



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ASPEK HUKUM, POLITIK DAN SOSIAL YANG  
MEMPENGARUHI BELUM TERIMPLEMENTASINYA  
KEBIJAKAN ASURANSI PENDIDIKAN BAGI PUTRA-PUTRI  
PEGAWAI NEGERI SIPIL**

**SKRIPSI**

**PUSPITA LARASATI**

**0806463523**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
DEPOK  
JULI 2012**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ASPEK HUKUM, POLITIK DAN SOSIAL YANG  
MEMPENGARUHI BELUM TERIMPLEMENTASINYA  
KEBIJAKAN ASURANSI PENDIDIKAN BAGI PUTRA-PUTRI  
PEGAWAI NEGERI SIPIL**

**SKRIPSI**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu  
Administrasi**

**PUSPITA LARASATI**

**0806463523**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA  
KONSENTRASI SUMBER DAYA MANUSIA  
DEPOK  
JULI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Puspita Larasati

NPM : 0806463523

Tanda Tangan:



Tanggal : 3 Juli 2012

## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :

Nama : Puspita Larasati

NPM : 0806463523

Program Studi : Ilmu Administrasi Negara

Judul Skripsi : Aspek Hukum, Politik dan Sosial yang Mempengaruhi Belum Terimplementasinya Kebijakan Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri PNS

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing :

Lina Miftahul Jannah, S.Sos., M.Si.

(  )

Penguji :

Drs. Muh Azis Muslim, M.Si.

(  )

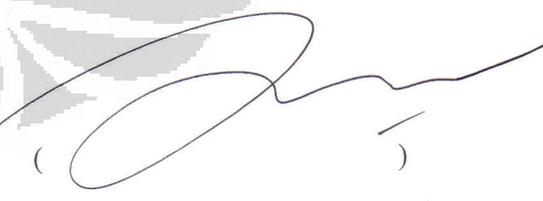
Ketua Sidang :

Dr. Waluyo Iman Isworo, M.Ec. (PA).

(  )

Sekretaris Sidang :

Wahyu Mahendra, S.I.A.

(  )

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 3 Juli 2012

## KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Ilmu Administrasi Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan skripsi ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc., selaku Dekan FISIP UI;
- (2) Dr. Roy Valiant Salomo, M.Soc.Sc., selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI;
- (3) Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si., selaku Ketua Program SarjanaReguler dan Kelas Pararel, Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI;
- (4) Drs. Achmad Lutfi, M.Si., selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI;
- (5) Dra. Sri Susilih, M.Si., selaku penasehat akademik yang telah banyak memberikan arahan dan bimbingan selama perkuliahan;
- (6) Lina Miftahul Jannah S.Sos., M.Si. selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan skripsi ini;
- (7) Drs. Muh Azis Muslim, M.Si., Dr. Waluyo Imam Isworo, M.Ec. (PA)., serta Wahyu Mahendra, S.Sos. selaku dewan penguji yang telah memberikan banyak bahan masukan bagi perbaikan skripsi ini;
- (8) Orang tua dan adik saya yang telah memberikan dukungan, doa dan semangat untuk menyelesaikan skripsi ini;
- (9) Para narasumber yang telah bersedia membagi ilmu serta informasi yang terkait dengan skripsi yang saya kerjakan;

- (10) Teman-teman satu bimbingan, Krisna Sari, Fitri Amelia dan Febrika Kusuma Pertiwi yang telah telah menjadi partner terbaik dalam proses pengerjaan skripsi ini;
- (11) Para sahabat, Ayu Novika H, Desi Purnawati, Dyah Perwitasari, Krisna Puji R, Riani Dwi A, Titik Yuliani, yang telah bersedia saling membagi keluh kesah serta saling menguatkan hingga akhir;
- (12) Serta teman-teman Ilmu Administrasi Negara 2008 yang tengah berjuang bersama menggapai cita;

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga skripsi ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Depok, 3 Juli 2012

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Puspita Larasati  
NPM : 0806463523  
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara  
Departemen : Ilmu Administrasi  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Jenis karya : Skripsi

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

*Aspek Hukum, Politik dan Sosial yang Mempengaruhi Belum Terimplementasinya Kebijakan Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri Pegawai Negeri Sipil*

berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 3 Juli 2012

Yang menyatakan



( Puspita Larasati )

## ABSTRAK

Nama : Puspita Larasati  
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara  
Judul : Aspek Hukum, Politik dan Sosial yang Mempengaruhi Belum Terimplementasinya Kebijakan Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri Pegawai Negeri Sipil

Skripsi ini membahas mengenai aspek hukum, politik dan sosial yang mempengaruhi belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS merupakan bagian dari usaha kesejahteraan PNS yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan desain deskriptif. Penelitian menemukan bahwa adanya kebijakan lain yang telah mengcover kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS, kurangnya komitmen pemerintah serta adanya kekhawatiran kebijakan ini dapat memicu munculnya kecemburuan sosial merupakan beberapa faktor dalam aspek hukum, politik dan sosial yang mempengaruhi belum terimplementasinya kebijakan.

Kata kunci: asuransi pendidikan, implementasi kebijakan, PNS

## ABSTRACT

Name : Puspita Larasati  
Study Program: Ilmu Administrasi Negara  
Tittle : Legal, Political and Social Aspect that Affect the Implementation of Education Insurance Policy for Civil Servants Children

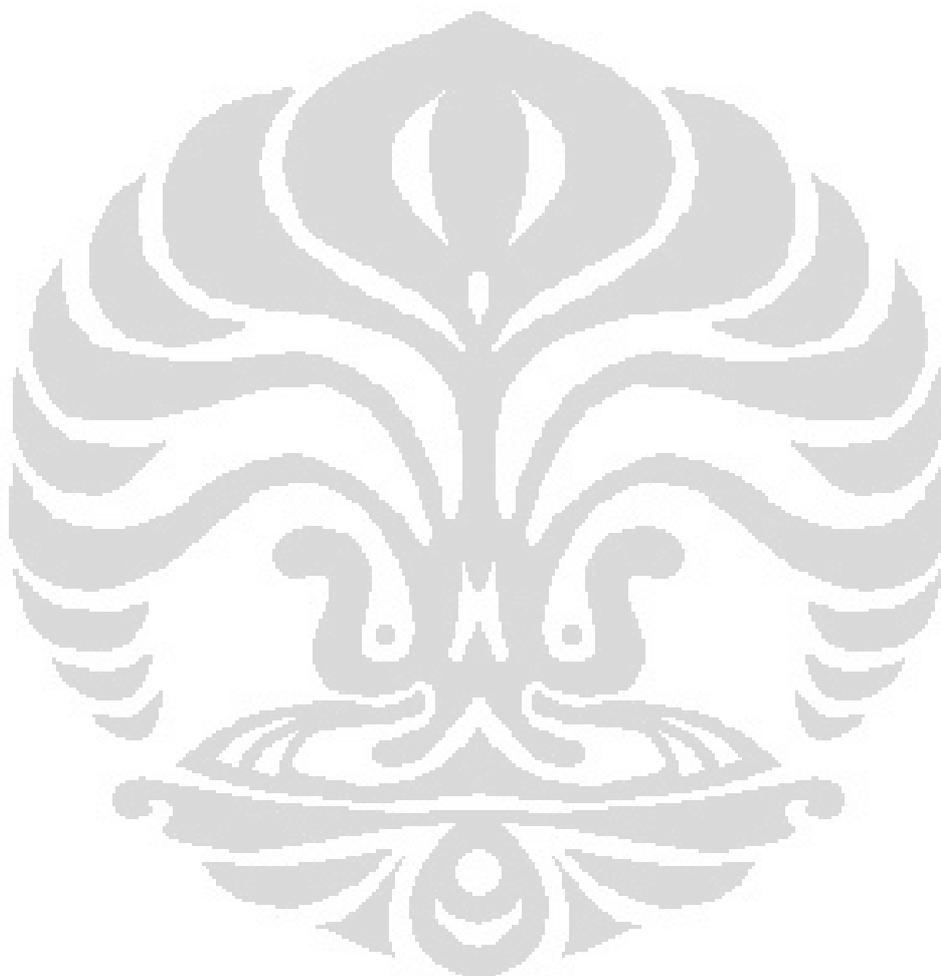
The focus of this studies is to identify law, politic and social aspect that affect education insurance policy for civil servants children that has'nt been implemented yet. Education insurance policy for civil servants children is part of the welfare for civil servants policies which is contained in Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. This research is qualitative descriptive interpretive. Research found that the presence of other policies that covered education insurance policies for civil servants children, lack of governments commitment and concern of this policy may lead to the emergence of social jealousy are some factors in the legal, political and social aspects that affect the implementation of this policy.

Key words: education insurance, policy implementation, civil servant

## DAFTAR ISI

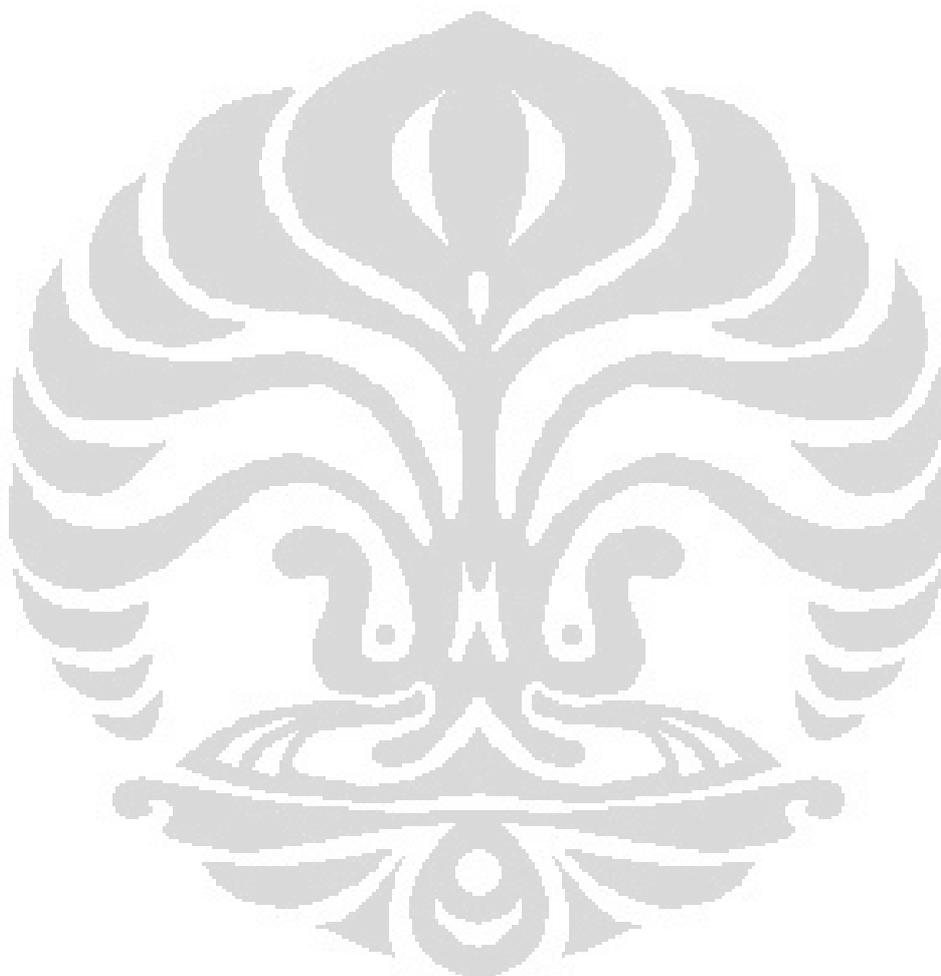
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	v
ABSTRAK.....	vi
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL.....	x
DAFTAR GAMBAR .....	xi
DAFTAR LAMPIRAN.....	xii
<b>1. PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Pokok Permasalahan .....	6
1.3. Tujuan Penelitian .....	8
1.4. Signifikansi Penelitian .....	8
1.4.1 Signifikansi Akademis.....	8
1.4.2 Signifikansi Praktis.....	8
1.5. Sistematika Penulisan .....	8
<b>2. KERANGKA TEORI .....</b>	<b>10</b>
2.1. Tinjauan Penelitian Terdahulu .....	10
2.2. Kerangka Pemikiran .....	15
2.2.1 Konsep Kebijakan .....	15
2.2.2 Konsep Kebijakan Publik.....	16
2.2.3 Siklus Kebijakan Publik .....	18
2.2.4 Konsep Implementasi Kebijakan.....	23
2.2.5 Konsep Asuransi.....	36
2.2.6 Konsep Asuransi Pendidikan.....	41
<b>3. METODE PENELITIAN.....</b>	<b>46</b>
3.1. Pendekatan Penelitian .....	46
3.2. Jenis Penelitian.....	46
3.3. Metode Pengumpulan Data.....	47
3.4. Lokasi Penelitian.....	50
3.5. Proses Penelitian .....	50
3.6. Teknik Analisis Data.....	51
3.7. Keterbatasan Penelitian.....	52
<b>4. ANALISIS ASPEK HUKUM, POLITIK DAN SOSIAL YANG MEMPENGARUHI BELUM TERIMPLEMENTASINYA KEBIJAKAN ASURANSI PENDIDIKAN BAGI PUTRA-PUTRI PNS .....</b>	<b>54</b>
4.1. Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri PNS.....	54
4.2. Aspek Hukum Kebijakan Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri PNS .....	60

4.3. Aspek Politik Kebijakan Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri PNS .....	72
4.4. Aspek Sosial Kebijakan Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri PNS .....	83
<b>5. SIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>93</b>
5.1 Simpulan .....	93
5.2 Saran.....	93
<b>DAFTAR REFERENSI.....</b>	<b>95</b>
<b>DAFTAR RIWAYAT HIDUP</b>	
<b>LAMPIRAN</b>	



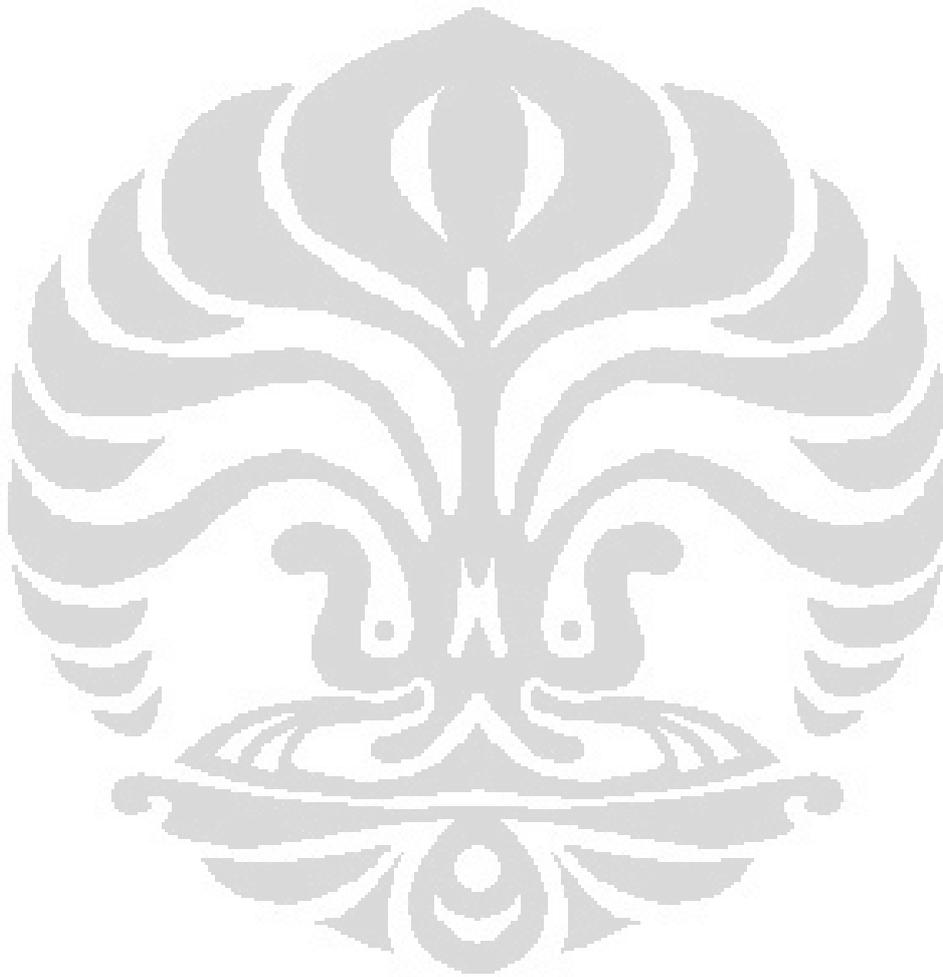
## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Perbandingan Penelitian yang Menjadi Rujukan Peneliti dalam Melakukan Penelitian .....	13
Tabel 4.1 Jumlah Anak PNS Tahun 2007 .....	63
Tabel 4.2 Kelompok Umur dan Tingkatan Sekolah Putra-Putri PNS.....	63



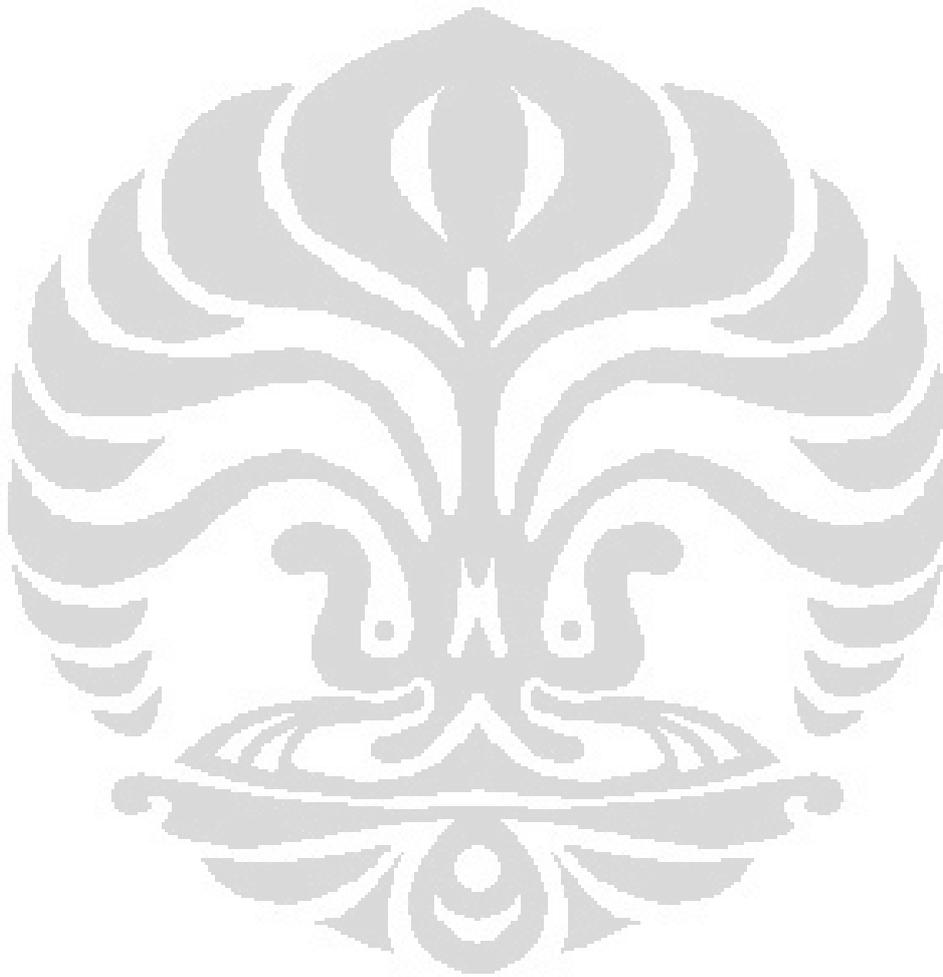
## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi .....	27
Gambar 2.2 Model Implementasi Kebijakan George Edwards III .....	28



## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Kajian Perumusan Kebijakan tentang Pemberian Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri Pegawai Negeri Sipil
- Lampiran 2 Anggaran Pendidikan



# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pegawai Negeri Sipil atau PNS adalah sebuah istilah yang tidak asing lagi di benak masyarakat Indonesia. Pegawai Negeri Sipil atau PNS, menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang *Pokok-Pokok Kepegawaian*, merupakan setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di Indonesia, banyak sekali hal yang identik dengan PNS salah satunya adalah mengenai gaji PNS yang jumlahnya kecil.

Besaran gaji PNS memang dirasa tidak mampu mencukupi kebutuhan hidup PNS sehari-hari (Muttaqin, 2009: p. 3). Jumlah gaji PNS sendiri berbeda-beda tergantung pada golongan dan masa kerja. Berdasarkan Lampiran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2012 Tentang Perubahan Keempat Belas atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang *Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil*, gaji PNS terendah diberikan pada PNS yang memiliki golongan I/a dengan masa kerja kurang dari 1 tahun yaitu sebesar Rp 1.260.000,- sedangkan gaji PNS terbesar yaitu Rp 4.603.700,- diberikan pada PNS dengan golongan IV/e dengan masa kerja 32 tahun atau lebih.

Permasalahannya adalah apakah besar gaji PNS ini dapat menjamin kesejahteraan PNS tersebut. Gaji ini terbilang sangat “pas” untuk membiayai kebutuhan hidup seorang PNS. Asumsikan saja pada PNS golongan II/d, dengan gaji yang diterima perbulan tidak lebih dari Rp 2 juta *take home pay* pada kondisi dimana PNS tersebut belum menikah. Gaji tersebut dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan hidup mutlak jika tidak bisa dikategorikan dasar. Untuk makan sehat minimal tiga kali sehari asumsikan saja PNS tersebut membutuhkan Rp10.000,- tiap kali makan, dalam sebulan diperlukan alokasi Rp900.000,-, transportasi ke tempat kerja Rp10.000,-/hari jadi selama 20 hari kerja Rp200.000,-, kebutuhan

lain mandi, cuci, komunikasi dialokasikan Rp300.000,-/bulan (Agus R, 2008: para. 10). Untuk membiayai kebutuhan hidup sehari-hari saja, PNS ini sudah menghabiskan lebih dari separuh gajinya, belum lagi apabila PNS tersebut memiliki keluarga, gaji yang dimiliki cukup sulit untuk mencukupi kebutuhan keluarganya.

Jumlah gaji PNS ini sangat jauh dengan jumlah gaji karyawan swasta yang bisa dikatakan lebih besar. Dari survey yang dilakukan oleh *gajimu.com* didapatkan hasil bahwa ternyata jumlah gaji seorang pegawai swasta dengan pendidikan dan masa kerja yang sama bisa beberapa kali lipat dari gaji seorang PNS (Survey Gaji, 2012 para. 1). Hal ini memiliki implikasi yang sangat besar bagi kualitas PNS di Indonesia. Jumlah gaji yang kurang memuaskan dapat mendorong para pencari kerja yang berkualitas untuk lebih memilih bekerja di sektor swasta ketimbang menjadi PNS. Apabila hal ini terjadi maka orang-orang yang akan menjadi PNS adalah orang yang tidak memiliki kualitas dan kinerja yang baik dan hal ini tentu saja akan sangat merugikan bagi pemerintah dan masyarakat yang dilayani.

Pemerintah sebagai pemberi kerja bukannya tidak mengerti mengenai hal tersebut. Pemerintah sangat mengerti bahwa PNS merupakan tulang punggung pemerintah, sekaligus ujung tombak berjalan atau tidaknya sistem pemerintahan yang telah menjadi pilihan para pendiri negara. PNS juga memiliki peran dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, serta mencapai tujuan nasional seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945. Untuk dapat melaksanakan hal tersebut, PNS seharusnya terjamin kesejahteraannya sehingga PNS akan bersemangat dalam menyelesaikan pekerjaannya. Oleh sebab itu, pemerintah sebagai “pemberi kerja” PNS berusaha untuk meningkatkan kesejahteraan dari PNS. Semenjak tahun 2009, gaji PNS terus dinaikkan sebesar 10-15%, pada tahun 2012 juga gaji PNS juga akan kembali dinaikkan sebesar 10% (Suara Merdeka, 2011 para. 1).

Kenaikan ini memang belum mampu menyaingi jumlah gaji yang diberikan kepada karyawan swasta, bahkan bagi PNS golongan rendah, kenaikan ini masih belum mampu menutupi kebutuhan hidupnya. Oleh sebab itu maka pemerintah membuat berbagai kebijakan yang bertujuan untuk meningkatkan

kesejahteraan PNS, salah satunya adalah dengan melakukan usaha peningkatan kesejahteraan PNS. Usaha peningkatan kesejahteraan PNS dijelaskan pemerintah dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang *Pokok-Pokok Kepegawaian* pada Pasal 32 ayat (2). Ayat tersebut menyatakan bahwa “Usaha kesejahteraan meliputi program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan, dan asuransi pendidikan bagi putra-putri Pegawai Negeri Sipil.”

Kebijakan pemberian asuransi pendidikan bagi putra-putri pegawai negeri sipil ini adalah satu-satunya di dunia. Memang di negara lain maupun di sektor swasta di Indonesia, bantuan pendidikan bagi para pekerja sering diberikan oleh organisasi pemberi kerja, namun bantuan pendidikan tersebut umumnya diberikan dalam bentuk beasiswa bukan asuransi pendidikan. Selain itu biasanya bantuan pendidikan diberikan pada pegawai yang bekerja pada organisasi pemberi kerja, namun dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 32 ayat (2) dinyatakan bahwa asuransi pendidikan diberikan kepada putra-putri dari PNS atau anak dari pekerja tersebut. Kebijakan asuransi pendidikan ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih yang besar pada peningkatan kesejahteraan, sebab menurut penelitian, mengurus tanggungan (anak, suami/istri dan orang tua) menghabiskan hampir 75 persen dari gaji tahunan seorang karyawan (Bergmann & Scarpello, 2002: 324). Adanya asuransi pendidikan ini akan mengurangi pengeluaran PNS untuk pendidikan anak sehingga uang yang akan digunakan untuk pendidikan anak dapat dialokasikan untuk hal lain.

Asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS sebagai bagian dari usaha kesejahteraan sendiri dimaksudkan agar PNS terjamin kesejahteraannya juga ditujukan agar PNS dapat memusatkan perhatian sepenuhnya pada pelaksanaan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya. Terpecahnya konsentrasi sangat dimungkinkan karena apabila kesejahteraan PNS belum terpenuhi, maka pikiran dan konsentrasinya akan terpecah untuk berusaha memenuhi kekurangan kebutuhan keluarganya. Di samping itu apabila kesejahteraan telah tercapai gairah dan motivasi kerja juga akan meningkat (Muttaqin, 2009: p. 6).

Gairah dan motivasi kerja memang tidak semata-mata disebabkan karena pendapatan dalam bentuk material, namun demikian PNS yang bekerja demi

memenuhi kebutuhannya masih tetap mendominasi, sehingga cara-cara menumbuhkan gairah dan motivasi kerja dengan memberikan iming-iming imbalan kesejahteraan dalam bentuk materi belum dikatakan terlambat (Saliman, 2010:5). Adanya gairah dan motivasi kerja akan berimplikasi pada kinerja PNS itu sendiri. Penelitian membuktikan bahwa penghasilan yang dihasilkan dari pekerjaan dapat memotivasi seseorang untuk melakukan pekerjaannya dengan lebih baik (Bernardin, 2003:215). Ketika penghasilan yang diberikan tidak cukup untuk memenuhi kebutuhannya, maka seseorang cenderung akan tidak bersemangat serta asal-asalan dalam menyelesaikan pekerjaannya.

Selanjutnya, sebagaimana yang disampaikan oleh Muttaqin, usaha kesejahteraan seperti asuransi pendidikan ini juga dimaksudkan agar PNS cinta dan hanya setia kepada negara dan bangsa, bukan kepada pihak lain yang dimungkinkan memberikan imbalan lebih baik (2009: p. 8). Apabila kesejahteraan dapat dipenuhi oleh pemerintah, maka PNS tidak akan melakukan hal-hal yang merugikan negara. Pada dasarnya setiap orang akan berbuat baik sebagai balas budi terhadap pihak yang telah memberikan kepuasan, sehingga apabila yang memberikan kepuasan pemerintah, maka PNS akan berbuat baik pula kepada pemerintah sebagai perwujudan balas budinya kepada pemerintah (Muttaqin, 2009: p. 8).

Pada akhirnya apabila kesejahteraan PNS terjamin, maka akan terwujud aparatur pemerintah yang bersih, berwibawa, berdayaguna, berhasil guna, berkualitas tinggi, dan sadar akan tanggung jawabnya untuk melaksanakan tugas-tugas yang menjadi bebannya. Dengan demikian tindakan-tindakan tidak terpuji seperti korupsi, kolusi, nepotisme, pemanfaatan jabatan, penyalahgunaan wewenang, pemerasan, penindasan dan perbuatan negatif sejenisnya dapat ditekan sekecil mungkin. (Muttaqin, 2009: p. 7)

Menurut Tatang Muttaqin, staf perencana pada Direktorat Kebudayaan, Ilmu Pengetahuan, dan Teknologi di Bappenas, salah satu tujuan dari kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS yang paling krusial adalah mengurangi korupsi (Muttaqin, 2009: p. 8). Korupsi sendiri menurut Mahzar dalam Mansyur (2008:83) adalah berbagai tindakan gelap dan tidak sah untuk mendapatkan kepentingan pribadi atau kelompok. Pendapat lain datang dari J.S Nye yang

menyatakan bahwa korupsi adalah “*behaviour which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private cliques) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private regarding influence*” atau perilaku yang menyimpang dari tugas-tugas formal akibat urusan pribadi (pribadi, keluarga dekat, swasta) berupa keuntungan berupa uang atau status, atau melanggar aturan terhadap pelaksanaan kegiatan tertentu akibat urusan pribadi (Tiihonen, 2003:9). Adanya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini seharusnya dapat mengurangi jumlah korupsi yang ada di Indonesia sebab PNS akan lebih mudah memenuhi kebutuhan hidupnya sehingga kemungkinan ia melakukan korupsi akan mengecil (Muttaqin, 2009: p. 8). Dengan adanya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini diharapkan jumlah PNS yang melakukan korupsi akan turun sedikit demi sedikit.

Sayangnya kenyataan yang ada tidak sesuai dengan apa yang diharapkan. Dalam [www.koruptorindonesia.com](http://www.koruptorindonesia.com) tanggal 24 Agustus 2011, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) memprediksi bahwa dari seluruh PNS yang berjumlah 4,2 juta, sekitar 60 persen diantaranya terlibat korupsi (para. 1). Hingga akhir tahun 2010, jumlah korupsi oleh PNS masih meningkat. Hasil penelitian *Indonesia Corruption Watch* (ICW) semester II periode 1 Juli sampai 31 Desember 2010 menunjukkan peningkatan jumlah kasus korupsi. Dalam periode itu perkara korupsi mencapai 272 kasus. Sebelumnya pada penelitian ICW semester I sejak Januari sampai Juni 2010, jumlah kasus korupsi mencapai 176 kasus. Sektor dengan jumlah kasus terbesar adalah sektor infrastruktur, sebanyak 53 kasus. Sebelumnya sektor keuangan daerah menjadi catatan ICW sebagai sektor kasus tertinggi di semester I, dengan 38 kasus. Potensi kerugian negara yang ditimbulkan akibat kasus korupsi tersebut sebesar Rp 1,5 triliun (Bataviase, 2010: para 5).

Korupsi yang dilakukan oleh PNS ini salah satunya dilakukan untuk membiayai kebutuhan pendidikan anak. Menurut salah satu media online, biaya sekolah anak menjadi salah satu dari 11 alasan yang mendorong PNS untuk melakukan korupsi ( Khalila, 2011: para. 2). Biaya pendidikan yang cukup mahal memang cukup memberatkan PNS untuk menyekolahkan putra-putri mereka. Hal

senada juga disebutkan oleh Luthfi Hasan Ishaq. Biaya masuk sekolah hingga puluhan juta harus dikeluarkan orang tua. Bahkan untuk perguruan tinggi fakultas-fakultas tertentu biayanya mencapai ratusan juta, baik di perguruan tinggi negeri maupun swasta. Mahalnya biaya pendidikan ini juga berpotensi menyuburkan tindak pidana korupsi. Karena orang tua akan berusaha sebisanya untuk bisa menyekolahkan anaknya walaupun hal itu di luar batas kemampuannya (Redaksi Sip Bulletin, 2011: para 9). Belum lagi adanya kenaikan biaya pendidikan tiap tahun yang menurut hitungan para perencana keuangan, biaya pendidikan rata-rata meningkat sekitar 15%–20% per tahun membuat banyak PNS melakukan korupsi demi pendidikan putra-putri mereka (Widiyanto & Husaini, 2010: para 2).

