

**EVALUASI BANTUAN OPERASIONAL  
SEKOLAH DI KOTA SEMARANG**  
*(Benefit Incidence Analysis)*



**SKRIPSI**

Diajukan sebagai salah satu syarat  
untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1)  
pada Program Sarjana Fakultas Ekonomi  
Universitas Diponegoro

Disusun Oleh :

**SATYA ADHI HOGANTARA**  
**NIM. C2B006066**

**FAKULTAS EKONOMI  
ILMU EKONOMI DAN STUDI PEMBANGUNAN  
UNIVERSITAS DIPONEGORO**

**201**

**PERSETUJUAN SKRIPSI**

Nama Penyusun : Satya Adhi Hogantara  
Nomor Induk Mahasiswa : C2B006066  
Fakultas/Jurusan : Ekonomi/Ilmu Ekonomi Studi  
Pembangunan

Judul Skripsi : **EVALUASI BANTUAN  
OPERASIONAL SEKOLAH DI  
KOTA SEMARANG  
(*Benefit Incidence Analysis*)**

Dosen Pembimbing : Johanna Maria Kodoatie, SE, M. c Ec, Ph.D

Semarang, 7 Juli 2011  
Dosen Pembimbing,

(Johanna Maria Kodoatie, SE, M.Ec, Ph.D)  
NIP. 19640612 199001 2001

**PENGESAHAN KELULUSAN UJIAN**

Nama Mahasiswa : Satya Adhi H.  
Nomor Induk Mahasiswa : C2B006066  
Fakultas/Jurusan : Ekonomi/Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan

Judul Skripsi : EVALUASI BANTUAN OPERASIONAL  
SEKOLAH DI KOTA SEMARANG (*Benefit  
Incidence Analysis*)

Telah dinyatakan lulus ujian pada tanggal 24 Juni 2011

Tim Penguji

1. Dra. Johanna Maria Kodoatie, MSc. Ph.d. (.....)
2. Arif Pujiono, SE. Msi (.....)
3. Dra. Hj. Tri Wahyu R, MSi. (.....)

### **PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI**

Yang bertanda tangan di bawah ini saya, Satya Adhi Hogantara, menyatakan bahwa skripsi dengan judul: Evaluasi Bantuan Operasional Sekolah di Kota Semarang (*Benefit Incidence Analysis*), adalah hasil tulisan saya sendiri. Dengan ini saya menyatakan dengan sesungguhnya bahwa dalam skripsi ini tidak terdapat keseluruhan atau sebagian tulisan orang lain yang saya ambil dengan cara menyalin atau meniru dalam bentuk rangkaian kalimat atau simbol yang menunjukkan gagasan atau pendapat atau pemikiran dari penulis lain, yang saya akui seolah-olah sebagai tulisan saya sendiri, dan/ atau tidak terdapat bagian atau keseluruhan tulisan yang saya salin, tiru, atau yang saya ambil dari tulisan orang lain tanpa memberikan pengakuan penulis aslinya.

Apabila saya melakukan tindakan yang bertentangan dengan hal tersebut di atas, baik disengaja maupun tidak, dengan ini saya menyatakan menarik skripsi yang saya ajukan sebagai hasil tulisan saya sendiri ini. Bila kemudian terbukti bahwa saya melakukan tindakan menyalin atau meniru tulisan orang lain seolah-olah hasil pemikiran saya sendiri, berarti gelar dan ijasah yang telah diberikan oleh universitas batal saya terima.

Semarang, 7 Juli 2011  
Yang membuat pernyataan,

(Satya Adhi Hogantara)  
NIM: C2B006066

## ABSTRACT

This study aims to determine the pattern of distribution of School Operational Assistance Program funds (BOS) in the city of Semarang, which is one form of government spending in the form of subsidies for the education sector as a compensation for the reduction of subsidies for fuel oil. Progression of the School Operational Assistance program also investigated the role in addition to the role of government, schools and communities in the passage of the School Operational Assistance program. The city of Semarang is the capital city of Central Java Province, Semarang therefore be an role model for other regions in Central Java Province.

This research was conducted by survey method through questionnaires distributed to schools which became the study sample. School that be sample of this study is Tambak Aji 04 Elementary School, Pendrikan Tengah 02 Elementary School, 16 junior high school, 30 junior high school and 07 junior high school that located in the city of Semarang. In-depth interviews on school heads are used as complementary data to complement the deficiencies contained in the Benefit Incidence Analysis (BIA). BIA is used to see if the program is the School Operational Assistance progressive policy. It is also used for mapping the distribution of benefits to recipients of BOS funds.

Results indicated that the BOS is a progressive policy. BOS evenly received by each class of society, but the role of government and society in terms of surveillance is low, it is shown from the lack of government attention to the difficulties faced by the school. Monitoring by the community also quite weak, this is indicated by the lack of community response in terms of public ignorance about the purpose of BOS, BOS amount received by the school, and lack of public curiosity about the use of BOS funds are shown with 75% of respondents never try to get information about the use of funds BOS at the school.

Keywords: Government Spending, Benefit Incidence Analysis, BOS

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pola penyaluran dana Program Bantuan Operasional Sekolah di kota Semarang yang merupakan salah satu bentuk pengeluaran pemerintah berupa subsidi untuk sektor pendidikan sebagai kompensasi dari dikurangnya subsidi untuk Bahan Bakar Minyak. Progresifitas dari program Bantuan Operasional Sekolah juga diteliti disamping peran pemerintah, sekolah dan masyarakat dalam berjalannya program Bantuan Operasional Sekolah. Kota Semarang merupakan ibu kota Propinsi Jawa Tengah, oleh sebab itu kota Semarang menjadi contoh bagi daerah lain di Propinsi Jawa Tengah.

Penelitian ini dilakukan dengan metode survey melalui kuesioner yang disebar ke sekolah-sekolah yang menjadi sampel penelitian. Sekolah yang menjadi sampel penelitian adalah SD Negeri Tambak Aji 04, SD Negeri Pendrikan Tengah 02, SMP Negeri 16, SMP Negeri 30, dan SMP Negeri 07 yang berada di kota Semarang. Wawancara mendalam pada kepala sekolah digunakan sebagai data pelengkap untuk melengkapi kekurangan yang terdapat pada alat analisis yang digunakan. Metode analisis yang digunakan adalah *Benefit Incidence Analysis* (BIA). BIA digunakan untuk melihat apakah program Bantuan Operasional Sekolah merupakan kebijakan yang progresif. Selain itu juga digunakan untuk mapping pembagian manfaat pada penerima dana BOS.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa program BOS merupakan sebuah kebijakan yang progresif. Secara merata BOS diterima oleh tiap-tiap golongan masyarakat, namun peran dari pemerintah dan masyarakat dalam hal pengawasan masih rendah, hal tersebut ditunjukkan dari masih kurangnya perhatian pemerintah terhadap kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh sekolah. Pengawasan oleh masyarakat juga tergolong lemah, hal ini ditunjukkan oleh kurangnya respon masyarakat dalam hal kekurangtahuan masyarakat mengenai tujuan BOS, jumlah BOS yang diterima oleh sekolah, dan kurangnya keingintahuan masyarakat mengenai penggunaan dana BOS yang ditunjukkan dengan 75% responden tidak pernah mencari informasi mengenai penggunaan dana BOS di sekolah yang bersangkutan.

Kata kunci : Pengeluaran Pemerintah, *Benefit Incidence Analysis*, BOS

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan YME atas anugrah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik. Penulisan skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan Program Sarjana (S1) pada Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang. Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bimbingan, bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Penulis menyadari bahwa bimbingan, bantuan dan dorongan tersebut sangat berarti dalam penulisan skripsi ini. Sehubungan dengan hal tersebut di atas penulis menyampaikan hormat dan terima kasih kepada :

1. Tuhan YME atas kasih dan anugrah-Nya kepada penulis.
2. Bapak Prof. Drs. Mohamad Nasir, M.Si., Akt., Ph.D. selaku Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro.
3. Ibu Johanna Maria Kodoatie, SE, MEc, phd selaku dosen pembimbing skripsi yang telah memberikan segala kemudahan, nasehat, pengarahan dan saran yang tulus, serta meluangkan waktunya untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
4. Bapak Drs. R. Mulyo Hendarto, MSP selaku dosen wali yang dengan tulus telah memberikan bimbingan dan kemudahan selama penulis menjalani studi di Universitas Diponegoro Semarang.
5. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Ekonomi khususnya jurusan IESP yang telah memberikan bekal ilmu dan pengetahuan kepada penulis.

6. Kepala Sekolah SD Negeri Tambak Aji 04, SD Negeri Pendrikan Tengah 02, SMP Negeri 07, SMP Negeri 16 dan SMP Negeri 30. Terimakasih atas data-data yang dibutuhkan dalam pengerjaan skripsi ini.
7. Dinas Pendidikan Kota Semarang dengan segenap jajarannya. Terimakasih atas bantuan perizinan data dalam penyelesaian skripsi ini.
8. Keluarga terkasih papa, mama, dan adik-adik ku (Okta dan Lare), dan keluarga besar tercinta yang selalu memberikan dorongan moral dan spiritual serta semangat untuk menyelesaikan skripsi ini.
9. Adek kecilku dan kekasihku Danti, terimakasih untuk semua pengorbanan, cinta, semangat dan doanya yang tulus buat ku, terimakasih atas usaha bertahan bersamaku meski banyak halangan yang menghadang kita.
10. Dek Fidel, mamanya Danti, papanya Danti, terimakasih untuk doa dan dukungan moral selama pengerjaan skripsi.
11. Sahabat-sahabat di kampus, Arif Budiarto , Aditya Permana, Dwi Harry Baskoro, Yossy Herma. Terimakasih untuk dorongan semangat untuk cepat menyelesaikan kuliah dan ajakan buat refreshing setiap menemukan jalan buntu dalam pengerjaan skripsi.
12. Sahabat-sahabat di Randu Seven (RAVEN) genk semasa SMP yang masih bertahan hingga sekarang (Farly, Engga, Danang, Arif, Argho). Terimakasih untuk selalu mengingatkan untuk segera lulus.
13. Keluarga besar IESP angkatan 2006, Claudio Satria, Anggit, Doddy, Ishomudin, Gatha, Trias kuchir, John David Lembong, Dipo, Bertha, Rodo, Osti, Ikhsan, Tito dan kawan-kawan lain yang tidak bisa disebutkan

satu persatu. Kakak-kakak kelas, mas Endi, mas Denny, mas Doni, mas Aprex, penghuni Kamel (Kafe Melati) mas Aswin, Tomblok, Ega, Salman, Said.

14. Segenap staf dan karyawan FE UNDIP atas bantuannya, dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu-persatu yang juga telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini baik secara langsung maupun tidak langsung.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, penulis mengharapkan dan menghargai setiap kritik dan saran yang membangun dari berbagai pihak demi penulisan yang lebih baik di masa mendatang. Akhir kata, semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang berkepentingan.

