

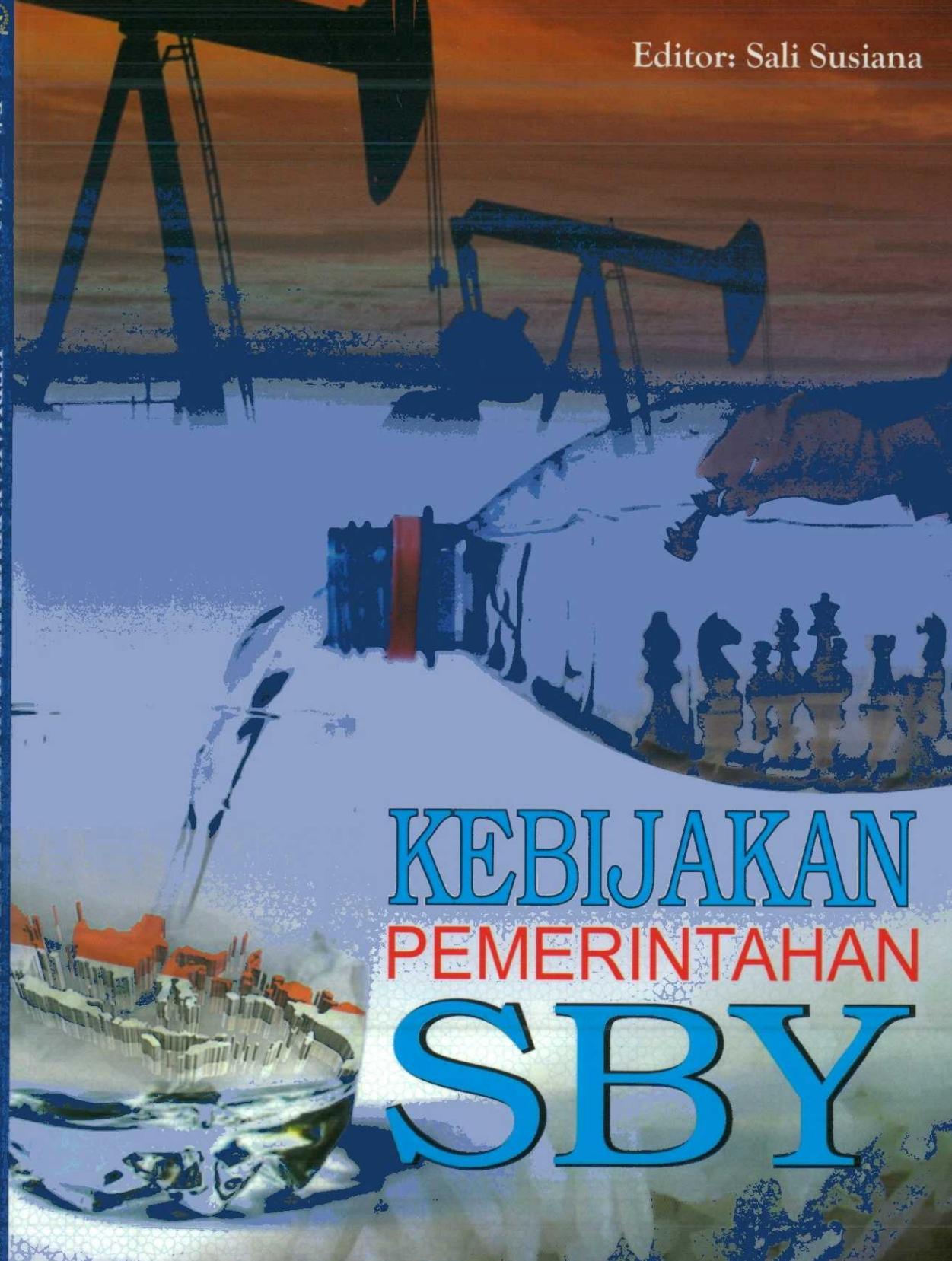


Editor: Sali Susiana

Editor: Sali Susiana

KEBIJAKAN PEMERINTAHAN SUSILO BAMBANG YUDHOYONO

Ag



KEBIJAKAN PEMERINTAHAN **SBY**

Era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono periode yang kedua segera akan berakhir pada pertengahan tahun 2014 mendatang. Melalui Kabinet Indonesia Bersatu II, berbagai kebijakan, program, dan kegiatan telah dilaksanakan, beberapa di antaranya masih berjalan hingga sekarang. Buku ini berusaha memotret hal itu melalui kepakaran masing-masing penulis yang tergabung dalam Tim Peneliti Kesejahteraan Sosial Bidang Pengkajian pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI



Diterbitkan oleh :
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia dan Azza Grafika



Editor:
Sali Susiana

KEBIJAKAN PEMERINTAHAN SUSILO BAMBANG YUDHOYONO



Diterbitkan oleh:
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia
dan Azza Grafika



Judul:
Kebijakan Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono

Perpustakaan Nasional:
Katalog Dalam Terbitan (KDT)
viii+122 hlm; 17x24 cm
ISBN: 978-979-9052-92-6
Cetakan Pertama, 2013

Penulis:
Faridah Alawiyah
Ujianto Singgih Prayitno
Herlina Astri
Dinar Wahyuni
Sulis Winurini
Elga Andina

Editor:
Sali Susiana

Desain Sampul:
Aiq Banindya Afad

Tata Letak:
Zaki

Diterbitkan oleh:
Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia
Gedung Nusantara I Lt. 2
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270
Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

Bersama:
Azza Grafika, Anggota IKAPI DIY, No. 078/DIY/2012
Kantor Pusat:
Jl. Seturan II CT XX/128 Yogyakarta
Telp. +62 274-6882748

Perwakilan Jabodetabek:
Graha Azza Grafika Perumahan Alam Asri
B-1 No. 14 Serua Bojongsari Kota Depok 16520
Telp. +62 21-49116822

Sanksi Pelanggaran Pasal 72

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarakan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

PENGANTAR EDITOR

Era pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono periode yang kedua segera akan berakhir pada pertengahan tahun 2014 mendatang. Melalui Kabinet Indonesia Bersatu II, berbagai kebijakan, program, dan kegiatan telah dilaksanakan, beberapa di antaranya masih berjalan hingga sekarang. Buku ini berusaha memotret hal itu melalui kepakaran masing-masing penulis yang tergabung dalam Tim Kesejahteraan Sosial Bidang Pengkajian pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi/P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI.

Sektor pendidikan merupakan salah satu sektor yang berperan penting dalam menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas. Tulisan pertama dari Faridah Alawiyah menyoroti mengenai Penyelenggaraan Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional pada Masa Kabinet Indonesia Bersatu II. Menurut penulis, RSBI sebetulnya memiliki konsep pendidikan yang baik yang mengarah pada upaya peningkatan mutu pendidikan ke depan dengan ditunjang dengan sarana dan prasarana yang lengkap, tenaga pendidik dan tenaga kependidikan yang berkualifikasi tinggi, pengelolaan pendidikan yang bermutu, serta program lainnya. Namun sebelum mencapai status SBI, di tengah perjalanan RSBI telah menuai banyak kritik dan digugat ke MK untuk dihapuskan. Gugatan tersebut akhirnya diterima oleh MK dan amar putusan MK menyatakan UU Sisdiknas Pasal 50 ayat (3) sebagai payung hukum SBI dinyatakan tidak mengikat secara hukum. Dengan demikian label RSBI tidak digunakan kembali, dan RSBI pun kembali menjadi sekolah biasa. Meskipun demikian, penulis mengusulkan agar nilai-nilai positif yang telah menjadi bagian dari sekolah yang pernah menjadi RSBI seperti kedisiplinan, prestasi, budaya mutu, dan sisi positif lainnya tetap dipertahankan.

Pada bab berikutnya, tulisan berjudul "Peningkatan Kesejahteraan Rakyat: Tinjauan terhadap Program Penanggulangan Kemiskinan" yang ditulis oleh Ujianto Singgih Prayitno fokus pada keberhasilan Pemerintahan SBY periode kedua dalam mengentaskan penduduk miskin. Maret 2008-September 2012 jumlah penduduk miskin berkisar 3,94 juta orang, dari 32,53 juta orang tahun 2008 menjadi 28,59 juta pada tahun 2012. Keberhasilan ini setidaknya ditopang oleh program pembangunan yang berbasis komunitas, yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri yang dicanangkan SBY pada

tahun 2007. Hal tersebut menurut penulis memunculkan beberapa model pembangunan yang menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang mengedepankan pengelolaan partisipatif yang memiliki beberapa keunggulan, seperti meningkatnya kemampuan masyarakat dan pemerintah lokal dalam pengelolaan kegiatan pembangunan desa/kelurahan; tingginya partisipasi dan swadaya masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan; dan kuatnya keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan keuangan. Mengingat strategi pembangunan komunitas ini masih bersifat program, maka keberlangsungannya dalam menjamin keberlanjutan pemberdayaan masyarakat sangat tergantung pada pemerintahan berikutnya. Oleh karena itu penulis menekankan perlunya komitmen pemerintah pusat dan daerah untuk terus melanjutkan program ini.

