

BAB 2

TINJAUAN LITERATUR

Dalam bab 2 (dua) tinjauan literatur ini akan dibahas mengenai teori-teori dan konsep-konsep yang akan menjadi dasar dari penelitian ini yaitu berkaitan dengan kebijakan publik, evaluasi program, efektifitas program, pembiayaan, terutama di bidang pendidikan, subsidi operasional sekolah dan mutu pendidikan.

2.1 Kebijakan Publik

kebijakan publik menurut Dye (1995:2) adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (*public policy is whatever governments to do or not to do*). Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda. Sedangkan Harold Laswell dan Abraham Kaplan, seperti dikutip Riant Nugroho, mendefinisikannya sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu.

Nugroho (2007:24) merumuskan kebijakan publik secara lebih sederhana, bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya Pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan Negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.

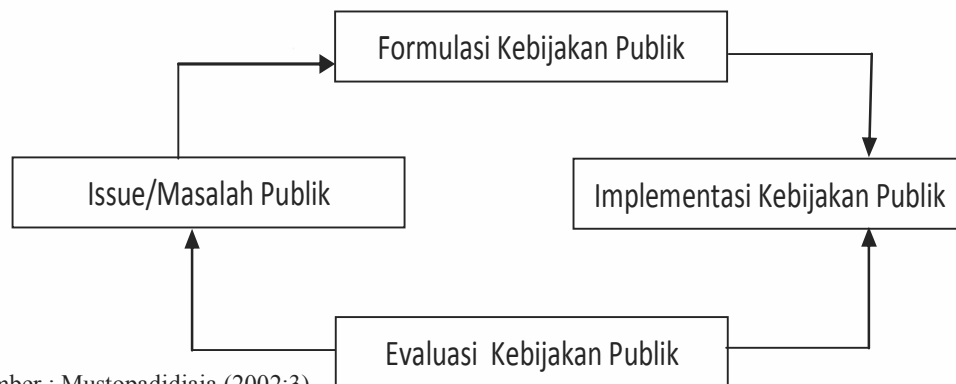
Proses pembuatan kebijakan publik berlangsung dalam suatu lingkungan sosial politik dan kelembagaan dengan unsur yang kompleks, subjek, dan objek yang berbeda-beda, latar belakang yang bervariasi, dan dengan kepentingan serta motif-motif majemuk. Hal ini menurut Mustopadidjaja (2003:2) bisa terjadi karena proses pembuatan kebijakan publik bukanlah semata-mata kegiatan teknis-

teknokratis, tetapi juga kegiatan sosiopolitis yang dinamis, dan berlangsung dalam sistem kelembagaan yang kompleks.

Howlett dan Ramesh (1995:11) menyatakan bahwa proses kebijakan publik terdiri dari lima tahapan sebagai berikut: (1) Penyusunan agenda (*agenda setting*), yakni suatu proses agar suatu masalah bisa mendapat perhatian dari pemerintah; (2) Formulasi Kebijakan (*policy formulation*), yakni proses perumusan pilihan-pilihan kebijakan oleh pemerintah; (3) Pembuatan kebijakan (*decision making*), yakni proses ketika pemerintah memilih untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan tindakan; (4) Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yakni proses untuk melaksanakan kebijakan supaya mencapai hasil; dan (5) Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memonitor dan menilai hasil atau kinerja kebijakan.

Menurut Cochran dan Malone (1999:39), proses pembuatan kebijakan publik terbagi dalam lima tahapan yakni, identifikasi masalah dan agenda setting, formulasi kebijakan, adopsi, implementasi dan evaluasi. Para pakar kebijakan publik kemudian menyederhanakan proses kebijakan publik tersebut menjadi tiga tahapan. Menurut Mustopadidjaja (2002:3) dari sudut manajemen proses pembuatan kebijakan dapat dipandang merupakan rangkaian kegiatan yang meliputi paling tidak kelompok kegiatan utama, yaitu (1) formulasi kebijakan, (2) pelaksanaan kebijakan, dan (3) evaluasi kebijakan, yang dapat digambarkan sebagai berikut :

Gambar 1. Rangkaian Kegiatan Kebijakan Publik



Sumber : Mustopadidjaja (2002:3)

2.2 Evaluasi Program

Evaluasi sering diartikan secara sempit dan kurang pas. Masih banyak yang memandang evaluasi hanya berdasarkan aktifitasnya yang penting dan menonjol saja. Salah satu kesalahan yang sering terjadi, misalnya, evaluasi dipandang sebagai testing, atau sekedar penilaian saja. Secara mendasar evaluasi dipandang oleh para ahli dari segi ontologi, epistemologi dan metodologi. Berikut ini diberikan definisi evaluasi untuk dapat dijadikan acuan atau perbandingan.

Beberapa definisi evaluasi yang dikenal cukup luas antara lain adalah tiga definisi yang dikemukakan oleh Departemen Pendidikan Negara Bagian Kalifornia, Cronbach dan Suppes, serta *a Joint Committee On Standard Of Evaluation* seperti dikutip oleh Purwanto dan Suparman sebagai berikut: “evaluasi adalah proses menentukan nilai atau aktifitas suatu kegiatan untuk tujuan pembuatan keputusan.” (Departemen Pendidikan Negara Bagian California). “evaluasi adalah suatu proses dimana data yang relevan dikumpulkan dan ditransformasikan menjadi informasi bagi pembuatan keputusan” (Cronbach dan Suppes).

Sedangkan Djaali, Mulyono dan Ramli mendefinisikan bahwa evaluasi sebagai proses menilai sesuatu berdasarkan standar obyektif yang telah ditetapkan kemudian diambil keputusan atas obyek yang dievaluasi. Rutman and Mowbray, mendefinisikan evaluasi adalah penggunaan metode ilmiah untuk menilai implementasi dan manfaat (*outcomes*) suatu program yang berguna untuk proses membuat keputusan. Chelimsky mendefinisikan evaluasi adalah metode penelitian yang sistematis untuk menilai rancangan, implementasi dan efektifitas suatu program.

Untuk memastikan bahwa pelaksanaan suatu program atau proyek mencapai sasaran dan tujuan yang direncanakan, maka perlu diadakan evaluasi dalam rangka peningkatan kinerja program atau proyek tersebut seperti yang diungkapkan oleh (Hikmat, 2004:3) bahwa evaluasi adalah proses penilaian pencapaian tujuan dan pengungkapan masalah kinerja proyek untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja proyek.

Evaluasi Program adalah upaya penelitian yang dilakukan secara sistematis dan objektif dengan tujuan mengkaji proses dan hasil dari suatu kegiatan/program/kebijakan yang telah dilaksanakan. Evaluasi dilakukan untuk menentukan sejauhmana hasil atau nilai yang telah dicapai program. Hal tersebut seiring dengan pendapat (Moekijat, 1981:15) bahwa evaluasi suatu penilaian berarti penentuan nilai.