Semarang, 7 Juli 2011  
Yang membuat pernyataan,

Satya Adhi Hogantara  
NIM. C2B006066

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI.....	iv
<i>ABSTRACT</i> .....	v
ABSTRAK.....	vi
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang.....	1
1.2 Identifikasi dan Rumusan Masalah.....	19
1.3 Tujuan Penelitian.....	21
1.4 Manfaat Penelitian.....	22
1.5 Sistematika Penulisan.....	22
BAB II KAJIAN PUSTAKA.....	24
2.1 Landasan Teori.....	24
2.2 Penelitian Terdahulu.....	48
2.3 Hipotesis.....	50
BAB III METODE PENELITIAN.....	51
3.1 Variabel Penelitian dan Definisi Operasional Variabel.....	51
3.2 Pendekatan Penelitian.....	52
3.3 Jenis dan Sumber Data.....	53
3.4 Metode Pengumpulan Data.....	56
3.5 Model Analisis Data.....	56
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....	63
4.1 Deskripsi Wilayah Penelitian.....	63
4.2 Mekanisme Bantuan Operasional Sekolah.....	70
4.2 Profil Responden.....	77
4.3 <i>Benefit Incidence Analysis</i> Bantuan Operasional Sekolah....	82
BAB V PENUTUP.....	92
5.1 Kesimpulan.....	92
5.2 Saran.....	93
5.3 Keterbatasan.....	93
DAFTAR PUSTAKA.....	95
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

## DAFTAR TABEL

Halaman	
Tabel 1.1 Human Development Index Indonesia Tahun 1980-2007.....	4
Tabel 2.1 Alokasi Dana Belanja Pemerintah Sektor Pendidikan .....	39
Tabel 4.1 Peningkatan Jumlah Penduduk Kota Semarang 2006- 2010.....	68
Tabel 4.2 Peningkatan Upah Minimum Regional 2006- 2010.....	69
Tabel 4.3 Jumlah Sekolah Dasar Negeri dan Swasta di Kota Semarang.....	70
Tabel 4.4 Jumlah Siswa SD Negeri dan Swasta di Kota Semarang.....	71
Tabel 4.5 Jumlah SMP Negeri dan Swasta di Kota Semarang.....	72
Tabel 4.6 Jumlah Siswa SMP Negeri dan Swasta di Kota Semarang.....	73
Tabel 4.7 Estimasi Unit Subsidi Bantuan Operasional Sekolah.....	81
Tabel 4.8 <i>Benefit Incidence</i> Program Bantuan Operasional Sekolah.....	86

## DAFTAR GAMBAR

		Halaman
Gambar 1.1	Jumlah Penduduk Tidak Sekolah Menurut Usia Sekolah Dasar.....	5
Gambar 1.2	Jumlah Penduduk Tidak Sekolah Menurut Usia Pendidikan..	6
Gambar 2.1	Keterkaitan Antara Belanja Publik dan Pengeluaran.....	30
Gambar 3.1	Kurva Lorenz.....	60
Gambar 3.2	Kurva Konsentrasi.....	62
Gambar 4.1	Profil Responden Berdasarkan Tingkat Pendapatan.....	78
Gambar 4.2	Profil Responden Berdasarkan Pekerjaan.....	79
Gambar 4.3	Tahu Atau Tidaknya Responden Terhadap Tujuan BOS.....	80
Gambar 4.4	Tahu Atau Tidaknya Responden Terhadap Jumlah BOS.....	81
Gambar 4.5	Pernah atau Tidaknya Responden Mencari Tahu Laporan Penggunaan BOS.....	82
Gambar 4.7	Pembagian Kelompok ( quintil ) Siswa SMP N dalam Sampel Penelitian Berdasarkan Pendapatan Orang Tua Siswa.....	87
Gambar 4.8	Pembagian Kelompok ( quintil ) Siswa SD N dalam Sampel Penelitian Berdasarkan Pendapatan Orang Tua Siswa.....	88
Gambar 4.9	Benefit Incidence BOS.....	90

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Salah satu indikator kemajuan pembangunan suatu bangsa adalah tingkat pencapaian pembangunan Sumber Daya manusianya. Sumber Daya Manusia yang memadai merupakan jembatan bagi suatu bangsa untuk meningkatkan daya saing secara global dalam berbagai sektor kehidupan. Dalam upaya peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia yang terdapat dalam suatu bangsa, maka diperlukan perhatian yang besar untuk dapat memberikan akses yang memadai bagi tiap-tiap warga negara dalam proses peningkatan mutu Sumber Daya Manusia.

Pendidikan merupakan salah satu faktor yang memiliki pengaruh besar dalam pembangunan manusia suatu bangsa, hal ini dikarenakan pendidikan merupakan jalan bagi masyarakat untuk dapat mengakses lebih jauh sektor kesehatan untuk mendapatkan hidup yang layak. Pemerintah sebagai penanggung jawab tertinggi dalam suatu negara tentunya harus memberikan akses yang dapat dijangkau dengan mudah bagi masyarakat untuk mengenyam pendidikan.

Dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 31 ayat (1), diamanatkan pada pemerintah untuk dapat memberikan akses pada masyarakat untuk mengenyam pendidikan guna mengembangkan potensi yang dimiliki secara maksimal. Hal tersebut mempertegas kewajiban pemerintah dalam mengupayakan akses yang mudah bagi masyarakat dalam mengenyam pendidikan seperti tujuan yang harus dicapai oleh pemerintah yang tertuang dalam

pembukaan UUD 1945 yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa, dan hal tersebut hanya dapat dicapai jika ada akses yang baik bagi masyarakat.

Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 memberikan penjelasan bahwa pendidikan merupakan hak yang harus dapat dirasakan oleh masyarakat, bukan hanya pada golongan ekonomi kuat, namun juga golongan ekonomi lemah. Sektor pendidikan bagi negara maju merupakan hal yang sangat penting dikarenakan oleh kenyataan bahwa dengan pendidikan yang baik maka Sumber Daya Manusia dalam suatu bangsa dapat lebih bersaing dalam berbagai kondisi termasuk dalam penguasaan teknologi. Dengan penguasaan teknologi yang baik diharapkan dapat menambah produktifitas Sumber Daya Manusia yang ada dalam suatu bangsa.

Visi pendidikan nasional adalah terwujudnya manusia Indonesia yang cerdas, produktif, dan berakhlak mulia. Komitmen yang kuat dari pemerintah pada tingkat pusat maupun daerah dibutuhkan agar visi pendidikan nasional dapat terwujud. Guna menyokong terwujudnya visi tersebut, maka pendidikan nasional melalui Kementerian Pendidikan Nasional memiliki misi yang harus dilaksanakan sebaik mungkin yaitu : (1) menuntaskan wajib belajar pendidikan dasar, (2) mewujudkan system pendidikan efektif, efisien dan bertanggung jawab (3) mewujudkan pendidikan nasional yang merata dan bermutu. Peran institusi pemerintah dalam melalui Kementerian Pendidikan Nasional mutlak diperlukan sebagai bentuk komitmen pemerintah dalam mewujudkan visi pendidikan nasional.

Pendidikan merupakan hak fundamental bagi warga negara yang juga telah tertuang dalam UUD 1945 pasal 33 yang kemudian dijabarkan dengan lebih

kongkret pada UU no 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pendidikan serta memberikan tekanan yang kuat pada pengambil kebijakan untuk memberikan prioritas yang lebih pada terselenggaranya pendidikan untuk setiap warga negara Indonesia.

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk mewujudkan visi dan misi pendidikan nasional. Upaya yang dilakukan oleh pemerintah diantaranya adalah perbaikan terhadap tingkat kualitas pendidik yang belum memenuhi standar mutu, sarana prasarana sekolah yang masih kurang memadai serta terbatasnya anggaran pendidikan yang disediakan oleh pemerintah. Permasalahan tersebut tidak dapat diselesaikan secara terpisah, namun harus secara menyeluruh dan berkesinambungan. Beberapa kebijakan telah dikeluarkan oleh pemerintah guna mengatasi permasalahan tersebut khususnya dalam hal alokasi anggaran sektor pendidikan dengan tujuan dan harapan dapat menunjang jalannya visi dan misi pendidikan nasional.

Rendahnya kualitas pembangunan pendidikan Indonesia mempengaruhi kualitas sumber daya manusia yang ada di Indonesia, hal tersebut tergambar dalam angka *Human Development Index* (HDI). HDI memiliki beberapa kriteria dalam penilaiannya, di antaranya adalah: pendidikan, angka harapan hidup dan standar hidup. Pembangunan pendidikan di Indonesia yang rendah merupakan salah satu gambaran yang selalu digunakan untuk menyatakan bahwa *Human Development Index* Negara Indonesia juga rendah.

Kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk sektor pendidikan saat

ini dapat dikatakan belum efektif dalam meningkatkan mutu pendidikan nasional, hal ini tampak pada terus menurunnya pertumbuhan Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia yang terus menurun. Dalam publikasi *UNDP*, tahun 2002, Indonesia sebagai negara dengan luas wilayah yang besar serta jumlah penduduk yang besar ternyata memiliki nilai IPM (Indeks Pembangunan Manusia) yang terus mengalami penurunan dalam peringkat IPM dunia.

**Tabel 1.1**  
**Human Development Index Indonesia**  
**Tahun 1980-2007**

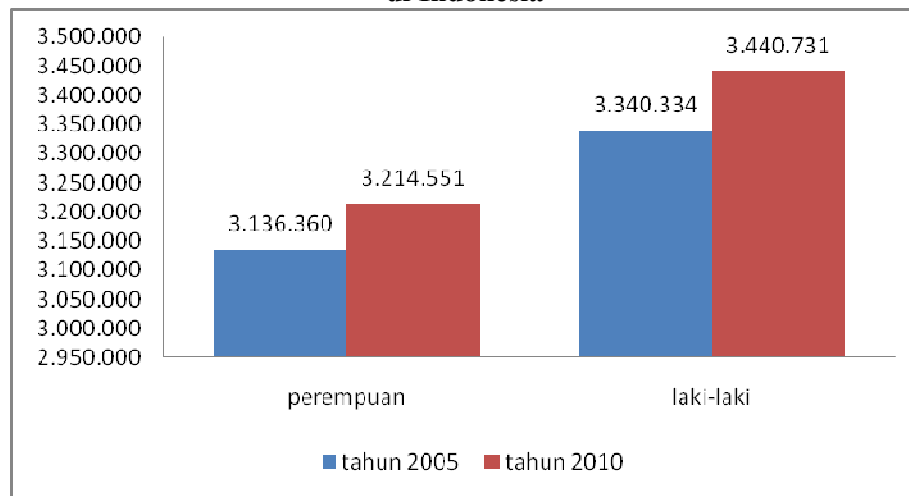
Tahun	IPM	Pertumbuhan (%)
1980	0,522	-
1985	0,562	7 %
1990	0,624	11 %
1995	0,658	5 %
2000	0,673	2 %
2003	0,709	5 %
2004	0,714	0,7%
2005	0,723	1,2%
2006	0,729	0,08%
2007	0,734	0,06%

*Sumber : Wikipedia, 2008*

Pada tabel 1.1 terlihat bahwa HDI Indonesia selalu naik dari tahun ke tahun namun tidak secara signifikan, bahkan pada beberapa tahun terakhir pertumbuhan angka HDI Indonesia justru menurun jika dibandingkan dengan era tahun 1980-1990an. Menurunnya HDI Indonesia sejalan dengan naiknya jumlah siswa tidak sekolah usia sekolah dasar yang dapat dilihat dari angka partisipasi penduduk dalam sektor pendidikan, meskipun pemerintah mencanangkan perubahan haluan wajib belajar 6 tahun menjadi 9 tahun, namun hal ini tidak

diikuti oleh pertumbuhan partisipasi penduduk usia wajib belajar dalam jenjang pendidikan dasar dan menengah pertama yang dapat dilihat pada Gambar 1.1 dan Gambar 1.2:

**Gambar 1.1**  
**Jumlah Penduduk Tidak Sekolah Menurut Usia Sekolah Dasar di Indonesia**

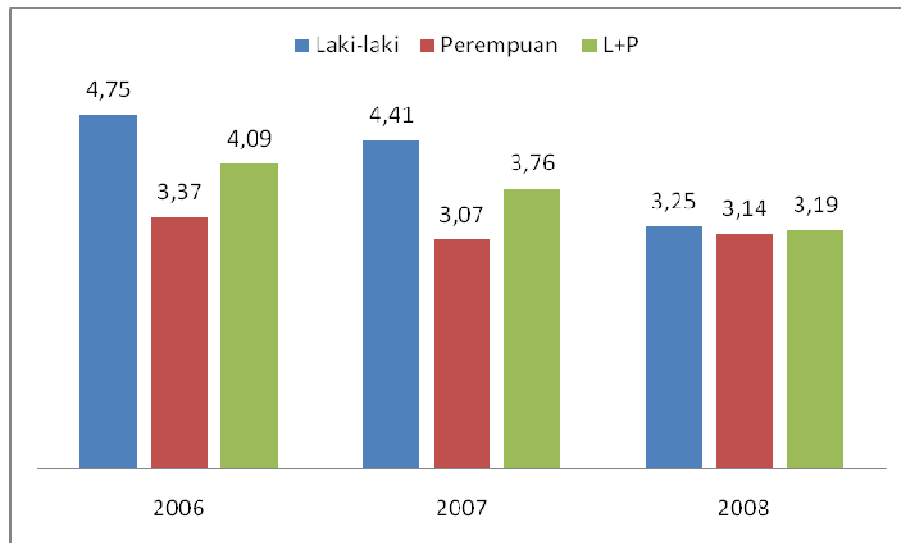


*Sumber : World Bank diolah, 2010*

Gambar 1.1 menunjukkan bahwa jumlah penduduk usia sekolah dasar yang tidak sekolah terjadi peningkatan dari tahun 2005 ke 2010, untuk penduduk dengan jenis kelamin perempuan terjadi peningkatan jumlah tidak sekolah dari 3.136.360 jiwa pada tahun 2005 menjadi 3.214.551 pada tahun 2010 atau bertambah sebesar 1,23%, sedangkan untuk penduduk dengan jenis kelamin laki laki terjadi peningkatan jumlah tidak sekolah dari 3.340.334 jiwa pada tahun 2005 menjadi 3.440.731 jiwa pada tahun 2010 atau bertambah sebesar 1,5%. Peningkatan jumlah penduduk yang tidak sekolah pada usia dasar di Indonesia menunjukkan bahwa masih terdapat kekurangan dalam sistem pendidikan dasar terkait dengan ketercakupan siswa yang menyebabkan jumlah siswa yang tidak

sekolah pada kelompok usia sekolah dasar meningkat.