Bab selanjutnya masih menyoroti program pemerintah dalam menanggulangi kemiskinan, melalui tulisan berjudul "Evaluasi Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat di Daerah Perdesaan" dari Herlina Astri. Prinsip utama Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat atau disingkat PNPM adalah menumbuhkan kesadaran dan kemandirian masyarakat. PNPM dilakukan untuk menyatukan dan mengintegrasikan program-program di Kementerian/Lembaga yang selama ini berjalan sendiri-sendiri. PNPM merupakan salah satu upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, hingga evaluasi. Penulis menyatakan bahwa sejak pertama kali PNPM Perdesaan dilaksanakan masih banyak terjadi masalah, yang disebabkan ketidakmerataan dan ketidaktepatasaran penyaluran bantuan. Untuk itu penulis menyarankan untuk melakukan perbaikan pada setiap tahap agar hasilnya lebih optimal. Pemerintah perlu melakukan pemantapan dan perbaikan pada tahap teknis penyaluran bantuan untuk mengurangi resiko bantuan tidak tepat sasaran. Selain itu, pemerintah perlu membuat kriteria masyarakat yang akan menerima bantuan ini, misalnya dengan memperbaiki pendataan penduduk miskin yang berhak menerima program bantuan. DPR RI juga memiliki peran dalam memantau pelaksanaan PNPM Perdesaan. Evaluasi program yang dilaporkan pemerintah semestinya menjadi bahan pertimbangan DPR RI untuk menilai masih layak atau tidaknya program tersebut dilakukan ,mengingat kurangnya pengawasan terhadap PNPM Perdesaan selama ini menjadi penyebab terjadinya penyimpangan dalam proses pelaksanaan program.

Hak untuk memperoleh pendidikan yang dijamin dalam konstitusi melekat pada setiap orang, termasuk masyarakat miskin. Dinar Wahyuni membahas hal tersebut dalam Bab IV melalui tulisannya berjudul "Pemenuhan Hak Pendidikan bagi Masyarakat Miskin". Penulis menyatakan

bahwa upaya pemenuhan hak atas pendidikan terutama bagi masyarakat miskin menunjukkan hasil yang menggembirakan. Dari sisi akses, partisipasi pendidikan anak usia sekolah mengalami peningkatan. Target pemenuhan layanan pendidikan dasar tercapai. Namun, hal ini tidak diikuti peningkatan tingkat partisipasi siswa pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Salah satu faktor yang disinyalir menjadi penyebabnya adalah meningkatnya jumlah siswa putus sekolah. Program BOS yang digulirkan untuk mempercepat pencapaian wajar 9 tahun telah menjadi instrumen yang cukup efektif untuk menekan angka putus sekolah dan menurunkan angka siswa yang tidak melanjutkan sekolah. Dana BOS meringankan biaya pendidikan sekolah terutama bagi siswa dari keluarga miskin. Namun di sisi lain, program BOS masih menghadapi berbagai kendala. Dari segi jumlah dana, sejumlah sekolah merasa dana BOS belum memadai untuk membiayai kebutuhan pembelajaran yang berkualitas. Dari segi birokrasi, prosedur pelaksanaan dan pelaporan dana BOS dianggap merepotkan pihak sekolah, sementara jumlah dana BOS tidak sebanding dengan kebutuhan pendidikan berkualitas. Dari segi penyaluran dana, sering terjadi keterlambatan penyaluran dana BOS. Program BOS juga rawan terjadi penyimpangan. Pemerintah bersama dengan orang tua dan masyarakat harus mempunyai komitmen yang tinggi untuk mendukung peningkatan akses pendidikan pada jenjang yang lebih tinggi. Sementara DPR sesuai dengan fungsi anggaran, mengawasi pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah bidang pendidikan sehingga dapat menekan resiko penyimpangan anggaran.

Reformasi birokrasi merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan supaya menjadi lebih baik dan lebih bersih. Keberhasilan reformasi salah satunya ditentukan oleh pegawai sebagai aparat birokrasi. Sulis Winurini membahas kesiapan pegawai dalam menghadapi reformasi birokrasi tersebut dalam tulisan pada Bab V berjudul "Sikap Pegawai terhadap Perubahan dalam Reformasi Birokrasi (Studi di Lembaga Negara X)". Lembaga ini merupakan salah satu Kementerian/Lembaga yang ikut berkomitmen melaksanakan reformasi birokrasi pada tahun 2011. Sebagai wujud komitmennya tersebut, Lembaga X telah menyusun *Road Map* Reformasi Birokrasi, mengacu pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi No. 8 Tahun 2011. Berbagai bentuk sosialisasi dilakukan kepada seluruh pegawai dan pejabat eselon melalui dialog terbuka, diskusi interaktif, pemasangan spanduk, *banner* mengenai reformasi birokrasi di lingkungan kerja, serta pelaksanaan pelatihan *Change Management* kepada pejabat eselon. Kegiatan tersebut bisa saja menjadi faktor penyebab positifnya reaksi pegawai terhadap perubahan di dalam reformasi birokrasi. Namun demikian, penulis juga berpendapat bahwa pihak manajemen perlu menerapkan aturan

perubahan secara konsisten supaya sikap yang ditunjukkan oleh pegawai benar-benar berpengaruh terhadap perilaku mereka nantinya. Perubahan harus dilakukan secara bertahap dan konsisten. Mengingat kemauan dan kemampuan adalah dua penyebab utama yang mempengaruhi sikap pegawai, maka pendidikan dan pelatihan dibutuhkan oleh pegawai. Untuk memperkuat antusiasme mereka mengenai perubahan, manajemen bisa menerapkan penghargaan sesuai dengan prestasi masing-masing pegawai.

Buku ini ditutup dengan tulisan berjudul "Buku, Pendidikan Dasar, dan Perkembangan Mental Anak" yang ditulis oleh Elga Andina. Menurut penulis, buku pelajaran merupakan media yang penting bagi anak usia pendidikan dasar untuk belajar dan mengembangkan kemampuan sosio-emosionalnya. Buku menjadi sumber informasi dan pengetahuan yang paling dengan dengan peserta didik. Oleh karena itu, konten buku harus disesuaikan dengan perkembangan fisik, kognitif, dan sosio-emosionalnya. Beredarnya buku yang tidak layak ajar di sekolah patut menjadi perhatian karena menjadi hambatan dalam pendidikan yang sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia yang ingin mewujudkan manusia yang seutuhnya. Untuk itu, penulis mengusulkan beberapa upaya untuk mengubah manajemen perbukuan nasional, antara lain: peningkatan kualitas sumber daya, adanya Badan Perbukuan yang bebas politik yang dibentuk untuk mengelola semua aktivitas perbukuan untuk sekolah di seluruh Indonesia, dan penegakan hukum bagi pelanggar perbukuan.

DAFTAR ISI

Pengantar Editor	iii
Daftar Isi	vii

BAB I

PENYELENGGARAAN RINTISAN SEKOLAH BERTARAF INTERNASIONAL PADA MASA KABINET INDONESIA BERSATU II

oleh: Faridah Alawiyah.....	1
A. PENDAHULUAN.....	1
B. KERANGKA PEMIKIRAN	2
C. PEMBAHASAN	5
D. KESIMPULAN	14
DAFTAR PUSTAKA	17

BAB II

PENINGKATAN KESEJAHTERAAN RAKYAT: TINJAUAN TERHADAP PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

oleh: Ujianto Singgih Prayitno.....	19
A. LATAR BELAKANG	19
B. PEMBANGUNAN EKONOMI	22
C. PERKEMBANGAN ANGKA KEMISKINAN 2009-2013.....	26
D. PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN	31
E. SIMPULAN DAN SARAN.....	37
DAFTAR PUSTAKA	39

BAB III

EVALUASI PELAKSANAAN PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DI DAERAH PERDESAAN

oleh: Herlina Astri.....	43
A. PENDAHULUAN.....	43
B. KERANGKA KONSEPTUAL.....	45
C. PEMBAHASAN	51

D. PENUTUP	57
DAFTAR PUSTAKA	59
BAB IV	
PEMENUHAN HAK PENDIDIKAN BAGI MASYARAKAT MISKIN	
<i>oleh: Dinar Wahyuni</i>	61
A. PENDAHULUAN.....	61
B. KERANGKA PEMIKIRAN	64
C. PEMBAHASAN	67
D. PENUTUP	77
DAFTAR PUSTAKA	79
BAB V	
SIKAP PEGAWAI TERHADAP PERUBAHAN DALAM REFORMASI BIROKRASI (STUDI DI LEMBAGA NEGARA X)	
<i>oleh: Sulis Winurini</i>	83
A. PENDAHULUAN.....	83
B. LANDASAN TEORI.....	87
C. PEMBAHASAN	90
D. PENUTUP	98
DAFTAR PUSTAKA	101
BAB VI	
BUKU, PENDIDIKAN DASAR, DAN PERKEMBANGAN MENTAL ANAK	
<i>oleh: Elga Andina</i>	103
A. PENDAHULUAN.....	103
B. KONDISI SISTEM BUKU PENDIDIKAN DI INDONESIA.....	104
C. EVALUASI EFEKTIVITAS KEBIJAKAN BUKU.....	107
D. DAMPAK PSIKOLOGIS BUKU TERHADAP PERKEMBANGAN ANAK	109
E. SIMPULAN DAN SARAN	117
DAFTAR PUSTAKA	119
INDEKS	121

BAB I

PENYELENGGARAAN RINTISAN SEKOLAH BERTARAF INTERNASIONAL PADA MASA KABINET INDONESIA BERSATU II

*Faridah Alawiyah**

A. PENDAHULUAN

Pendidikan merupakan salah satu aspek pembangunan yang dinamis dan akan terus berkembang seiring dengan perkembangan zaman. Oleh karena itu penyelenggaraan pendidikan pun akan terus mengalami perubahan, dengan tujuan pencapaian kualitas hidup yang lebih baik. Hal tersebut sejalan dengan salah satu amanat UUD 1945 yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa.

Indonesia menyelenggarakan pendidikan dalam satu sistem pendidikan nasional yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (UU Sisdiknas). Hingga saat ini, tidak semua ketentuan dalam UU Sisdiknas dapat diimplementasikan dilaksanakan dengan lancar dan berkelanjutan. Salah satunya adalah penyelenggaraan pendidikan bertaraf internasional melalui program yang dikenal dengan sekolah bertaraf internasional (SBI).

SBI merupakan salah satu kebijakan pendidikan dalam upaya meningkatkan mutu dan daya saing bangsa Indonesia. Implementasi SBI dimulai pada masa Pemerintahan Kabinet Bersatu II sebagai upaya perwujudan amanat UU Sisdiknas Pasal 50 ayat (3) yang berbunyi "Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional." Berdasarkan amanat tersebut, pemerintah kemudian menyusun program dalam bentuk rintisan SBI (RSBI) yang diarahkan untuk menjadi SBI.