Evaluasi sangat diperlukan dalam rangka keberlanjutan (*sustainability*) program tersebut. Evaluasi juga dilakukan sebagai perhitungan ketepatan terhadap suatu program/kegiatan sehingga program dapat memberikan nilai investasi yang memadai, seperti yang diungkapkan (Djamin, 1993:33) sebagai berikut : maksud serta tujuan evaluasi proyek/program adalah untuk melakukan perhitungan-perhitungan (*fore-casting*) agar pilihan kita tepat dalam rangka usaha kita untuk melakukan suatu investasi modal, sebab apabila perhitungan kita salah, berarti akan gagal usaha kita untuk memperbaiki tingkat hidup, ini berarti pula pengorbanan/ penghamburan terhadap sumber/faktor produksi yang memang sudah terbatas (*langka*). Oleh karena itulah sebelum kita mengambil keputusan untuk melakukan investasi terhadap suatu proyek atau program perlu dilakukan persiapan yang matang, perlu diadakan perhitungan percobaan, kemudian mengevaluasinya untuk menentukan hasil dari berbagai alternatif, dengan cara membandingkan aliran biaya dengan kemanfaatan yang diharapkan dari masing-masing alternatif untuk sekarang dan kemudian hari.

Menurut wirawan evaluasi adalah proses mengumpulkan dan menyajikan informasi mengenai obyek evaluasi, menilainya dengan standar evaluasi dan hasilnya dipergunakan untuk mengambil keputusan mengenai obyek evaluasi. Dari definisi evaluasi diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa evaluasi adalah penerapan prosedur ilmiah yang sistematis untuk menilai rancangan, selanjutnya menyajikan informasi dalam angka pengambilan keputusan terhadap implemtnasi dan efektivitas program. Sasaran evaluasi adalah untuk mengetahui keberhasilan suatu program. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Ansyar bahwa evaluasi mempunyai satu tujuan utama yaitu untuk mengetahui berhasil tidaknya suatu program.

Tuckman (1985:27) mengartikan evaluasi sebagai suatu proses untuk mengetahui/menguji apakah suatu kegiatan, proses kegiatan, keluaran suatu program telah sesuai dengan tujuan atau kriteria yang telah ditentukan. Stufflebeam dan Shinkfield mendefinisikan evaluasi adalah :

“the process of deliniating, obtaining, and providing descriptive and judgemental information about the worth and merit of some object’s goal, design, implementation, and impact in order to guide decision making, serve need for accountability, and promote understanding of the involeved phenomena.”

Menurut Tenbrink yang dikutip oleh Moore, setidaknya ada empat langkah yang dilakukan dalam proses evaluasi, yaitu: (1) persiapan; tahap ini untuk menentukan jenis informasi yang dibutuhkan, (2) mengumpulkan informasi; yaitu memilih teknik untuk mengumpulkan bermacam-macam informasi seakurat mungkin, (3) membuat penilaian; membandingkan informasi dengan kriteria yang telah ditentukan untuk membuat penilaian, (4) membuat keputusan; mengambil kesimpulan berdasarkan pada penilaian yang telah dibentuk.

Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Sejauh mana tujuan dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan.

Evaluasi adalah kegiatan membandingkan antara hasil yang dicapai dengan rencana yang telah ditentukan. Penilaian merupakan alat penting untuk membantu pengambilan keputusan sejak tingkat perumusan kebijakan maupun pada tingkat pelaksanaan program (Wijono, 1997:86). Setiap program tidak hanya sekedar dirancang dan dilaksanakan melainkan harus diukur pula sejauh mana efektifitas serta efisiensinya. Evaluasi program harus cukup objektif dan benar-benar mengukur apa yang harus diukur serta dinilai. Evaluasi yang baik bagi suatu program yang akan dilaksanakan harus disusun secara bersamaan dengan penyusunan program, maksudnya adalah bila suatu program disusun hendaknya diikuti dengan rencana untuk mengevaluasinya.

Melihat beberapa pengertian diatas tentang evaluasi, penulis berkesimpulan bahwa yang dimaksud dengan evaluasi program adalah proses untuk mengetahui apakah suatu program dimulai dari implementasi sampai keluaran (output), dan dampak (*impact*) dari program tersebut telah sesuai dengan tujuan program bersangkutan.

Evaluasi ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan dan sejauh mana tujuan tercapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara “harapan” dan “kenyataan”. Selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang menyangkut substansi, implementasi dan dampak (Anderson, 1975:151-152). Evaluasi kebijakan dalam hal ini dipandang sebagai suatu kegiatan yang fungsional. Evaluasi dilakukan tidak hanya pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Evaluasi meliputi perumusan masalah kebijakan, implementasi maupun dampak kebijakan. Menurut Lester dan Stewart, evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam tiga tugas yang berbeda (Anderson, 1975:126) yaitu tugas pertama adalah menentukan konsekuensi yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Tugas kedua adalah menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tugas pertama untuk melihat suatu kebijakan publik telah mencapai tujuan dan dampak yang diinginkan atau tidak. Tugas kedua dalam evaluasi kebijakan adalah menilai suatu kebijakan berhasil atau tidak dalam meraih dampak yang diinginkan. Sedangkan tugas ketiga adalah evaluasi kebijakan sistematis yang melihat secara obyektif program-program kebijakan yang ditujukan untuk mengukur dampaknya bagi masyarakat dan sejauh mana tujuan-tujuan yang ditetapkan sebelumnya telah tercapai. Pengetahuan menyangkut sebab kegagalan suatu kebijakan dalam meraih dampak yang diharapkan dapat dijadikan pedoman untuk mengubah atau memperbaiki kebijakan di masa mendatang.

2.3 Pembiayaan Pendidikan

Dalam ilmu ekonomi mikro kita mengenal teori biaya sebagai suatu yang sangat mendasar. Biaya (*cost*) merupakan suatu komponen pokok yang harus dikeluarkan untuk menghasilkan suatu produk, baik barang maupun jasa. Pendekatan pembiayaan pendidikan (dalam hal ini khususnya pada jenjang pendidikan dasar dan menengah) karenanya dapat ditelaah dari kerangka pendekatan teori biaya. Tinjauan mengenai teori biaya akan mengawali sub bab ini sebelum dibahas lebih lanjut mengenai pendekatan pembiayaan pendidikan.

Secara filosofis, teori biaya merupakan kumpulan gagasan untuk memperjelas perilaku biaya. Menurut Soedarsono (1988:87-88), yang dimaksud dengan biaya adalah semua beban yang harus ditanggung untuk menyediakan barang agar siap dipakai oleh konsumen. Teori biaya biasanya disusun atas dasar anggapan bahwa biaya penyediaan barang oleh konsumen sebagian besar adalah biaya produksi. Sedangkan Sukirno (1997:207), memberikan batasan yang lebih jelas bahwa biaya atau ongkos produksi adalah sebagai semua pengeluaran yang dilakukan oleh perusahaan untuk memperoleh faktor – faktor produksi dan bahan mentah yang akan digunakan untuk menciptakan barang-barang yang diproduksi perusahaan tersebut.