**Gambar 1.2**  
**Angka Putus Sekolah menurut Kelompok Umur Sekolah Menengah di Indonesia**



Sumber : Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak RI, 2008

Gambar 1.2 menunjukkan jumlah siswa putus sekolah menurun dari tahun 2006 hingga tahun 2008. Penurunan tersebut menunjukkan bahwa terjadi peningkatan keterserapan siswa untuk jenjang sekolah menengah pertama. Menurut Umar Juoro (dikutip oleh Abdul Kadir Karding, 2008), secara makro posisi Indonesia dalam *Global Competitiveness Report 2005* masih memperhatikan:

1. Indonesia menduduki urutan ke 66 dari 120 negara dalam Indeks Daya saing Pertumbuhan. Jika dibandingkan dengan negara tetangga Indonesia, maka hal ini cukup memperhatikan, di mana Malaysia menempati posisi ke-27 sedangkan Thailand menduduki posisi ke-31.
2. Indonesia menduduki urutan ke 58 dalam Indeks Daya Saing Ekonomi

Mikro. Jika dibandingkan dengan negara tetangga Indonesia, maka hal ini juga cukup memperhatikan, di mana Malaysia menempati posisi ke-26 sedangkan Thailand berada pada posisi ke-35.

Indonesia masih perlu melakukan berbagai perbaikan guna bersaing secara global, salah satu caranya adalah dengan terus meningkatkan mutu pendidikan. Pemerintah harus menempatkan pendidikan sebagai salah satu prioritas yang disertai komitmen dari pemerintah untuk melaksanakannya. Dalam kurun waktu 2004 sampai dengan 2010, pemerintah telah berupaya mewujudkan komitmennya terhadap sektor pendidikan melalui kebijakan-kebijakan yang diambil.

Temuan data yang berasal dari dinas pendidikan dimana masih ada siswa yang putus sekolah meskipun sudah ada alokasi Bantuan Operasional Sekolah yang menunjukkan bahwa pemanfaatan dana tersebut masih kurang maksimal. Jumlah siswa yang putus sekolah pada satu tahun terakhir di Kota Semarang dapat dijabarkan sebagai berikut (Dinas Pendidikan Kota Semarang,2009):

1. Pada tahun ajaran 2009/2010 dengan jumlah keseluruhan 130.643 siswa terdapat 13 siswa yang putus sekolah pada tingkat sekolah dasar baik dari SD maupun MI (Madrasah Ibtida'iyah).
2. Pada tahun ajaran 2009/2010 dengan jumlah keseluruhan 53.336 siswa terdapat 87 siswa yang putus sekolah pada tingkat sekolah menengah pertama baik dari SMP maupun Mt's (Madrasah Tsanawiyah).

Data di atas menunjukkan jumlah siswa yang putus sekolah untuk tiap jenjang pendidikan terjadi peningkatan dengan jumlah siswa putus sekolah

terbesar pada tingkat sekolah menengah pertama.

Pendidikan merupakan salah satu bidang yang masuk dalam *MDG's* (*Millenium Development Goal'*) untuk dapat diberikan prioritas lebih dalam tiap kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Adapun bidang – bidang yang masuk dalam *MDG's* adalah sebagai berikut:

1. Menanggulangi kemiskinan dan kelaparan, dengan target:
  - a) Menurunkan proporsi penduduk yang pendapatannya dibawah satu dollar AS per hari menjadi separuhnya antara tahun 1990-2015.
  - b) Menurunkan proporsi penduduk yang menderita kelaparan menjadi separuhnya antara tahun 1990-2015.
2. Mencapai pendidikan dasar untuk semua, dengan target:
  - a) Menjamin semua anak, sampai tahun 2015, dimanapun, lelaki atau perempuan, dapat menyelesaikan sekolah dasarnya.
3. Mendorong kesetaraan gender & pemberdayaan perempuan, dengan target:
  - a) Menghilangkan ketimpangan gender ditingkat pendidikan dasar dan lanjutan pada tahun 2005 dan semua jenjang tidak lebih dari tahun 2015.
4. Menurunkan angka kematian anak, dengan target:
  - a) Menurunkan angka kematian balita sebesar tiga perempatnya.
5. meningkatkan kesehatan ibu dengan target:

- a) Menurunkan angka kematian ibu antara tahun 1990-2015 sebesar tiga perempatnya.
6. memerangi penyebaran HIV/AIDS, malaria & penyakit menular lainnya, dengan target:
    - a) Mengendalikan penyebaran HIV/AIDS dan mulai menurunnya jumlah kasus baru pada tahun 2015.
    - b) Mengendalikan penyakit malaria dan mulai menurunnya kasus dan penyakit lainnya pada tahun 2015.
  7. Memastikan kelestarian lingkungan hidup, dengan target:
    - a) Memadukan Prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dengan kebijakan dan program nasional serta mengembalikan sumber daya lingkungan yang hilang.
    - b) Penurunan sebesar separuh porsi penduduk tanpa akses ke sumber air minum yang aman dan berkelanjutan serta fasilitas sanitasi dasar pada tahun 2015.
    - c) Mencapai perbaikan kehidupan penduduk miskin yang berarti di permukiman kumuh pada tahun 2020
  8. membangun kemitraan global dalam pembangunan dengan target:
    - a) Mengembangkan lebih lanjut sebuah system perdagangan dan keuangan terbuka yang mencakup komitmen tentang tata kelola yang baik, pembangunan, dan pengentasan kemiskinan baik secara nasional maupun internasional.
    - b) Mengenali kebutuhan-kebutuhan khusus negara-negara miskin

dan negara-negara kepulauan-kecil yang sedang berkembang.

- c) Mengatasi masalah utang Negara-negara berkembang secara komprehensif.
- d) Mengembangkan pekerjaan yang layak dan produktif bagi pemuda.
- e) Bekerja sama dengan perusahaan obat-obatan, menyediakan akses untuk obat-obatan penting dan terjangkau di Negara-negara berkembang.
- f) Bekerja sama dengan sector swasta dalam mengembangkan teknologi baru, terutama teknologi komunikasi dan informasi.

Pencapaian pendidikan dasar yang baik serta menyeluruh merupakan salah satu tujuan yang tertera dalam *Millenium Development Goal's* yang berarti pemerintah pada tingkat pusat maupun daerah bertanggung jawab terhadap tercapainya pendidikan yang baik serta layak bagi masyarakatnya. Dalam hal ini pemerintah dapat menjalankan salah satu dari tiga peran pemerintah dalam sebuah perekonomian modern yaitu peran alokasi yang tercermin dalam pengeluaran pemerintah. Alokasi anggaran belanja yang memadai untuk sektor pendidikan diharapkan mampu meningkatkan kualitas pendidikan dengan memperhatikan aspek efisiensi dan ekuitas.

Aspek efisiensi mencerminkan perhatian pemerintah dalam hal kegagalan pasar dalam penyediaan fasilitas pendidikan serta eksternalitas positif yang diharapkan akan diterima dari pengeluaran pemerintah tersebut. Aspek ekuitas mencerminkan perhatian pemerintah terhadap aksesibilitas masyarakat miskin

terhadap efek positif dari pengeluaran pemerintah pada sektor pendidikan.

Pengeluaran pemerintah guna meningkatkan mutu pendidikan memiliki beberapa kendala yang menjadi alasan bahwa pemerintah layak memberikan prioritas terhadap sektor pendidikan untuk mendapatkan bagian yang lebih besar dalam alokasi belanja pemerintah. Beberapa kendala yang menjadi dasar dari pentingnya prioritas alokasi pengeluaran pemerintah untuk sektor pendidikan adalah sebagai berikut (Wahyu,2008):

1. Aspek kualitas, pendidikan kita memang sungguh memprihatinkan, terutama pendidikan di luar Jawa, yang jika dibandingkan dengan pendidikan di Jawa yang sudah memiliki fasilitas memadai. Jika hal ini tidak diatasi, maka dalam jangka panjang akan berakibat pada kesenjangan sosial, yang pada akhirnya akan menjadi benih-benih persoalan di bidang politik maupun ekonomi.
2. Aspek relevansi, pendidikan kita ke depan masih harus mendapatkan sentuhan pengembangan yang lebih serius. Saat ini telah digalakkan berbagai inovasi sekolah-sekolah terutama dalam rangka memenuhi perkembangan masyarakat. Pengembangan inovasi akan sia-sia ketika mutu guru dan kesejahteraan guru tidak diperhatikan. Otonomi daerah, khususnya di bidang pendidikan belum menemukan bentuk mekanisme kerja yang sesuai dengan dunia pendidikan di berbagai daerah.
3. Aspek pemerataan kesempatan dalam memperoleh pendidikan mengalami kendala yang besar dengan adanya krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak tahun 1997 hingga sekarang. Keadaan ekonomi

seperti sekarang ini akan berpengaruh pada anak-anak yang drop-out dari sekolah, begitu pula juga pada penduduk yang buta huruf

Ketiga aspek tersebut merupakan kendala yang secara nyata terdapat dalam masyarakat, khususnya pada aspek pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan sehingga sektor pendidikan merupakan salah satu sektor yang layak untuk mendapatkan prioritas dari pemerintah karena sektor pendidikan juga merupakan salah satu jalan yang dapat diharapkan untuk memutus rantai kemiskinan yang juga dapat berimbas baik pada sektor-sektor lainnya.

Beberapa kebijakan yang diharapkan mampu meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia adalah melalui putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI I 2008, pemerintah harus menyediakan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Bentuk dari kebijakan pengalokasian anggaran belanja negara sebesar 20 persen dari APBN dan APBD adalah adanya alokasi dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang dialokasikan pada sekolah pada tingkat dasar dan menengah pertama. Selain Bantuan Operasional Sekolah masih ada kebijakan lain yaitu BKSM (Bantuan Khusus Siswa Miskin), bantuan ini difokuskan untuk membantu siswa kurang mampu dalam mengikuti proses pendidikan. Sumber dana yang digunakan adalah dari alokasi APBN.

Kebijakan tersebut merupakan bentuk kompensasi pemerintah akibat kenaikan harga bahan bakar minyak beberapa tahun terakhir ini yang diikuti dengan kenaikan harga kebutuhan bahan pokok lainnya yang berkorelasi negatif terhadap kemampuan daya beli masyarakat kurang mampu, sehingga kondisi

semacam ini akan dapat menghambat upaya perbaikan mutu pendidikan karena beban masyarakat yang semakin berat akibat turunnya daya beli masyarakat khususnya masyarakat kurang mampu dapat menurunkan minat masyarakat pada sektor pendidikan.

Bantuan Khusus Siswa Miskin (BKSM) yang merupakan salah satu bentuk kompensasi pemerintah atas kenaikan harga BBM untuk sektor pendidikan di mana bantuan ini ditujukan untuk siswa kurang mampu agar dapat bertahan dan melanjutkan pendidikannya. Bantuan Khusus Siswa Miskin tersebut berupa beasiswa yang diberikan untuk siswa dari keluarga kurang mampu yang dalam penetapan penerimanya diseleksi oleh pemerintah daerah setempat.

Program Bantuan tersebut diambil sebagai salah satu langkah penanggulangan kemiskinan di mana salah satu yang dianggap dapat mengurangi kemiskinan dalam jangka panjang adalah sektor pendidikan, dengan pendidikan yang lebih memadai dan merata diharapkan masyarakat akan lebih dapat bersaing dan dalam jangka panjang dapat meningkatkan taraf kehidupannya menjadi lebih baik khususnya untuk masyarakat golongan ekonomi lemah. Jumlah siswa yang mendapatkan Bantuan Khusus Siswa Miskin ditetapkan oleh pemerintah pusat berdasarkan indeks kemiskinan. Setiap sekolah yang mendapatkan kuota penerima bantuan melakukan seleksi tertentu untuk menetapkan penerima bantuan, selanjutnya bantuan tersebut dialokasikan langsung kepada siswa penerima bantuan.

Pendekatan yang berbeda dilakukan dalam penyaluran BOS dan BKSM, jika BOS dialokasikan melalui sekolah untuk kemudian dikelola oleh sekolah

maka BKSM diberikan langsung kepada siswa miskin. Meskipun pendekatan yang dilakukan dalam pengalokasiannya berbeda, namun latar belakang adanya kebijakan BOS dan BKSM adalah kekhawatiran adanya kenaikan harga Bahan Bakar Minyak yang dapat mengakibatkan turunnya daya beli masyarakat, juga akan berdampak negatif terhadap aksesibilitas masyarakat ekonomi lemah untuk mendapatkan Pendidikan yang layak.

