rp 50.000 per siswa per bulan. Dapat disimpulkan dana APBD untuk program ini sekitar Rp 44 miliar lebih. Hal ini seperti yang telah dijelaskan oleh Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang.

**c. Organisasi Pelaksana**

Organisasi pelaksanaannya meliputi pemerintah daerah beserta perangkatnya yang bertugas di bidang pendidikan dan organisasi swasta yang mampu artinya sekolah negeri maupun swasta yang mampu menjalankan Program Pendidikan Gratis ini. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang.

**d. Biaya Operasional**

Besaran biaya operasional yang disalurkan pemerintah Kota Malang kepada sekolah-sekolah yang menjalankan Program Pendidikan Gratis ini seperti yang disampaikan oleh Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang. Untuk SD Negeri Pemerintah Kota Malang menganggarkan Rp 50.000 per siswa per bulan. Jadi sekitar Rp 44 miliar lebih anggaran untuk Program Pendidikan Gratis ini.

Biaya operasional yang termasuk dalam Program Pendidikan Gratis juga dijelaskan oleh Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang. Biaya operasional tersebut seperti membeli ATK, kegiatan BPDP, pengembangan perpustakaan, peningkatan guru, membayar DTT, membayar guru ekstra, membayar internet, membayar listrik, membayar air, membayar telepon, serta membayar buku siswa maupun buku pelajaran.

**e. Penyaluran dan Pencairan Dana**

Terdapat pula mekanisme pencairan dan penyaluran dana Program Pendidikan Gratis ini. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Kasi Sarana dan

Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang. Untuk sekolah negeri tiap bulan pemerintah daerah menyalurkan dana anggaran program tersebut melalui Dinas Pendidikan lalu menyalurkan dana tersebut melalui transfer langsung ke rekening sekolah.

**f. Pertanggungjawaban dan Evaluasi**

Dinas sering memantau ke lapangan, apakah masih ada pungutan-pungutan, apabila ada harus dikembalikan. Jadi yang terjadi selama ini ketika BPDP misalnya, sekolah punya rencana membangun musholla. Musholla itu selama ini memang tidak pernah ada anggaran APBD membangun mushollasehingga banyak sekolah-sekolah yang swadaya. Hal itu mestinya dikomunikasikan yang baik dengan wali murid. Banyak wali murid yang lapor ke dinas bahwasannya ditarik pungutan padahal hal tersebut untuk membangun musholla padahal sifatnya sumbangan sukarela. Jadi karena sumbangan seharusnya juga tidak boleh ditentukan besarnya biaya. Jadi mungkin ada kesalahan pemahaman atau kurang pemahaman dari pihak orangtua. Karena musholla tersebut apabila tidak ditekankan maka tidak akan cepat jadi. Jika sumbangan sukarela, musholla tersebut jadinya lama. Sehingga sekolah mengambil sikap biaya minimal yang dapat disumbangkan. Jika ada kasus seperti hal demikian kita selesaikan dengan musyawarah. Intinya iuran-iuran untuk membantu operasional sekolah sudah tidak ada.