Dari beberapa penjelasan diatas, dapat dilihat bahwa istilah “biaya” dianggap sama dengan istilah “ongkos” yang diartikan sebagai biaya yang telah selesai masa berlakunya. Biaya eksplisit dimaksudkan sebagai suatu biaya yang nyata/riil yang harus dibayarkan. Sedangkan biaya implisit merupakan biaya yang tersembunyi yang seringkali terintegrasi pada proses produksi sehingga perlu diperhitungkan juga.

Fattah (2006:23-24) melihat adanya sifat ongkos (biaya) dengan pendekatan bahwa ongkos total (*total cost*) merupakan penjumlahan ongkos tetap (*fixed cost*) dan ongkos variabel (*variable cost*). Yang dimaksud sebagai ongkos tetap adalah jumlah ongkos-ongkos yang tetap dibayarkan produsen berapapun tingkat outputnya. Sedangkan ongkos variabel merupakan jumlah ongkos-ongkos yang berubah menurut tinggi rendahnya output yang diproduksi.

Secara teoritis konsep biaya di bidang lainnya mempunyai kesamaan dengan bidang pendidikan. Pendidikan sebagai proses produksi yang menghasilkan lulusan yang ditentukan oleh jumlah pendaftar dan komponen-komponen input dalam suatu sistem pendidikan. Lembaga pendidikan dipandang sebagai produsen jasa pendidikan yang menghasilkan keahlian, keterampilan, ilmu pengetahuan, karakter dan nilai-nilai yang dimiliki oleh seorang lulusan. Kegiatan pendidikan menurut Fattah juga dapat dipandang sebagai pelayanan (*service*) terhadap siswa (peserta didik) selama kegiatan belajar.

Biaya dalam pendidikan meliputi biaya langsung (*direct cost*) dan biaya tidak langsung (*indirect cost*). Biaya langsung terdiri dari biaya-biaya yang dikeluarkan untuk keperluan pelaksanaan pengajaran dan kegiatan belajar siswa berupa pembelian alat-alat pelajaran, sarana belajar, biaya transportasi, gaji guru dan sebagainya. Sedangkan biaya tidak langsung berupa keuntungan yang hilang (*earning forgone*) dalam bentuk biaya kesempatan yang hilang (*opportunity cost*) yang dikorbankan oleh siswa selama belajar (Cohn, 1979; Jone, 1985; Thomas, 1976).

Anggaran biaya pendidikan terdiri dari dua sisi yang berkaitan satu sama lain, yaitu sisi anggaran penerimaan dan anggaran pengeluaran untuk mencapai tujuan-tujuan pendidikan. Anggaran penerimaan adalah pendapatan yang diperoleh setiap tahun oleh sekolah dari berbagai sumber resmi dan diterima secara teratur.

Untuk sekolah dasar negeri, umumnya memiliki sumber-sumber anggaran penerimaan yang terdiri dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat sekitar, orang tua siswa dan sumber lainnya. Sedangkan anggaran dasar pengeluaran jumlah uang yang dibelanjakan setiap tahun untuk kepentingan pelaksanaan pendidikan di sekolah. Belanja sekolah sangat ditentukan oleh komponen-komponen yang jumlah dan proporsinya bervariasi diantara sekolah yang satu dan daerah yang lainnya (Fattah, 2006: 23-24).

Konsep biaya pendidikan sifatnya lebih kompleks dari keuntungan karena komponen biaya terdiri dari lembaga jenis dan sifatnya. Biaya pendidikan Bukan hanya berbentuk uang atau rupiah, tetapi juga dalam bentuk biaya kesempatan

Universitas Indonesia

(*opportunity cost*). Biaya pendidikan merupakan dasar empiris untuk memberikan gambaran karakteristik keuangan sekolah. Analisis efisiensi keuangan sekolah dalam pemanfaatan sumber-sumber keuangan sekolah dan hasil (*output*) sekolah dapat dilakukan dengan cara menganalisis biaya satuan per siswa. Biaya satuan per siswa adalah biaya rata-rata per siswa yang dihitung dari total pengeluaran sekolah dibagi seluruh siswa yang ada di sekolah (*enrollment*) dalam kurun waktu tertentu.

2.4 Efektivitas Program Pendidikan

Pada dasarnya pengertian efektifitas yang umum menunjukkan pada taraf tercapainya hasil, sering atau senantiasa dikaitkan dengan pengertian efisien, meskipun sebenarnya ada perbedaan diantara keduanya. Efektivitas menekankan pada hasil yang dicapai, sedangkan efisiensi lebih melihat pada bagaimana cara mencapai hasil yang dicapai itu dengan membandingkan antara *input* dan *output*nya. Istilah efektif (*effective*) dan efisien (*efficient*) merupakan dua istilah yang saling berkaitan dan patut dihayati dalam upaya untuk mencapai tujuan suatu organisasi. Tentang arti dari efektif maupun efisien terdapat beberapa pendapat.

Robbins (1990:49) mendefinisikan efektifitas organisasi sebagai suatu tingkat dimana suatu organisasi dapat merealisasikan tujuannya. Pertanyaan berikutnya adalah bagaimana mengukur/menguji efektifitas organisasi? Beberapa teori dan hasil penelitian telah menawarkan beberapa model untuk menguji efektifitas organisasi. Pendekatan tradisional digunakan untuk mengukur efektifitas organisasi individual dalam rangka untuk mempertemukan kemampuan dan tujuan organisasi tersebut dalam setiap bidang yang khusus.

Menurut Barnard (Nurudin, 2007:25), menjelaskan bahwa arti efektif dan efisien adalah sebagai berikut :

"When a specific desired and is attained we shall say that the action is effective. When the unsought consequences of the action are more important than the attainment of the desired end and are dissatisfactory, effective action, we shall say, it is inefficient. When the unsought consequences are unimportant or trivial, the action is efficient. Accordingly, we shall say that an action is effective if it

specific objective aim. It is efficient if it satisfies the motives of the aim, whatever it is effective or not.”

Bila suatu tujuan tertentu dapat dicapai, kita bisa mengatakan bahwa kegiatan tersebut efektif. Namun bila akibat-akibat yang tidak dicari dari kegiatan lebih penting dibandingkan dengan hasil yang dicapai sehingga mengakibatkan ketidakpuasan, maka kegiatan tersebut efektif namun tidak efisien. Bila akibat-akibat yang tidak dicari itu tidak penting, sementara hasilnya yang dicapai memuaskan, maka kegiatan tersebut efisien. Sehubungan dengan itu, kita dapat mengatakan sesuatu efektif bila mencapai tujuan tertentu. Sementara sesuatu itu efisien bila hasilnya memuaskan sebagai pendorong pencapaian tujuan, terlepas ia efektif atau tidak.

Disamping itu, menurut Barnard, pengertian efektif dan efisien dikaitkan dengan sistem kerjasama seperti dalam organisasi perusahaan atau lembaga pemerintahan, sebagai berikut :

”Effectiveness of cooperative effort relates to accomplishment of an objective of the system and it is determined with a view to the system’s requirement. The efficiency of a cooperative system is the resultant of the efficiency of the individuals furnishing the constituent effort, that is, as viewed by them.”