## 1.2 Pokok Permasalahan

Asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS merupakan sebuah kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan yang ditujukan bagi PNS dan keluarganya. Kebijakan ini dimaksudkan agar PNS dapat memusatkan perhatian sepenuhnya pada pelaksanaan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya serta memupuk rasa cinta dan setia pada negara. Kebijakan yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang *Pokok-Pokok Kepegawaian* khususnya pasal 32 ayat (2) ini juga diharapkan dapat mencegah korupsi yang mungkin akan dilakukan oleh PNS. Apabila PNS dapat memenuhi kebutuhan hidup dirinya dan keluarganya maka kemungkinan besar ia tidak akan melakukan korupsi sebab 75 persen dari gaji tahunan seorang karyawan termasuk PNS umumnya digunakan untuk membiayai kebutuhan dari anak, istri, orang tua ataupun orang lain yang menjadi tanggungannya (Bergmann & Scarpello, 2002: 324). Pendidikan anak merupakan hal yang menjadi salah satu beban PNS yang terberat menilik naiknya biaya pendidikan tiap tahunnya. Menurut hitungan para perencana keuangan, biaya pendidikan di Indonesia rata-rata meningkat sekitar 15%–20% per tahun. Angka ini lebih dari dua kali lipat rata-rata kenaikan inflasi (Widiyanto & Husaini, 2010: para 2). Naiknya biaya pendidikan tiap tahunnya ini tentu saja akan meningkatkan

beban PNS, oleh sebab itu keberadaan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini akan sangat berguna bagi PNS itu sendiri. Dengan adanya asuransi pendidikan ini maka kemungkinan PNS untuk menghindari korupsi lebih besar sebab dana pendidikan untuk putra-putri PNS telah disediakan sehingga PNS tidak perlu melakukan korupsi untuk menyediakan dana pendidikan tersebut.

Sayangnya ternyata kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS hingga saat ini masih merupakan suatu wacana yang tidak jelas implementasinya. Hal ini dibuktikan dengan pengakuan dari Kepala Sub Direktorat Kesejahteraan BKN yang membidangi masalah usaha kesejahteraan PNS mengenai belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. “*Kalo asuransi pendidikan implementasinya sampai saat ini belum*” (wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Kesejahteraan, 16 Februari 2012)

Keadaan yang ada sekarang ini mau tidak mau menimbulkan tanda tanya besar terhadap jalannya implementasi kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Sebenarnya permasalahan apa yang membuat implementasi kebijakan ini sulit untuk dilaksanakan padahal kebijakan ini sendiri telah berumur sekitar 13 tahun. Selain itu di dalam usaha kesejahteraan PNS, yang terdiri dari lima usaha kesejahteraan yaitu pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan serta kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS, hanya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS saja yang belum terimplementasi. Hal tersebut semakin membuat peneliti tertarik untuk meneliti mengenai sebab kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS belum terimplementasi hingga saat ini, sebenarnya hal apa yang membedakan kebijakan ini dengan kebijakan kesejahteraan PNS yang lain. Mengapa hanya kebijakan ini saja yang belum terimplementasi hingga saat ini.

Penelitian ini sendiri akan difokuskan ke dalam aspek hukum, politik dan sosial yang mempengaruhi kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Penelitian difokuskan ke dalam tiga aspek tersebut karena sebuah kebijakan memang tidak dapat dilepaskan dari ketiga aspek tersebut. Dalam tahap perumusan, implementasi hingga tahap evaluasi kebijakan, ketiga aspek ini akan terus mempengaruhi sebuah kebijakan. Oleh sebab itu, peneliti akan melaksanakan penelitian dengan judul “Aspek Hukum, Politik dan Sosial yang

Mempengaruhi Belum Terimplementasinya Kebijakan Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri PNS”

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui aspek hukum, politik dan sosial yang mempengaruhi belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS.

### **1.4 Signifikansi Penelitian**

Signifikansi penelitian yang dilakukan terbagi menjadi dua yaitu :

#### **1.4.1 Signifikansi Akademis**

Untuk memahami aspek hukum, politik dan sosial yang mempengaruhi belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS sehingga dapat menjadi rujukan bagi pemerintah untuk mengurangi berbagai hambatan yang terdapat dalam aspek-aspek tersebut agar kebijakan dapat diimplementasikan dengan baik.

#### **1.4.2 Signifikansi Praktis**

Secara praktis, penelitian ini diharapkan mampu memberi informasi bagi instansi-instansi yang terkait dengan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS mengenai aspek hukum, politik dan sosial yang mempengaruhi belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS serta faktor-faktor yang mempengaruhinya.

### **1.5 Sistematika Penulisan**

Skripsi ini dibagi menjadi beberapa bagian, yaitu:

#### **BAB 1 PENDAHULUAN**

Bab ini berisi latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB 2            KERANGKA TEORI**

Dalam bab ini akan diuraikan aspek teoritis yang menjadi dasar pola berpikir dalam melakukan penelitian. Teori-teori yang dibahas terutama mencakup implementasi kebijakan.

**BAB 3            METODE PENELITIAN**

Bab ini disusun sebagai dasar dan acuan kerja dalam penelitian. Bab ini berisi pendekatan dan tipe penelitian, metode pengumpulan data, lokasi dan proses penelitian serta keterbatasan penelitian.

**BAB 4            ANALISIS ASPEK HUKUM, POLITIK DAN SOSIAL YANG  
MEMPENGARUHI    BELUM    TERIMPLEMENTASINYA  
KEBIJAKAN ASURANSI PENDIDIKAN BAGI PUTRA-PUTRI  
PNS**

Dalam bab ini peneliti menyajikan gambaran umum kebijakan serta hasil analisis dari pengolahan data yang didapat dari penelitian yang telah dilakukan.

**BAB 5            KESIMPULAN DAN SARAN**

Dalam bab terakhir ini penulis menyimpulkan hasil penelitian serta memberikan rekomendasi terhadap hasil temuan.

## **BAB 2**

### **KERANGKA TEORI**

#### **2.1 Tinjauan Penelitian Terdahulu**

Dalam melaksanakan penelitian yang berjudul Aspek Hukum, Politik dan Sosial yang Mempengaruhi Belum Terimplementasinya Kebijakan Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri PNS, peneliti meninjau beberapa karya ilmiah yang berhubungan dengan tema penelitian. Di sini peneliti mengambil tiga hasil penelitian terdahulu yang dapat dijadikan acuan dalam meneliti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Tiga hasil penelitian ini dipilih sebab memiliki kesamaan dengan penelitian yang akan dilakukan.

Penelitian pertama memiliki tema yang sama dengan penelitian yang dilakukan yaitu mengenai asuransi pendidikan, meski hal yang diteliti berbeda dengan hal yang diteliti dalam penelitian yang dilakukan. Penelitian yang menjadi rujukan membicarakan mengenai asuransi pendidikan yang diselenggarakan oleh pihak swasta sedangkan penelitian ini membicarakan mengenai asuransi pendidikan yang diberikan pemerintah sebagai pemberi kerja kepada anak dari pekerja yang bekerja padanya. Selain itu penelitian yang menjadi rujukan membicarakan mengenai strategi komunikasi pemasaran sebuah asuransi pendidikan sedangkan penelitian yang dilakukan meneliti mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Kedua penelitian lain diambil sebab kedua penelitian memiliki kesamaan dengan penelitian yang dilakukan khususnya dalam hal yang ingin diteliti yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan meskipun dalam penelitian yang dilakukan faktor yang mempengaruhi kebijakan lebih difokuskan terhadap faktor-faktor di dalam aspek hukum, politik dan sosial yang mempengaruhi belum terimplementasinya suatu kebijakan. Penulis tidak mengambil hasil penelitian yang memiliki objek dan tema yang

sama dengan objek yang akan diteliti yaitu mengenai asuransi pendidikan khususnya untuk putra-putri PNS karena penelitian mengenai hal tersebut belum pernah dilakukan.

Penelitian rujukan pertama yang diambil dilakukan oleh Wisnu Wardana dalam tesisnya yang berjudul “Strategi Komunikasi Pemasaran Produk Asuransi Pendidikan Sequis Life (Studi Kasus pada Komunikasi Pemasaran KIDS PLAN)” Program Pasca Sarjana, Program Studi Ilmu Komunikasi, Universitas Indonesia Tahun 2004. Peneliti mengambil judul ini sebab perkembangan industri asuransi jiwa yang diikuti dengan tingginya pertumbuhan kebutuhan perencanaan masyarakat serta makin sehatnya persaingan pemasaran produk asuransi di Indonesia menyebabkan munculnya banyak perusahaan asuransi di Indonesia. Sequis Life sebagai salah satu perusahaan asuransi yang telah lama ada di Indonesia juga turut serta berpartisipasi dalam persaingan ini, bahkan Sequis Life juga mengeluarkan produk baru berupa asuransi pendidikan yang diberi nama KIDS PLAN. Oleh sebab itulah maka peneliti ingin mengetahui bagaimana cara Sequis Life melakukan komunikasi pemasaran terhadap produk tersebut.

Penelitian tersebut menggunakan teori komunikasi pemasaran terpadu, perilaku konsumen, dan konsep SOSTAC. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif, maka dalam penelitian digunakan teknik pengumpulan data berbentuk wawancara mendalam, observasi dan studi pustaka. Hasil yang diperoleh dari penelitian ini adalah bahwa terdapat persepsi negatif terhadap citra perusahaan asuransi jiwa lokal oleh masyarakat dan strategi komunikasi pemasaran yang digunakan Sequis Life belum optimal. Penelitian ini sudah cukup menggambarkan komunikasi pemasaran yang digunakan oleh Sequis Life dalam memasarkan produk KIDS PLAN namun sebenarnya peneliti dapat lebih dalam mengeksplor mengenai hal tersebut.

Penelitian kedua adalah tesis milik Inayah yang berjudul “Studi Persepsi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pengelolaan Aset Daerah di Kota Tangerang”, Program Pasca Sarjana, Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik tahun 2010. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hubungan antar faktor-faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi terhadap implementasi kebijakan

pengelolaan aset di Kota Tangerang. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kuantitatif khususnya positivisme dengan metode pengumpulan data berupa survai, wawancara serta kajian dokumentasi. Survai dilakukan di 41 SKPD di Kota Tangerang, Bagian Aset di Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) Kota Tangerang dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Tangerang Komisi A dan Komisi B dengan mengambil beberapa sampel. Sedangkan teori yang digunakan adalah teori kebijakan publik, implementasi kebijakan publik, dan pengelolaan aset daerah.

Hasil yang diperoleh dari penelitian ini adalah hubungan antara beberapa faktor yaitu faktor komunikasi dan sumber daya terhadap pengelolaan aset daerah di Kota Tangerang cukup kuat. Hal ini berarti kedua faktor ini memiliki pengaruh yang sangat signifikan terhadap implementasi kebijakan pengelolaan aset daerah di Kota Tangerang. Sedangkan faktor-faktor lainnya yaitu sikap aparat terhadap implementasi serta struktur birokrasi memiliki hubungan yang sedang/cukup yang berarti kedua faktor ini memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan pengelolaan aset daerah di Kota Tangerang. Namun kedua variabel ini tidak secara maksimal mendukung implementasi kebijakan ini. Kelemahan dari penelitian ini adalah kurangnya pembahasan yang dilakukan oleh peneliti terhadap data hasil survai yang telah dilakukan. Seharusnya data-data tersebut dapat di-*explore* secara lebih mendalam. Selain itu peneliti juga seharusnya lebih banyak mencari data melalui wawancara mendalam terhadap pihak-pihak terkait agar bisa mendapatkan lebih banyak informasi.

Penelitian ketiga adalah skripsi Renaldy Felani yang berjudul “Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Peruntukkan Lahan (Studi Kasus: Pembangunan Poin Square)”, Program Sarjana Reguler, Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia Tahun 2007. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi peruntukkan lahan khususnya dalam pembangunan Poin Square. Pendekatan yang digunakan yaitu kuantitatif dengan menggunakan teknik pengumpulan data studi pustaka dan *field research*. Studi pustaka dilakukan dengan mengumpulkan berbagai teori yang bersumber dari buku literatur, makalah kebijakan serta bahan-bahan kuliah. Sedangkan *field research*

dilakukan dengan metode wawancara mendalam dengan pihak-pihak terkait yang berasal dari Dinas Tata Kota DKI Jakarta, Suku Dinas Tata Kota Kotamadya Jakarta Selatan serta Kantor Sesi Tata Kota Kecamatan Cilandak serta observasi secara langsung.

Penelitian ini berujung pada kesimpulan bahwa dibandingkan faktor karakteristik kebijakan dan karakteristik badan pelaksana, faktor karakteristik lingkungan implementasi adalah yang paling berpengaruh terhadap implementasi kebijakan. Kelemahan dari penelitian ini adalah peneliti kurang menggambarkan mengenai temuan-temuan yang didapat di lapangan. Dalam skripsi ini terkadang peneliti mengambil kesimpulan sendiri terhadap suatu fenomena tanpa menunjukkan secara detail bukti-bukti yang mendukung pengambilan kesimpulan tersebut.

Tabel 2.1 Perbandingan Penelitian yang Menjadi Rujukan Peneliti dalam Melakukan Penelitian

<b>Indikator</b>	<b>Penelitian Pertama</b>	<b>Penelitian Kedua</b>	<b>Penelitian Ketiga</b>	<b>Penelitian yang Dilakukan</b>
Nama	Wisnu Wardana	Inayah	Renaldy Felani	Puspita Larasati
Judul	Strategi Komunikasi Pemasaran Produk Asuransi Pendidikan Sequis Life (Studi Kasus pada Komunikasi Pemasaran KIDS PLAN)	Studi Persepsi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pengelolaan Aset Daerah di Kota Tangerang	Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Peruntukkan Lahan (Studi Kasus: Pembangunan Poin Square)	Aspek Hukum, Politik dan Sosial yang Mempengaruhi Belum Terimplementasinya Kebijakan Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri PNS
Tujuan	mengetahui bagaimana cara Sequis Life melakukan komunikasi	menganalisis hubungan antara faktor-faktor komunikasi, sumber daya,	menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implelementasi peruntukkan	mengetahui aspek hukum, politik dan sosial yang mempengaruhi belum

Indikator	Penelitian Pertama	Penelitian Kedua	Penelitian Ketiga	Penelitian yang Dilakukan
Tujuan	pemasaran terhadap produk KIDS PLAN	disposisi dan struktur birokrasi terhadap implementasi kebijakan pengelolaan aset di Kota Tangerang	lahan khususnya dalam pembangunan Poin Square	terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS
Pendekatan Penelitian	kualitatif	kuantitatif	kuantitatif	kualitatif
Jenis Penelitian	naratif	deskriptif	eksplanasi	deskriptif
Teknik Pengumpulan Data	wawancara mendalam, observasi dan studi pustaka	survei, wawancara dan kajian dokumentasi	studi pustaka dan field research	wawancara mendalam dan studi pustaka
Hasil Penelitian	<p>1. Terdapat persepsi negatif terhadap citra perusahaan asuransi jiwa lokal oleh masyarakat</p> <p>2. Strategi komunikasi pemasaran yang digunakan Sequis Life belum optimal</p>	<p>1. Hubungan antara faktor komunikasi dan sumber daya terhadap implementasi kebijakan pengelolaan aset daerah di Kota Tangerang kuat dan memiliki pengaruh signifikan</p> <p>2. Hubungan antara variabel disposisi dan struktur birokrasi</p>	<p>faktor karakteristik lingkungan implementasi lebih berpengaruh terhadap implementasi kebijakan peruntukkan lahan (studi kasus: Poin Square) dibandingkan dengan faktor karakteristik kebijakan dan karakteristik badan pelaksana</p>	<p>adanya kebijakan lain yang telah mengcover kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS, kurangnya komitmen pemerintah serta adanya kekhawatiran kebijakan ini dapat memicu munculnya kecemburuan sosial</p>

Indikator	Penelitian Pertama	Penelitian Kedua	Penelitian Ketiga	Penelitian yang Dilakukan
Hasil Penelitian		terhadap implementasi kebijakan pengelolaan aset daerah di Kota Tangerang cukup kuat dan memiliki pengaruh signifikan		

Sumber: diolah oleh peneliti, 2012

## 2.2 Kerangka Pemikiran

### 2.2.1 Konsep Kebijakan

Kebijakan memiliki banyak definisi yang dikemukakan oleh berbagai ahli kebijakan. Salah satunya adalah definisi dari Carl Friedrich yang disampaikan dalam Winarno (2005:16), menurutnya kebijakan merupakan suatu tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu.

Secara lebih jelas, Eyestone yang dalam Smith dan Larimer (2009:3) menyatakan bahwa kebijakan dilakukan secara khusus oleh pemerintah. Hal ini dinyatakan dalam definisinya mengenai kebijakan, yaitu *“the relationship of governmental unit to its environment”*. Definisi kebijakan lain juga muncul dari Herry (2005:35), dalam bukunya ia juga menyatakan secara gamblang bahwa kebijakan merupakan sesuatu yang dibuat oleh pemerintah. Ia menyampaikan bahwa kebijakan adalah arah/tindakan yang diambil oleh pemerintah pusat/daerah untuk mencapai tujuan.

Berbeda dengan Eyestone, menurut Anderson kebijakan adalah suatu tindakan yang mempunyai tujuan yang dilakukan seseorang pelaku atau sejumlah pelaku untuk memecahkan suatu masalah. Definisi ini lebih memusatkan pada apa yang sebenarnya dilakukan, bukan siapa yang melakukan. Dari definisi ini dapat pula disimpulkan bahwa kebijakan merupakan sesuatu yang purposif dan memiliki tujuan, dibuat oleh otoritas publik, terdiri dari pola-pola tindakan yang dilakukan secara bertahap, hasil dari adanya permintaan, tindakan dalam menanggapi masalah yang ada, kebijakan publik dapat bersifat positif (tindakan yang sengaja dilakukan) atau negatif (sengaja tidak mengambil tindakan). Selanjutnya Anderson mengklasifikasikan kebijakan menjadi 2, yaitu substantif dan prosedural. Kebijakan substantif adalah apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah sedangkan kebijakan prosedural yaitu siapa dan bagaimana kebijakan tersebut diselenggarakan.

Hal serupa juga diungkapkan oleh Amaa Raksataya dalam Islamy (1997:18) yang menyatakan bahwa kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh sebab itu kebijakan dikatakan memuat tiga elemen, yaitu:

- identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai
- taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan
- penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi

### **2.2.2 Konsep Kebijakan Publik**

Kebijakan publik merupakan bagian dari kebijakan. Dye (1978:3) mendefinisikan bahwa "*Public policy is whatever government choose to do or not to do*" (apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan). Dari definisi ini, maka kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Definisi yang hampir sama juga dinyatakan oleh George C Edwards III dan Ira Sharkansky yang mengartikan kebijakan publik sebagai apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Definisi kebijakan ini yang disampaikan

Edwards III dan Sharkansky ini lebih menekankan pada peran pemerintah dalam suatu kebijakan. Hal tersebut juga ditekankan oleh Dye yang menyatakan bahwa kebijakan itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah (1978:18). Sementara Wilson dalam Smith dan Larimer (2009:3) menyatakan bahwa kebijakan publik adalah *“the actions, objectives, and pronouncements of governments on particular matters, the steps they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen)”*.

Dari definisi yang dinyatakan oleh berbagai ahli, dapat dilihat bahwa kebijakan publik merupakan suatu kebijakan yang dikembangkan dan dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (Anderson, 1979:3). Kebijakan publik ini sebagaimana dengan kebijakan, memiliki tujuan yang ingin dicapainya, hal ini sesuai dengan apa yang dinyatakan oleh Islamy yang melihat kebijakan publik sebagai keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu, berupa serangkaian instruksi dan pembuatan keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara mencapai tujuan. Dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat, maka Islamy (1997:20-21) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu:

- Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
- Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
- Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu, mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu; dan
- Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

Menurut Smith, kebijakan publik terbagi atas dua macam yaitu kebijakan vertikal dan kebijakan horizontal. Kebijakan vertikal yaitu kebijakan secara umum

yang dibuat oleh institusi yang berwenang untuk membuat dan melaksanakannya. Di tingkat regional, kebijakan ini sering dikenal dengan formulasi dari kebijakan pusat seperti kebijakan strategis. Sementara itu, kebijakan horizontal merupakan kebijakan yang dibuat oleh dua atau lebih institusi yang masing-masing memiliki kewenangan untuk membuat atau melaksanakannya. Kebijakan horizontal ini terdiri dari tiga jenis yaitu *sectoral policy* yang mengacu pada satu sektor, *multi-sectoral* yang melibatkan lebih dari satu sektor, dan *integrated*, di mana suatu kelompok bekerja bersama menentukan suatu kebijakan untuk mengatasi sebuah permasalahan bersama atas suatu akar masalah atau gejala. Jenis kebijakan yang terakhir ini lebih kompleks dibandingkan dengan yang pertama dan kedua (Smith, 2003:11-12).

### 2.2.3 Siklus Kebijakan Publik

Islamy dalam bukunya menjelaskan langkah-langkah perumusan kebijakan publik yang menurutnya terdiri dari beberapa tahap, (2007: 78-119) yaitu:

a. perumusan masalah kebijaksanaan negara

Masalah-masalah kebijakan publik (*policy problem*) bukanlah sesuatu yang bersifat “*given*”. Kebanyakan para pembuat kebijakan harus mencari dan menentukan identitas masalah kebijakan itu sendiri. Tantangan terbesar dalam proses ini adalah menentukan masalah yang tepat sebab terkadang sesuatu yang dianggap masalah bagi seseorang belum tentu merupakan masalah bagi orang lain. Charles O. Jones pernah menyatakan bahwa peristiwa-peristiwa yang terjadi dalam masyarakat diartikan secara berbeda-beda oleh orang yang berbeda dalam waktu yang berbeda pula (Islamy, 2007:78). James E. Anderson dalam Islamy (2007:87) mempersempit definisi masalah dalam kebijakan publik dengan menyatakan bahwa masalah adalah “*for policy purposes, a problem can be formally defined as condition or situation that produces needs or dissatisfactions on the part of people*”

*for which relief or redress is sought. This may be done by those directly affected or by others acting on their behalf.”*

Banyak sekali kebutuhan atau ketidakpuasan yang dimiliki masyarakat, tetapi tidak semua masalah tersebut dapat menjadi masalah publik. Suatu masalah dapat menjadi masalah publik ketika masalah tersebut memiliki akibat yang luas termasuk akibat-akibat yang mengenai orang-orang yang secara tidak langsung terlibat. Masalah publik inilah yang nantinya akan dicarikan solusinya melalui kebijakan publik. Seringkali pembuat kebijakan, karena keterbatasan kapasitas, tidak mampu menemukan masalah-masalah publik inidengan baik. Mereka sering terjebak ke dalam gejala-gejala masalah yang nampak di permukaan dan menganggapnya sebagai masalah padahal hal tersebut bukanlah akar permasalahan yang sebenarnya. Kesalahan di dalam melihat dan mengidentifikasi masalah ini dapat menyebabkan tidak mampunya kebijakan menyelesaikan masalah dalam masyarakat.

b. penyusunan agenda pemerintah

Pilihan dan kecondongan perhatian pembuat kebijakan terhadap sejumlah kecil masalah menyebabkan timbulnya agenda kebijakan (*policy agenda*). Cobb dan Elder dalam Islamy (2007:85) mendefinisikan agenda pemerintah sebagai “*that set on items explicitly up for the active and serious consideration of authoritative decision maker*”. Agenda pemerintah dapat berisi hal-hal yang baru atau lama. Hal yang lama maksudnya adalah hal yang selalu muncul secara reguler pada agenda pemerintah misalnya kenaikan gaji pegawai, kenaikan harga barang, dan sebagainya. Hal-hal seperti ini sudah cukup dikenali oleh pembuat kebijakan dan alternatif-alternatif yang dapat dipilihkan sudah cukup terpolakan. Hal-hal yang baru yang ada dalam agenda pemerintah maksudnya adalah hal-hal yang belum didefinisikan sebagai akibat munculnya situasi atau peristiwa yang khusus dan baru. Agenda pemerintah sendiri menurut Jones dapat dibedakan menjadi empat yaitu *problem definition* (masalah-masalah yang memperoleh penelitian dan perumusan secara aktif dan serius dari pembuat kebijakan), *proposal*

*agenda* (masalah yang telah mencapai tingkat diusulkan dimana telah terjadi perubahan fase merumuskan masalah ke dalam fase pemecahan masalah), *bargaining agenda* (usulan kebijakan ditawarkan untuk mendapat dukungan secara aktif dan serius) dan *continuing agenda* (masalah yang didiskusikan dan dinilai secara terus-menerus) (Islamy, 2007:91).

Menurut Cobb dan Elder ada tiga syarat agar sebuah masalah dapat masuk ke dalam agenda pemerintah yaitu masalah mendapat perhatian yang luas atau setidaknya menimbulkan kesadaran masyarakat, adanya persepsi dan pendapat publik yang luas bahwa beberapa tindakan perlu dilakukan untuk memecahkan masalah itu dan adanya persepsi yang sama dari masyarakat bahwa masalah itu adalah merupakan suatu kewajiban dan tanggung jawab yang sah dari beberapa unit pemerintahan untuk memecahkannya. Berbeda dengan Anderson yang menyatakan bahwa beberapa faktor yang menyebabkan suatu masalah dapat masuk ke dalam agenda pemerintah adalah ketika masalah dapat menimbulkan ancaman terhadap keseimbangan antar kelompok, kepemimpinan politik memiliki kepentingan terhadap masalah tersebut, timbulnya krisis atau peristiwa yang luar biasa yang menarik perhatian, adanya gerakan-gerakan protes dan tindak kekerasan atau masalah tersebut menarik perhatian media sehingga membuat masalah tersebut menjadi lebih menonjol di masyarakat (Islamy, 2007:86-87).

c. Perumusan usulan kebijakan

Perumusan usulan kebijakan adalah kegiatan menyusun dan mengembangkan serangkaian tindakan yang perlu untuk memecahkan masalah. Perumusan ini dilakukan dalam beberapa tahap, yaitu:

- mengidentifikasi alternatif

Sebelum pembuat kebijakan merumuskan usulan kebijakannya, terlebih dahulu dilakukan identifikasi terhadap alternatif-alternatif untuk kepentingan pemecahan masalah tersebut.

- mendefinisikan dan merumuskan alternatif

Kegiatan ini bertujuan agar masing-masing alternatif yang telah dikumpulkan oleh pembuat kebijakan itu nampak dengan jelas pengertiannya. Semakin jelas alternatif itu didefinisikan maka semakin mudah pembuat kebijakan menilai dan mempertimbangkan aspek positif dan negatif dari masing-masing alternatif.

- menilai alternatif

Adalah kegiatan pemberian bobot pada setiap alternatif sehingga nampak jelas bahwa setiap alternatif memiliki bobot kebaikan dan kekurangannya masing-masing. Dengan mengetahui bobot positif dan negatif dari masing-masing alternatif maka pembuat keputusan akan mengambil sikap untuk menentukan alternatif mana yang lebih memungkinkan untuk digunakan. Alternatif yang memiliki bobot positif yang besar dibandingkan dengan bobot negatifnya, maka apabila dipakai sebagai alternatif kebijakan akan memberikan dampak atau akibat yang positif pula. Kriteria yang sering dipakai untuk dapat menilai sebuah alternatif adalah “sampai seberapa jauh alternatif tersebut dapat dilaksanakan dan diterima oleh semua pihak sehingga menghasilkan dampak yang positif”.

- memilih alternatif yang memuaskan

Kegiatan memilih alternatif yang memuaskan bukanlah semata-mata bersifat rasional tapi juga emosional. Hal ini berarti pembuat kebijakan akan menilai alternatif kebijakan sebatas kemampuan rasionalnya dengan mengantisipasi dampak positif dan negatifnya dan ia membuat pilihan alternatif tersebut bukan hanya untuk kepentingan dirinya saja tapi untuk kepentingan pihak-pihak lain. Bentuk dan jenis perumusan kebijakan ini dapat berupa *routine formulation* (proses perumusan kembali usulan-usulan kebijakan negara secara repetitif dan tidak banyak berubah karena seringkali muncul dalam agenda pemerintah) dan *analogous formulation* (perumusan kebijakan yang memperlakukan suatu problema baru

sama halnya dengan apa yang pernah dilakukan pada usulan kebijakan yang pernah juga terjadi sebelumnya).

- pengesahan kebijakan negara

Suatu usulan kebijakan perlu mendapatkan pengesahan dari pengesah kebijakan. Sekali suatu usulan kebijakan diadopsi atau diberi legitimasi oleh seseorang atau badan yang berwenang maka usulan kebijakan itu berubah menjadi kebijakan yang sah dalam arti dapat dipaksakan pelaksanaannya dan bersifat mengikat bagi orang/pihak yang menjadi sasaran kebijakan. Sebagian kebijakan memiliki sifat istimewa dimana dibuat oleh pejabat negara dan kebijakan tersebut dipandang sah tanpa melalui proses pengesahan terlebih dahulu karena pejabat negara memiliki otoritas legal untuk membuat dan melaksanakan kebijakan yang sesuai dengan standar dan ketentuan yang berlaku. Proses pengesahan kebijakan itu sendiri adalah proses penyesuaian dan penerimaan secara bersama terhadap prinsip-prinsip yang diakui dan ukuran-ukuran yang diterima. Landasan utama untuk melakukan pengesahan itu adalah variabel-variabel sosial seperti sistem nilai masyarakat, ideologi negara, sistem politik dan sebagainya.

- pelaksanaan kebijakan negara

Ketika usulan kebijakan telah diterima dan disahkan, maka keputusan tersebut telah siap diimplementasikan. Beberapa kebijakan bersifat *self executing* yaitu dengan dirumuskannya kebijakan tersebut sekaligus kebijakan tersebut diimplementasikan. Meski begitu, kebanyakan kebijakan publik berbentuk peraturan perundangan dan ketentuan, ketetapan atau sejenisnya.

Proses implementasi kebijakan melibatkan banyak pihak, semua pihak tersebut seharusnya dapat saling bekerja sama agar pengimplementasian kebijakan menjadi efektif. Suatu kebijakan akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat. Secara sederhana dapat dikatakan bila tindakan atau perbuatan manusia yang menjadi anggota

masyarakat itu bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah/negara maka kebijakan bisa dikatakan telah efektif.

- penilaian kebijakan

Penilaian kebijakan menurut Charles O. Jones merupakan suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi objeknya, teknik-teknik pengukurannya dan metode analisisnya.

#### **2.2.4 Konsep Implementasi Kebijakan**

Kebijakan hanya akan menjadi suatu tulisan yang tidak ada artinya apabila tidak diimplementasikan, oleh sebab itu implementasi kebijakan memiliki kaitan yang sangat erat dengan kebijakan. Implementasi kebijakan sendiri memiliki banyak definisi. Implementasi kebijakan merupakan suatu hal yang rumit sebagaimana yang disampaikan oleh Eugene Bardach dalam Agustino (2006:138) adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk yang mereka anggap klien.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2006:145), implementasi kebijakan merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Crabbé and Leroy (2008:15) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan sebuah proses di mana berbagai keputusan perlu untuk terus-menerus dibuat, dan seluruh kekuasaan, penerimaan, informasi, kapasitas dan elemen lain memainkan sebuah peranan yang penting.

Pendapat lain datang dari Lester and Stewart (1996:97-98) yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan dapat dilihat dari proses, *output*, dan *outcomes*. Dalam hal proses, implementasi merupakan serangkaian keputusan dan tindakan yang diarahkan agar peraturan yang ada dapat menghasilkan suatu efek. Dalam hal *output*, implementasi dapat dipahami sebagai sejauh mana tujuan suatu program didukung, seperti tingkatan pengeluaran yang dikomitmenkan untuk sebuah program atau jumlah pelanggaran yang diterbitkan agar ada kepatuhan terhadap petunjuk pelaksanaan suatu program. Dalam hal *outcomes*, dapat dipahami bahwa hasil implementasi menyiratkan bahwa telah ada beberapa perubahan yang terukur pada masalah yang lebih besar yang telah ditangani oleh program tersebut, hukum publik, atau keputusan pengadilan.

