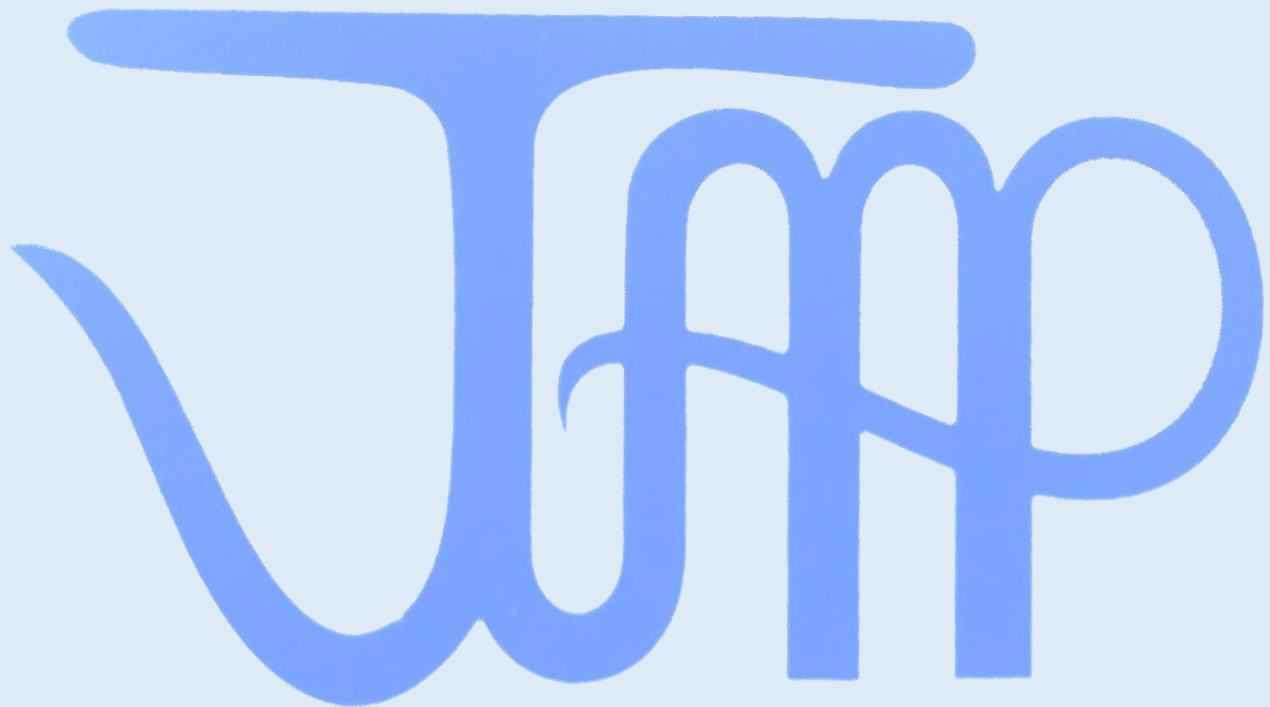


*Jurnal*  
**MANAJEMEN PENDIDIKAN**

Jurnal Ilmiah Administrasi, Manajemen, dan Kepemimpinan Pendidikan



Diterbitkan Oleh:  
Jurusan Administrasi Pendidikan  
Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta dan  
Ikatan Sarjana Manajemen Pendidikan Indonesia (ISMaPI)

Naskah-naskah yang dimuat dalam jurnal ini meliputi artikel hasil penelitian dan artikel pemikiran/gagasan hasil kajian administrasi, manajemen, dan kepemimpinan pendidikan. Tulisan belum pernah dipublikasikan. Isi sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis. Terbit pada bulan April dan Oktober.

**Ketua Dewan Editor :**

Dr. Wiwik Wijayanti, M.Pd. (Universitas Negeri Yogyakarta)

**Mitra Bestari:**

Prof. Dr. Ali Imron (Universitas Negeri Malang)  
Prof. Moeljani A. Nurhadi, M.Ed., Ed.D. (Universitas PGRI Indraprasta Jakarta)  
Dr. Nurkolis, M.M. (Universitas PGRI Semarang)  
Dr. Fatkuroji, M.Pd. (Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang)  
Dr. Yuli Utanto, M.Pd. (Universitas Negeri Semarang)  
Dr. Subiyantoro, M.Ag. (Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta)  
Dr. Udik Budi Wibowo, M.Pd. (Universitas Negeri Yogyakarta)

**Dewan Editor:**

Prof. Dr. Suharsimi Arikunto (Universitas Ahmad Dahlan Yogyakarta)  
Prof. Dr. Suminto A. Sayuti (Universitas Negeri Yogyakarta)  
Dr. Cepi Safruddin Abdul Jabar, M.Pd. (Universitas Negeri Yogyakarta)  
Dr. Setya Raharja, M.Pd. (Universitas Negeri Yogyakarta)  
Dr. Lantip Diat Prasajo, M.Pd. (Universitas Negeri Yogyakarta)  
Drs. Sudyono, M.Si. (Universitas Negeri Yogyakarta)

**Editor Pelaksana:**

Mada Sutapa, M.Si.  
Nurtanio Agus Purwanto, M.Pd.  
Rahmania Utari, M.Pd.  
Diani Rahman, A.Md.