Efektivitas merupakan bentuk kerjasama sebagai usaha yang berhubungan dengan pemenuhan tujuan dari sistem sebagai bentuk persyaratan sistem. Sementara Efisiensi dalam hubungan kerjasama suatu sistem merupakan hasil gabungan efisiensi dari upaya yang dipilih masing-masing individu.

Berdasarkan pengertian diatas, dapat disimpulkan, bahwa organisasi dikatakan efektif bila tujuan suatu organisasi tersebut tercapai. Sedangkan efisien berkaitan dengan jumlah pengorbanan yang dikeluarkan dalam upaya mencapai tujuan. Bila pengorbanannya terlalu besar sehingga menyebabkan ketidakpuasan maka dapat dikatakan tidak efisien.

Menurut Drucker dalam Nurudin, menyatakan bahwa “effectiveness is to do the right things : while efficiency is to do the things right” (efektifitas berarti melakukan sesuatu yang benar, sementara efisiensi berarti melakukan sesuatu

dengan benar). Atau juga “effectiveness means how far we achieve the goal and efficiency means how do we mix various resources properly”. Efektifitas berarti sejauhmana kita mencapai tujuan, sementara efisiensi berarti bagaimana kita mengelola sumberdaya yang ada dengan cermat. Efektif tetapi tidak efisien berarti dalam mencapai suatu tujuan menggunakan sumberdaya yang berlebihan atau biasa disebut ekonomi biaya tinggi, sementara efisien namun tidak efektif berarti dapat mengelola sumber daya yang ada dengan baik namun sasaran tidak tercapai. Efektif lebih mengarah pada pencapaian sasaran, sementara efisien mengarah pada kemampuan menggunakan sumber daya yang ada secara baik (tidak berlebih) untuk mencapai produktivitas yang tinggi. (Nurudin, 2007:26).

Menurut Quinn and Roughbaugh dalam Kasim (1993:30), menunjukkan bahwa kriteria efektifitas organisasi dalam pendekatan nilai-nilai yang bersaing mendapat penekanan yang bergeser selagi organisasi yang baru bergerak melalui siklus kehidupan organisasi. Diklasifikasikan bahwa konstruksi efektifitas suatu organisasi dapat dibedakan menjadi empat model, yaitu: (1) model tujuan rasional (2) model hubungan manusia (3) model sistem terbuka dan (4) model proses internal.

Efisien tetapi tidak efektif berarti baik dalam memanfaatkan sumberdaya (*input*), tetapi tidak mencapai sasaran. Sebaliknya, efektif tetapi tidak efisien berarti dalam mencapai sasaran menggunakan sumber daya berlebihan atau lazim dikatakan ekonomi biaya tinggi. Tetapi yang paling parah adalah tidak efisien dan juga tidak efektif, artinya ada pemborosan sumber daya tanpa mencapai sasaran atau penghambur-hamburan sumber daya. Efisien harus selalu bersifat kuantitatif dan dapat diukur (*measurable*), sedangkan efektif mengandung pula pengertian kualitatif. Efektif lebih mengarah ke pencapaian sasaran. Efisien dalam menggunakan masukan (*input*) akan menghasilkan produktifitas yang tinggi, yang merupakan tujuan dari setiap organisasi apapun bidang kegiatannya. Hal yang paling rawan adalah apabila efisiensi selalu diartikan sebagai penghematan, karena bisa mengganggu operasi, sehingga pada gilirannya akan mempengaruhi hasil akhir, karena sasarannya tidak tercapai dan produktifitasnya akan juga tidak setinggi yang diharapkan. Penghematan sebenarnya hanya sebagian dari efisiensi.

Persepsi yang tidak tepat mengenai efisiensi dengan menganggap semata-mata sebagai penghematan sama halnya dengan penghayatan yang tidak tepat mengenai *Cost Reduction Program* (Program Pengurangan Biaya), yang sebaliknya dipandang sebagai *Cost Improvement Program* (Program Perbaikan Biaya) yang berarti mengefektifkan biaya.

Kebijakan pendidikan pada dasarnya adalah suatu keputusan untuk mengatasi permasalahan pendidikan, untuk melakukan kegiatan pendidikan atau untuk mencapai tujuan pendidikan tertentu yang dilakukan oleh instansi berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pendidikan (H.A.R. Tilaar, 2006: 139) Dua unsur utama dari kebijakan pendidikan adalah sejumlah tujuan pendidikan dan sejumlah alat/instrument untuk mencapai tujuan tersebut.

Efektifitas dalam program pendidikan, dapat dirumuskan sebagai tingkat perwujudan sasaran yang menunjukkan sejauhmana sasaran program yang telah ditetapkan. Efektifitas umumnya dipandang sebagai tingkat pencapaian tujuan operatif dan operasional. Dalam mengukur dimensi atau kriteria efektifitas, dikemukakan oleh Campbell (dalam Steers 1985: 46-48), yaitu:

“Kualitas, produktivitas, kesiagaan, efisiensi, laba atau penghasilan, pertumbuhan, pemanfaatan lingkungan, stabilitas, perputaran atau keluar masuknya pekerja, kemangkiran, kecelakaan, semangat kerja, motivasi, kepuasan, penerimaan tujuan organisasi, kepaduan-konflik-kompak, keluwesan-adaptasi, penilaian dari pihak luar. (Sumaryadi, 2005: 105).

(Gibson, et al, 1996: 50) mengemukakan kriteria efektifitas, yaitu: kriteria jangka pendek-produktivitas, mutu, efisiensi, fleksibilitas dan kepuasan, pengembangan, kriteria jangka menengah-persaingan dan kriteria jangka panjang-kelangsungan hidup (Sumaryadi, 2005: 105-106). Arikunto dan Jabar (2008: 30) mengemukakan bahwa kriteria atau tolak ukur yang dalam program pendidikan dapat dilihat dari beberapa aspek yaitu: (1) peraturan atau ketentuan yang telah diterbitkan, (2) dalam menindaklanjuti peraturan atau ketentuan tersebut perlu adanya petunjuk pelaksanaan, (3) jika tidak ada petunjuk pelaksanaan maka dapat menggunakan konsep atau teori-teori yang terdapat dalam buku-buku ilmiah, (4)

atau dapat menggunakan hasil penelitian, (5) atau kriteria dapat ditentukan menggunakan nalar.

Berdasarkan beberapa kriteria ukuran efektifitas di atas, paling tidak terdapat sejumlah kriteria yang dapat dijadikan ukuran efektifitas dalam pelaksanaan program BOS, yaitu kebijakan pemerintah, kualitas, efisiensi, fleksibilitas, tingkat kepuasan, formulasi, implementasi dan evaluasi.

