

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN MANAJEMEN PENINGKATAN MUTU BERBASIS SEKOLAH (MPMBS) DI ERA OTONOMI DAERAH SMKN I KUALA CENAKU KABUPATEN INDRAGIRI HULU

(Implementation of School-Based Quality Improvement Management (MPMBS) in the Era of Regional Autonomy SMKN I Kuala Cenaku Kabupaten INHU)

Oleh: Sri Herawati *)

*) Kepala Sekolah SMK N 1 Kuala Cenaku, Indragiri Hulu

ABSTRACT

One issue that is important adult education reform is decentralization of education management. To implement policies Based Quality Improvement Management School (MPMBS) as an alternative form chosen in the implementation of the decentralization of education, readiness areas and educational institutions (schools) are still in doubt, because to implement the necessary requirements to be met, especially with regard to human resources, school and community environments. The general objective of this research is that it can provide a deeper understanding on matters relating to the implementation of policies to improve the quality of education in the era of decentralization and regional autonomy. While Specifically, this study aims to describe, analyze, and interpret the readiness of resources in SMKN I Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Inhu in implementing MPMBS, process of policy implementation MPMBS in SMKN I Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Inhu, Community involvement in implementation MPMBS policy, factors that support and hinder the implementation of the policy I MPMBS at SMK Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Inhu. The results of this study indicated that the readiness of human resources (principals and teachers) in Kuala Cenaku SMKN I Desa Kuala Cenaku Inhu in implementing MPMBS policies, in quantity sufficient and ready because they had met the eligibility requirements of the standard of teaching. And also the implementation of policies MPMBS can be quite effective, and can promise that this program is better than management models and lessons learned in the past tend to be conventional for involvement or participation in education, especially at the implementation MPMBS in SMKN I Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Indragiri Hulu has increased.

Keywords: Desentralisation, Education, MPMBS.

PENDAHULUAN

Salah satu isu reformasi pendidikan yang penting dewasa ini adalah desentralisasi pengelolaan pendidikan. Kesiapan daerah untuk melaksanakan desentralisasi pendidikan sebetulnya masih baru dalam tahap kesiapan psikologis. Kesiapan teknis dan profesionalnya masih perlu dipertanyakan.

Untuk menerapkan kebijakan Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah (MPMBS) sebagai bentuk alternatif yang dipilih dalam pelaksanaan kebijakan desentralisasi pendidikan, kesiapan daerah dan lembaga pendidikan (sekolah) masih diragukan, karena untuk melaksanakan hal tersebut diperlukan

persyaratan yang harus dipenuhi, terutama menyangkut sumber daya manusia, lingkungan sekolah dan masyarakat. Ketiga persyaratan tersebut harus sinergi satu sama lainnya. Tanpa dukungan dari masyarakat dan dukungan sekolah, MPMBS tidak mampu meningkatkan kualitas sekolah dalam konteks desentralisasi pendidikan.

Dipilihnya MPMBS sebagai model desentralisasi pendidikan untuk pendidikan dasar dan menengah karena diyakini model ini akan mempermudah pencapaian tujuan pendidikan. Sementara itu kebijakan MPMBS ini masih relatif baru dan merupakan hasil adopsi dari negara lain, sehingga tanpa dukungan

sumberdaya dan partisipasi aktif dari masyarakat dalam pelaksanaannya maka penyimpangan dapat terjadi dan tujuan peningkatan kinerja sekolah sukar terealisasi. Hasil pengamatan implementasi kebijakan MPMBS di SMKN 1 Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Kabupaten INHU dan menyimpulkan bahwa pada umumnya sekolah telah berusaha melaksanakan MPMBS sesuai dengan petunjuk dari konsultan Unicef, dan masih banyak juga sekolah yang melaksanakan kebijakan MPMBS ini secara “terpaksa”, karena sekolahnya menjadi daerah uji coba MPMBS, akibatnya pelaksanaan MPMBS berjalan tersendat-sendat, pembelajaran aktif semu, partisipasi masyarakat yang masih berjalan di tempat dan manajemen sekolah yang masih belum transparan, hal ini disebabkan karena ketidakberhasilan kepala sekolah dalam melakukan pendekatan dengan masyarakat, guru yang tidak profesional dan masyarakat yang apatis.

Selain itu dari hasil sosialisasi selama tiga tahun melalui media cetak yaitu diterbitkannya buku panduan MBS yang berjudul “Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah” oleh Depdiknas dan dua tahun melalui uji coba di beberapa sekolah, ternyata MPMBS masih dipersepsikan lain dan berbeda oleh pelaksana baik Pemerintah Kota / Kabupaten maupun pelaksana di tingkat sekolah, hal ini dapat dilihat dari beberapa fenomena yang muncul ketika isu desentralisasi pendidikan dimunculkan.

Simpulan sederhana yang dapat ditarik dari berbagai persepsi tentang MPMBS ialah terjadinya keragaman persepsi mengenai MPMBS. Selain itu, Dinas Pendidikan sebagai “instrumen” ideal desentralisasi pendidikan di daerah dan mempunyai peran penting dalam menyukseskan kebijakan MPMBS masih belum direalisasikan dan difungsikan oleh daerah. Dalam UUSPN dikemukakan bahwa pendidikan umum merupakan pendidikan yang mengutamakan perluasan pengetahuan dan peningkatan ketrampilan

peserta didik dengan pengkhususan yang diwujudkan pada tingkat-tingkat akhir pendidikan. Khusus mengenai sekolah dasar yang dijadikan sebagai tempat penelitian, hal ini mengingat peran pendidikan dasar khususnya sekolah dasar sebagai bentuk satuan pendidikan dasar yang menyelenggarakan program enam tahun dan pada tahap inilah keberhasilan murid ditentukan, anak memperoleh dasar-dasar pendidikan yang penting untuk pendidikan selanjutnya, dan diharapkan tahap ini akan membantu mengarahkan pendidikan lebih lanjut termasuk membangun “imajinasi” tentang kehidupannya kelak di kemudian hari. Disamping itu keberhasilan pendidikan di tingkat sekolah dasar akan sangat membantu satuan-satuan pendidikan berikutnya.

Persoalan-persoalan di atas melatarbelakangi keinginan peneliti untuk mencermati dan menganalisis secara lebih mendalam mengenai kebijakan peningkatan mutu pendidikan dasar di era desentralisasi dan otonomi daerah, lebih khusus lagi mengenai implementasi dari kebijakan MPMBS, dimana dalam implementasinya kebijakan tersebut belum sepenuhnya diterima dan dipahami oleh pelaksana program sedangkan MPMBS itu sendiri mempunyai karakteristik yang harus dipahami oleh sekolah yang akan menerapkan MPMBS.

METODE

Jenis Penelitian digunakan adalah penelitian kualitatif fenomenologis. Dikatakan demikian karena jenis penelitian ini mempunyai ciri-ciri antara lain *setting* yang aktual, peneliti adalah instrumen kunci, data bersifat deskriptif, menekankan kepada proses, analisis datanya bersifat induktif, dan *meaning* (pemaknaan) tiap *even* adalah merupakan perhatian yang esensial dalam penelitian kualitatif (Bogdan dan Biklen, 1998:4-7). Dikatakan fenomenologis, karena sesuai dengan tujuan penelitian yaitu mendeskripsikan peristiwa sosial (Dimiyati, 1997:73), selain

itu karena dapat mengungkapkan peristiwa-peristiwa riil dilapangan, juga dapat mengungkapkan nilai-nilai yang tersembunyi (*hidden value*), lebih peka terhadap informasi-informasi yang bersifat deskriptif dan berusaha mempertahankan keutuhan obyek yang diteliti (Strauss dan Corbin, 1987:19).

Yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah:

1. Kesiapan sumber daya di SMKN 1 Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Kabupaten INHU dalam mengimplementasikan kebijakan MPMBS. Dalam hal ini dilihat dari ketersediaan dan kesiapan serta profesionalisme sumberdaya manusia yang meliputi: kepala sekolah, guru, karyawan, siswa dan orang tua siswa serta masyarakat dan tokoh masyarakat, selain itu meliputi juga ketersediaan sumberdaya lainnya yang berupa sarana prasarana, dan anggaran.
2. Proses implementasi kebijakan MPMBS di SMKN 1 Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Kabupaten INHU, meliputi beberapa rangkaian kegiatan (sebagai suatu sistem) yang akan diperhatikan, antara lain yaitu: (1) sosialisasi konsep MPMBS ke seluruh warga sekolah (guru, kepala sekolah, siswa, karyawan, dan unsur-unsur terkait lainnya seperti: orang tua siswa, dsb). (2) perumusan sasaran yang akan dicapai sekolah meliputi: visi, misi dan tujuan sekolah. (3) Penyusunan rencana peningkatan mutu meliputi mutu yang akan dicapai, kegiatan-kegiatan yang harus dilaksanakan, siapa pelaksanaannya, kapan dan dimana serta biaya yang diperlukan. Selain itu dilihat juga kelembagaan pelaksanaan MPMBS tingkat gugus dan

tingkat sekolah, pemahaman aktor terhadap konsep dan tujuan kebijakan MPMBS, dan pelaksanaan dari kebijakan MPMBS itu sendiri.