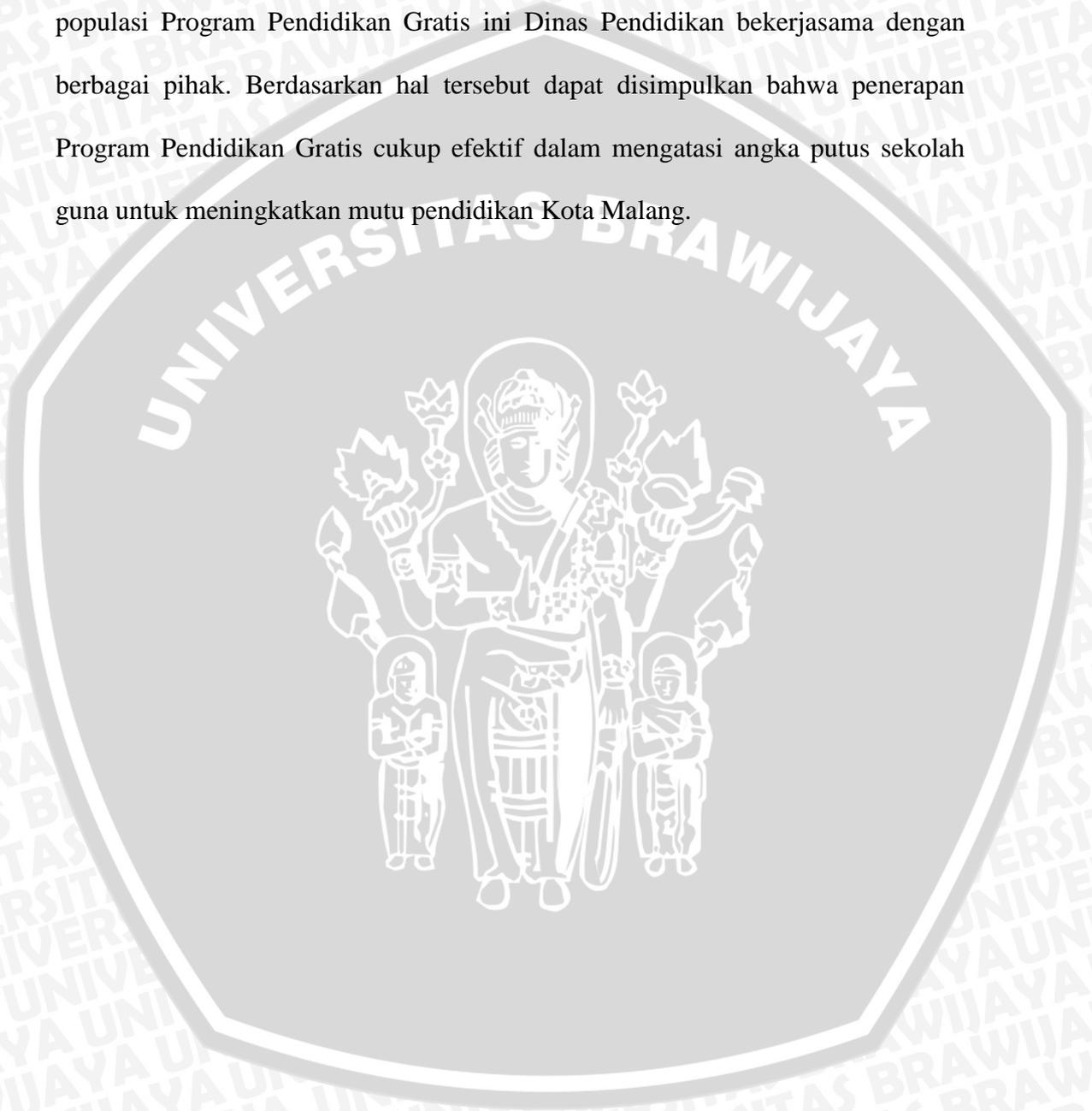
## **2. Dampak Implementasi Program Pendidikan Gratis yang diprogramkan oleh Dinas Pendidikan Kota Malang**

### **a. Rasio APM dan Rasio APK**

Seperti yang disampaikan oleh Kasi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar PKLK Dinas Pendidikan Kota Malang, bahwa Implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota Malang berdampak baik artinya Angka Partisipasi Kasar (APK) semakin turun dan Angka Partisipasi Murni (APM) semakin naik. Jadi anak usia sekolah dasar sudah hampir semua sekolah dimana ada pembatasan untuk luar kota dibatasi sampai 5%. Hal ini bisa menaikkan APM-nya. Terus walaupun pendidikan gratis, tapi kualitas pendidikan di Kota Malang insya allah sudah unggul artinya sudah mampu bersaing jadi banyak lomba-lomba yang dimenangkan oleh siswa Kota Malang termasuk lembaganya. Dampak program pendidikan gratis ini tetap meningkatkan kualitas pendidikan Kota Malang.

Dari penjelasan diatas dapat dijelaskan, bahwa Program Pendidikan Gratis difokuskan untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pemberdayaan sekolah maupun anak usia sekolah dapat dikatakan berhasil bahwasannya APM menjadi naik dan sebaliknya APK nya menjadi menurun. Di bidang pembiayaannya, anggaran Program Pendidikan Gratis dialokasikan melalui anggaran belanja daerah tanpa bersyarat, artinya bagi peserta yang menerima Program Pendidikan Gratis wajib sekolah yang berusia sekolah 7-15 tahun. Dalam jangka pendek Program Pendidikan Gratis diharapkan dapat mengurangi beban pengeluaran biaya pendidikan orang tua wali murid, sedangkan dalam jangka panjang diharapkan dapat memutus rantai anak putus sekolah antar generasi. Karena minimnya akses anak usia sekolah yang kurang mampu

