

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Konsep Implementasi Program

1. Pengertian Implementasi

Secara etimologis pengertian implementasi menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Wahab adalah:

Konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”(Webster dalam Wahab, 2004:64).

Implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement* yang berarti mengimplementasikan. Implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn bahwa implementasi adalah: Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”.

(Meter dan Horn dalam Wahab, 2004:65)

Pandangan Meter dan Horn bahwa implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warganegaranya. Namun dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari Undang-Undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Mazmanian dan Sebastiar juga mendefinisikan implementasi sebagai berikut: Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan".(Mazmanian dan Sebastiar dalam Wahab, 2004:68)

Implementasi menurut Mazmanian dan Sebastier merupakan pelaksanaan kebijakan dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijakan dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan kebijakan yang bersangkutan.

2. Pengertian Program

Program merupakan tahap-tahap dalam penyelesaian rangkaian kegiatan yang berisi langkah-langkah yang akan dikerjakan untuk mencapai tujuan dan merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Program akan menunjang implementasi, karena dalam program telah dimuat berbagai aspek antara lain :

- a. Adanya tujuan yang ingin dicapai.
- b. Adanya kebijaksanaan-kebijaksanaan yang diambil dalam mencapai tujuan itu.
- c. Adanya aturan-aturan yang harus dipegang dan prosedur yang harus dilalui.
- d. Adanya perkiraan anggaran yang dibutuhkan.
- e. Adanya strategi dalam pelaksanaan (Manila, 2006 : 43).

Selanjutnya Keban (2004 : 35), menyebutkan : Apakah program efektif atau tidak, maka standar penilaian yang dapat dipakai adalah organisasi, interpretasi, penerapan.

Ketiga standar penilaian tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Organisasi

Maksudnya disini ialah organisasi pelaksanaan program. Selanjutnya organisasi tersebut harus memiliki struktur organisasi, adanya sumber daya manusia yang berkualitas sebagai tenaga pelaksana dan perlengkapan atau alat-alat kerja serta didukung dengan perangkat hukum yang jelas. Struktur

organisasi yang kompleks, struktur ditetapkan sejak semula dengan desain dari berbagai komponen atau subsistem yang ada tersebut.

Sumber daya manusia yang berkualitas berkaitan dengan kemampuan aparatur dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Aparatur dalam hal ini petugas yang terlibat dalam pelaksanaan program. Tugas aparat pelaksana program yang utama adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dipercayakan kepadanya untuk mencapai tujuan negara. Agar tugas-tugas pelaksana program dapat dilaksanakan secara efektif maka setiap aparatur dituntut memiliki kemampuan yang memadai sesuai dengan bidang tugasnya.

b. Interpretasi

Maksudnya disini agar program dapat dilaksanakan sesuai dengan peraturan atau ketentuan yang berlaku, harus dilihat apakah pelaksanaannya telah sesuai dengan petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang.

1) Sesuai Dengan Peraturan

Sesuai dengan peraturan berarti setiap pelaksanaan kebijaksanaan harus sesuai dengan peraturan yang berlaku baik Peraturan Tingkat Pusat, Propinsi, Kabupaten.

2) Sesuai Dengan Petunjuk Pelaksana.

Sesuai dengan petunjuk pelaksana berarti pelaksanaan kebijaksanaan dari peraturan sudah dijabarkan cara pelaksanaannya pada kebijaksanaan yang bersifat administratif, sehingga memudahkan pelaksana dalam melakukan

aktifitas pelaksanaan program.

3) Sesuai Petunjuk Teknis

Sesuai dengan petunjuk teknis berarti kebijaksanaan yang sudah dirumuskan dalam bentuk petunjuk pelaksana dirancang lagi secara teknis agar memudahkan dalam operasionalisasi program. Petunjuk teknis ini bersifat strategis lapangan agar dapat berjalan efisien dan efektif, rasional dan realistis.

c. Penerapan

Maksudnya disini peraturan/kebijakan berupa petunjuk pelaksana dan teknis telah berjalan sesuai dengan ketentuan, untuk dapat melihat ini harus dilengkapi dengan adanya prosedur kerja yang jelas, program kerja serta jadwal kegiatan yang disiplin.

- 1) Prosedur kerja yang jelas Prosedur kerja yang sudah ada harus memiliki prosedur kerja agar dalam paelaksanaannya tidak terjadi tumpang tindih, sehingga tidak bertentangan antara unit kegiatan yang terdapat di dalamnya.
- 2) Program kerja Program kerja harus sudah terprogram dan terencana dengan baik, sehingga tujuan program dapat irealisasikan dengan efektif
- 3) Jadwal kegiatan Program yang sudah ada harus dijadwalkan kapan dimulai dan diakhiri suatu program agar mudah dalam mengadakan evaluasi. Dalam hal ini yang diperlukan adanya tanggal pelaksanaan dan rampungnya sebuah program sudah ditentukan sebelumnya.

