

# **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENGALIHAN KEWENANGAN SEKOLAH LUAR BIASA (SLB) NEGERI UNGARAN DARI PEMERINTAH KABUPATEN SEMARANG KEPADA PEMERINTAH PROVINSI JAWA TENGAH**

Oleh:

*Hajiriyah Yusuf Fajri<sup>1</sup>, Hartuti Purnaweni<sup>1,2</sup>*

<sup>1</sup>Departemen Administrasi Publik, FISIP, Universitas Diponegoro, Semarang

<sup>2</sup>Magister dan Doktor Ilmu Lingkungan, Sekolah Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang

## ***ABSTRACT***

Special education in this case School for the Disable (SLB) is one of the educational institutions whose management is transferred from the authority of Regency/City Government to the authority of Provincial Government since the enactment of Law Number 23 Year 2014 on Regional Government. Central Java Provincial Government took over the management of all the School for the Disable (SLB) in 33 Regency/Cities, one of which is the Special School of Ungaran. Several aspects of authority submitted to the Central Java Provincial Government are personnel, funding, facilities and infrastructure, as well as documents. The purpose of this research is to know the policy implementation of transfer authority of School for the Disable (SLB) of Ungaran from Government of Semarang Regency to Central Java Provincial Government. The approach used is descriptive qualitative with data collection technique through interview, observation, and documentation. To assess the policy implementation of transfer authority of School for the Disable (SLB) of Ungaran from the Semarang Regency Government to the Central Java Provincial Government, the Effectiveness of Policy Implementation is policy precision, accuracy of the implementer, target precision, environmental precision and process accuracy. The result of the research shows that the policy of transfer of authority School for the Disable (SLB) of Ungaran from Semarang Regency Government to Central Java Provincial Government can solve the problem of unclear management of special education although there is no regulation as technical guidance in implementing the policy, Semarang Regency Government has handed over the management School for the Disable (SLB) of Ungaran to the Provincial Government. It is recommended that the implementer immediately develop a regulation that can be used as a technical implementation guide.

*Keywords: Transfer of Authority, Special Education*

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pendidikan Khusus merupakan salah satu aspek yang pengelolaannya dialihkan dari kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi sejak diberlakukannya UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sebelum adanya UU Nomor 23 Tahun 2014, ketentuan pengelolaan pendidikan khusus belum jelas karena adanya tumpang tindih kebijakan yaitu PP Nomor 38 tahun 2007 dengan PP Nomor 17 tahun 2010. Pada PP No 38 dijelaskan bahwa kewenangan pengelolaan SLB ada pada Pemerintah Kota/Kabupaten, sedangkan pada PP No 17 dijelaskan kewenangan SLB ada pada Pemerintah Provinsi.

Dengan adanya ketentuan terkait kewenangan pendidikan menengah dan pendidikan khusus dalam UU No 23 Tahun 2014, semua provinsi di Indonesia berlomba-lomba mengambil alih kewenangan pendidikan menengah dan pendidikan khusus, salah satunya Provinsi Jawa Timur, sebagaimana yang diteliti oleh Sella Nova Damayanti (2017) tentang “Analisis Prospektif Kebijakan Pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah dari Pemerintah Kota Surabaya ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah” dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya ketidakefektifan yang dapat dilihat dari masih adanya keberatan yang disampaikan oleh para informan atas pengalihan kewenangan kepada provinsi. Perihal lain juga belum dilakukan oleh Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur adalah dalam pengalokasian anggaran Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) di masing-masing daerah Kabupaten/Kota Jawa Timur yang masih dalam tahapan agenda publik.

Sebagai bentuk pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan untuk

mengatasi permasalahan status pengelolaan pendidikan khusus, Pemerintah Provinsi Jawa Tengah mengambil alih pengelolaan seluruh Sekolah Luar Biasa Negeri yang ada di 35 kabupaten/kota.