McLaughlin dalam Nakamura dan Smallwood (1980:15) menyatakan bahwa dalam implementasi kebijakan terdapat sejumlah kepentingan komitmen, dan dukungan oleh aktor-aktor utama yang memiliki pengaruh besar dalam prospek kesuksesan kebijakan. Hal senada dinyatakan oleh Rein dan Rabinovitz (Nakamura & Smallwood, 1980:15) yang mendefinisikan kebijakan sebagai “*declaration of government preferences mediated by a number of actors create a circular process characterized by reciprocal power relations and negotiations*”. Mereka menyatakan bahwa implementasi kebijakan didominasi oleh tiga kepentingan yang mungkin saling bertentangan, yaitu:

- *the legal imperative*
- *the rational bureaucratic imperative*
- *the consensual imperative*

Mazmanian & Sabatier dalam Wahab (1997:59) menyampaikan definisi yang berbeda, menurut mereka implementasi kebijakan adalah sebuah keputusan kebijakan dasar, berupa keputusan eksekutif atau pengadilan yang memiliki dasar hukum sah untuk mengatasi masalah, mencapai tujuan melalui sebuah proses pelaksanaan yang melibatkan struktur organisasi. Proses implementasi kebijakan menyangkut perilaku badan-badan administrasi yang kompeten terhadap suatu program serta tanggung jawabnya pada program; dan menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, juga sosial yang mempengaruhi perilaku

pihak-pihak yang terlibat sehingga berdampak sesuai harapan ataupun tidak sesuai harapan.

Implementasi kebijakan adalah suatu aspek yang sangat penting dari seluruh proses kebijakan publik yang berupa proses pelaksanaan kebijakan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Agustino (2006:141-142), ada 6 variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

- ukuran dan tujuan kebijakan

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika dan hanya jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio kultur yang ada di tingkat pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal untuk dilaksanakan di tingkat warga, maka realisasi kebijakan publik dapat dikatakan cukup sulit.

- sumber daya

Implementasi kebijakan memerlukan dukungan sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumber daya nonmanusia (sumber daya finansial dan waktu).

- karakteristik agen pelaksana

Pusat perhatian pada agen pelaksana meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat dalam pengimplementasian kebijakan publik. Hal ini sangat penting karena kinerja kebijakan akan sangat dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para agen pelaksananya. Selain itu cakupan atau luas wilayah implementasi juga perlu diperhitungkan manakala hendak menentukan agen pelaksana. Semakin luas cakupan implementasi kebijakan, maka seharusnya semakin banyak pula jumlah agen yang dilibatkan.

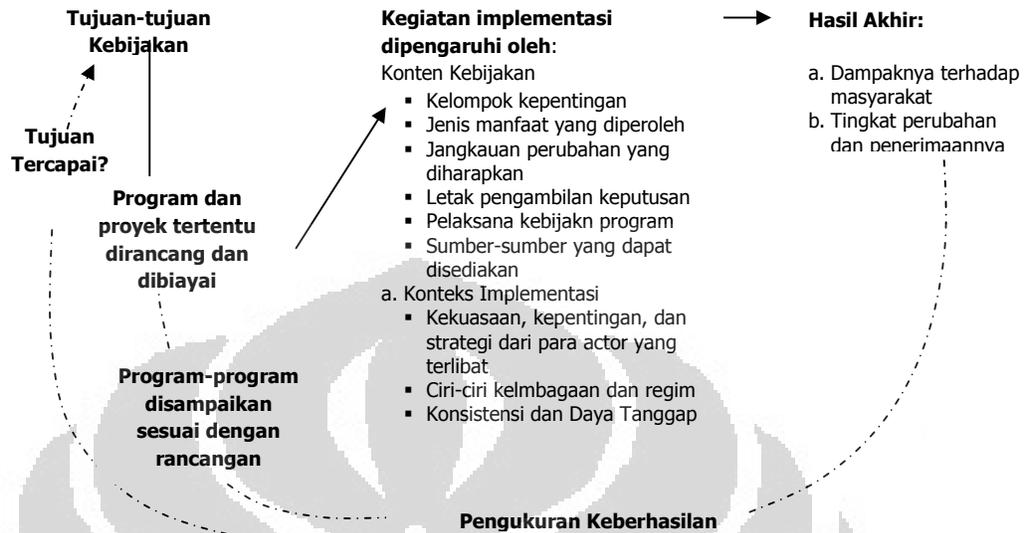
- sikap/disposisi para pelaksana

Disposisi para pelaksana ini mencakup tiga hal, yaitu respon para pelaksana terhadap kebijakan, kemauan pelaksana untuk melaksanakan kebijakan dan intensitas disposisi pelaksana (preferensi nilai yang dimiliki pelaksana).

- komunikasi antarorganisasi dan aktivitas pelaksana  
Koordinasi merupakan mekanisme yang ampuh dalam implementasi kebijakan publik. Semakin baik koordinasi komunikasi diantara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi maka asumsinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan sebaliknya.
- lingkungan ekonomi, sosial, politik  
Lingkungan sosial, ekonomi dan politik yang tidak kondusif dapat menjadi biang keladi dari kegagalan implementasi kebijakan.

Grindle (1980:6) memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Grindle mengelompokkan model kebijakan yang lebih menekankan pada hubungan antara peran elit kebijakan dengan peran masyarakat dalam pembuatan pilihan kebijakan (*policy choice making*) dan perubahan kebijakan (*policy change*). Menurut Grindle, keberhasilan suatu kebijakan dipengaruhi oleh konten implementasi dan konteks implementasi. Konten implementasi mengacu kepada muatan yang terdapat dalam kebijakan yang dihasilkan sedangkan konteks implementasi adalah kondisi lingkungan yang mewarnai implementasi kebijakan.

Berikut ini adalah model implementasi kebijakan (Grindle, 1980:11):



Gambar 2.1 Implementasi sebagai Proses Politik dan Administrasi

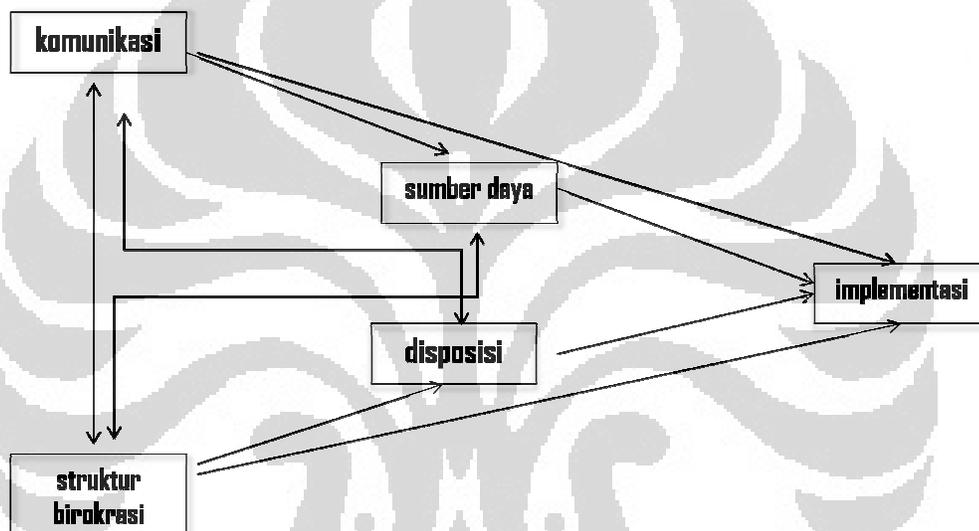
Sumber: Grindle, 1980: 11

Gambar 2.1 menunjukkan proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Istilah model proses politik dan proses administrasi menurut Grindle, selain menunjukkan dominasi cirinya yang cenderung lebih dekat kepada ciri model interaktif implementasi kebijakan, juga menunjukkan kelebihan model tersebut dalam cara yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, *output* dan *outcomes*.

Menurut Grindle dan Quade (Grindle, 1980:11), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi yang optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan yang terpilih diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif.

Lingkungan yang berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih daripada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Selain Grindle, Edwards III (1980:148) juga menyampaikan model implementasi kebijakan sebagai berikut:



Gambar 2.2 Model Implementasi Kebijakan George C. Edwards III

Sumber: George C. Edwards III, 1980:148

#### a. komunikasi

Edwards III mengemukakan bahwa agar implementasi kebijakan berjalan efektif, maka penanggung jawab atau pelaksana harus mengetahui apa yang harus dilaksanakannya. Urutan untuk melaksanakan kebijakan harus dikomunikasikan pada personel yang tepat dengan cara yang jelas, akurat dan konsisten. Komunikasi juga memberi diskresi pada personel untuk mengubah kebijakan yang bersifat general menjadi suatu tindakan yang lebih spesifik.

Komunikasi sendiri didefinisikan sebagai rangkaian proses pengalihan informasi dari satu orang ke orang lain dengan maksud tertentu

(Suprpto, 2009:5). Edwards III menyatakan beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan komunikasi dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- transmisi atau penyaluran komunikasi

Sebelum kebijakan diimplementasikan, pelaksana harus mengerti bahwa kebijakan harus diimplementasikan untuk merespon sebuah isu. Sebelumnya para pelaksana harus memiliki kesamaan persepsi terhadap sebuah kebijakan atau akan terjadi distorsi komunikasi. (Edwards III, 1980:18)

- kejelasan komunikasi

Edwards III menguraikan enam faktor yang menyebabkan terjadinya ketidakjelasan informasi, yaitu kompleksitas kebijakan, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat yang berpengaruh dengan pelaksanaan suatu kebijakan, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, permasalahan dalam memulai suatu kebijakan baru dimana pelaksana umumnya kebingungan dengan instruksi implementasi yang masih bersifat asing, sifat pembuat kebijakan yang ingin menghindari tanggung jawab terhadap program sehingga pembuatan instruksi tidak dilaksanakan secara detail sehingga mengharuskan pelaksana menafsirkan kebijakan secara mandiri dan sifat kebijakan yang mengharuskan adanya kompromi antar pembuat kebijakan untuk mencapai keputusan mayoritas (Edwards III, 1980:36-40).

- konsistensi komunikasi

Implementasi kebijakan dapat berjalan efektif apabila pedoman jelas dan konsisten. Ketidakkonsistenan pedoman dapat menyebabkan instansi pelaksana memiliki penilaian yang luas dalam interpretasi dan implementasi kebijakan. Penilaian tersebut yang tidak mengarah kepada tujuan dari kebijakan tersebut (Edwards III, 1980:41).

Konsistensi komunikasi terkait dengan sikap, persepsi dan respon dari para aparat pelaksana kegiatan dalam memahami secara jelas dan benar pedoman dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.

Faktor-faktor yang membuat komunikasi menjadi tidak jelas juga bertanggung jawab dalam konsistensi komunikasi. Kompleksitas kebijakan publik, kesulitan dalam memulai suatu program baru, dan beragamnya tujuan dari kebijakan merupakan faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat konsistensi komunikasi (Edwards III, 1980:42).

b. sumber daya

Sumber daya merupakan faktor yang penting dalam implementasi kebijakan. Tanpa adanya sumber daya maka suatu kebijakan tidak akan dapat terlaksana. Menurut Edwards III, indikator yang dapat digunakan sebagai tolak ukur untuk menilai sumber daya dalam suatu organisasi adalah:

- Staf

Staf dalam jumlah yang memadai dan memiliki keterampilan dalam melaksanakan tugasnya merupakan sesuatu yang mutlak diperlukan dalam implementasi kebijakan. Edwards III (1980:79) menyatakan bahwa sering kali jumlah staf terlalu kecil untuk menunjang implementasi kebijakan yang efektif, namun ternyata jumlah staf yang berlebih tidak selalu memberi efek positif dalam implementasi kebijakan. Di sisi lain, kekurangan staf juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan. Selain jumlah staf yang mencukupi, pendidikan dan latihan yang sesuai dengan kebutuhan staf juga diperlukan untuk menunjang pelaksanaan kebijakan.

- Kewenangan

Kewenangan yang dimiliki oleh sumber daya manusia adalah kewenangan setiap pelaksana untuk melakukan hal-hal yang berkaitan dengan apa yang diamanatkan dalam kebijakan. Kewenangan tersebut bervariasi dari satu program ke program lainnya, serta memiliki bentuk yang berbeda-beda (Edwards III, 1980:66). Kewenangan yang dimiliki oleh pihak pelaksana kebijakan dapat berupa kewenangan untuk mengatur pihak lain yang tidak secara eksplisit tercantum dalam kebijakan. Pemberian kewenangan

kepada pelaksana kebijakan akan mengurangi penolakan yang mungkin timbul dari pelaksana kebijakan. Sebaliknya, kewenangan akan mendorong keterlibatan dan partisipasi para pelaksana implementasi kebijakan.

- informasi yang dimiliki

Informasi merupakan salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan. Para pelaksana perlu tahu bagaimana cara melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan. Banyak implementasi yang dilakukan hanya berdasar pengalaman, karena adanya kesenjangan pengetahuan antara kebiasaan implementasi dengan *outcomes* kebijakan (Edwards III, 1980:80). Informasi mengenai bagaimana melaksanakan kebijakan umumnya telah ditetapkan dalam bentuk penjelasan tertulis atau lisan, petunjuk serta tata cara pelaksanaan serta hal-hal lain yang dapat mempermudah pelaksanaan.

- fasilitas

Ketersediaan fasilitas dalam implementasi kebijakan menunjang keberhasilan implementasi. Para pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, mengerti apa yang harus dilakukan juga memiliki kewenangan untuk melaksanakan tugas namun tanpa gedung dan perlengkapan yang memadai, dapat saja implementasi kebijakan tidak berhasil dilakukan (Edwards III, 1980:77). Fasilitas ini dapat diwujudkan jika terdapat dukungan finansial yang memadai. Pembahasan selanjutnya mengenai fasilitas akan difokuskan dalam hal finansial dengan asumsi bahwa apabila terdapat kemampuan finansial yang cukup maka fasilitas secara otomatis dapat dilengkapi.

c. disposisi

Disposisi aparat pelaksana akan mendukung implementasi kebijakan. Disposisi diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Jika implementasi kebijakan berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan tersebut serta

memiliki kemauan untuk melaksanakan kebijakan (Edwards III, 1980: 53).

Sikap dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap positif terhadap suatu kebijakan tertentu dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya bila tingkah laku atau perspektif para pelaksana berbeda dengan pembuat keputusan maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit. Kecenderungan para pelaksana akan berpengaruh pada bagaimana para pelaksana menafsirkan pesan-pesan komunikasi yang diterima.

d. struktur birokrasi

Struktur birokrasi pelaksana dalam suatu implementasi kebijakan memiliki pengaruh yang cukup signifikan. Dua karakteristik penting dari birokrasi sebagai organisasi pelaksana adalah *Standard Operating Procedures* (SOP) dan fragmentasi (Edwards III, 1980:125). SOP dibangun dengan tujuan untuk menanggulangi keterbatasan waktu dan sumber daya dan menciptakan keseragaman perilaku bagi anggota organisasi. SOP juga menjadi pegangan para pelaksana implementasi kebijakan dalam memecahkan permasalahan dan membuat keputusan rutin sehari-hari meskipun permasalahan tersebut kompleks.

Fragmentasi atau penyebaran tanggung jawab untuk menjalankan kebijakan pada beberapa unit. Fragmentasi seperti halnya SOP juga dibuat untuk mengatasi kelangkaan sumber daya (Edwards III, 1980:143). Penyebaran tanggung jawab implementasi kebijakan dilaksanakan tanpa adanya tumpang tindih dan tetap mencakup pembagian tugas secara menyeluruh. Selanjutnya dalam pembahasan, fragmentasi akan difokuskan lebih pada fragmentasi pada organisasi, bukan unit. Hal ini dilakukan sebab bila pembahasan mengenai fragmentasi difokuskan pada unit pelaksana maka hal tersebut akan

sulit dilaksanakan karena belum ada penunjukan organisasi yang spesifik yang akan melaksanakan kebijakan.

Selain faktor-faktor yang mempengaruhi jalannya suatu kebijakan, ada pula faktor-faktor yang mempengaruhi dilaksanakan tidaknya suatu kebijakan. Faktor yang mempengaruhi dilaksanakan atau tidaknya suatu kebijakan publik (Agustino, 2008:157-162):

a. Faktor Penentu Pemenuhan Kebijakan

•Respeknya Anggota Masyarakat pada Otoritas dan Keputusan Pemerintah

Kodrat manusia, bila merujuk pada filsafat politik John Locke, dikatakan memiliki *state of nature* yang berkarakter positif. Ini artinya manusia dapat menerima dengan baik hubungan relasional antar individu. Ketika relasional ini berjalan dengan baik, logikanya, bahwa ada sistem sosial yang menggerakkan seluruh warga untuk saling hormat-menghormati, memberikan respek pada otoritas orang tua, memberikan penghargaan yang tinggi pada ilmu dan pengetahuan, menghormati undang-undang yang dibuat oleh politisi, mematuhi aturan hukum yang ditetapkan, mempercayai pejabat-pejabat pemerintah yang menjabat dan sebagainya. Kepatuhan tersebut akan berlangsung hingga individu dan warga masih menganggap bahwa menghormati persoalan-persoalan ini masih cukup beralasan dan masuk akal. Konsekuensinya adalah bahwa manusia memang telah dididik secara moral untuk bersedia mematuhi hukum dan perundangan sebagai suatu hal yang benar dan baik bagi publik.

Penghormatan dan penghargaan publik pada pemerintah yang legitimate menjadi kata kunci penting bagi terwujudnya pemenuhan atas pengejawantahan kebijakan publik. Ketika warga menghormati pemerintah yang berkuasa oleh karena legitimasinya, maka secara otomatis mereka akan turut pula memenuhi ajakan pemerintah melalui peraturan yang dibuat pemerintah.

- Adanya Kesadaran untuk Menerima Kebijakan

Dalam masyarakat yang digerakkan oleh *rational choices*, banyak dijumpai individu atau kelompok warga mau menerima dan melaksanakan kebijakan publik sebagai suatu yang logis, rasional serta memang dirasa perlu.

- Adanya Sanksi Hukum

Seseorang akan dengan sangat terpaksa mengimplementasikan dan melaksanakan suatu kebijakan karena takut terkena sanksi hukuman misalnya denda, kurungan dan sanksi-sanksi lainnya. Karena itu salah satu strategi yang sering digunakan oleh aparatus birokrasi dalam upayanya untuk memenuhi implementasi kebijakan publik adalah dengan cara membuat sanksi hukum yang berat pada setiap kebijakan yang dibuatnya. Selain itu seseorang atau kelompok warga mematuhi dan melaksanakan kebijakan karena tidak suka disebut sebagai pelanggar aturan hukum sehingga dengan terpaksa melakukan isi kebijakan publik tersebut.

- Adanya Kepentingan Publik

Masyarakat memiliki keyakinan bahwa kebijakan publik dibuat secara sah, konstitusional dan dibuat oleh pejabat publik yang berwenang, serta melalui prosedur yang sah yang telah tersedia. Bila suatu kebijakan dibuat berdasarkan ketentuan tersebut, maka masyarakat cenderung memiliki kesediaan diri untuk menerima dan melaksanakan kebijakan tersebut. Terlebih ketika kebijakan publik berhubungan dengan hajat hidupnya.

- Adanya Kepentingan Pribadi

Seseorang atau sekelompok masyarakat terkadang memperoleh keuntungan langsung dari suatu objek implementasi kebijakan. Bila hal tersebut terjadi maka masyarakat akan dengan senang hati menerima, mendukung dan melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan.

- **Masalah Waktu**

Apabila masyarakat memandang bahwa suatu kebijakan bertolak belakang dengan kepentingan publik, maka masyarakat cenderung menolak kebijakan tersebut. Tetapi terkadang dengan berlalunya waktu, pada akhirnya suatu kebijakan yang dulunya pernah ditolak dan dianggap kontroversial berubah menjadi suatu kebijakan yang wajar dan dapat diterima.

b. **Faktor Penentu Penolakan atau Penundaan Kebijakan**

- **Adanya Kebijakan yang Bertentangan dengan Sistem Nilai yang Ada**

Apabila suatu kebijakan dipandang secara ekstrem bertentangan dengan sistem nilai yang dianut oleh suatu masyarakat secara luas, maka kebijakan publik yang hendak diimplementasikan akan sulit untuk terlaksana. Kebijakan akan mengalami resistensi dari masyarakat ataupun mengalami banyak kendala saat pelaksanaan.

- **Tidak adanya Kepastian Hukum**

Tidak adanya kepastian hukum, kejelasan aturan-aturan atau kebijakan-kebijakan yang saling bertentangan dapat menjadi sumber ketidakpatuhan masyarakat pada kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah. Hal ini mungkin terjadi karena kebijakan tidak jelas, bertentangan dengan kebijakan lain atau kebijakan ambigu sehingga dapat menimbulkan salah pengertian dan cenderung ditolak untuk diimplementasikan

- **Adanya Keanggotaan Seseorang dalam Suatu Organisasi**

Patuh tidaknya seseorang terhadap suatu kebijakan dapat disebabkan oleh keterlibatannya dalam suatu organisasi tertentu. Jika tujuan organisasi yang dimasuki oleh seseorang sesuai dengan kebijakan pemerintah maka ia akan melaksanakan kebijakan pemerintah tersebut. Begitu juga sebaliknya ketika tujuan organisasi bertolak belakang dengan tujuan organisasi maka kebijakan akan sulit terimplementasi dengan baik.

- Adanya Konsep Ketidakpatuhan Selektif terhadap Hukum  
Masyarakat terkadang patuh terhadap suatu jenis kebijakan, namun tidak patuh terhadap jenis kebijakan lain. Misalnya saja terdapat seseorang yang patuh terhadap kebijakan kriminalitas, namun di saat yang sama orang tersebut tidak mematuhi kebijakan pelarangan kaki lima.

### 2.2.5 Konsep Asuransi

Banyak definisi yang diungkapkan mengenai asuransi, diantaranya adalah:

- a. Menurut Prakoso & Murtika (2000:1) yang mengacu pada pasal 246 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) Republik Indonesia, asuransi adalah “suatu perjanjian, dengan mana seorang penanggung mengikatkan diri pada tertanggung dengan menerima suatu premi, untuk memberikan penggantian kepadanya karena suatu kerugian, yang mungkin akan dideritanya karena suatu peristiwa yang tak tertentu”. Berdasarkan definisi tersebut, maka Djoko Prakoso & I Ketut Murtika (2000:1) dalam asuransi terkandung 4 unsur, yaitu:
  - pihak tertanggung yang berjanji untuk membayar uang premi kepada pihak penanggung, sekaligus atau secara berangsur-angsur
  - pihak penanggung yang berjanji akan membayar sejumlah uang (santunan) kepada pihak tertanggung, sekaligus atau secara berangsur-angsur apabila terjadi sesuatu yang mengandung unsur tak tertentu
  - suatu peristiwa yang tak tertentu (tidak diketahui sebelumnya)
  - kepentingan yang mungkin akan mengalami kerugian karena peristiwa yang tak tertentu
- b. Definisi asuransi menurut Prof. Mehr dan Cammack, asuransi merupakan “suatu alat untuk mengurangi resiko keuangan, dengan cara pengumpulan unit-unit exposure dalam jumlah yang memadai, untuk membuat agar kerugian individu dapat diperkirakan. Kemudian

kerugian yang dapat diramalkan itu dipikul oleh mereka yang tergabung” (Djojosoedarso, 2003:73)

- c. Menurut Prof. Mark R. Green, asuransi adalah suatu lembaga ekonomi yang bertujuan mengurangi resiko, dengan jalan mengkombinasikan dalam suatu pengelolaan sejumlah objek yang cukup besar jumlahnya, sehingga kerugian tersebut secara menyeluruh dapat diramalkan dalam batas-batas tertentu (Djojosoedarso, 2003:73)
- d. Definisi asuransi menurut William Jr dan Heins dalam Djojosoedarso (2003:73), yang mendefinisikan asuransi berdasarkan dua sudut pandang, yaitu:
  - Asuransi adalah suatu pengaman terhadap kerugian finansial yang dilakukan oleh seorang penanggung
  - Asuransi adalah suatu persetujuan dengan mana dua atau lebih orang atau badan mengumpulkan dana untuk menanggulangi kerugian finansial

Selain definisi yang disampaikan sebelumnya, asuransi juga dapat didefinisikan berdasarkan beberapa pandangan, misalnya pandangan ekonomi dan hukum sebagaimana yang disampaikan oleh Darmawi (2004:2):

- Dalam pandangan ekonomi, asuransi merupakan suatu metode untuk mengurangi resiko dengan jalan memindahkan dan mengombinasikan ketidakpastian akan adanya kerugian keuangan (finansial).
- Pengertian asuransi bila di tinjau dari segi hukum adalah:

*"Asuransi atau pertanggungan adalah perjanjian antara dua pihak atau lebih dimana pihak tertanggung mengikat diri kepada penanggung, dengan menerima premi-premi asuransi untuk memberi penggantian kepada tertanggung karena kerugian, kerusakan atau kehilangan keuntungan yang di harapkan atau tanggung jawab hukum kepada pihak ketiga yang mungkin akan di derita tertanggung karena suatu peristiwa yang tidak pasti, atau untuk memberi pembayaran atas meninggal atau hidupnya seseorang yang di pertanggungkan"*

Ada beberapa prinsip-prinsip pokok asuransi yang sangat penting yang harus di penuhi baik oleh tertanggung maupun penanggung agar perjanjian asuransi berlaku (tidak batal). Adapun prinsip-prinsip pokok asuransi tersebut adalah (Universitas Bina Nusantara, 2010, p.5):

- Prinsip itikad baik
- Prinsip kepentingan yang dapat di asuransikan
- Prinsip ganti rugi
- Prinsip subrogasi
- Prinsip kontribusi
- Prinsip sebab akibat

Asuransi sendiri dapat terbagi menjadi 2 bidang, yaitu:

**a. Asuransi kerugian (asuransi atas harta)**

Menutup pertanggungan untuk kerugian karena kerusakan atau kemusnahan harta benda yang dipertanggungkan karena sebab-sebab atau kejadian yang dipertanggungkan (sebab-sebab atau bahaya-bahaya yang disebut dalam kontrak atau polis asuransi). Dalam asuransi kerugian, penanggung menerima premi dari tertanggung dan apabila terjadi kerusakan atau kemusnahan atas harta benda yang dipertanggungkan maka ganti kerugian akan dibayarkan kepada tertanggung. Contohnya adalah asuransi kesehatan, asuransi kebakaran, asuransi kesehatan diri dan sebagainya

**b. Asuransi jiwa**

Menutup pertanggungan untuk membayarkan sejumlah santunan karena meninggal atau tetap hidupnya seseorang dalam jangka waktu pertanggungan. Dalam asuransi jiwa, penanggung menerima premi dari tertanggung dan apabila tertanggung meninggal, maka santunan (uang pertanggungan) dibayarkan kepada ahli waris atau seseorang yang ditunjuk dalam polis sebagai penerima santunan. Misalnya saja asuransi jiwa murni (*whole life insurance*), asuransi jiwa berjangka panjang, dan asuransi jiwa jangka pendek (*term insurance*) (Darmawi, 2004: 26-27).

Asuransi secara umum memiliki tujuan untuk (Cilo, 2009: p. 5):

- mengurangi ketidakpastian dari hasil usaha yang dilakukan oleh seseorang atau perusahaan dalam rangka memenuhi kebutuhan atau mencapai tujuan
- memindahkan resiko yang dihadapi oleh suatu obyek atau suatu kegiatan bisnis kepada pihak lain
- membagi resiko yang dihadapi kepada semua peserta program asuransi
- menanggung kerugian secara bersama-sama antar semua peserta program asuransi
- meramalkan besarnya kemungkinan terjadinya resiko dan hasil ramalan itu dipakai dasar untuk membagi resiko kepada semua peserta (sekelompok peserta) program asuransi

Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya bahwa asuransi dapat mengurangi ketidakpastian bagi objek yang diasuransikan yang dapat berupa orang atau barang. Meski begitu tidak semua orang atau barang yang dapat diasuransikan. Objek tersebut harus memenuhi syarat dapat diasuransikan (Cilo, 2009: p.4):

- kerugian potensial cukup besar, tetapi probabilitasnya tidak tinggi, sehingga membuat asuransi terhadapnya secara ekonomis

Untuk layak nya suatu asuransi secara ekonomis, maka kerugian yang mungkin terjadi haruslah cukup besar bagi tertanggung, sedangkan biaya asuransinya tidak terlalu tinggi dibandingkan dengan kemungkinan kerugian tersebut. Jika kemungkinan kerugian tidak cukup besar bagi tertanggung, maka mereka tidak akan tertarik memindahkan resikonya kepada penanggung. Banyak resiko ditahan sendiri oleh tertanggung dan tidak diasuransikan karena kemungkinan kerugiannya sedemikian kecil sehingga tidak merupakan beban.

- probabilitas dapat diperhitungkan

Tingkat premi asuransi itu didasarkan atas ramalan tentang masa depan. Ramalan ini didasarkan atas taksiran probabilitas. Probabilitas ini umumnya didasarkan atas pengalaman masa lampau. Cara inilah

yang digunakan perusahaan asuransi untuk menaksir probabilitas. Tapi cara ini hanya bermanfaat bila dapat dianggap bahwa faktor-faktor penentu masa depan itu sama dengan faktor-faktor penentu masa lampau tersebut. Jika tidak, maka pengalaman masa lampau itu tidak bisa dijadikan pedoman untuk masa depan. Apabila probabilitas kerugian yang hendak diasuransikan itu tidak dapat dihitung, maka risikonya tidak dapat diasuransikan

- terdapat sejumlah besar unit yang terbuka terhadap resiko yang sama  
Syarat utama untuk dapat diasuransikan adalah massal, artinya harus ada sejumlah besar unit. Dalam hal asuransi mobil, harus ada sejumlah besar mobil. Dalam hal asuransi jiwa, harus ada sejumlah besar orang. Sebuah perusahaan asuransi mobil tidak akan didapat menanggung selusin mobil saja, dan sebuah perusahaan asuransi jiwa tidak akan dapat menanggung selusin orang saja. Sebagaimana telah diuraikan, untuk memperoleh taksiran probabilitas yang akurat diperlukan pengamatan terhadap sejumlah besar kejadian. Sesudah probabilitas kerugian itu diketahui, maka hal tersebut dijadikan dasar untuk ramalan, tetapi ramalan ini hanya berlaku untuk sejumlah kelompok besar. Perusahaan asuransi tidak lebih mampu meramalkan kerugian seseorang tertentu daripada orang itu sendiri.
- kerugian yang terjadi bersifat kebetulan  
Resiko yang ditanggung oleh penanggung haruslah hanya bersifat kemungkinan kerugian bagi tertanggung. Kerugian itu haruslah bersifat kebetulan. Idealnya, tertanggung tidak boleh memiliki kontrol atau pengaruh terhadap kejadian yang hendak diasuransikan itu. Dalam kenyataannya, situasi ini hanya berlaku untuk bencana-bencana seperti gempa bumi dan iklim.
- kerugiannya tertentu  
Umumnya perusahaan asuransi berjanji akan membayar kerugian jika terjadi selama waktu tertentu dan di tempat tertentu. Contoh, perjanjian ini mungkin menutup kerugian kebakaran pada lokasi

tertentu. Untuk berlakunya kontrak ini haruslah dapat diketahui kapan dan dimana kerugian itu terjadi.

### 2.2.6 Konsep Asuransi Pendidikan

Istilah asuransi pendidikan sebenarnya hanya dikenal di negara-negara berkembang. Istilah tersebut tidak terdapat di negara-negara maju. Hal ini disebabkan karena di negara-negara maju yang memiliki penghasilan yang besar, negara akan menjamin atau setidaknya membantu pendidikan bagi anak-anak yang tidak mampu hingga mencapai jenjang pendidikan tertentu sehingga warga negaranya tidak perlu mencemaskan masalah dana pendidikan. Misalnya saja di Jerman, Jerman telah mengeluarkan kebijakan di mana anak-anak dari warga negara Jerman sampai umur tertentu akan diberi kemudahan dalam hal pendidikan. Berdasarkan *Federal Education and Training Promotion Act (Bundesausbildungsforderungsgesetz* atau BAFOG), pelajar yang masih bersekolah di sekolah umum ataupun sekolah kejuruan di semua akademi maupun perguruan tinggi di Jerman akan menerima bantuan keuangan hingga tingkat 10 (16 tahun). Bantuan ini memang tidak diberikan secara gratis namun bersifat pinjaman yang dananya berasal dari pajak. Pinjaman tersebut harus dibayar setiap bulan selama 23 bulan dihitung dari saat selesainya masa studi (Neuhaus, 1979:30-31).

Dalam dunia yang ideal, pendidikan akan dibiayai oleh pemerintah, dan semua anak akan bisa bersekolah tanpa memandang kemampuan orang tua mereka atau keinginan untuk membayar. Hal ini disebabkan selain pendidikan dasar adalah sebuah hak yang diakui dan dimiliki oleh warga negara, banyak negara yang telah menyadari bahwa menggunakan uang publik untuk memberikan pendidikan akan menguntungkan masyarakat luas dengan menghasilkan kekayaan meningkat, peningkatan kesempatan kerja, dan pengurangan dalam masalah sosial yang dapat diperoleh melalui pendidikan. Sayangnya, dalam kenyataan yang ada, tidak semua pemerintah dapat membiayai pendidikan bagi anak-anak di negaranya. Hal ini disebabkan oleh kenyataan bahwa ketika anak-anak dididik, negara harus menanggung biaya, terutama bagi anak-anak miskin. Di negara

miskin, bagaimanapun, negara tidak memenuhi kewajiban ini. Pemerintah mungkin tidak memiliki sumber daya untuk menyediakan pendidikan gratis untuk semua (Caroy, 1994:1690-1695).