3. Implementasi Program

Program merupakan unsur pertama yang harus ada demi tercapainya kegiatan implementasi. Unsur kedua yang harus di penuhi dalam proses implementasi program yaitu adanya kelompok masyarakat yang menjadi sasaran program, sehingga masyarakat dilibatkan dan membawa hasil dari program yang dijalankan dan adanya perubahan dan peningkatan dalam kehidupannya. Tanpa memberikan manfaat kepada masyarakat maka dikatakan program tersebut telah gagal dilaksnakan. Berhasil atau tidaknya suatu program di implementasikan tergantung dari unsur pelaksanaannya (eksekutif). Unsur pelaksanaan ini merupakan unsur ketiga. Pelaksanaan penting artinya karena pelaksanaan baik itu organisasi maupun perorangan bertanggungjawab dalam pengelolaan maupun pengawasan dalam proses implementasi. (Riggs, 2005:54).

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa implementasi program adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat terhadap suatu objek atau sasaran yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui adanya organisasi, interpretasi dan penerapan.

Gunakan mencapai tujuan impementasi program secara efektif, pemerintah harus melakukan aksi atau tindakan yang berupa penghimpunan sumber dana dan pengelolaan sumber daya alam dan manusia. Hasil yang diperoleh dari aksi pertama dapat disebut input kebijakan, sementara aksi yang

kedua disebut sebagai proses implementasi kebijakan (Ratmiko, 2005:4). Untuk mengoperasionalkan implementasi program agar tercapainya suatu tujuan serta terpenuhinya misi program diperlukan kemampuan yang tinggi pada organisasi pelaksanaannya.

Model efektifitas implementasi program yang ditawarkan oleh Kertonegoro (2004 : 17), menyebutnya : Empat (4) faktor dalam melaksanakan suatu kebijakan, yakni: komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku dan struktur birokrasi.

B. Bantuan Siswa Miskin

Dalam upaya pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan memperoleh pendidikan dan mutu pendidikan, serta menekan angka putus sekolah pemerintah memperluas akses pendidikan dasar yang lebih bermutu yang lebih merata dengan memberikan perhatian yang lebih besar kepada penduduk miskin. Perhatian tersebut berupa pemberian beasiswa bantuan siswa miskin (BSM).

Pemberian bantuan BSM bertujuan untuk memberikan layanan pendidikan bagi penduduk miskin untuk dapat memenuhi biaya kebutuhannya di bidang pendidikan agar siswa yang orang tuanya tidak mampu atau `miskin tetap memperoleh pendidikan.

Wikipedia (2014) menjelaskan Bantuan Siswa Miskin atau BSM adalah bantuan yang diberikan Pemerintah Indonesia menyambut kenaikan harga

BBM yang terjadi pada 22 Juni 2013 pada pukul 00.00.

Kenaikan harga BBM bersubsidi dilakukan pemerintah untuk memberikan subsidi dengan lebih tepat sasaran. Sebagai ganti ruginya, pemerintah memberikan bantuan kepada masyarakat kurang mampu yang ditengarai paling menderita ketika terjadi inflasi sebagai dampak dari kenaikan BBM. Walaupun demikian, sebelum terjadi kenaikan harga BBM, BSM masih bersifat wacana. Pemerintah menyediakan lebih dari Rp. 7 triliun untuk penyediaan Beasiswa Siswa Miskin, sebagai ganti rugi kenaikan harga bahan bakar minyak dan dibagikan ke 13,5 juta siswa miskin.

Dengan adanya kebijakan di atas maka Direktur Jenderal Perbendaharaan mengeluarkan peraturan nomor PER-16/PB/2012 tanggal 12 April 2012 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pencairan dan Penyaluran Dana Bantuan Siswa Miskin dan Beasiswa Bakat dan Prestasi. Maksud dan tujuan dikeluarkan peraturan tersebut adalah adanya komitmen pemerintah untuk meningkatkan pemerataan memperoleh pendidikan dan meningkatkan mutu pendidikan serta menekan angka putus sekolah melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. (KPPN Jambi : 2014).

KPPN Jambi (2014) menjelaskan Bantuan Siswa Miskin (BSM) adalah pemberian bantuan dari pemerintah bagi siswa miskin berupa uang tunai yang diberikan secara langsung kepada siswa sekolah sesuai kriteria yang telah ditetapkan.

Sebagai landasan hukum dalam pelaksanaan Program BKM berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
2. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.
4. Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan.
5. Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2010 Tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan.
6. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 2 Tahun 2010 tentang Rencana Strategi Kementerian Pendidikan Nasional 2011-2014 dan Perubahannya.
7. Rencana Strategis Direktorat Jenderal Pendidikan Menengah Tahun 2010-2014.
8. Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Satuan Kerja Direktorat Pembinaan SMA Tahun 2012. (Direktorat Pembinaan Sekolah Menengah Atas, 2012:3-4)

Alokasi dana BSM dibebankan pada DIPA di Lingkup Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang merupakan pagu tertinggi yang tidak dapat dilampaui. Sedangkan penerima dana BSM adalah siswa miskin pada SD, SMP, SMA atau SMK yang memenuhi kriteria sesuai pedoman/petunjuk teknis yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

Pencairan dana BSM yang disalurkan dalam bentuk uang dilakukan melalui pembayaran langsung (LS) dari rekening kas umum negara ke rekening bank/pos penyalur dengan cara pemindahbukuan dari rekening bank/pos penyalur ke rekening penerima atau pemberian uang tunai dari rekening bank/pos penyalur kepada penerima oleh petugas bank/pos penyalur.

Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) melakukan pemilihan Bank/Pos Penyalur sesuai dengan peraturan tentang pengadaan barang/jasa pemerintah dan Bank/Pos penyalur yang terpilih menandatangani kontrak/perjanjian kerjasama dengan PPK.

Kontrak/Perjanjian Kerjasama paling kurang memuat :

1. Hak dan kewajiban kedua belah pihak.
2. Tata cara dan syarat penyaluran dana BSM kepada penerima.
3. Pernyataan kesanggupan Bank/Pos Penyalur untuk menyalurkan dana BSM kepada penerima paling lambat 30 hari kalender sejak dana ditransfer dari rekening kas umum negara ke rekening Bank/Pos Penyalur.
4. Pernyataan kesanggupan Bank/Pos Penyalur bahwa sisa dana BSM pada bank/pos penyalur tidak tersalurkan dalam waktu 30 hari kalender harus disetor ke rekening kas negara pada hari kerja berikutnya setelah mendapat perintah dari PPK.
5. Kewajiban bank/pos untuk menyampaikan laporan penyaluran dana BSM kepada PPK.
6. Pernyataan kesanggupan bank/pos penyalur untuk menyetorkan bunga dan

jasa giro pada bank/pos penyalur yang timbul dalam rangka kegiatan penyaluran dana BSM ke rekening Kas Umum Negara.

7. Pernyataan kesanggupan bank/pos penyalur untuk menyetorkan sisa dana BSM yang tidak tersalurkan sampai akhir tahun anggaran ke rekening kas umum negara.

C. Konsep Kemiskinan

Masalah kemiskinan merupakan salah satu persoalan mendasar yang menjadi pusat perhatian pemerintah di negara manapun. Salah satu aspek penting untuk mendukung Strategi Penanggulangan Kemiskinan adalah tersedianya data kemiskinan yang akurat dan tepat sasaran. Pengukuran kemiskinan yang dapat dipercaya dapat menjadi instrumen bagi pengambil kebijakan dalam memfokuskan perhatian pada kondisi hidup orang miskin. Data kemiskinan yang baik dapat digunakan untuk mengevaluasi kebijakan pemerintah terhadap kemiskinan, membandingkan kemiskinan antar waktu dan daerah, serta menentukan target penduduk miskin dengan tujuan untuk memperbaiki kondisi mereka.

Kemiskinan adalah keadaan dimana terjadi ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar seperti makanan, pakaian, tempat berlindung, pendidikan, dan kesehatan. Kemiskinan dapat disebabkan oleh kelangkaan alat pemenuh kebutuhan dasar, ataupun sulitnya akses terhadap pendidikan dan pekerjaan yang mencakup gambaran tentang:

1. Kekurangan materi, yang biasanya mencakup kebutuhan pangan sehari-hari, sandang, perumahan, dan pelayanan kesehatan (kelangkaan barang-barang dan pelayanan dasar).
2. Kurangnya kebutuhan sosial, termasuk keterkucilan sosial, ketergantungan, dan ketidakmampuan untuk berpartisipasi dalam masyarakat. Hal ini termasuk pendidikan dan informasi. Keterkucilan sosial biasanya dibedakan dari kemiskinan, karena hal ini mencakup masalah-masalah politik dan moral.
3. Kurangnya penghasilan dan kekayaan yang memadai. Makna "memadai" di sini sangat berbeda-beda melintasi bagian-bagian politik dan ekonomi di seluruh dunia. (wikipedia : 2014).

Berdasarkan pengertian dan pemahaman tentang kemiskinan tersebut di atas, maka yang dimaksud siswa miskin adalah peserta didik pada jenjang satuan pendidikan sekolah dasar sampai dengan menengah yang secara personal dinyatakan tidak mampu baik secara materi maupun penghasilan orang tuanya yang tidak memadai untuk memenuhi kebutuhan dasar pendidikan. Kebutuhan dasar pendidikan yang dimaksud mencakup : seragam, sepatu, dan tas sekolah, biaya transportasi, makanan serta biaya ekstrakurikuler.

Berdasarkan hasil Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) Tahun 2011, orang miskin dapat dibedakan dengan kategori sangat miskin, miskin, hampir miskin, dan rentan miskin. Badan Pusat Statistik (BPS) per

Maret 2010 telah mengumumkan bahwa orang miskin di Indonesia mencapai 31,02 juta.