Pemerintah semaksimal mungkin berusaha memprioritaskan pendidikan dalam setiap pengambilan kebijakannya, namun dalam prakteknya pemerintah juga dihadapkan pada berbagai masalah dalam pelaksanaan kebijakannya, sehingga jaminan atas hak dan kewajiban setiap warga negara untuk mendapat dan mengikuti pendidikan masih belum memadai. Secara umum saat ini pendidikan nasional dihadapkan pada beberapa persoalan mendasar, seperti (Smeru, 2004):

1. Rendahnya pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan bagi masyarakat, baik antar wilayah antar tingkat pendapatan penduduk, maupun antar gender. Hal ini dapat dilihat dari adanya perbedaan angka partisipasi kasar dan angka partisipasi murni yang berbeda-beda antar daerah di Indonesia.
2. Rendahnya kualitas dan relevansi pendidikan, antara lain karena kurikulum yang tidak terkait dengan kebutuhan lapangan kerja, rendahnya kuantitas dan kualitas tenaga pengajar, serta terbatasnya sarana dan prasarana pendidikan; dan
3. Lemahnya manajemen penyelenggaraan pendidikan, baik di lembaga

formal maupun masyarakat.

Bantuan Operasional Sekolah tidak diberikan secara langsung kepada siswa seperti pada bentuk pengalokasian dana Bantuan Khusus Siswa Miskin. Bantuan Operasional Sekolah di salurkan melalui rekening sekolah yang kemudian dikelola oleh sekolah. Jumlah dana yang diberikan pada sekolah dihitung sesuai dengan jumlah murid yang ada di sekolah tersebut. BOS merupakan kebijakan lanjutan dari program Jaring Pengaman Sosial (JPS) untuk bidang pendidikan yang diterapkan oleh pemerintah pada era tahun 1998-2003. Tujuan dari adanya Program BOS adalah untuk membebaskan biaya pendidikan bagi siswa yang tidak mampu serta meringankan biaya siswa lainnya. Program BOS merupakan penunjang bagi penuntasan program wajib belajar 9 tahun yang dicanangkan oleh pemerintah. BOS dianggap perlu untuk dikaji karena pada dasarnya subsidi merupakan kebijakan di mana masyarakat kurang mampu adalah target utama. Mengacu pada hal tersebut tentunya BOS sebagai salah satu bentuk subsidi pada sektor pendidikan perlu dikaji, sebab penetapan jumlah dana yang diberikan kepada sekolah hanya berdasarkan jumlah murid saja. Siswa mampu dan siswa yang tidak mampu memperoleh peluang yang sama dalam mendapatkan manfaat dari BOS sebagai salah satu bentuk subsidi pendidikan. Kajian mengenai manfaat yang diterima oleh siswa diperlukan untuk melihat pembagian manfaat yang diterima menurut kelompok-kelompok siswa berdasarkan pendapatan orang tuanya. Hal tersebut dilakukan untuk melihat perbandingan jumlah penerima manfaat BOS bagi siswa mampu dan kurang mampu.

Adapun ketentuan dalam jumlah anggaran yang dialokasikan ke sekolah

untuk tiap siswa yang ada dalam sekolah tersebut menurut Direktorat Jendral Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah dalam buku panduan program BOS 2010 adalah sebagai berikut.

1. Untuk jenjang SD/SDLB di wilayah Kota mendapatkan alokasi: Rp 400.000,-/siswa/tahun, sedangkan untuk siswa SD/SDLB di wilayah kabupaten mendapatkan alokasi: Rp 397.000,-/siswa/tahun.
2. Untuk jenjang SMP/SMPLB/SMPT di wilayah Kota mendapatkan alokasi: Rp 575.000,-/siswa/tahun, sedangkan untuk siswa SMP/SMPLB/SMPT di wilayah kabupaten mendapatkan alokasi sebesar: Rp 570.000,-/siswa/tahun. Besar alokasi yang di terima oleh sekolah dengan jumlah tersebut sudah termasuk BOS untuk buku.

Alokasi Bantuan Operasional Sekolah memiliki tujuan khusus yang dapat dijabarkan menjadi tiga tujuan khusus sebagai berikut (panduan BOS, 2010) :

1. Menggratiskan seluruh siswa miskin di tingkat pendidikan dasar dari beban biaya operasi sekolah, di sekolah negeri maupun sekolah swasta.
2. Menggratiskan seluruh siswa SD negeri dan SMP negeri terhadap biaya operasi sekolah, kecuali pada sekolah bertaraf internasional (SBI) dan rintisan sekolah bertaraf internasional (RSBI).
3. Meringankan beban biaya operasi sekolah bagi siswa di sekolah swasta.

Adanya program Bantuan Operasional Sekolah tidak secara langsung mengatasi permasalahan yang muncul dalam proses pendidikan terkait dengan masalah pembiayaan pendidikan serta pemerataan pendidikan bagi semua kalangan masyarakat baik kalangan masyarakat mampu maupun tidak mampu.

Bentuk-bentuk penyelewengan atas dana alokasi BOS justru membuat tujuan utama dari BOS yang memperingan beban baik untuk pihak sekolah maupun siswa dalam rangka mensukseskan program wajib belajar 9 tahun sulit untuk tercapai secara maksimal.

Penyelewengan BOS bisa terjadi karena kontrol lemah dan otoritas sekolah kuat. Karena itu, kekuatan otoritas sekolah harus diimbangi kontrol masyarakat, terutama komite sekolah, sehingga tak terjadi penyelewengan, agar tepat sasaran, penyaluran BOS perlu dimusyawarahkan. Musyawarah untuk membahas rencana kepentingan sekolah, sehingga penyaluran dana sesuai dengan peruntukan, (suara merdeka online, 2008). Beberapa bentuk penyelewengan yang secara umum terjadi dalam alokasi dana BOS adalah penggunaan dana yang tidak sesuai dengan peruntukannya.

Dana BOS yang seharusnya secara konsep digunakan untuk memperingan beban siswa miskin yang terdapat di sekolah pada kenyataannya belum dapat mencakup secara keseluruhan jumlah siswa miskin dalam sekolah tersebut. Dari berbagai media massa disebutkan banyak terjadi penyelewengan perihal pemanfaatan dana yang telah dialokasikan, hal tersebut mengakibatkan penyaluran dana BOS belum sesuai dengan yang diharapkan. Beberapa temuan yang muncul di media massa menunjukkan bahwa BOS masih belum sesuai dengan harapan, hal ini dapat dijabarkan sebagai berikut (Karding, 2008):

1. Masih adanya siswa miskin yang tidak masuk dalam cakupan layanan BOS, sebagian siswa miskin tersebut masih dikenakan biaya pendidikan dalam proses belajar mengajar.

2. Pada beberapa sekolah dana BOS digunakan dan diperuntukan dengan prosentase yang cukup besar untuk pembayaran guru tidak tetap yang seharusnya bisa melalui anggaran Pemerintah Daerah atau alokasi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
3. Penggunaan dana BOS oleh sekolah yang selama ini tidak pernah melakukan musyawarah dengan orang tua atau wali murid termasuk dalam hal ini penyusunan RAPBS, sebaliknya orang tua murid atau wali murid diundang oleh sekolah untuk berpartisipasi memberikan bantuan kekuarangan anggaran sekolah yang sudah di tetapkan oleh sekolah.
4. Ketidak pedulian orang tua siswa dalam pengawasan dana BOS yang di kelola oleh sekolah yang bersangkutan, dalam beberapa kasus orang tua siswa tidak memahami bentuk Bantuan Operasional Sekolah yang dapat menimbulkan kesalahpahaman antara pihak sekolah dan orang tua siswa.

Hal-hal yang telah dijabarkan diatas merupakan gambaran umum permasalahan Bantuan Operasional Sekolah, hal yang lebih utama yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah ketercakupan siswa miskin dalam program BOS sehingga dapat diketahui seberapa jauh program tersebut tepat sasaran. Oleh karena itu untuk mengetahui tingkat efektivitas capaian sasaran program BOS di Kota Semarang sekiranya perlu dilakukan kajian melalui penelitian, dengan demikian peneliti mengangkat judul penelitian “*Evaluasi Bantuan Operasional Sekolah di Kota Semarang (Benefit Incidence Analysis)*“. Kota Semarang

diambil sebagai studi kasus dalam penelitian ini karena Kota Semarang merupakan ibu Kota Propinsi Jawa Tengah, sebagai ibu Kota propinsi Jawa Tengah, Kota Semarang dapat menjadi percontohan bagi wilayah lain di Jawa Tengah. *Benefit Incidence Analysis* digunakan sebagai alat dalam melihat progresifitas kebijakan program Bantuan Operasional Sekolah di Kota Semarang yang menjadi studi kasus dalam penelitian ini. Progresifitas kebijakan ini patut diteliti untuk melihat seberapa jauh kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan dari munculnya kebijakan tersebut.

Permasalahan Program BOS di Kota Semarang, secara konsep program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) diberikan untuk mengurangi beban masyarakat, khususnya masyarakat miskin atau tidak mampu agar mereka dapat memperoleh layanan pendidikan Wajib Belajar yang memadai dan bermutu. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa masih terjadi ketidaksesuaian pengelolaan BOS seperti yang diungkap oleh Majalah Diknas Jateng dalam Karding (2008) bahwa,

*Kenyataan praktek dilapangan pelaksanaan program BOS belum dapat berjalan seperti yang kita harapkan, hal dapat kita buktikan masih terdapat siswa tidak mampu yang belum memperoleh layanan pendidikan secara memadai seperti mereka tetap saja dalam memperoleh layanan pendidikan selalu dibebani biaya pendidikan, contoh sejak pendaftaran murid/siswa baru di tingkat SMP. Negeri sudah dikenakan untuk pembeliar formulir pendaftaran Rp. 5.000 s/d Rp. 10.000,- (besarnya pungutan ini bervariasi), biaya sumbangan uang gedung berkisar Rp. 1.500.000 s/dRp. 3.500.000, membayar Sumbangan Pengembangan Pendidikan (SPP), belum lagi berbagai jenis iuran yang dikenakan siswa oleh sekolah dengan berbagai keperluan kegiatan belajar mengajar, seperti iuran OSIS, tiap peringatan hari besar yang dilakukan oleh sekolah, dan tentunya masih banyak pungutan yang harus ditanggung siswa yang dilakukan oleh sekolah dengan berbagai alasan. Padahal keberadaan program BOS seharusnya dapat membantu bagi masyarakat tidak mampu yang seharusnya untuk mendapatkan bantuan.*

Berbagai penyelewengan dana Bantuan Operasional Sekolah juga masih terjadi, beberapa bentuknya adalah penggunaan dana BOS yang tidak sesuai dengan peruntukannya seperti yang di kemukakan dalam Republika online tanggal 11 Februari 2006 yang dikutip dalam website Dinas Pendidikan Kota Padang, "*...praktik penyelewengan dana BOS itu dilakukan hampir di seluruh sekolah, yakni manipulasi laporan keuangan atau surat pertanggungjawaban (SPJ) dana BOS*". Bentuk-bentuk penyelewengan dalam penggunaan dana BOS menyebabkan dana tidak secara maksimal dimanfaatkan untuk kepentingan siswa.

## **1.2 Identifikasi dan Perumusan Masalah**

Permasalahan yang muncul seputar Bantuan Operasional Sekolah baik pada taraf nasional maupun pada tingkat daerah sebagai program penunjang wajib belajar 9 tahun yang dicanangkan oleh Diknas sangat beragam, mulai dari asal dana hingga pengalokasiannya. Secara umum masalah yang muncul adalah kurangnya ketercakupan siswa/siswi miskin dalam merasakan adanya Bantuan Operasional Sekolah tersebut adalah ketidaksesuaian penggunaan BOS dengan aturan yang berlaku serta substansi BOS sebagai subsidi pendidikan. Subsidi merupakan alokasi yang diberikan pemerintah pada masyarakat kurang mampu, namun BOS diberikan secara merata atas dasar jumlah murid dalam sekolah penerima BOS dan dikelola oleh sekolah tanpa memilah murid mampu dan kurang mampu.

Berdasarkan permasalahan seputar dana Bantuan Operasional Sekolah tersebut maka penelitian mengangkat masalah seputar ketercakupan dana BOS terhadap akses siswa maupun siswi dalam menikmati fasilitas pendidikan

khususnya bagi siswa maupun siswi yang tidak mampu yang merupakan sasaran utama dari program tersebut serta sejauh mana dampak yang diberikan oleh program tersebut terhadap sekolah yang bersangkutan serta orang tua siswa.