Indonesia sudah berusaha menjamin pendidikan bagi warga negaranya dengan membentuk sistem perlindungan dan jaminan sosial di bidang pendidikan yang merupakan kegiatan dari Jaring Perlindungan Sosial (JPS) bidang pendidikan. Kegiatan utama diprioritaskan antara lain pada upaya-upaya mengurangi angka putus sekolah yang cenderung meningkat khususnya tingkat SD dan SLTP, yang merupakan paket “wajib belajar sembilan tahun”, dan untuk mencegah menurunnya kualitas pendidikan dasar. Kegiatan tersebut dilaksanakan melalui pemberian bantuan beasiswa untuk murid SD, SLTP, dan SLTA dalam rangka mencegah terjadinya putus sekolah. Di samping itu, juga diberikan “dana bantuan operasional” (DBO) bagi SD, SLTP dan SLTA untuk mendukung biaya operasional dan pemeliharaan sekolah agar penyelenggaraan pendidikan di sekolah dapat terlaksana dengan lancar (Raharjo & Hondarmanto, 2003:15). Sayangnya sistem ini masih belum dapat menyentuh semua lapisan masyarakat. Buktinya saja untuk tahun 2011, masih ditemukan 2,7 juta jiwa siswa SD (dari 27,7 juta total siswa) putus sekolah. Sementara terdapat 2 juta dari 10 juta siswa SMP yang mengalami putus sekolah (Ichsan, 2011: para. 5). Hal ini sesuai dengan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh *World Bank* yang menyatakan bahwa 33% dari pelayanan sosial dari pemerintah dinikmati oleh seperlima dari masyarakat yang mampu dan hanya 13 % saja yang diterima oleh seperlima dari masyarakat yang miskin (Raharjo dan Hondarmanto, 2003:12).

Terkadang untuk menjangkau kalangan yang tidak tersentuh oleh pemerintah dibutuhkan bantuan dari pihak lain, misalnya *Non Governmental Organization* (NGO), badan semi formal dan yayasan sebagaimana yang terjadi di Cina. Di Cina pemerintah hanya membiayai biaya sekolah tapi tidak dengan biaya tambahan lain yang jumlahnya terkadang lebih besar dari biaya sekolah sehingga menyulitkan banyak siswa kurang mampu untuk membayar. Bantuan kemudian datang dari berbagai badan semi formal, NGO, yayasan, badan amal dan berbagai badan lainnya sehingga lebih banyak anak dapat melanjutkan sekolah (Cook, 2003:107).

Di banyak negara, pendidikan juga masih menjadi suatu masalah sebab pengelolaan dana dilakukan dengan buruk, sehingga sering terjadi inefisiensi atau korupsi yang dapat mengurangi alokasi bagi pendidikan. Alasan lain adalah kemauan politik untuk memberikan pendidikan juga mungkin tidak ada dalam masyarakat demokratis, jika elite penguasa takut bahwa penduduk berpendidikan akan lebih siap untuk menantang mereka. Keadaan ini mengakibatkan orang tua harus dapat menyediakan biaya pendidikan bagi anak secara mandiri (Hilman & Jenkner, 2004:2). Salah satu cara yang ditempuh oleh orang tua adalah dengan mengikuti asuransi pendidikan.

Asuransi pendidikan merupakan sebuah asuransi yang bertujuan utama untuk menawarkan beragam manfaat bagi pendidikan terutama dalam hal ini biaya yang dibutuhkan (Prudential, 2011: para. 1). Dalam ranah komersil, asuransi pendidikan didefinisikan sebagai perjanjian antara nasabah (orang tua) dan perusahaan asuransi yang menyebutkan bahwa perusahaan asuransi akan memberikan dana sebesar jumlah tertentu kepada nasabah apabila anak tersebut masuk ke jenjang pendidikan tertentu. Hal ini tentu saja tidak dilakukan secara gratis, nasabah harus membayar sejumlah premi kepada perusahaan asuransi. Dalam asuransi pendidikan komersil, apabila terjadi kematian pada nasabah (orang tua), perusahaan asuransi tetap akan memberikan jumlah dana tadi kepada si anak, tanpa premi perlu diteruskan lagi. Hal ini berarti asuransi pendidikan menggabungkan dua unsur, yaitu tabungan dan proteksi (*endowment insurance*) (Senduk, 2007:25).

Ada beberapa faktor yang menyebabkan munculnya asuransi pendidikan untuk anak-anak. Pertama adalah harapan orang tua untuk menyekolahkan anak di tempat pendidikan yang baik dan pada tingkat pendidikan setinggi-tingginya. Kedua adalah biaya pendidikan yang baik sampai jenjang perguruan tinggi memerlukan biaya besar, sebab ketiga adalah ketidakpastian akan pendapatan yang akan datang dan yang paling penting adalah ketidakpastian akan usia orang tua yang membiayai sekolah anak-anaknya. Banyak kejadian para orang tua yang tidak memiliki asuransi menyebabkan anak-anaknya tidak memperoleh biaya pendidikan yang layak sehingga tidak dapat mengikuti pendidikan disekolah favorit atau unggulan atau bahkan sampai terjadi anak-anak tersebut putus sekolah

(Rini, 2011: para. 3). Alasan inilah yang mendorong munculnya asuransi pendidikan terutama di negara-negara berkembang dimana pendidikan anak belum terjamin.

Banyak orang yang mengira bahwa asuransi pendidikan sama dengan tabungan pendidikan padahal sebenarnya keduanya berbeda. Asuransi pendidikan adalah kontrak antara perusahaan asuransi dan nasabah (umumnya orang tua) yang menyebutkan bahwa nasabah setuju untuk membayar sejumlah premi asuransi secara berkala kepada pihak perusahaan asuransi, untuk kemudian mendapatkan jumlah dana pendidikan tertentu dari perusahaan asuransi, pada saat anak dari si nasabah memasuki usia sekolah sesuai dengan jenjang pendidikannya. Jumlah dana pendidikan adalah sejumlah prosentase tertentu dari Uang Pertanggung (UP), misalnya untuk membayar uang pangkal masuk SD diberikan 20% dari UP, tetapi untuk uang pangkal masuk perguruan tinggi diberikan 50% dari UP. Apabila terjadi resiko kematian pada nasabah yang menyebabkan setoran premi asuransi terhenti, sementara si anak belum mendapatkan dana pendidikannya secara utuh, maka pihak perusahaan asuransi menjamin dana pendidikan akan tetap diberikan sesuai dengan jenjang pendidikannya (Rini, 2011: para. 3).

Tabungan pendidikan adalah kontrak antara bank orang tua sebagai nasabah, dimana nasabah setuju bank mendebet sejumlah dana secara rutin dari rekening nasabah untuk disetorkan ke dalam rekening tabungan pendidikan anak. Dana hasil dari investasi setoran rutin tabungan tersebut baru bisa diambil pada saat si anak memasuki usia sekolah sesuai dengan jenjang pendidikannya. Besarnya jumlah dana yang diambil sudah ditentukan sejak awal, sesuai dengan perkiraan biaya uang pangkal masuk sekolah. Namun, untuk mengantisipasi resiko terhentinya setoran rutin tabungan akibat kematian nasabah, maka tabungan pendidikan ini juga biasanya ditambahkan manfaat proteksi, yaitu berupa asuransi jiwa. Dimana jika terjadi kematian pada nasabah, maka setoran rutin tabungan tetap diteruskan oleh pihak perusahaan asuransi, sehingga dana pendidikan anak tetap terjamin keberadaannya, dan diberikan sesuai dengan tahapan pendidikan anak (Herlambang, 2009: p. 3).

Saat ini penyedia asuransi pendidikan cukup beragam. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh *Micro Insurance Academy*, asuransi pendidikan dilaksanakan oleh banyak pihak, misalnya perusahaan asuransi, NGO nasional, konsultan privat, institusi microfinance, perguruan tinggi, lembaga non profit, lembaga swadaya masyarakat, NGO internasional, broker asuransi, agensi donor, pemerintah, bank dan lembaga kesehatan (Dror, 2011:13). Di Indonesia, pihak yang dominan dalam pelaksanaan asuransi pendidikan adalah dari perusahaan asuransi atau kalangan swasta. Asuransi pendidikan yang dimaksudkan dalam penelitian ini termasuk asuransi sosial atau asuransi yang dikelola oleh pemerintah atau instansi atau badan yang ditunjuk oleh pemerintah sebagai pengelola asuransi. Sasaran dari asuransi pendidikan ini adalah anak-anak dari pegawai negeri sipil yang mengabdikan kepada pemerintah.

Sejauh ini asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS hanya terdapat di Indonesia meski kebijakan tersebut juga belum dilaksanakan. Kebijakan asuransi pendidikan ini tercantum dalam Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang *Pokok-Pokok Kepegawaian* pasal 32 ayat (2) tentang usaha kesejahteraan PNS. Mekanisme mengenai kebijakan ini belum diatur sama sekali dalam undang-undang ataupun peraturan teknis pelaksanaan lainnya. Bahkan banyak PNS, yang notabene sebagai sasaran kebijakan tersebut, nampaknya tidak memiliki informasi mengenai kebijakan tersebut. Hanya segelintir PNS saja yang memiliki pengetahuan mengenai kebijakan ini. Hal ini terbukti dari sedikitnya informasi yang beredar mengenai kebijakan ini.

## **BAB 3**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Pendekatan Penelitian**

Pendekatan penelitian yang akan digunakan adalah pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif bersifat induktif, yaitu mendasarkan pada prosedur logika yang berawal dari proposisi khusus sebagai hasil pengamatan dan berakhir pada suatu kesimpulan (pengetahuan baru) hipotesis yang bersifat umum (Bungin, 2011:31). Dalam penelitian ini, pengertian-pengertian dan pemahaman didasarkan pada pola-pola yang ditemui di dalam data. Peneliti akan memahami implementasi dari sudut pandang yang diteliti dan lebih mementingkan proses penelitian. Peneliti menggunakan pendekatan kualitatif dilatari oleh dua alasan, pertama, implementasi kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS belum dilaksanakan sehingga akan sulit apabila mendasarkan penelitian kepada teori tertentu. Alasan kedua adalah melihat suatu kebijakan merupakan hal yang kompleks, sensitif, sukar diukur dengan angka, dan berhubungan erat dengan interaksi sosial dan proses sosial.

#### **3.2 Jenis Penelitian**

Prasetyo dan Jannah (2008:38) mengategorikan jenis penelitian berdasar empat klasifikasi yaitu berdasarkan manfaat penelitian, berdasar tujuan penelitian, berdasar dimensi waktu, dan berdasar teknik pengumpulan data. Berdasarkan manfaat, penelitian ini termasuk dalam penelitian murni (*pure research/basic reserach*), karena penelitian dilakukan untuk memenuhi kebutuhan peneliti sendiri dan dilakukan dalam rangka mengembangkan ilmu pengetahuan. Penelitian ditujukan bagi pemenuhan keinginan atau kebutuhan peneliti sehingga peneliti memiliki kebebasan untuk menentukan permasalahan apa yang akan diteliti (Prasetyo dan Jannah, 2008:38-39). Bailey dalam Kumar (1999:8) menyatakan bahwa “*Pure reserach involves developing and testing theories and hypothesesthat are intellectually challenging to researcher but may not have*

*practical application at the present time or in the future. This such works often involves the testing of hypotheses containing very abstract and specialized concepts*". Dalam hal ini peneliti akan menguji teori yang telah ada yaitu mengenai implementasi kebijakan.

Berdasarkan tujuannya, penelitian ini termasuk dalam penelitian deskriptif karena penelitian ini berusaha menggambarkan mengenai suatu fenomena khususnya implementasi kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS yang belum diimplementasikan hingga saat ini. Dari gambaran fenomena tersebut nantinya akan tergambar pula mengenai faktor-faktor apa saja yang menghambat implementasi kebijakan tersebut. Penelitian ini dilakukan tanpa adanya campur tangan peneliti terhadap objek penelitian. Penelitian deskriptif sendiri memang bertujuan untuk memberi gambaran atau uraian atas suatu keadaan sejelas mungkin tanpa ada perlakuan terhadap objek yang diteliti (Kountur, 2005:105).

Berdasarkan dimensi waktu, penelitian ini termasuk penelitian *cross sectional* dimana informasi yang dikumpulkan hanya pada satu saat tertentu (Irawan, 2006:106). Menurut teknik pengumpulan data maka penelitian ini termasuk dalam penelitian kualitatif. Di dalam penelitian ini, peneliti akan menggunakan wawancara mendalam, observasi dan studi dokumen sebagai instrumen pengumpulan data.

### **3.3 Metode Pengumpulan Data**

Metode penelitian adalah cara mengumpulkan data dengan menggunakan teknik pengumpulan dan alat pengumpul data (Bailey, 1994:34). Metode penelitian dengan teknik pengumpulan data yang tepat perlu dirumuskan, untuk memperoleh gambaran objektif suatu penelitian, sehingga dapat menjelaskan sekaligus menjawab permasalahan penelitian yang telah ditetapkan sebelumnya. Penelitian ini akan menggunakan sejumlah metode dalam pengumpulan datanya, yaitu:

a. Kajian Dokumentasi

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan studi dokumen guna mendapatkan data sekunder. Studi dokumen ini peneliti lakukan dengan membaca literatur atau artikel terkait penelitian baik melalui. Data dari kajian dokumentasi ini merupakan data sekunder yang berguna sebagai data pendukung untuk melengkapi analisa penelitian. Data yang terkait dengan penelitian ini adalah Kajian Perumusan Kebijakan tentang Pemberian Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri Pegawai Negeri Sipil.

b. Wawancara Mendalam

Wawancara merupakan suatu metode pengumpulan data dengan melakukan tanya jawab terhadap responden agar mendapat informasi yang dibutuhkan oleh peneliti (Nasution dan Usman, 2006:96). Peneliti melakukan wawancara mendalam dengan beberapa pihak yang terkait dengan penelitian ini, yaitu:

- Moh. Syuhadak, S.Pt, Direktur Gaji dan Kesejahteraan Badan Kepegawaian Negara serta salah satu perumus kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Narasumber dipilih sebab narasumber merupakan salah satu penyusun kebijakan sehingga narasumber mengerti mengenai seluk beluk pembuatan kebijakan.
- Sri Dadi Handayanai, S.H, Kepala Sub Direktorat Kesejahteraan, Direktorat Gaji dan Kesejahteraan, Badan Kepegawaian Negara. Narasumber dipilih sebab narasumber merupakan kepala dari sub direktorat yang bertugas untuk mengurus masalah usaha kesejahteraan PNS. Selain itu narasumber juga bertugas untuk membuat aturan teknis dari kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS.
- Janry Haposan UPS, S.Si, M.Si sebagai pengamat kepegawaian. Melalui narasumber akan dilihat bagaimana tanggapan pihak pengamat mengenai belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS.

- Muhendaryanto Apnihar, Staf Seksi Belanja Pegawai Subdit Belanja Pegawai I. Dari narasumber akan diketahui mengenai kemampuan anggaran pemerintah untuk membiayai kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS.
- Ir. H. Nanang Samodra KA, M.Sc, Anggota DPR Komisi 2. Dari narasumber didapatkan informasi mengenai peran DPR dalam kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS.
- Ir. Ariyanti Suliyanto, Ketua Sekolah Tinggi Manajemen Asuransi Trisakti serta ahli asuransi. Dari narasumber akan didapatkan informasi mengenai sistem asuransi pendidikan yang dijalankan oleh pihak swasta.
- Nurwin, Kasubag Penyusunan Program Dan Anggaran I di Biro Perencanaan dan Kerjasama Luar Negeri Kemdikbud. Narasumber memberikan informasi mengenai anggaran pendidikan di Indonesia.
- Prof. Dr. Paulus Wirutomo, M.Sc., sebagai sosiolog pendidikan. Dari narasumber akan dilihat mengenai aspek sosial dalam kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS.
- PNS yang bekerja di daerah Jakarta dan Depok. Dari tujuh PNS yang diwawancarai didapatkan informasi mengenai pengetahuan serta tanggapan PNS mengenai asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Pemilihan PNS dilakukan secara *accidental*.

### 3.4 Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di Jakarta dan Depok. Lokasi ini dipilih sebab sebagian besar kementerian yang berhubungan dengan implementasi kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS berada di lokasi ini. Selain itu kebijakan Jakarta dan Depok dipilih sebab kedua daerah ini merupakan lokasi yang menjadi pusat pemerintahan sehingga di lokasi ini akan lebih mudah mendapatkan informasi mengenai kebijakan. Selain itu asuransi pendidikan juga belum

diimplementasikan secara nyata sehingga masih belum dapat dilihat implikasinya di daerah.

### 3.5 Proses Penelitian

Proses penelitian menurut Neuman (2007:9-10) terdiri dari tujuh tahapan yaitu *select topic* (menentukan topik), *focus question* (menentukan focus permasalahan), *design study* (menentukan bagaimana penelitian dilakukan), *collect data* (mengumpulkan data di lapangan), *analyze data* (menganalisis data), *interpret data* (menginterpretasikan data), dan *inform others* (menuliskan ke dalam laporan). Setelah menentukan topik mengenai faktor-faktor yang menghambat implementasi kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS peneliti selanjutnya menentukan permasalahan yang terkait yaitu mengapa implementasi kebijakan tidak berjalan khususnya mengenai faktor-faktor apa saja yang menghambat implementasi kebijakan tersebut dikaitkan dengan teori yang relevan. Peneliti kemudian membuat rencana penelitian atau *research design* dengan menggunakan pendekatan positivisme. Setelah rencana penelitian tersebut disetujui maka peneliti mengumpulkan data di berbagai instansi terkait dilakukan, baik melalui wawancara mendalam, observasi, maupun studi dokumen. Data yang telah terkumpul tersebut selanjutnya peneliti analisis berdasarkan kombinasi beberapa teori ahli yang terangkum dalam operasionalisasi konsep.

### 3.6 Teknik Analisis Data

Dalam menganalisis data yang diperoleh, peneliti menggunakan analisis induktif. Pada dasarnya, dalam penelitian ini akan lebih banyak menghasilkan data kualitatif, yaitu data yang lebih merupakan wujud kata-kata daripada deretan angka-angka (Miles & Huberman, 1992: 63). Menurut Miles dan Huberman, data kualitatif sangat menarik. Data kualitatif merupakan sumber dari deskripsi yang luas dan berlandaskan kokoh, serta memuat penjelasan tentang proses-proses yang terjadi dalam lingkup setempat. Melalui data kualitatif, peneliti dapat mengikuti dan memahami alur peristiwa secara kronologis, menilai sebab-akibat dalam

lingkup pikiran orang-orang yang terkait dan memperoleh kejelasan yang banyak dan bermanfaat. Selain itu, data kualitatif lebih condong dapat membimbing dalam memperoleh penemuan-penemuan yang tak diduga sebelumnya. Data tersebut membantu peneliti untuk melangkah lebih jauh dari praduga dan kerangka kerja awal.

Analisis induktif merupakan analisis melalui penggalian fakta-fakta yang mengenai kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Fakta-fakta tersebut kemudian akan dikelompokkan dan dianalisis berdasarkan aspek hukum, politik dan sosial. Adapun tahapan yang dilalui berpedoman pada Miles dan Huberman yang mengungkapkan bahwa analisis terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu: reduksi data, penyajian data, penarikan data, penarikan kesimpulan/verifikasi. Pertama, dengan memulai mempelajari data yang tersedia dari berbagai sumber baik yang didapat dari penelusuran dokumen, maupun wawancara untuk selanjutnya mengadakan reduksi data. Reduksi data tersebut melalui proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data “kasar” yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan, dengan membuat rangkuman inti dari substansi berbagai dokumen, pengamatan, maupun wawancara yang telah didapat.

Kedua, dengan menyajikan data. Penyajian yang digunakan dalam bentuk teks naratif. Teks naratif, dalam hal ini melebihi beban kemampuan manusia dalam memproses informasi dan menggerogoti kecenderungan-kecenderungan untuk menemukan pola-pola yang sederhana (Faust dalam Miles dan Huberman, 1992:87). Dalam menyajikan data ini, peneliti akan melihat faktor-faktor yang mempengaruhi belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS melalui tiga aspek yaitu aspek hukum, politik dan sosial. Kegiatan analisis ketiga yang penting adalah menarik kesimpulan dan verifikasi. Menurut Miles dan Huberman, penarikan kesimpulan hanyalah sebagian dari satu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan-kesimpulan juga *diverifikasi* selama penelitian berlangsung. Verifikasi itu mungkin sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran selama penelitian ini ditulis, suatu tinjauan ulang pada catatan-catatan lapangan. Telah dikemukakan tiga hal utama, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi sebagai suatu

yang jalin menjalin pada saat sebelum, selama, dan sesudah pengumpulan data dalam bentuk yang sejajar, untuk membangun wawasan umum yang disebut analisis.

### 3.7 Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa keterbatasan, yaitu:

- Minimnya jumlah data dan dokumen yang ada mengenai kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS menyulitkan peneliti untuk mendapatkan informasi mengenai kebijakan. Untuk mengatasi masalah ini maka peneliti akan melakukan wawancara kepada pihak-pihak yang sekiranya mengetahui masalah yang akan diteliti sebagai pengganti data dan dokumen.
- Kesulitan untuk mendapatkan data real anggaran pendidikan sebab instansi yang terkait mempersulit peneliti untuk mendapatkan data tersebut, sehingga peneliti mencari data anggaran pendidikan yang masih berupa usulan sebab dalam penelitian ini yang dibutuhkan peneliti adalah data mengenai pos-pos anggaran bukan berapa besar jumlah anggaran itu sendiri. Oleh sebab itu data usulan anggaran pendidikan dapat digunakan sebab pos-pos dalam data tersebut akan sama dengan data real anggaran pendidikan.
- Hambatan dalam melakukan wawancara dengan beberapa narasumber yang merupakan pejabat administrasi sebab diperlukan waktu khusus yang sejalan dengan kompleksitas kerja. Untuk mengatasinya maka peneliti terlebih dahulu membuat janji untuk wawancara dengan narasumber.
- Lokasi penelitian yang menyebar serta berjauhan dengan tempat tinggal peneliti mempersulit peneliti dalam hal transportasi. Selain itu peneliti juga tidak memiliki kendaraan pribadi yang dapat memudahkan mobilitas.

**BAB 4**  
**ANALISIS ASPEK HUKUM, POLITIK DAN SOSIAL YANG**  
**MEMPENGARUHI BELUM TERIMPLEMENTASINYA KEBIJAKAN**  
**ASURANSI PENDIDIKAN BAGI PUTRA-PUTRI PNS**

**4.1 Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri PNS**

Pendidikan merupakan salah satu hak asasi manusia yang dijamin dalam *Declaration of Human Rights* yang merupakan kesepakatan dari beberapa negara di bawah Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) khususnya dalam Pasal 26 ayat 1 (Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia, p. 5). Indonesia sendiri sebagai salah satu negara anggota PBB juga memberikan prioritas terhadap pendidikan bagi warga negaranya. Hal ini ditunjukkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang menyatakan bahwa salah satu tujuan nasional adalah memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Komitmen negara terhadap pendidikan juga diperkuat dalam UUD 1945 Amandemen IV tanggal 10 Agustus 2002 Pasal 31 ayat (1) yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan (UUD 1945 Amandemen IV).

Pemerintah harus menjamin pendidikan warga negaranya sebab pendidikan amat penting artinya dalam menentukan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) suatu negara. SDM sendiri adalah modal utama kesejahteraan suatu negara, karena tanpa SDM yang berkualitas maka pembangunan suatu negara tidak akan mencapai tingkat yang optimal (Miraza, 2010: para 5). Oleh sebab itu pemerintah mengupayakan berbagai usaha untuk menjamin warga negaranya agar mendapatkan pendidikan.

Seiring perkembangan jaman, bukan hanya pemerintah yang berkecimpung dalam masalah pendidikan warga negaranya. Kini muncul berbagai pihak yang mulai *concern* terhadap pendidikan bagi masyarakat. Memang, pihak-pihak tersebut tidak akan berkomitmen sebesar pemerintah untuk memberikan pendidikan pada seluruh masyarakat, namun setidaknya mereka telah membantu usaha pemerintah untuk memberikan pendidikan bagi sebagian masyarakat.

Salah satu pihak yang kini memiliki perhatian terhadap pendidikan adalah pihak swasta. Pihak swasta tidak bisa dipungkiri memiliki andil yang cukup besar terhadap pendidikan di Indonesia. Selain bergerak dalam bidang pendidikan dengan tujuan profit, pihak swasta juga bergerak dalam pemberian pendidikan bagi masyarakat. Salah satu cara yang ditempuh oleh pihak swasta tersebut adalah dengan memberikan bantuan pendidikan. Bantuan pendidikan tersebut dapat saja diberikan kepada siswa yang masih mengenyam pendidikan yang memiliki kriteria khusus. Mulai dari siswa berprestasi, siswa yang kurang mampu ataupun siswa yang orang tuanya bekerja pada pihak swasta tersebut.

Dalam kasus pemberian bantuan pendidikan kepada anak dari pegawai yang bekerja di instansi yang memberikan bantuan pendidikan tersebut, hal tersebut dapat dipandang sebagai sebuah *benefit* yang diberikan dari instansi pemberi kerja kepada pekerjanya. Bantuan pendidikan yang diberikan ini dapat berbentuk beasiswa, sebagaimana yang diberikan oleh Bank Central Asia (BCA) pada anak-anak pegawainya. Beasiswa ini dikenal dengan Beasiswa Prestasi (BSP), dimana perusahaan memberi bantuan dalam bentuk uang sekolah kepada anak-anak karyawan yang berprestasi di sekolahnya (BCA Finance, 2012: para. 7).

Bentuk bantuan lainnya adalah dengan mendirikan sekolah khusus dengan biaya rendah bagi anak-anak pegawai, terutama bagi pegawai yang kurang mampu. Salah satu perusahaan yang memberikan bantuan pendidikan semacam itu adalah PT Gula Putih Mataram atau yang lebih dikenal dengan *Sugar Group Companies*. Perusahaan ini memberikan bantuan pendidikan bagi anak-anak pegawainya dengan jalan mendirikan Sekolah *Sugar Group Companies*. Sekolah *Sugar Group Companies* terdiri dari jenjang TK hingga SMA. Sekolah ini sendiri terutama ditujukan bagi anak-anak pegawai PT Gula Putih Mataram, terutama bagi para pegawai yang tidak mampu. (Damayanti & Putu K, 2010: para 1)

Usaha pemberian bantuan pendidikan bagi anak pegawai yang diberikan oleh instansi pemberi kerja tidak hanya dilakukan oleh pihak swasta, tapi juga coba dilakukan oleh pemerintah Indonesia. Bentuk bantuan tersebut adalah berupa asuransi pendidikan. Asuransi pendidikan ini ditujukan kepada anak-anak Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang mengabdikan kepada pemerintah.

Asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS merupakan salah satu jenis usaha kesejahteraan yang diberikan kepada PNS sebagai abdi negara. Kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang *Pokok-Pokok Kepegawaian* khususnya dalam Pasal 32 ayat (2). Dalam Pasal tersebut dinyatakan bahwa “*Usaha kesejahteraan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), meliputi program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan, dan asuransi pendidikan bagi putra putri Pegawai Negeri Sipil*”.

Kebijakan yang sudah ada semenjak tahun 1999 ini, sebagaimana kebijakan kesejahteraan PNS lainnya, merupakan salah satu kebijakan yang dapat meningkatkan motivasi kerja bagi PNS. Hal ini dikarenakan apabila biaya pendidikan bagi putra-putrinya sudah terjamin maka PNS akan lebih tenang dan konsentrasi dalam bekerja sebab ia tidak perlu khawatir mengenai biaya pendidikan putra-putrinya. Kemudian hal tersebut akan menyebabkan adanya perasaan diperhatikan sehingga akan timbul rasa balas budi kepada pemberi kerja, yaitu pemerintah dan PNS pun akan termotivasi untuk bekerja sebaik-baiknya (Muttaqin, 2009: p. 6).

Apabila dilihat dari sisi nama kebijakan itu sendiri, yaitu asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS, maka sudah tentu sasaran dari kebijakan ini merupakan putra-putri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pertanyaan yang kemudian muncul adalah mengapa pemerintah harus memberikan bantuan pendidikan bagi putra-putri dari PNS. Selain sebagai salah satu *benefit* yang diberikan oleh pemerintah, pengamat kepegawaian menilai bahwa kebijakan ini muncul sebab terdapat *statement* dalam UU Nomor 43 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa negara harus menjamin kehidupan yang layak, bukan hanya bagi PNS itu sendiri tapi juga bagi keluarganya. Hal ini dibuktikan dengan kutipan wawancara sebagai berikut. “*Nah alasan muncul kebijakan ini ya jelas, untuk menyejahterakan PNS dan keluarganya jadi mulai pasal 7 itu disebutkan memang, kehidupan yang layak bagi PNS dan keluarganya tapi sebenarnya filosofinya karena muncul kata dan keluarganya tadi*” (wawancara dengan pengamat kepegawaian 3 April 2012). Pemikiran lain yang menyebabkan

munculnya kebijakan ini sendiri adalah untuk membantu membiayai pendidikan putra-putri PNS sebagaimana yang dinyatakan oleh salah satu penyusun kebijakan ini. *“Ya waktu itu memang karena gaji PNS itu kecil ada baiknya dibantu lewat asuransi pendidikan... selain itu kan dulu itu krismon ya”*. (wawancara dengan penyusun kebijakan, 27 Maret 2012).

Gaji PNS yang rendah memang sudah menjadi rahasia umum yang ada di masyarakat. Rendahnya gaji PNS ini dipandang menjadi suatu kendala bagi PNS untuk menyekolahkan anaknya, oleh sebab itulah kebijakan ini dibuat dengan harapan agar anak-anak PNS bisa mendapatkan pendidikan yang layak. Apalagi pada saat itu, ketika kebijakan ini dibuat, Indonesia sedang mengalami krisis ekonomi yang cukup parah sehingga harga barang-barang pokok naik secara drastis dan menurunkan daya beli masyarakat. Keadaan ini membuat banyak masyarakat kesulitan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dan keluarga, termasuk kebutuhan akan pendidikan. Hal inilah yang salah satunya mendorong lahirnya kebijakan ini.

Sayangnya kebijakan yang sudah berusia sekitar tiga belas tahun ini belum dijalankan hingga saat ini sebagaimana pernyataan pengamat kepegawaian, *“Ini memang di Undang-Undang 43 diamanatkan, asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS... Saya mungkin ceritakan dulu... Ini sampai sekarang belum terealisasi, meskipun di undang-undang itu... di amanat Undang-Undang 43 sudah ada”* (3 April 2012). Asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS sendiri merupakan salah satu usaha kesejahteraan yang terbilang baru bagi PNS. Berbeda dengan usaha kesejahteraan lainnya, yaitu pensiun, tabungan hari tua, asuransi kesehatan dan tabungan perumahan yang sudah ada sebelum Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini baru muncul dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Hal ini sesuai dengan penuturan salah satu penyusun kebijakan, *“Karena yang baru cuma ini (asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS), empat-empatnya kan lama”*. (27 Maret 2012)

Hingga saat ini, bentuk asuransi pendidikan yang akan diberikan kepada putra-putri PNS masih belum jelas, namun asuransi pendidikan telah lama dilaksanakan oleh swasta, oleh sebab itu tidak ada salahnya menengok asuransi

pendidikan yang dijalankan oleh swasta sebagai pembanding. Apabila dilihat sekilas sistem asuransi pendidikan yang dijalankan oleh pihak swasta memang terkesan beraneka ragam, setiap penyedia jasa asuransi memiliki bentuk asuransi pendidikannya sendiri. Hal ini merupakan inovasi yang dilakukan untuk membedakan produk asuransi pendidikannya dengan asuransi pendidikan yang ditawarkan oleh pihak lain. Selain itu inovasi ini juga dibuat untuk menarik minat konsumen, meski berbeda namun sebenarnya sistem asuransi pendidikan di semua penyedia asuransi swasta adalah sama. Sistem ini dimulai dengan adanya perjanjian antara konsumen dengan perusahaan penyedia jasa asuransi untuk membayar premi setiap bulannya. Menurut Djojosoedarso dalam artikel yang ditulis oleh Ode (2010), premi asuransi adalah pembayaran dari tertanggung (konsumen) kepada penanggung (pihak penyedia asuransi), sebagai imbalan jasa atas pengalihan risiko para penanggung. Premi ini nantinya akan dibayarkan setiap bulan dengan besaran yang telah disetujui oleh kedua belah pihak.