BPS (hasil survei per September 2011), mengkategorikan orang miskin di Indonesia menjadi tiga, yaitu :

1. Miskin.
2. Hampir miskin.
3. Sangat miskin.

BPS mencatat perhitungan kategori orang miskin, yaitu dilakukan untuk mengetahui bagaimana pemenuhan terhadap kebutuhan dasar berupa nasi (makan), karena jika tidak yang bersangkutan akan meninggal. Kemiskinan yang diukur, yakni dengan mengetahui ketidakmampuan seseorang dari sisi ekonomi. Dengan demikian, bisa saja orang miskin itu mendapat bantuan seperti jaminan kesehatan berupa jamkesmas, bantuan subsidi beras murah, bantuan operasional sekolah dan lain-lain. Orang miskin yang penting makan, karena tidak mampu untuk pengeluaran sandang, perumahan, pendidikan dan kesehatan.

Masyarakat rentan miskin adalah orang yang memiliki pekerjaan dan mampu menghidupi dirinya dan keluarga, tetapi tidak mampu membiayai pengobatan di rumah sakit. Sedangkan masyarakat miskin adalah masyarakat yang tidak bisa memenuhi kebutuhan hidupnya. Selain itu, juga tidak mampu membiayai pengobatan rawat jalan dan rawat inap.

Kemiskinan merupakan keadaan dimana seseorang tidak dapat memenuhi kebutuhan minimal hidupnya dimana hal ini berkaitan erat dengan kelayakan hidupnya. Kemiskinan akibat sulitnya akses masyarakat miskin terhadap fasilitas penunjang hidup seperti pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan sosial kerap terjadi di negara yang sedang berkembang. Beberapa literatur menyebutkan bahwa aksesibilitas masyarakat terhadap sektor pendidikan dan kesehatan secara tidak langsung mempengaruhi kemampuan masyarakat dalam meningkatkan taraf hidupnya, dengan tingkat pendidikan dan kesehatan yang baik maka masyarakat dapat menjadi lebih produktif sehingga dalam jangka panjang dapat meningkatkan taraf hidupnya.

Kemiskinan dapat dilihat sebagai konsep relatif, hal ini dikarenakan kemiskinan berkaitan erat dengan struktur masyarakat, oleh karena itu kemiskinan tidak bisa dibicarakan sebagai permasalahan tunggal saja (*poverty*) namun juga dalam pengertian plural (*poverties*). Dengan demikian kemiskinan tidak hanya didefinisikan dalam pengertian ekonomi kuantitatif saja namun juga dalam pengertian kualitatif serta humanistik. Hal tersebut dilakukan agar dalam tiap pembahasan mengenai persoalan mengenai kemiskinan bukan hanya sekedar jumlah angka kemiskinan serta penyebab yang berdasarkan pandangan secara ekonomi semata, namun bagaimana struktur masyarakat serta bentuk kebijakan pemerintah dapat menyentuh golongan ekonomi lemah.

Dalam kehidupan masyarakat, kemiskinan dapat dikatakan selalu ada mengiringi jalannya roda kehidupan. Kemiskinan merupakan salah satu

permasalahan yang cukup berat dihadapi oleh pemerintah karena kemiskinan dapat berasal dari berbagai sebab, sehingga penanggulangan kemiskinan seringkali mengalami hambatan. Bradshaw dalam Pradjasto (2008 :14) menjelaskan bahwa ada lima penjelasan mengapa kemiskinan timbul, yaitu :

1. Kelemahan-kelemahan individual (*individual defeciencies*),
2. Sistem budaya yang mendukung subkultur kemiskinan,
3. Distorsi-distorsi ekonomi-politik dan diskriminasi sosial-ekonomi,
4. Kesenjangan kewilayahan dan,
5. Asal-usul lingkungan yang bersifat kumulatif.

Dalam negara Indonesia penjelasan-penjelasan diatas secara mendasar merupakan hal yang umum terjadi dan secara lebih lanjut menjadi penyebab kemiskinan. Pradjasto dkk (2008:42) menjelaskan lebih lanjut bahwa sebab kemiskinan dapat dipilah kembali menjadi dua golongan besar. *Pertama*, bahwa kemiskinan lebih disebabkan oleh perilaku dan sifat-sifat orang miskin sendiri. Orang miskin karena malas, karena mereka memiliki “budaya kemiskinan”. Terdapat dua penjelasan lebih lanjut. 1) Bahwa orang miskin menjadi miskin karena lingkungan sosialnya membawa kemiskinan atau “siklus kemiskinan”. 2) Orang miskin menjadi miskin akibat kelemahan fisik dan genetiknya.

Kedua, lebih melihat sebab-sebab di luar dirinya sebagai faktor yang menyebabkan kemiskinan. Sebab-sebab diluar hal tersebut dapat berupa kebijakan, struktur, dan juga sistem sosial-ekonomi. Kemiskinan lebih lanjut

dapat dibedakan menjadi dua, yaitu (Pradjasto 2008:3):

1. Kemiskinan absolut, kemiskinan jenis ini berhubungan dengan garis kemiskinan yang didefinisikan secara international atau regional atau national. diukurinya, misalnya dengan nilai pendapatan perhari (1 \$). Orang yang pendapatannya di bawah 1\$ dapat dikategorikan sebagai kelompok Orang Miskin. kelompok miskin oleh karena adanya garis kemiskinan tersebut dikatakan sebagai Miskin Absolut.
2. Kemiskinan Relatif. kemiskinan jenis ini tidak berhubungan dengan garis kemiskinan. kemiskinan jenis ini bersumber dari perspektif masing-masing orang, yaitu karena orang tersebut merasa miskin. (Mulyo, 2005:43).