SBI menjadi bentuk perwujudan sekolah yang telah memenuhi Standar Nasional Pendidikan (SNP), ditambah dengan indikator lain, antara lain memperkaya kurikulum dengan keunggulan mutu tertentu dari negara anggota *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD)

1 *Penulis adalah Peneliti Muda pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: faridahalawiyah@gmail.com.

dan beberapa negara maju lainnya dengan tujuan peningkatan kualitas pendidikan serta meningkatkan daya saing bangsa.

Dalam perjalannya, penyelenggaraan RSBI menuai berbagai pro dan kontra. Di satu sisi, penyelenggaraan RSBI dinilai telah mendongkrak mutu pendidikan sehingga memiliki nilai daya saing yang tinggi. Sekolah yang memiliki predikat RSBI dikenal memiliki kualitas siswa yang baik dan memiliki kualifikasi akademik yang tinggi. Ditunjang pula dengan kelengkapan sarana dan prasarana yang memadai serta pendidik dan tenaga kependidikan yang berkualitas dengan kualifikasi pendidikan yang tinggi.

Di sisi lain, berbagai persoalan muncul sebagai bentuk penolakan terhadap penyelenggaraan RSBI. RSBI dinilai telah melahirkan konsep pendidikan diskriminatif, eksklusif, komersil, mengutamakan bahasa asing sebagai bahasa pengantar dan mengabaikan bahasa lokal yang dapat mengikis jati diri bangsa, serta berbagai persoalan lainnya. Hal tersebut tidak lagi sejalan dengan prinsip penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan UU Sisdiknas. Penyelenggaraan RSBI pun kemudian digugat dan diusulkan untuk dilakukan uji materi oleh Mahkamah Konstitusi (MK).

Pada akhirnya, keberadaan RSBI tidak dapat bertahan lama. Setelah dilakukan uji materi oleh MK pada tahun 2013, Pasal 50 ayat (3) UU Sisdiknas yang menjadi payung hukum penyelenggaraan RSBI dinyatakan tidak mengikat secara hukum oleh MK. Setelah dicabutnya pasal tersebut, RSBI masih dapat diselenggarakan dan mengalami masa transisi hingga berakhirnya tahun pelajaran 2012/2013. Kini nama RSBI hanya tinggal kenangan, seluruh atribut berlabel sekolah bertaraf internasional pun harus dicabut. Tulisan ini mencoba memberikan gambaran perkembangan RSBI pada masa Pemerintahan Kabinet Bersatu II yang meliputi kebijakan RSBI, pro kontra selama penyelenggaraan RSBI, putusan MK yang mencabut status RSBI, serta langkah pemerintah terhadap RSBI pasca-putusan MK.

B. KERANGKA PEMIKIRAN

Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara.¹ Pendidikan di Indonesia diselenggarakan melalui satu sistem pendidikan nasional yang berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan

¹ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 1.

kehidupan bangsa. Pendidikan dilakukan untuk mengembangkan potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab. Untuk mencapai hal tersebut diperlukan pendidikan yang bermutu dan berdaya saing.

Pendidikan bermutu dapat ditunjukkan dengan pendidikan yang mampu melakukan proses pematangan kualitas peserta didik yang dikembangkan dengan cara membebaskan peserta didik dari ketidaktahuan, ketidakmampuan, ketidakberdayaan, ketidakbenaran, ketidakjujuran, dan dari buruknya akhlak.² Dalam upaya penjaminan mutu pendidikan, Indonesia menyelenggarakan pendidikan dengan mengacu pada tiga standar utama secara bertingkat mulai dari Standar Pelayanan Minimal (SPM), Standar Nasional Pendidikan (SNP), dan Standar Mutu Pendidikan di atas SNP yang dipilih satuan atau program pendidikan formal.

SNP merupakan kriteria minimal dari sistem pendidikan di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia.³ SNP berfungsi sebagai dasar dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan pendidikan dalam rangka mewujudkan pendidikan nasional bermutu. Standar tersebut meliputi standar kompetensi lulusan, standar isi, standar proses, standar pendidik dan tenaga kependidikan, standar sarana dan prasarana, standar pengelolaan, standar pembiayaan, dan standar penilaian. SNP ini menjadi acuan dalam penyelenggaraan Sekolah Standar Nasional (SSN) dan SBI.

SBI merupakan program pemerintah sebagai salah satu strategi untuk meningkatkan mutu pendidikan dan berdaya saing sesuai amanat UU Sisdiknas. SBI didahului dengan penyelenggaraan RSBI yang telah memenuhi standar mutu di atas SNP ditambah dengan keunggulan mutu tertentu yang berasal dari negara anggota OECD atau negara maju lainnya. Standar mutu di atas SNP tersebut antara lain:⁴

1. Standar mutu di atas SNP yang berbasis keunggulan lokal.
2. Standar mutu di atas SNP yang mengadopsi standar internasional tertentu.
3. Standar mutu di atas SNP dipilih oleh satuan program pendidikan sesuai prinsip otonomi satuan pendidikan.

Negara yang tergabung dalam anggota OECD menjadi acuan dalam penyelenggaraan RSBI. OECD merupakan organisasi internasional yang

² Dedi Mulyasana, *Pendidikan Bermutu dan Berdaya Saing*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2011), hlm 120.

³ Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan.

⁴ Dedi Mulyasana, *op.cit.* hlm. 136.

bertujuan membantu negara anggotanya untuk menghadapi tantangan globalisasi ekonomi. Negara anggota OECD tersebar di lima benua, antara lain Australia, Austria, Belgia, Kanada, Prancis, Jerman, Hungaria, Irlandia, Italia, Jepang, Korea, Norwegia, Polandia, serta masih banyak negara lainnya. Kurikulum RSBI dapat mengikuti kurikulum sekolah dari negara anggota OECD tersebut.

Secara umum, tujuan penyelenggaraan SBI adalah menghasilkan lulusan yang memiliki kompetensi yang berdaya saing di dunia internasional. Sedangkan secara khusus tujuan SBI antara lain:⁵

1. Menghasilkan lulusan yang memiliki kompetensi sesuai standar kompetensi lulusan dan diperkaya dengan standar kompetensi salah satu sekolah terakreditasi di negara OECD atau negara maju lainnya.
2. Menghasilkan lulusan yang memiliki daya saing komparatif tinggi yang dibuktikan dengan kemampuan menampilkan keunggulan lokal di tingkat internasional.
3. Menghasilkan lulusan yang memiliki kemampuan bersaing dalam berbagai lomba internasional yang dibuktikan dengan perolehan medali emas, perak, perunggu, dan bentuk penghargaan internasional lainnya.
4. Menghasilkan lulusan yang memiliki kemampuan bersaing kerja di luar negeri, terutama bagi lulusan sekolah menengah kejuruan.
5. Menghasilkan lulusan yang memiliki kemampuan berkomunikasi dalam Bahasa Inggris (skor TOEFL test > 7,5 dalam skala *internet based test* bagi SMA, skor TOEIC 450 bagi SMK), dan/atau bahasa asing lainnya.
6. Menghasilkan lulusan yang memiliki kemampuan berperan aktif secara internasional dalam menjaga kelangsungan hidup dan perkembangan dunia dari perspektif ekonomi, sosio-kultural, dan lingkungan hidup.
7. Menghasilkan lulusan yang memiliki kemampuan menggunakan dan mengembangkan teknologi komunikasi dan informasi secara profesional.

Apabila melihat tujuan RSBI tersebut di atas, semua ditujukan pada upaya peningkatan mutu lulusan yang mampu bersaing, sehingga penyelenggarannya pun berbeda dari satuan pendidikan pada umumnya. Secara konsep perbedaan tersebut dapat dilihat dari proses pembelajaran, pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, serta pembiayaan. Pertama, dalam hal proses pembelajaran, kegiatan pembelajaran RSBI menggunakan bahasa pengantar bahasa asing bagi mata pelajaran tertentu.⁶ Hal ini ditujukan untuk membangkitkan kesadaran pentingnya keterampilan berbahasa asing untuk menunjang masa depan siswa. Siswa

⁵ Permendiknas Nomor 78 Tahun 2009 tentang Panduan Pembinaan RSBI dan SBI Pasal 2.

⁶ *Ibid.*

dibiasakan untuk menggunakan bahasa asing dalam kegiatan pembelajaran. *Kedua*, pendidik dan tenaga kependidikan harus memenuhi beberapa standar, terutama kemampuan mereka dalam menggunakan teknologi informasi serta penggunaan bahasa asing melalui syarat pencapaian nilai TOEFL tertentu.

Ketiga, pemenuhan sarana dan prasarana. Kelas SBI harus dilengkapi dengan sistem pembelajaran berbasis teknologi informasi, *e-library*, dan perangkat lainnya. Sistem administrasi sekolah harus sudah menggunakan perangkat teknologi informasi sehingga diperoleh *data base* yang akurat. *Keempat*, pengelolaan SBI harus memenuhi standar sekolah di negara OECD, menerapkan sistem manajemen mutu, menjalin kemitraan dengan negara maju, menyiapkan siswa untuk berprestasi di tingkat nasional dan internasional, serta menerapkan administrasi sekolah berbasis teknologi informasi.⁷ RSBI juga harus mampu membangun jejaring kerja sama internasional, sehingga tidak jarang kepala sekolah, guru, dan siswa berkunjung dalam rangka membangun program kemitraan dengan negara-negara lain. *Kelima*, dari segi pembiayaan, biaya penyelenggaraan SNI berasal dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten kota, dan masyarakat. Sekolah SBI dapat memungut biaya pendidikan untuk menutupi kekurangan biaya di atas standar pembiayaan. Akan tetapi pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten kota, dapat menyediakan bantuan dana.⁸

C. PEMBAHASAN

1. Kebijakan RSBI

Upaya pemerintah dalam memajukan bangsa di bidang pendidikan antara lain dilakukan melalui pemerataan dan perluasan akses pendidikan, peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing. Perintah untuk menyelenggarakan pendidikan bertaraf internasional SBI telah tertuang dalam UU Sisdiknas Pasal 50. Hal tersebut direalisasikan dalam rencana strategis Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2005-2009 yang menjadikan SBI sebagai salah satu bagian dalam rencana strategis tersebut.