Premi akan terus dibayarkan oleh konsumen hingga waktu perjanjian yang telah ditentukan, selanjutnya saat waktu perjanjian tiba konsumen dapat mengajukan klaim. Klaim adalah tuntutan yang diajukan pemegang polis atau ahli waris terhadap pelayanan atau janji yang diberikan penanggung pada saat kontrak asuransi (Asosiasi Asuransi Jiwa Indonesia, 2010: p. 3). Pada dasarnya sistem asuransi pendidikan inilah yang digunakan oleh seluruh penyedia asuransi pendidikan dari pihak swasta. Hanya saja sistem asuransi pendidikan yang sudah umum ini tidak bisa sepenuhnya ditiru oleh pemerintah. Terdapat berbagai perbedaan mendasar yang tentu saja akan membuat implementasi asuransi pendidikan yang disediakan oleh pemerintah dengan swasta menjadi berbeda. Perbedaan ini terutama terletak dalam penggunaan istilah yang digunakan. Seorang ahli asuransi yang diwawancarai menyatakan “... *Kalo yang sifatnya wajib di pemerintah itu tidak lagi klaim tapi santunan, kalo premi... iuran...*” (11 April 2012). Dengan kata lain, ketika istilah premi dan klaim digunakan pada asuransi pendidikan swasta maka dalam asuransi yang disediakan oleh pemerintah, istilahnya akan digantikan dengan iuran dan santunan.

Perbedaan ini muncul sebab di asuransi yang disediakan oleh pemerintah atau yang biasa disebut dengan asuransi sosial, pemberian asuransi merupakan

suatu kewajiban pemerintah yang diatur dalam undang-undang. Pengaturan undang-undang terhadap jenis asuransi ini meliputi siapa yang menerima asuransi, besar iuran, besar santunan, mekanisme pelaksanaan dan segala hal lainnya yang berhubungan dengan asuransi tersebut. Dengan adanya undang-undang tersebut maka besar iuran dan santunan yang diberikan kepada pihak tertanggung akan sama besarnya sesuai dengan yang tertera pada undang-undang. *“Tapi kalo di pemerintah, PP sudah mengatur... PP sudah mengatur, iurannya segini, santunannya segini”* (wawancara ahli asuransi, 11 April 2012). Sistem yang ada dalam asuransi sosial memang menentukan bahwa besar santunan akan sama pada setiap orang tanpa mempertimbangkan kaya atau miskin. Hal ini akan berbeda dengan asuransi yang berjalan di pihak swasta karena besar klaim akan disesuaikan dengan besarnya pembayaran premi yang dilakukan.

Satu hal yang harus diingat dalam asuransi pendidikan adalah bahwa asuransi, tidak hanya asuransi pendidikan, merupakan sesuatu yang bersifat persiapan untuk masa depan.

*“Ketika buat asuransi, konsepnya adalah for the future. Kalo kita terapkan bukan dalam pendidikan, aku punya mobil, tapi mobilnya ini udah tabrakan. Gak bisa dong diasuransikan, karena udah klaim. Sama dong, sekarang ini saya udah mahasiswa bu... gak bisa... udah klaim”* (wawancara dengan ahli asuransi, 11 April 2012)

Jadi dalam sistem asuransi pendidikan sebenarnya asuransi tersebut dipersiapkan sebelum anak memasuki jenjang pendidikan yang diasuransikan. Misalnya orang tua yang ingin mengasuransikan anaknya untuk jenjang perguruan tinggi, maka orang tua tersebut sudah harus memulai asuransi sebelum anaknya memasuki perguruan tinggi. Sistem seperti ini mungkin akan sulit diterapkan dalam asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS sebab anak-anak PNS tidak memiliki jenjang pendidikan yang seragam. Ada PNS yang memiliki putra-putri yang duduk di bangku SD, SMP, SMA, perguruan tinggi bahkan ada yang sedang mengejar jenjang S2 atau S3. Apabila sistem asuransi swasta ini ingin diberlakukan pada asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS maka kemungkinan putra-putri PNS yang sedang menempuh jenjang pendidikan tinggi tidak akan mendapatkan asuransi ini sebab asuransi hanya bisa dilakukan sebelum jenjang

pendidikan yang diasuransikan dicapai. Oleh karena itu mungkin pemerintah akan memberlakukan sistem yang berbeda dari yang dilakukan di swasta atau memberlakukan sistem yang mirip dengan yang berlaku di swasta dengan beberapa inovasi. Hal tersebut belum dapat dipastikan sebab hingga saat ini implementasi kebijakan ini belum berjalan. Terlepas dari bagaimana bentuk asuransi ini nantinya, satu hal yang harus disoroti lebih mendalam adalah mengenai usaha pengimplementasian kebijakan itu sendiri.

Telah dibahas sebelumnya bahwa kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS belum terimplementasi. Sebenarnya belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini cukup mengherankan sebab kebijakan ini telah ada lebih dari 13 tahun. Selain itu dalam kebijakan usaha kesejahteraan PNS, yang terdiri dari pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan serta asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS, hanya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS saja yang belum terimplementasi hingga saat ini, sedangkan keempat kebijakan lainnya telah diimplementasikan. Belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini pasti disebabkan oleh berbagai faktor. Faktor-faktor inilah yang akan dibahas di dalam penelitian ini. Selanjutnya pembahasan, maka di dalam penelitian ini kebijakan asuransi pendidikan akan dibahas berdasarkan tiga aspek, yaitu aspek hukum, aspek sosial serta aspek politik sebab suatu kebijakan pasti akan berhubungan dengan ketiga aspek tersebut.

#### **4.2 Aspek Hukum Kebijakan Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri PNS**

Implementasi sebuah kebijakan membutuhkan suatu dasar hukum yang melegalkan pelaksanaan kebijakan tersebut. Dasar hukum dari suatu kebijakan biasanya berupa aturan-aturan mengikat yang menjelaskan keberadaan serta tata cara pelaksanaan kebijakan tersebut. Dalam kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS, dasar hukum yang melegalkan kebijakan ini terdapat dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang *Pokok-Pokok Kepegawaian* khususnya dalam Pasal 32 ayat (2). Di dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa “Usaha kesejahteraan

meliputi program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan, dan asuransi pendidikan bagi putra-putri Pegawai Negeri Sipil.” Keberadaan Pasal 32 ayat (2) dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ini memang telah melegalkan keberadaan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS, namun apabila pasal ini digunakan sebagai dasar implementasi kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS maka hal ini belum cukup.

Implementasi sebuah kebijakan tidak hanya membutuhkan aturan besar yang mengatur mengenai kebijakan secara *general*, diperlukan juga keberadaan aturan teknis pelaksanaan yang mengatur mengenai tata cara implementasi kebijakan tersebut secara lebih detail. Aturan teknis pelaksanaan ini mutlak ada agar sebuah kebijakan dapat diimplementasikan sebab aturan teknis pelaksanaan kebijakan mengatur mengenai bagaimana cara kebijakan tersebut akan diimplementasikan. Ketika sebuah kebijakan tidak memiliki teknis pelaksanaan maka akan sulit mengimplementasikan kebijakan tersebut sebab pelaksana kebijakan tidak akan mengetahui bagaimana kebijakan tersebut seharusnya dilaksanakan. Alasan lain mengapa aturan teknis pelaksanaan harus ada dalam implementasi sebuah kebijakan adalah aturan teknis pelaksanaan juga memberikan sebuah kepastian hukum yang membuat pelaksana memiliki kewenangan di mata hukum untuk melakukan suatu tindakan implementasi kebijakan dengan cara-cara yang telah ditentukan di dalam aturan teknis pelaksanaan itu sendiri.

Kenyataan yang ada menunjukkan bahwa hingga saat ini ternyata belum ada aturan teknis pelaksanaan yang mengatur lebih lanjut mengenai kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Belum adanya aturan teknis mengenai kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS memang merupakan sebuah masalah dalam implementasi kebijakan ini. Hal ini menjadi salah alasan sulitnya mengimplementasikan kebijakan ini. Pemerintah sendiri sebenarnya sudah berusaha untuk membuat aturan teknis pelaksanaan bagi kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS.

Pemerintah, yang diwakili oleh Badan Kepegawaian Negara telah melakukan usaha pembuatan aturan teknis pelaksanaan yang dimulai pada tahun 2007. Direktorat Gaji dan Kesejahteraan Badan Kepegawaian Negara khususnya

Sub Direktorat Kesejahteraan, telah menyusun Kajian Perumusan Kebijakan tentang Pemberian Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri Pegawai Negeri Sipil yang merupakan langkah awal pembuatan aturan teknis kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Sayangnya meskipun usaha pembuatan aturan teknis pelaksanaan ini telah dimulai semenjak tahun 2007, namun hingga saat ini aturan teknis tersebut belum juga selesai dibuat.

Belum selesainya pembuatan aturan teknis pelaksanaan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini disebabkan karena usaha pembuatan aturan teknis ini dihentikan di tengah jalan. Alasan dari penghentian ini adalah karena pada saat itu kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS dianggap bukan merupakan suatu hal yang prioritas, sebagaimana yang dinyatakan oleh Direktur Gaji dan Kesejahteraan Badan Kepegawaian Negara "*Iya... sebenarnya kan serba mana yang prioritas gitu kan ya*" (Wawancara dengan Direktur Gaji dan Kesejahteraan BKN, 27 Maret 2012). Kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini memiliki prioritas pelaksanaan yang kecil sehingga pembuatan aturan teknis pelaksanaannya juga dianggap tidak terlalu penting. Akhirnya usaha pembuatan aturan teknis dari kebijakan ini selalu disisihkan oleh kebijakan-kebijakan lain yang memiliki prioritas yang lebih besar sehingga hingga saat ini aturan teknis pelaksanaan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS masih belum ditetapkan.

Kajian Perumusan Kebijakan tentang Pemberian Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri Pegawai Negeri Sipil sendiri berisi mengenai berbagai simulasi tentang bagaimana kebijakan ini akan dilaksanakan nantinya. Simulasi ini tidak hanya berisi mengenai siapa-siapa saja yang layak untuk mendapatkan asuransi ini tapi juga mengenai perencanaan dana kebijakan. Dalam hal perencanaan dana kebijakan, di kajian yang dibuat tahun 2007 ini, Sub Direktorat Kesejahteraan BKN membuat dua simulasi implementasi kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS.

Kedua simulasi tersebut dibuat berdasarkan data yang dimiliki oleh BKN mengenai putra-putri PNS. Dalam data tersebut, jumlah putra-putri PNS dibagi berdasarkan kelompok umur, yaitu:

Tabel 4.1  
Jumlah Anak PNS Tahun 2007

Jenis Kepegawaian	Usia				Jumlah
	0-5 tahun	6-12 tahun	13-15 tahun	16-19 tahun	
PNS pusat	89983	324122	158565	464164	1036834
PNS Propinsi	75314	91516	55359	189743	411932
PNS Kab/Kota	307211	885291	543198	1682148	3417848
<b>Jumlah</b>	<b>472508</b>	<b>1300929</b>	<b>757122</b>	<b>2336055</b>	<b>4866614</b>

Sumber : BKN, 2007

Kemudian digunakanlah asumsi untuk menentukan tingkatan sekolah berdasarkan umur sebagaimana ditunjukkan oleh tabel 4.2

Tabel 4.2  
Kelompok Umur dan Tingkatan Sekolah Putra-Putri PNS

Kelompok Umur Putra-Putri PNS	Tingkatan Sekolah yang Akan Dimasuki atau Sedang Diduduki
0-5 tahun	Taman Kanak-Kanak (TK)
6-9 tahun	Sekolah Dasar (SD)
10-12 tahun	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP)
13-15 tahun	Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA)
16 tahun ke atas	Perguruan Tinggi

Sumber: BKN, 2007

Di dalam simulasi pertama, kebijakan asuransi pendidikan akan diarahkan pada pemberian bantuan pendidikan (langsung) dari pemerintah pada PNS. Di dalam simulasi ini, dana kebijakan seluruhnya berasal dari pemerintah. Hal ini sesuai dengan keinginan dari penyusun kebijakan, seperti yang dinyatakan oleh penyusun kebijakan, “*Kita maunya dari pemerintah waktu itu*” (wawancara dengan penyusun kebijakan, 27 Maret 2012).

Dalam simulasi ini pemerintah akan memberikan jumlah bantuan dana yang berbeda-beda sesuai dengan tingkatan sekolah. Masing-masing simulasi sendiri akan terbagi menjadi empat alternatif dimana setiap alternatif akan memuat mengenai besar dana bantuan pendidikan dengan jumlah berbeda-beda yang akan diberikan kepada anak yang akan atau masih bersekolah di tingkatan TK, SD dan SLTP, SLTA serta anak yang akan memasuki perguruan tinggi (lihat lampiran 1). Misalnya saja di dalam alternatif pertama, besar bantuan pendidikan yang akan diberikan untuk anak yang akan atau masih bersekolah di TK adalah Rp 500.000,- kemudian anak yang akan atau masih duduk di bangku SD dan SLTP akan mendapat Rp 1.000.000,-. Selanjutnya anak yang akan atau masih duduk di bangku SLTA akan mendapat dana bantuan sebesar Rp 2.000.000,- dan anak yang akan masuk ke perguruan tinggi akan mendapat dana sebesar Rp 5.000.000,-. Selanjutnya dalam alternatif kedua hingga keempat, bantuan pendidikan yang akan diberikan akan dinyatakan seperti pada alternatif pertama, hanya saja besar dana bantuan pendidikan yang diberikan akan berbeda.

Selanjutnya pada simulasi yang kedua, kebijakan asuransi pendidikan akan diarahkan pada bantuan pendidikan dalam bentuk asuransi. Di dalam simulasi ini, dinyatakan bahwa peserta asuransi pendidikan adalah seluruh Pegawai Negeri Sipil (PNS), baik PNS pusat dan PNS daerah dengan syarat bahwa klaim asuransi pendidikan hanya berlaku bagi dua anak. Selain itu apabila baik suami maupun istri berstatus sebagai PNS maka klaim didapat dari salah satunya saja. Di dalam simulasi kedua ini, sumber dana dapat berasal dari pemerintah, PNS itu sendiri atau *sharing* antara pemerintah dan PNS. Di dalam simulasi ini terdapat empat alternatif. Alternatif ini dibedakan berdasarkan lamanya masa pembayaran premi serta besar premi yang dibayarkan (lihat lampiran 1).

Kedua simulasi ini merupakan pilihan yang dibuat oleh Sub Direktorat Kesejahteraan BKN. Kedua simulasi ini dibuat berdasarkan berbagai pertimbangan agar dapat menghasilkan suatu tata cara implementasi kebijakan yang terbaik yang dapat memenuhi tujuan dari kebijakan itu sendiri. Meski begitu, kedua simulasi ini memiliki berbagai implikasi serta kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Salah satu implikasi dari simulasi pertama di mana dana dari bantuan pendidikan berasal dari pemerintah adalah adanya ketidaksesuaian simulasi dengan aturan dalam kebijakan yang telah ada sebelumnya khususnya dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang *Pokok-Pokok Kepegawaian* khususnya dalam Pasal 32 ayat (3). Di dalam pasal ini dinyatakan bahwa “*Untuk penyelenggaraan usaha kesejahteraan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri Sipil wajib membayar iuran setiap bulan dari penghasilannya*”. Melalui pasal ini dinyatakan bahwa sebenarnya sumber dana dari kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS berasal dari iuran yang diberikan oleh PNS tersebut, bukan berasal dari pemerintah seperti yang tergambar dalam simulasi pertama.

Simulasi pertama ini memang tidak sesuai dengan kebijakan yang telah ada, namun apabila dipandang dari teori pemberian asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS, simulasi ini dapat dinyatakan telah sesuai dengan teori. Dalam kajian yang dibuat oleh Sub Direktorat Kesejahteraan BKN, dinyatakan bahwa pemberian asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS merupakan bagian dari kompensasi. Di dalam teori kompensasi sendiri, kompensasi memang diberikan oleh *employer* kepada *employee*, sehingga tidak salah apabila dana kebijakan berasal dari pemerintah sebagai pemberi kerja.

Selanjutnya mengenai implikasi dari simulasi yang kedua. Dalam simulasi yang kedua bisa dinyatakan bahwa dasar pembiayaan dalam simulasi ini lebih sesuai dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang *Pokok-Pokok Kepegawaian* khususnya dalam Pasal 32 ayat (3). Memang dalam simulasi kedua ini masih ada beberapa pilihan sumber pembiayaan tidak hanya terbatas pada iuran dari PNS semata, meski demikian sumber pembiayaan ini masih lebih relevan dengan Pasal

32 ayat (2) sebab di sana masih disebutkan adanya andil dari PNS dalam pembiayaan. Kemudian apabila ditinjau dari segi teori, simulasi ini tidak sesuai dengan teori yang ada. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa kompensasi seharusnya diberikan oleh *employer* kepada *employee* sehingga tidak seharusnya PNS sebagai *employee* mengiur premi asuransi. Seharusnya nantinya implementasi asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini akan bertitik tolak dari simulasi yang telah dibuat oleh Sub Direktorat Kesejahteraan BKN ini, namun ternyata pembuatan kebijakan teknis pelaksanaan tersebut terhenti hingga tahap pembuatan kajian saja.

Sebenarnya usaha pembuatan aturan teknis pelaksanaan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini akan dilanjutkan pada tahun 2012 ini oleh Sub Direktorat Kesejahteraan BKN sebagaimana yang dinyatakan oleh Kepala Sub Direktorat Kesejahteraan BKN, “*Dan kebetulan sebenarnya tahun ini sudah saya angkat mbak, kan gitu kan*” (wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Kesejahteraan BKN, 16 Februari 2012). Dalam usahanya membuat aturan teknis pelaksanaan kebijakan bagi putra-putri PNS ini, Kepala Sub Direktorat Kesejahteraan BKN memiliki kesulitan, yaitu keterbatasan kewenangan yang dimiliki untuk membuat aturan teknis pelaksanaan secara bebas. Yang dimaksud dengan bebas di sini adalah bebas untuk membuat kebijakan tanpa harus merujuk pada kebijakan sebelumnya yang telah ada, sebagaimana pengakuan Kepala Sub Direktorat Kesejahteraan BKN, “*Harus ada rujukan, cantolan ke atas...*” (16 Februari 2012).

Pembuatan suatu aturan teknis pelaksanaan dengan merujuk pada kebijakan sebelumnya yang telah ada sebenarnya bertujuan agar pembuatan aturan teknis pelaksanaan lebih mudah dilakukan serta agar aturan teknis yang dibuat tidak bertentangan dengan kebijakan yang telah ada sebelumnya. Hanya saja ketika kebijakan yang akan dibuat adalah sebuah kebijakan baru yang belum ada sebelumnya maka hal tersebut akan cukup sulit untuk dilakukan. Untuk mengatasi hal ini maka Kepala Sub Direktorat Kesejahteraan BKN memutuskan untuk melakukan *benchmark* ke instansi lain yang telah melaksanakan pemberian asuransi pendidikan bagi pegawainya. *Benchmark* ini sendiri dilakukan ke PT Telekomunikasi Indonesia, Tbk (Telkom). Sayangnya *benchmark* gagal

dilaksanakan karena ternyata asuransi pendidikan bagi putra-putri pegawai tidak dilakukan di Telkom. Kegagalan melakukan *benchmark* ini merupakan sebuah kendala dalam pembuatan aturan teknis pelaksanaan dari kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Kendala dalam sebuah usaha pembuatan aturan teknis pelaksanaan merupakan sebuah hal yang wajar, pembuat kebijakan seharusnya dapat mencari jalan agar kendala tersebut dapat dilalui dan pembuatan aturan teknis pelaksanaan dapat terus dilakukan.

Usaha untuk melanjutkan kegiatan pembuatan aturan teknis pelaksanaan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS di tahun 2012 ini merupakan suatu titik terang akan implementasi kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Sayangnya usaha untuk melanjutkan kegiatan pembuatan aturan teknis pelaksanaan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini harus tertunda kembali. Tertundanya pembuatan aturan teknis ini lagi-lagi terjadi karena kecilnya prioritas terhadap kebijakan ini sehingga ketika terdapat kebijakan lain yang dianggap lebih penting dari kebijakan ini maka terpaksa kebijakan ini akan disisihkan terlebih dahulu. Kebijakan yang dianggap lebih penting tersebut adalah kebijakan pensiun dini. *“Tapi kemaren ini belum tentu karena saya lagi diminta di pensiun dini. Kan kata pak direktur gini, prioritas adalah pensiun dini, karena pensiun dini tahun ini harus selesai”* (wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Kesejahteraan BKN, 16 Februari 2012).

Alasan mengapa prioritas yang diberikan pada kebijakan ini tidak besar adalah karena keberadaan kebijakan lainnya yang membuat kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini sulit untuk terimplementasi. Menurut salah satu anggota DPR Komisi 2, kebijakan ini akan sulit untuk dilaksanakan sebab meskipun kebijakan ini tidak bertentangan dengan kebijakan yang sudah ada namun kebijakan ini sebenarnya telah *discover* oleh kebijakan lain. Kebijakan yang dikatakan telah *discover* kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS adalah Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV khususnya dalam Pasal 31 ayat (4). Isi dari Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV inia adalah *“Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari*

*anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional” (UUD 1945 Amandemen IV).*

Keberadaan Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV, menurut anggota DPR Komisi 2 merupakan sebab utama mengapa kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS tidak terimplementasi. *“Utamanya adalah sudah terakomondirnya dana pendidikan sebesar dua puluh persen di undang-undang... perubahan Undang-Undang Dasar 45 maka keinginan mensejahterakan yang berkaitan dengan pendidikan itu tidak di... dimasalahkan lagi, karena sudah besar dicover kesana”* (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012). Ditambahkan oleh narasumber bahwa pengalokasian dana sebesar dua puluh persen bagi pendidikan ini telah mewakili pemberian asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. *“Setelah ada aturan dana pendidikan dua puluh persen maka kebijakan pendidikan pada berguguran semua”* (20 April 2012).

Anggaran pendidikan sebesar 20%, sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, dianggap telah mengcover anggaran seluruh kebijakan pendidikan yang ada di Indonesia, termasuk asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini. Untuk apaka benar anggaran ini telah mengcover asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS maka peneliti melakukan wawancara dengan Kasubag Penyusunan Program Dan Anggaran 1 di Biro Perencanaan dan Kerjasama Luar Negeri Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud). Peneliti akan melihat apakah benar di dalam anggaran pendidikan yang ada terdapat pos untuk asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Sebenarnya dana anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN tidak seluruhnya diberikan pada Kemdikbud, dana ini dibagi untuk belanja pendidikan pemerintah pusat, transfer ke daerah serta dana pengembangan pendidikan nasional. Dana yang diberikan ke Kemdikbud sendiri dimasukkan ke dalam pos belanja pemerintah pusat dan dari pos belanja pemerintah pusat sendiri, tidak seluruh anggaran dialokasikan bagi Kemdikbud. Meski begitu, penelitian dilakukan dengan melihat anggaran pendidikan yang ada di Kemdikbud sebab untuk urusan kebijakan pendidikan yang bersifat nasional Kemdikbudlah yang memiliki andil untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Dalam wawancara dengan Kasubag Penyusunan Program Dan Anggaran 1 di Biro Perencanaan dan Kerjasama Luar Negeri Kemdikbud dinyatakan bahwa *“(asuransi) pendidikan bagi putra-putri PNS, jadi secara konkret itu kayaknya belum ada di anggaran... aturan atau yang tertulis itu belum ada... kalo orang-orang pendidikan itu belum ada yang khusus...”*(12 Juni 2012). Pernyataan ini mengindikasikan bahwa ternyata di dalam anggaran pendidikan Kemdikbud tidak terdapat pos tersendiri bagi asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Hal ini juga dapat dilihat dalam data anggaran Kemdikbud, misalnya dalam usulan rencana kerja dan anggaran Ditjen Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah (lihat lampiran 2). Di dalam anggaran tersebut tidak terdapat pos untuk asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS, pos tersebut juga dipastikan tidak ada di dalam tingkatan sekolah lainnya. Keadaan ini mengisyaratkan bahwa ternyata asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS tidak benar-benar *discover* secara nyata dalam bentuk asuransi.

Dalam wawancara dengan anggota DPR Komisi 2 dinyatakan bahwa memang bentuk asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini tidak dimasukkan ke dalam anggaran dalam bentuk asuransi. Hal ini disebabkan karena masalah pendidikan tidak dimasukkan ke dalam Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), sementara seluruh asuransi sosial, termasuk asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS, akan diatur di dalamnya. Tanpa adanya pengaturan masalah pendidikan di dalam SJSN maka asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS tidak akan diberikan dalam bentuk asuransi pendidikan. *“Nah SJSN itu, nanti pegawai negeri akan berpayung kesitu semua. Asuransi, asuransi akan berpayung ke situ semua. Jadi kalo melihat dari sisi asuransinya sekarang udah gak relevan”* (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012).

Selanjutnya dinyatakan pula di dalam wawancara, bahwa asuransi pendidikan telah *discover* dalam bentuk lain. *“Kelihatannya pendekatannya sulit kalo asuransi pendidikan, susah sekali. Yang dalam bentuk yang lain sudah dikerjakan tapi bukan dalam bentuk asuransi. Misalkan dalam bentuk BOS, dalam bentuk beasiswa.”* (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012). Menurut pernyataan narasumber, sebenarnya dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah), merupakan pengganti dari asuransi pendidikan bagi putra-

putri PNS. Sebenarnya apabila ditinjau dari sasaran kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS, dana BOS ini tidak bisa dikatakan sebagai pengganti kebijakan tersebut. Kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS secara khusus ditujukan pada putra-putri PNS, namun dana BOS tidak ditujukan secara khusus kepada putra-putri PNS. Sasaran dari dana BOS adalah semua sekolah SD/SDL dan SMP/SMPLB/SMPT, termasuk SD-SMP Satu atap (SATAP) dan Tempat Kegiatan Belajar Mandiri (TKBM) yang diselenggarakan oleh masyarakat baik negeri atau swasta di seluruh provinsi di Indonesia (Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, p. 3).

Kebijakan dana BOS dan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS memang memiliki sasaran kebijakan yang berbeda, namun banyak pihak yang setuju bahwa dana BOS merupakan pengganti dari kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS sebab kedua kebijakan ini sama-sama bertujuan untuk menjamin pendidikan anak-anak Indonesia. Salah seorang yang setuju bahwa dana BOS merupakan pengganti dari kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS adalah Direktur Gaji dan Kesejahteraan BKN sebagai salah satu penyusun kebijakan. Narasumber menyatakan bahwa sebenarnya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS dibuat dengan pertimbangan bahwa gaji PNS saat itu terbilang kecil sedangkan biaya sekolah yang dibutuhkan untuk membiayai anak-anaknya cukup besar sehingga dikhawatirkan PNS tidak akan mampu membiayai biaya sekolah anak-anaknya. Tapi ternyata dalam perkembangannya, muncul berbagai kebijakan yang mempermudah akses masyarakat terhadap pendidikan. Salah satu kebijakan tersebut adalah kebijakan dana BOS. Menurut narasumber dengan munculnya berbagai kebijakan pendidikan ini maka kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS tidak relevan lagi untuk diimplementasikan sebagaimana yang dinyatakan narasumber, "*Lha kalo ini (sekolah) gratis berarti buat apa ada asuransi pendidikan ini coba?*" (wawancara dengan Direktur Gaji dan Kesejahteraan BKN, 27 Maret 2012).

Pemikiran ini jugalah yang membuat pembuatan aturan teknis pelaksanaan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini memiliki tingkat prioritas yang kecil. Kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS

dianggap telah tidak relevan lagi untuk dilaksanakan sebab telah banyak kebijakan lain yang membantu anak-anak PNS untuk bersekolah sehingga tidak diperlukan lagi keberadaan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS.

Selain keberadaan berbagai kebijakan yang telah *mencover* kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS tersebut, ada pula kebijakan lainnya yang nantinya akan membuat kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini akan sulit dilaksanakan. Kebijakan ini akan menggantikan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagai undang-undang yang mengatur mengenai kepegawaian. Undang-undang ini adalah Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (UU ASN).

UU ASN yang digadag-gadag akan menggantikan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 bisa dikatakan sebagai sebuah ancaman bagi kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Memang hingga saat ini proses pembuatan undang-undang ini masih berkisar dalam tahap pembahasan, namun keberadaan rancangan undang-undangnya saja sudah menjadi perhatian. Rancangan undang-undang ini sendiri telah memberikan sebuah implikasi negatif terhadap usaha pembuatan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. *“Makanya kemaren saya benchmark kesana (Telkom), sebetulnya saya kesana untuk itu. Hanya ternyata asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS kemaren di ASN itu kok gak ada”* (wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Kesejahteraan BKN, 16 Februari 2012). Tidak tercantumnya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS di dalam RUU ASN ini membuat Kepala Sub Direktorat Kesejahteraan BKN menjadi ragu-ragu dalam usaha pembuatan aturan teknis pelaksanaan tersebut sebab apabila pembuatan teknis pelaksanaan terus dilakukan, namun pada akhirnya kebijakan ini tidak dimunculkan dalam UU ASN maka usaha pembuatan tersebut akan sia-sia.

Memang di dalam Rancangan Undang-Undang ASN, sejauh ini belum ada pernyataan mengenai keberadaan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Atau dengan kata lain, keberadaan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS belum tentu akan dimasukkan ke dalam kebijakan ini. UU ASN memang masih dalam tahap perancangan dan belum disahkan sehingga masih ada kemungkinan akan terjadi perubahan di dalamnya, namun menurut anggota DPR

Komisi 2, asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini kemungkinan besar tidak akan dimasukkan lagi dalam UU ASN.

*“Kalo di UU ASN itu sudah tidak diadakan lagi. Kemudian kesemuanya itu diramu dalam satu format bahwa pegawai itu kesejahteraannya harus ditingkatkan. Itu format global, jadi tidak dirinci seperti pasal tiga puluh dua pecah-pecah tadi, pokoknya kesejahteraan pegawai harus ditingkatkan”* (20 April 2012).

Singkatnya nantinya usaha kesejahteraan PNS tidak akan diperinci sebagaimana yang ada saat ini. Usaha kesejahteraan PNS rencananya akan dirangkum dalam satu format atau dimasukkan ke dalam gaji. Keadaan ini akan menyebabkan berbagai usaha kesejahteraan akan dilebur menjadi satu dalam gaji serta tunjangan yang telah ditetapkan. Dalam UU ASN sendiri rencananya sistem penggajian akan diubah menjadi sistem penggajian skala tunggal. Hal ini sebagaimana yang tertulis di naskah akademik Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara. “Diharapkan dengan menerapkan sistem penggajian skala tunggal yang berbasis kinerja, ditambah dengan tunjangan kinerja dan tunjangan kemahalan regional, secara bertahap akan dapat ditingkatkan kesejahteraan pegawai Aparatur Sipil Negara” (Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara).

Peleburan usaha kesejahteraan ini akan berpengaruh sangat besar terhadap implementasi kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Selain dapat menghapus keberadaan kebijakan ini, peleburan terhadap usaha kesejahteraan PNS ini akan menyebabkan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini tidak akan pernah terimplementasi. Apabila Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 digantikan dengan UU ASN maka dasar hukum dari kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS akan hilang sehingga tidak akan mungkin kebijakan ini dapat diimplementasikan.

#### **4.3 Aspek Politik Kebijakan Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri PNS**

Sebuah kebijakan tidak dapat dilepaskan dari aspek politik. Aspek politik tidak selalu berhubungan secara langsung dengan kebijakan, meskipun begitu

dapat dipastikan bahwa suatu kebijakan pasti terkait dengan aspek politik di sebuah negara. Aspek politik ini juga berpengaruh dalam kebijakan asuransi pendidikan dbagi putra-putri PNS. Aspek politik di dalam kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini dapat dilihat mulai dari tahap pembuatan kebijakan hingga usaha pembuatan aturan teknis dari kebijakan.