Kemiskinan selama ini hanya dipandang dan di definisikan sebagai kemiskinan secara material saja. Hal ini memang mudah untuk dilakukan karena memudahkan dalam pengukurannya. Mutaqien dalam Pradjasto (2008:22), mengemukakan bahwa definisi tersebut kurang memadai karena:

1. Menyebabkan penyempitan pemahaman tentang kemiskinan sendiri. Kemiskinan hanya dipandang sebagai miskin material, padahal sesungguhnya tidak demikian. Dalam realitas kontemporer, kemiskinan bukan hanya dari segi material saja. Penyebab kemiskinan bisa berasal dari berbagai hal, mulai dari ketidakadilan sumber daya ekonomi, ketidakadilan kebijakan birokrat, ketimpangan pendidikan, ketidakadilan hukum, dan lain-lain. Terdapat banyak realitas baru yang bisa dipahami sebagai bentuk kemiskinan baru.

2. Menyempitkan pemikiran bahwa kemiskinan bisa diberantas hanya dengan memenuhi kebutuhan material seperti sandang, pangan, serta papan. Padahal pemberantasan kemiskinan tidak cukup dengan pendekatan ekonomi namun memerlukan pendekatan secara integralistik dengan faktor non-ekonomi lainnya. Hal ini mengakibatkan kebijakan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan hanya bersifat instan.
3. Bisa menjerumuskan dalam pengambilan kebijakan terutama jika menyangkut kebijakan yang lintas sektoral. Pembangunan era Orde Baru berpikir bahwa kemiskinan hanyalah dari sudut pandang ekonomi. Karena itu pembangunan dirancang menuju pembangunan dengan pertumbuhan ekonomi tinggi dengan harapan akan mengurangi tingkat kemiskinan.

Pemberantasan tersebut tidak melibatkan aspek kultural dan sosial. Bappenas mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi dimana seseorang baik laki-laki maupun perempuan, yang tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Terdapat beberapa pendekatan yang dilakukan Bappenas untuk menentukan dan mendefinisikan kemiskinan, yaitu :

1. Pendekatan kebutuhan dasar (*basic need approach*), pendekatan ini memandang kemiskinan sebagai ketidakmampuan (*lack of capabilities*) seseorang maupun kelompok masyarakat dalam memenuhi kebutuhan minimumnya seperti sandang, pangan, papan, kesehatan, pendidikan dan air bersih.

2. Pendekatan pendapatan (*income approach*), pendekatan ini melihat kemiskinan disebabkan rendahnya penguasaan aset dan alat produksi seperti tanah, alat pertanian, dan perkebunan sehingga secara langsung mempengaruhi pendapatan masyarakat.
3. Pendekatan kemampuan dasar (*human capability approach*), pendekatan ini memandang kemiskinan sebagai keterbatasan kemampuan dasar seperti kemampuan membaca dan menulis untuk menjalankan fungsi minimal dalam masyarakat. Keterbatasan tersebut menimbulkan efek domino karena masyarakat miskin menjadi terhalang untuk maju sebagai akibat dari keterbatasan dalam kemampuan dasarnya.
4. Pendekatan obyektif dan subyektif (*objective and subjective approach*), pendekatan ini menekankan pada penilaian normatif dan syarat yang harus dipenuhi agar ke luar dari kemiskinan.

Selain pendekatan yang digunakan oleh Bappenas, terdapat pula beberapa pendekatan yang dapat menjadi acuan menentukan kemiskinan. Pendekatan-pendekatan tersebut diperlukan untuk mengkaji permasalahan kemiskinan yang kompleks. Pendekatan lain yang dapat digunakan antara lain adalah :

1. Pendekatan kultural, pendekatan ini dikemukakan oleh Oscar Lewis (1966), Lewis berpendapat bahwa kemiskinan adalah suatu budaya yang terjadi karena penderitaan ekonomi (*economic deprivation*) yang berlangsung lama. Akar dari timbulnya budaya miskin tersebut adalah