Pada tahun 2007 pemerintah melakukan penyiapan dan pengembangan SBI melalui beberapa tahap, antara lain pemenuhan SPM bagi satuan pendidikan yang kemudian ditingkatkan menjadi Sekolah Standar Nasional (SSN) dengan pemenuhan delapan standar pendidikan, mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Sekolah yang sudah menjadi SSN disaring kembali dan dibina untuk menjadi SBI melalui RSBI terlebih dahulu. Penyelenggaraan RSBI dan

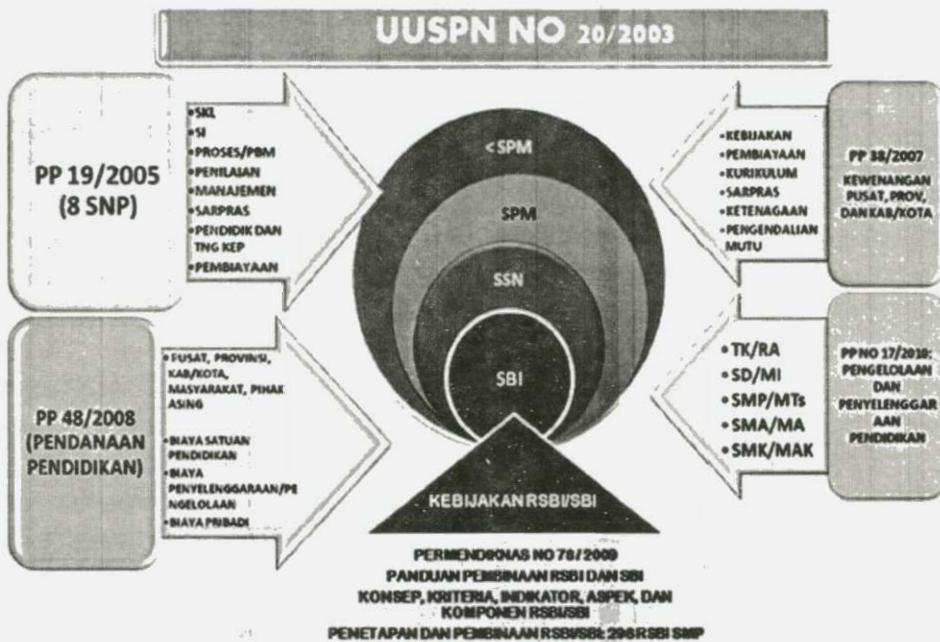
⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

SBI diperkuat dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 78 Tahun 2009 tentang Panduan Pembinaan RSBI dan SBI. Kerangka kebijakan penyelenggaraan RSBI secara terperinci terdapat pada Gambar 1.

Gambar 1

Kerangka Kebijakan Sekolah Bertaraf Internasional



sumber: "Arah Kebijakan RSBI" Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan 2012, disampaikan Wamendikbud dalam Raker Komisi X DPR RI dengan Kemendikbud pada tanggal 3 September 2012.

Dari Gambar 1 terlihat jelas bahwa penyelenggaraan RSBI didukung oleh beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain:

- a. UU Sisdiknas: Pasal 50 ayat (3) sebagai payung hukum paling tinggi setingkat undang-undang yang berbunyi "Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu satuan pendidikan pada semua jenjang pendidikan untuk dikembangkan menjadi satuan pendidikan yang bertaraf internasional."⁹
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan yang mengatur mengenai delapan standar nasional pendidikan yang terdiri dari standar kompetensi lulusan, standar isi, standar proses, standar penilaian, standar pengelolaan, standar sarana dan prasarana, standar pendidik dan tenaga kependidikan, serta standar

⁹ Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 50 ayat (3).

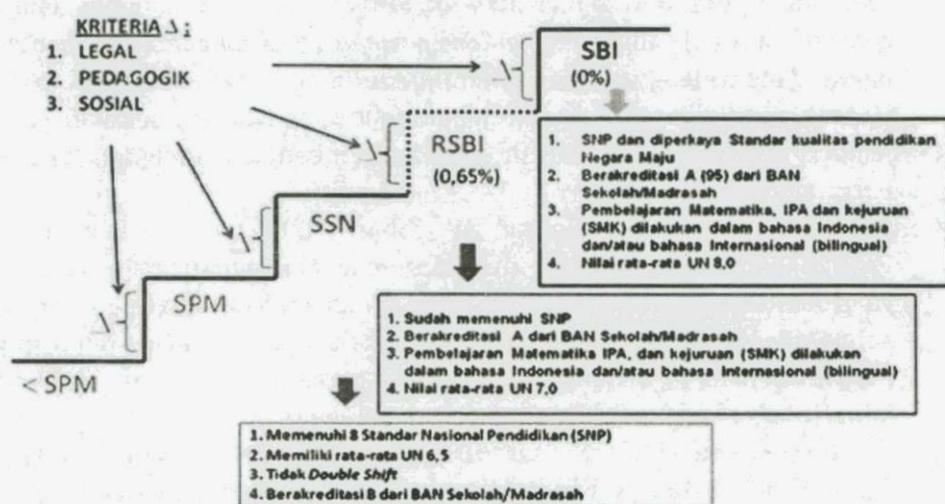
pembinaan. Delapan standar tersebut menjadi salah satu persyaratan untuk satuan pendidikan yang akan meningkatkan statusnya menjadi SBI. Dalam peraturan pemerintah ini, SBI secara khusus dibahas dalam Pasal 61 Ayat (1) yang berbunyi “Pemerintah bersama-sama pemerintah daerah menyelenggarakan sekurang-kurangnya satu sekolah pada jenjang pendidikan dasar dan sekurang-kurangnya satu sekolah pada jenjang pendidikan menengah untuk dikembangkan menjadi sekolah bertaraf internasional”.

- c. Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan. Dalam peraturan ini diatur mengenai pendanaan pendidikan yang bersumber dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota, masyarakat, serta pihak asing. Dalam peraturan pemerintah ini juga diatur mengenai biaya satuan pendidikan, biaya penyelenggaraan, serta biaya pribadi.
 - d. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Kewenangan Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota. Dalam peraturan pemerintah ini diatur mengenai penyelenggaraan pendidikan pada satuan pendidikan, antara lain kebijakan, pembiayaan, kurikulum, sarana dan prasarana, ketenagaan, serta pengendalian mutu.
 - e. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan. Peraturan ini mengatur mengenai pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah mulai dari tingkat TK/RA sampai SMA/MA dan SMK/MAK.
 - f. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 78 Tahun 2009 tentang Panduan Pembinaan RSBI dan SBI. Peraturan ini berisikan berbagai kebijakan yang mengatur mengenai penyelenggaraan SBI beserta berbagai ketentuan yang lebih rinci.
 - g. Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal sebagai tolok ukur kinerja pelayanan pendidikan dasar, sekaligus sebagai acuan dalam perencanaan program dan penganggaran pencapaian target masing-masing daerah kabupaten/kota.
- Kebijakan SBI dilaksanakan secara bertahap dengan beberapa kriteria. Tahapan kebijakan RSBI tersebut terlihat pada Gambar 2.
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan. Sekolah yang sudah menjadi SSN disaring kembali dan dibina untuk menjadi SBI melalui RSBI terlebih dahulu. Penyelenggaraan RSBI dan

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

Gambar 2
Landasan Kebijakan RSBI



Sumber: "Arah Kebijakan RSBI", Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan 2012, disampaikan Wamendikbud dalam Raker Komisi X DPR RI dengan Kemendikbud pada tanggal 3 September 2012.

Untuk menjadi SBI, satuan pendidikan harus menempuh tahapan, yaitu: (1) memenuhi standar pelayanan minimal (SPM) sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal; (2) memenuhi standar nasional pendidikan dengan menjadi sekolah standar nasional (SSN); (3) menjadi rintisan sekolah bertaraf internasional dengan akreditasi A dari Badan Akreditasi Nasional; (4) pembelajaran untuk beberapa mata pelajaran menggunakan bahasa internasional; dan (5) nilai rata-rata Ujian Nasional 8,0.

Hingga tahun 2013, jumlah satuan pendidikan yang berstatus RSBI telah mencapai angka 0,65% atau lebih dari 1.300 sekolah dari seluruh satuan pendidikan tingkat dasar dan menengah di Indonesia.¹⁰ Berdasarkan data Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud), di seluruh Indonesia terdapat 1.397 sekolah RSBI, dengan perincian: Sekolah Dasar sebanyak 293 sekoalh, Sekolah Menengah Pertama 351 sekolah, Sekolah Menengah Atas 363 sekolah Sekolah Menengah Kejuruan 390 sekolah.¹¹

¹⁰ "Arah Kebijakan RSBI" Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kemendikbud 2012 disampaikan Wamendikbud dalam Raker Komisi X DPR RI dengan Kemendikbud pada tanggal 3 September 2012.

¹¹ "Bicarakan RSBI Mendikbud Panggil 33 Kepala Dinas" <http://www.tempo.co/read/news/2013/01/21/173455805/Bicarakan-RSBI-Mendikbud-Panggil-33-Kepala-Dinas>, diakses 19 Agustus 2013.

2. Pro Kontra RSBI

Kebijakan RSBI ternyata tidak berjalan dengan baik. Dalam perjalannya, keberadaan RSBI seringkali menimbulkan berbagai pro dan kontra. Pemerintah menilai RSBI telah mampu meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia. Berdasarkan data Kemendikbud, rata-rata siswa yang memperoleh angka tertinggi dalam pelaksanaan ujian akhir nasional merupakan alumni RSBI.¹² Nilai akademik siswa RSBI dinilai lebih tinggi dibandingkan dengan siswa reguler. Hal tersebut terlihat dari tabel mengenai perbandingan nilai akademik siswa RSBI di bawah ini.