Pengalihan kewenangan pengelolaan SLB dari Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Provinsi telah dimulai sejak bulan Juli 2014 dengan terbitnya Surat Edaran Gubernur Jawa Tengah Nomor 421.8/007792 tanggal 18 Juli 2014 tentang pengembalian kewenangan pengelolaan SLB di Provinsi Jawa Tengah. Tujuan dari Pengalihan Kewenangan Pengelolaan SLB ke Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yaitu: a) Memastikan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah bertanggungjawab sebagai penyelenggara pendidikan khusus; b) Memastikan bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Tengah akan membina, mengelola, menyelenggarakan, mengevaluasi, dan mengembangkan SLB di Provinsi Jawa Tengah; c) Menyusun rencana pembinaan yang lebih komprehensif terhadap pendidikan khusus yang ada di Jawa Tengah.

Salah satu SLB Negeri yang sekarang menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi Jawa Tengah adalah SLB Negeri Ungaran. SLB ini merupakan satu-satunya SLB Negeri yang ada di Kabupaten Semarang dan mempunyai keunikan yaitu satu-satunya SLB di Jawa Tengah yang memberikan pelayanan pendidikan secara gratis kepada masyarakat. Sebelumnya SLB Negeri Ungaran dikelola oleh Pemerintah Kabupaten Semarang, kini setelah disahkannya UU Nomor 23 tahun 2014 SLB Negeri Ungaran sudah menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, dalam hal ini yang bertanggung jawab secara teknis adalah Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah.

Sehingga dalam penelitian ini akan dianalisis mengenai Implementasi Kebijakan Pengalihan Kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) Negeri dari

Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

## **B. Tinjauan Pustaka**

### **1. Kebijakan Publik**

Menurut Syafiie (2014:20) kebijakan publik adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah karena akan merupakan upaya memecahkan, mengurangi, mencegah suatu keburukan serta sebaliknya menjadi penganjur, inovasi, dan pemuka terjadinya kebaikan dengan cara terbaik dan tindakan terarah.

Chandler dan Plano dalam Pasolong (2011:38) mengatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumber-sumber daya yang ada untuk memecahkan masalah publik atau pemerintah.

Dari pendapat beberapa ahli mengenai kebijakan publik, maka dapat disimpulkan kebijakan publik adalah tindakan pemerintah yang bertujuan untuk memecahkan permasalahan publik dengan efektif dan efisien melalui pemanfaatan sumber daya yang ada untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Starling dalam Tahir (2014:28) menjelaskan adanya lima tahapan proses terjadinya kebijakan publik, yakni:

- a. *Identification of need*, yaitu mengidentifikasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam pembangunan dengan mengikuti beberapa kriteria.
- b. Formulasi usulan kebijakan yang mencakup faktor-faktor strategic, alternatif-alternatif yang bersifat umum, kemandirian teknologi dan analisis dampak lingkungan.
- c. Adopsi yang mencakup analisa kelayakan politik, gabungan beberapa teori politik.
- d. Pelaksanaan program yang mencakup bentuk-bentuk organisasinya, model penjadwalan, penjabaran keputusan-keputusan, dan skenario pelaksanaannya. Tahapan inilah yang akan dianalisis dalam penelitian ini.

- e. Evaluasi yang mencakup penggunaan metode-metode eksperimental, sistem informasi, auditing, dan evaluasi mendadak.

### **2. Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi kebijakan publik sebagai salah satu aktivitas dalam proses kebijakan publik, sering bertentangan dengan yang diharapkan, bahkan menjadikan produk kebijakan itu sebagai batu sandungan bagi pembuat kebijakan itu sendiri. Itulah sebabnya implementasi kebijakan publik, diperlukan pemahaman yang mendalam tentang studi kebijakan publik.

#### **Efektivitas Ketepatan Implementasi Kebijakan**

Efektivitas implementasi kebijakan berkaitan dengan sejauh mana implementasi yang dilakukan mencapai tujuan kebijakan yang diharapkan. Nugroho (2012: 707-710) mengemukakan bahwa terdapat lima “tepat” yang perlu dipenuhi dalam hal keefektifan implementasi kebijakan.

##### **1) Ketepatan Kebijakan**

Ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai karakter masalah yang hendak dipecahkan. Apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan yang sesuai dengan karakter kebijakan.