**Penerbit :**

Jurusan Administrasi Pendidikan  
Fakultas Ilmu Pendidikan Universitas Negeri Yogyakarta  
bekerjasama dengan  
Ikatan Sarjana Manajemen Pendidikan Indonesia (ISMaPI)

**Alamat Penyunting dan Redaksi:**

Jurusan Administrasi Pendidikan FIP UNY  
Kampus Karangmalang, Yogyakarta, 55281  
Tlp. 0274-550742, Fax. 0274-540611  
e-mail: [apfipuny@yahoo.com](mailto:apfipuny@yahoo.com)

## Daftar Isi

Vol. 12, No. 2, Oktober 2016

Rahmania Utari Pendataan Pegawai Bidang Pendidikan; Menilik Gagasan Dan Realitas Sistem Informasi Tenaga Bidang Pendidikan .....	1
Fatkuroji Revitalisasi Sumberdaya Manusia Melalui Pengembangan Profesi Berkelanjutan di Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Kabupaten Grobogan .....	13
Basuki Jaka Purnama Optimalisasi Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Upaya Peningkatan Mutu Sekolah .....	27
Teguh Riyanta Mengembangkan Budaya Mutu Sekolah Melalui Kepemimpinan Transformasional .....	37
Nurtanio Agus Purwanto Strategi Dalam Menyiapkan Dan Membina Kepala Sekolah .....	49
Damarasih Bimbingan Kolaboratif Sebagai Alternatif Supervisi Manajerial Untuk Peningkatan Kemampuan Kepala Sekolah .....	55
Meilina Bustari Optimalisasi Rehabilitasi Ruang Kelas Dalam Mendukung Penyelenggaraan Wajib Belajar 9 Tahun .....	76
Baiquni Rahmat Dampak Bantuan Siswa Miskin (BSM) Di Sekolah Dasar Negeri Gentan Kecamatan Ngaglik Kabupaten Sleman .....	91

## DAMPAK BANTUAN SISWA MISKIN (BSM) DI SEKOLAH DASAR NEGERI GENTAN KECAMATAN NGAGLIK KABUPATEN SLEMAN

Baiquni Rahmat

(Universitas Negeri Yogyakarta)

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dampak pemberian dana Bantuan Siswa Miskin (BSM) bagi siswa, guru kepala sekolah, orangtua, dan masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan maupun dampak yang tidak diharapkan. Penelitian ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif serta dilakukan di Sekolah Dasar Negeri (SDN) Gentan Kecamatan Ngaglik Kabupaten Sleman. Key informan dalam penelitian ini adalah kepala sekolah. Sedangkan informan dalam penelitian ini adalah pengelola dana BSM, para guru, dan para orangtua atau wali siswa. Adapun pengumpulan data dilakukan dengan observasi, dokumentasi, dan wawancara dengan menggunakan instrumen penelitian berupa lembar observasi dan pedoman wawancara. Adapun analisis data dilakukan dengan langkah-langkah: pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan verifikasi. Berikutnya, keabsahan data dilakukan dengan triangulasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dampak yang diharapkan pemberian dana BSM adalah sebagai berikut: 1) dampak yang diharapkan: a) siswa penerima BSM semakin rajin, disiplin, percaya diri, mengikuti bimbingan belajar di luar sekolah, serta prestasi akademik dan non-akademik meningkat bahkan mereka ingin memperoleh pendidikan yang lebih baik dan tinggi; b) para guru merasa lebih nyaman dan antusias dalam proses pembelajaran karena kondisi siswa yang semakin baik sebagaimana telah disebutkan sebelumnya; c) para orangtua penerima dana BSM merasa senang dan bertambah semangat untuk bertanggungjawab kepada anaknya karena semangat belajar anak-anak mereka bertambah serta prestasi mereka meningkat. 2) dampak yang tidak diharapkan: timbul nuansa ketidakadilan, baik bagi siswa, orangtua, maupun masyarakat tertentu yang dikarenakan kebijakan BSM yang hanya memberikan kesempatan bagi keluarga miskin non-PNS/TNI/POLRI untuk menerima bantuan tersebut dan lambatnya pembaharuan data keluarga miskin.

**Kata kunci:** *Bantuan Siswa Miskin, dampak*

### ***IMPACT OF INDONESIAN CASH TRANSFER PROGRAM FOR POOR STUDENTS AT PUBLIC ELEMENTARY SCHOOL OF GENTAN, SLEMAN DISTRICT***

### ***Abstract***

*This study aimed to explore the impact of Indonesian Cash Transfer Program for Poor Students (BSM) at Public Elementary School of Gentan, Sleman District. The informan were the principal, the administrator of the program, teachers, and parents of students receiving the fund. The data were collected by interviews, observation, and study of documents. The results showed that the expected impact of BSM was as follows: 1) the expected impact: a) students who received the BSM became more diligent, confident, enthusiastic to join the extra course*

*outside the school hours, even they got better achievement in academic and non-academic; b) the teachers felt more comfortable and enthusiastic in conducting the learning process because the condition of students was better as mentioned before; c) the parents of student receiving the fund felt happy and had more spirit to do their best for their children in order to grow and get their great achievement. 2) undesirable effects: arising the nuances of inequity, both for students, parents, and certain communities due to BSM policy that provides the opportunity to get it for poor families only excluding civil servants, police officers, and soldiers while the information about the poor families was irregularly updated.*

**Key words:** *Indonesian Cash Transfer Program for Poor Students (BSM), impact*

## A. Pendahuluan

Bangsa Indonesia telah sepakat bahwa untuk memajukan bangsa Indonesia perlu diterapkan demokrasi dalam segala sektor pembangunan, termasuk pendidikan. Inti dari demokrasi tersebut adalah memperkuat keterlibatan seluruh warga masyarakat, bangsa, dan negara dalam upaya pembangunan. Meskipun demikian, demokrasi akan berfungsi optimal manakala masyarakat sudah memiliki akses pendidikan dan sumber daya material yang cukup untuk berkontribusi dalam pembangunan tersebut. Oleh karena itu, untuk menciptakan kondisi tersebut pemerintah perlu mengambil berbagai kebijakan yang berupa program yang jelas dalam menangani kemiskinan serta memperluas kesempatan untuk memperoleh pendidikan. Kebijakan yang demikian akan meningkatkan kualitas sumberdaya manusia. Kualitas sumberdaya tersebut akan meningkatkan kesejahteraan individual, keluarga, masyarakat, bangsa dan negara, baik dalam bidang politik, sosial, kesehatan, maupun kebudayaan.