Pada tahap pembuatan, aspek politik memiliki pengaruh besar dalam kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS sendiri dibuat pada tahun 1999. Pada tahun tersebut situasinya adalah Indonesia sedang mengalami masa krisis moneter dimana terjadi ketidakstabilan ekonomi yang menyebabkan harga-harga barang kebutuhan pokok serta barang-barang lainnya naik. Keadaan ini menyebabkan banyak orang sulit untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Kesulitan untuk memenuhi kebutuhan juga dirasakan oleh PNS. PNS yang saat itu memiliki gaji yang kecil menanggung beban untuk tidak hanya membiayai kebutuhan dirinya sendiri, tapi juga kebutuhan keluarganya. Salah satu beban yang harus ditanggung oleh PNS adalah beban untuk memberikan pendidikan bagi putra-putrinya, namun dengan gaji yang kecil serta adanya lonjakan harga dimana-mana maka pendidikan menjadi sebuah hal yang sulit terjangkau. PNS lebih memilih untuk terlebih dahulu memenuhi tiga kebutuhan dasarnya (sandang, pangan, dan papan) terlebih dahulu. Krisis ekonomi yang terjadi saat itu membuat harga-harga naik sehingga untuk memenuhi kebutuhan dasar saja PNS harus menghabiskan seluruh gajinya. Keadaan ini menyebabkan pada akhirnya banyak PNS yang tidak mampu memenuhi kebutuhan pendidikan bagi putra-putrinya sebab ia sudah tidak memiliki uang lagi. Hal inilah yang menyebabkan munculnya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Pemerintah berpikir untuk membantu PNS dalam hal biaya pendidikan putra-putrinya dengan cara memberikan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS.

Pembuatan kebijakan menyebabkan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS sendiri, selain dilakukan ketika terjadi krisis moneter juga dilakukan saat kondisi politik Indonesia sedang tidak stabil. Pembuatan kebijakan dilakukan pada saat Indonesia baru saja mengalami reformasi. Hal ini menyebabkan para pembuat kebijakan masih terpaku kepada semangat reformasi dengan banyaknya pemikiran

yang idealis. Ketika reformasi terjadi, semangat untuk mengembalikan pemerintahan ke tangan rakyat serta keinginan untuk menyejahterakan rakyat sedang berkobar sehingga pembuatan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS juga masih terpengaruhi oleh keadaan tersebut.

Semangat reformasi menyebabkan pembuat kebijakan saat itu berusaha untuk membuat suatu kebijakan yang ideal yang dapat menyejahterakan rakyat. Mereka hanya terpatok kepada tujuan tersebut saja sehingga tidak memperhatikan mengenai apakah kebijakan yang dibuat tersebut dapat diimplementasikan serta bagaimana nantinya implementasi kebijakan akan dilakukan. Hal ini sesuai dengan pernyataan salah satu anggota DPR Komisi 2, *“Yah jadi pengalaman kita, karena semangatnya terlalu menggebu-gebu jaman reformasi, undang-undang perubahan itu, jaman Gus Dur jadi presiden terus eee... akibatnya banyak yang tidak bisa dirasionalkan”* (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012).

Pembuatan kebijakan tanpa berpikir panjang seperti inilah yang menyebabkan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS tidak dapat diimplementasikan segera setelah kebijakan dibuat. Idealnya memang implementasi suatu kebijakan dilakukan secepatnya setelah kebijakan selesai dibuat. Untuk dapat membuat implementasi kebijakan segera berjalan diperlukan adanya pemikiran yang matang dari si pembuat kebijakan mengenai bagaimana implementasi kebijakan yang ideal yang akan dilakukan. Pemikiran mengenai implementasi kebijakan yang ideal ini seyogyanya dilakukan sejak dari proses pembuatan kebijakan. Harapan implementasi yang ideal ini juga seharusnya dapat disesuaikan dengan keadaan serta kemampuan dari pemerintah. Sayangnya hal ini tidak terjadi dalam kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS.

Kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS seharusnya dapat segera dilaksanakan tidak lama setelah kebijakan dibuat apabila para pembuat kebijakan mampu mempertimbangkan mengenai keadaan serta kemampuan dari pemerintah. Sayangnya pembuat kebijakan masih terjerumus dalam paradigma dimana pembuat kebijakan hanya bertugas untuk membuat kebijakan semata, sedangkan untuk implementasinya pembuat kebijakan tidak ikut campur sebab menurutnya hal tersebut bukanlah tugasnya. Misalnya saja dalam kebijakan

asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS, pembuat kebijakan hanya memikirkan mengenai bagaimana membuat kebijakan saja tanpa berpikir mengenai apakah pemerintah mampu untuk melaksanakan hal tersebut.

Pada masa tersebut ketika Indonesia masih terjerat pada krisis moneter, pemerintah tidak memiliki kemampuan fiskal yang cukup untuk melaksanakan kebijakan ini. Hal ini sesuai dengan pernyataan dari salah satu staf Seksi Belanja Pegawai Sub Direktorat Belanja Pegawai I Kementerian Keuangan “...*dulu memang kapasitas fiskal kita gak cukup, anggarannya gak kuat*” (wawancara dengan staf Seksi Belanja Pegawai Sub Direktorat Belanja Pegawai I, 19 April 2012).

Apabila dikatakan bahwa kemampuan fiskal yang dimiliki oleh pemerintah pada saat itu belum cukup kuat untuk melaksanakan kebijakan ini maka tidak heran apabila kebijakan ini belum pada masa itu. Masalahnya adalah setelah 13 tahun berlalu, apakah kemampuan fiskal pemerintah Indonesia masih belum cukup untuk dapat melaksanakan kebijakan ini. Hal ini sangatlah penting sebab dari beberapa narasumber yang diwawancara oleh peneliti disinyalir terdapat kekhawatiran dari narasumber bahwa masalah anggaranlah yang menyebabkan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS belum terimplementasi hingga saat ini.

Terkait hal tersebut maka dalam wawancara dengan salah satu staf Seksi Belanja Pegawai Sub Direktorat Belanja Pegawai I, peneliti berusaha mengklarifikasi pernyataan tersebut. Narasumber menyatakan pada wawancara tanggal 19 April 2012, bahwa memang untuk anggaran yang dihabiskan untuk membiayai PNS yang ada di Indonesia cukup besar yaitu sekitar dua puluh tiga persen dari APBN. Meskipun begitu ketika ditanya mengenai kecukupan anggaran yang ada untuk membiayai implementasi asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS, seandainya nanti kebijakan tersebut dilaksanakan, narasumber menjawab bahwa “*Bisa kita sediakan, jawabannya bisa kita sediakan. Kalo konsep udah jadi, dia udah jadi prioritas, akan kami sediakan. Walaupun mungkin akan bertahap*” (wawancara dengan staf Seksi Belanja Pegawai Sub Direktorat Belanja Pegawai I, 19 April 2012).

Potongan wawancara ini membuktikan bahwa sebenarnya anggaran bukanlah menjadi suatu hal yang mempengaruhi belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Kekhawatiran dari banyak pihak mengenai tidak mempunyai pemerintah untuk membiayai kebijakan ini bisa dibilang tidak terbukti sebab dari pihak Kemenkeu sendiri menyatakan bahwa anggaran yang ada masih bisa mencukupi untuk kebutuhan kebijakan ini.

Ketika anggaran yang ada sudah mencukupi maka mengapa kebijakan ini belum juga terlaksana. Untuk menjawab pertanyaan ini nampaknya perlu menilik kepada DPR terlebih dahulu. Perlu dilihat dari sisi DPR karena apabila meninjau kepada UU ASN yang akan menggantikan UU Nomor 43 Tahun 1999, kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini akan dihapuskan. Penghapusan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini sendiri bisa dikatakan merupakan usulan dari anggota DPR sendiri sebab pembuatan UU ASN ini dilakukan oleh DPR. Ketika kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS dihapuskan dalam UU ASN maka otomatis kebijakan ini tidak akan dapat diimplementasikan, meskipun pemerintah memiliki anggaran yang cukup untuk melaksanakan kebijakan ini.

Sebenarnya dari sisi DPR sendiri bukannya sama sekali tidak memedulikan mengenai kebijakan ini. Salah seorang anggota DPR Komisi 2 menyatakan bahwa sebenarnya para anggota DPR sering membahas mengenai kebijakan ini hanya saja apabila kebijakan ini akan diimplementasikan, banyak anggota DPR yang tidak setuju akan kebijakan ini sebab kebijakan ini dianggap telah dicover oleh Pasal 31 ayat 4 UUD 1945 Amandemen IV. *“Karena sudah dicover. Pendidikan itu udah dicover. Jadi kalo mau nambah santunan buat anaknya, buat segala macem silakan pake uang sendiri, jangan pake uang pemerintah”* (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012).

Telah dicovernya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini membuat para anggota DPR merasa bahwa kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini sudah tidak diperlukan lagi. Pemikiran ini membuat kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS tidak lagi dimasukkan ke dalam UU ASN. Meskipun begitu, sebenarnya masih terdapat pihak-pihak yang

menginginkan kebijakan terus ada di dalam UU ASN sehingga nantinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini dapat diimplementasikan.

Pihak-pihak yang menuntut diimplementasikannya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS umumnya melakukan tuntutan dengan cara menitipkan aspirasinya kepada anggota DPR yang dikenalnya. “...*karena anggota dewan yang mengisyaratkan, mereka dapat titipan*” (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012). Pihak-pihak yang melakukan tuntutan ini sendiri umumnya berasal dari LSM serta praktisi hukum. “...*yang banyak ngomong malah dari LSM-LSM, pengacara, eee... praktisi hukum*” (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012).

Berbagai tuntutan yang diberikan oleh beberapa pihak ini sendiri bisa dikatakan sebagai formalitas semata sebab tuntutan tersebut lebih kepada pertanyaan-pertanyaan mengapa kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini belum dilakukan hingga saat ini. Sejauh ini belum terdapat tuntutan yang benar-benar memaksa agar kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini untuk diimplementasikan. Keadaan ini terjadi sebab orang-orang yang sebelumnya menuntut implementasi kebijakan ini adalah orang-orang yang bisa dikatakan tidak memiliki kepentingan langsung terhadap kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Apabila yang melakukan tuntutan adalah orang-orang yang terkait langsung dengan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS maka mungkin tuntutan tersebut akan lebih keras menekan agar DPR dapat mengimplementasikan kebijakan ini.

PNS sebagai pihak yang memiliki kepentingan yang besar terhadap kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS sejauh ini belum melakukan apapun untuk menuntut implementasi dari kebijakan ini. Belum terdapatnya inisiatif dari PNS untuk menuntut agar kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini diimplementasikan menurut salah satu anggota DPR Komisi 2 dikarenakan PNS sendiri merasa bahwa pemerintah telah memberikan perhatian yang cukup terhadap sektor pendidikan di Indonesia.

*“Tapi menurut saya sampai saat ini kenapa tidak ada yang tereak karena pemerintah sudah memberikan perhatian yang besar pada pendidikan walaupun belum cukup. Kalo namanya kurang ya kurang terus ya, tapi*

*eee... pemerintah sudah cukup memberikan fasilitas dengan memberikan dana sebesar dua puluh persen dari APBN.” (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012)*

Pernyataan mengenai alasan mengapa PNS tidak menuntut diimplementasikannya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini mungkin memang benar karena PNS sudah merasa puas terhadap perhatian pemerintah terhadap kebijakan. Hanya saja satu hal yang harus digarisbawahi adalah bahwa anggapan tersebut adalah anggapan dari sisi anggota DPR bukan dari PNS sendiri. Untuk melihat tanggapan PNS mengenai hal ini maka peneliti melakukan wawancara terhadap beberapa orang PNS yang bekerja di Jakarta dan Depok dengan pemilihan narasumber secara acak.

Dari wawancara yang dilakukan, didapatkan hasil bahwa ternyata PNS tidak melakukan inisiatif untuk mendesak implementasi kebijakan ini karena banyak dari PNS yang tidak mengetahui mengenai keberadaan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini. Dari tujuh orang PNS yang diwawancara, semuanya mengaku bahwa mereka sama sekali tidak memiliki pengetahuan mengenai keberadaan kebijakan ini. Hal ini dibuktikan dalam wawancara yang dilakukan terhadap salah satu staf Biro Humas Pemkot Depok yang menyatakan bahwa “*Saya gak ada info...(mengenai kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS)*” (wawancara dengan staf Biro Humas Pemkot Depok, 16 Mei 2012).

Tidak adanya informasi yang dimiliki oleh PNS mengenai kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS merupakan suatu hal yang mengherankan sebab sebagai pihak yang memiliki kaitan langsung dengan kebijakan, bagaimana mungkin PNS tidak mengetahui keberadaan kebijakan. Terdapat suatu pemikiran bahwa ketidaktahuan PNS ini adalah suatu hal yang sengaja dilakukan agar PNS tidak menuntut pengimplementasian kebijakan ini. Kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini sendiri memang bisa dikatakan hanya bisa diketahui dari sumber informasi yang jumlahnya terbatas, yaitu dari sumber hukum kebijakan tersebut sendiri yaitu Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang *Pokok-Pokok Kepegawaian* khususnya dalam Pasal 32 (2) serta dari

pihak-pihak yang terkait dengan kebijakan tersebut, misalnya saja dari penyusun kebijakan.

Terbatasnya sumber informasi mengenai kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS sendiri memang membuat banyak PNS kesulitan untuk mengetahui mengenai kebijakan tersebut. Satu hal yang menyebabkan timbulnya pemikiran mengenai adanya kesengajaan dari pihak-pihak tertentu untuk menutupi keberadaan kebijakan ini adalah kenyataan bahwa kebijakan ini tidak diberitahukan kepada PNS pada saat diklat pra jabatan. Diklat prajabatan merupakan diklat yang dilalui oleh seseorang sebelum menjadi PNS. Di dalam diklat prajabatan ini info-info mengenai kepegawaian akan diinformasikan kepada calon-calon PNS. Salah satu info mengenai kepegawaian yang akan diberikan adalah mengenai hak-hak PNS. Seharusnya info mengenai kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS juga diberikan di diklat ini sebab asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS juga termasuk ke dalam komponen hak PNS, namun kenyataan yang ada menunjukkan hal yang sebaliknya. PNS sama sekali tidak diinfokan mengenai kebijakan ini. *“Nggak. nggak dikasih tau”* (wawancara dengan Staf Subdit Perencanaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Air, Direktorat FPRLH, Direktorat Jenderal Bina Pembangunan Daerah, Kementerian Dalam Negeri, 3 April 2012).

Menanggapi perihal ketidaktahuan PNS tersebut, Kepala Sub Direktorat Kesejahteraan BKN membenarkan bahwa memang dari pemerintah belum dilakukan sosialisasi mengenai kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. *“Belum, gini karena itu riskan juga ya. Udah terkait itu... karena ini baru wacana. Kalo wacana kan gak berani untuk ngasih info. Di-publish keluar itu gak berani, soalnya nanti kalo di-publish keluar nanti kan mereka tuntutan...”* (wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Kesejahteraan BKN, 16 Februari 2012).

Hal lain yang perlu untuk ditinjau mengenai tidak adanya inisiatif dari PNS terhadap kebijakan ini adalah mengenai persetujuan PNS terhadap kebijakan ini. Ketidaksetujuan PNS terhadap kebijakan dapat menyebabkan PNS menutup diri terhadap informasi mengenai kebijakan tersebut. Oleh sebab itu persetujuan PNS terhadap kebijakan juga perlu dilihat. Untuk melihat faktor tersebut, peneliti

telah mewawancarai beberapa PNS dan hasilnya adalah kesemua PNS yang diwawancarai menyatakan setuju dengan keberadaan kebijakan ini. Misalnya saja salah satu staf Pelaksana Bagian Umum Pemkot Depok yang menyatakan bahwa ia setuju dengan keberadaan kebijakan. Ketika ditanya mengenai alasan persetujuannya, narasumber menyatakan *“Ya untuk meringankan kan karena kan penting. Apalagi asuransi pendidikan kan itu kan untuk biaya pendidikan kan sangat mahal lagi. Apalagi kalo udah masuk swasta”* (16 Mei 2012).

Hasil penelitian yang telah dipaparkan menunjukkan bahwa PNS menyetujui keberadaan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Bahkan dalam wawancara yang dilakukan oleh peneliti menunjukkan bahwa ternyata lima dari tujuh PNS yang diwawancara memiliki keinginan untuk menuntut diimplementasikannya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Menurut salah satu staf Dinas Bina Marga dan Sumber Daya Air Depok yang diwawancarai peneliti, salah satu cara yang mungkin dilakukan untuk menuntut keberadaan kebijakan ini adalah dengan memberi sosialisasi kepada PNS lainnya mengenai kebijakan ini. *“Caranya harus diadakan sosialisasi dulu buat para PNS. Biar tanggap gitu, biar PNSnya itu kalo misalnya diadakan bisa ngerti kalo, dikasih pengertian dulu”* (wawancara dengan staf Dinas Bina Marga dan Sumber Daya Air Depok, 15 Mei 2012).

Cara-cara yang disampaikan oleh beberapa PNS yang mau untuk menuntut pengimplementasian kebijakan umumnya tidak secara langsung menuntut kepada instansi yang mengurus tentang kepegawaian ataupun instansi yang terkait dengan pembuatan kebijakan. Selain dengan cara menyosialisasikan kebijakan, cara lain yang digunakan oleh PNS adalah dengan menanyakan perihal kebijakan tersebut kepada biro kepegawaian di kantornya masing-masing. Misalnya saja salah satu staf Pelaksana Bagian Umum Pemkot Depok yang menyatakan bahwa ia akan menuntut dengan cara menanyakan dan mengusulkan kebijakan kepada biro kepegawaian yang ada di instansi tempatnya bekerja. *“Ya ke kepegawaiannya supaya diusulkan gitu kan”* (wawancara dengan staf Pelaksana Bagian Umum Pemkot Depok, 16 Mei 2012).

Aspek politik lain yang mempengaruhi belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS adalah komitmen pemerintah.

Komitmen pemerintah terhadap suatu kebijakan memang menjadi salah satu faktor utama diimplementasikannya sebuah kebijakan. Ketika pemerintah tidak memiliki komitmen untuk melaksanakan suatu kebijakan maka kemungkinan besar kebijakan tidak akan terimplementasi sebab pemerintah tidak akan melakukan suatu usaha yang maksimal untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut.

Masalah komitmen jugalah yang menurut pengamat kepegawaian yang mempengaruhi belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. *“...karena kan undang-undang mengatakan itu tapi belum dilaksanakan. Berarti kan masalah komitmen, nah komitmen ini tinggal di...cari akar masalahnya kenapa gak dilaksanakan, kenapa orang gak komit.”* (wawancara dengan pengamat kepegawaian, 3 April 2012).

Untuk melihat apakah DPR sebagai pemangku kepentingan, memiliki komitmen yang besar atau tidak untuk melaksanakan kebijakan sendiri cukup sulit. Apabila komitmen ini akan dilihat hanya dengan mengandalkan seberapa sering kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS dibahas di dalam rapat DPR maka jawabannya adalah bahwa pemerintah telah memiliki komitmen yang cukup besar terhadap pelaksanaan kebijakan ini. Pada pembahasan sebelumnya telah disebutkan bahwa DPR sering membahas mengenai masalah asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS di dalam rapat-rapat yang diadakan.

Hanya saja, komitmen ini bisa dinyatakan kecil ketika dilihat dari sudut pandang lain. Ketika komitmen tidak hanya dipandang dari seberapa seringnya pembahasan mengenai kebijakan, tapi juga dipandang dari sisi konten pembahasan seperti apa yang dilakukan mengenai implementasi kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS maka komitmen yang dimiliki pemerintah terhadap kebijakan ini bisa dikatakan kecil. Hal ini dikarenakan di dalam pembahasan mengenai kebijakan, anggota DPR hanya sekedar mengkaji kebijakan saja. *“Ya artinya dikaji, dikaji, dicarikan pembenaran”* (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012).

Pembahasan yang hanya melulu sebatas kajian tentu saja tidak akan menghasilkan sebuah implementasi kebijakan secara nyata. Lebih lanjut dinyatakan bahwa ternyata pembahasan yang dilakukan hanya bersifat normatif

semata, tidak sampai kepada tataran praktek sebagaimana yang seharusnya dilaksanakan. *“Ya dibahas kalo pasal ini dan pasal-pasal lainnya perlu ditindaklanjuti, dibuatkan aturan pelaksanaannya. Tapi ternyata sulit dioperasinalkan”* (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012).

Pembahasan yang dilakukan sejauh ini hanya berisi mengenai pernyataan yang menyatakan bahwa kebijakan harus dilaksanakan, namun pembahasan sendiri tidak berlanjut kepada tahap yang lebih tinggi yaitu untuk membuat aturan teknis pelaksanaan sehingga tidak akan dihasilkan apapun. Ketika ternyata kebijakan memang sulit untuk dilaksanakan, namun anggota DPR memang memiliki komitmen untuk melaksanakan kebijakan maka anggota DPR dapat mencari cara agar hal-hal yang mempersulit kebijakan untuk diimplementasikan dapat diatasi. Bukan hanya sekedar menyatakan bahwa kebijakan sulit untuk dilaksanakan kemudian tidak melakukan apapun setelahnya.

Sebagaimana yang telah disampaikan, kurang aktifnya anggota DPR untuk mencari jalan agar kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini dapat dilaksanakan dikarenakan banyak anggota DPR yang merasa bahwa kebijakan ini telah *discover* oleh kebijakan lain yang telah ada sebelumnya. Sebab lain yang mengakibatkan kurang aktifnya anggota DPR terhadap implementasi kebijakan ini adalah karena seringnya kebijakan yang telah dibuat tidak terlaksana sehingga ketika terdapat kebijakan lain yang juga tidak dilaksanakan maka anggota DPR merasa bahwa itu adalah suatu hal yang biasa dan wajar. Para anggota DPR tersebut tidak berusaha untuk mencari jalan agar kebijakan dapat dilaksanakan. Hal tersebut dapat terlihat dari pernyataan berikut ini, *“Karena jangankan pasal ya, amanat yang menyatakan bahwa pembentukan PP itu sering kali tidak dijalankan. Aturannya gitu, tapi faktanya... instansi tidak ada”* (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012).

Pengamat kepegawaian memiliki pendapat tersendiri mengenai kurang aktifnya para anggota DPR khususnya Komisi 2 untuk memperjuangkan implementasi kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri.

*“Ini kan udah undang-undang yang mengamanatkan, kan gitu ya. Ini masalah managementlah, masalah... persoalannya di situ masalah anggaran, masalah me-manage anggaran, masalah komitmen. Ini*

*kembali lagi kalo dari segi kepemimpinan, kan dari parpol. Mungkin kurang strategis ya, kan ini untuk PNS, mungkin kalo untuk masyarakat, mungkin lebih concern ya. Karena konstituen PNS itu berapa sih? Sehingga ini memang kurang menjadi bahan perhatian. Karena dianggap kalo PNS itu udah bisa membayar sekolah anak-anaknya, dari gajinya. Padahal dari pendapatan yang mana? Kan gak tau kan mereka gak liat juga berjibakunya misalnya untuk menyekolahkan anak.”* (wawancara dengan pengamat kepegawaian, 3 april 2012).

Menurut pengamat kepegawaian, kebijakan ini tidak juga diimplementasikan sebab kebijakan dianggap tidak strategis oleh banyak partai politik. Anggota DPR sendiri berasal dari berbagai macam partai politik dan tidak dapat dipungkiri bahwa segala macam keputusan yang diambil oleh anggota DPR dipengaruhi oleh partai politik tempatnya bernaung. Oleh sebab itu bukanlah suatu hal yang mengherankan apabila sebuah kebijakan dianggap tidak strategis dan tidak memberikan keuntungan bagi partai politik maka kebijakan tersebut akan dikesampingkan.

#### **4.3 Aspek Sosial Kebijakan Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri PNS**

Suatu kebijakan tidak dapat lepas dari aspek sosial yang mempengaruhi kebijakan tersebut. Hal tersebut terjadi sebab suatu kebijakan nantinya akan diimplementasikan di tengah masyarakat dimana masyarakat sendiri memiliki beragam aspek sosial di dalamnya. Aspek sosial di dalam masyarakat dipengaruhi oleh sekumpulan nilai-nilai sosial yang tidak dapat dipisahkan dari keberadaan masyarakat itu sendiri.

Nilai sosial sendiri nampaknya memberikan pengaruh yang sangat besar terhadap belum implementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Beberapa pihak menyatakan bahwa keberadaan kebijakan ini sebenarnya tidak sesuai dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat, khususnya nilai keadilan. Adanya anggapan bahwa suatu kebijakan bertentangan dengan nilai yang berlaku di masyarakat dapat membuat sebuah kebijakan tidak diimplementasikan. Ketika suatu kebijakan bertentangan dengan sistem nilai yang ada di masyarakat maka

kebijakan tersebut akan mendapatkan tantangan dari banyak pihak sehingga ada kemungkinan bahwa kebijakan tersebut tidak akan diimplementasikan sebab dikhawatirkan akan terjadi suatu kekacauan di dalam masyarakat. Keberadaan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ditakutkan akan memunculkan rasa ketidakadilan di masyarakat. Hal ini ditakutkan akan terjadi sebab hanya PNS saja yang mendapatkan asuransi pendidikan tersebut. Ada kemungkinan masyarakat umum yang tidak mendapatkan asuransi pendidikan ini akan merasa iri dan tidak adil.

Adanya kekhawatiran dari pemerintah bahwa kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri akan memunculkan rasa ketidakadilan di masyarakat menjadi pertimbangan pemerintah untuk mengimplementasikan kebijakan ini. *“Bukan tidak dianggap penting, tapi menimbulkan kecemburuan. Kenapa hanya anak PNS aja yang diberikan”* (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012). Kekhawatiran akan terjadinya kecemburuan sosial di masyarakat ini menyebabkan pihak DPR tidak lagi mengusahakan terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. *“Oh gak, artinya kalo itu terus diangkat, publik akan cemburu. Karena sudah dapet dana BOS, sudah dapet beasiswa bagi yang anaknya pinter, kok masih dianakemaskan lagi kan gitu”* (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012).

Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya bahwa kekhawatiran akan terjadinya kecemburuan sosial di masyarakat menyebabkan pihak DPR tidak lagi mengangkat masalah kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Tidak diangkatnya kebijakan ini juga terlihat dari tidak dimasukkannya kebijakan ini ke dalam RUU ASN yang berarti bahwa kemungkinan besar kebijakan ini nantinya akan dihapuskan. Meskipun begitu, sebenarnya tidak semua anggota DPR menginginkan dihapuskannya kebijakan ini. Masih terdapat beberapa pihak yang menginginkan kebijakan ini tetap ada. *“Ada kelompok-kelompok yang menginginkan itu tetap”* (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012). Meski sebenarnya masih terdapat kelompok-kelompok yang tidak menginginkan kebijakan ini dihapuskan, kenyataan yang terjadi adalah kebijakan ini tetap saja dihapuskan keberadaannya dari dalam RUU ASN. Hal ini terjadi karena mungkin saja kelompok-kelompok ini adalah kelompok minoritas

sehingga kelompok tersebut mau tidak mau harus mengikuti pendapat mayoritas yang lebih besar.

Dari pihak PNS sendiri, meskipun menyatakan persetujuannya dengan keberadaan kebijakan ini, namun ternyata ada pula yang menganggap bahwa kebijakan ini tidak sesuai dengan nilai keadilan yang berlaku di masyarakat. Meski sebenarnya keberadaan kebijakan ini nantinya akan menguntungkan PNS itu sendiri namun salah seorang pelaksana di bidang penyelenggaraan Pusdiklat Bea Cukai, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Kementerian Keuangan menyatakan bahwa kebijakan ini kurang adil bagi masyarakat umum. *“Bertentangan kali (dengan nilai yang ada di Indonesia)... kalo cuma PNS aja yang dikasih asuransi pendidikan. Hmm...mestinya kan pemerintah ngasih ke rakyatnya secara merata...jadi gak ada kesenjangan sosial antara rakyatnya”* (wawancara dengan pelaksana di bidang penyelenggaraan Pusdiklat Bea Cukai, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, 30 Maret 2012). Memang dari sejumlah PNS yang diwawancarai, hanya satu orang saja yang menyatakan bahwa kebijakan ini bertentangan dengan sistem nilai yang ada namun tetap saja pendapat minoritas juga merupakan suatu pendapat yang harus didengarkan.

Masalah kekhawatiran terhadap adanya kecemburuan ini, salah satunya juga disebabkan dengan banyaknya anggaran pemerintah pusat serta anggaran pemerintah daerah yang dialokasikan untuk pegawai negeri. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, anggaran pemerintah pusat sendiri yang dihabiskan untuk PNS berjumlah sekitar 23% dari APBN. Hal ini dinyatakan oleh salah satu staf Seksi Belanja Pegawai Subdit Belanja Pegawai I, *“...tapi sekitar 23 persenlah”* (wawancara dengan staf Seksi Belanja Pegawai Subdit Belanja Pegawai I, 19 April 2012). Apabila nanti kebijakan asuransi pendidikan ini diimplementasikan maka APBN akan semakin terbebani. Hal ini ditakutkan akan membuat masyarakat berpikir bahwa pemerintah menganakemaskan PNS.

Penggunaan anggaran yang besar untuk sektor PNS ini juga, menurut pengamat kepegawaian yang diwawancarai oleh peneliti, dapat menjadi sesuatu hal yang menimbulkan masalah. Banyaknya anggaran yang dikucurkan untuk PNS dapat menimbulkan reaksi dari sisi masyarakat, apalagi apabila nanti kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini diimplementasikan.

*“Di daerah itu bahkan ada sampai 70% yang kesedot untuk birokrasi. Nah ini kan juga akan menimbulkan reaksi ya... kok ini yang dipikirkan birokrasi saja. Jadi untuk ngebangun jembatan, jalannya ini bagaimana? Karena anggaran itu hanya tersedot untuk birokrasi. Artinya untuk birokrasi ini termasuklah tersedot untuk bicara soal ini. Nah, belum bicara soal ini aja, postur anggaran kita sudah diributkan seolah-olah lebih banyak ke birokrasi”* (wawancara dengan pengamat kepegawaian, 3 April 2012).

Dari berbagai pendapat yang disampaikan sebelumnya, ternyata kebanyakan pihak menganggap kecemburuan masyarakat ini berasal dari masalah dana untuk implementasi kebijakan ini sendiri. Sebenarnya terdapat kemungkinan bahwa masyarakat tidak akan keberatan dengan kebijakan ini seandainya sumber pendanaan dari kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini tidak berasal dari pemerintah, misalkan saja berasal dari potongan gaji PNS ataupun setoran wajib yang harus dibayarkan PNS setiap bulannya. Dengan kata lain kebijakan ini sebenarnya dapat diimplementasikan tanpa menimbulkan masalah kecemburuan di dalam masyarakat seandainya pemerintah mampu melakukan pengelolaan dana dengan baik. *“Jadi persoalannya adalah persoalan ke anggarannya, persoalan kan pengelolaan dananya. Kalo emang pengelolaan dananya itu (baik)... saya yakin bisa.”* (wawancara dengan pengamat kepegawaian, 3 April 2012).

Kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS sendiri, apabila ditinjau dari sebab keberadaan kebijakan sendiri, awalnya kebijakan ini dibuat untuk menjamin agar putra-putri PNS dapat bersekolah minimal hingga jenjang pendidikan dasar. Telah diuraikan sebelumnya bahwa asuransi ini diberikan karena saat penyusunan kebijakan PNS memiliki gaji yang kecil ditambah dengan adanya krisis keuangan menyebabkan PNS kesulitan membiayai sekolah putra-putrinya. *“Ya waktu itu emang karena gaji PNS itu kecil ada baiknya dibantu lewat asuransi pendidikan... selain itu kan dulu itu krismon ya”*. (wawancara dengan penyusun kebijakan, 27 Maret 2012).

Sebenarnya mungkin alasan penyusunan kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini juga dapat digunakan sebagai dasar implementasi

kebijakan. Saat ini mungkin Indonesia telah terlepas dari krisis ekonomi, namun tidak dapat dipungkiri bahwa bagi beberapa segmen PNS, terutama segmen PNS bergolongan rendah yang mendapat gaji kecil, masih memiliki kesulitan untuk menyekolahkan putra-putrinya (Marmuksinudin, 2011: para. 5). Seandainya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini diimplementasikan maka beban PNS bergolongan rendah ini akan sedikit terbantu. Selain itu bukankah memang tugas negara untuk menjamin pendidikan bagi warganya sebagaimana yang dicantumkan dalam UUD 1945 Pasal 31 ayat (1). Ketika peneliti mengkonfirmasi mengenai hal tersebut, anggota DPR Komisi 2 menyatakan bahwa alasan tersebut tidak tepat. *“...kan yang sekolah gak cuma anak PNS aja, tapi juga anak-anak yang lain”* (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012).