Rumusan masalah yang dapat diambil dari latar belakang dan identifikasi masalah diatas adalah :

1. Bagaimana pola penerimaan dan penyaluran dana Bantuan Operasional Sekolah yang ada di Kota Semarang?.
2. Apakah Bantuan Operasional Sekolah dapat dikatakan sebagai sebuah kebijakan yang progresif?.
3. Bagaimana pemerintah, sekolah dan masyarakat berperan serta dalam proses berjalannya program Bantuan Operasional sekolah?.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan umum dari penelitian mengenai program Bantuan Operasional Sekolah adalah untuk mengumpulkan informasi terkait dengan pelaksanaan program tersebut. Bantuan Operasional Sekolah merupakan salah satu bentuk dari subsidi. Sedangkan tujuan khusus penelitian ini adalah :

1. Memetakan pola pembagian manfaat dari dana Bantuan Operasional Sekolah terhadap penerimanya di Kota Semarang.
2. Melihat progresifitas dari Program Bantuan Operasional sekolah di Kota Semarang
3. Memberikan saran kepada pemerintah, sekolah, dan masyarakat dalam rangka memaksimalkan peran sertanya dalam pelaksanaan program Bantuan Operasional Sekolah.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Sebagai bahan studi dan tambahan ilmu pengetahuan bagi mahasiswa Fakultas Ekonomi pada umumnya dan mahasiswa jurusan Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan pada ilmu ekonomi publik dan kebijakan publik.
2. Memberikan saran kepada pemerintah pusat untuk lebih memahami karakter sekolah-sekolah yang menerima Bantuan Operasional Sekolah agar bantuan yang diberikan dapat mencapai sasaran dengan baik, serta Mensinergikan pemerintah pusat, pemerintah daerah baik untuk tingkat propinsi maupun tingkat Kota.
3. Memberikan saran kepada sekolah yang menerima Bantuan Operasional Sekolah dalam rangka meningkatkan pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah.
4. Dapat digunakan sebagai masukan bagi peneliti-peneliti yang lain dengan tipe penelitian sejenis.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika penulisan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

##### **Bab I : Pendahuluan**

Bab ini merupakan bagian pendahuluan yang berisi latar belakang masalah mengapa sektor pendidikan menarik untuk diteliti dengan studi kasus Bantuan Operasional Sekolah di Kota Semarang, rumusan masalah, tujuan dalam meneliti program Bantuan Operasional Sekolah dan kegunaan penelitian serta sistematika penulisan.

## Bab II : Tinjauan Pustaka

Bab ini berisi landasan teori yang menjadi dasar penelitian. teori-teori yang digunakan merupakan teori yang berpijak pada ekonomi publik maupun analisis kebijakan publik dan bahasan hasil-hasil penelitian terdahulu yang dapat menjadi dasar penelitian, yaitu penelitian-penelitian yang berpusat pada analisis BIA (*Benefit Incidence Analysis*).

## Bab III : Metode Penelitian

Bab ini berisikan dekripsi tentang bagaimana penelitian akan dilaksanakan secara operasional yang menguraikan variabel penelitian, definisi operasional, jenis dan sumber data, metode pengumpulan data dan metode *Benefit Incidence Analysis*.

## Bab IV : Hasil dan Pembahasan

Pada bab ini secara singkat menjelaskan keadaan wilayah Kota Semarang, perkembangan pengeluaran pemerintah atas pendidikan secara umum, kemudian menuju ke alokasi Bantuan Operasional Sekolah di Kota Semarang dilanjutkan dengan analisis data dan pembahasan.

## Bab V : Penutup

Bab ini merupakan bab terakhir yang berisi kesimpulan dan saran atas penelitian yang telah dilakukan berkaitan program Bantuan Operasional Sekolah

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

Teori yang digunakan dalam penelitian ini antara lain: Teori Pengeluaran Pemerintah, Konsep Kemiskinan, Pro Poor Budgeting dan Evaluasi Kebijakan. Selain teori-teori yang digunakan dalam penelitian ini, kajian pustaka juga memuat penelitian terdahulu serta hipotesis yang dapat digunakan sebagai acuan penelitian.

##### **2.1.1 Teori Pengeluaran Pemerintah**

Dasar teori pengeluaran pemerintah adalah identitas keseimbangan pendapatan nasional yang merupakan bentuk dari campur tangan pemerintah dalam perekonomian. Kenaikan atau penurunan pengeluaran pemerintah akan menaikkan atau menurunkan pendapatan nasional. Pemerintah tidak cukup hanya meraih tujuan akhir dari setiap kebijaksanaan pengeluarannya, tetapi juga harus memperhitungkan sasaran antara yang akan menikmati atau terkena kebijaksanaan tersebut. Pemerintah pun perlu menghindari agar peningkatan perannya dalam perekonomian tidak justru melemahkan kegiatan swasta (Dumairy, 1996).

Pemerintah sebagai pemegang peran penting dalam setiap hajat hidup masyarakat Indonesia perlu melakukan kajian yang mendalam pada setiap kebijakannya agar setiap output yang dihasilkan dan diharapkan dapat tepat sasaran dan memberikan pengaruh nyata terhadap masyarakat. Di Indonesia pengeluaran pemerintah dalam UU No. 35 Tahun 2000 dibagi menjadi dua :

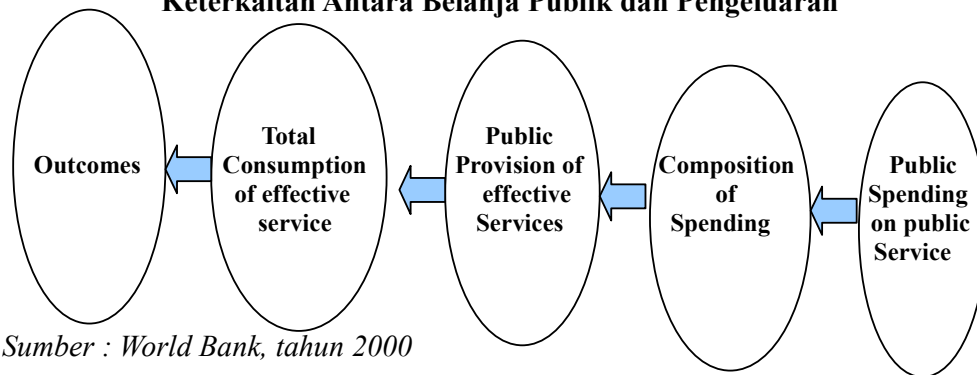
1. Pengeluaran Rutin adalah semua pengeluaran negara untuk membiayai tugas-tugas umum pemerintahan dan kegiatan operasional pemerintah pusat, pembayaran bunga atas utang dalam negeri, pembayaran bunga atas utang luar negeri, serta pembiayaan subsidi. Anggaran pengeluaran rutin berperan sebagai penunjang kelancaran jalannya pemerintahan.
2. Pengeluaran pembangunan adalah semua pengeluaran Negara untuk membiayai proyek-proyek pembangunan yang dibebankan pada anggaran belanja Pemerintah Pusat.

Kebijakan yang tidak tepat sasaran melalui kebijakan alokasi dana tiap sektor yang menyangkut kebutuhan masyarakat luas seharusnya perlu diberikan porsi lebih dalam alokasi anggaran pemerintah, kebijakan pemerintah menyangkut sektor pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial adalah beberapa contoh di antaranya yang perlu diberikan perhatian lebih, hal ini dikarenakan pada sektor-sektor tersebutlah masyarakat dapat merasakan secara langsung dampak dari kebijakan pemerintah yang diambil.

Demery (2000) mengatakan bahwa pengeluaran pemerintah mempengaruhi penduduk dengan beberapa cara: *Pertama*, kebijakan fiskal mempengaruhi keseimbangan makro ekonomi, khususnya defisit keuangan dan perdagangan serta tingkat inflasi. Perubahan ini sebaliknya mempengaruhi standar hidup dan secara langsung mempengaruhi pendapatan riil dan secara tidak langsung melalui perubahan tingkat pertumbuhan ekonomi. *Kedua*, pengeluaran publik menciptakan pendapatan secara langsung, beberapa di antaranya boleh jadi bermanfaat bagi rumah tangga miskin. Sebaliknya pendapatan ini menciptakan

pendapatan lain melalui proses penggandaan pendapatan-pengeluaran. Disinilah terjadi apa yang disebut dengan *primary-income effect* (efek pendapatan pokok). *Ketiga*, pengeluaran publik memunculkan peralihan kepada penduduk. Hal ini bisa berbentuk pengalihan tunai atau pengalihan keuangan seperti bantuan sosial, pembayaran asuransi dan sejenis nya. Termasuk didalamnya adalah subsidi pelayanan pemerintah seperti kesehatan, pendidikan, dan pelayanan infrastruktur.

**Gambar 2.1**  
**Keterkaitan Antara Belanja Publik dan Pengeluaran**



Sumber : World Bank, tahun 2000

Gambar 2.1 menunjukkan adanya hubungan yang menunjukkan saling keterkaitan. Pada garis yang pertama menunjukkan bahwa jika anggaran dari penyediaan layanan publik pada suatu sektor ditujukan terutama pada kegiatan dimana memiliki dampak yang kecil bagi pengeluaran untuk sektor tersebut di kalangan penduduk secara umum, maka keterkaitannya akan melemah. Sebagai contoh, Pengeluaran untuk fasilitas publik tersier tidak akan menguntungkan penduduk pada umumnya, fasilitas tersebut digunakan terutama oleh penduduk Kota yang lebih baik.

Garis hubungan yang kedua merupakan penjabaran anggaran ke dalam pelayanan masyarakat yang lebih efektif. Jika sektor kesehatan tersebut berada dalam kondisi yang tidak efisien, tingkat pengeluaran pada sektor tersebut tidak

dapat dijadikan indikator mengenai baik atau buruknya penyediaan layanan meskipun pengeluaran tersebut dialokasikan untuk penyediaan layanan yang potensial. Garis hubungan yang ketiga menunjukkan bagaimana jumlah penyediaan layanan masyarakat yang efektif di pengaruhi oleh pengeluaran masyarakat, sehingga masyarakat mengeluarkan pengeluaran yang lebih besar untuk mendapatkan layanan masyarakat yang lebih baik di berbagai sektor seperti kesehatan, pendidikan, dan lain-lain. Pengeluaran yang lebih besar tentunya hanya bisa dilakukan oleh golongan ekonomi kuat, oleh karena itu pemerintah perlu memberikan subsidi untuk masyarakat dengan golongan ekonomi lemah agar golongan masyarakat tersebut tetap dapat mendapatkan layanan dengan baik.

### **2.1.2 Hukum Wagner**

Wagner dalam Guritno (1997) mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap PDB. Wagner mengemukakan pendapatnya dalam bentuk suatu hukum yang menyatakan bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan per kapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Hukum Wagner dikenal dengan "*The Law of Expanding State Expenditure*". Dasar dari hukum tersebut adalah pengamatan empiris dari negara-negara maju (Amerika Serikat, Jerman, Jepang), tetapi hukum tersebut memberikan dasar akan timbulnya kegagalan pasar dan eksternalitas. Dalam hal ini Wagner menerangkan mengapa peranan pemerintah menjadi semakin besar, terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan

sebagainya. Kelemahan hukum Wagner adalah karena hukum tersebut tidak didasarkan pada suatu teori mengenai pemilihan barang-barang publik. Wagner mendasarkan pandangannya dengan suatu teori yang disebut teori organis mengenai pemerintah (*Organic Theory of the State*) yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya. Hukum Wagner diformulasikan sebagai berikut:

$$\frac{PkPP1}{PPK1} < \frac{PkPP2}{PPK2} < \dots < \frac{PkPPn1}{PPKn} \dots\dots\dots(1)$$

PkPP : pengeluaran pemerintah per kapita

PPK : pendapatan per kapita, yaitu GDP/jumlah penduduk

1,2,...,n : jangka waktu (tahun)

### 2.1.3 Teori Peacock dan Wiseman

Peacock dan Wiseman dalam Guritno (1997) mengemukakan teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang terbaik. Teori mereka didasarkan pada suatu pandangan bahwa pemerintah senantiasa berusaha untuk memperbesar pengeluaran sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut. Teori Peacock dan Wiseman merupakan dasar teori pemungutan suara. Peacock dan Wiseman mendasarkan teori mereka pada suatu teori bahwa masyarakat mempunyai suatu tingkat toleransi pajak, yaitu suatu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Jadi masyarakat menyadari bahwa pemerintah membutuhkan dana untuk membiayai aktivitas pemerintah sehingga mereka mempunyai tingkat kesediaan masyarakat untuk membayar

pajak. Tingkat toleransi ini merupakan kendala bagi pemerintah untuk menaikkan pemungutan pajak secara semena-mena.