Menurut Setyo Budiantoro (Kompas, 12 Februari 2014), pertumbuhan ekonomi Indonesia memang naik menjadi 5,78% pada tahun 2013. Sayangnya kemiskinan bertambah 0,48 juta orang. Target penurunan kemiskinan menjadi 9,5% - 10,5%, tidak terpenuhi bahkan kemiskinan justru meningkat mendekati 11,5%, pengangguran terbuka bertambah 22.000 orang, meningkat 6,2%, pengangguran terdidik bertambah, kecuali lulusan sekolah dasar dan sekolah menengah pertama dan yang sederajat. Selanjutnya, pada sisi lain pertumbuhan orang kaya di Indonesia tercepat di dunia dengan peningkatan 5 kali lipat dalam satu dekade, Perkumpulan Prakarsa pada tahun 2008 menghitung akumulasi kekayaan 40 orang terkaya setara dengan kepemilikan 30 juta penduduk, kemudian pada tahun 2011 meningkat menjadi 77 juta penduduk. Sementara sektor jasa, tabungan total perbankan mencapai 3.500 triliun. Sayangnya dari jumlah tabungan tersebut 70%-nya dimiliki oleh 0,6 pemilik rekening. Dengan kata lain 99,4% pemilik rekening hanya memiliki tabungan 30%. Artinya, kesenjangan semakin melebar. Dudley Seers, seorang ekonom terkenal dan pernah memperoleh hadiah nobel sebagaimana dikutip Setyo Budiantoro (Kompas, 12 Februari 2014), menyatakan bahwa tolok ukur pembangunan ada 3 hal, yaitu apa yang terjadi dengan kemiskinan, pengangguran, dan kesenjangan.

Senada dengan Setyo Budiantoro, Ivan Hadar (Kompas, 13 Januari 2014), selama periode 2007-2013 pemerintahan SBY, rata-rata penurunan penduduk miskin mencapai 0,87% pertahun. Bahkan pada tahun terakhir periode tersebut hanya mencapai 0,59%. Bank Dunia memberikan alasan lambatnya penurunan kemiskinan disebabkan oleh persoalan inflasi, penyusutan lahan pertanian dan kebijakan yang salah.

Sepanjang tahun 2012, tingkat inflasi di wilayah pedesaan di Indonesia, di mana orang-orang miskin Indonesia bermukim, adalah sebesar 5.08%, lebih tinggi daripada inflasi nasional yang hanya 4,3%. Pertumbuhan ekonomi 6.0%, ternyata hanya menguntungkan kelas menengah dan kaya. Hal ini karena perekonomian lebih digerakkan oleh sektor jasa dari pada sektor riil. Adapun sektor jasa tersebut merupakan aset kelompok menengah dan kaya.

Penyusutan areal tanah pertanian di pulau Jawa mencapai 30 Juta hektar setiap tahun, sementara terkait dengan kepemilikan tanah, rata-rata petani di pulau Jawa hanya memiliki 0,3 hektar untuk satu keluarga, sedangkan petani luar Jawa memiliki 1 hektar. Pada hal mayoritas penduduk miskin di Indonesia berada di pedesaan.

Kebijakan yang salah, yang tidak berpihak kepada masyarakat miskin akan selalu berdampak pada intervensi pemerintah yang berkuasa dan mereka selalu tergantung, atau menurut teori ketergantungan justru memang mereka dibuat tergantung. Dengan kata lain masyarakat miskin selalu menjadi akses bagi para penguasa dengan segala derivasinya. Lebih dari itu, masyarakat miskin menjadi lahan subur bagi calon penguasa atau pengusaha.

Pada sisi lain keberhasilan target pengurangan separuh orang miskin pada tahun 2015, sesuai dengan MDGs (*Millennium Development Goals*), sangat ditentukan oleh keberhasilan pembangunan pedesaan. Oleh karena itu pintu masuk ke arah ketersediaan lapangan kerja, peningkatan penghasilan, dan teknologi akan lebih mudah dilaksanakan manakala orang miskin diberikan kesempatan memperoleh pendidikan. Jika hal ini dapat dilakukan maka orang dapat terlibat dalam berbagai posisi, termasuk mampu mengartikulasikan kepentingannya. Hal ini berimplikasi pada akses masyarakat terhadap permasalahan politik, sosial, pendidikan, kesehatan dan budaya.

Anggaran pendidikan yang mencapai 20%, ternyata yang khusus untuk pendidikan di bawah kewenangan kementerian pendidikan dan kebudayaan hanya kurang lebih 81 triliun. Dari jumlah sebesar itu untuk alokasi pendidikan dasar dan menengah sebesar 45%.