##### **2) Ketepatan Pelaksananya**

Terdapat tiga lembaga yang dapat menjadi implementor, yaitu pemerintah, kerjasama antar pemerintah dan masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang bersifat monopoli.

##### **3) Ketepatan Target**

Yaitu apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, tidak tumpang tindih atau bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Apakah target dalam kondisi siap diintervensi atau tidak. Dan apakah intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaiki implementasi kebijakan sebelumnya.

#### 4) Ketepatan Lingkungan

Lingkungan dalam hal ini terbagi menjadi lingkungan internal kebijakan yang berkaitan dengan interaksi diantara perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Dan lingkungan eksternal kebijakan yang berkaitan dengan persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan.

#### 5) Ketepatan Proses

Terdiri atas tiga proses. Yaitu *Policy Acceptance*, publik memahami kebijakan sebagai aturan dan pemerintah memahaminya sebagai tugas yang harus dilaksanakan. *Policy adoption*, publik menerima kebijakan sebagai aturan dan pemerintah menerimanya sebagai tugas yang harus dilaksanakan. *Strategic Readiness*, publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, dan birokrat siap menjadi pelaksana kebijakan.

### C. Operasionalisasi Konsep

Penilaian efektivitas implementasi kebijakan dalam Kebijakan Pengalihan Kewenangan SLB mengacu pada 5 hal, yaitu:

#### 1) Ketepatan Kebijakan

Ketepatan kebijakan dinilai dari sejauh mana kebijakan pengalihan kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) N Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah ini telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan.

#### 2) Ketepatan Pelaksananya

Terdapat tiga lembaga yang dapat menjadi implementor, yaitu pemerintah, kerjasama antar pemerintah dan masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang bersifat monopoli, pemahaman Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah serta Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Semarang sebagai implementor terhadap kebijakan Pengalihan Kewenangan SLB tersebut, serta melihat komunikasi antar implementor tersebut dalam mengimplementasikan Kebijakan Pengalihan Kewenangan SLB ini.

#### 3) Ketepatan Target

Yaitu apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, tidak tumpang tindih atau bertentangan dengan intervensi kebijakan lain, apakah target dalam kondisi siap diintervensi atau tidak.

#### 4) Ketepatan Lingkungan

Lingkungan dalam hal ini terbagi menjadi lingkungan internal kebijakan pengalihan kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) N Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang berkaitan dengan interaksi diantara perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Dan lingkungan eksternal kebijakan pengalihan kewenangan Sekolah Luar Biasa (SLB) N Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang berkaitan dengan persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan.

#### 5) Ketepatan Proses

Terdiri atas tiga proses. Yaitu *Policy Acceptance*, publik memahami kebijakan sebagai aturan dan pemerintah memahaminya sebagai tugas yang harus dilaksanakan. *Policy adoption*, publik menerima kebijakan sebagai aturan dan pemerintah menerimanya sebagai tugas yang harus dilaksanakan. *Strategic Readiness*, publik siap melaksanakan atau menjadi bagian dari kebijakan, dan birokrat siap menjadi pelaksana kebijakan.

### D. Metodologi Penelitian

Jenis penelitian ini yaitu penelitian diskriptif dengan pendekatan kualitatif karena penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan fenomena/ peristiwa yang ada dalam Implementasi Pengalihan Kewenangan SLB N Ungaran. Lokasi penelitian ini yaitu pada SLB Negeri Ungaran. Subjek penelitian ditentukan melalui teknik *purposive sampling* dengan metode *key informan* dengan informan yang dipilih berdasarkan rekomendasi dari instansi terkait karena dianggap memiliki pengetahuan dan dapat memberi informasi

yang benar terkait kebijakan pengalihan kewenangan. Informasi tersebut merupakan sumber data primer.