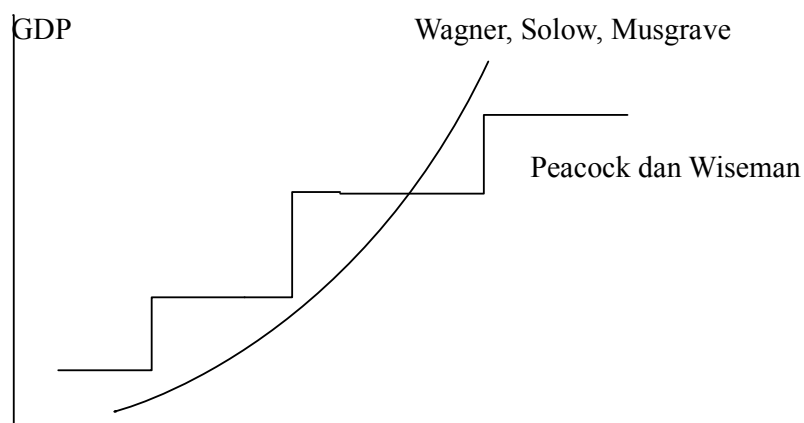
Teori Peacock dan Wiseman menyatakan bahwa Perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah; dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Oleh karena itu, dalam keadaan normal, meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar.

Apabila keadaan normal tersebut terganggu, misalnya karena adanya perang, maka pemerintah harus memperbesar pengeluarannya untuk membiayai perang. Karena itu penerimaan pemerintah dari pajak juga meningkat dan pemerintah meningkatkan penerimaannya tersebut dengan cara menaikkan tarif pajak sehingga dana swasta untuk investasi dan konsumsi menjadi berkurang. Keadaan ini disebut efek pengalihan (*displacement effect*) yaitu adanya gangguan sosial menyebabkan aktivitas swasta dialihkan pada aktivitas pemerintah. Perang tidak hanya dibiayai dengan pajak, akan tetapi pemerintah juga melakukan pinjaman ke negara lain. Akibatnya setelah perang sebetulnya pemerintah dapat kembali menurunkan tarif pajak, namun tidak dilakukan karena pemerintah masih mempunyai kewajiban untuk mengembalikan pinjaman tersebut.

Pengeluaran pemerintah meningkat karena GNP yang mulai meningkat, pengembalian pinjaman dan aktivitas baru setelah perang. Ini yang disebut efek inspeksi (*Inspection Effect*). Adanya gangguan sosial juga akan menyebabkan terjadinya konsentrasi kegiatan ke tangan pemerintah dimana kegiatan ekonomi

tersebut semula dilaksanakan untuk swasta. Ini disebut efek konsentrasi (*Concentration Effect*). Adanya ketiga efek tersebut menyebabkan aktivitas pemerintah bertambah. Setelah perang selesai dan keadaan kembali normal maka tingkat pajak akan turun kembali. Jadi berbeda dengan pandangan Wagner, perkembangan pengeluaran pemerintah versi Peacock dan Wiseman tidaklah berbentuk suatu garis, tetapi seperti tangga.

**Gambar 2.2**  
**Kurva Perkembangan Pengeluaran Pemerintah**



Sumber : Guritno mangkusubroeto, *Ekonomi Publik*

Lebih lanjut Bird dalam oleh Guritno (1997) mengkritik hipotesa yang dikemukakan oleh Peacock dan Wiseman. Bird menyatakan bahwa selama terjadinya gangguan sosial memang terjadi pengalihan aktivitas pemerintah dari pengeluaran sebelum gangguan ke pengeluaran yang berhubungan dengan gangguan tersebut. Hal ini akan diikuti oleh peningkatan prosentase pengeluaran pemerintah terhadap GNP. Akan tetapi setelah terjadinya gangguan, prosentase pengeluaran pemerintah terhadap GNP akan menurun secara perlahan-lahan kembali ke keadaan semula. Jadi menurut Bird, efek pengalihan merupakan gejala dalam jangka pendek, tetapi tidak terjadi dalam jangka panjang.

Peacock dan Wiseman mengemukakan adanya toleransi pajak, yaitu suatu limit perpajakan, akan tetapi mereka tidak menyatakan pada tingkat berapa toleransi pajak tersebut. Clarke menyatakan bahwa limit perpajakan adalah sebesar 25 persen dari pendapatan nasional . Apabila limit dilampaui maka akan terjadi inflasi dan gangguan lainnya.

#### **2.1.4 Konsep Kemiskinan dan Anggaran Pro Kemiskinan (Pro Poor Budgeting)**

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.

Badan penanggulangan kemiskinan nasional mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi dimana seseorang atau kolektif, laki-laki dan perempuan, tidak menerima hak-hak dasar mereka secara penuh untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Definisi lain mengenai kemiskinan adalah yang digunakan oleh Biro Pusat Statistik (BPS) tahun 2007, mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidakmampuan seseorang atau kelompok untuk memenuhi kebutuhan minimumnya, yang terdiri dari konsumsi makanan

yang setara dengan 2.100 kilo kalori/orang/hari dan non-makanan seperti perumahan, kesehatan, pendidikan, transportasi, pakaian, dan barang / jasa. BPS menetapkan tingkat kemiskinan nasional, yang pada maret 2011 adalah sebesar Rp. 233.470,- per kapita per bulan.

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 sering kali mengalami hambatan. Bradshaw dalam Antonio 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. Antonio, dkk (2008) 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 (dikutip dari indo marxis, 29 september 2007) :

1. kemiskinan absolut, kemiskinan jenis ini berhubungan dengan garis kemiskinan yang didefinisikan secara international atau regional atau national. diukuranya, 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.

Kemiskinan selama ini hanya dipandang dan di definisikan sebagai kemiskinan secara material saja. Hal ini memang mudah untuk dilakukan karena memudahkan dalam pengukurannya. Arie P Mutaqien dalam Antonio Pradjasto (2008), 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 (Djamaludin Ancok dalam Handayani, 2006) :

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.

### **2.1.5 Pro Poor Budgeting (Anggaran Pro Kemiskinan)**

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 (Antonio Pradjasto, 2008):

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 penyelenggaraan 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.

Fridolen Berek dalam Antonio Pradjasto (2008) 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. Sul-ton Mawardi dan Sudarno Sumarto dalam Antonio Pradjasto (2008) 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. dalam data pokok APBN Negara Indonesia tahun 2005-2010 terjadi

peningkatan jumlah anggaran yang dialokasikan dalam APBN untuk sektor pendidikan, namun ternyata kebijakan pemerintah tentang alokasi 20% dalam anggaran belanja dalam APBN belum menemui titik maksimalnya.

**Tabel 2.1**  
**Alokasi Dana Belanja Pemerintah Sektor Pendidikan Dalam APBN**  
**( Milyar Rupiah)**

<b>Tahun</b>	<b>Alokasi</b>	<b>Persentase Proporsi Terhadap APBN</b>
<b>2005</b>	<b>29.307,9</b>	<b>8</b>
<b>2006</b>	<b>45.303,9</b>	<b>10,29</b>
<b>2007</b>	<b>50.843,4</b>	<b>10,07</b>
<b>2008</b>	<b>55.298,0</b>	<b>7,97</b>
<b>2009</b>	<b>89.918,1</b>	<b>12,5</b>
<b>2010</b>	<b>84.086,5</b>	<b>11,6</b>

*Sumber : Data Pokok APBN 2005-2010, Departemen Keuangan*

Jika bertolak dari gambaran yang ada pada tabel 2.1 tentunya kita dapat berbesar hati melihat anggaran belanja pemerintah sektor pendidikan yang selalu meningkat tiap tahunnya, namun anggaran tersebut belum memenuhi jumlah kuota 20% anggaran belanja yang menjadi kebijakan pemerintah. Pada tahun 2005 anggaran belanja pemerintah sektor pendidikan hanya 8% dari total pengeluaran belanja pemerintah diberbagai sektor, tahun 2006 juga mengalami hal yang sama yaitu hanya 10,29%, pada tahun 2007 anggaran belanja pemerintah sektor pendidikan 10,075% atau justru menurun sebesar 0,21%, pada tahun 2008 anggaran belanja pemerintah sektor pendidikan menurun lagi menjadi 7,97% atau menurun sekitar 2,1%, pada tahun 2009 anggaran belanja pemerintah sektor pendidikan meningkat menjadi 12,5% dari total anggaran belanja pemerintah, pada tahun 2010 menurun lagi menjadi 11,6%. Proporsi alokasi dana belanja pemerintah sektor pendidikan dalam APBN terhadap total anggaran belanja

pemerintah belum secara maksimal tercapai. Jumlah alokasi yang belum mencapai 20% tersebut menunjukkan bahwa masih lemahnya komitmen pemerintah terhadap dunia pendidikan terkait dengan jumlah dana alokasi yang diberikan oleh pemerintah terhadap sektor pendidikan.

#### **2.1.6 Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi merupakan kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Anderson (dikutip oleh Solahuddin, 2010) berpendapat bahwa evaluasi kebijakan memusatkan perhatiannya pada estimasi, penilaian, dan taksiran terhadap implementasi (proses) dan akibat-akibat (dampak) kebijakan sebagai aktivitas fungsional, evaluasi kebijakan sebenarnya dapat dilakukan terhadap keseluruhan tahap-tahap kebijakan bukan hanya tahap akhirnya saja. Untuk dapat mengetahui *outcome* dan dampak dari suatu kebijakan, diperlukan jarak waktu tertentu sejak kebijakan tersebut dilaksanakan. Apabila evaluasi dilakukan terlalu dini, maka dampak dari kebijakan tersebut belum tampak.

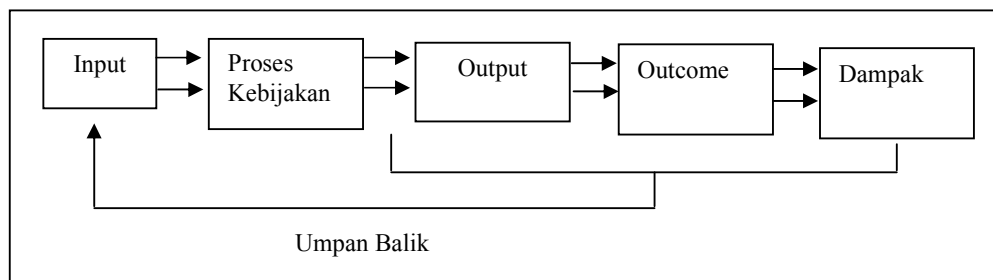
Subarsono (2010, h. 120) menyebutkan bahwa evaluasi memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci sebagai berikut:

- a) Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
- b) Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat suatu kebijakan.
- c) Mengukur tingkat keluaran (*Outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.

- d) Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
- e) Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
- f) Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang.

Tujuan akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik. Urutan dari proses sebuah kebijakan dapat ditunjukkan melalui Gambar 2.2.

**Gambar 2.2**  
**Kebijakan Sebagai Suatu Proses**



Sumber : Subarsono, 2010

*Input* dalam bagan di atas merupakan bahan baku (*Raw Materials*) yang digunakan sebagai masukan dalam sebuah sistem kebijakan. *Output* adalah keluaran dari sebuah sistem kebijakan, yang dapat berupa peraturan, kebijakan, pelayanan/jasa, dan program. Hasil dari kebijakan dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat dari diimplementasikannya sebuah kebijakan disebut *outcome*, sedangkan *Impact* (dampak) adalah akibat lebih jauh pada masyarakat sebagai

konsekuensi adanya kebijakan yang diimplementasikan.

### **2.1.6 Gambaran Umum Bantuan Operasional Sekolah**

Program Bantuan Operasional Sekolah merupakan kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah sebagai bentuk kompensasi dari dikurangnya subsidi bahan bakar minyak yang dikhawatirkan dapat mengurangi daya beli masyarakat. Dikhawatirkan lebih lanjut kemampuan masyarakat dalam hal pembiayaan pendidikan pun berkurang sebagai imbas dari berkurangnya daya beli masyarakat. Program BOS merupakan bentuk bantuan yang diberikan oleh pemerintah pada sekolah-sekolah pada tingkat Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama, bantuan tersebut di kelola oleh sekolah guna membiayai operasional sekolah agar biaya operasional tersebut tidak di bebankan pada siswa.

PP Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan menyebutkan bahwa, pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Pendanaan pendidikan dapat dibagi menjadi tiga bagian, yaitu :

1. Biaya Satuan Pendidikan adalah biaya penyelenggaraan pendidikan pada tingkat satuan pendidikan yang meliputi:
  - a) biaya investasi adalah biaya penyediaan sarana dan prasarana, pengembangan sumber daya manusia, dan modal kerja tetap;
  - b) biaya operasi, terdiri dari biaya personalia dan biaya nonpersonalia. Biaya personalia terdiri dari gaji pendidik dan tenaga kependidikan serta tunjangan-tunjangan yang melekat pada gaji. Biaya nonpersonalia adalah biaya untuk bahan atau peralatan pendidikan habis pakai, dan

- biaya tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak, asuransi, dll;
- c) bantuan biaya pendidikan yaitu dana pendidikan yang diberikan kepada peserta didik yang orang tua atau walinya tidak mampu membiayai pendidikannya;
  - d) beasiswa adalah bantuan dana pendidikan yang diberikan kepada peserta didik yang berprestasi.
3. Biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan adalah biaya penyelenggaraan dan/atau pengelolaan pendidikan oleh pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/Kota, atau penyelenggara/satuan pendidikan yang didirikan masyarakat.
4. Biaya pribadi peserta didik adalah biaya personal yang meliputi biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh peserta didik untuk bisa mengikuti proses pembelajaran secara teratur dan berkelanjutan.