Pemerintah melalui Kementerian Pendidikan Nasional telah melakukan berbagai upaya dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan. Upaya-upaya dimaksud berupa pembenahan sistem manajemen, penyediaan fasilitas, pelatihan-pelatihan guru, penambahan biaya pendidikan hingga mencapai 20%, serta sertifikasi guru. Disetujuinya APBN-Perubahan tahun 2013 yang diikuti oleh kebijakan kenaikan harga Bahan Bakar

Minyak (BBM). Kebijakan ini memiliki implikasi terhadap daya beli masyarakat, termasuk untuk mendapatkan pendidikan.

Sehubungan dengan hal tersebut pemerintah menetapkan program kompensasi terhadap masyarakat miskin, yang berupa program raskin, Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM), program infrastruktur dasar dan Bantuan Siswa Miskin (BSM). Khusus terkait dengan program BSM merupakan belanja personal bagi siswa yang digunakan untuk membiayai keperluan pribadi siswa dalam rangka penyelesaian pendidikan. Desain BSM tersebut digunakan untuk pembelian buku, bahan, alat tulis, dan sejenisnya, pembelian seragam sekolah tas sekolah, dan sejenisnya serta transportasi pulang pergi sekolah.

Secara umum tujuan program BSM adalah menghilangkan halangan siswa miskin untuk akses pelayanan pendidikan; mencegah angka putus sekolah dan menarik siswa miskin untuk bersekolah kembali; membantu siswa miskin untuk memenuhi kebutuhan personal dalam kegiatan pembelajaran; dan mendukung penuntasan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun, pendidikan menengah dan pendidikan menengah universal.

Namun demikian, tujuan BSM bukan sekedar siswa memanfaatkan BSM, tetapi lebih lanjut tujuan umum BSM tersebut dapat tercapai. Tujuan umum ini menjadi dampak yang diharapkan, sementara dampak yang tidak diharapkan mungkin juga terjadi.

Kebijakan manapun sebenarnya mengandung resiko kegagalan. Hogwood dan Gunn (1986), membedakan kegagalan dalam dua kategori, yaitu *non-implementation* (tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil). Kebijakan yang tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sukar dipenuhi.

Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi karena suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan, semisal terjadi pergantian kekuasaan, dan bencana alam. Kebijakan yang memiliki resiko gagal biasanya disebabkan oleh faktor-faktor: pelaksanaannya yang jelek, kebijakannya sendiri yang jelek atau kebijakan tersebut yang bernasib jelek.

Sesuai dengan cara berpikir yang telah diuraikan sebelumnya, terdapat dua hal yang menjadi fokus penelitian ini, yakni: 1) bagaimana dampak yang diharapkan dari kebijakan BSM di SDN Gentan?; dan 2) bagaimana dampak yang tidak diharapkan kebijakan BSM di sekolah tersebut?

## B. Bantuan Siswa Miskin (BSM)

Terkait dengan angka partisipasi sekolah ternyata terdapat hubungan yang signifikan dengan tingkat perkonomian masyarakat. Semakin mampu secara ekonomi, masyarakat semakin tinggi angka partisipasinya untuk memperoleh pendidikan. Oleh karena itu untuk membantu masyarakat miskin dalam rangka memperoleh pendidikan, diperlukan sebuah kebijakan pendidikan yang diarahkan untuk mencapai misi '5 K', yaitu Ketersediaan, Keterjangkauan, Kualitas/mutu, Kesetaraan, dan Kepastian, dalam memperoleh layanan pendidikan yang lebih berkualitas melalui peningkatan pelaksanaan layanan pendidikan dasar dan menengah yang bermutu, serta memberikan kesempatan untuk memperoleh pendidikan yang lebih besar kepada kelompok masyarakat yang selama ini kurang dapat menjangkau layanan pendidikan, seperti masyarakat miskin, masyarakat yang tinggal di daerah terpencil, masyarakat di daerah-daerah konflik, ataupun masyarakat penyandang cacat (Kemendikbud, 2013).

Menurut Kemendikbud (2013), rendahnya angka partisipasi sekolah masyarakat miskin salah satunya disebabkan karena tingginya biaya pendidikan, baik terkait dengan biaya langsung maupun tidak langsung. Biaya langsung antara lain meliputi: iuran sekolah, buku, seragam, dan alat tulis sedangkan biaya tidak langsung meliputi antara lain: biaya transportasi, kursus, uang saku dan lain-lain. Masih menurut Kemendikbud (2013), banyaknya angka putus sekolah sebagian besar (75,7%) disebabkan oleh alasan ekonomi, baik karena tidak memiliki biaya (67%) maupun karena anak harus bekerja (8,7%). Untuk mencegah agar sebuah kebijakan tidak berdampak negatif terhadap angka partisipasi sekolah maka digulirkanlah kebijakan Jaring Pengaman Sosial (JPS) dan kemudian dilanjutkan dengan BSM.

BSM adalah bantuan pemerintah berupa sejumlah uang tunai yang diberikan secara langsung kepada siswa yang berasal dari keluarga miskin. Adapun siswa miskin adalah siswa SD, SMP, SMA dan SMK yang orangtuanya kurang mampu membiayai pendidikan anaknya, orangtua miskin atau rumah tangga miskin sesuai dengan kriteria antara lain sebagai berikut:

1. Orangtua siswa penerima Kartu Perlindungan Sosial (KPS);
2. Siswa penerima kartu calon penerimaan BSM;
3. Orangtua siswa peserta Program Keluarga Harapan (PKH);
4. Siswa terancam putus sekolah karena kesulitan biaya;
5. Siswa yatim, piatu atau yatim piatu;
6. Siswa berasal dari korban musibah, kelainan fisik, korban pemutusan hubungan kerja dari rumah tangga sangat miskin.