menyebabkan rendahnya tingkat pendidikan masyarakat. Disatu sisi, Program Pendidikan Gratis merupakan bantuan pendidikan yang dimaksudkan demi pemenuhan kebutuhan dasar terutama pendidikan. Maka dalam pendataan target populasi Program Pendidikan Gratis ini Dinas Pendidikan bekerjasama dengan berbagai pihak. Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa penerapan Program Pendidikan Gratis cukup efektif dalam mengatasi angka putus sekolah guna untuk meningkatkan mutu pendidikan Kota Malang.



## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian serta analisis yang telah dilakukan mengenai implementasi program pendidikan gratis ini bisa ditarik beberapa kesimpulan, yaitu:

1. Implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota Malang kurang sesuai dikarenakan bahwa Implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota Malang kurang efektif karena realita yang ada di lapangan belum sepenuhnya sesuai. Implementasi dari Program Pendidikan Gratis belum terlaksana secara optimal. Masalah yang terjadi yaitu mengenai masih adanya kesalahpahaman ataupun kekurangan pemahaman masyarakat terhadap biaya operasional apa saja yang termasuk dalam Program Pendidikan Gratis ini serta masih ditemukannya pungutan-pungutan berkedok sumbangan sukarela yang dilakukan dari pihak sekolah dikarenakan anggaran yang diberikan pihak pemerintah Kota Malang tidak mencukupi. Namun capaian selama ini sudah sesuai dengan rencana dan pelaksanaan Program Pendidikan Gratis. Walaupun demikian pihak Dinas Pendidikan tetap berupaya untuk memaksimalkan Program Pendidikan Gratis agar lebih efektif dalam mengimplementasikan program ini.
2. Dampak Implementasi Program Pendidikan Gratis yang diprogramkan oleh Dinas Pendidikan Kota Malang terhadap angka partisipasi anak usia

sekolah dalam rasio APM dan APK yaitu Implementasi Program Pendidikan Gratis di Kota Malang berdampak baik artinya Angka Partisipasi Kasar (APK) semakin turun dan Angka Partisipasi Murni (APM) semakin naik. Jadi anak usia sekolah dasar sudah hampir semua sekolah dimana ada pembatasan untuk luar kota dibatasi sampai 5%. Hal ini bisa menaikkan APM-nya. Dampak program pendidikan gratis ini tetap meningkatkan kualitas pendidikan Kota Malang.

#### **B. Saran**

1. Diperlukan adanya evaluasi setiap tahunnya agar dalam pelaksanaannya tidak ada lagi kesalahpahaman khususnya pada orang tua siswa maupun adanya penarikan biaya operasional dari pihak sekolah terhadap wali murid karena dari sekolah sendiri kekurangan biaya.
2. Dari segi pemerintah daerah harus konsisten dalam mencukupi anggaran serta sarana dan prasarana dalam mendukung berjalannya program pendidikan gratis ini.
3. Lebih ditingkatkan lagi peran koordinasi dan komunikasi antar pemerintah, dinas terkait, sekolah serta masyarakat dalam melaksanakan program pendidikan gratis ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali Imron. (1995). *Pembinaan Guru di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Abidin, Said Zainal. 2006. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Suara Bebas
- Anderson, James E, 2006, *Public Policy Making: An Introduction*, Boston: Houghton Mifflin Company
- Arif Rohman. (2009). *Memahami Pendidikan dan Ilmu Pendidikan*. Yogyakarta: LaksBang Mediatama.
- Bogdan, Robert C. and Steven J. Taylor, 1975. *Introduction to Qualitative Research Method*, John Wiley & Sons, Boston
- ....., ..... .., 1992. *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif*, (Penerjemah), A. Chosin Afandi, Usaha Nasional, Jakarta
- Bogdan & Biklen, 1998. *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods*. Allyn and Bacon. Boston. London
- Darise, Nurlan., 2006, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jakarta: Indeks Kelompok Gramedia.
- Denzin, NK. Dan L. Guba, 1985. *Collecting and Interpreting Qualitative*, London: Sage
- Dye, Thomas R, 2005, *Understanding Public Policy*, Eleventh Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall
- Grindle, Marilee S. 1980, *Politics and Police Implementation In Third Rowld*. Princeton University Press.
- Gerston, 2002, *Kebijakan Publik*, Jakarta: Gramedia.
- Gulo, W. 2002. *Metode Penelitian*. Jakarta: PT. Grasindo.
- Henry, Nicholas, 2004. *Public Administration and Public Affairs*, Upper Saddle River, New Jersey, Georgia Southern University.
- ....., ..... , 1995. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Publik*, Managemen, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Hernowo. 2002. *Paradigma Pendidikan di Indonesia*. Bandung: Khaifa