3. Keterlibatan masyarakat dalam implementasi kebijakan MPMBS di SMKN 1 Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Kabupaten INHU. Keterlibatan masyarakat ini akan dilihat dengan menggunakan beberapa indikator antara lain: 1) kepengurusan Komite Sekolah; 2) Intensitas pertemuan Komite Sekolah yang dilaksanakan di sekolah; 3) Pengurus Komite Sekolah yang terlibat dalam rapat pengambilan keputusan; 4) Sumbangan atau dukungan material yang diberikan masyarakat; 5) dukungan masyarakat terhadap proses pembelajaran anak; 6) jaringan kerjasama sekolah dengan masyarakat.
4. Faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan MPMBS di SMKN 1 Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Kabupaten INHU, baik faktor internal maupun eksternal.

Penelitian ini mengambil lokasi di SMKN 1 Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Kabupaten INHU. Pemilihan lokasi dilakukan secara *purposive* (sengaja), dengan pertimbangan:

1. SMKN I Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Kabupaten INHU sebagai bentuk satuan pendidikan menengah yang menyelenggarakan program tiga tahun, dan pada tahap inilah keberhasilan murid ditentukan, anak memperoleh dasar-dasar pendidikan yang penting untuk pendidikan selanjutnya, dan diharapkan tahap ini akan membantu mengarahkan pendidikan lebih lanjut termasuk membangun “imajinasi” tentang

kehidupannya kelak di kemudian hari. Di samping itu keberhasilan pendidikan di tingkat sekolah menengah akan sangat membantu satuan-satuan pendidikan berikutnya.

2. Keunikan yang dimiliki SMKN 1 Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Kabupaten INHU, antara lain ditunjukkan dengan keberhasilannya dalam mengimplementasikan kebijakan MPMBS dan kemampuan manajemen sekolah yang tinggi. Keunikan ini didasar kepada
 - a. Kemampuan Kepala Sekolah dalam melaksanakan fungsi-fungsi manajemen, meliputi : perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan.
 - b. Kemampuan guru dalam melaksanakan proses belajar mengajar dan menerapkan strategi pembelajaran siswa di kelas yang sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada di sekolah, misalnya Pembelajaran Aktif, Kreatif, Efektif dan Menyenangkan (PAKEM).
 - c. Tingkat keterlibatan/partisipasi masyarakat, orang tua siswa, pemerintah terkait sebagai *aktor/stakeholders*, serta alokasi anggaran yang tersedia di sekolah. Selain itu diambilnya sekolah yang memiliki kemampuan manajemen tinggi ini didasarkan pada asumsi bahwa pada sekolah dengan kemampuan manajemen tinggi akan dapat menyerap dengan baik sistem baru yang ditawarkan dalam kebijakan MPMBS, sehingga akan dapat digali data yang lebih banyak mengenai

implementasi kebijakan MPMBS.

3. Kesesuaian dengan tema dan substansi penelitian. Berdasarkan pertimbangan tersebut maka peneliti akan mengambil lokasi di SMKN 1 Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Kabupaten INHU yang dianggap telah mengimplementasikan kebijakan MPMBS. Selanjutnya untuk memperkaya nuansa kualitatif, peneliti memilih situs-situs yang akan ditelusuri secara seksama, meliputi karakteristik lingkungan alam dan fisik daerah dimana SMKN 1 Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Kabupaten INHU tersebut berada, ketersediaan sumber daya (sumber daya manusia, sarana dan prasarana yang dimiliki sekolah, pembiayaan sekolah dan mengunjungi beberapa tokoh masyarakat, orang tua siswa, dan masyarakat lainnya yang terlibat maupun yang tidak terlibat di dalam organisasi Komite Sekolah/BP3.

Sumber data dalam penelitian ini adalah:

1. Informan kunci (*key informan*), informan awal dipilih secara purposive (*purposive sampling*). Sedangkan informan selanjutnya ditentukan dengan cara "*snowball sampling*", yaitu dipilih secara bergulir sampai menunjukkan tingkat kejenuhan informasi. Bertindak sebagai informan awal (sumber informasi) adalah Kepala SMKN 1 Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku. Sedangkan informan selanjutnya antara lain adalah guru, siswa, orang tua siswa, Komite Sekolah, tokoh masyarakat dan masyarakat umum yang ada di sekitar SMKN 1 Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Kabupaten INHU.
2. *Tempat dan Peristiwa*, dimana peneliti memperoleh data antara

lain meliputi proses belajar mengajar, proses pengambilan keputusan, rapat-rapat dewan guru, rapat-rapat Komite Sekolah, sosialisasi dan pengelolaan program, serta proses pengelolaan kelembagaan.

3. *Dokumen*, antara lain meliputi hasil-hasil rapat, hasil belajar siswa, kondisi sarana prasarana, dan lain-lain. Data ini dipergunakan untuk melengkapi hasil wawancara dan pengamatan terhadap tempat dan peristiwa.

Pengumpulan data meliputi 3 (tiga) kegiatan yaitu: Proses memasuki lokasi penelitian (*getting in*), Ketika berada di lokasi penelitian (*getting along*) dan tahap pengumpulan data (*logging the data*), Untuk mendapatkan hasil yang optimal, selama penelitian (2 bulan) peneliti tinggal di sekitar lokasi SMKN 1 Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Kabupaten INHU. Data dikumpulkan dengan menggunakan tiga teknik pengumpulan data yaitu: Observasi, Wawancara mendalam dan dokumentasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kesiapan Sumberdaya Di Dalam Mengimplementasikan Kebijakan MPMBS

Kesiapan Sumberdaya di SMKN 1 Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Kabupaten INHU dalam mengimplementasikan kebijakan MPMBS, dilihat dari kesiapan sumberdaya manusia, maka secara kuantitas dilihat dari kepala sekolah dan guru, ijazah yang dimiliki oleh kepala sekolah dan guru selaku pelaku utama kebijakan dapat dikatakan telah memadai dan siap untuk mengimplementasikan kebijakan MPMBS ini. Hal ini terbukti dengan masih adanya beberapa kesalahan dalam praktek pelaksanaan PAKEM. Ketidaksiapan dari masyarakat dan orang tua wall murid lebih besar disebabkan karena masih rendahnya tingkat pendidikan, tidak adanya waktu

dari masyarakat dan kurangnya informasi mengenai kebijakan MPMBS. Sarana prasarana dilihat dari kondisi fisik sekolah dan lingkungan sekolah cukup kondusif untuk melaksanakan dan mengembangkan konsep atau kebijakan MPMBS. Masih ada kekurangan ruang perpustakaan dan sarana pelaksanaan PAKEM berupa alat peraga dan buku paket serta buku penunjang bagi siswa. Pembiayaan yang bersumber baik dari sumbangan komite sekolah, BOS Daerah maupun dari pemerintah (pusat dan daerah) yang diberikan dalam bentuk BOS dan bantuan langsung "*block grant*" antara sekolah yang satu dengan sekolah yang lainnya tidak sama besar, tergantung dari jumlah murid dan besarnya sumbangan komite sekolah yang ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara sekolah dan orang tua murid. Dari keempat sumber tersebut, pembiayaan yang dialokasikan, dan tertuang dalam RAPBS setiap tahunnya berada pada rentang antara Rp. 800.000.000 sampai dengan RP. 900.000.000, hal ini sangat menunjang pelaksanaan kebijakan MPMBS.

Proses implementasi kebijakan MPMBS

Kebijakan MPMBS diimplementasikan dengan menerapkan PAKEM, manajemen berbasis sekolah yang transparan dan keterlibatan atau partisipasi masyarakat, kelembagaan, aktor dan institusi kebijakan baik pada tingkat nasional, propinsi, kabupaten maupun tingkat sekolah telah ditentukan dari pusat. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan ini merupakan kebijakan yang bersifat *top-down*. Kenyataan di lapangan, strategi pembelajaran (PAKEM) diakui telah membawa nuansa baru dalam proses belajar mengajar, walaupun demikian di beberapa sekolah masih ada guru yang mempraktekkan PAKEM ini secara tidak benar, transparansi terutama dalam manajemen keuangan telah menunjukkan kemajuan yang sangat baik, dan diakui oleh semua kepala sekolah bahwa sikap transparan yang dilakukan sangat membantu mereka meningkatkan