Tabel 1

Perbandingan Nilai Akademik Siswa RSBI dan Siswa Reguler

Jenjang	Mata Pelajaran Matematika, Bahasa Inggris, dan IPA*
SD	RSBI lebih tinggi 12%
SMP	RSBI lebih tinggi 15,5%
SMA	RSBI lebih tinggi 19,5%
SMK	RSBI lebih tinggi 20,4%

Sumber: "Arah Kebijakan RSBI" Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan 2012, disampaikan Wamendikbud dalam Raker Komisi X DPR RI dengan Kemendikbud pada tanggal 3 September 2012.

RSBI sebetulnya memiliki konsep pendidikan yang baik. Kebijakan RSBI telah mendorong sekolah mengembangkan keunggulan lokal sesuai dengan potensi yang dimiliki sekolah. Sekolah juga memiliki otonomi untuk mengelola sumber daya pendidikan, melakukan pengembangan inovasi, kolaborasi, dan kompetisi secara mandiri.

RSBI dikenal memiliki kualitas siswa yang unggul dibandingkan dengan sekolah lainnya, sehingga mampu bersaing di tingkat pendidikan selanjutnya maupun di dunia internasional. Selain itu, RSBI memiliki fasilitas sarana dan prasarana yang cukup lengkap, serta pendidik dan tenaga kependidikan yang berkualitas. Sisi baik lain RSBI adalah adanya budaya mutu guru dalam pembelajaran yang lebih aktif mengoreksi, memberikan komentar, mengembalikan hasil pekerjaan siswa yang selama ini ada di RSBI, serta adanya program *sister school* di RSBI.¹³ Program *sister school* dalam RSBI merupakan program kerja sama antara sekolah RSBI dengan sekolah yang ada di negara-negara maju.

Akan tetapi di sisi lain berbagai persoalan serta kritik mengenai RSBI tetap muncul satu demi satu dan mendapatkan penolakan dari masyarakat. Persoalan tersebut antara lain adalah mahalnya biaya pendidikan di sekolah

¹² "Pemerintah Hentikan Pengembangan RSBI", <http://id.berita.yahoo.com/pemerintah-hentikan-pengembangan-rsbi-101308520.html>. diakses 20 Juni 2012.

¹³ Nugroho, "Sisi Positif RSBI Harus Terus Dilanjutkan", <http://edukasi.kompas.com/read/2013/01/08/2154479/Sisi.Positif.RSBI.Harus.Terus.Dilanjutkan>, diakses 19 Agustus 2013.

RSBI, kekhawatiran adanya diskriminasi, kastanisasi, komersialisasi, serta hal lainnya menjadi pemicu kontradiktif dari penyelenggaraan RSBI.

a. Mahalnya biaya pendidikan RSBI

Koalisi Masyarakat Peduli Pendidikan menilai RSBI hanya menjadi ajang memungut biaya pendidikan mahal. RSBI dinilai membangun jarak antara siswa miskin dan kaya.¹⁴ Siswa miskin menjadi enggan masuk ke RSBI karena lingkungan sosial pada RSBI yang tidak cocok dengan kehidupan sosial mereka. Itu karena sebagian besar siswa RSBI cenderung berasal dari keluarga menengah keatas. Sehingga lingkungan sosial dalam sekolah menjadikan mereka tidak nyaman.

Dalam survei yang dilakukan Forum Musyawarah Guru, ditemukan banyak faktor yang membuat kecenderungan siswa yang memiliki kualifikasi akademik yang tinggi tapi berasal dari masyarakat miskin takut mendaftar ke sekolah RSBI. Mereka khawatir akan tingginya biaya sekolah. Kalau pun mendapat keringanan biaya pada tahun pertama, mereka khawatir tahun-tahun berikutnya biaya tetap tinggi.¹⁵ Pemerintah sendiri mengakui adanya indikasi kecemburuan sosial yang mungkin terjadi dalam penyelenggaraan RSBI. Pemerintah menginginkan adanya sekolah-sekolah unggulan di setiap daerah. Namun kenyataannya, keberadaan rintisan sekolah bertaraf internasional malah menimbulkan kecemburuan sosial.¹⁶

Darmaningtyas juga menyebutkan masalah yang timbul dari dilaksanakannya RSBI/SBI adalah mahalnya biaya pendidikan, hal ini menjadikan anak-anak cerdas yang tidak memiliki uang yang memadai enggan masuk ke RSBI, hal inilah yang dinamakan kastanisasi pendidikan.¹⁷

Kemendikbud sendiri menyadari tarif RSBI cukup tinggi, akan tetapi tidak ada alasan bagi RSBI untuk tidak mengakomodasi siswa dari kalangan kurang mampu. Sebab, berdasarkan instruksi pemerintah, RSBI menyiapkan kuota 20 persen bagi siswa dari kalangan tidak mampu, yang tidak dipungut bayaran.¹⁸ Meskipun terbuka ruang untuk siswa pintar masuk RSBI akan tetapi dominasi tetap diperoleh pada siswa yang bersal dari masyarakat dengan tingkat ekonomi menengah ke atas.

¹⁴ "Sekolah RSBI Dilarang Tarik Pungutan" <http://id.berita.yahoo.com/sekolah-rsbi-dilarang-tarik-pungutan> diakses 20 Juni 2012.

¹⁵ *Sekolah RSBI Menakutkan Siswa Miskin*, www.tempo.co, di akses 6 Juni 2013

¹⁶ "RSBI Timbulkan Kecemburuan Sosial" <http://edukasi.kompas.com/read/2011/12/02/08540764/RSBI.Timbulkan.Kecemburuan.Sosial>, diakses 19 Agustus 2013.

¹⁷ Darmaningtyas dan Edi Subkhan, Manipulasi Kebijakan Pendidikan, (Jakarta: Resist Book, 2012), hlm 65.

¹⁸ "Pemerintah Hentikan pengembangan RSBI" <http://id.berita.yahoo.com/pemerintah-hentikan-pengembangan-rsbi-101308520.html>. diakses 20 Juni 2012.

b. RSBI cenderung diskriminatif dan ekslusif

Penyelenggaraan RSBI cenderung melahirkan konsep pendidikan yang diskriminatif dan ekslusif. Hal tersebut tampak dari proses seleksi dimana RSBI yang begitu ketat yang diperuntukkan bagi siswa yang memiliki kecerdasan tinggi. Padahal pendidikan bermutu merupakan hak semua peserta didik tanpa terkecuali.

Selain itu, mahalnya biaya pendidikan pun menjadi pemicu diskriminasi antara RSBI dengan terhadap sekolah lainnya. RSBI sebenarnya telah mendapat subsidi yang lebih banyak dari pemerintah, sementara sekolah lain masih banyak yang membutuhkan subsidi yang belih tinggi. Bantuan dana RSBI angkanya jauh lebih besar dibanding dengan SSN, sekolah biasa, dan swasta kelas pinggiran. Hal tersebut juga memunculkan diskriminasi pelayanan pendidikan.¹⁹

c. RSBI rawan korupsi, korporatisasi, dan komersialisasi pendidikan

RSBI memiliki otonomi untuk mengelola anggaran dengan standar masing-masing. Satuan pendidikan mengalokasikan anggaran dengan standar sendiri, artinya secara detil satuan pendidikan yang tahu.²⁰ Hal ini akan menjadi kelemahan dalam hal pengawasan sehingga rawan terjadi tindak korupsi.

Selain itu, salah satu syarat mencapai RSBI adalah sertifikasi ISO. RSBI didorong untuk memperoleh sertifikat ISO, hal tersebut tertuang dalam renstra pembangunan pendidikan 2005-2009. Ketentuan ini mengantarkan pengelolaan pendidikan sebagai perusahaan (korporasi) karena ISO adalah standar penilaian perusahaan.²¹

RSBI juga berpotensi munculnya komersialisasi pendidikan. Pada RSBI dapat memungut biaya dari orang tua siswa, dan rata-rata jumlahnya tidak sedikit. Seperti kita ketahui bahwa, banyak orang tua yang harus membayar sampai puluhan juta rupiah untuk bisa masuk ke sekolah RSBI dengan alasan biaya pengembangan. Hal ini bertentangan dengan konsep pendidikan untuk semua (*education for all*) dari UNESCO, dimana kesempatan belajar untuk masyarakat yang mampu maupun masyarakat yang tidak mampu sama besarnya.²²

d. RSBI dapat meruntuhkan nasionalisme

Penggunaan bahasa Inggris menjadi tren di sekolah RSBI. Padahal bahasa Indonesia seharusnya menjadi bahasa pengantar dalam pembelajaran, sebagaimana tertuang dalam UUD 1945 serta Undang-Undang Nomor 24

¹⁹ Darmaningtyas dan Edi Subkhan, *Op.cit.*, hlm 68.

²⁰ *Ibid.*, hlm 75.

²¹ *Ibid.*, hlm 70.

²² Faridah Alawiyah, *RSBI Pasca putusan MK*, Info Singkat Vol. V /No. 1 - Januari 2013.

Tahun 2009 tentang Bendera, Bahasa, dan Lambang Negara, Serta Lagu Kebangsaan. Sementara bahasa lokal, yang seharusnya menjadi unggulan, terabaikan. Hal ini memicu anggapan bahwa anak yang memiliki kemampuan berbahasa Inggris yang baik lebih pintar dibandingkan dengan anak yang memiliki bahasa Indonesia dan bahasa lokal yang baik. Penggunaan bahasa Inggris sebagai bahasa pengantar dalam tiap mata pelajaran di sekolah RSBI-SBI juga dianggap dapat mengikis jati diri bangsa dan melunturkan kebanggaan generasi muda terhadap penggunaan dan pelestarian bahasa Indonesia sebagai alat pemersatu bangsa.