Lofland, J. 1984. *Styles of Reporting qualitative Field Research*, American Sociologist, 9, 101-111

Lincoln dan Guba, 1985. *Naturalistic Inquiry*, London: Sage Publication.

Miles, M.B. Huberman. A. M.,1987, *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*. Beverly Hills: Sage Publications.

....., .....1992. *Qualitative Data Analysis*, (Terjemahan) Penerjemah, Tjetjep Rohendi Rohidi, Analisis Data Kualitatif, Jakarta: Universitas Indonesia.

Moleong, Lexy, 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.

Nasution, S., 1992. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Bandung: Tarsito.

Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy: Teori Kebijakan – Analisis Kebijakan – Proses*. Jakarta: Elex Media Komputindo.

Peraturan Daerah Kota Malang, Nomor 13 Tahun 2001, tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan.

Peraturan Walikota (Perwakot) Nomor 7 Tahun 2007, tentang Biaya Penyelenggaraan Pendidikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008, tentang Pendanaan Pendidikan.

Peraturan Daerah Kota Malang, Nomor 3 Tahun 2009, tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan.

Peraturan Walikota (Perwakot) Nomor 8 Tahun 2010, tentang Biaya Penyelenggaraan Pendidikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010, tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.

Peraturan Daerah, Nomor 3 Tahun 2014, tentang Sistem Penyelenggaraan Pendidikan Untuk Rakyat, Biro Hukum, Setda Kota Malang

Ritonga, Taufik, I, 2009. *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Sekolah Pasca Sarjana UGM.

Syafaruddin. 2008. *Efektivitas Kebijakan Pendidikan*. Jakarta: Rineka Cipta

Strauss, A. and Corbin, J., 2003. Basic Of Qualitatif Research, Terjemahan, Muhammad Shodiq & Imam Muttaqien, Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Sugiono. 2007. Memahami Penelitian Kualitatif. Bandung: Alfabeta

Sirajuddin, dkk., 2009. Parlemen Lokal: DPRD, Peran dan Fungsi Dalam Dinamika Otonomi Daerah, Malang: Setara Press.

Sunarno, Siswanto. 2009. Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika

Suparlan. 2004. Mencerdaskan Kehidupan Bangsa. Yogyakarta: Hikayat Publishing

Surat Edaran Gubernur Jawa Timur Nomor 420/6152/032/2005 tertanggal 5 Juli 2005, tentang Pungutan/Penarikan Dana dari Orang Tua Siswa.

Surat Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Kota Malang, Nomor: 422/3665/33.73.3072010, Tentang Penerimaan Peserta Didik Baru.

Undang-Undang Dasar 1945, sekretariat DPR RI, Jakarta

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional 172

Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah, Bandung: Fokus media.

Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Bandung: Fokus media.

Van Meter dan Van Horn, 2004, Policy Implementation, Jakarta: Rineka Cipta.

Wibawa, Samudra, 2001. Neues Steuerungs model, Belajar Otonomi dari Jerman. Yogyakarta: ISTAWA.

Widodo, Joko, 2001. Good Governance, telaah dari dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi, pada era Desentralisasi dan Otonomi daerah, Surabaya: Insan Cendekia.

Wildavsky, Aaron & Caiden Naomi 2003. The New Politics Of The Budgetary Process, Longman Classics in Political Science, University Of California, Berkeley, California State University, Los Angeles, Pearson Longman

[http://diknas.malangkota.go.id/?page\\_id=2](http://diknas.malangkota.go.id/?page_id=2) diakses pada tgl 6 september 2016

[https://id.wikipedia.org/wiki/Kota\\_Malang](https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Malang) diakses pada tgl 6 september 2016

LAMPIRAN