Adapun tujuan program BSM adalah menghilangkan halangan siswa miskin untuk akses pelayanan pendidikan; mencegah angka putus sekolah dan menarik siswa miskin untuk bersekolah kembali; membantu siswa miskin untuk memenuhi kebutuhan personal



dalam kegiatan pembelajaran; dan mendukung penuntasan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun, pendidikan menengah dan pendidikan menengah universal.

Namun demikian, tujuan BSM bukan sekedar siswa memanfaatkan BSM, tetapi lebih lanjut tujuan umum BSM tersebut dapat tercapai. Tujuan umum ini menjadi dampak yang diharapkan, sementara dampak yang tidak diharapkan mungkin juga terjadi.

Sasaran program BSM adalah siswa miskin yang pada tahun pelajaran 2013/2014 masih bersatus sebagai siswa SD, SMP, SMA dan SMK serta memenuhi sekurang-kurangnya satu dari kriteria antara lain sebagai berikut:

1. siswa yang orangtuanya sebagai penerima Kartu Perlindungan Sosial (KPS);
2. siswa penerima kartu calon penerimaan BSM khusus untuk SD dan SMP;
3. orangtua siswa terdaftar sebagai peserta Program Keluarga Harapan (PKH);
4. siswa terancam putus sekolah karena kesulitan biaya;
5. siswa yatim, piatu atau yatim piatu;
6. siswa berasal dari korban musibah, kelainan fisik, korban pemutusan hubungan kerja dari rumah tangga sangat miskin.

Dana BSM diberikan untuk dimanfaatkan oleh siswa untuk pembiayaan keperluan pribadi siswa dalam rangka penyelesaian pendidikan pada jenjang masing-masing penerima, antara lain digunakan untuk:

1. pembelian buku dan alat tulis;
2. pembelian pakaian dan perlengkapan sekolah (sepatu, tas , dll);
3. biaya transportasi ke sekolah;
4. uang saku siswa ke sekolah;
5. biaya kursus/les tambahan.

Semestinya dengan diperolehnya BSM siswa dapat memenuhi kebutuhan operasionalnya. Lebih jauh jika kebutuhan operasional sekolah tersebut terpenuhi untuk pembelian peralatan akademik (buku, pensil, karet penghapus, sepatu, seragam, tas dan lain-lain) maka kegiatan yang terkait dengan aktivitas pembelajaran dapat berjalan, misalnya siswa menjadi lebih rajin berangkat ke sekolah, bersemangat, disiplin, dan tidak membolos atau terlambat datang ke sekolah. Dengan kata lain, BSM tersebut tentu harus dimanfaatkan sesuai dengan yang dikehendaki oleh ketentuan pemberian BSM, yaitu untuk pembelian buku dan alat tulis, pembelian pakaian dan perlengkapan sekolah (sepatu, tas, dan sebagainya), biaya transportasi ke sekolah, uang saku siswa ke sekolah, atau biaya kursus/les tambahan.

### C. Kebijakan

#### 1. Pengertian Kebijakan

Kebijakan sebagai sebuah '*social engineering*'. Sebagai sebuah rekayasa sosial kebijakan bertujuan untuk mengubah perilaku masyarakat. Kebijakan, sebagaimana

dikatakan oleh Dye (1995), adalah apapun yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh Pemerintah maupun yang mengatasnamakan pemerintah, baik birokrasi pusat maupun daerah. Atas dasar batasan ini maka sekiranya pemerintah tidak mengambil kebijakan apapun terhadap sebuah persoalan yang terjadi di masyarakat, maka pemerintah dalam hal ini telah mengambil kebijakan dengan tidak melakukan apapun. Namun apabila pemerintah mengambil inisiatif untuk melakukan atau mengambil kebijakan maka pemerintah telah dapat dikatakan mengambil sebuah kebijakan.

Kebijakan sebagai sebuah rekayasa sosial, tidak hanya berbicara tentang persoalan rasionalitas teknis tetapi yang lebih penting adalah dimensi sosial dan politik. Implikasinya, kebijakan dalam implementasi, hasil dan dampaknya pun tidak hanya memiliki dimensi teknis, tetapi juga sosial dan politik.

Kebijakan BSM tidak semata-mata bertujuan agar murid dapat terbantu kebutuhan operasionalnya, tetapi justru harapannya bantuan tersebut memberikan efek ganda (*multiplier effects*).

## 2. Implementasi dan Evaluasi Kebijakan

Implementasi kebijakan, menurut Grindle (1980), sesungguhnya tidak semata-mata terbatas pada mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin melalui saluran birokrasi, tetapi terlebih terkait dengan masalah konflik, siapa memperoleh apa dalam suatu kebijakan, bahkan pelaksanaan kebijakan merupakan sesuatu yang penting, bahkan kemungkinan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan akan sekedar sebuah impian, atau rencana yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip manakala kebijakan tidak diimplementasikan.

kebanyakan pemerintah di dunia ini sebenarnya baru mampu untuk mengesahkan kebijakan, tetapi belum sepenuhnya mampu untuk menjamin bahwa kebijakan yang telah disahkan itu benar-benar akan menimbulkan dampak atau perubahan-perubahan tertentu yang diharapkan. Gejala ini oleh Andrew Densire sebagaimana dikutip oleh Solichin A.W. (2008), disebut sebagai *implementation gap*, yaitu suatu istilah yang digunakan untuk keadaan di mana dalam proses kebijakan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang senyatanya dicapai. Perbedaan tersebut dipengaruhi yang oleh Walter Williams sebagaimana dikutip Solichin A.W. (2008), sebagai *implementation capacity* dari organisasi/aktor atau kelompok organisasi/aktor yang dipercaya untuk mengemban tugas mengimplementasikan kebijakan. *Implentation capacity* merupakan kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada jaminan bahwa tujuan yang ditetapkan dalam dokumen kebijakan dapat dicapai.