Berkaitan dengan efektifitas dalam program pendidikan, karakteristik program pendidikan pada umumnya tidak untuk mencari keuntungan. Oleh karena itu pengukuran efektifitas program pendidikan adalah bagaimana program tersebut dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut *Manpower Service Commission* (MSC) yang dikutip oleh (Rae, 1990:3), efektifitas didefinisikan sebagai pengukuran terhadap ketercapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Suatu kegiatan dapat dikatakan efektif jika outputnya sama atau sesuai tujuan yang telah ditetapkan dan jika tidak sesuai, maka kegiatan tersebut dikatakan tidak efektif (Suhana, 1998:15). Penilaian efektifitas program perlu dilakukan untuk menemukan informasi tentang sejauhmana manfaat dan dampak yang ditimbulkan oleh program kepada penerima program. Hal ini juga menentukan dapat tidaknya suatu program dilanjutkan.

Dengan demikian pelaksanaan proyek/program yang efektif ditandai oleh beberapa hal antara lain : ketepatan waktu, SDM yang mengelola program, mekanisme kerja yang baik, mengedepankan kerjasama dan komunikasi diantara para tim program, penyaluran dana yang benar, tidak adanya penyimpangan, perlunya monitoring dan evaluasi untuk melihat umpan balik (feed back program). Dalam kaitan dengan ini (Soeharto, 1999:232) mengungkapkan suatu pengendalian proyek/program yang efektif ditandai hal-hal berikut ini; (1) tepat waktu dan peka terhadap penyimpangan, (2) bentuk tindakan yang diadakan tepat dan benar, (3) terpusat pada masalah atau titik yang sifatnya strategis, dilihat dari segi penyelenggaraan proyek/program, (4) mampu mengetengahkan dan mengkomunikasikan masalah dan penemuan, sehingga dapat menarik perhatian pimpinan maupun pelaksana proyek yang bersangkutan, agar tindakan koreksi

Universitas Indonesia

yang diperlukan segera dapat diselesaikan, (5) kegiatan pengendalian tidak lebih dari yang diperlukan, yakni biaya yang dipakai untuk kegiatan pengendalian tidak boleh melampaui faedah atau hasil dari kegiatan tersebut dan (6) dapat memberikan petunjuk berupa pikiran hasil pekerjaan yang akan datang, bilamana pada saat pengecekan tidak mengalami perubahan.

2.5 Subsidi Operasional Sekolah

Subsidi adalah pembayaran yang dilakukan pemerintah kepada perusahaan atau rumah tangga untuk mencapai tujuan tertentu yang membuat mereka dapat memproduksi atau mengkonsumsi suatu produk dalam kuantitas yang lebih besar atau pada harga yang lebih murah. Secara ekonomi, tujuan subsidi adalah untuk mengurangi harga atau menambah keluaran (*output*).

Kemudian menurut Suparmoko (2002:47), subsidi (*transfer*) adalah salah satu bentuk pengeluaran pemerintah yang juga diartikan sebagai pajak negatif yang akan menambah pendapatan mereka yang menerima subsidi atau mengalami peningkatan pendapatan riil apabila mereka mengkonsumsi atau membeli barang-barang yang disubsidi oleh pemerintah dengan harga jual yang rendah.

Subsidy: “*money granted, especially by a government or society, to an industry or other course needing help to keep prices at a desired level*” (Hornby, 1995:59) Subsidi: uang yang dihibahkan terutama oleh pemerintah atau lembaga, kepada suatu industri atau pihak yang membutuhkan bantuan untuk mempertahankan harga dalam tingkat yang pantas.

Subsidi berasal dari kata “subsidy” yang berarti tunjangan atau sokongan (bantuan). Bantuan mengandung unsur adanya dua pihak yang terlibat, yaitu pihak pemberi bantuan (donor) dan penerima bantuan (pengguna). Apabila dikaitkan pihak pemberi bantuan dengan pihak pengguna dalam suatu institusi, dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu pihak intern dan pihak ekstern.

Subsidi dalam suatu institusi (intern) adalah peristiwa terjadinya aliran dana/biaya dari unit yang berkecukupan dana/biaya (kuat) ke unit yang

kekurangan dana (lemah) dalam rangka mempertahankan pemerataan (*equity*) untuk kelangsungan kegiatan/usaha institusi tersebut.

Secara ekstern, subsidi adalah pemberian bantuan dana/biaya dari pihak luar kepada suatu institusi/lembaga atau pihak lain, baik karena suatu kepentingan secara langsung atau tidak, agar aktivitas institusi dapat berlanjut. Subsidi pemerintah kepada sekolah penyelenggara jenjang pendidikan dasar, dikategorikan sebagai subsidi ekstern.

Subsidi/bantuan bagi daerah merupakan alokasi pengeluaran dari pemerintah pusat yang dipergunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah, seperti kegiatan pemerintahan umum, pendidikan, pembangunan infrastruktur, transportasi dan lainnya.

Rosen membagi jenis-jenis subsidi ke dalam dua bagian besar yaitu *conditional grants* dan *unconditional grants* (Rosen, 1988: 524-530). Sedangkan Musgrave dan Musgrave membaginya ke dalam *categorical grants*, *block grants* dan *general revenue sharing* atau ke dalam *matching* dan *non matching grant* serta *general* dan *selective grants* (Musgrave dan Musgrave, 1980:554-558). Kedua cara pengelompokan jenis bantuan tersebut pada hakekatnya sama.

Permasalahan yang muncul apabila hendak mengalokasikan subsidi/bantuan adalah bagaimana menentukan pilihan antara *matching* dan *non matching grants* atau antara *selective* dan *general grants*? Untuk menjelaskan hal tersebut dapat dilihat tabel berikut:

Tabel 4
Jenis-jenis Subsidi/Bantuan

		Not Need-Related	Need-Related
General:	Non Matching	1	5
	Matching	2	6
Selective:	Non Matching	3	7
	Matching	4	8

Sumber: Musgrave dan Musgrave, 1980: 532.

Kristiadi mengungkapkan bahwa grant dapat dikelompokkan ke dalam tiga jenis yang berbeda yaitu: (1) *block grant*, (2) *conditional grant* dan (3) *matching grant*. *Block grant* merupakan subsidi-subsidi yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang penggunaannya adalah bebas, tidak ada pengarahan dari pemerintah pusat. *Conditional grant* adalah subsidi-subsidi yang penggunaannya oleh pemerintah daerah dilakukan dengan pengarahan dari pemerintah pusat. *Conditional grant* diberikan karena ada kegiatan-kegiatan yang memberikan manfaat selain ke dalam (intern) organisasi sendiri tetapi juga memberikan manfaat kepada masyarakat luas. Kegiatan-kegiatan tersebut misalnya pendidikan, kesehatan dan sebagainya. *Matching grants* adalah kelanjutan dari *conditional grants*, yaitu bantuan/subsidi untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang juga dibiayai oleh pemerintah daerah. Jadi di sini pemerintah pusat akan memberikan grants apabila pemerintah daerah juga menyediakan anggaran tertentu.