Menurut anggota DPR Komisi 2, pemberian bantuan biaya pendidikan tidak bisa dilakukan hanya untuk segmen masyarakat tertentu, misalnya saja untuk PNS semata. Oleh sebab itu kemudian dibuatlah suatu kebijakan yang bertujuan untuk membantu seluruh anak Indonesia agar dapat mengenyam pendidikan. *“Karena itu pemerintah meramu untuk membantu semua anak sekolah, anak sekolah SD gratis, nanti ada wajar jadi gak perlu mikir asuransi. Bapaknya ada atau tidak dia tetap gratis bersekolah”* (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012). Meskipun begitu, ketika peneliti menanyakan mengenai masalah ada tidaknya kebijakan khusus yang ditujukan bagi PNS untuk membantu membiayai biaya sekolah putra-putrinya, anggota DPR Komisi 2 ini menjawab *“Kalo untuk PNS sendiri tidak ada yang khusus karena dikhawatirkan terjadi kecemburuan. Waktu itu diskusinya panjang, kalo itu diangkat nanti yang nonPNS gimana? Nanti cemburu. Karena itu disediakan satu, itu tunjangan gaji yang sebesar dua persen gaji untuk anak usia sampai dua puluh satu tahun yang terdaftar itu sampai dua anak. Itu sendiri gak bunyi apa-apa...”* (wawancara dengan anggota DPR Komisi 2, 20 April 2012).

Tunjangan anak yang diberikan kepada PNS dan dinyatakan oleh anggota DPR Komisi 2 sebagai salah satu usaha untuk membantu biaya pendidikan putra-putri PNS ini sendiri sebenarnya bisa dikatakan tidak bisa terlalu membantu biaya pendidikan bagi putra-putri PNS. Tunjangan anak yang sebesar 2% dari gaji

pokok ini sendiri bila dikalkulasikan dengan biaya sekolah anak tidak akan mampu menutupi kebutuhan putra-putri PNS akan biaya pendidikan.

Mengenai keberadaan kebijakan yang ditujukan bagi PNS untuk membantu membiayai pendidikan putra-putrinya, ternyata pengamat kepegawaian memiliki pendapat berbeda. Menurut narasumber, sebenarnya ada kebijakan yang bertujuan untuk membantu PNS membiayai pendidikan putra-putrinya, yaitu kebijakan pemberian gaji ke-13.

*“Iya, ini yang sebenarnya tadi, apakah kebijakan itu perlu diformalkan, apakah perlu disamakan dengan seperti itu ya? Karena memang, memang gaji ke-13 kebijakannya itu... memang ini juga tidak eksplisit ya. Tapi silakan masing-masing pegawai negeri untuk menggunakan gaji ke-13nya dengan bijak. Itu kan sebenarnya THR gitulah, cuma dipersepsikannya untuk anak sekolah karena diberikannya pada bulan Juni. Tapi kan sebenarnya THR, tunjangan hari raya...”* (wawancara dengan pengamat kepegawaian, 3 April 2012).

Menurut pengamat kepegawaian sebenarnya gaji ke-13 ini tidak secara eksplisit dinyatakan untuk membantu biaya sekolah putra-putri PNS. *“Itu kan sebenarnya THR gitulah, cuma dipersepsikannya untuk anak sekolah karena diberikannya pada bulan Juni.”* Persepsi yang menyatakan bahwa kebijakan gaji ke-13 ini sendiri merupakan semacam pengganti asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS sebenarnya didasarkan pada waktu pemberian gaji ke-13 tersebut. Gaji ke-13 diberikan pada bulan Juni, bulan di mana dilakukan kenaikan kelas atau penerimaan siswa-siswi baru. Alasan inilah yang menyebabkan mengapa kebijakan gaji ke-13 dianggap sebagai kebijakan yang bertujuan untuk membantu biaya pendidikan putra-putri PNS

Kebijakan gaji ke-13 ini dapat dikatakan disamakan dengan tujuan agar masyarakat tidak merasa cemburu dan tidak adil mengapa hanya putra-putri PNS saja yang dibantu biaya pendidikannya. Sayangnya ternyata usaha ini tidak berhasil sebab ternyata masih ada rasa kecemburuan dari masyarakat terhadap keberadaan kebijakan gaji ke-13. *“Nah ini yang mungkin banyak reaksi dari masyarakat juga, itu kok enak sekali...”* (wawancara dengan pengamat kepegawaian, 3 April 2012).

Masalah keadilan dan kecemburuan masyarakat ini nampaknya memang menjadi masalah besar yang mempengaruhi belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Terkait mengenai masalah tersebut, maka peneliti melakukan wawancara dengan salah seorang sosiolog pendidikan untuk melihat apakah memang apabila ditinjau dari aspek sosial kebijakan ini memang harus tidak diimplementasikan sebab akan menimbulkan rasa ketidakadilan serta kecemburuan di dalam masyarakat. Berdasarkan wawancara yang dilakukan peneliti dengan narasumber, narasumber menyatakan bahwa tidak seharusnya sebuah kebijakan tidak diimplementasikan hanya karena dipandang tidak adil.

*“Jadi kalo menurut saya ya.. pertama kalo itu tidak jalan, atau belum jalan karena dipandang tidak adil, menurut saya... alasan ini tidak bisa diterima karena kalo menunggu keadilan baru itu bisa jalan akhirnya ya tidak akan kemana-mana ya. Karena bagaimanapun di masyarakat kita itu kan stratifikasi sosial itu kan sangat kompleks sekali. Dari mulai yang paling bawah sampai yang paaling atas, kalo gitu berapa layer itu, bukan cuma tiga, kelas bawah, kelas menengah, kelas atas kan bukan cuma gitu. Layernya itu jauh bisa lebih besar lagi gitu. Seperti misalnya untuk pegawai negeri, nah kalo kita mau kasih dulu dengan pegawai negeri nanti tidak adil dengan pegawai swasta, tidak adil dengan yang tidak mempunyai pekerjaan, tidak adil dengan sektor informal segala macem... itu memang rumit... itu memang harus bahwa nanti semua eee semuanya itu harus di di dipenuhi...”* (wawancara dengan sosiolog pendidikan, 5 Juli 2012).

Sosiolog pendidikan menilai bahwa apabila menunggu sebuah kebijakan itu akan sesuai dengan nilai keadilan yang ada di masyarakat maka sebuah kebijakan tidak akan dapat dilaksanakan sebab di masyarakat terdapat stratifikasi yang kompleks sehingga menimbulkan banyak layer di masyarakat. Banyaknya layer di masyarakat ini menyebabkan sulitnya menciptakan keadilan untuk semua layer. Ketika sebuah keadilan bisa diterima di sebuah layer maka belum tentu keadilan tersebut dapat diterima di tingkat masyarakat lainnya. Oleh sebab itu sebuah kebijakan menurut sosiolog pendidikan mau tidak mau harus dilaksanakan

meski tidak sesuai dengan rasa keadilan yang ada di masyarakat dengan catatan bahwa manfaat yang diterima dari sebuah kebijakan akan lebih besar dibandingkan dengan tingkat ketidakadilan yang dirasakan masyarakat.

Lebih lanjut lagi, sosiolog pendidikan menyatakan bahwa seharusnya kebijakan ini segera diimplementasikan sebab pendidikan merupakan sebuah hak asasi manusia (Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia, p. 5). Semua manusia seharusnya berkesempatan untuk mendapatkan pendidikan, minimal pendidikan dasar. Mengenai masalah ketidakadilan yang ditakutkan akan terjadi ketika kebijakan diimplementasikan, pemerintah seharusnya dapat menyelesaikan masalah tersebut dengan membuat kebijakan lain yang mengatur pendidikan di layer-layer lainnya.

*“Memang nomor satu yang harus dipenuhi itu (pendidikan). Itu hak, hak semua orang. Itu dulu. Jadi semua itu... semua harus bisa berkesempatan mendapat pendidikan, misalnya pendidikan dasar yang memang harus... itu harus berjalan karena memang sudah diundangkan...ee soal pengaturannya di setiap layer-layer tadi itu berbeda-beda, jangan sampe.. apa tadi kamu nangani itu? Untuk pegawai negeri... nah kalo katanya itu gak adil untuk yang lain ya makanya pendidikan itu harus jalan, kalo yang lain-lain itu kan nanti ada bidangnya... kan gitu. Jadi menurut saya...eee... apa menurut saya tidak ada alasan ini tidak bisa berjalan hanya karena masalah itu ya.”* (wawancara dengan sosiolog pendidikan, 5 Juli 2012).

Selanjutnya menurut sosiolog pendidikan, apabila masalah ketidakadilan ini masih menjadi suatu masalah yang besar maka dapat dilakukan pemilihan *target group* yang lebih spesifik dari sasaran kebijakan yang telah ditentukan. Maksudnya adalah dari PNS yang ada, *target group* yang ada dibuat lebih sempit lagi. PNS tidak bisa dipungkiri juga terdiri dari layer yang berlapis-lapis, dalam masalah ini yang dimaksudkan dengan layer adalah golongan dari PNS itu sendiri. Menurut sosiolog kepegawaian ini, kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini sebaiknya terlebih dahulu diimplementasikan pada layer terbawah PNS atau golongan I sebab golongan ini bisa dikatakan sebagai golongan yang paling membutuhkan.

“Nah mungkin didulukan untuk yang golongannya paling bawah dulu, yang... yang memang betul-betul, hmm... Kalo secara empiris ya, yang memang kelompok ini yang paling mendesak ya, yang paling membutuhkan dana ini karena dia tidak bisa dengan dana sendiri ya untuk menyekolahkan anaknya” (wawancara dengan sosiolog pendidikan, 5 Juli 2012).

Ketika membahas mengenai perasaan ketidakadilan yang yang muncul dari dalam masyarakat maka mau tidak mau pembahasan tersebut harus dikaitkan dengan sumber kecemburuan ini sendiri sebab tidng mungkin sebuah kecemburuan terjadi tanpa ada sebab yang jelas. Sebagaimana yang telah dijelaskan, sumber kecemburuan dari masyarakat sendiri berasal dari besarnya anggaran yang dikucurkan bagi PNS. Menanggapi hal ini, sosiolog pendidikan menyatakan bahwa “Kalo menurut saya ya, PNS yang apa namanya, yang layer paling bawah, meskipun sudah ada itu semua tetep aja ya sudah di... di di biyai...” wawancara dengan sosiolog pendidikan, 5 Juli 2012). Maksudnya adalah menurut sosiolog pendidikan, bagi PNS golongan bawah, khususnya golongan I, besarnya anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk membiayai PNS tidak terlalu berpengaruh baginya sebab tetap saja jumlah penerimaan yang didapatkannya kecil dan tidak cukup untuk membiayai biaya sekolah anak-anaknya. Meskipun dikatakan banyak dana yang dialokasikan untuk membiayai gaji serta berbagai komponen yang menyertainya, tetap saja PNS bergolongan rendah masih merasa kesulitan untuk menyekolahkan putra-putrinya.

Peneliti sendiri menyetujui pemikiran sosiolog pendidikan mengenai dibutuhkanya pemilihan *target group* dalam kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Penerimaan yang diterima oleh PNS golongan I memang kecil dan bisa dikatakan tidak cukup untuk membiayai biaya sekolah anaknya. Hal ini bisa dibuktikan dengan suatu perhitungan sederhana.

Pertama asumsikan terdapat seorang PNS yang bekerja di daerah yang belum menetapkan kebijakan tunjangan kinerja daerah. Asumsi menggunakan pegawai yang belum mendapatkan tunjangan kinerja daerah sebab PNS yang mendapatkan tunjangan kinerja daerah akan memperoleh penerimaan tambahan yang cukup besar setiap bulannya sehingga kemungkinan beban biaya pendidikan

yang ditanggungnya akan lebih mudah terpenuhi dibandingkan dengan PNS yang belum mendapatkan tunjangan kinerja daerah.

Andaikan PNS tersebut adalah PNS golongan I/a yang telah bekerja selama 5 tahun dengan gaji pokok sebesar Rp 1.336.400,-. Asumsikan PNS tersebut telah menikah (dengan istri yang tidak bekerja) dan memiliki dua orang anak. Penerimaan PNS tersebut per bulan dapat di data sebagai berikut: gaji pokok sebesar Rp 1.336.400,-, tunjangan anak per satu orang sebesar 2% dari gaji pokok sehingga untuk dua orang anak akan diperoleh Rp 53.456,-. Tunjangan umum Rp 175.000,- serta tunjangan pangan (jika dibayar dengan uang) per satu jiwa dibayar Rp. 58.050,- dan dengan empat orang anggota keluarga, PNS tersebut akan mendapat Rp 232.200,-. Jumlah total yang didapatkan adalah Rp 1,797.056,-. Kemudian jumlah tersebut akan dipotong 10% untuk Iuran Wajib Pegawai dan tabungan taperum sebesar Rp 3.000,- maka uang yang akan dibawa pulang oleh PNS tersebut adalah Rp 1.614.350,4. Data besaran gaji dan tunjangan ini didapatkan dari berbagai peraturan yang dikeluarkan pemerintah yang dilihat dalam artikel yang ditulis Setagu (2012: para 2).

Selanjutnya dari jumlah tersebut dihitung uang kebutuhan yang diperlukan sehari-hari berdasarkan asumsi jumlah kebutuhan yang ditulis oleh Agus, R (2008: para. 10). Andaikan untuk makan sekeluarga akan dihabiskan uang sebesar Rp 40.000,- sehari artinya dalam sebulan dibutuhkan alokasi Rp 1.200.000,-, transportasi ke tempat kerja Rp 5.000,-/hari jadi selama 20 hari kerja Rp100.000,-, kebutuhan lain mandi, cuci, komunikasi dialokasikan Rp 200.000,- per bulan. Untuk membiayai kebutuhan dasar saja, PNS tersebut sudah menghabiskan hampir seluruh gajinya sehingga bisa dipastikan bahwa akan sangat sulit bagi PNS tersebut untuk membiayai kebutuhan sekolah anaknya oleh sebab itu sebenarnya pemberian asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS amat diperlukan oleh PNS terutana oleh PNS golongan rendah.

## **BAB 5**

### **SIMPULAN DAN SARAN**

#### **5.1 Simpulan**

Kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS merupakan sebuah kebijakan yang belum terimplementasi meski kebijakan ini telah ada hampir 13 tahun. Untuk mencari tahu mengapa kebijakan tersebut hingga saat ini belum terimplementasi maka peneliti meneliti aspek hukum, politik dan sosial yang mempengaruhi belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ternyata ketiga aspek ini memiliki pengaruh tersendiri terhadap belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS.

Di dalam aspek hukum, ternyata kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS telah *discover* oleh kebijakan lain yang telah ada sehingga para pemangku kepentingan menganggap bahwa kebijakan ini tidak perlu lagi untuk diimplementasikan. Selain mengenai aspek hukum, ternyata kebijakan ini juga mengandung isu politik di dalamnya, yaitu ternyata pemerintah memang memiliki komitmen yang kurang besar untuk mengimplementasikan kebijakan ini sebab kebijakan sendiri dianggap kurang strategis. Selain itu belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS ini juga disebabkan karena adanya kekhawatiran dari beberapa pihak yang mengkhawatirkan kebijakan ini dapat memicu munculnya perasaan cemburu dalam diri masyarakat pada PNS serta anggapan bahwa pemerintah menganakemaskan PNS.

#### **5.1 Saran**

Meninjau mengenai berbagai permasalahan yang mempengaruhi belum terimplementasinya kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS maka peneliti memberikan beberapa saran kepada pihak-pihak terkait:

- Para pembuat kebijakan sebaiknya lebih berhati-hati dalam membuat suatu kebijakan. Kebijakan yang dibuat haruslah masuk akal dan dapat diimplementasikan sebab banyak kebijakan yang tidak dapat diimplementasikan hingga saat ini. Kebijakan seharusnya dibuat dengan memperhatikan kondisi yang ada pada masa kini dan masa depan, bukan hanya berdasarkan idealisme dari pembuat kebijakan semata
- Apabila pemerintah berniat untuk mengimplementasikan kebijakan ini maka sebaiknya pemerintah mengkaji ulang penerima kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS. Apabila pemerintah memang ingin menghindari terjadinya berbagai kecemburuan sosial yang mungkin terjadi maka pemerintah dapat mengarahkan kebijakan ini untuk diberikan kepada PNS dengan golongan rendah yang memang membutuhkan asuransi pendidikan bagi putra-putrinya. Pemilihan *target group* yang benar akan dapat membuat masyarakat lebih dapat menerima implementasi kebijakan apabila *target group* yang dipilih memang tepat.
- Seandainya kebijakan memang tidak akan diimplementasikan maka sebaiknya pemerintah membuat alternatif kebijakan lain yang dapat membantu PNS, terutama PNS golongan rendah, untuk membiayai pendidikan putra-putrinya.

## DAFTAR REFERENSI

### Buku

- Agustino, L. (2006). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Anderson, J. (1979). *Public Policy Making*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Bailey, K. (1994). *Methods of Social Research: Choosing The Research Problem*. New York.
- Bergmann & Scarpello. (2002). *Compensation Decision Making*. Ohio: Thomson Learning.
- Bernardin, J. (2003). *Human Resource Management An Experiential Approach, Third Edition*. New York: McGraw-Hill Companies, Inc.
- Bungin, B. (2001). *Metode Penelitian Kualitatif Aktualisasi Metodologis ke Arah Ragam Varian Kontemporer*. Jakarta : PT. Rajagrafindo Persada.
- Caroy, M. (1994). *Education and Productivity in T. Husen & T.N. Postelwaithe (Eds.), The International encyclopedia of education (Vol. 3, pp. 1690-1695)*. Tarrytown, NY: Elsevier Science.
- Cook, Sarah, et all. (2003). *Social Protection in Asia*. India: Taj Press.
- Crabbe, A. & Leroy, P. (2008). *The Handbook of Environmental Policy Evaluation*. London: Earthscan.
- Darmawi, H. (2004). *Manajemen Asuransi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Djojosoedarso, S. (2003). *Prinsip-Prinsip Manajemen Resiko*. Jakarta: PT Salemba Emban Patria.
- Dror, I. (2011). *A Landscape Study of Micro Insurance Education*. India : MIA.
- Dye, T.R. (1978). *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, Inc.
- Edwards III, G. (1980). *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly, Washington.
- Grindle, M.S. (1980). *Politics and Policy Implementation in The Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Herry, A. (2005). *9 Kunci Sukses Tim Sukses dalam Pilkada Langsung*. Yogyakarta: Galang Press.
- Hillman, A.L. & Jenkner, E. (2004) *.Educating Children in Poor Countries International Monetary Fund: Economic Issue no 33*. Washington D.C: International Monetary Fund Publication Service.
- Irawan, P. (2006). *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta: DIA FISIP UI.

- Islamy, I. (1997). *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kountur, R. (2005). *Metode Penelitian untuk Penulisan Tesis dan Skripsi*. Jakarta: Penerbit PPM.
- Kumar, R. (1999). *Research Methodology: A Step-By-Step Guide for Beginners*. London: SAGE Publications.
- Lester, J.P. & Stewart Jr, J. (1996). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Minneapolis: West Publishing Company.
- Mansyur, S. (2008). *Negara dan Korupsi: Pemikiran Mochtar Lubis atas Negara, Manusia Indonesia dan Perilaku Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Miles, M.B., & Huberman, A.M. (1992). *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.
- Nakamura, R.T. & Smallwood, F. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Nasution, M.E. & Usman, H. (2006). *Proses Penelitian Kuantitatif*. Jakarta: Lembaga Penerbit.
- Neuhaus, R. (1979). *Social Security How it Works in Federal Republic of Germany*. Jerman: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Neuman, L.W. (2007). *Basics of Social Research: Qualitative and Quantitative Approaches, second edition*. Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Nurcholis, H. (2001). *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah (Rev)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Prakoso, D. & Murtika, I.K. (2000). *Hukum Asuransi Indonesia*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Prasetyo, B. & Jannah, L.M. (2008). *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Senduk, S. (2007). *SPKK: Dana Pendidikan Anak*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- Smith, B.L. (2003). *Public Policy and Public Participation: Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy*. Canada: PPHAtlantic.
- Smith, K.B. & Larimer, C.W. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. US: Westview Press.
- Suprpto, T. (2009). *Pengantar Teori dan Manajemen Komunikasi*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Tiihonen, S. (2003). *The History of Corruption in Central Government*. Amsterdam: IOS Press.
- Wahab, S.A. (1997). *Analisis Kebijakanaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

Winarno, B. (2005). *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Republik Indonesia, *Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (Wetboek van Koophandel voor Indonesie) S.1847-23*

Republik Indonesia, *Lampiran Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2012 tentang Perubahan Keempat Belas atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil*, 2012

Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian*, 1992, LN 1992/13

Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian 1999*, LN 1999/169; TLN NOMOR 3890

Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen IV*, 2012

### **Sumber Lain**

#### **Skripsi dan Tesis**

Wardana, W. (2004). *Strategi Komunikasi Pemasaran Produk Asuransi Pendidikan Sequis Life (Studi Kasus pada Komunikasi Pemasaran KIDS PLAN)*. Depok: Tesis FISIP Universitas Indonesia Tahun 2004.

Inayah. (2010). *Studi Persepsi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pengelolaan Aset Daerah di Kota Tangerang*. Depok: Tesis FISIP Universitas Indonesia Tahun 2004.

Felani, R. (2007). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Peruntukkan Lahan (Studi Kasus: Pembangunan Poin Square)*. Depok: Skripsi FISIP Universitas Indonesia Tahun 2004.

### **Website**

Asosiasi Asuransi Jiwa Indonesia. (2010). *Pusat Informasi*. 15 April 2012. <<http://www.aaji.or.id/InfoCenter/Guidelines.aspx>>

Bataviase. (2010). *Kasus Korupsi 2010 Meningkat*. 11 November 2011 <<http://bataviase.co.id/node/579375>>

BCA Finance. (2012). *Tanggung Jawab Sosial*. 13 April 2012. <[http://www.bcafinance.co.id/profile/Tanggung\\_Jawab\\_Sosial.html](http://www.bcafinance.co.id/profile/Tanggung_Jawab_Sosial.html)>

- Cilo, H. Mei (2009). *Pengertian Asuransi*. 26 Desember 2011. <<http://www.perfspot.com/docs/doc.asp?id=84714>>
- Damayanti, R & Putu, G . (2010). *Maksimalkan CSR dari Kebun Tebu*. 13 April 2012. <<http://www.radarlamteng.com/mod.php?mod=publisher&op=viewarticle&cid=1&artid=9659>>
- Daniel, W. (2009). *95% PNS Korupsi Karena Kebutuhan*. 20 Oktober 2011. <<http://finance.detik.com/read/2009/03/31/105340/1107593/4/95-pns-korupsi-karena-kebutuhan>>
- El Hida, R. (2009). *Belanja Pegawai APBN 2010 Naik Rp 25 Triliun untuk Remunerasi*. 29 Desember 2011. <<http://finance.detik.com/read/2009/11/04/105011/1234787/4/belanja-pegawai-apbn-2010-naik-rp-25-triliun-untuk-remunerasi>>
- Herlambang, A. (2009). *Latar Belakang Pentingnya Asuransi Pendidikan*. 26 Desember 2011. <<http://perencanaankeuangan123.com/>>
- Ichsan, A.S. (2011). *Anggaran Pendidikan 2011 Masih Jadi Keranjang Sampah*. 16 Januari 2012. <<http://www.republika.co.id/berita/pendidikan/berita-pendidikan/11/12/28/1wws6f-fitra-anggaran-pendidikan-2011-masih-jadi-keranjang-sampah>>
- Khalila, K.S. (2011). *Kenapa PNS Korupsi?* 20 November 2011. <<http://m.mippin.com/link/delivrstory.jsp?&id=251605&c=-1&s=3&pv=0&sid=353952096&check=1&z=1@132180180224875>>
- Marmuksinudin, U. (2011). *Anak PNS Golongan 1 Terima Santunan*. <<http://www.seputar-indonesia.com/ediscetak/content/view/423789/>>
- Miraza, B. (2010). *SDA Tidak Lebih Penting dari SDM*. 14 Juni 2012. <[http://www.waspada.co.id/index.php?option=com\\_content&view=article&id=163054:sda-tidak-lebih-penting-dm&catid=25:artikel&Itemid=44](http://www.waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=163054:sda-tidak-lebih-penting-dm&catid=25:artikel&Itemid=44)>
- Muttaqin, T. (2009). *Pembaruan Birokrasi: Ikhtiar Mewujudkan PNS yang Bersih dan Profesional*. 12 Desember 2011. <<http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8486/>>
- Ode, S. (2010). *Pengertian Premi Asuransi*. 15 April 2012. <<http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/presenting/2063124-pengertian-premi-asuransi/#ixzz1v0YYtLGU>>
- Pravita R.K.N, S. (2011). *Menkeu: Defisit APBN 2010 Capai Rp 39,5 triliun*. 29 Desember 2011. <<http://www.bisnis.com/articles/menkeu-defisit-apbn-2010-capai-rp39-5-triliun-1>>
- Prudential. (2011). *Pentangkah Asuransi Pendidikan itu?* 26 Desember 2011. <<http://alwayslistening.info/asuransi-pendidikan/>>
- R, Agus. (2008). *PNS Perlu Kecerdasan Finansial*. 11 November 2011. <<http://kppnsemarang2.com/media.php?module=detailopini&id=27>>
- Raharjo, Y & Hindarmanto, I.K.. (2003). *Target Groups dalam Pelaksanaan Jaring Pengaman Sosial dalam Sistem Perlindungan dan Jaminan Sosial*

(*Suatu Kajian Awal*). Direktorat Kependudukan, Kesejahteraan Sosial, Dan Pemberdayaan Perempuan Bappenas. 11 Januari 2012. <[www.bappenas.go.id/get-file-server/node/343/](http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/343/)>

Redaksi Koruptor Indonesia. (2011). *Sekitar 60 Persen PNS Korupsi*. 11 November 2011. <<http://www.koruptorindonesia.com/2011/08/sekitar-60-persen-pns-korupsi/>>

Redaksi Sip Bulletin. (2011). *Presiden PKS : Mahalnya Biaya Pendidikan Suburkan Korupsi*. 11 November 2011 <[http://www.sipbulletin.com/berita/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3381:-presiden-pks--mahalnya-biaya-pendidikan-suburkan-korupsi&catid=61:tanah-air&Itemid=100](http://www.sipbulletin.com/berita/index.php?option=com_content&view=article&id=3381:-presiden-pks--mahalnya-biaya-pendidikan-suburkan-korupsi&catid=61:tanah-air&Itemid=100)>

Redaksi, *Deklarasi Universal Hak-Hak Asasi Manusia*. 12 April 2012. <[www.kontras.org/baru/Deklarasi%20Universal%20HAM.pdf](http://www.kontras.org/baru/Deklarasi%20Universal%20HAM.pdf)>

Rini, M. (2009). *Pilih Tabungan atau Asuransi Pendidikan*. 29 Desember 2011. <<http://www.perencanaankeuangan.com/files/Tab.Pend.vs.Ass.Pend.html>>

Saliman. (2010). *Peningkatan Loyalitas Pegawai Negeri Sipil Melalui Optimalisasi Jaminan Kesejahteraan Hidup*. 25 Desember 2011 <<http://3A%2F%2Fstaff.uny.ac.id%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fpenelitian%2FSaliman%2C%2520 Drs.%2520M.Pd.%2FLOYALITAS%2520 PNS.pdf>>

Setagu. (2012). *Kebijakan Remunerasi Tahun 2012*. 6 Juli 2012. <<http://setagu.net/opini/kebijakan-remunerasi-tahun-2013>>

Suara Merdeka. (2011). *Gaji PNS Naik 10 Persen Pada 2012*. 20 Oktober 2011 <<http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2011/08/17/93864/Gaji-PNS-Naik-10-Persen-Pada-2012>>

Survey Gaji. (2012). *Gaji Pegawai Sektor Swasta dan Publik*. 4 Juli 2012 <<http://www.gajimu.com/main/gaji/kisaran-gaji/pajak-1>>

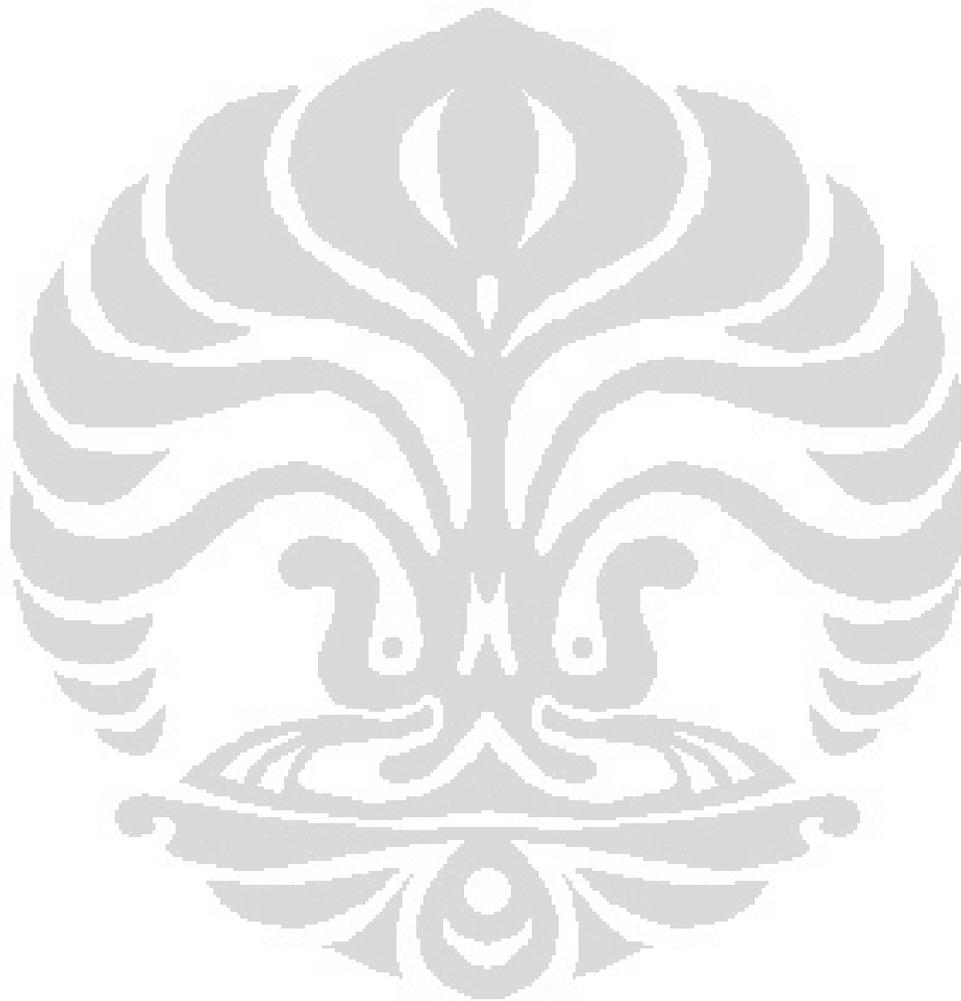
Universitas Bina Nusantara. (2010). *Prinsip Asuransi*. 12 Januari 2012. <[https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:8Iu\\_8Tn3npIJ:repository.binus.ac.id/content/MG234/MG23466977.ppt+prinsip+asuransi&hl=id&gl=id&pid=bl&srcid=ADGEESinK5c9CaF8asnWLWSuEBU9hC4TID-uwut1ZmpLUuTxgxJdTHE1dhAVnEyAOY6KAJ5STQYIN2RUNxp74DDVlaxryx3MYDtI9zad0n\\_0vXLZk2\\_pXghYIv6th5mT1yVIDzFd-Fuc&sig=AHIEtbSaepEKuDKTFWZAIuy8gxAZ63-ntp](https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:8Iu_8Tn3npIJ:repository.binus.ac.id/content/MG234/MG23466977.ppt+prinsip+asuransi&hl=id&gl=id&pid=bl&srcid=ADGEESinK5c9CaF8asnWLWSuEBU9hC4TID-uwut1ZmpLUuTxgxJdTHE1dhAVnEyAOY6KAJ5STQYIN2RUNxp74DDVlaxryx3MYDtI9zad0n_0vXLZk2_pXghYIv6th5mT1yVIDzFd-Fuc&sig=AHIEtbSaepEKuDKTFWZAIuy8gxAZ63-ntp)>

Widiyanto, Y & Husaini, A. (2010). *Personal Finance*. 11 November 2011. <<http://personalfinance.kontan.co.id/v2/read/1285653760/48053/Biaya-Pendidikan-Naik-20-Setahun-Siapkan-Sejak-Dini->>

**Karya Nonpublikasi**

Badan Kepegawaian Negara. (2007). *Kajian Perumusan Kebijakan tentang Asuransi Pendidikan bagi Putra-Putri Pegawai Negeri Sipil*. Belum dipublikasikan

Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar; Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. *Buku Saku Panduan Program Bantuan Operasional Sekolah*. Tidak diterbitkan



**DAFTAR RIWAYAT HIDUP**

Nama : Puspita Larasati  
Tempat dan Tanggal Lahir : Yogyakarta, 16 September 1989  
Alamat : Jl. Cempedak no 42 Gedung Meneng Bandar  
Lampung  
Nomor Telepon : 085693037293  
Email : little\_mion@yahoo.com  
Nama Orang Tua : Ayah : Alm. Ir. Syahrial Busyro  
Ibu : Dra. Budi Jayanti

**Riwayat Pendidikan Formal:**

SD : SD Al-Kautsar Bandar Lampung  
SMP : SLTPN 2 Bandar Lampung  
SMA : SMAN 2 Bandar Lampung  
S1 : Universitas Negeri Yogyakarta  
Universitas Indonesia

BAB IV  
SIMULASI KEBIJAKAN PEMBERIAN BANTUAN  
DAN ASURANSI PENDIDIKAN

Setelah mempelajari teori dan mencermati data yang ada, selanjutnya dalam bab ini disampaikan bagaimana kebijakan asuransi pendidikan bagi putra-putri PNS hendak diberikan. Simulasi terdiri atas dua jenis, yakni pemberian bantuan pendidikan (langsung) dan bantuan pendidikan dalam bentuk asuransi.