Kebijakan manapun sebenarnya mengandung resiko kegagalan. Hogwood dan Gunn (1986), membedakan kegagalan dalam dua kategori, yaitu *non-implementation*

(tidak terimplementasikan) dan *unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil).

Kebijakan yang tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati, atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau kemungkinan permasalahan yang digarap di luar jangkauan kekuasaannya sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulangi. Akibatnya, implementasi yang efektif sulit dipenuhi.

Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi karena suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan, semisal terjadi pergantian kekuasaan, dan bencana alam. Kebijakan yang memiliki resiko gagal biasanya disebabkan oleh faktor-faktor: pelaksanaannya yang jelek, kebijakannya sendiri yang jelek atau kebijakan tersebut yang bernasib jelek.

Terkait evaluasi kebijakan, Dunn (2003), menyatakan bahwa evaluasi kebijakan menghasilkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidaksesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Adapun Enceng dan Faizal Madya (2014), mengungkapkan bahwa suatu kebijakan diharapkan akan mencapai tujuan yang diinginkan dan pada akhirnya akan mengatasi permasalahan yang timbul dalam masyarakat. Kebijakan publik yang dibuat dan diimplementasikan untuk menyelesaikan permasalahan, ada kalanya tidak mencapai tujuan yang diinginkan oleh kebijakan tersebut. Hal tersebut dapat disebabkan oleh tidak tepatnya kebijakan dalam menyelesaikan suatu permasalahan ataupun kebijakan yang dibuat sudah tidak sesuai dengan perkembangan dan permasalahan yang ada di masyarakat. Pada saat itulah evaluasi kebijakan harus dilakukan untuk dapat merumuskan kembali permasalahan dan menghasilkan suatu alternatif kebijakan ataupun memperbaiki kebijakan yang sudah ada.

### 3. Model dampak kebijakan

Thomas J. Cook dan Frank P. Scioll Jr., dalam Dolbeare & Gardiner (ed.) (1975), memberikan penjelasan bahwa analisa dampak kebijakan dilakukan dengan logika bahwa kebijakan diturunkan dalam sebuah program kerja. Adapun, setiap program tentunya memiliki tujuan khusus yang hanya dapat tercapai melalui upaya atau aktivitas yang nyata. Sementara itu, tingkat keberhasilan aktivitas tersebut dapat diukur dari ukuran atau kriteria keefektifannya. Adapun dampak kebijakan merupakan akibat dari sebuah keefektifan kebijakan itu sendiri.

Dampak dalam hal ini terbagi atas dampak primer (*primary impact*) dan sekunder

(*secondary impact*) yang diharapkan, serta dampak primer dan sekunder yang tidak diharapkan. Dengan kata lain, setiap kebijakan memiliki *intended impact* dan *unintended impact*. Solichin (2008), menyatakan bahwa dalam kepustakaan evaluasi dampak digunakan untuk menunjukkan relevansi atau signifikansi dari sebuah proyek atau program, karenanya baru terjadi dampak kalau sebuah proyek telah membuahkan akibat-akibat tertentu, baik yang dikehendaki maupun tidak

#### D. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian eksplorasi. Penelitian ini dilakukan untuk menggali informasi terkait dengan dampak BSM bagi siswa, guru, kepala sekolah, orangtua, dan masyarakat.

Penelitian ini bertempat di SDN Gentan Kecamatan Ngaglik Kabupaten Sleman. pada bulan April sampai dengan September 2016. Adapun *key informan* dalam penelitian ini adalah kepala sekolah, *informan* dalam penelitian ini adalah pengelola BSM, para guru, siswa penerima BSM, orangtua/wali siswa penerima BSM di sekolah yang menjadi lokasi penelitian ini, dan tokoh masyarakat.

Metode pengumpulan data yang dipakai dalam penelitian ini adalah wawancara, observasi, dan dokumentasi. Adapun instrumen yang digunakan berupa lembar observasi dan pedoman wawancara. Metode dokumen digunakan untuk mengungkapkan data tentang prestasi siswa, bukti atau faktur pembelian penggunaan dana BSM, dan kehadiran siswa.

Analisis data dilakukan dengan tujuan agar data yang telah diperoleh akan lebih bermakna. Analisis data dalam penelitian kualitatif merupakan proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan. Kegiatan analisis data dalam penelitian kualitatif hanya merupakan rekonstruksi dari konstruksi sebelumnya.

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan analisis model interaktif yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman. Terdapat empat komponen analisis data yang dilakukan, yaitu: Pengumpulan Data (*Data Collection*), Reduksi Data (*Data Reduction*), Penyajian Data (*Data Display*), dan Penarikan Kesimpulan/Verifikasi (*Conclusion Drawing/Verifying*).

#### E. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa dana BSM yang diterima oleh siswa di SDN Gentan dimanfaatkan untuk: membeli buku tulis, sepatu, tas, pensil, penggaris, pakaian seragam, dan kegiatan les yang berupa fotokopi Lembar Kerja Siswa (LKS). Adapun tujuan umum program BSM adalah menghilangkan halangan siswa miskin untuk menempuh pelayanan pendidikan, mengurangi angka putus sekolah, dan mendukung penuntasan wajib belajar sembilan tahun. Sementara itu, tujuan pemberian dana BSM

secara khusus adalah untuk pembelian buku dan alat tulis, pembelian pakaian dan perlengkapan sekolah, biaya transportasi, uang saku, dan biaya kursus/les tambahan bagi para siswa penerima. Berdasarkan data yang diperoleh tersebut, dapat diketahui bahwa dana BSM di SDN Gentan telah digunakan sesuai dengan ketentuan yang semestinya. Selain itu, di sekolah tersebut juga tidak ada siswa yang putus sekolah karena kesulitan ekonomi.