2.6 Mutu Pendidikan

Mutu adalah sebuah proses terstruktur untuk memperbaiki keluaran yang dihasilkan (Arcaro, 2006:57). Mutu atau kualitas adalah gambaran dan karakteristik menyeluruh dari barang atau jasa yang menunjukkan kemampuannya dalam memuaskan kebutuhan yang diharapkan atau tersirat (Rohiat, 2009: 52). Mutu memiliki peranan yang sangat menentukan dalam hubungan antara pemberi layanan dan penerima layanan. Sama halnya dengan mutu produk yang dihasilkan oleh suatu perusahaan, mutu dalam bidang pendidikan juga penting untuk diperhatikan. Mutu pendidikan berupaya untuk memberikan kemudahan akses, keadilan dan pemerataan.

Sallis mengemukakan bahwa ada beberapa hal yang sangat berpengaruh terhadap pencapaian mutu pendidikan, diantaranya adalah sarana dan prasarana, SDM, teknologi dan kepemimpinan.

“ada banyak sumber mutu dalam pendidikan, misalnya sarana gedung yang bagus, guru yang terkemuka, nilai moral yang tinggi, hasil ujian yang memuaskan, spesialisasi atau kejuruan, dorongan orang tua, bisnis dan komunitas lokal,

Universitas Indonesia

sumberdaya yang melimpah, aplikasi teknologi mutakhir, kepemimpinan yang baik dan efektif”.

Merujuk pada teori yang dikemukakan oleh Rohiat sebelumnya, bahwa mutu pendidikan sangat dipengaruhi oleh sejumlah aspek, mulai dari kondisi awal, masukan (*input*), aktivitas (*process*), manfaat (*outcome*), keluaran (*output*) hingga pada dampak (*impact*), pendapat Danim (2006: 53) tentang aspek-aspek yang mempengaruhi mutu pendidikan berikut:

“Dalam konteks pendidikan, pengertian mutu mengacu pada masukan, proses, luaran, dan dampaknya. Mutu masukan dapat dilihat dari beberapa sisi. Pertama, kondisi baik atau tidaknya masukan sumberdaya manusia, seperti kepala sekolah, guru, staf tata usaha, dan siswa. Kedua, memenuhi atau tidaknya kriteria masukan material berupa alat peraga, buku-buku, kurikulum, sarana prasarana sekolah, dan lain-lain. Ketiga, memenuhi atau tidaknya kriteria masukan yang berupa perangkat lunak, seperti peraturan, struktur organisasi, dan deskripsi kerja. Keempat, mutu masukan yang bersifat harapan dan kebutuhan, seperti visi, motivasi, ketekunan dan cita-cita. Mutu proses pembelajaran mengandung makna bahwa kemampuan sumberdaya sekolah mentransformasikan multijenis masukan dan situasi untuk mencapai derajat nilai tambah tertentu bagi peserta didik. Hasil pendidikan dikatakan bermutu jika mampu melahirkan keunggulan akademik dan ekstrakurikuler pada peserta didik yang dinyatakan lulus untuk satu jenjang pendidikan atau menyelesaikan program pembelajaran tertentu”

Masukan (*input*) pendidikan merupakan segala hal yang harus tersedia karena dibutuhkan untuk berlangsungnya proses. Segala hal yang dimaksud meliputi sumberdaya, harapan-harapan maupun perangkat peraturan yang terkait sebagai pemandu bagi berlangsungnya proses. Proses pendidikan merupakan kejadian berubahnya sesuatu menjadi sesuatu yang lain, proses dimaksud adalah mengkoordinasikan dan menserasikan serta pemaduan masukan (*input*) secara harmonis dan terpadu sehingga mampu menciptakan situasi pembelajaran yang menyenangkan. Keluaran (*output*) pendidikan merupakan prestasi sekolah yang dihasilkan dari proses pendidikan (Danim, 2006: 54).

Oleh karena itu penulis mengambil kesimpulan bahwa mutu pendidikan dapat diwakili melalui 3 (tiga) indikator sebagai berikut: (1) dari segi masukan (*input*), dapat dilihat dari kualitas penerimaan (*enrollment*) siswa baru, kompetensi guru, sarana prasarana/peralatan, metode pembelajaran/kurikulum,

peraturan yang relevan sebagai acuan, dan harapan-harapan, (2) segi aktivitas (*process*) adalah motivasi dan minat belajar siswa, pemberdayaan (kemandirian) siswa, situasi belajar yang kondusif, dan (3) dari segi keluaran (*output*) adalah prestasi akademis dan non akademis siswa.

2.7 Penelitian Terdahulu

2.7.1 Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Akses Terhadap Pendidikan Dasar Bagi Masyarakat Miskin (Lembaga Penelitian SMERU: 2006)

Sebagai salah satu lembaga penelitian, SMERU telah melakukan penelitian mengenai pelaksanaan program BOS kaitannya dengan akses terhadap pendidikan dasar bagi masyarakat miskin. Pada awalnya sebelum program BOS diselenggarakan, pemerintah telah melaksanakan program Bantuan Khusus Murid (BKM). Menyusul pengurangan bantuan subsidi secara drastis pada bulan Maret dan Oktober tahun 2005, maka pemerintah melakukan perubahan konsep dan rancangan PKPS-BBM bidang pendidikan untuk jenjang pendidikan dasar 9 tahun dengan mengubah BKM menjadi BOS.

Salah satu hasil penelitian, dari 32 sekolah yang penerimaan dari iuran bulanan siswanya (tidak termasuk penerimaan dari siswa baru) sebelumnya lebih kecil dari BOS, hanya enam sekolah (20%) yang memberikan bantuan biaya transpor kepada siswa miskin. Bahkan, satu sekolah diantaranya menyediakan biaya transpor untuk semua siswa –tidak hanya siswa miskin- yang rumahnya agak jauh dari sekolah dan membutuhkan biaya transportasi. Sementara itu, dari 11 sekolah lain yang penerimaannya dari iuran sekolah lebih besar dari BOS dan seharusnya membebaskan siswa miskin dari iuran sekolah, hanya lima sekolah (45%) yang melakukannya.

Meskipun hanya sebagian kecil siswa miskin yang mendapat bantuan khusus dari sekolah dengan adanya BOS, bisa dikatakan semua siswa, termasuk siswa miskin, mendapat manfaat dari program ini, di antaranya berupa pengurangan atau bahkan pembebasan iuran sekolah. Dari 43 sekolah penerima BOS yang menjadi sampel kajian ini, setidaknya 22 sekolah telah membebaskan iuran siswa, selebihnya ada yang mengurangi iuran siswa, dan ada sejumlah kecil

Universitas Indonesia

sekolah lainnya yang belum mengurangi iuran siswanya tetapi memberikan manfaat lain bagi siswa dalam bentuk penyediaan buku pelajaran pokok dan penunjang.