partisipasi masyarakat (Komite Sekolah). Masih ada kesenjangan antara acuan formal dan persepsi pelaku kebijakan yang menyebabkan implementasi kebijakan menjadi tidak utuh. Selain itu kebijakan MPMBS yang dimaksudkan untuk memandirikan sekolah dengan memberikan kewenangan, keleluasaan (Otonomi) kepada sekolah untuk mengelola sumber daya yang dimilikinya ternyata kewenangan tersebut belum dimiliki dan dipunyai serta belum dimanfaatkan atau digunakan, baik oleh kepala sekolah maupun guru. Kebijakan MPMBS telah disosialisasikan kepada pelaku kebijakan dan stakeholder, ternyata konsep dan tujuan dari kebijakan ini belum dipahami dengan baik oleh warga sekolah dan masyarakat, hal ini terlihat dari adanya kesenjangan antara acuan formal dan persepsi pelaku kebijakan terhadap MPMBS. Sehingga menyebabkan pelaksanaan kebijakan MPMBS menjadi tidak utuh, Dunsire (lihat Abdul Wahab, 1997:61) menyebutnya dengan *implementation gap*. Salah satu bukti nyata dilapangan adalah tidak dilaksanakannya kebijakan sesuai dengan tahapan pelaksanaan yang tertera dalam pedoman umum pelaksanaan. Tidak dipahaminya konsep dan tujuan kebijakan oleh pelaku atau aktor kebijakan dapat disebabkan karena informasi yang disampaikan dan diterima melalui penataran dan pelatihan saat sosialisasi baru pada taraf pengenalan dan tidak dilakukan secara berkelanjutan. Penataran dan pelatihan serta pertemuan antar aktor kebijakan hanya dilakukan secara temporer saja yaitu pada saat awal kebijakan MPMBS diujicobakan, hal ini menunjukkan kurangnya frekwensi pengkomunikasian langsung kepada pelaku kebijakan dan masyarakat sebagai *target group*. Komunikasi dan koordinasi yang ditujukan untuk membangun suatu kerja-sama adalah merupakan salah satu syarat penting dalam implementasi kebijakan publik, sebagai mana pernyataan van Meter dan van Horn (lihat Wibawa, 1994:19) yang mengemukakan bahwa

salah satu variable model implementasi kebijakan adalah komunikasi antar organisasi yang saling berkaitan dengan variabel-variabel lainnya dalam menghasilkan kinerja kebijakan yang tinggi/baik.

Pandangan senada dikemukakan oleh Hoogwood dan Gun (lihat Abdul Wahab, 1997:77) menyatakan bahwa harus ada komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara berbagai unsur atau badan yang terlibat dalam suatu program kebijakan.

Edward III (1980:147) mensinyalir bahwa dalam komunikasi ada beberapa hal yang mempengaruhi efektifitas dari komunikasi dan akan berpengaruh pula terhadap keberhasilan implementasi kebijakan antara lain adalah *transmission* (akurasi penerimaan panjang dan pendeknya rantai komunikasi) atau penyaluran komunikasi, konsistensi dan rincian tujuan komunikasi. Selain itu Rhodes (1996) dan Stoker (1998) (lihat Abdul Wahab, 1999:5), melihat bahwa dalam mensosialisasikan suatu kebijakan/program harus ada produk sinergi interaksional dari beragam aktor atau institusi yang terlibat. Pada pelaksanaan PAKEM, peneliti menemukan masih dipraktekkan salah oleh sebagian besar guru, hal ini seharusnya tidak perlu terjadi jika guru benar-benar memahami hakekat dari strategi pembelajaran ini, dan juga memahami serta melakukan perannya dengan baik, tidak hanya sebagai seorang pengajar, tetapi juga sebagai seorang pendidik dan pemimpin, serta guru diberi kewenangan dan kebebasan (otonomi) penuh untuk mengelola kelasnya. Otonom yang dimaksud adalah adanya dorongan dari pihak sekolah kepada guru dalam menerapkan strategi pembelajaran sejauh hal tersebut masih dalam kerangka kebijakan sekolah. Jika guru sudah memiliki sikap yang otonom, maka dengan sendirinya akan tercipta kelas yang otonom. Jika kesalahan dalam mempraktekkan PAKEM tersebut kita kaitkan dengan salah satu kemampuan

yang harus dimiliki guru yaitu kemampuan dalam penguasaan materi setiap mata pelajaran dan juga dikaitkan dengan penggunaan sistem guru kelas yang digunakan di sekolah dasar saat ini, maka menurut peneliti kesalahan tersebut dapat terjadi karena beratnya beban yang harus ditanggung guru yaitu disamping dituntut untuk menguasai seluruh mata pelajaran, juga dituntut untuk menerapkan PAKEM pada seluruh mata pelajaran tersebut.

Memperhatikan hal tersebut, agar guru dapat mempraktekkan PAKEM dengan baik maka penggunaan sistem guru mata pelajaran di sekolah dasar sudah saatnya untuk dipikirkan penerapannya. Berkaitan dengan transparansi perlu kiranya dilakukan pembahasan berikut :

Transparansi manajemen merupakan kata kunci dalam pelaksanaan kebijakan MPMBS dan dalam otonomi pendidikan secara luas. Selama ini manajemen sekolah dan birokrasi bersifat “tertutup”, dalam arti kurang bias dipertanggungjawabkan secara moral. Laporan-laporan pendidikan lebih banyak menganut model paternalistik dan asal bapak senang (ABS). Akibatnya banyak kebocoran yang dilakukan, tetapi tetap aman dari segi administratif. Ini terjadi karena tidak adanya budaya akuntabilitas publik dalam dunia pendidikan.

Kebijakan MPMBS merupakan salah satu model manajemen yang menuntut adanya transparansi manajemen. Dan di lapangan telah ditemukan adanya transparansi ini, tapi masih terbatas pada transparansi manajemen keuangan, transparansi dibidang lain seperti bidang kesiswaan, bidang personalia, pada penelitian ini tidak penulis analisa secara seksama, hanya transparansi manajemen keuangan yang menjadi titik pusat perhatian peneliti, dengan asumsi bahwa untuk melakukan akuntabilitas publik, masalah keuanganlah yang menjadi sorotan utama.

Tuntutan di gunakannya transparansi manajemen di era otonomi pendidikan agaknya tidak bisa ditawar-

tawar lagi, baik oleh sekolah maupun pejabat kependidikan. Oleh karena itu, transparansi manajemen menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari otonomi pendidikan.

Jika kita cermati kebijakan MPMBS secara formal, maka akan kita temukan bahwa kebijakan tersebut merupakan kebijakan yang menekankan pada model rasional (*top-down*). Sekalipun kebijakan MPMBS ini secara formal merupakan kebijakan yang diturunkan dari atas (*top-down*) dalam hal ini adalah Depdiknas bekerjasama dengan Unesco dan Unicef, sehingga petunjuk pelaksanaannya telah dirumuskan dengan jelas, dan unit-unit pelaksana dibawahnya telah ditentukan dan harus bekerja dengan mengikuti ketentuan-ketentuan yang telah digariskan dari atas, akan tetapi dalam prakteknya implementasi kebijakan ini tidaklah berjalan secara linier sebagaimana model implementasi kebijakan dari van Meter dan van Horn. Selain itu juga pelaksana kebijakan tidak mengikuti semua ketentuan yang digariskan oleh penentu (pembuat) kebijakan (*policy maker*). Guna membahas dan menjawab apakah proses implementasi kebijakan MPMBS ini telah berjalan efektif dan memberi dampak terhadap peningkatan mutu pendidikan dasar di SMKN 1 Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Kabupaten INHU dan dapat mengatasi penurunan kualitas sumberdaya manusia, tentu bukan merupakan hal yang mudah. Sebab bagaimanapun, untuk menilai dan membuktikan efektivitas dan keunggulan model kebijakan MPMBS ini tetap membutuhkan waktu yang lama. Jika kita pergunakan kriteria untuk melihat efektivitas dan mutu proses implementasi yang dikemukakan Islamy (2001:40) yaitu menyangkut kriteria landasan demokratis, inklusif, partisipatif, transparansi, efisien dan akuntabel serta menggunakan sepuluh pertanyaan mengenai mutu implementasi berikut: (1) apakah strategi / pendekatan implementasi telah diidentifikasi, dipilih dan dirumuskan dengan jelas?; (2) apakah

unit pelaksana teknis telah disiapkan?; (3) apakah aktor-aktor utama (*policy subsystems*) telah ditetapkan dan siap menerima tanggung jawab pelaksanaan kebijakan tersebut?; apakah prinsip “*delivery mix*” telah dilaksanakan?; (4) apakah prosedur operasi baku telah ada, jelas, dan dipahami oleh pelaksana kebijakan?; (5) apakah koordinasi pelaksanaan telah dilakukan dengan baik?; (6). bagaimana, kapan, dan kepada siapa alokasi sumber-sumber hendak di laksanakan?; (7) apakah hak dan kewajiban, kekuasaan dan tanggung jawab telah diberikan dan dipahami serta dilaksanakan dengan baik oleh pelaksana kebijakan?; (8) apakah pelaksana kebijakan telah dikaitkan dengan rencana tujuan dan sasaran kebijakan?; (9) apakah teknik pengukuran dan kriteria penilaian keberhasilan pelaksanaan kebijakan telah ada, jelas dan diterapkan dengan baik?; dan (10) apakah penilaian kinerja kebijakan telah menerapkan prinsip-prinsip efisiensi ekonomis dan politis serta sosial?, maka implementasi kebijakan MPMBS dapat dikatakan cukup efektif. Dikatakan implementasi kebijakan MPMBS ini cukup efektif karena beberapa kriteria seperti demokratis, partisipatif dan transparan telah terpenuhi oleh kebijakan MPMBS, hal yang belum dilaksanakan dan masih terjadi dalam implementasi kebijakan MPMBS ini antara lain adalah belum dipahaminya konsep dan tujuan serta prosedur operasional baku secara utuh oleh pelaku kebijakan, dan masih belum dilaksanakannya prinsip-prinsip “*delivery mix*” oleh pelaku/aktor utama kebijakan, apalagi jika pandangan dari Parsons mengenai “*delivery mix*” yang kita gunakan sebagai acuan. Parsons (1997:491-523) membagi “*delivery mix*”. menjadi empat macam yaitu: 1) *governmental mix*; 2) *sectoral mix*; 3) *enforcement mix*; dan 4) *value mix*. Oleh Parsons, hasil *mix* dalam sistem *delivery* dianggap sebagai penggabungan model organisasi pasar, birokrasi / pemerintah dan masyarakat, digambarkannya dalam