Selain itu, terdapat dua rujukan dalam konsep RSBI dan SBI yaitu SNP dan negara OECD. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa RSBI banyak merujuk pada desain konsep pendidikan dari kurikulum Cambridge, bahkan sampai pemerintah berniat membeli lisensinya.²³ Indonesia memiliki ideologi yang tentunya berbeda dengan negara lain sehingga pendidikan yang akan diusung pun tentunya akan berbeda.

3. RSBI Tidak Sesuai Konstitusi

Berbagai persoalan mengenai penyelenggaraan RSBI kemudian pada bulan desember 2011 diajukan gugatan kepada MK untuk menghapus RSBI. Dalam “ringkasan permohonan perkara tentang pelaksanaan program RSBI dan sekolah bertaraf internasional dapat mengesampingkan sistem pendidikan nasional” disebutkan beberapa alasan pemohon gugatan antara lain:

- a. Bahwa para Pemohon menyatakan dana untuk penyelenggaraan RSBI dan SBI berasal dari APBN berpotensi untuk terjadinya penyimpangan atau penyalahgunaan dan tidak sebanding dengan manfaat yang didapatkan, karena terdapat sekolah yang tidak menggunakan dana ini untuk meningkatkan mutu sekolah melainkan digunakan untuk membangun sarana dan prasarana sekolah. Selain itu seharusnya dengan dana untuk penyelenggaraan RSBI dan SBI orang tua murid tidak dibebani lagi dengan biaya sekolah pada prakteknya pihak sekolah setiap bulan masih memungut biaya pendaftaran, biaya gedung dan biaya Pendidikan.
- b. Bahwa satuan pendidikan bertaraf internasional bertentangan dengan semangat mencerdaskan kehidupan bangsa, jika dilihat dari tujuannya agar Indonesia memiliki lulusan yang memiliki kompetensi sesuai standar kompetensi lulusan di negara maju sangat baik, namun hal ini belum tentu sesuai dengan kondisi bangsa Indonesia.
- c. Bahwa satuan pendidikan bertaraf internasional bertentangan dengan kewajiban negara untuk mencerdaskan bangsa dan menimbulkan dualisme sistem pendidikan di Indonesia karena dalam Pasal 31 ayat (3)

²³ Darmaningtyas dan Edi Subkhan, *op.cit.* hlm 69.

UUD 1945 terdapat frasa “satu sistem pendidikan nasional” yang dapat diartikan sebagai satu sistem yang digunakan dalam dunia pendidikan di Indonesia adalah sistem pendidikan nasional maka dengan adanya satuan pendidikan bertaraf internasional menurut Pasal 50 UU Sisdiknas menimbulkan dualisme pendidikan.

- d. Bahwa satuan pendidikan bertaraf internasional adalah bentuk liberalisasi pendidikan karena negara mengabaikan kewajibannya membiayai sepenuhnya pendidikan dasar dan membiarkan sekolah yang menyelenggarakan program RSBI dan SBI untuk memungut biaya pendidikan kepada masyarakat.
- e. Bahwa satuan pendidikan bertaraf internasional menimbulkan diskriminasi dan kastaniasi dalam bidang pendidikan hal ini melanggar hak bagi warga negara terutama bagi siswa yang berasal dari keluarga yang sederhana atau tidak mampu, Program ini memang memberikan kuota bagi siswa miskin yang berprestasi namun hal ini dipertanyakan lagi bagaimana dengan siswa yang tidak berprestasi, mereka juga berhak untuk mendapatkan pendidikan yang layak.
- f. Bahwa Pemohon mendalilkan satuan pendidikan bertaraf internasional berpotensi menghilangkan jati diri bangsa Indonesia yang berbahasa Indonesia karena proses pendidikan RSBI dan SBI menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa pengantar. Bahasa pengantar dan karakter yang hendak dibangun dari sekolah berstandar internasional dinilai tidak melahirkan manusia berkepribadian Indonesia.

Dan setelah dilakukan uji materi, MK mengabulkan permohonan gugatan terhadap pasal 50 ayat (3) UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Berdasarkan Putusan MK Nomor 5/PUU-X/2012 tujuan penyelenggaraan RSBI dinilai bertentangan dengan falsafah pendidikan nasional, yang mana pendidikan berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab harus selalu berdasarkan pada pandangan hidup bangsa Indonesia, yaitu Pancasila.

Dalam pembacaan amar putusan, MK menyebutkan bahwa Pasal 50 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Dengan dicabutnya pasal 50 UU ayat (3) UU Sisdiknas, maka seluruh atribut RSBI pada seluruh satuan pendidikan harus dihilangkan.

7. RSBI Pasca-Putusan MK

Dikabulkannya gugatan pasal terkait RSBI dalam UU Sisdiknas menjadikan regulasi serta label RSBI yang saat ini telah mencapai dari 1.397 sekolah tidak dapat digunakan kembali. Namun, dalam penyelenggaraan di lapangan, pencabutan RSBI tidak dapat dilakukan secara langsung karena berada di pertengahan tahun pelajaran, sehingga pencabutan status RSBI dilakukan secara bertahap, yang dinamakan dengan masa transisi. Masa transisi ini dilakukan selama kegiatan belajar mengajar untuk tahun pelajaran 2012-2013 masih berlangsung sampai akhir semester pada tahun 2013.²⁴ Selama masa transisi pemerintah mengumpulkan 33 Kepala Dinas Pendidikan untuk mengetahui kondisi di daerah setelah RSBI dibatalkan MK serta memaparkan seluruh permasalahan untuk dicari solusinya.

Kemendikbud juga mengeluarkan Surat Edaran Nomor 017/MPK/SE/2013 tentang Kebijakan Transisi Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional. Surat edaran itu ditujukan kepada para kepala daerah seperti gubernur, bupati atau wali kota, kepala dinas pendidikan di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota di seluruh Indonesia.²⁵ Selanjutnya Pemerintah daerah wajib menyediakan anggaran untuk menjamin terselenggaranya pendidikan bermutu pada sekolah eks-RSBI. Sekolah tidak boleh menarik pungutan dari masyarakat yang terkait dengan program RSBI. Artinya sekolah menerapkan pengelolaan pembiayaan sekolah reguler dengan manajemen berbasis sekolah.

Meskipun pemerintah menetapkan sekolah sekolah Eks-RSBI kembali menjadi sekolah reguler. Nilai-nilai positif seperti manajemen pengelolaan pendidikan, budaya mutu, kedisiplinan dan nilai positif lainnya dari penyelenggaraan RSBI harus tetap dibina dan dipertahankan. Sementara potensi liberalisasi, diskriminasi, kastaniasi, dan komersialisasi dalam RSBI harus dihapuskan. Berbagai prestasi yang diraih para siswa harus terus ditingkatkan dan dibina untuk dapat tetap berdaya saing di dunia internasional.

D. KESIMPULAN

UU Sisdiknas telah mengamanatkan untuk diselenggarakan pendidikan bertaraf internasional yang kemudian diimplementasikan dalam bentuk RSBI sampai akhirnya terbentuk SBI. Kiprahnya dalam memajukan pendidikan cukup baik dengan menghasilkan lulusan yang bermutu dan berdaya saing. RSBI didukung pula dengan berbagai regulasi yang mengatur penyelenggaraan pendidikannya selain UU Sisdiknas.

²⁴ "Kemendikbud-MK Sepakati Transisi RSBI," <http://www.jambi-independent.co.id>, diakses 14 Januari 2013.

²⁵ "Bekas RSBI Resmi Jadi Sekolah Biasa" <http://www.tempo.co/read/news/2013/01/31/078458323/Bekas-RSBI-Resmi-Jadi-Sekolah-Biasa>, diakses tanggal 16 Agustus 2013.

Berbagai peraturan tersebut antara lain PP Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, PP Nomor 48 Tahun 2008 tentang pendanaan pendidikan, PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang kewenangan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, PP Nomor 17 Tahun 2010 tentang pengelolaan dan penyelenggaraan pendidikan, Permendiknas No 78 Tahun 2009 tentang Panduan pembinaan RSBI dan SBI, Permendiknas Nomor 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal, serta peraturan penunjang lainnya.

RSBI sebetulnya memiliki konsep pendidikan yang baik yang mengarah pada upaya peningkatan mutu pendidikan ke depan dengan ditunjang dengan sarana dan prasarana yang lengkap, tenaga pendidik dan tenaga kependidikan yang berkualifikasi tinggi, pengelolaan pendidikan yang bermutu, serta program lainnya. Namun sebelum mencapai status SBI, di tengah pejalanan RSBI menuai banyak kritik sampai pada diajukannya gugatan ke MK untuk dihapuskan. Gugatan tersebut antara lain terkait dengan mahalnya biaya pendidikan di sekolah RSBI, munculnya diskriminasi, kastanisasi, komersialisasi, serta dapat meruntuhkan nasionalisme bangsa Indonesia.

Gugatan kemudian diterima oleh MK dan amar putusan MK menyatakan UU Sisdiknas Pasal 50 ayat (3) sebagai payung hukum SBI dinyatakan tidak mengikat secara hukum. Dicabutnya pasal tersebut menjadikan label RSBI sudah tidak dapat digunakan kembali, dan RSBI pun kembali menjadi sekolah biasa. Pasca-putusan MK sekolah eks-RSBI kembali menjadi sekolah biasa, namun nilai-nilai positif yang telah menjadi bagian dari sekolah tersebut seperti kedisiplinan, prestasi, budaya mutu, dan sisi positif lainnya tetap harus dipertahankan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Darmaningtyas dan Edi Subkhan. 2012. *Manipulasi Kebijakan Pendidikan*. Jakarta: Resist Book.
- Mulyasana, Dedi. 2011. *Pendidikan Bermutu dan Berdaya Saing*, Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Alawiyah, Faridah. 2013. *RSBI pasca putusan MK*, Info Singkat Vol. V / No. 1 - Januari 2013.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional
Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2005 Tentang Standar Nasional Pendidikan.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang kewenangan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan
Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan

Permendiknas RI No. 78 Tahun 2009 tentang Penyelenggaraan Sekolah Bertaraf Internasional pada Jenjang Pendidikan Dasar dan Menengah.