**A. BANTUAN PENDIDIKAN**

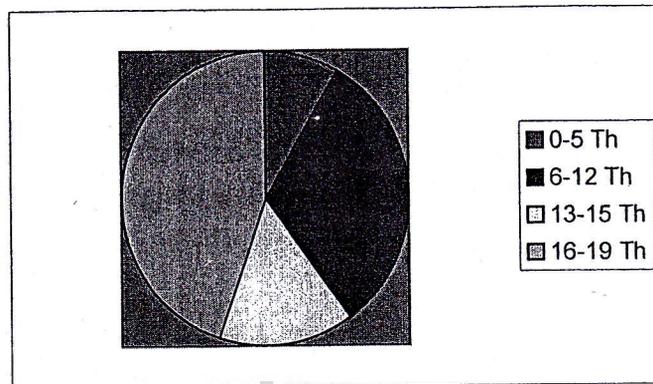
Bantuan pendidikan maksudnya adalah bantuan yang diberikan oleh pemerintah bagi putra-putri PNS secara langsung melalui PNS yang bersangkutan. Berdasarkan data BKN (2007), kelompok umur Anak (Putra-Putri) PNS disajikan sebagai berikut: 0-5 Th; 6-12 Th; 13-15 Th; 16-25 Th. Data selengkapnya disajikan pada tabel di bawah ini.

Table 4.1  
Jumlah Anak PNS Tahun 2007

No	Jenis Kepegawaian	Usia				Jumlah
		0-5 Th	6-12 Th	13-15 Th	16-19 Th	
1	PNS Pusat	89983	324122	158565	464164	1036834
2	PNSD Prop	75314	91516	55359	189743	411932
3	PNSD Kab/Kota	307211	885291	543198	1682148	3417848
	Jumlah	472508	1300929	757122	2336055	4866614

Sumber: BKN, 2007

Komposisi jumlah anak PNS pada tabel di atas akan semakin jelas dalam tampilan diagram berikut.



Gambar 1.

### Diagram Komposisi Jumlah Anak PNS Menurut Kelompok Umur

Data tersebut selanjutnya digunakan untuk melakukan simulasi bantuan pendidikan dengan tepat bagi putra-putri PNS. Pengelompokan umur tersebut digunakan sebagai dasar untuk menentukan: 1) tingkatan sekolah; dan 2) besarnya bantuan pendidikan yang hendak diberikan. Secara umum, seorang anak masuk Sekolah Taman Kanak-Kanak pada usia 4-5 tahun, usia masuk Sekolah Dasar adalah 6-7 tahun, usia masuk Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama adalah 11-12 tahun, usia masuk Sekolah Lanjutan Tingkat Atas adalah 13-14 tahun, dan usia masuk Perguruan Tinggi adalah 16 tahun ke atas.

Table 4.2  
Kelompok Umur dan Jenis Sekolah Putra-Putri PNS

No	Kelompok Umur Putra-Putri PNS	Jenis Sekolah yang akan dimasuki atau sedang diduduki
1	0 - 5 th	Taman Kanak-Kanak
2	6 - 9 th	Sekolah Dasar
3	10 - 12 th	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
4	13 - 15 th	Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
5	16 th ke atas	Perguruan Tinggi

Sumber: Asumsi Tim.

### 1. Simulasi Jumlah Bantuan Pendidikan Alternatif-1

Pada simulasi ini jumlah bantuan yang diberikan diasumsikan: 1) setiap anak balita yang akan memasuki sekolah Taman Kanak-Kanak atau sedang duduk di bangku sekolah TK mendapat bantuan pendidikan sebesar rp 500.000. 2) Setiap anak usia 6-9 tahun yang akan

memasuki atau sedang duduk di bangku Sekolah Dasar mendapat batuan pendidikan sebesar 1 (satu) juta rupiah. 3) Setiap anak usia 10-12 tahun yang akan memasuki atau sedang duduk di Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama mendapat batuan pendidikan sebesar 1 (satu) juta rupiah. 4) Setiap anak usia 13-15 tahun yang akan memasuki atau sedang duduk di Sekolah Lanjutan Tingkat Atas mendapat batuan pendidikan sebesar 2 (dua) juta rupiah. 5) Setiap anak usia di atas 16 tahun yang akan memasuki Perguruan Tinggi atau sedang duduk di bangku Perguruan Tinggi mendapat batuan pendidikan sebesar 5 (lima) juta rupiah.

Tabel 4.3  
Jumlah Bantuan Pendidikan Alternatif-1

No	kel umur	jumlah	sekolah	b.p. alt- 1(ribu rp)	jumlah (ribu rp)
1	0-5 th	472508	TK	500	236254000
2	6-12 Th	1300929	SD/SLTP	1000	1300929000
3	13-15 Th	757122	SLTA	2000	1514244000
4	16-25 th	2336055	PT	5000	11680275000
	jumlah	4866614			14731702000

Dengan asumsi jumlah anak PNS dan besarnya bantuan tersebut, maka jumlah dana yang dibutuhkan untuk anak sekolah masing-masing adalah:

- Masuk/Sekolah TK =  $472.508 \text{ orang} \times \text{rp } 500.000 = \text{rp } 236.254.000.000$  (dua ratus tiga puluh enam milyar dua ratus lima puluh empat juta rupiah).
- Masuk/Sekolah SD dan SLTP =  $1.300.929 \text{ orang} \times \text{rp } 1 \text{ juta} = \text{rp } 1.300.929.000.000$  (satu trilyun tiga ratus milyar lima sembilan ratus dua puluh sembilan juta rupiah).
- Masuk/Sekolah SLTA =  $757.122 \text{ orang} \times \text{rp } 2 \text{ juta} = \text{rp } 1.514.244.000.000$  (satu trilyun lima ratus empat belas milyar dua ratus empat puluh juta rupiah).

Dengan asumsi jumlah anak PNS dan besarnya bantuan tersebut, maka jumlah dana yang dibutuhkan untuk anak sekolah masing-masing adalah:

- a. Masuk/Sekolah TK =  $472.508 \text{ orang} \times \text{rp } 750.000 = \text{rp } 354.381.000.000$  (tiga ratus lima puluh empat milyar tiga ratus delapan puluh satu juta rupiah).
- b. Masuk/Sekolah SD dan SLTP =  $1.300.929 \text{ orang} \times \text{rp } 1,5 \text{ juta} = \text{rp } 1.951.393.500.000$  (satu trilyun sembilan ratus lima puluh satu milyar tiga ratus sembilan puluh tiga juta lima ratus ribu rupiah).
- c. Masuk/Sekolah SLTA =  $757.122 \text{ orang} \times \text{rp } 3 \text{ juta} = \text{rp } 2.271.366.000.000$  (dua trilyun dua ratus tujuh puluh satu milyar tiga ratus enam puluh enam juta rupiah).
- d. Masuk Perguruan Tinggi =  $2.336.055 \text{ orang} \times \text{rp } 7,5 \text{ juta} = \text{rp } 17.520.412.500.000$  (tujuh belas trilyun lima ratus dua puluh milyar empat ratus dua belas juta lima ratus ribu rupiah).

Jumlah dana yang harus dialokasikan pemerintah untuk bantuan pendidikan menurut simulasi ini adalah sebesar rp 22.097.553.000.000 (dua puluh dua trilyun sembilan puluh tujuh milyar lima ratus lima puluh tiga juta rupiah).

### 3. Simulasi Jumlah Bantuan Pendidikan Alternatif-3

Pada simulasi ini jumlah bantuan yang diberikan diasumsikan: 1) setiap anak balita yang akan memasuki sekolah Taman Kanak-Kanak atau sedang duduk di bangku sekolah TK mendapat bantuan pendidikan sebesar rp 100.000. 2) Setiap anak usia 6-9 tahun yang akan memasuki atau sedang duduk di bangku Sekolah Dasar mendapat bantuan pendidikan sebesar 2,5 juta rupiah. 3) Setiap anak usia 10-12 tahun yang akan memasuki atau sedang duduk di Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama mendapat bantuan pendidikan sebesar 2,5 juta rupiah.

4) Setiap anak usia 13-15 tahun yang akan memasuki atau sedang duduk di Sekolah Lanjutan Tingkat Atas mendapat bantuan pendidikan sebesar 4,5 juta rupiah. 5) Setiap anak usia di atas 16 tahun yang akan memasuki Perguruan Tinggi atau sedang duduk di bangku Perguruan Tinggi mendapat bantuan pendidikan sebesar 9 juta rupiah.

Tabel 4.5  
Jumlah Bantuan Pendidikan Alternatif-3

No	kel umur	jumlah	sekolah	b.p. alt-3 (ribu rp)	jumlah (ribu rp)
1	0-5 th	472508	TK	1000	472508000
2	6-12 Th	1300929	SD/SLTP	2500	3252322500
3	13-15 Th	757122	SLTA	4500	3407049000
4	16-25 th	2336055	PT	9000	21024495000
	jumlah	4866614			28156374500

Dengan asumsi jumlah anak PNS dan besarnya bantuan tersebut, maka jumlah dana yang dibutuhkan untuk anak sekolah masing-masing adalah:

- Masuk/Sekolah TK =  $472.508 \text{ orang} \times \text{rp } 100.000 = \text{rp } 472.508.000.000$  (empat ratus tujuh puluh dua milyar lima ratus delapan juta rupiah).
- Masuk/Sekolah SD dan SLTP =  $1.300.929 \text{ orang} \times \text{rp } 2,5 \text{ juta} = \text{rp } 3.252.322.500.000$  (tiga trilyun dua ratus lima puluh dua milyar lima ratus juta rupiah).
- Masuk/Sekolah SLTA =  $757.122 \text{ orang} \times \text{rp } 4,5 \text{ juta} = \text{rp } 3.407.049.000.000$  (tiga trilyun empat ratus tujuh milyar empat puluh sembilan juta rupiah).
- Masuk Perguruan Tinggi =  $2.336.055 \text{ orang} \times \text{rp } 9 \text{ juta} = \text{rp } 21.024.495.000.000$  (dua puluh satu trilyun dua puluh empat milyar empat ratus sembilan puluh lima juta rupiah).

Jumlah dana yang harus dialokasikan pemerintah untuk bantuan pendidikan menurut simulasi ini adalah sebesar rp 28.156.374.500.000

(dua puluh delapan trilyun seratus lima puluh enam milyar tiga ratus tujuh puluh empat juta lima ratus ribu rupiah).

#### 4. Simulasi Jumlah Bantuan Pendidikan Alternatif-4

Pada simulasi ini jumlah bantuan yang diberikan diasumsikan: 1) setiap anak balita yang akan memasuki sekolah Taman Kanak-Kanak atau sedang duduk di bangku sekolah TK mendapat bantuan pendidikan sebesar rp 1,5 juta. 2) Setiap anak usia 6-9 tahun yang akan memasuki atau sedang duduk di bangku Sekolah Dasar mendapat bantuan pendidikan sebesar 3 juta rupiah. 3) Setiap anak usia 10-12 tahun yang akan memasuki atau sedang duduk di Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama mendapat bantuan pendidikan sebesar 3 juta rupiah. 4) Setiap anak usia 13-15 tahun yang akan memasuki atau sedang duduk di Sekolah Lanjutan Tingkat Atas mendapat bantuan pendidikan sebesar 5 juta rupiah. 5) Setiap anak usia di atas 16 tahun yang akan memasuki Perguruan Tinggi atau sedang duduk di bangku Perguruan Tinggi mendapat bantuan pendidikan sebesar 11 juta rupiah.

Tabel 4.6  
Jumlah Bantuan Pendidikan Alternatif-4

No	kel umur	jumlah	sekolah	b.p alt-4 (ribu rp)	jumlah (ribu rp)
1	0-5 th	472508	TK	1500	708762000
2	6-12 Th	1300929	SD/SLTP	3000	3902787000
3	13-15 Th	757122	SLTA	5000	3785610000
4	16-25 th	2336055	PT	11000	25696605000
	jumlah	4866614			34093764000

Dengan asumsi jumlah anak PNS dan besarnya bantuan tersebut, maka jumlah dana yang dibutuhkan untuk anak sekolah masing-masing adalah:

- a. Masuk/Sekolah TK =  $472.508 \text{ orang} \times \text{rp } 1.500.000 = \text{rp } 708.762.000.000$  (tujuh ratus delapan milyar tujuh ratus enam puluh dua juta rupiah).

- b. Masuk/Sekolah SD dan SLTP =  $1.300.929 \text{ orang} \times \text{rp } 3 \text{ juta} = \text{rp } 3.902.787.000.000$  (tiga trilyun sembilan ratus dua milyar tujuh ratus delapan puluh tujuh juta rupiah).
- c. Masuk/Sekolah SLTA =  $757.122 \text{ orang} \times \text{rp } 5 \text{ juta} = \text{rp } 3.785.610.000.000$  (tiga trilyun tujuh ratus delapan puluh lima milyar enam ratus sepuluh juta rupiah).
- d. Masuk Perguruan Tinggi =  $2.336.055 \text{ orang} \times \text{rp } 11 \text{ juta} = \text{rp } 25.696.605.000.000$  (dua puluh lima trilyun enam ratus sembilan puluh enam milyar enam ratus lima juta rupiah).

Jumlah dana yang harus dialokasikan pemerintah untuk bantuan pendidikan menurut simulasi ini adalah sebesar rp 34.093.764.000.000 (tiga puluh empat trilyun sembilan puluh tiga milyar tujuh ratus enam puluh empat juta rupiah).

## B. ASURANSI PENDIDIKAN

Kata "asuransi pendidikan" sebagaimana dijelaskan pada bab terdahulu tercantum dalam UU Nomor 43 Tahun 1999. Secara umum (bukan penjelasan dari UU tersebut), pengertian asuransi pendidikan adalah asuransi plus investasi untuk pendidikan. Asuransi pendidikan, produk dasarnya asuransi sehingga lebih tepat disebut asuransi jiwa, maka asuransi pendidikan ini sebetulnya tidak berbeda jauh dengan produk asuransi jiwa lainnya. Yaitu program yang akan memberikan keluarga pegawai manfaat jika terjadi resiko kematian. Manfaat yang diterima biasanya adalah santunan dan hasil investasi untuk biaya pendidikan. Namun jika tidak terjadi resiko kematian, maka asuransi akan memberikan sejumlah beasiswa pendidikan yang tidak lain berasal dari investasi nasabah berupa premi yang sudah dibayarkan.

Sebagai produk asuransi, investasi ini tidak bisa dicairkan setiap saat. Investasi ini baru bisa dicairkan dengan dua kondisi. Pertama, yaitu

#### A. Peserta Asuransi.

Peserta asuransi pendidikan adalah seluruh Pegawai Negeri, baik PNS Daerah maupun PNS Pusat, dengan ketentuan bahwa setiap peserta hanya dapat klaim asuransi pendidikan sebanyak 2 (dua) anak dan apabila suami isteri bersetatus sebagai PNS, maka klaim dapat didapat dari salah satu dari suami isteri tersebut serta apabila sampai dengan memasuki masa usia pension, PNS tersebut tidak memanfaatkan klaim asuransi maka PNS yang bersangkutan akan menerima Premi yang telah dimasukan selama ini ditambah dengan pengembangannya.

#### B. Besarnya Premi yang harus dibayar.

Dari data putra putri pegawai negeri sipil diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa usia PNS yang ada berkisar di usia 30 tahun hingga 35 tahun, yang itu artinya jika masa bakti seorang pns sampai dengan usia 56 tahun hingga 60 tahun akan mempunyai masa iur antara 20 tahun. Dari masa iur 20 tahun tersebut seorang PNS akan dapat menggunakan dananya untuk biaya sekolah adalah sebagai berikut :

NO	MASA SEKOLAH	DANA YANG DITERIMA
1	Sekolah Dasar	10 % dari uang pertanggungan
2	SLTP	20 %
3	SLTA	30 %
4	PERGURUAN TINGGI	40 %

Adapun besar prakiraan premi yang dibayar adalah sebagaimana dalam lampiran laporan ini. ( besaran dapat dipilih dari beberapa alternatif yang ada).

**Contoh 1.**

Apabila seorang PNS mengikuti program ini dengan masa pertanggungan 10 tahun dan besar premi yang dibayar Rp. 50.000,- maka PNS tersebut mendapatkan haknya sebagai berikut :

Besar pertanggungan yang diambil dengan masa 10 Tahun dan premi Rp. 50.000,- maka ia akan menerima dana sebesar Rp. 8.234.937,- dengan rincian sebagai berikut :

1. Pada saat anaknya memasuki sekolah SD menerima Rp. 823.494,-
2. Pada saat anaknya memasuki sekolah SLTP menerima Rp.1.646.987,-
3. Pada saat anaknya memasuki sekolah SLTA menerima Rp.2.470.481,-
4. Pada saat memasuki perguruan tinggi akan menerima Rp.3.293.974,-

**Contoh 2.**

Apabila seorang PNS mengikuti program ini dengan masa pertanggungan 10 tahun dan besar premi yang dibayar Rp. 100.000,- maka PNS tersebut mendapatkan haknya sebagai berikut :

Besar pertanggungan yang diambil dengan masa 10 Tahun dan premi Rp. 100.000,- maka ia akan menerima dana sebesar Rp. 16.429.874,- dengan rincian sebagai berikut :

1. Pada saat anaknya memasuki sekolah SD menerima Rp. 1.642.987,-
2. Pada saat anaknya memasuki sekolah SLTP menerima Rp.3.285.975,-
3. Pada saat anaknya memasuki sekolah SLTA menerima Rp.4.928.962,-
4. Pada saat memasuki perguruan tinggi akan menerima Rp.6.571.950,-

**Contoh 3.**

Apabila seorang PNS mengikuti program ini dengan masa pertanggungan 20 tahun dan besar premi yang dibayar Rp. 50.000,- maka PNS tersebut mendapatkan haknya sebagai berikut :

Besar pertanggungan yang diambil dengan masa 20 Tahun dan premi Rp. 50.000,- maka ia akan menerima dana sebesar Rp. 23.217.555,- dengan rincian sebagai berikut :

1. Pada saat anaknya memasuki sekolah SD menerima Rp. 2.321.755,-
2. Pada saat anaknya memasuki sekolah SLTP menerima Rp.4.643.511,-
3. Pada saat anaknya memasuki sekolah SLTA menerima Rp.6.965.267,-
4. Pada saat memasuki perguruan tinggi akan menerima Rp.9.287.022,-

**Contoh 4.**

Apabila seorang PNS mengikuti program ini dengan masa pertanggungan 20 tahun dan besar premi yang dibayar Rp. 100.000,- maka PNS tersebut mendapatkan haknya sebagai berikut :

Besar pertanggungan yang diambil dengan masa 20 Tahun dan premi Rp. 100.000,- maka ia akan menerima dana sebesar Rp. 46.435.110,- dengan rincian sebagai berikut :

1. Pada saat anaknya memasuki sekolah SD menerima Rp. 4.643.511,-
2. Pada saat anaknya memasuki sekolah SLTP menerima Rp.9.287.022,-
3. Pada saat anaknya memasuki sekolah SLTA menerima Rp.13.930.533,-
4. Pada saat memasuki perguruan tinggi akan menerima Rp.18.574.044,-

ANGGARAN FUNGSI PENDIDIKAN TAHUN 2010-2012

(milyar rupiah)

KOMPONEN ANGGARAN PENDIDIKAN	APBN 2010		APBN 2011		APBN 2012 (UU22/2011)
	APBN (UU47/2009)	APBNP (UU2/2010)	APBN (UU10/2010)	APBNP (UU11/2011)	
<b>A Belanja Pemerintah Pusat</b>	<b>89.744,35</b>	<b>96.480,26</b>	<b>89.744,35</b>	<b>105.356,36</b>	<b>102.518,32</b>
1 Kementerian Pendidikan Nasional	54.704,32	62.955,22	55.582,10	67.344,11	64.350,86
2 Kementerian Agama	23.663,57	26.524,52	27.263,21	30.363,21	32.007,51
3 18 K/L lainnya	4.802,12	7.000,52	6.899,03	7.649,03	6.159,96
<b>B Transfer ke Daerah</b>	<b>126.367,58</b>	<b>127.749,03</b>	<b>158.234,13</b>	<b>158.966,53</b>	<b>186.439,48</b>
1 Anggaran Pendidikan dalam DBH	617,05	748,50	762,99	882,38	815,61
2 DAK Pendidikan	9.334,88	9.334,88	10.041,30	10.041,30	10.041,30
3 Anggaran Pendidikan dalam DAU	95.923,07	95.923,07	104.289,78	104.289,78	113.855,50
4 Dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD	5.800,00	5.800,00	3.696,17	3.696,17	2.898,90
5 Tunjangan Profesi Guru	10.994,89	10.994,89	18.537,68	18.537,69	30.559,80
6 Anggaran Pendidikan dalam OTSUS	2.309,88	2.309,88	2.706,40	2.706,39	3.285,77
7 Dana Insentif Daerah	1.387,80	1.387,80	1.387,80	1.387,80	1.387,80
8 Bantuan Operasional Sekolah (BOS)	-	-	16.812,00	16.812,00	23.594,80
9 Dana Infrastruktur Pendidikan	-	1.250,00	-	613,00	-
<b>C Dana Pengembangan Pendidikan Nasional</b>	<b>-</b>	<b>1.000,00</b>	<b>1.000,00</b>	<b>2.617,70</b>	<b>1.000,00</b>
<b>Total Anggaran Fungsi Pendidikan</b>	<b>209.537,59</b>	<b>225.229,30</b>	<b>248.978,49</b>	<b>266.940,60</b>	<b>289.957,81</b>
	20,00%	20,00%	20,25%	20,21%	20,20%
<b>TOTAL BELANJA NEGARA</b>	<b>1.047.666,04</b>	<b>1.126.146,31</b>	<b>1.229.558,50</b>	<b>1.320.751,30</b>	<b>1.435.406,72</b>

## REKAPITULASI APBN DAN APBD KEMDIKBUD 2012

NO	PROGRAM	DIPA AWAL 2012	APBN	TOTAL 2012
1	DUKUNGAN MANAJEMEN DAN PELAKSANAAN TUGAS TEKNIS LAINNYA	1.226.681.053	103.800.000	1.330.481.053
2	PENGAWASAN DAN PENINGKATAN AKUNTABILITAS APARATUR	184.715.142	-	184.715.142
3	PENDIDIKAN DASAR	17.678.618.124	1.468.496.014	19.147.114.138
4	PENDIDIKAN TINGGI	32.606.655.754	6.352.000.000	38.958.655.754
5	PENDIDIKAN ANAK USIA DINI NON FORMAL DAN INFORMAL	2.756.643.971	207.500.000	2.964.143.971
6	PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN	1.167.749.754	115.000.000	1.282.749.753
7	PENDIDIKAN MENENGAH	5.684.190.175	3.380.540.260	9.064.730.435
8	PENGEMBANGAN DAN PEMBINAAN BAHASA DAN SASTRA	226.259.014	31.500.000	257.759.014
9	PENGEMBANGAN SDM PENDIDIKAN DAN PENJAMINAN MUTU PENDIDIKAN	2.819.343.446	43.000.000	2.862.343.446
10	PROGRAM PELESTARIAN BUDAYA	*)	1.127.100.000	1.127.100.000
TOTAL		64.350.856.433	12.828.936.274	77.179.792.707
*)	PROGRAM PELESTARIAN BUDAYA (BUDPAR)	544.000.000	1.127.100.000	1.671.100.000
TOTAL (TERMASUK *)		64.894.856.433	12.828.936.274	77.723.792.707

USULAN RENCANA KERJA DAN ANGGARAN TAHUN 2010.  
DITJEN MANAJEMEN PENDIDIKAN DASAR DAN MENENGAH

SATKER : DIREKTORAT PEMBINAAN TK DAN SD

(dalam ribuan rupiah)

KODE	PROGRAM/KEGIATAN	USULAN PERUBAHAN			
		SASARAN	SATUAN	BIAYA SATUAN	JUMLAH
1	2	3	4	5	6
	<b>PROGRAM PENDIDIKAN ANAK USIA DINI</b>				<b>325.000.000</b>
	<b>PERLUASAN DAN PEMERATAAN AKSES</b>				<b>147.518.670</b>
	<b>a. Sarana Prasarana</b>				<b>147.518.670</b>
1	Subsidi UGB TK Pembina Kecamatan/ Kabupaten	67	TK	587.949	39.392.550
2	Subsidi Pembangunan RKB dan Meubelair TK	250	TK	92.552	23.138.120
3	Subsidi TK-SD Satu Atap	500	TK-SD	120.770	60.385.000
4	Subsidi Pembangunan TK Pedesaan.	150	TK	164.020	24.603.000
	<b>PENINGKATAN MUTU, RELEVANSI, DAN DAYA SAING</b>				<b>177.481.330</b>
	<b>a. Sarana Prasarana</b>				<b>139.701.741</b>
1	Subsidi Peningkatan Mutu TK	100	TK	42.848	4.284.810
2	Subsidi Sarana Pembelajaran dan Alat Bermain/peraga TK	1.875	TK	67.151	125.908.620
3	Pembinaan Program Pembelajaran TK	1.358	ORG	7.000	9.508.311
	<b>b. Olimpiade dan Kompetisi</b>				<b>12.604.735</b>
1	Lomba Kreativitas , Lomba Gugus TK Tingkat Provinsi	4.306	SISWA	1.628	7.010.575
2	Lomba Kreativitas , Lomba Gugus TK Tingkat Nasional	429	SISWA	13.040	5.594.160
	<b>c. Semiloka Peningkatan Mutu TK</b>				<b>9.920.340</b>
1	Semiloka TK-SD Satu Atap, TK Pedesaan, dan Advokasi Kurikulum TK	1.344	ORG	7.382	9.920.340
	<b>d. Penunjang Lainnya</b>				<b>15.254.514</b>
1	Koordinasi dan Sinkronisasi Program TK	530	KAB/ KOT/ PROV	7.685	4.073.000
2	Monitoring dan Evaluasi Program Pembinaan TK	33	Prov	213.727	7.053.000
3	Manajemen Pendukung Kegiatan	3	KEG	1.376.171	4.128.514
	<b>PROGRAM WAJIB BELAJAR PENDIDIKAN DASAR SEMBILAN TAHUN</b>				<b>12.116.020.389</b>
	<b>PERLUASAN DAN PEMERATAAN AKSES</b>				<b>11.729.130.096</b>
	<b>a. Pendanaan</b>				<b>11.686.248.796</b>
1	Bantuan Operasional Sekolah BOS SD (BOS Tunai dan BOS Buku)	27.673.587	SISWA	398	11.002.605.552
	Bantuan Operasional Sekolah (BOS) SD (Kota)				
	Bantuan Operasional Sekolah (BOS) SD (Kabupaten)				
2	Subsidi Penyelenggaraan Kelas Layanan Khusus (Retrieval) SD	70	SD	69.166	4.841.600
3	Subsidi paket belajar siswa KLK (Retrieval) SD	1.540	SISWA	1.000	1.540.000
4	Penyediaan Beasiswa bagi Siswa Miskin Jenjang SD	1.796.800	SISWA	377	677.261.644
	<b>b. Sarana Prasarana</b>				<b>42.881.300</b>
1	Subsidi Rehabilitasi ruang kelas /Pembangunan Ruang Kelas Baru	500	RK	85.763	42.881.300
	<b>PENINGKATAN MUTU, RELEVANSI, DAN DAYA SAING</b>				<b>293.399.115</b>
	<b>a. Standardisasi</b>				<b>70.878.950</b>
1	Peningkatan Mutu Pembelajaran Bahasa Indonesia & Bahasa Inggris (Kelas Tinggi)	12	PROV	2.258.804	27.105.650
2	Peningkatan Mutu Pembelajaran Matematika & IPA	696	PROV	59.253	41.240.400
3	Pendidikan dan Pelatihan KTSP	198	GUGUS	12.792	2.532.900
	<b>b. Pendanaan</b>				<b>21.809.526</b>
1	Pembinaan Klub Olahraga SD	600	SD	9.750	5.850.000
2	Pembinaan Baca Tulis Hitung (Calistung) Kelas Awal	10.515	Siswa	650	6.834.526
3	Subsidi pengembangan MIPA	730	GUGUS	12.500	9.125.000
	<b>c. Sarana Prasarana</b>				<b>106.254.801</b>
1	Subsidi Pembangunan TK dan SD Bertaraf Internasional (Baru)	2	SD	2.447.000	4.894.000

SATKER : DIREKTORAT PEMBINAAN TK DAN SD

(dalam ribuan rupiah)

KODE	PROGRAM/KEGIATAN	USULAN PERUBAHAN			
		SASARAN	SATUAN	BIAYA SATUAN	JUMLAH
1	2	3	4	5	6
2	Subsidi Pembangunan TK dan SD Bertaraf Internasional (lanjutan)	5	SD	2.420.000	12.100.000
3	Subsidi Sarana dan Prasarana TK dan SD Bertaraf Internasional	11	SD	560.000	6.160.000
4	Subsidi Rintisan SD Bertaraf Internasional (RSDBI) (Baru)	33	SD	228.000	7.524.000
5	Subsidi Rintisan SD Bertaraf Internasional/RSDBI Lanjutan Tahun Ke II	66	SD	162.400	10.718.400
6	Subsidi Rintisan SD Bertaraf Internasional/RSDBI Lanjutan Tahun Ke III	66	SD	106.000	6.996.000
7	Subsidi SD Standar Nasional (SDSN) (Baru)	125	SD	141.420	17.677.500
8	Subsidi Pembangunan Ruang Perpustakaan/Pusat Sumber Belajar SD	300	SD	125.000	37.500.000
9	Penggandaan dan Pendistribusian Buku Bacaan Siswa SD Kelas Awal	100.000	EKS	27	2.684.901
	<b>d. Olimpiade dan Kompetisi</b>				<b>80.165.676</b>
1	Penyelenggaraan Olimpiade Matematika dan IPA (OSN) Provinsi+Nasional	4.438	Siswa	3.249	14.420.978
2	Olimpiade Matematika dan IPA Internasional	3.498	Siswa	1.644	5.749.500
3	Olimpiade Olahraga Siswa Nasional (OOSN), Festival Lomba Seni Siswa Nasional (FLS2N) Provinsi+Nasional	52.025	SISWA	989	51.459.398
4	Asean Primary School Sports Olympiad (APSSO)	300	Siswa	19.500	5.850.000
5	Olimpiade Sastra, Tingkat Provinsi+Nasional	231	Siswa	11.627	2.685.800
	<b>e. Program Peningkatan Mutu Pembelajaran SD</b>				<b>14.290.162</b>
1	Workshop Program dan Pembinaan Sekolah Dasar	1.257	ORG	7.452	9.366.892
2	Pembinaan Ujian Akhir Sekolah Berstandar Nasional (UASBN)	33	Prov.	149.190	4.923.270
	<b>PENGUATAN TATA KELOLA, AKUNTABILITAS, DAN CITRA PUBLIK</b>				<b>93.491.178</b>
	<b>a. Sistem Pengendalian Intern</b>				<b>79.611.551</b>
1	Koordinasi dan Sinkronisasi Program Pembinaan SD	497	KAB/ KOT	8.423	4.186.000
2	Monitoring dan Evaluasi Program Pembinaan SD	33	PROV	173.112	5.712.680
3	Sosialisasi Program DAK	530	KAB/ KOT/ PROV	8.204	4.348.140
4	Monev DAK	497	KAB/ KOT	68.711	34.149.246
5	Pengelolaan Dana BOS	34	PUSAT/ PROV	794.118	27.000.000
6	Manajemen dan Pendukung Keg. Pusat dan Dekonsentrasi	34	KEG	123.985	4.215.485
	<b>b. Administrasi dan Manajemen</b>				<b>13.879.627</b>
1	Pengelolaan Gaji Honorarium dan Tunjangan	13	BLN	699.618	9.095.029
2	Penyelenggaraan Operasional dan Penyelenggaraan Perkantoran	12	BLN	209.997	2.519.962
3	Pelayanan Publik dari Birokrasi	12	BLN	188.720	2.264.636
	<b>TOTAL</b>				<b>12.441.020.389</b>