konteks ' hubungan segitiga. (*triangular relationship*), dimana antara komponen yang satu dengan komponen yang lainnya sating bergantung dan membentuk satu jaringan kerja kebijakan, tidak dapat kita abaikan peranan antara yang satu dengan yang lainnya dalam mensukseskan pelaksanaan sebuah kebijakan. Demikian juga halnya dalam implementasi kebijakan MPMBS. Memperhatikan beberapa indikator hasil penelitian yang menunjukkan adanya perubahan yang terjadi sebagai akibat dari adanya rintisan dan proses implementasi kebijakan MPMBS, maka menurut peneliti dapat dijanjikan bahwa model program MPMBS ini lebih baik dari pada model program yang bersifat sentralistik yang selama ini diterapkan. Beberapa indikator tersebut antara lain adalah Pertama, model pembelajaran berbeda dengan kegiatan pembelajaran selama ini, yang memposisikan siswa-siswanya serba marginal dan tidak memiliki hak untuk bertanya. PAKEM yang diterapkan dalam kebijakan MPMBS lebih mengedepankan apa yang disebut *joyful learning*. Anak didik merasa senang bersekolah karena proses belajar dilaksanakan dengan pendekatan yang ramah anak. Mereka dengan leluasa dapat mengemukakan apa yang menjadi ide kreatifnya secara maksimal. Guru tidak lagi dipasung dengan tuntutan kurikulum nasional yang kaku. Guru justru dituntut untuk mampu bersikap terbuka, inovatif terhadap model-model pendekatan yang sesuai dengan karakteristik siswa. Belajar tidak harus di ruang kelas, tetapi dapat dilakukan di halaman, berjalan-jalan ke sawah, pantai atau tempat lain didekat sekolah yang memungkinkan.

Kedua, dalam model kebijakan MPMBS, peran serta masyarakat tidak hanya sebatas sebagai pembayar biaya pendidikan atau iuran BP3 saja. Mereka dituntut berpartisipasi secara maksimal, baik dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan maupun memantau proses pembelajaran putra putrinya di sekolah dan

di rumah. Dalam kebijakan MPMBS ini, masyarakat juga diikutsertakan dan dituntut mampu menyusun rencana kerja sekolah (bersama sekolah), sekaligus sebagai pelaksana tidak langsung proses kegiatan pembelajaran bagi siswa-siswi.

Ketiga, dalam kebijakan MPMBS, kegiatan administratif maupun kegiatan pembelajaran berlangsung secara transparan. Kepala sekolah bersama guru, dan Komite Sekolah menyusun rencana kerja dan anggaran sekolah. Secara terbuka disampaikan sumber dan besarnya dana yang akan diperoleh dan rencana penggunaannya.

Ketiga hal tersebut di atas, sebelum kebijakan MPMBS diimplementasikan belum terlihat dan belum dilaksanakan, ketika kebijakan MPMBS diimplementasikan hal tersebut menjadi suatu keharusan dan mengakibatkan adanya perubahan ke arah yang lebih baik.

Keterlibatan Masyarakat dalam implementasi kebijakan MPMBS

Keterlibatan atau partisipasi masyarakat yaitu kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri (Mubyarto, 1995:36). Menurut Graham dan Phillips (1998:8), ada dua bentuk partisipasi yaitu: 1) partisipasi yang melibatkan sejumlah orang dengan kontribusi individual yang kecil, disebut juga dengan partisipasi ekstensif (*extensive participation*). Keuntungan dari partisipasi ini adalah kesadaran tentang suatu isu yang dimunculkan pada masyarakat akan ditanggapi sesuai dengan kontribusi dan keterlibatan yang diberikan masyarakat, kekurangannya adalah karena orang yang terlibat banyak, dan kontribusinya sedikit, maka masyarakat tidak dapat diberdayakan; dan 2) partisipasi yang hanya melibatkan beberapa orang saja, tetapi tersedia waktu yang besar oleh partisipan, disebut juga partisipasi intensif (*intensive participation*), keuntungan

bentuk partisipasi masyarakat ini adalah mampu atau dapat mengembangkan solusi inovatif dan dapat mencapai suatu konsensus.

Temuan dilapangan menunjukkan bahwa partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan khususnya dalam implementasi kebijakan MPMBS, adalah merupakan bentuk partisipasi yang ekstensif. Partisipasi masyarakat sudah mulai meningkat. Meski demikian meningkatnya partisipasi masyarakat dalam membantu sekolah masih didominasi dengan bantuan pada aspek fisik/gedung dan peralatan lainnya. Dalam penyelenggaraan pendidikan, partisipasi masyarakat selayaknya tidak hanya dalam bentuk bantuan fisik dan keuangan, tetapi juga dalam proses kebijakannya, seperti dalam hal perencanaan program sekolah, pengambilan keputusan, pelaksanaan proses belajar mengajar dan dalam melaksanakan evaluasi program sekolah. Jika mengacu pada pendapat Graham dan Phillips mengenai bentuk partisipasi maka masih belum optimalnya partisipasi masyarakat terutama dalam proses kebijakan, menurut peneliti disebabkan karena bentuk partisipasinya adalah ekstensif. Untuk dapat meningkatkan partisipasi masyarakat yang dapat mengembangkan solusi inovatif, maka mengintensifkan dan mengubah fungsi BP 3 menjadi "Komite Sekolah" dapat dijadikan sebagai alternatif upaya. Seperti hasil wawancara dengan Bapak Burhanudin, selaku ketua komite sekolah :

“Alhamdulillah setelah adanya program MPMBS di SMK sudah ada keterbukaan informasi, seperti akan dapat bantuan, pembahasan RAPBS/M dan itu di sampaikan pada wali murid sehingga tidak ada yang saling curiga”

Keikutsertaan masyarakat secara aktif dalam proses pengambilan keputusan,

perencanaan dan pelaksanaan, serta pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan pendidikan merupakan salah satu wujud dan kunci keberhasilan setiap usaha dan upaya peningkatan mutu pendidikan. Seperti hasil wawancara dengan Bapak Ahmad Hambali Wali Murid Kelas XI:

“ *sekarang lain pak dengan dulu, ada apa-apa pihak sekolah mau mengajak musyawarah bagaimana enaknyanya, dalam artian setiap akan mengambil keputusan yang sifatnya membebani wali murid dibicarakan dulu, tidak langsung diputuskan iurannya berapa* ”

Oleh karena itu pendekatan untuk meningkatkan peran aktif masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan dan yang dapat memberi ruang bagi kepentingan dan inisiatif masyarakat perlu dikembangkan dan dibina secara terus menerus dengan upaya yang sungguh-sungguh.

Tidak dapat dipungkiri bahwa partisipasi masyarakat sangat diperlukan dan memegang peranan penting dalam penyelenggaraan pendidikan. Senada dengan pernyataan Conyers (1999:154), Graham dan Phillips (1998:8) mengemukakan bahwa dengan partisipasi yang bertujuan untuk menyebarkan atau membagi informasi, akuntabilitas dan legitimasi, pendidikan, pemberdayaan masyarakat dan pembagian kekuasaan, maka warga negara atau masyarakat percaya bahwa mereka terlibat dalam pembagian kekuasaan (*power sharing*) dan akan berpengaruh terhadap agenda dan hasil pelaksanaan kebijakan, sementara itu pemerintah juga dapat mengumpulkan informasi dari masyarakat sehingga dapat menyusun agenda kebijakan yang mantap sesuai dengan TOR (*terms of reference*). Selain itu Graham dan Phillips (1998:223) juga mengemukakan bahwa ada tiga hal yang perlu diperhitungkan dalam persoalan keterlibatan (*participation*) dan

keikutsertaan (*engagement*) serta hubungannya dengan pemerintah daerah yaitu: *legitimacy*, *capacity* dan *vitality*. Terkait dengan legitimasi, Pemerintah Daerah perlu mempertimbangkan: 1) apakah keterlibatan dari warga Negara atau masyarakat itu dapat memberikan kontribusi bagi perbaikan kegiatan daerah; 2) apakah partisipasi masyarakat mampu meningkatkan konsensus publik tentang tanggung jawab pemerintah daerah; dan 3) apakah kontribusi masyarakat yang terlibat mengarah kepada penjaminan bahwa pemerintah daerah memerlukan biaya dan sumberdaya manusia untuk memegang mandat atau kepercayaan mereka. Hal ini adalah merupakan tantangan yang dihadapi pemerintah daerah.