Data primer diperoleh dari informan di Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah berjumlah 3 orang, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Semarang berjumlah 2 orang, SLB Negeri Ungaran berjumlah 3 orang dan orang tua siswa SLB N Ungaran berjumlah 2 orang. Sedangkan data sekunder diperoleh dari buku-buku literatur, jurnal, artikel, berita acara, dan media masa. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini melalui observasi, wawancara dan dokumentasi. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis data menurut Miles dan Huberman (1992:16) yaitu dengan cara reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

## **PEMBAHASAN**

### **a. Ketepatan Kebijakan**

Dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa Pendidikan Khusus menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi. Sebelum adanya UU Nomor 23 Tahun 2014, pengelolaan Pendidikan Khusus atau SLB dapat dikatakan masih belum jelas, karena adanya regulasi yang saling timpang tindih, yaitu PP Nomor 38 tahun 2007 dengan PP Nomor 17 tahun 2010. Pada PP No 38 dijelaskan bahwa kewenangan pengelolaan SLB ada pada Pemerintah Kota/Kabupaten, sedangkan pada PP No 17 dijelaskan kewenangan SLB ada pada Pemerintah Provinsi. Hal inilah yang menyebabkan beberapa SLB pengelolaannya tidak jelas karena antara Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Provinsi saling lempar tanggung jawab, baik Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kota/Pemerintah Kabupaten sama-sama tidak maksimal dalam mengelolanya. Oleh karena itu kebijakan pengalihan kewenangan SLB ini adalah untuk

memperjelas status pengelolaan SLB dan untuk memperbaiki kualitas layanan pendidikan khusus.

### **b. Ketepatan Pelaksana**

Pelaksana dalam kebijakan pengalihan kewenangan SLB N Ungaran ini adalah Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah, dan dalam pelaksanaannya dibantu oleh Unit Pelaksana Teknis yaitu Balai Pengembangan Pendidikan Khusus dan Layanan Khusus (BP2KLLK) dan Balai Pengendali Pendidikan Menengah dan Khusus Wilayah I (BP2MK), yang pembentukannya berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 117 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah. Hal ini dinilai sudah tepat karena Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah merupakan lembaga yang memiliki kewenangan dalam bidang pengelolaan pendidikan di tingkat Provinsi.

### **c. Ketepatan Target**

Secara umum target atau sasaran langsung dalam kebijakan pengalihan kewenangan SLB ini adalah SLB Negeri se Jawa Tengah salah satunya yaitu SLB N Ungaran, dan secara khusus aspek yang dialihkan dari masing-masing sekolah adalah aset, siswa, guru baik PNS maupun Non-PNS, dan pendanaan. Pada SLB N Ungaran semua aspek tersebut telah berhasil dialihkan, meskipun ada permasalahan pada status guru Non PNS yang belum jelas.

Total aset yang dialihkan sebesar Rp. 1.749.153.310,- dengan jumlah barang sebanyak 1302, jumlah siswa sebanyak 207 siswa yang terdiri dari 123 siswa laki-laki dan 84 siswa perempuan, dan jumlah pegawai sebanyak 34 pegawai, meliputi 21 Guru PNS, 7 Guru Non PNS/Kontrak, 1 Guru Wiyata Bakti, 4 Staff administrasi Non PNS/Kontrak dan 1 Penjaga sekolah (pegawai tetap). Dengan dialihkannya semua aspek tersebut, maka sekarang ini pengelolaan

SLB N Ungaran sepenuhnya ada di Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

#### **d. Ketepatan Lingkungan**

Dalam hal ini terbagi menjadi lingkungan internal dan lingkungan eksternal. Lingkungan internal disini terkait hubungan antara Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Semarang sebagai pemegang kewenangan atas SLB N Ungaran sebelum dilakukan alih kewenangan, dengan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah sebagai lembaga yang diberi tugas untuk mengelola SLB N Ungaran setelah adanya alih kewenangan. Komunikasi atau interaksi antar pelaksana tersebut dilakukan dengan cara kegiatan rapat koordinasi, sosialisasi, serta mengadakan bintek atau pelatihan. Sedangkan interaksi antar pelaksana dengan sasaran kebijakan yaitu SLB N Ungaran dilakukan dalam bentuk pembinaan, bintek/pelatihan secara berkala, sosialisasi dan kegiatan lain terkait pengelolaan SLB.