masyarakat yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Sistem perekonomian yang terlalu berorientasi pada keuntungan.
 - b. Tingginya angka pengangguran dan angka *under-employment* bagi golongan yang tidak punya keahlian (*unskiled labour*).
 - c. Rendahnya gaji/upah yang diterima oleh pekerja.
 - d. Tidak adanya organisasi sosial, politik, dan ekonomi bagi kaum miskin, baik yang didirikan oleh pemerintah maupun oleh lembaga swadaya masyarakat (*non-governmental organization*)
 - e. Hadirnya sistem kekeluargaan yang bilateral menggantikan sistem yang unilateral.
 - f. Hadirnya kelas masyarakat yang dominan, yang menekankan pada penumpukan harta dan kekayaan untuk terus meningkatkan status (*upward mobility*). anggota kelas masyarakat ini beranggapan bahwa kemiskinan disebabkan oleh sifat pribadi.
2. Pendekatan Situasional, Charles A. Valentine (1968) menyatakan bahwa ciri-ciri sub-kultural seperti yang diungkapkan oleh Lewis bukanlah hasil kebudayaan turun temurun. Menurut Valentine lebih lanjut untuk mengubah keadaan orang-orang miskin ke arah yang lebih baik harus diadakan perubahan simultan dalam tiga hal yaitu:
- a. Penambahan *resources* (penambahan kesempatan kerja, pendidikan, dan lain-lain)
 - b. Perubahan struktur sosial masyarakat, dan

- c. Perubahan-perubahan di dalam sub-kultur masyarakat miskin tersebut.

D. Anggaran Pro Kemiskinan (*Pro Poor Budgeting*)

Anggaran merupakan instrumen yang paling penting dalam tata kelola pemerintahan, sekaligus sebagai instrumen kebijakan yang dapat digunakan oleh negara guna menjalankan fungsi/peran kesejahteraan. Jumlah anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah secara tidak langsung mencerminkan pilihan kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Fungsi administrasi anggaran setidaknya mencakup tiga hal (Pradjasto, 2008:45):

1. Anggaran sebagai pedoman pengelolaan sumber daya bagi pemerintah, terutama perencanaan program dan pengelolaan keuangan untuk suatu periode tertentu (masa datang).
2. Anggaran sebagai instrumen pengawasan penyelenggaran pemerintahan dan pembangunan. Sebagai sebuah produk kebijakan politik yang memberikan konsekuensi kepada publik. Anggaran merupakan instrumen publik untuk mengontrol penggunaan uang oleh pemerintah.
3. Anggaran sebagai instrumen untuk menilai kinerja pemerintahan. Dalam konteks ini anggaran memberikan informasi mengenai tujuan, hasil, dampak, dan kelompok sasaran dari rencana program yang disusun.

Dalam perspektif ekonomi politik, dalam penentuan anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah terdapat tarik menarik kepentingan diantara instrumen pemerintahan sehingga muncul kesenjangan dalam pengalokasian

anggaran oleh pemerintah. Masyarakat yang tidak memiliki kekuatan untuk mengakses alokasi anggaran yang telah dikeluarkan oleh pemerintah yang menjadi korban akibat ketimpangan alokasi yang menjadi gambaran bahwa pemerintah tidak berhasil menjalankan fungsi kesejahteraan. (Subarsono, 2005:22).

Berek dalam Pradjasto (2008:66) memberi tiga makna dalam anggaran *Pro Poor*. *Pertama*, suatu anggaran yang mengarah pada pentingnya kebijakan pembangunan yang berpihak kepada orang miskin. *Kedua*, praktik penyusunan dan kebijakan di bidang anggaran yang sengaja (*by designed*) ditujukan untuk membuat kebijakan, program, dan proyek yang berpihak pada kepentingan masyarakat miskin. *Ketiga*, kebijakan anggaran yang dampaknya dapat meningkatkan kesejahteraan dan atau terpenuhinya hak-hak dasar rakyat miskin.

Anggaran berbasis keterpihakan kepada masyarakat miskin atau kurang mampu saat ini merupakan hal yang dibutuhkan oleh negara Indonesia untuk menghadapi masalah kemiskinan. Anggaran *pro poor* memerlukan dukungan yang kuat melalui *pro poor policy* dimana dituntut komitmen yang kuat dari pemerintah untuk mengedepankan pengentasan masalah kemiskinan dalam berbagai kebijakan yang diambil. Secara umum *pro poor policy* merupakan sebuah tindakan politik yang dilakukan dengan tujuan memberikan alokasi hak-hak dan sumber daya kepada individu, organisasi, dan wilayah yang terpinggirkan oleh pasar dan negara. Hal ini dapat diartikan bahwa kebijakan-

kebijakan yang diambil oleh pemerintah harus menekankan pada perbaikan indikator-indikator sosial ekonomi yang berpengaruh pada masalah kemiskinan. Pemerintah dianjurkan untuk cepat merespon masalah kemiskinan dengan melakukan alokasi serta distribusi sumberdaya kepada masyarakat miskin. Wujud dari alokasi serta distribusi tersebut adalah dengan menyediakan pelayanan dasar berupa pendidikan, kesehatan, perumahan, dan lain-lain.