Hal yang perlu dipertimbangkan dalam kaitannya dengan kemampuan (*capacity*) dan kekuatan (*vitality*) adalah: 1) apakah keterlibatan masyarakat itu akan membuat keputusan menjadi lebih baik dan akan memperluas kemampuan dalam mengembangkan keputusan rasional yang mereka ambil; 2) apakah partisipasi masyarakat memberikan kontribusi berupa keuntungan sosial baik dalam jangka panjang maupun jangka pendek; dan 3) apakah partisipasi masyarakat dapat meningkatkan debat publik bagi anggota masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan dan proses perencanaannya. Terkait dengan implementasi kebijakan MPMBS, yang keberhasilannya sangat ditentukan oleh adanya keterlibatan masyarakat, maka beberapa hal tersebut di atas perlu dipertimbangkan baik oleh perumus kebijakan (pemerintah) maupun pelaksana kebijakan (sekolah).

Adanya peningkatan peran serta masyarakat yang peneliti temukan di lapangan, tidak terlepas dari usaha kepala sekolah untuk selalu berusaha menerapkan manajemen yang transparan kepada masyarakat, terutama dalam manajemen keuangan. Secara teoritis, hal ini didukung oleh pendapat Graham dan Phillips (1998:9) yang mengemukakan bahwa partisipasi tidak muncul secara alami, tapi

perlu diusahakan dan memerlukan beberapa syarat seperti: keterbukaan, fleksibilitas, responsibilitas, adanya birokrasi tradisional yang didasarkan pada hirarki dan otoritas top-down, *secrecy*, otonomi dan perencanaan yang rasional. Hal ini membawa konsekuensi bagi pemerintah untuk mempersiapkan diri melalui penciptaan beberapa institusi dan perubahan sikap. Partisipasi Masyarakat terhadap kebijakan pemerintah menurut Klingemann dan Fuchs (1995:11-12) dipengaruhi oleh apa yang disebut “Inglehart” atau “Societal Modernization”. Menurut konsep “Inglehart” tersebut modernitas yang dialami individu (*individual modernity*) dipengaruhi oleh dua hal: (1) *Formal dimension* yaitu meningkatnya kemampuan personal (*increase personal skill*); dan (2) *Substantive dimension* yaitu adanya perubahan orientasi nilai (*change in value orientations*). Lebih lanjut dijelaskan bahwa adanya perubahan orientasi nilai bermakna adanya perubahan dari masalah fisik ke arah adanya rasa memiliki, pengungkapan diri dan kualitas hidup yang disebut juga perubahan dari *materialist* ke *post materialism*. Perubahan ke arah kualitas hidup artinya ada perubahan ke arah kompetensi kognitif seperti meningkatnya kemampuan untuk menyerap informasi yang kompleks, meningkatnya pengetahuan tentang lingkup kegiatan dalam bidang sosial kemasyarakatan. Sejalan dengan pendapat tersebut diatas, Mubyarto (1995: 51) menegaskan bahwa partisipasi masyarakat dalam pembangunan di pengaruhi oleh modernisasi dan komersialisasi. Dijelaskan juga bahwa modernisasi dan komersialisasi selalu cenderung menimbulkan dua akibat negative yaitu: (1) semakin berkurangnya keperluan akan keputusan-keputusan kolektif; dan (2) kecenderungan bertambah besarnya pikiran dan perilaku yang bersifat anti - partisipasi. Selain itu dalam tulisannya dijelaskan juga bagaimana meningkatkan dan mengembangkan partisipasi

masyarakat, menurutnya partisipasi masyarakat dapat ditingkatkan dan dikembangkan melalui : (1) desentralisasi pengambilan keputusan pada tingkat pemerintahan yang lebih rendah; (2) melibatkan masyarakat secara langsung sebagai *target group*; dan (3) mengembangkan demokrasi dalam pengambilan keputusan dengan cara menyalurkan aspirasi dari masyarakat. Di lapangan, peneliti juga menemukan adanya kepala sekolah selaku aktor utama kebijakan dalam melibatkan masyarakat hanya sampai pada taraf mengantarkan kesadaran tentang pentingnya partisipasi dalam penyelenggaraan pendidikan, dan belum pada tataran melanggengkan atau melestarikan kerjasama yang telah dibangun. Salah satu penyebab dari kondisi tersebut antara lain adalah kepala sekolah, guru, Komite Sekolah dan tokoh masyarakat yang tergabung dalam Pokja tingkat sekolah, bekerja hanya berdasarkan mekanisme proyek, dimana jika proyek selesai, seolah-olah kegiatan juga berhenti, tidak dilakukan secara terus menerus. Faktor penyebab lainnya adalah karena masih rendahnya kemampuan dari masyarakat dalam menyerap konsep dan tujuan kebijakan ini, kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap sekolah, dan terpisahnya sekolah dengan masyarakat yang selama ini terjadi, adalah juga merupakan penyebab kurangnya partisipasi masyarakat. Untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan kebijakan MPMBS dan penyelenggaraan pendidikan, dapat dilakukan dengan mengaktifkan dan merubah fungsi BP3 menjadi “Dewan Sekolah” atau “Komite Sekolah” yang anggotanya terdiri dari beberapa unsur baik dari masyarakat maupun dari pemerintah dan swasta, antara lain dari unsur orang tua murid, pendidik, tokoh masyarakat, tokoh agama, LSM peduli pendidikan, organisasi profesi serta dari unsur swasta dan pemerintah. Partisipasi masyarakat yang efektif menurut Graham dan Phillips (1998:10) memang jarang dan

sukar didapat, untuk memecahkan problem tidak efektifnya partisipasi masyarakat, maka pemerintah perlu menciptakan atau membentuk tim ahli yang khusus menangani masalah partisipasi dan menyewa konsultan partisipasi. Terkait dengan penelitian, guna meningkatkan, mengembangkan dan mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam implementasi kebijakan MPMBS beberapa cara dan upaya sebagaimana tersebut diatas dapat dilakukan, baik oleh pelaku utama kebijakan maupun pelaku kebijakan lain yang memiliki kepedulian terhadap peningkatan mutu pendidikan.

Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan MPMBS

Enam faktor pendukung dan tujuh faktor penghambat implementasi kebijakan MPMBS di SMKN 1 Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Kabupaten INHU telah berhasil peneliti identifikasi. Identifikasi faktor pendukung implementasi kebijakan dari hasil penelitian tersebut diatas, sejalan dengan apa yang di kemukakan Nurkolis (2001), mengemukakan adanya 9 strategi atau kondisi bagi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu: 1) adanya otonomi yang dimiliki sekolah; 2) adanya peran serta masyarakat secara aktif; 3) adanya kepemimpinan kepala sekolah; 4) adanya proses pengambilan keputusan yang demokratis; 5) semua pihak harus memahami peran dan tanggung jawabnya; 6) adanya petunjuk dari departemen terkait; 7) adanya transparansi dan akuntabilitas; 8) MPMBS harus diarahkan untuk meningkatkan kinerja sekolah; 9) diawali dengan sosialisasi. Kemampuan dari kepala sekolah dan guru selaku aktor utama kebijakan yang dipercaya untuk mengemban pelaksanaan kebijakan MPMBS dalam mendayagunakan seluruh potensi yang dimiliki, termasuk mempertahankan dan memanfaatkan beberapa faktor pendukung di atas akan sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan tersebut. Sebagaimana pendapat Walter Williams

(lihat Abdul Wahab. 1997:61) yang menyatakan bahwa besar kecilnya perbedaan antara apa yang diharapkan (direncanakan) dengan apa yang senyatanya dicapai dalam implementasi kebijakan, sedikit banyaknya akan tergantung pada apa yang disebut *Implementation capacity* dari organisasi atau kelompok organisasi atau aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan. *Implementation capacity* tidak lain adalah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai. Suatu proses kebijakan akan mengalami siklus yang meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan. Pada tataran implementasi, suatu kebijakan ada yang bersifat *self-excuting*, yakni kebijakan tersebut akan dengan sendirinya terimplementasikan, dan ada juga yang bersifat *non self-excuting*, yaitu suatu kebijakan negara yang pengimplementasiannya perlu di usahakan oleh *stakeholders*. Menurut Islamy (1997:106), hanya sedikit kebijakan negara yang bersifat *self-excuting*, justru yang lebih banyak adalah yang bersifat *non self-excuting*. Kebijakan MPMBS, adalah merupakan kebijakan yang bersifat *non self-excuting*, dalam pengertian bahwa kebijakan tersebut tidak dapat secara otomatis diberlakukan setelah kebijakan itu dibuat, akan tetapi masih memerlukan waktu untuk adaptasi, bahkan penyesuaian-penyesuaian ketika diimplementasikan. Selain itu, implementasi adalah merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan menjadi kenyataan, atau dengan kata lain penerapan perencanaan kedalam praktek. Namun dalam hal ini tidak semua program yang diimplementasikan dapat berlangsung dengan mulus dan efektif. Gejala ini menurut Dunsire (lihat Abdul Wahab,