Prioritas penggunaan dana operasional sekolah adalah untuk pembiayaan operasional sekolah non personil, artinya pembiayaan yang menggunakan dana Bantuan Operasional Sekolah tidak diperkenankan untuk membiayai investasi sekolah serta kesejahteraan guru. Pembiayaan guna investasi dan kesejahteraan guru harus dibiayai dari sumber selain dana Bantuan Operasional Sekolah.

Program Bantuan Operasional Sekolah diterima oleh sekolah secara utuh, dan dikelola oleh sekolah secara mandiri dengan melibatkan dewan guru dan komite sekolah. Dengan demikian program BOS tersebut dapat mendukung

implementasi penerapan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), yang secara umum memiliki tujuan untuk dapat memberdayakan sekolah melalui pemberian wewenang untuk mengelola sumber daya sekolah, dan mendorong partisipasi warga sekolah serta masyarakat untuk meningkatkan mutu pendidikan di sekolah.

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian yang dilakukan berdasarkan penelitian-penelitian terdahulu yang pernah dilakukan oleh peneliti lain. Penelitian terdahulu yang dijadikan acuan dalam penelitian ini adalah penelitian yang menjadikan sektor pendidikan sebagai salah satu sektor yang diteliti dalam penelitian tersebut. Penelitian-penelitian yang sudah pernah dilakukan tersebut menjadi referensi bagi peneliti untuk melaksanakan penelitian. Adapun penelitian-penelitian terdahulu yang digunakan sebagai referensi adalah sebagai berikut:

No	Judul Penelitian	Nama Peneliti	Metode Analisis	Hasil Penelitian
1	Benefit Incidence of Public Spending on Education in the Philippines, 2007	Rosario G. Manasan, Janet S. Cuenca and Eden C. Villanueva	<i>Benefit Incidence Analysis</i>	Pengeluaran pemerintah dapat dikategorikan progresif
2	Evaluasi Pelaksanaan Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Sekolah menengah Pertama Negeri Di Kota Semarang	Abdul Kadir Karding	Evaluasi Kualitatif Deskriptif	BOS di Kota Semarang terlaksana dengan baik, alokasi dana kurang proporsional
3	Education and Poverty: A Gender Analysis	Zoë Oxaal	<i>Benefit Incidence Analysis</i>	Wanita sering terpinggirkan dalam sektor pendidikan begitu pula golongan miskin dalam strata sosial. perlu implikasi kebijakan yang berbasis pada perspektif gender.

No	Judul Penelitian	Nama Peneliti	Metode Analisis	Hasil Penelitian
4	Public Spending On Education And Health In Nigeria: A BENEFIT INCIDENCE ANALYSIS	Center for The Study of The Economies of Afrika	<i>Benefit Incidence Analysis</i>	Fasilitas pemerintah untuk kelompok yang kurang beruntung harus ditinjau kembali dan sumber daya bergeser dari Kota ke desa daerah
5	Public Spending In The Education Sector In Uganda: EVIDENCE FROM BENEFIT INCIDENCE ANALYSIS	Madina Guloba, Nyende Magidu, James Wokadala	<i>Benefit Incidence Analysis</i>	Pengeluaran untuk pendidikan dasar Pro-poor namun untuk pendidikan tingkat di atasnya justru berpihak pada golongan masyarakat yang mampu

### 2.3 Hipotesis Penelitian

Hipotesis penelitian merupakan jawaban sementara dari penelitian yang dilakukan. Hipotesa dari penelitian ini adalah, program Bantuan Operasional Sekolah merupakan kebijakan yang progresif jika kurva yang dihasilkan dari analisis BIA (*Benefit Incidence Analysis*) melengkung di atas kurva Lorenz namun masih di bawah garis *perfect equality*. Program Bantuan Operasional Sekolah dapat dikatakan kebijakan yang *pro-poor* apabila persentase penerima manfaat dari BOS lebih besar untuk masyarakat kurang mampu dari pada masyarakat yang mampu yang ditunjukkan dengan kurva konsentrasi yang berada di atas garis *perfect equality*. Dua hal tersebut merupakan kemungkinan hasil yang baik dari program BOS. Berbeda dengan kemungkinan sebelumnya, sebagai kemungkinan thasil yang kurang baik dari hasil penelitian ini adalah program BOS bukanlah

kebijakan yang progresif maupun *pro-poor* yang ditunjukkan dengan hasil perhitungan BIA yang menunjukkan bahwa program BOS merupakan kebijakan yang regresif. Bentuk kurva dari kemungkinan ke tiga ini adalah kurva konsentrasi berada di bawah garis *perfect equality* serta di bawah kurva Lorenz.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Variabel Penelitian dan Definisi Operasional Variabel**

Variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah variabel yang berkaitan dengan proses pengolahan data menggunakan metode *Benefit Incidence Analysis* dan statistik sederhana. Variabel yang digunakan antara lain adalah pengeluaran pemerintah sektor pendidikan dalam bentuk subsidi Bantuan Operasional Sekolah, pengeluaran masyarakat untuk sektor pendidikan, dan pendapatan masyarakat dapat di jabarkan sebagai berikut (Demery, 2000):

1. Pengeluaran Pemerintah Sektor pendidikan, merupakan bentuk pengeluaran yang dilakukan pemerintah untuk mendorong kemajuan pada sektor pendidikan khususnya jenjang wajib belajar 9 tahun yang dicanangkan oleh pemerintah. Bentuk pengeluaran yang diambil adalah alokasi pengeluaran dalam bentuk subsidi pemerintah yang digunakan untuk membiaya program Bantuan Operasional Sekolah yang di terima oleh sekolah pada jenjang sekolah dasar dan sekolah menengah pertama. Dana tersebut kemudian digunakan oleh sekolah untuk membiayai kegiatan operasional sekolah sesuai dengan aturan penggunaan dana Bantuan Operasional Sekolah yang telah di tetapkan oleh pemerintah. Satuan yang digunakan adalah Rupiah (Rp.)
2. Pengeluaran masyarakat untuk sektor pendidikan, merupakan pengeluaran yang dilakukan oleh masyarakat untuk pembiayaan sekolah pada jenjang

sekolah dasar dan menengah pertama sesudah dan sebelum adanya program Bantuan Operasional Sekolah. Satuan yang digunakan adalah Rupiah (Rp.)

3. Pendapatan masyarakat, merupakan total pendapatan yang dimiliki oleh tiap-tiap orang dalam masyarakat yang menjadi sampel penelitian ini. Pendapatan kemudian dibandingkan dengan pengeluaran yang dilakukan oleh masyarakat untuk sektor pendidikan sehingga akan terlihat dampak dari adanya program BOS bagi orang tua siswa yang mampu maupun tidak mampu. Satuan yang digunakan adalah Rupiah (Rp.)

### **3.2 Pendekatan Penelitian**

Pelaksanaan penelitian ini akan menggunakan metode atau pendekatan kuantitatif, hal tersebut dilakukan karena penelitian ini digunakan untuk menggambarkan secara jelas persoalan yang terjadi seputar penggunaan dan pengalokasian dana Bantuan Operasional Sekolah serta menganalisis sejauh mana ketercakupan dana BOS tersebut dalam hal layanan bagi siswa tidak mampu. Analisis yang dihasilkan tidak berupa angka-angka saja namun berupa telaah yang lebih mendalam dengan menggabungkan metode kuantitatif dengan model *Benefit Insidance Analysis* yang kemudian diperkuat dengan penjabaran statistik sederhana dari data yang ada, dengan harapan dapat diketahui sejauh mana tingkat keberhasilan pelaksanaan Program BOS, faktor pendukung dan faktor penghambat serta dampaknya terhadap angka partisipasi yang telah memperoleh layanan BOS di Kota Semarang.

### 3.3 Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan adalah data kuantitatif yang merupakan data dengan bentuk angka-angka. Sumber data berasal dari data sekunder yang dicatat oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Semarang, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Semarang, Laporan Keuangan Sekolah mengenai dana Bantuan Operasional Sekolah serta data primer yang diperoleh dari survey terhadap sampel sekolah pada jenjang sekolah dasar dan sekolah menengah pertama yang mendapatkan alokasi dana Bantuan Operasional Sekolah.

Survey dilakukan pada lima sekolah yang ada di Kota Semarang dengan mengambil sampel pada tiap-tiap sekolah yang mewakili kondisi wilayah dimana sekolah tersebut berada. Sekolah yang menjadi sampel dalam penelitian ini adalah SMP Negeri 16 Semarang, SMP Negeri 30 Semarang, SMP Negeri 07 Semarang, SD Negeri Tambak Aji 04, SD Negeri Pendrikan Tengah 02. Dalam hal ini diambil sekolah yang terletak di tengah Kota dan sekolah yang terletak di pinggiran Kota Semarang. Sampel yang di asumsikan homogen karena tidak ada aturan yang menentukan jumlah alokasi BOS.

Penentuan jumlah alokasi dana BOS dengan ketentuan jumlah murid per sekolah membuat random sampling masih bisa digunakan dalam penelitian ini. Pengambilan sampel sekolah secara acak dapat dilakukan, karena data yang ada merupakan data yang homogen pada tiap-tiap sekolah. Asumsi yang digunakan adalah tiap-tiap sekolah memiliki perilaku yang sama dalam penerimaan manfaat BOS bagi siswanya akibat dari peraturan yang menyebutkan bahwa dana BOS dibagikan kepada sekolah hanya berdasarkan jumlah murid yang terdapat pada

sekolah tersebut. Penelitian ini menggunakan metode sampling *Purposive Sampling*, yaitu teknik penentuan sampel penelitian yang dilakukan dengan menetapkan wilayah-wilayah populasi sebagai anggota populasi untuk membentuk populasi kecil yang lebih homogen.

Jumlah responden yang diambil pada lima sekolah yang menjadi sampel penelitian sejumlah 390 responden, dengan perhitungan persamaan slovin sebagai berikut:

$$n = \frac{N}{1 + N(e)^2}$$

Keterangan :

n : sampel yang ditentukan

N : jumlah populasi di daerah penelitian

e = nilai kritis (batas ketelitian) yang diinginkan (persen kelonggaran ketidaktelitian karena kesalahan pengambilan sampel populasi). Interval keyakinan yang digunakan dalam penelitian ini sebesar 95 %.

$$n = \frac{137.210}{1 + 137.210(5\%)^2}$$

n = 398,83 dibulatkan menjadi 399 responden

Populasi dalam penelitian sebesar 137.210 orang diperoleh dari jumlah murid dalam sekolah dasar negeri dan sekolah menengah pertama negeri di Kota Semarang. Kuesioner yang diperoleh kemudian dipilah berdasarkan jawaban pertama (*first ask*) yang tertera dalam tiap-tiap poin pertanyaan yang terdapat dalam lembaran kuesioner. Hal ini untuk mencegah hasil yang kurang baik akibat data yang diperoleh tidak valid hingga 280 responden yang tersisa. Selain

menggunakan kuesioner, wawancara mendalam dilakukan kepada kepala sekolah selaku penanggung jawab dana Bantuan Operasional Sekolah guna mengetahui lebih lanjut hal-hal yang terkait dengan dana Bantuan Operasional Sekolah. Kelompok-kelompok responden dibagi berdasarkan jumlah pendapatan yang diperoleh oleh keluarga masing-masing kelompok dengan perincian sebagai berikut :

1. *Lowest Income/poor* , dibawah Rp. 1.000.000,-.
2. *Low-middle income* , Rp. 1.000.000,- sampai dengan Rp. 1.999.999,-.
3. *Middle Income* , Rp.2.000.000,- sampai dengan Rp. 2.999.999,-.
4. *Upper-Middle Income* , Rp.3.000.000 sampai dengan Rp.3.999.999,-.
5. *Rich* , diatas Rp. 4.000.000,-

Batas bawah atau batas masyarakat dengan pendapatan terendah sebesar Rp. 1.000.000,- karena diasumsikan bahwa kebutuhan minimum dari masyarakat yang sudah memiliki keluarga dengan kebutuhan pendidikan anak setingkat SD maupun SMP tidak memungkinkan untuk menggunakan dasar pendapatan masyarakat miskin minimum seperti jika menggunakan dasar kemiskinan dari Badan Pusat Statistik. Safi'i (2010:28) mengklasifikasikan penduduk miskin dengan cara sebagai berikut:

1. Mula-mula ditetapkan garis kemiskinan yang ditunjukkan oleh kebutuhan hidup minimal yang meliputi bahan pokok sehari-hari.
2. Dengan anggapan bahwa kebutuhan hidup minimum adalah kebutuhan primer dan sekunder. Kebutuhan minimum menjadi kebutuhan primer

ditambah kebutuhan sekunder dengan perhitungan bahwa kebutuhan sekunder adalah dua kali kebutuhan minimum (ditambah 100 persen).