Dari uraian di atas terlihat adanya potensi BOS untuk meningkatkan akses pendidikan bagi siswa miskin atau bagi anak usia sekolah yang berasal dari rumah tangga miskin. Namun dalam pelaksanaannya, hal tersebut belum dirumuskan secara tegas dalam tujuan program dan serta kurang ditekankan dalam sosialisasi. Demikian pula halnya dengan pencegahan putus sekolah karena alasan ekonomi, yang sama sekali tidak dicantumkan dalam juklak program. Meskipun demikian, seiring dengan pelaksanaan program, tampaknya pihak penyelenggara mulai membenahi hal tersebut seperti terlihat dalam perumusan tujuan program dalam juklak program BOS tahun 2006. Agar program BOS benar-benar mampu meningkatkan akses masyarakat miskin terhadap pendidikan dasar, perumusan tujuan yang lebih jelas ini, tentunya masih perlu didukung dengan kegiatan sosialisasi, pendampingan dan pengawasan bagi sekolah dan masyarakat.

2.7.2 Evaluasi Manajemen Penyaluran Bantuan Operasional Sekolah (BOS) pada Kabupaten Nabire Propinsi Papua (Puslitjaknov, Depdiknas: 2009)

Pada bulan Maret dan Oktober 2005, Pemerintah Indonesia mengurangi subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan merealokasi sebagian besar anggarannya ke empat program besar, yaitu program pendidikan, kesehatan, infrastruktur perdesaan, dan subsidi langsung tunai (SLT). Salah satu program di bidang pendidikan adalah Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang menyediakan bantuan bagi sekolah dengan tujuan membebaskan peserta didik dari iuran sekolah dalam rangka mendukung pencapaian program wajib belajar pendidikan dasar (Wajardikdas) 9 (sembilan tahun). Melalui program ini, Pemerintah Pusat memberikan dana kepada SD dan SMP. Kepedulian Pemerintah dalam meringankan biaya pendidikan sangat membantu bagi masyarakat terutama pada daerah-daerah dengan tingkat kemiskinan yang tinggi seperti pada Kabupaten Nabire.

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pendistribusian dana BOS melalui sistem pengendalian manajemen dengan studi kasus di 4 (empat) sekolah di Kabupaten Nabire Provinsi Papua. Metode penelitian yang digunakan adalah riset data sekunder Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan Dana BOS yang disusun oleh empat sekolah tersebut. Selanjutnya dievaluasi berdasarkan Rencana Anggaran yang mereka ajukan sebelumnya. Hasil evaluasi menunjukkan bahwa keempat sekolah telah memberikan laporan pertanggungjawaban dana BOS sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan, seperti penggunaan dana dan format laporan sehingga memudahkan dalam sistem pengendaliannya.

2.7.3 BOS: Solusi Tepat Untuk Masalah-masalah Pendidikan di Indonesia? (Lembaga Penelitian SMERU: 2006)

Pemerintah dan DPR merespons penolakan masyarakat terhadap kenaikan harga BBM pada Maret dan Oktober 2005 dengan mengeluarkan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM). Program ini difokuskan pada empat bidang, yaitu: kesehatan, pendidikan, pembangunan prasarana perdesaan, dan perbaikan kesejahteraan masyarakat miskin melalui subsidi langsung tunai.

Dalam bidang pendidikan, tujuan PKPS-BBM adalah untuk membebaskan semua atau sebagian biaya pendidikan yang dikeluarkan oleh orang tua siswa agar dapat mendukung percepatan penuntasan wajib belajar sembilan tahun yang diproyeksikan akandicapai pada Tahun Ajaran 2008/2009 dan untuk membantu siswa dari keluarga tidak mampu/miskin agar mereka memperoleh layanan pendidikan dasar. Untuk itu, pemerintah membagi PKPS-BBM Bidang Pendidikan ke dalam dua bentuk, yaitu: Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Bantuan Khusus Murid (BKM). BOS diperuntukan bagi satuan pendidikan dasar yang terdiri atas SD/MI/SDLB dan SMP/ MTs/SMPLB negeri maupun swasta serta SD Salafiyah dan SMP Salafiyah yang menyelenggarakan program wajib belajar Sembilan tahun. Sedangkan Program BKM diperuntukkan bagi siswa SMA/SMK/MA dan SMLB negeri dan swasta dari keluarga tidak mampu/miskin.

pada tahun 2005 dana BOS dan BKM yang telah disalurkan pemerintah masing-masing sebesar Rp5,14 triliun dan Rp1,06 triliun. Sedangkan untuk 2006 pemerintah menganggarkan Rp11,12 triliun untuk PKPS-BBM Bidang Pendidikan yang terdiri atas BOS sebesar Rp10,32 triliun, BKM sebesar Rp544 miliar dan Dana Pengawasan sebesar Rp258 miliar. Tapi pada kenyataannya, Program BOS belum menunjukkan dampak yang signifikan terhadap pengurangan angka putus sekolah dan terbukanya akses pendidikan yang murah bagi semua warganegara, terutama masyarakat miskin.

Untuk melihat apakah Program BOS mampu mendukung percepatan penuntasan wajib belajar dan membebaskan siswa dari berbagai pungutan biaya pendidikan, The Center for the Betterment of Education (CBE) melakukan pemantauan Program BOS pada sejumlah sekolah SD dan SMP di wilayah Jakarta, Depok, dan Tangerang bersamaan dengan penerimaan siswa baru Tahun Ajaran 2005/2006 lalu.

Di Bogor, misalnya, rata-rata setiap Rukun Tetangga (RT) mempunyai sekitar sepuluh anak dari keluarga miskin yang tidak bisa melanjutkan sekolah (*Kompas*, 27 Agustus 2005). Sementara itu, di DKI Jakarta menurut data Dinas Pendidikan Dasar (Dikdas) seperti dilansir *Kompas* (24 April 2006), sedikitnya 535 gedung SDN dan 238 gedung SMPN dalam kondisi rusak dan perlu segera direhabilitasi. Begitu juga tentang pendidikan bebas biaya, ternyata kondisi di lapangan menunjukkan bahwa setelah Program BOS dan BKM berjalan berbagai jenis pungutan kepada siswa masih saja terjadi. Seperti di SDN Dalung, Kecamatan Kuta Utara, Kabupaten Badung misalnya, pihak sekolah memungut iuran antara Rp600.000 untuk siswa kelas I dan Rp400.000 untuk siswa kelas II dan kelas III (*Kompas*, 19 Juli 2005). Atau sebagaimana yang terjadi di Lampung (*Kompas*, 22 Juli 2005), di mana seorang ibu warga Gudang Agen, Pesawahan, Teluk Betung, Bandar Lampung, rela terjerat utang pada rentenir demi membayar Rp150.000 untuk pembayaran seragam olahraga, serta dua buku paket, yakni buku matematika dan buku olahraga. Kedua contoh kasus pungutan sekolah di atas terjadi pada saat awal masuk tahun ajaran baru 2005/2006.