1997:61) dinamakan sebagai *implementation gap*, yaitu suatu keadaan dimana dalam proses implementasi kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan dengan apa yang senyatanya dicapai (sebagai hasil atau prestasi dari pelaksanaan kebijakan). Dari data yang peneliti peroleh dalam penelitian ini, kebijakan MPMBS yang tengah dirintis dan diujicobakan penerapannya di SMKN 1 Kuala Cenaku Kecamatan Kuala Cenaku Kabupaten Indragiri Hulu ternyata tidak terlepas dari hambatan-hambatan yang terjadi dilapangan. Tujuh faktor penghambat yang telah teridentifikasi perlu diperhatikan, sehingga kegagalan implementasi kebijakan dapat dieleminir. Sesuai dengan pernyataan dari Presman dan Wildavsky (1973) dalam Abdul Wahab (1997:65) yang juga mengingatkan bahwa proses implementasi kebijakan perlu mendapat perhatian yang seksama. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa salah jika ada yang berasumsi bahwa proses implementasi kebijakan dengan sendirinya akan berlangsung tanpa hambatan. Selain itu masih dalam Abdul Wahab (1997:59) Udoji (1991) mengatakan dengan jelas bahwa: *“The execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blueprints file jackets unless they are implemented”*. (Pelaksanaan suatu kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan). Setyodarmodjo (2000:189) menjelaskan bahwa dalam suatu proses kebijakan, proses implementasi merupakan proses yang tidak hanya kompleks (*complicated*), namun juga hal yang sangat menentukan. Tidak sedikit kebijakan pemerintah yang sudah dirumuskan dengan sangat sempurna, namun gagal dalam implementasinya mencapai tujuan, hal ini

salah satunya adalah terjadi karena dilakukan melalui cara-cara lain, tidak sesuai dengan pedoman dan juga disebabkan karena faktor-faktor subyektif para pelaksanaannya (*policy actors*) maupun dari masyarakat yang secara langsung atau tidak langsung terkena dampak dari kebijakan yang dimaksud. Hal tersebut terjadi juga dalam implementasi kebijakan MPMBS. Telah disebutkan bahwa salah satu faktor penghambat implementasi kebijakan MPMBS adalah adanya perbedaan persepsi dan pemahaman terhadap konsep dan tujuan kebijakan, sehingga kebijakan dilaksanakan dengan caracara lain sesuai dengan persepsi masing-masing aktor kebijakan. Guna menghindari perbedaan persepsi dan pemahaman terhadap konsep dan tujuan antar aktor kebijakan atau antar implementers (unit birokrasi maupun non birokrasi), maka proses administrasi harus selalu berpijak pada standar prosedur operasional (SOP) sebagai acuan implementasinya.

Selain itu perlunya kepatuhan terhadap hukum dari pelaku kebijakan seperti apa yang dinyatakan Anderson (1979:92-93) dapat meminimalkan hambatan dalam implementasi kebijakan. Kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku menjadikan pelaksana kebijakan melaksanakan fungsi dan tugasnya sesuai dengan apa yang telah ditetapkan, dan pelaksanaan kebijakan dapat memberi dampak positif terhadap target group.

Faktor penghambat yang timbul dalam pelaksanaan kebijakan MPMBS tersebut diatas mengakibatkan terjadinya ketidakseimbangan peran diantara pelaku kebijakan, sehingga implementasi dari kebijakan MPMBS inipun. tidak seperti apa yang diharapkan pada awal dirumuskan dan dapat mengakibatkan kegagalan implementasi. Dengan demikian kegagalan implementasi kebijakan bisa disebabkan faktor-faktor penghambat tersebut, tetapi Parsons (1997:480) mengatakan bahwa kegagalan implementasi suatu kebijakan cenderung

karena faktor manusia. Pengambilan keputusan yang gagal memperhitungkan kenyataan adanya persoalan manusia yang sangat kompleks dan bervariasi. Yang dimaksud manusia yang sangat kompleks disini adalah baik pemerintah sebagai pembuat kebijakan maupun sekolah beserta warganya sebagai pelaku kebijakan dan target group. Terkait dengan kegagalan implementasi, Soenarko (2000:185) mengemukakan bahwa pelaksanaan kebijakan itu dapat gagal atau tidak membuahkan hasil disebabkan antara lain: 1) teori yang menjadi dasar kebijakan itu tidak tepat, karenanya harus dilakukan reformulation terhadap kebijakan tersebut; 2) sarana yang dipilih untuk pelaksanaannya tidak efektif; 3) sarana itu mungkin tidak atau kurang dipergunakan sebagaimana mestinya; 4) isi dari kebijakan itu bersifat samar-samar; 5) ketidakpastian faktor intern dan atau faktor ekstern; 6) kebijakan yang ditetapkan itu mengandung banyak lobang; 7) dalam pelaksanaan kurang memperhatikan masalah teknis; 8) adanya kekurangan akan tersedianya sumber-sumber pembantu (uang, waktu dan sumberdaya manusia).

Berdasarkan beberapa hambatan yang diidentifikasi dari hasil penelitian dan beberapa pendapat mengenai hal-hal yang dapat menyebabkan kegagalan dalam pelaksanaan kebijakan tersebut, maka dapatlah diketahui bahwa kegagalan implementasi kebijakan tidak selalu disebabkan oleh kelemahan atau ketidakmampuan pelaksana atau administrator, melainkan dapat pula disebabkan oleh pembentukan kebijakannya yang kurang sempurna. Disinilah peran penting yang dimainkan oleh pelaksana kebijakan dan harus mampu untuk mengambil langkah-langkah guna mengadakan *reformulation* sehingga kebijakan pokok itu dapat mencapai tujuannya.

Menurut hasil penelitian Nurkolis (2001) kegagalan implementasi MPMBS terjadi karena empat sebab yaitu: (1)

Sekedar mengadopsi model apa adanya tanpa persiapan dan upaya kreatif dari pelaku kebijakan; (2) Kepala sekolah bekerja berdasarkan agendanya sendiri tanpa memperhatikan aspirasi seluruh warga sekolah; (3) Kekuasaan pengambilan keputusan terpusat pada satu pihak; (4) Menganggap MPMBS adalah hal biasa, tanpa usaha serius akan berhasil dengan sendirinya.

Untuk menghindari faktor penghambat yang mengakibatkan kegagalan implementasi sebagaimana tersebut diatas maka diperlukan suatu upaya yang melibatkan seluruh *stakeholders* guna mengadakan reformulasi kebijakan. Jika kita lihat hasil identifikasi tantangan dan hambatan pendidikan di Boston yang dilakukan Portz (1996: 173-375) yaitu antara lain: 1) adanya penekanan dinamika politik dan kurangnya kepemimpinan; 2) gagalnya sekolah dalam menyediakan program pendidikan yang memadai; 3) kurangnya dukungan pembiayaan dan hubungan pemerintahan; 4) kurangnya dukungan dari masyarakat; dan 5) adanya masalah sosial secara umum seperti kemiskinan. Maka hasil identifikasi faktor penghambat dan pendukung terhadap implementasi kebijakan MPMBS tersebut di atas, dapat juga merupakan permasalahan pendidikan yang dapat dijadikan sebagai suatu tantangan dan hambatan yang harus dihadapi pemerintah. Untuk itu dalam pengembangan kebijakan nanti diharapkan hal-hal tersebut dapat diantisipasi sehingga implementasi akan lebih efektif.

Agar implementasi kebijakan MPMBS mencapai sasaran, maka guru, kepala sekolah, pengurus Komite Sekolah/BP3, tokoh masyarakat dan *stakeholders* lainnya hendaknya benar-benar dapat duduk bersama, menentukan visi misi pendidikan kedepan. Keberhasilan implementasi kebijakan MPMBS dalam kerangka desentralisasi pendidikan sangatlah bergantung pada *good will* semua pihak.

KESIMPULAN

1. Kesiapan Sumberdaya manusia (kepala sekolah dan guru) di SMKN 1 Kuala Cenaku Desa Kuala Cenaku Kabupaten INHU dalam mengimplementasikan kebijakan MPMBS, secara kuantitas telah memadai dan siap karena mereka telah memenuhi standar persyaratan kelayakan mengajar. Secara kualitas, dilihat dari profesionalisme yang harus dimiliki baik oleh kepala sekolah maupun oleh guru dapat dikatakan belum siap, disebabkan belum dimilikinya sikap kepemimpinan transformasional oleh kepala sekolah dan belum dimilikinya ciri dan kemampuan guru efektif dan profesional, adanya sikap dan budaya kerja yang telah terkondisi untuk bersikap pasif dan tidak kreatif. Ketidaksiapan dari masyarakat dan orang tua wali murid lebih besar disebabkan karena masih rendahnya tingkat pendidikan, tidak adanya waktu dari masyarakat dan kurangnya informasi mengenai kebijakan MPMBS. Sarana prasarana dilihat dari kondisi fisik sekolah dan lingkungan sekolah cukup kondusif untuk melaksanakan dan mengembangkan konsep atau kebijakan MPMBS. Masih ada kekurangan ruang perpustakaan dan sarana pelaksanaan PAKEM berupa alat peraga dan buku paket serta bukupenunjang bagi siswa. Pembiayaan yang bersumber baik dari sumbangan BP3 maupun dari pemerintah pusat dan daerah yang diberikan dalam bentuk BOS, dan bantuan langsung “*block grant*” sangat menunjang pelaksanaan kebijakan MPMBS ini.
2. Kebijakan MPMBS bersifat *top-down*, dengan tujuan dan kelembagaan/organisasi pelaksana baik ditingkat nasional, propinsi, kabupaten/kota sampai dengan pelaksana operasional ditentukan dari atas. Pelaksanaan di lapangan belum sepenuhnya mengikuti tahapan

pelaksanaan sebagaimana yang tertera dalam pedoman umum pelaksanaan, Hal ini disebabkan karena tidak dipahaminya konsep dan tujuan kebijakan MPMBS secara utuh oleh pelaku kebijakan sebagai akibat dari pelaksanaan sosialisasi kebijakan yang masih temporer atau sesaat serta kurangnya komunikasi dan koordinasi diantara pelaku kebijakan. Selain itu disebabkan juga karena kurang diberdayakannya kepala sekolah dan tidak diberinya kewenangan dan kebebasan yang penuh untuk menerapkan kebijakan kepada kepala sekolah selaku aktor utama kebijakan.