Permendiknas Nomor 15 Tahun 2010 tentang Standar Pelayanan Minimal

Dokumen Resmi

"Arah Kebijakan RSBI" Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan 2012 disampaikan Wamendikbud dalam Raker Komisi X DPR RI dengan Kemendikbud pada tanggal 3 September 2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi RI No. 5/PUU-X/2012.

Ringkasan Permohonan Perkara Registrasi Nomor 5/PUU-X/2012 tentang Pelaksanaan Program Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI) dan Sekolah Bertaraf Internasional Dapat Mengesampingkan Sistem Pendidikan Nasional

Surat Edaran Nomor 017/MPK/SE/2013 tentang Kebijakan Transisi Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional

Internet

"Bekas RSBI Resmi Jadi Sekolah Biasa" <http://www.tempo.co/read/news/2013/01/31/078458323/Bekas-RSBI-Resmi-Jadi-Sekolah-Biasa>, diakses tanggal; 16 Agustus 2013.

"Bicarakan RSBI Mendikbud Panggil 33 Kepala Dinas" <http://www.tempo.co/read/news/2013/01/21/173455805/Bicarakan-RSBI-Mendikbud-Panggil-33-Kepala-Dinas>, diakses 19 Agustus 2013.

"Kebijakan Pemerintah tentang RSBI/SBI," <http://gurupembaharu.com>, diakses 14 Januari 2013.

"Kemendikbud-MK Sepakati Transisi RSBI," <http://www.jambi-independent.co.id>, diakses 14 Januari 2013.

"MK: RSBI Tidak Sesuai Konstitusi," <http://edukasi.kompas.com>, diakses 14 Januari 2013.

Nugroho, "Sisi Positif RSBI Harus Terus Dilanjutkan", <http://edukasi.kompas.com/read/2013/01/08/2154479/Sisi.Positif.RSBI.Harus.Terus.Dilanjutkan>

"Pasca Putusan RSBI Kemendikbud Akan Bicara dengan MK," <http://edukasi.kompas.com>, diakses 14 Januari 2013.

"Pemerintah Hentikan Pengembangan RSBI", <http://id.berita.yahoo.com/pemerintah-hentikan-pengembangan-rsbi-101308520.html>. diakses 20 Juni 2012.

"RSBI Bubar Kemendikbud Rintis Sekolah Berkualitas," <http://www.metrotvnews.com>, diakses 14 Januari 2013.

"RSBI Timbulkan Kecemburuan Sosial" <http://edukasi.kompas.com/read/2011/12/02/08540764/RSBI.Timbulkan.Kecemburuan.Sosial>, diakses 19 Agustus 2013.

"Sekolah RSBI Dilarang Tarik Pungutan" <http://id.berita.yahoo.com/sekolah-rsbi-dilarang-tarik-pungutan> diakses 20 Juni 2012.

"Sekolah RSBI Menakutkan Siswa Miskin", www.tempo.co, di akses 6 Juni 2013, diakses 19 Agustus 2013.

BAB II

PENINGKATAN KESEJAHTERAAN RAKYAT:

TINJAUAN TERHADAP PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

*Ujianto Singgih Prayitno**

A. LATAR BELAKANG

Kebijakan pembangunan nasional pasca orde baru ditengarai masih kurang memberikan perhatian yang memadai pada kesenjangan yang menimbulkan beberapa ekses negatif terhadap pembangunan. Ekses negatif itu, antara lain menumpuknya kegiatan ekonomi di daerah tertentu saja, melebarnya kesenjangan pembangunan antara daerah perkotaan dan perdesaan, meningkatnya kesenjangan pendapatan perkapita, masih banyaknya daerah-daerah miskin, tingginya angka pengangguran, serta rendahnya produktivitas. Hal ini secara bersama-sama membentuk sebuah isu permasalahan yang sentral bagi pembangunan, yaitu bahwa pembangunan ekonomi nasional selama ini ternyata belum mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat secara luas, yang ditandai oleh tingginya ketimpangan dan kemiskinan.¹

Pembangunan ekonomi sangat mempengaruhi tingkat kemakmuran suatu negara, meskipun sepenuhnya diserahkan kepada mekanisme pasar, namun tidak serta-merta akan membawa kesejahteraan kepada seluruh lapisan masyarakat. Pengalaman negara maju dan berkembang membuktikan bahwa meskipun mekanisme pasar mampu menghasilkan pertumbuhan

* Penulis adalah Peneliti Madya Bidang Studi Masyarakat dan Sosiologi Perkotaan pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: ujiantosinggihpr@yahoo.com.

¹ Pertumbuhan ekonomi yang tinggi, muncul sebagai fenomena yang bukannya tanpa masalah, karena keberhasilan pembangunan sering diukur dalam istilah teknis ekonomi dengan Produk Nasional Bruto (PNB atau GNP) dan Produk Domestik Bruto (PDB atau GDP), maka kekayaan keseluruhan yang dimiliki suatu negara tidak berarti bahwa kekayaan itu merata dimiliki oleh semua penduduknya. Artinya, dalam pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tidak tertutup kemungkinan adanya sebagian kecil orang di dalam negara yang memiliki kekayaan berlimpah, sedangkan sebagian yang lain hidup dalam kemiskinan. Sehingga, sering memunculkan ironi di negara-negara yang PNB per kapitanya tinggi, namun banyak kemiskinan dimana-mana. Tingginya GNP ternyata belum menjamin terwujudnya suatu kesejahteraan rakyat, karena hasilnya tidak selalu diterima secara merata, akibat dari prioritas pembangunan yang ditetapkan.

ekonomi dan kesempatan kerja yang optimal, tetapi sering gagal dalam menciptakan pemerataan pendapatan dan memberantas masalah sosial. Penduduk miskin adalah kelompok yang sering tidak tersentuh oleh strategi pembangunan yang bertumpu pada mekanisme pasar.² Kelompok rentan ini, karena hambatan fisiknya (orang cacat), kulturalnya (suku terasing) maupun strukturalnya (penganggur), tidak mampu merespon secepat perubahan sosial di sekitarnya, sehingga terjatuh dalam proses pembangunan yang tidak adil. Walaupun secara bertahap berkurang, jumlah penduduk miskin saat ini masih cukup tinggi, baik di kawasan perdesaan maupun di perkotaan, sehingga kemiskinan masih menjadi perhatian penting dalam pembangunan yang akan datang. Luasnya wilayah dan beragamnya kondisi sosial budaya masyarakat menyebabkan masalah kemiskinan di Indonesia menjadi sangat beragam dengan sifat-sifat lokal yang kuat dan pengalaman kemiskinan yang berbeda.

Berkaitan dengan program pengentasan kemiskinan ini, Indonesia pernah dua kali mendapatkan apresiasi dari Bank Dunia atas keberhasilannya mengurangi jumlah penduduk miskin. Penghargaan pertama diberikan kepada pemerintahan Orde Baru yang berhasil menurunkan tingkat kemiskinan dari sekitar 40% pada tahun 1976 menjadi sekitar 11% pada tahun 1996 berdasarkan data Badan Pusat Statistik. Kedua pada Periode 2005-2009, diberikan kepada pemerintahan SBY yang menurut catatan World Bank bahwa penurunan

² Kemiskinan ditandai oleh kurangnya akses untuk mendapatkan barang, jasa, aset dan peluang penting yang menjadi hak setiap orang. Setiap orang harus bebas dari rasa lapar, harus dapat hidup dalam damai, dan harus mempunyai akses untuk mendapatkan pendidikan dasar dan jasa-jasa layanan kesehatan primer. Keluarga-keluarga miskin butuh mempertahankan kelangsungan hidup mereka dengan cara bekerja dan mendapatkan imbalan secara wajar serta seharusnya mendapatkan perlindungan yang dibutuhkan terhadap guncangan-guncangan dari luar. Sebagai tambahan, perorangan maupun masyarakat juga miskin dan cenderung terus miskin apabila mereka tidak diberdayakan untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan-keputusan yang mempengaruhi hidup mereka. Kemiskinan yang timbul dalam masyarakat, bukanlah semata-mata sebagai akibat dari faktor-faktor yang ada dalam dirinya sendiri, melainkan sebagai akibat dari eksloitasi. Kemiskinan dalam kelompok masyarakat ada hubungannya dengan kemakmuran yang terjadi pada kelompok elite dalam masyarakat. Kemakmuran pada golongan kecil masyarakat yang merupakan elite itu bukan hanya merupakan gejala ekonomi, melainkan juga gejala politik, bahkan juga merupakan gejala kultural. Kemiskinan muncul karena kurangnya kesetiakawanan sosial, dan mereka tidak mendapatkan sumber kekayaan yang ada di masyarakat. Terdapat hubungan kausal antara kemiskinan dengan *inequality* dalam penguasaan atas berbagai sumberdaya, pendistribusian dan pengkonsumsinya dalam masyarakat. Persoalan mendasar yang dihadapi adalah bukan saja "bagaimana mengejar pertumbuhan ekonomi" tetapi juga "bagaimana melakukan redistribusi pendapatan dan menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan", dengan mengakomodasi masalah politik, sosial, dan budaya.

jumlah penduduk miskin di Indonesia termasuk yang tercepat dibandingkan negara lainnya, dengan laju rata-rata penurunan per tahun sebesar 0,8%, jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pencapaian negara lain seperti Kamboja, Thailand, Cina, dan Brasil yang hanya berada di kisaran 0,1% per tahun. Angka kemiskinan di tahun 2005 adalah sebesar 15,97% atau sekitar 35,1 juta orang yang dapat ditekan menjadi 11,96% atau sekitar 29 juta orang per Maret 2012. Hal ini menunjukkan telah terjadi pengurangan jumlah penduduk miskin yang mencapai 6 juta orang dengan tingkat konsistensi penurunan yang terjaga. Jumlah ini dapat diturunkan lagi menjadi 11,66% atau sekitar 28,59 juta orang per Septemeber 2012. Atau dengan perkataan lain, sepanjang 2005-2012 angka kemiskinan menurun rata-rata antara 1,16 persen hingga 1,27 persen per tahun dan mampu menyelamatkan sekitar 7 juta jiwa keluar dari lingkaran kemiskinan.