Aturan tersebut digunakan dalam penelitian ini, sehingga jika dasar yang digunakan adalah garis kemiskinan menurut Badan Pusat Statistik (BPS) per Maret 2011 adalah Rp. 233.470,- perkapita perbulan maka untuk satu keluarga dengan asumsi satu keluarga tiga orang adalah Rp. 700.410,- untuk memenuhi kebutuhan minimal dalam keluarga tersebut. Tingkat upah minimum regional Kota Semarang tahun 2010 sebagai perbandingan adalah Rp. 939.756,- per bulan, dengan demikian diambil sebagai dasar penentuan pendapatan terendah dalam pembagian kelompok masyarakat menurut pendapatannya adalah di bawah Rp. 1.000.000,- yang mencakup pendapatan untuk memenuhi kebutuhan minimum dalam satu keluarga menurut BPS maupun upah minimum regional di Kota Semarang.

### **3.4 Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan kuesioner yang disebar kepada responden dan wawancara mendalam. Kuesioner diberikan kepada orang tua siswa selaku wali dari murid dimana sekolah tempat murid tersebut belajar memperoleh dana Bantuan Operasional Sekolah. Metode wawancara mendalam dilakukan kepada Kepala Sekolah dengan maksud agar memperoleh keterangan secara rinci kondisi nyata penggunaan dana Bantuan Operasional Sekolah serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh pihak sekolah dalam proses pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah.

### 3.5 Model Analisis Data

Model analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah model *Benefit Incidence Analysis* ( BIA ). *Benefit Incidence Analysis* merupakan alat yang digunakan untuk menilai sejauh mana kebijakan pajak atau subsidi pemerintah dapat memberikan dampak positif bagi distribusi kesejahteraan dalam masyarakat., dalam hal ini BIA digunakan sebagai evaluasi distribusi subsidi oleh pemerintah terhadap kelompok yang berbeda dalam masyarakat dengan dasar perhitungan pendapatan yang dimiliki oleh tiap-tiap kelompok.

*Benefit Incidence Analysis* mengamati apakah kebijakan yang diambil oleh pemerintah merupakan kebijakan yang progresif, artinya kebijakan yang diambil benar-benar merupakan kebijakan yang dapat mendukung distribusi kesejahteraan dalam masyarakat. Oleh karena itu, dalam analisisnya BIA menggunakan proksi pendapatan dan pengeluaran sebagai dasar dengan membagi strata ekonomi masyarakat menjadi lima bagian. *Benefit Incidence* menggabungkan beberapa informasi yang ada menjadi kumpulan informasi yang dapat digunakan untuk menilai sejauh mana kebijakan yang diambil oleh pemerintah telah tepat sasaran. Terdapat tiga langkah yang akan dilakukan dalam menjalankan *Benefit Incidence Analysis* ( Demery, 2000 ), yaitu :

1. mengolongkan masyarakat menurut pendapatan atau pengeluarannya menjadi bentuk presentase untuk tiap-tiap *Quintil*.
2. Menghitung jumlah total unit penerima subsidi berdasarkan data resmi pemerintah serta membandingkan jumlah total unit yang seharusnya

masuk dalam golongan penerima subsidi dengan realisasi pelaksanaan subsidi.

3. Mengidentifikasi penerima subsidi (berdasarkan data pada individu/rumah tangga)

Langkah-langkah dilakukan dalam analisis BIA berdasarkan pemahaman bahwa sebuah kebijakan sudah selayakannya memperhatikan target dari kebijakan yang diambil serta progresivitas kebijakan itu sendiri, sehingga Identifikasi diperlukan untuk menentukan masyarakat yang berhak menerima bantuan dengan tujuan mencegah kebijakan subsidi tidak tepat sasaran. Untuk melakukan analisis BIA ini, individu yang menjadi sampel diurutkan berdasarkan pendapatan yang diterima untuk kemudian keseluruhan sampel dibagi menjadi sejumlah kelompok. Jumlah kelompok yang biasa digunakan dan akan digunakan dalam penelitian ini adalah lima kelompok yang disebut dengan *Quintile* (Kuintil). jumlah keseluruhan individu yang menjadi sampel dalam penelitian ini mewakili jumlah seluruh populasi yang terdapat dalam wilayah penelitian.

Rumus yang digunakan dalam penghitungan BIA adalah sebagai berikut :

$$X_j = \sum_{k=1}^n \sum_{i=1}^3 \frac{E_{ijk}}{E_i} \left( \frac{S_{ik}}{S} \right) - \sum_{k=1}^n \sum_{i=1}^3 e_{ijk} S_{ik} \dots\dots\dots(2)$$

Dimana:

- $X_i$  = Nilai total subsidi pendidikan yang dihubungkan dengan kelompok ( j )
- $E_{ijk}$  = Mewakili sejumlah sekolah yang terdaftar pada kelompok j pada tingkatan pendidikan ( i )
- $E_i$  = Total jumlah terdaftar ( diantara semua kelompok ) pada

tingkatan pendidikan tersebut

$S_i$  = pengeluaran bersih pemerintah untuk tingkatan pendidikan atau level pendidikan ( $i$ ), tingkatan pendidikan yang dimaksud adalah tingkat pendidikan dasar dan menengah.

Persamaan dalam penghitungan *Benefit Incidence Analysis* mengasumsikan bahwa subsidi ini hanya bervariasi pada tingkatan sekolah dan tidak pada berbagai kelompok. Pada umumnya subsidi bervariasi secara signifikan untuk berbagai wilayah. Pada umumnya subsidi yang diberikan oleh pemerintah terserap dengan baik di perKotaan jika dibandingkan dengan pedesaan. Hal ini yang menyebabkan adanya ketimpangan yang terjadi dalam pendistribusian subsidi. Namun hal yang terjadi adalah kemungkinan adanya ketimpangan di daerah perKotaan akibat penyalahgunaan alokasi dana Bantuan Operasional Sekolah.

Terdapat beberapa tahapan dalam menghitung *benefit incidence*, yaitu sebagai berikut (Demery,2000):

1. Tahap pertama adalah memperkirakan satuan unit subsidi.
2. Mengidentifikasi pengguna dari pelayanan dasar.
3. Mengagregasi individu-individu ke dalam kelompok (*Quintiles*).
4. Menghitung pengeluaran rumah tangga

Hammer dan Pritchett (dikutip oleh Demery, 2000), memberikan penjelasan yang lebih rinci mengenai tahapan-tahapan yang digunakan untuk menganalisis *Benefit Incidence Analysis* :

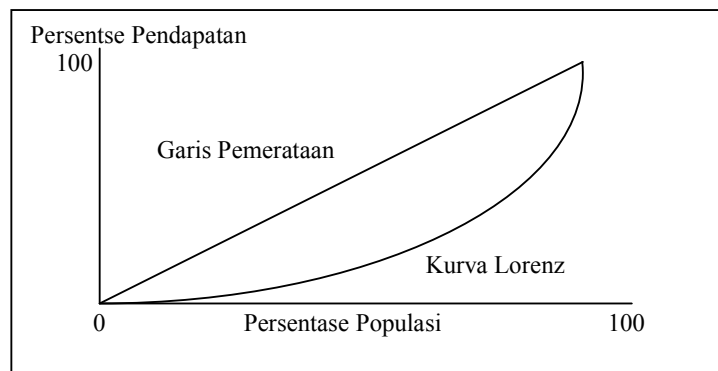
1. Memperkirakan capaian unit subsidi dari pelayanan tertentu. Pada

umumnya pertanyaan ini didasarkan pada pengeluaran pemerintah untuk pelayanan (subsidi) yang telah dilaporkan.

2. Unit subsidi inti kemudian dihubungkan dengan rumah tangga atau individual yang diidentifikasi sebagai penerima subsidi. Individu yang menggunakan subsidi pelayanan publik memperoleh manfaat yang disebut dengan *Benefit Incidence* (pembagian manfaat).
3. Mengagregasikan individu atau rumah tangga kedalam sub kelompok penduduk dengan tujuan untuk membandingkan bagaimana subsidi didistribusikan diantara kelompok-kelompok tersebut (bagaimana dsitribusi subsidi pada kelompok yang paling miskin).

Hasil yang diperoleh kemudian di interpretasikan dalam kurva lorenz di mana jumlah pengeluaran yang masih harus dilakukan oleh masyarakat setelah adanya alokasi dana Bantuan Operasional sekolah di cerminkan pada sumbu horisontal sedangkan sumbu vertikal mencerminkan jumlah total populasi yang diwakili oleh sampel yang diambil dalam penelitian ini.

**Gambar 3.1**  
**Kurva Lorenz**



Sumber : Todaro, 2006

Semakin jauh jarak kurva Lorenz dari garis diagonal, semakin timpang atau tidak merata distribusi pendapatannya. Tidak ada satu negarapun yang memperlihatkan pemerataan sempurna atau ketidakmerataan sempurna dalam distribusi pendapatannya.

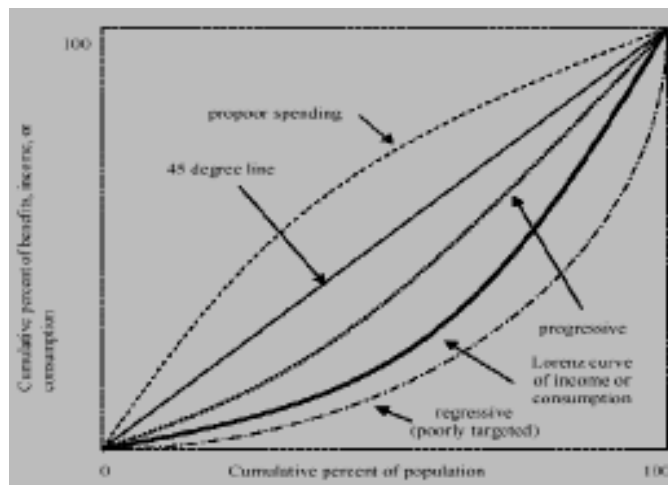
Ketimpangan dalam transfer manfaat dari subsidi ditentukan oleh dua faktor, yaitu :

1. Pembagian kelompok dari total yang terdaftar pada tiap tingkatan pendidikan di tiap wilayah.
2. Pembagian dari tingkatan pendidikan dan wilayah dalam total pengeluaran pendidikan.

Jika dari hasil analisis yang telah dilakukan, diketahui bahwa kurva Lorenz melengkung mendekati sumbu horizontal bagian bawah maka dapat dikatakan terjadi ketimpangan yang amat besar dimana kelompok termiskin tidak menerima manfaat yang besar dari kebijakan yang ada. Hal ini dapat dikarenakan terjadi kebocoran atau ketidaktepatan sasaran dari kebijakan yang diambil, sehingga kelompok yang bukan menjadi sasaran utama dari kebijakan dapat ikut serta merasakan manfaat dengan prosentase yang lebih besar. Kemungkinan hasil analisis ditunjukkan dalam kurva konsentrasi pada Gambar 3.2. Distribusi subsidi pendidikan dapat dikatakan progresif bila manfaat yang diterima oleh masyarakat miskin lebih besar dari manfaat yang diterima oleh masyarakat yang lebih mampu. Untuk mengetahuinya kita harus membandingkan kurva konsentrasi manfaat dengan garis diagonal 45 derajat serta kurva lorenz pendapatan/konsumsi. Garis diagonal mencerminkan kesetaraan yang sempurna dalam pembagian

manfaat subsidi bagi masyarakat. Jika kurva konsentrasi terletak di atas diagonal maka 10% termiskin dari penduduk menerima lebih dari 10% dari manfaat dan distribusi manfaat dikatakan bersifat progresif dalam hal mutlak. Sebaliknya, jika kurva manfaat konsentrasi terletak di bawah diagonal, maka 10% termiskin dari populasi menangkap kurang dari 10% dari manfaat dan distribusi manfaat dikatakan regresif secara absolute.

**Gambar 3.2**  
**Kurva Konsentrasi**



*Sumber: Philippine Institute for Development Studies, 2007*

Semakin parah tingkat ketidakmerataan atau ketimpangannya maka bentuk kurva Lorenz akan semakin melengkung mendekati sumbu horizontal bagian bawah.