Kebijakan anggaran yang memihak kepada orang miskin sebenarnya hanyalah salah satu dari sekian banyak kebijakan yang diperlukan untuk menanggulangi kemiskinan secara komprehensif. Mawardi dan Sumarto dalam Pradjasto (2008 : 64) mengemukakan bahwa kebijakan *propoor budget* merupakan kebijakan yang bersifat teknis operasional, maka supaya pemerintah (daerah) mau menerapkan kebijakan demikian diperlukan adanya beberapa pra-syarat kebijakan, antara lain:

1. Kehendak politik, hal ini berarti adanya keinginan yang kuat dan tekad keras pihak-pihak yang secara langsung mempunyai kewenangan dan bertanggungjawab dalam penanggulangan kemiskinan, adanya agenda pembangunan (daerah) menempatkan upaya dan program penanggulangan kemiskinan pada skala prioritas utama, dan kemauan untuk secara jujur dan terbuka mengakui kelemahan dan kegagalan program penanggulangan kemiskinan di masa lalu, dan bertekad untuk memperbaikinya, baik pada waktu sekarang maupun di masa mendatang.

2. Iklim yang mendukung, hal ini berarti adanya kesadaran kolektif untuk menempatkan kemiskinan sebagai musuh bersama yang harus diperangi, kemudian diikuti dengan langkah-langkah kampanye sosial melalui berbagai saluran informasi untuk lebih meningkatkan kepedulian, kepekaan, dan partisipasi masyarakat. Selain itu dibutuhkan adanya peraturan dan kebijakan daerah (Perda) yang mendukung penanggulangan kemiskinan, misalnya yang berkaitan dengan usaha kecil, akses terhadap kredit, pedagang kaki lima, penghapusan pungutan terhadap hasil-hasil pertanian, dan sebagainya.
3. Tata Pemerintahan yang baik (*good governance*), Mengingat kemiskinan bersifat multidimensi, maka penanggulangannya tidak cukup hanya dengan mengandalkan pendekatan ekonomi, melainkan memerlukan pula kebijakan dan program di bidang sosial, politik, hukum dan kelembagaan. Dengan kata lain diperlukan adanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dari lembaga-lembaga pemerintahan, terutama birokrasi pemerintahan, legislatif, lembaga hukum dan pelayanan umum lainnya. Secara lebih spesifik, hal ini antara lain ditandai dengan adanya keterbukaan, pertanggungjawaban publik, penegakan hukum, penghapusan birokrasi yang menyulitkan, pemberantasan korupsi, dan koordinasi lintas lembaga dan lintas pelaku yang baik.

Uraian di atas merupakan hal yang menguatkan hubungan antara *pro poor budgeting* dengan *pro poor policy* sebagai langkah awal dari kebijakan

anggaran yang berpihak pada rakyat miskin. Jika pemerintah telah mengedepankan kebijakan yang berpihak pada masyarakat miskin maka secara responsif pemerintah akan melanjutkan dengan kebijakan anggaran yang berpihak pada masyarakat miskin. Hal ini patut dilakukan mengingat selama ini pertumbuhan ekonomi justru tidak menyentuh secara langsung golongan ekonomi lemah tersebut.

Kesenjangan yang terjadi dalam pengalokasian anggaran oleh pemerintah memberikan gambaran sejauh mana pemerintah memiliki komitmen untuk melaksanakan sebuah program. Dalam konteks penelitian ini gambaran mengenai komitmen yang tidak dipegang teguh oleh pemerintah dalam bidang pendidikan adalah kebijakan pengalokasian 20% dana APBN serta APBD untuk sektor pendidikan dimana pada kenyataannya tidak berjalan seperti yang diharapkan oleh masyarakat.

E. Pembiayaan Pendidikan

Biaya pendidikan adalah biaya yang mencakup semua jenis pengeluaran yang berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan (Ardiansyah: 2014). Sedangkan menurut Dedi (2007: 3) Biaya (*cost*) dalam pengertian ini memiliki cakupan luas, yakni semua jenis pengeluaran yang berkenaan dengan penyelenggaraan pendidikan, baik dalam bentuk uang maupun barang dan tenaga (yang dapat dihargakan dengan uang). Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2008 tentang

Pendanaan Pendidikan disebutkan bahwa biaya pendidikan meliputi:

- a. Biaya satuan pendidikan.
- b. Biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan.
- c. Biaya pribadi peserta didik.

Biaya satuan pendidikan seperti yang dijelaskan pada pasal 3 meliputi biaya investasi yang terdiri dari biaya investasi lahan dan non lahan pendidikan, biaya operasi yang terdiri atas biaya personalia dan non personalia, bantuan biaya pendidikan, dan beasiswa.

Biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan terdiri dari biaya investasi dan operasi. Sedangkan biaya personalia meliputi (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan):

- a. Biaya personalia satuan pendidikan, yang terdiri atas:
 - 1) Gaji pokok bagi pegawai pada satuan pendidikan
 - 2) Tunjangan yang melekat pada gaji pegawai pada satuan pendidikan
 - 3) Tunjangan struktural bagi pejabat struktural pada satuan pendidikan
 - 4) Tunjangan fungsional bagi pejabat fungsional di luar guru dan dosen
 - 5) Tunjangan fungsional atau subsidi tunjangan fungsional bagi guru dan dosen
 - 6) Tunjangan profesi bagi guru dan dosen
 - 7) Tunjangan khusus bagi guru dan dosen
 - 8) Maslahat tambahan bagi guru dan dosen