3. Kebijakan dilaksanakan dengan menerapkan PAKEM dan transparansi serta melibatkan Komite Sekolah/BP3, tokoh masyarakat dan masyarakat umum. PAKEM telah dijadikan strategi pembelajaran disebagian besar sekolah tempat uji coba MPMBS, dapat memotivasi guru dan siswa untuk melaksanakan proses belajar mengajar dengan lebih baik. PAKEM yang masih dipraktekkan salah oleh sebagian guru, hal ini perlu diluruskan agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi anak didik. Transparansi manajemen sekolah, terutama manajemen keuangan telah disadari arti pentingnya oleh kepala sekolah dan telah dilaksanakan, bahkan dijadikan salah satu cara dan merupakan faktor kunci dalam meningkatkan peran serta orang tua murid dan masyarakat, serta dapat mengurangi friksi antara kepala sekolah dan guru yang sering terjadi pada pola lama, dimana urusan keuangan lebih banyak ditangani kepala sekolah sendiri.
4. Implementasi kebijakan MPMBS dapat dikatakan cukup efektif, dan dapat dijanjikan bahwa program ini lebih baik daripada model manajemen dan pembelajaran dimasa lalu yang cenderung konvensional. Keberhasilan program dalam mencapai tujuan meningkatkan mutu pendidikan sangat

- tergantung dari *goodwill* semua pihak yang terlibat.
5. Keterlibatan atau partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan khususnya dalam implementasi kebijakan MPMBS di SMK N 1 Kuala Cenaku Kecamatan Kuala Cenaku Kabupaten Indragiri Hulu telah meningkat dan masih didominasi pada aspek fisik/gedung dan peralatan lainnya yang diwujudkan dalam bentuk sumbangan BP3 dan bantuan lain berupa material. Kesadaran dan partisipasi untuk membantu anak belajar dan keterlibatannya dalam menyusun rencana sekolah, penyelenggaraan pendidikan dan proses belajar anak, baru disebagian kecil sekolah yang mengalami peningkatan, hal ini dapat dikatakan masih belum optimal, disebabkan karena tidak dipahaminya konsep dan tujuan kebijakan MPMBS, kurangnya informasi mengenai kebijakan MPMBS, tidak adanya waktu dari masyarakat selaku partisipan dan masih rendahnya pendidikan masyarakat itu sendiri.
 6. Teridentifikasi enam faktor pendukung dan tujuh faktor penghambat Faktor pendukung diantaranya: (1) Adanya lingkungan sekolah yang kondusif bagi pengembangan konsep MBS, PAKEM dan Peran Serta Masyarakat; (2) Adanya transparansi pengelolaan sekolah; (3) Digunakannya PAKEM sebagai strategi pembelajaran di sebagian besar sekolah; (4) Adanya partisipasi masyarakat yang meningkat; (5) Adanya dana bantuan langsung "*block grant*"; (6) Adanya hubungan kerja yang kondusif dan harmonis. Sedangkan Faktor penghambat antara lain adalah: (1) Kurangnya kesiapan dari sumberdaya dan adanya keterpaksaan dari pelaksana kebijakan; (2) Sosialisasi kebijakan MPMBS yang hanya dilakukan secara temporer, sehingga konsep dan tujuan kebijakan MPMBS kurang tersosialisasikan ke target *group* dan *stakeholders*, serta

menyebabkan adanya persepsi dan pemahaman yang berbeda dari para pelaku kebijakan terhadap konsep dan tujuan kebijakan MPMBS tersebut; (3) Adanya kesalahan dalam praktek PAKEM; (4) Belum dimilikinya kewenangan, kemandirian dan kebebasan (otomi) kepala sekolah dan guru dalam mengelola sekolah dan melaksanakan kebijakan MPMBS; (5) Rendahnya tingkat pendidikan masyarakat; (6) Adanya sikap dari para pendidik yang telah terkondisi bersikap pasif dan tidak kreatif (menunggu juklak dan juknis); dan (7) Banyaknya kegiatan administrasi tambahan yang harus ditangani kepala sekolah dan guru.

SARAN

1. Perlu dilakukan sosialisasi dan pembinaan yang berkelanjutan baik melalui pertemuan rutin maupun program pelatihan. Program pelatihan dimasa mendatang, hendaknya mengikutsertakan seluruh warga sekolah (kepala sekolah, guru, ketua Komite Sekolah/BP3 dan tokoh masyarakat lainnya), materi pelatihan kepemimpinan transformasional dan materi mengenai ciri dan kemampuan guru efektif dan professional perlu dimasukkan dalam program pelatihan, karena hal tersebut sangat diperlukan untuk suksesnya pelaksanaan kegiatan rintisan MPMBS ini. Selain itu materi mengenai evaluasi program, rencana strategis jangka panjang 3-5 tahun dan RAPBS yang dikembangkan sebagai suatu strategi dalam menghubungkan antara prioritas program dan alokasi dana perlu diperkenalkan dan dimasukkan dalam materi program pelatihan. Sebagai dukungan dan untuk kesiapan pengembangan kebijakan MPMBS lebih lanjut, pemerintah daerah perlu melakukan perencanaan pengembangan program kebijakan MPMBS ini. Selain itu perlu juga memberi kesempatan yang luas dan

mengalokasikan dana bagi peningkatan dan pengembangan kemampuan guru dan kepala sekolah. Untuk mengatasi kekurangan sarana prasarana berupa alat peraga, guru dapat memanfaatkan barang bekas seperti koran, botol dan lain-lain serta dapat memanfaatkan alam dan sumberdaya yang ada sebagai sumber belajar.

2. Kebijakan MPMBS adalah kebijakan model *top-down*. Walaupun demikian dalam implementasinya, memungkinkan diterapkan secara *bottom-up* karena akan lebih memberi nilai tinggi, untuk itu kewenangan dan kebebasan (otonomi) dalam mengelola sekolah dan mengelola pembelajaran perlu diberikan secara penuh kepada kepala sekolah dan guru, sehingga sekolah dapat mengembangkan model-model pengelolaan yang dengan tegas menunjukkan bagaimana keputusan diambil, adanya hubungan antar keputusan tersebut, dan peranan tiap peserta utama dalam pengambilan keputusan. Selain itu dengan pemberian kewenangan, sekolah dapat mencapai kemajuannya dalam bidang manajemen yang berbasis sekolah sesuai dengan kemampuan dan kondisi mereka. Keberanian dan kreativitas dari kepala sekolah dan guru sangat diperlukan dan menentukan keberhasilan implementasi MPMBS.
3. Konsep PAKEM yang dipraktekkan salah perlu segera mendapat pelurusan melalui pelatihan-pelatihan, melalui pertemuan-pertemuan di KKG, dan upaya lainnya, selain itu pengembangan PAKEM perlu diperkaya dengan memasukkan ide-ide yang ada dalam upaya peningkatan program sekolah berdasarkan “pengalaman sehari-hari” dan dalam upaya program peningkatan mutu pendidikan. Untuk menghindari menurunnya motivasi mengajar dan belajar guru yang selama ini telah tumbuh, maka kesejahteraan bagi guru harus ditambah, dan juga perlu diadakan semacam lomba atau festival antar sekolah tentang PAKEM, disamping perlunya memberi motivasi dan penghargaan pada kegiatan-kegiatan yang berhasil. Mengubah sistem guru kelas menjadi guru mata pelajaran dan mengangkat pegawai bagian tata usaha (TU) di sekolah dasar sudah seharusnya dipikirkan dan direncanakan untuk dilakukan.
4. Transparansi manajemen sekolah perlu dikembangkan tidak hanya pada manajemen keuangan, tetapi juga manajemen yang lainnya, manajemen siswa dan manajemen kepegawaian misalnya. Transparansi yang telah dilakukan sekolah terhadap warganya guna mendapatkan dukungan dan partisipasi masyarakat serta akuntabilitas sekolah terhadap publik (orang tua wali) perlu juga diikuti oleh pejabat kependidikan baik ditingkat kecamatan maupun ditingkat kabupaten, hal ini perlu untuk mengurangi adanya kecemburuan sosial dari berbagai pihak.
5. Para orang tua murid dan anggota masyarakat sekitarnya perlu terus dibina agar mereka dapat terus memberikan dukungan pada program MPMBS dan PAKEM secara lebih maksimal lagi, selain itu hubungan kerjasama dengan orang tua murid dan masyarakat yang selama ini telah terjalin hendaknya terus dilanggengkan, jangan sampai berakhir karena program/proyek MPMBS juga berakhir. Jaringan kerja perlu diperluas tidak hanya dengan orang tua murid dan instansi pemerintah tapi juga dengan pihak swasta/dunia usaha. Mengaktifkan dan mengubah fungsi BP3 menjadi Komite Sekolah dapat dilakukan guna meningkatkan partisipasi masyarakat, selain itu transparansi, akuntabilitas dan demokratisasi dalam pengambilan keputusan, melibatkan secara langsung masyarakat sebagai target group, serta mendesentralisasikan kewenangan dan

pengambilan keputusan pada tingkat terendah juga dapat dijadikan upaya dalam meningkatkan dan mengoptimalkan partisipasi masyarakat.