Sedangkan lingkungan eksternal disini berkaitan dengan persepsi dari orang tua siswa SLB N Ungaran, komunikasi yang dilakukan SLB N Ungaran kepada orang tua siswa, dengan cara melakukan sosialisasi terkait adanya kebijakan pengalihan kewenangan SLB. Meskipun tidak menimbulkan dampak secara langsung kepada siswa maupun orang tua siswa, tetapi SLB N Ungaran berkewajiban untuk mensosialisasikan kebijakan tersebut dengan tujuan agar orang tua siswa juga mengetahui peraturan atau ketentuan baru terkait pengelolaan SLB N Ungaran.

#### **e. Ketepatan Proses**

Dalam hal ini dapat dilihat dari 3 proses yaitu *Policy Acceptance* (pemahaman kebijakan), *Policy adoption* (penerimaan kebijakan), dan *Strategic Readiness* (kesiapan strategis). SLB N Ungaran telah memahami adanya kebijakan pengalihan kewenangan SLB ini karena telah dilakukan sosialisasi

oleh Pemerintah Provinsi, setelah adanya pemahaman, SLB N Ungaran menerima kebijakan pengalihan kewenangan SLB ini sebagai aturan yang harus dipatuhi. Penerimaan tersebut dibuktikan oleh SLB N Ungaran dengan melakukan pendataan internal terhadap aspek-aspek yang akan di alihkan, hal tersebut merupakan bentuk persiapan bahwa SLB N Ungaran menerima kebijakan ini sebagai aturan yang harus diikuti. Begitu pula dengan persiapan Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah sebagai bentuk penerimaan kebijakan ini yaitu dengan melakukan penataan atau perubahan atas susunan organisasi internal di lingkungan Dinas dan UPT Dinas guna menyesuaikan dengan kebutuhan di lapangan.

### **PENUTUP**

#### **a. Kesimpulan**

Berdasarkan teori efektivitas implementasi kebijakan, implementasi kebijakan pengalihan kewenangan SLB N Ungaran dari Pemerintah Kabupaten Semarang kepada Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dapat dikatakan sudah efektif karena kebijakan tersebut dapat menyelesaikan permasalahan ketidakjelasan pengelolaan SLB di Jawa Tengah umumnya dan di Kabupaten Semarang pada khususnya. Selain itu, pelaksana dalam kebijakan tersebut dalam hal ini Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah sudah sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya yaitu dalam bidang pengelolaan pendidikan, sehingga pelaksanaannya lebih efektif dan efisien. Hal ini dibuktikan dengan tercapainya semua target yang akan dialihkan di SLB N Ungaran, meskipun ada permasalahan pada status guru Non PNS, tetapi masih bisa diatasi. Pencapaian tersebut tidak luput dari kerjasama antar pihak baik di internal maupun eksternal serta pemahaman

dari masing-masing pihak terhadap kebijakan pengalihan kewenangan ini.

**b. Saran**

1. Sebaiknya Pemerintah Provinsi Jawa Tengah lebih memperhatikan kesejahteraan Guru maupun Tenaga Kependidikan Non PNS.
2. Perlu adanya peningkatan kerjasama dan komunikasi antar pelaksana kebijakan dengan sasaran kebijakan agar tidak ada lagi permasalahan dalam pengalihan kewenangan ini.

kewenangan pengelolaan SLB di Provinsi Jawa Tengah

**DAFTAR PUSTAKA**

- Keban, Yermias T. 2014. Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori, dan Isu. Yogyakarta: Gava Media
- Miles & Huberman. 1992. Analisis Data Kualitatif. Jakarta: UI-Press
- Nugroho, D Riant. 2012. Public Policy. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- Pasolong, Harbani. 2011. Teori Administrasi Publik. Bandung: Alfabeta
- Tahir, Arifin. 2014. Kebijakan Publik & Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Bandung: Alfabeta
- Syafiie, Inu Kencana. 2006. Ilmu Administrasi Publik. Jakarta: Rineka Cipta
- PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan
- Peraturan Gubernur Nomor 57 Tahun 2016 tentang Organisasi Tata Kerja Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Provinsi Jawa Tengah.
- Surat Edaran Gubernur Jawa Tengah Nomor 421.8/007792 tanggal 18 Juli 2014 tentang pengembalian