Contoh kasus-kasus di atas diperkuat dengan hasil pemantauan CBE terhadap pelaksanaan BOS di wilayah Jakarta, Depok, dan Tangerang. CBE menemukan fakta di lapangan bahwa pihak sekolah masih memungut biaya formulir pendaftaran antara Rp10.000 – Rp20.000 per siswa, Dana Sumbangan Pendidikan (DSP), atau uang pangkal, yang besarnya antara Rp200.000 – Rp600.000, biaya seragam antara Rp50.000 – Rp125.000 per siswa, serta biaya buku paket pelajaran antara Rp80.000 – Rp184.000 per siswa. Hal lain yang menarik, ternyata pada umumnya sekolah-sekolah yang dipantau tidak melibatkan orang tua siswa dalam proses penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS). Bahkan para orang tua siswa yang menjadi sumber informasi mengaku kurang memahami Program BOS.

Kenyataan seperti yang ditemukan di atas menunjukkan bahwa Program BOS bukanlah solusi yang tepat untuk mengatasi masalah pendidikan di Indonesia. BOS hanya semacam kebijakan tanggap darurat yang bersifat sesaat. Pemerintah sebaiknya lebih memfokuskan pada tanggung jawabnya untuk memenuhi pendanaan pendidikan 20% sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD 1945 dan UU 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional sehingga pendidikan bebas biaya dan bermutu yang merupakan hak setiap warga Negara Indonesia dapat segera terwujud.

2.8 Operasionalisasi Konsep

Efektivitas program dinilai tidak hanya dari keberhasilan program tersebut mencapai tujuan atau sasaran yang diembannya. Sejalan dengan peningkatan kuantitas program, sebagai wujud dari hasil yang dicapai program (*outputs*), akan ada perubahan-perubahan pada kelompok sasaran yang mengiringinya. Meningkatnya mutu pendidikan merupakan salah satu perwujudan manfaat dari program BOS. Dengan demikian, perubahan-perubahan atau manfaat tersebut mencerminkan bahwa program berjalan sebagaimana yang diharapkan.

Tabel 5
OPERASIONALISASI KONSEP

Faktor-Faktor yang Diamati	Indikator	Komponen Indikator	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data	Ukuran Efektivitas
Evaluasi program menurut Tuckman dipengaruhi oleh masukan, proses, maupun keluaran program					
MASUKAN (<i>INPUT</i>) PROGRAM	SDM	<ul style="list-style-type: none"> - kualifikasi pendidikan - Pengalaman - Kompetensi 	Wawancara	<ul style="list-style-type: none"> - Kasi Dikdas - Kepala Sekolah 	<ul style="list-style-type: none"> - kualifikasi pendidikan minimal S1 - pengalaman dalam mengelola dana pendidikan - pengalaman mengajar pada satu mata pelajaran lebih dari 5 tahun - berperan serta dalam pelatihan/MGMP mata pelajaran
	Dana	<ul style="list-style-type: none"> - ketepatan waktu penyaluran - prosedur penyaluran - persyaratan penyaluran - transparansi 	Wawancara dan Studi dokumentasi	<ul style="list-style-type: none"> - Kasi Dikdas - Kepala Sekolah - Orang tua siswa - Pemerhati pendidikan 	Prosedur penyaluran tidak sulit dilakukan karena alur prosedur yang harus ditempuh tidak kompleks, dana diterima tepat pada waktu yang telah ditetapkan, orang tua siswa mengetahui besar dana yang diterima dan setiap item penggunaannya

Universitas Indonesia

Faktor-Faktor yang Diamati	Indikator	Komponen Indikator	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data	Ukuran Efektivitas
MASUKAN (<i>INPUT</i>) PROGRAM	Sarana Prasarana	<ul style="list-style-type: none"> - Sarana prasarana belajar - Perlengkapan program 	Wawancara dan Studi dokumentasi	<ul style="list-style-type: none"> - Kepala Sekolah - Orang tua siswa 	<ul style="list-style-type: none"> - Dana BOS yang digunakan benar untuk perawatan/pengadaan/pemeliharaan sarana prasarana belajar - Sarana prasarana program yang mendukung cukup memadai seperti tersedianya ATK, komputer, printer, dan pengarsipan yang tertata
	Penerimaan Siswa Baru	Kualitas siswa	Wawancara dan Studi dokumentasi	<ul style="list-style-type: none"> - Kepala Sekolah - Orang tua siswa 	Sekolah menerima siswa baru berdasarkan tes potensi akademik siswa untuk jenjang SD dan nilai UASBN dengan standar rata-rata yang telah ditetapkan pihak sekolah bagi jenjang SMP
	Peraturan terkait		Wawancara dan Studi dokumentasi	<ul style="list-style-type: none"> - Kasi Dikdas Kecamatan Pesanggrahan - Pemerhati pendidikan 	Peraturan yang mengatur pelaksanaan program BOS dapat dijadikan acuan dan mengatur secara detail pelaksanaannya

Faktor-Faktor yang Diamati	Indikator	Komponen Indikator	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data	Ukuran Efektivitas
MASUKAN (<i>INPUT</i>) PROGRAM	Harapan para pihak		Wawancara	<ul style="list-style-type: none"> - Kasi Dikdas Kecamatan Pesanggrahan - Kepala Sekolah - Orang tua siswa - Pemerhati pendidikan 	Harapan orang tua siswa, dan masyarakat dapat dijadikan masukan bagi pemerintah untuk memperbaiki pelaksanaan program BOS di masa yang akan datang
PROSES PROGRAM	Petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis) program BOS	<ul style="list-style-type: none"> - Pemahaman terhadap juklak/juknis program BOS - Kesesuaian antara pelaksanaan program dengan juklak/juknis program BOS 	Wawancara dan Studi dokumentasi	<ul style="list-style-type: none"> - Kasi Dikdas Kecamatan Pesanggrahan - Kepala Sekolah - Orang tua siswa - Pemerhati pendidikan 	Peruntukkan dana BOS apakah telah sesuai dengan yang telah digariskan dalam juklak/juknis
KELUARAN (<i>OUTPUT</i>) PROGRAM	Mutu Pendidikan	Prestasi akademis dan non akademis siswa	Wawancara dan Studi dokumentasi	<ul style="list-style-type: none"> - Kasi Dikdas Kecamatan Pesanggrahan - Kepala sekolah - Orang tua siswa 	Nilai Ujian Nasional yang diraih siswa telah mencapai standar rata-rata 7 s.d 8 juga memiliki prestasi di bidang ekstra kurikuler

Faktor-Faktor yang Diamati	Indikator	Komponen Indikator	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data	Ukuran Efektivitas
KELUARAN (<i>OUTPUT</i>) PROGRAM	Keringanan biaya operasional sekolah bagi orang tua siswa	Pengurangan/pembebasan terhadap pungutan/iuran	Wawancara	<ul style="list-style-type: none"> - Kasi Dikdas Kecamatan Pesanggrahan - Kepala Sekolah - Orang tua siswa - Pemerhati pendidikan 	Siswa tidak dibebani oleh biaya SPP, ekstra kurikuler, buku atau nominal biaya yang dibebankan berkurang dari waktu sebelum program BOS dilaksanakan

Sumber: data transkrip wawancara dengan SDN 10 Pesanggrahan, SDN 14 Bintaro, SMPN 178 dan SMPN 177