6. Agar kebijakan lebih terimplementasi dengan efektif dan sukses, beberapa faktor penghambat dan pendukung yang teridentifikasi dalam penelitian ini hendaknya dapat diperhatikan oleh para pelaku kebijakan, selain itu informasi mengenai kendala, keberhasilan dan manfaat dari kegiatan rintisan ini perlu terus disebarluaskan. Identifikasi peran dan tanggung jawab dari semua yang terlibat dalam kegiatan MPMBS merupakan hal yang dapat mendukung suksesnya implementasi.
7. Untuk memberikan panduan disain dan pelaksanaan fase berikutnya dari kebijakan MPMBS ini, selain saran tersebut diatas, perlu kiranya peneliti sarankan beberapa hal antara lain: (1) Perlu juga diberikan perhatian pada program pelatihan mendatang mengenai pengembangan program PAKEM untuk anak-anak yang mempunyai kekurangan atau kesukaran belajar; (2) Sekolah-sekolah dan masyarakat dianjurkan untuk membuat pernyataan-pernyataan tentang tujuan-tujuan serta nilai-nilai yang sama (visi dan misi sekolah) yang melandasi semua pengambilan keputusan; (3) *Block grant*, perlu diberikan kebebasan penggunaannya dan perlu diteruskan pemberiannya kepada sekolah rintisan, jika akan dihentikan jangan secara tiba-tiba, tapi secara bertahap, (4) Adanya sekolah "Induk" bagi kegiatan rintisan ini yang berfungsi sebagai pusat pelatihan bagi gugus sekolah perlu dikembangkan; (5) Jika ada inisiatif tentang strategi pelaksanaan kegiatan yang datang dari pihak sekolah dan masyarakat seperti kegiatan PBM di rumah-rumah perlu diberi dukungan khusus, dan (6) Perlu diadakan evaluasi eksternal yang

memfokuskan pada kemajuan yang telah diperoleh pada tahap awal perintisan dan pengembangannya lebih lanjut.

8. Adanya indikator perubahan kemajuan sebagai akibat dari kegiatan rintisan MPMBS ini menunjukkan perlu adanya konsolidasi, perluasan dan peningkatan pengelolaan. Rekomendasi yang dapat peneliti berikan berkenaan dengan perlunya konsolidasi, perluasan dan peningkatan pengelolaan adalah: (1) Kegiatan rintisan ini perlu dilanjutkan di sekolah yang sama untuk masa selanjutnya, paling tidak selama tiga tahun, agar memungkinkan sekolah-sekolah tersebut mengembangkan model pengelolaannya dan memperoleh manfaat dari pelaksanaan PAKEM bagi siswa-siswanya; (2) Selama tahap konsolidasi ini, pelatihan perlu ditujukan pada hal-hal yang praktis dalam pelaksanaan PAKEM, dan pelaksanaan MBS melalui adanya pemantauan dan evaluasi, yang akan menghubungkan prioritas belajar dengan pengalokasian sarana, dan adanya perencanaan strategis yang lebih berjangka panjang; (3) Pada masa konsolidasi, pemberian pelatihan kepemimpinan perlu dijadikan prioritas bagi mereka yang terlibat dalam kegiatan ini baik di tingkat sekolah, gugus, kecamatan dan kabupaten.
9. Bagi calon peneliti yang akan datang disarankan untuk melakukan penelitian evaluasi kebijakan MPMBS secara lebih mendalam dan memfokuskan pada pertanyaan apakah kemajuan awal yang telah dicapai bisa terus lestari dan dikembangkan lebih lanjut. Evaluasi atas keefektifan biaya (*cost effectiveness*) beberapa komponen program MPMBS, dapat juga dilakukan oleh calon peneliti mendatang.

REFERENSI

Abdul Wahab, S. 1997. *Analisis*

- Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi. Kebijakan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Abdul Wahab, S., 1999., *Analisis Kebijakan Publik Teori dan Aplikasinya*. Malang: Danar Wijaya.
- Anderson, James E. 1979. *Public Policy Making*. New York: Holt Rinehart and Winston.
- Bogdan, R.C.dan Biklen, S.K. 1998. *Qualitative Research*. Boston: Allyn dan Bacon
- Caldwell, BJ dan Spinks, J. 1992. *Leading the Self - Managing School*. Washington, D.C: The Falmer Press.
- Conyers, Diana. 1994. *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga Suatu Pengantar*. Diterjemahkan oleh Susetiawan. Yogyakarta. UGM Press.
- Depdiknas. 2000. *Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah*. Jakarta: Direktorat Pendidikan Dasar dan Menengah Umum
- Dimiyati, M.1997. *Penelitian Kualitatif*. Malang: Program Pasca Sarjana IKIP Malang
- Dye, Thomas R., 1978. *Understanding Public Policy*. Prentice Hall Inc. Englewoods Cliffs. New York.
- Edwards III, George C., 1980. *Implementing Public Policy*, Washington D.C: Congressional Quartely, Inc.
- Graham, K dan Phillips S. 1998. *Citizen Engagement: Lessons in Participation from Local Government*. Canada: School of Public Administration, Carleton University.
- Grindle, M.S, (Ed)., 1997. *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston, MA: Harvard Institute for International Development.
- Grindle, Merilee S., (ed)., 1980. *Politic and Policy Implementation in The Third World*, Princeton-New Jersey: Princeton University Press.
- Gunn, W. N., 1981. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall. New Jersey.
- Islamy, M. Irfan. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara
- Islamy, M Irfan, 2001. *Seri Policy Analysis*. Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya Malang.
- Jones, Charles E., 1996. *Pengantar Kebijakan Publik*, Penterjemah, Bashar Budiman, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- _____,2001. *Policy Analysis*. Malang: Program Pasca Sarjana Unibraw
- Klingemann, H.D dan Fuchs.D. 1995. *Citizens and The State: Beliefs In Government* New York: Oxford University Press.
- Linebery,Robert L. 1978. *American Public Policy*. New York: Harpen
- Miles, M.B.dan Huberman, M. *Qualitative Data Analisis A Sourcebook of New Method Beverly Hills* London New Delhi: Sage Publication.
- Miles, M. B. dan Huberman, M. *Analisis Data Kualitatif. Terjemahan oleh Tjetjep Rohendi Rohidi. 1992. Jakarta: UI Press.*
- Miles, M. B. dan Huberman, M. *Qualitative Data Analisis A Sourcebook of New Method*. Beverly Hills London: Sage Publication.
- Moleong, Lexy J. 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosda karya.
- Mubyarto dan Sartono. 1995. *Pembangunan Pedesaan di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Nasikun, 2001. *Diktat Mata Kuliah. Isu dan Kebijakan Penanggulangan Kemiskinan. Magister Administrasi Publik*. Universitas Gadjah Mada. Yogyakarta.
- Nurkolis, 27 Juli 2000. "Strategi Sukses Implementasi MBS". Parsons, Wayne. 1997. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar, Cheltenham, UK Lyme, US
- Portz, John.1996. "Problem Definitions and Policy Agendas:

- Shaping *the* Educational Agenda in Boston". *Journal of Policy Studies*, Vol.24. No.3, pp. 371-386
- Ripley, Randall B., 1985. *Policy Analysis in Political Science*, Chicago: Nelson-Hall Publisher, Inc.
- Sabatier, Paul A. & Mazmanian, Daniel A., 1987. *Implementation and Public Policy*. Scott Foresman and Company, Al Davis. University of California.
- Sen, Amartya, 1981. *Levels of Poverty, Policy and Change*. World Bank Staff Working Paper No.401.
- Setyodarmodjo. 2000. *Public Policy: Pengertian Pokok untuk Memahami dan Analisa Kebijakan Pemerintah*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Strauss, A. dan Corbin, J 1997. *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif. Prosedur, Teknik dan Teori Gruonded*. Diterjemahkan Djunaidi Ghony. Surabaya: Bina Ilmu.