Dalam khasanah ilmu kebijakan, dampak kebijakan baru dapat diidentifikasi apabila telah dilakukan evaluasi kebijakan. Dalam konteks penelitian ini pemanfaatan dana BSM telah sesuai dengan tujuan program BSM. Masalah yang harus dijawab selanjutnya adalah apakah kebijakan pemberian dana BSM yang diterima oleh siswa memberikan dampak yang diharapkan bagi siswa, guru, orangtua, dan masyarakat. Begitu juga apakah pemberian dana BSM tersebut juga memiliki dampak tidak diharapkan bagi siswa, guru, orangtua, dan masyarakat.

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa kebijakan pemberian BSM memberikan pengaruh pada siswa, guru, sekolah, orangtua, maupun masyarakat. Dampak tersebut berupa dampak sosial, psikologis, ekonomi, dan kesehatan serta kebudayaan. Secara teori, kebijakan merupakan sebuah rekayasa sosial (*social engineering*). Kebijakan selalu memiliki dimensi tersembunyi (*hidden dimension*), tidak hanya memiliki rasional teknis (efisiensi, keefektifan, dan ekonomis), tetapi juga rasional nilai yaitu, (*responsiveness, responsibility dan representativeness*). Setiap kebijakan harus memiliki efek ganda (*multiplier effects*). Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa sekalipun yang memanfaatkan dana BSM adalah siswa, tetapi dampaknya sangat luas yaitu memiliki dampak sosial, ekonomi, pendidikan dan politis. Itulah sebabnya evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan melalui pendekatan *CBA (Cost Benefit Analysis)* tetapi yang lebih penting dengan pendekatan *SCBA (Social Cost Benefit Analysis)*. Dengan demikian, seorang pengambil kebijakan harus menjadi seorang '*The Philosopher of King*'.

Dilihat dari siswa penerima dana BSM, hasil penelitian menunjukkan bahwa setelah mereka memanfaatkan dana tersebut berdampak psikologis. Mereka semakin bahagia, rajin, disiplin, dan percaya diri dalam belajar dan meraih prestasi. Selain itu, terdapat beberapa siswa penerima BSM yang prestasi akademiknya meningkat tajam setelah menerima bantuan tersebut. Fakta lain yang diungkap adalah bahwa para siswa penerima BSM di sekolah tersebut termotivasi untuk mengikuti bimbingan belajar atau les tambahan di luar sekolah, bahkan mereka memiliki cita-cita untuk memperoleh pendidikan yang lebih tinggi. Aspek psikologis inilah yang akan menjadi embrio peningkatan sumberdaya manusia, yang merupakan investasi besar dalam bidang pendidikan. Bahkan beberapa siswa penerima BSM meningkat tajam prestasinya.

Para guru merasa senang, nyaman dan semakin bersemangat dalam mengajar

karena guru tidak lagi melihat ada murid yang bajunya lusuh, sepatunya robek, bahkan setiap matapelajaran mereka memiliki buku catatan, (tidak seperti ketika belum menerima dana BSM, satu buku tulis untuk berbagai catatan dan matapelajaran). Selain itu, kepala sekolah juga sangat senang, nyaman, dan sejahtera karena siswa semakin rajin, disiplin, sehat, lebih tekun belajar, serta prestasi mereka meningkat.

Pemberian dana BSM juga memberikan dampak bagi orangtua siswa, yakni mereka merasa senang dan bertambah semangat untuk lebih bertanggungjawab kepada anak-anaknya karena anak-anak mereka lebih bersemangat dalam belajar dan meraih prestasi, baik akademik maupun nonakademik. Para orangtua merasa termotivasi untuk membantu dalam kegiatan sekolah (dalam bentuk tenaga, kegiatan gotong royong) karena sekolah sudah mengusahakan anaknya untuk memperoleh dana BSM. Para orangtua penerima BSM optimis anaknya dapat melanjutkan pendidikan yang lebih baik dan lebih tinggi. Lebih jauh, masyarakat secara umum juga merasa bangga karena semua anak usia sekolah di lingkungan mereka tidak ada yang putus sekolah karena permasalahan biaya.

Secara politik, pemerintah juga memperoleh legitimasi yang lebih tinggi atas komitmennya dalam bidang pendidikan untuk meningkatkan sumberdaya manusia. Hal ini dapat dilihat dari indikasi Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) yang tinggi. Hal tersebut dapat dijadikan salah satu indikator keberhasilan pemerintah dalam bidang pendidikan. Kebijakan pemberian dana BSM telah sesuai dengan penggunaannya, yaitu untuk membantu pemenuhan kebutuhan personal dalam kegiatan pembelajaran di sekolah (membeli buku dan alat tulis, pakaian dan peralatan sekolah, biaya les dan kegiatan ekstra kurikulum) yang berimplikasi pada penurunan angka putus sekolah dan penuntasan wajib belajar sembilan tahun. Dengan demikian dampak yang diharapkan juga telah tercapai sesuai dengan tujuan program BSM secara umum.

Berdasarkan pembahasan sebagaimana dipaparkan di atas, jelaslah bahwa kebijakan pemberian BSM berdampak ganda (*multiplier effects*). Dampak pemberian BSM tidak hanya terbatas pada siswa penerima bantuan dan sekolah, tetapi juga orangtua, masyarakat, dan pemerintah.