- 9) Tunjangan kehormatan bagi dosen yang memiliki jabatan profesor atau guru besar
- b. Biaya personalia penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan, yang terdiri atas:
- 1) Gaji pokok
 - 2) Tunjangan yang melekat pada gaji
 - 3) Tunjangan struktural bagi pejabat struktural
 - 4) Tunjangan fungsional bagi pejabat fungsional

Dalam teori maupun praktik pembiayaan pendidikan, dikenal beberapa kategori biaya pendidikan. Pertama biaya langsung (*direct cost*) dan biaya tidak langsung (*indirect cost*) (Dedi, 2004: 4). Biaya langsung adalah segala bentuk pengeluaran yang secara langsung menunjang dalam penyelenggaraan pendidikan. Fattah (2002:23) menyebutkan bahwa biaya langsung terdiri dari biaya-biaya yang dikeluarkan untuk keperluan pelaksanaan pengajaran dan kegiatan belajar mengajar siswa, berupa pembelian alat-alat pelajaran, sarana belajar, biaya transportasi, gaji guru, baik yang dikeluarkan oleh pemerintah, orang tua, maupun siswa sendiri. Sedangkan biaya tidak langsung adalah pengeluaran yang secara tidak langsung menunjang proses pendidikan akan tetapi memungkinkan proses pendidikan tersebut terjadi di Sekolah. Atau bisa berupa keuntungan yang hilang (*earning forgone*) dalam bentuk biaya kesempatan yang hilang (*opportunity cost*) yang dikorbankan oleh siswa selama belajar.

Kategori yang kedua menurut Dedi (2004: 4) adalah biaya pribadi (*private cost*) dan biaya sosial (*social cost*). Biaya pribadi adalah pengeluaran keluarga untuk pendidikan atau dikenal juga pengeluaran rumah tangga (*household expenditure*). Biaya sosial adalah biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat untuk pendidikan, baik melalui Sekolah maupun melalui pajak yang dihimpun oleh pemerintah yang kemudian digunakan untuk membiayai pendidikan. Biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah pada dasarnya termasuk biaya sosial.

Ketiga, biaya dalam bentuk uang (*monetary cost*) dan bukan uang (*non monetary cost*). Dalam pengelolaan biaya pendidikan ada tiga hal yang perlu diperhatikan, yaitu penyusunan anggaran (*budgeting*), pembukuan (*accounting*), pemeriksaan (*accounting*) (Sukirman, dkk, 2008:31).

Fattah (2002: 47) memaparkan lebih lanjut mengenai anggaran atau *budget* sebagai rencana operasional yang dinyatakan secara kuantitatif dalam bentuk satuan uang yang digunakan sebagai pedoman dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan lembaga dalam kurun waktu tertentu. Dengan demikian penyusunan anggaran dapat diartikan sebagai perundingan atau kesepakatan dalam menentukan besarnya alokasi biaya dalam suatu lembaga.

Anggaran sendiri terdiri dari dua sisi, penerimaan dan pengeluaran. Sisi penerimaan berisi besarnya dana yang diterima dari setiap sumber dana, sedangkan sisi pengeluaran berisi alokasi besarnya biaya pendidikan yang harus dibiayai. Menurut Fattah (2002: 49) dilihat dari perkembangannya,

anggaran mempunyai manfaat yang dapat digolongkan ke dalam tiga jenis yaitu:

- a. Sebagai alat penaksir
- b. Sebagai alat otorisasi pengeluaran dana
- c. Sebagai alat efisiensi

Selain berfungsi sebagai alat pengendalian, anggaran juga berfungsi sebagai alat perencanaan. Untuk itu, anggaran juga harus disusun berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut (Fattah, 2002: 49):

- a. Adanya pembagian wewenang dan tanggung jawab yang jelas dalam sistem manajemen dan organisasi.
- b. Adanya sistem akuntansi yang memadai dalam melaksanakan anggaran.
- c. Adanya penelitian dan analisis untuk menilai kinerja organisasi.
- d. Adanya dukungan dari pelaksana mulai dari tingkat atas sampai yang paling bawah.

Menurut Fattah (2002: 50) persoalan penting dalam penyusunan anggaran adalah bagaimana memanfaatkan dana secara efisien, mengalokasikan secara tepat, sesuai dengan skala prioritas. Untuk itu, dalam prosedur penyusunan anggaran memerlukan tahapantahapan yang sistematis, yaitu (Fattah, 2002: 50):

- a. Mengidentifikasi kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan selama periode anggaran.
- b. Mengidentifikasi sumber-sumber yang dinyatakan dalam uang, jasa, dan

barang.

- c. Semua sumber dinyatakan dalam bentuk uang, sebab pada dasarnya anggaran merupakan pernyataan finansial.
- d. Memformulasikan anggaran dalam bentuk format yang telah disetujui dan dipergunakan oleh instansi tertentu.
- e. Menyusun usulan anggaran untuk memperoleh persetujuan dari pihak yang berwenang.
- f. Melakukan revisi usulan anggaran.
- g. Persetujuan revisi usulan anggaran.
- h. Pengesahan anggaran.