Meskipun demikian, hasil penelitian ini juga menunjukkan bahwa terdapat sebagian masyarakat yang merasa kebijakan BSM kurang adil. Hal ini disebabkan ada sebagian orangtua penerima dana BSM yang penghasilannya melebihi PNS/TNI/POLRI golongan rendah, sedangkan para siswa yang diusulkan untuk menerima BSM seluruhnya berasal dari keluarga miskin selain keluarga PNS/TNI/POLRI. Pada sisi lain, data kemiskinan jarang dilakukan pembaharuan sehingga tidak jarang rasa keadilan tersebut 'terusik'. Setiap kebijakan selalu memiliki dampak yang diharapkan (*intended impact*) dan tidak diharapkan (*unintended impact*). Dalam perspektif ilmu kebijakan,

sudah dapat dipastikan bahwa setiap kebijakan pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan. Oleh karena itu pembaharuan data harus selalu dilakukan. Para orangtua penerima dana BSM, guru, kepala sekolah, pengelola mengharapkan pemerintah untuk menambah kuota maupun jumlah bantuan dana BSM.

Untuk memecahkan maka perlu dukungan data penghasilan orangtua siswa. Data ini harus selalu diperbaharui, dan menuntut kejujuran semua pihak (birokrasi dan orangtua siswa) serta diperlukan kegiatan verifikasi, sehingga yang berhak memperoleh BSM tidak hanya terbatas kepada masyarakat sipil, tetapi PNS, TNI dan POLRI juga memperoleh kesempatan untuk mengajukan BSM sepanjang memenuhi persyaratan penghasilan tersebut. Pemerintah pusat mungkin perlu mengalokasikan kembali kuota siswa miskin yang akan dibiayai. Begitu pula, pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota juga mengalokasikan dana untuk siswa miskin karena justru pemerintah daerah yang memahami tentang kantong-kantong kemiskinan di wilayah masing-masing.

## F. Penutup

### 1. Simpulan

#### a. Dampak yang diharapkan pemberian dana BSM:

##### 1) Bagi siswa

Hasil penelitian menunjukkan bahwa setelah para siswa memanfaatkan dana tersebut berdampak psikologis. Siswa semakin senang, rajin, disiplin, percaya diri, waktu belajar lebih lama, mengikuti bimbingan belajar di luar sekolah, dan lebih sehat, serta prestasi akademik dan non-akademik meningkat bahkan mereka ingin memperoleh pendidikan yang lebih baik dan tinggi.

##### 2) Bagi guru

Para guru merasa lebih nyaman dan bersemangat dalam proses pembelajaran karena kondisi murid yang menjadi lebih baik sebagaimana telah disebutkan di atas.

##### 3) Bagi orangtua

Para orangtua siswa penerima dana BSM merasa senang dan bertambah semangat untuk bertanggungjawab kepada anaknya karena lama belajar anak-anak mereka bertambah, prestasi meningkat. Para orangtua merasa termotivasi untuk membantu sekolah (dalam bentuk tenaga, kegiatan gotong royong) karena sekolah sudah mengusahakan anaknya untuk memperoleh dana BSM. Para orangtua penerima BSM optimis anaknya dapat melanjutkan pendidikan yang lebih baik dan lebih tinggi.

#### b. Dampak yang tidak diharapkan

Pemberian BSM menimbulkan adanya nuansa ketidakadilan bagi siswa,

orangtua dan kelompok masyarakat tertentu. Hal ini disebabkan kebijakan BSM hanya memberikan kesempatan bagi keluarga miskin non- PNS/TNI/POLRI dan lambatnya pembaharuan data keluarga miskin.

## 2. Saran

- a. Pemerintah perlu menambah quota atau jumlah penerima serta jumlah dana BSM.
- b. Pemerintah perlu selalu melakukan pembaharuan data terkait dengan keluarga miskin.
- c. Pemerintah perlu menyusun regulasi perluasan sasaran penerima dana BSM, tidak hanya keluarga miskin masyarakat sipil tetapi juga PNS, TNI, dan POLRI.

## Daftar Pustaka

- Dolbeare, Kenneth M. & John A. Gardiner (ed.). (1975). *Public Policy Evaluation*. California: Sage Publication
- Dunn N. William (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dye, Thomas R. (1995). *Understanding Public Policy (Eight Edition)*. New Jersey: Prentice Hall.
- Enceng dan Faizal Madya (2014). *Evaluasi Perumusan, Implementasi, Dan Lingkungan Kebijakan*. Jurnal Kebijakan Publik, Volume 5 Nomor 1, Maret 2014, halaman 1-97 diterbitkan oleh Universitas Riau
- Grindle, Merielle S. (ed.). (1980). *Politics And Policy Implementation In The Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Hogwood, Brian W., & Lewis A. Gunn. (1986). *Policy Analysis For The Real Word*. Oxford: Oxford University Press
- Ivan Hadar. (2014). *Akses Bagi Orang Miskin*. Artikel pada harian Kompas, 13 Januari 2014
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. (2013). *Panduan Pelaksanaan Bantuan Siswa Miskin (BSM) APBNP Tahun 2013*
- Setyo Budiantoro. (2014). *Pertumbuhan Tanpa Pembangunan*. Artikel pada harian Kompas, 12 Februari 2014
- Solichin Abdul Wahab. (2008). *Analisis Kebijaksanaan Dari Formula Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara (edisi kedua)*. Jakarta: PT. Bumi Aksara