Data kemiskinan yang disampaikan oleh pemerintah ini menuai banyak kritik yang dinilai jauh panggang dari api. Salah satu kritik disampaikan oleh tokoh agama yang menyampaikan bahwa pemerintah telah melakukan kebohongan publik.³ Menurut mereka, pemerintah telah berbohong dalam hal penyampaian angka kemiskinan,⁴ kebutuhan rakyat, ketahanan pangan dan energi, pemberantasan teroris, penegakan hak asasi manusia, anggaran pendidikan, kasus Lapindo, kasus Newmont, serta kasus Freeport. Selain itu kebohongan yang dilakukan pemerintah sepanjang tahun 2010 adalah hal-hal yang berkaitan dengan kebebasan beragama, kebebasan pers, perlindungan terhadap TKI-pekerja migran, transparansi pemerintahan, pemberantasan korupsi, pengusutan rekening mencurigakan (gendut) perwira polisi, politik yang bersih, santun, beretika, serta kasus mafia hukum dan terkait kedaulatan NKRI.

Pertanyaan yang dapat diajukan dalam makalah ini adalah bagaimana program pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh Pemerintahan SBY periode kedua ini, benarkah program penanggulangan kemiskinan tersebut dapat mengurangi jumlah penduduk miskin ?

³ Pertemuan ini dilakukan pada pertengahan bulan Januari 2011 yang menyampaikan 18 (delapan belas) kebohongan yang dilakukan oleh rezim SBY. Para tokoh lintas agama yang hadir dalam acara itu antara lain M. Syafii Maarif, KH Salahuddin Wahid, Andreas A Yewangoe, M. Din Syamsuddin, Pendeta D Situmorang, Bikkhu Pannyavaro, I Nyoman Udayana Sangging, Franz Magnis-Suzeno, dan Romo Benny Susetyo yang bersepakat untuk membeberkan 18 kebohongan yang dilakukan oleh pemerintahan rezim SBY. Disampaikan 18 kebohongan terdiri dari 9 kebohongan lama yang dilakukan oleh SBY selama berkuasa, dan 9 kebohongan yang dilakukan SBY sepanjang 2010.

⁴ Berkaitan dengan kebohongan yang menyangkut jumlah penduduk miskin adalah mengatakan bahwa penduduk miskin 2010 mencapai 31,02 juta jiwa. Padahal, apabila digunakan data penduduk yang layak menerima beras miskin, jumlahnya mencapai 70 juta. Jika digunakan data penduduk yang berhak dapat Jamkesmas, jumlahnya 76,4 juta.

PEMBANGUNAN EKONOMI

Strategi Pembangunan 2009-2014

Wacanapembangunanekonomidewasainimasihdiwarnaiolehperdebatan
tentasi pembangunan yang memusatkan pada 4 (empat) isu fundamental,
yaitu (i) distribusi pendapatan, (ii) ketidakadilan, (iii) kemiskinan, dan
(iv) kebebasan dan demokrasi. Makna hakiki dari pembangunan bukanlah
mata-mata peningkatan pendapatan per kapita, melainkan pemerataan
distribusi pendapatan, penurunan pengangguran, pembebasan kemiskinan
dan penghapusan ketidakadilan. Pembangunan sesungguhnya merupakan
bebasan (*development as freedom*), yaitu pembangunan yang harus mampu
engantarkan suatu bangsa mencapai kehidupan politik yang bebas dan
demokratis, dengan menghilangkan kemiskinan dan berbagai penderitaan
seperti kekurangan pangan, malnutrisi, pengidapan penyakit, buta huruf,
keadaan kebebasan sipil dan hak berdemokrasi, diskriminasi, serta berbagai
untuk perampasan hak-hak milik pribadi.

Pemikiran kontemporer mengenai pembangunan menempatkan manusia sebagai subjek atau pusat dari proses pembangunan yang oleh lembaga PBB yang dibentuk untuk menangani masalah pembangunan UNDP (2007) didefinisikan sebagai suatu proses untuk memperluas pilihan-pilihan bagi manusia (*a process of enlarging people's choices*). Dalam konsep tersebut manusia ditempatkan sebagai tujuan akhir (*the ultimate end*), sedangkan upaya pembangunan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan itu. Tujuan utama pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi penduduknya untuk menikmati umur panjang, sehat dan menjalankan hidupan yang produktif, yaitu dengan mengutamakan manusia sebagai pusat perhatian dan memperbesar pilihan-pilihan bagi manusia secara keseluruhan. Perubahan yang terjadi pada setiap bidang pembangunan, akan berpengaruh dan berdampak terhadap perkembangan di bidang lainnya. Setiap perubahan di bidang pembangunan ekonomi secara langsung

strategi pembangunan sosial merupakan salah satu solusi untuk mengatasi kesenjangan sosial ekonomi serta berbagai kecenderungan primordialisme dan eksklusivisme yang mengancam tatanan hidup bangsa Indonesia. Jika hal ini diabaikan, maka akan mengarah pada terjadinya friksi dan konflik horizontal, sehingga pada gilirannya dapat menimbulkan disintegrasi sosial yang menurunkan harkat dan martabat bangsa.

Dalam kaitan ini, Undang-Undang Dasar 1945, yang dikeluarkan sehari setelah proklamasi, tercantum cita-cita dan tujuan nasional Indonesia. Para pendiri bangsa bertekad untuk mendirikan suatu negara yang “merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur,” dengan “melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, serta memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.” Dalam kaitan ini, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dalam Pidato Kenegaraan di hadapan Sidang Paripurna DPR, 16 Agustus 2009, sebagai strategi pembangunan 2009-2014 menyampaikan, bahwa Esensi dari program lima tahun mendatang adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, penguatan demokrasi, dan penegakan keadilan. Keadilan yang lebih baik itu, ditandai dengan penghormatan terhadap praktik kehidupan yang non diskriminatif, persamaan kesempatan, dan tetap memelihara kesetiakawanan sosial dan perlindungan bagi yang lemah.

Dalam Pidato Kenegaraan tersebut SBY menyampaikan tiga pilar utama dalam meyusun strategi Pembangunannya, yaitu *pilar pertama*, menjaga dan memperkuat kemandirian, karena kemandirian adalah dasar dari kekuatan, ketahanan, dan kemampuan untuk terus maju sebagai bangsa. Indonesia akan menjadi bangsa yang tidak didikte, baik secara politik, ekonomi, maupun militer oleh negara manapun. *Pilar kedua*, adalah memiliki daya saing yang makin tinggi. Dalam era globalisasi yang sarat dengan persaingan dan tantangan ini, bangsa yang menang dan unggul adalah bangsa yang produktif dan inovatif, menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, cerdas mengambil peluang, serta berani menghadapi perubahan. Dan, *pilar ketiga* adalah mampu membangun dan memiliki peradaban bangsa yang unggul dan mulia. Itulah sebabnya, perlu terus mempertahankan nilai, jati diri dan karakter bangsa yang luhur dan terhormat, meningkatkan semangat dan etos kerja sebagai bangsa yang kuat dan gigih, dan membangun peradaban yang menghadirkan persaudaraan dan kerukunan bangsa, serta memelihara kelestarian alam.

Pada bagian lain pidatonya, berkaitan dengan pembangunan ekonomi, SBY menyampaikan bahwa pembangunan ekonomi Indonesia ke depan akan memadukan pendekatan sumber daya (*resources*), pengetahuan (*knowledge*), dan budaya (*culture*). Ekonomi Indonesia, harus memiliki kesinambungan.

Pertumbuhan ekonomi yang kita pilih dan anut adalah pertumbuhan disertai pemerataan, *growth with equity*, agar benar-benar membawa rasa adil. Dalam pembangunan ekonomi lima tahun mendatang, pemerintahan SBY menempatkan peningkatan kesejahteraan rakyat sebagai prioritas utama, dengan berlandaskan keunggulan daya saing, pengelolaan sumber daya alam, dan peningkatan sumber daya manusia. Ekonomi Indonesia harus tumbuh semakin tinggi, namun pertumbuhan ekonomi yang diciptakan adalah pertumbuhan yang inklusif, pertumbuhan yang berkeadilan, dan pertumbuhan disertai pemerataan.

Dalam menjalankan kebijakan ekonomi nasional ke depan, Pemerintah akan memantapkan tujuh prioritas kebijakan yang selama ini telah kita jalankan. Ke tujuh kebijakan itu adalah:

1. Menjaga agar sektor riil agar terus bergerak, melalui berbagai kebijakan termasuk insentif fiskal untuk mendorong sektor riil tumbuh lebih cepat.
2. Mencegah terjadinya gelombang PHK seraya terus menurunkan angka pengangguran.
3. Menjaga stabilitas harga, terutama bahan pokok yang dibutuhkan oleh masyarakat.
4. Menjaga dan meningkatkan daya beli masyarakat, dalam bentuk penurunan tarif pajak penghasilan orang pribadi (OP), peningkatan batas penghasilan tidak kena pajak (PTKP), penurunan harga BBM, dan pemberian BLT pada saat terjadi tekanan yang sangat berat terhadap kelompok keluarga miskin.
5. Memberikan perlindungan pada masyarakat miskin atau hampir miskin (*near poor*), karena salah satu fungsi negara adalah memberikan perlindungan dan menyediakan jaring pengaman sosial (*social safety net*) kepada masyarakat lapisan bawah.
6. Menjaga ketahanan pangan dan energi. Harga pangan harus tetap terjangkau dengan jumlah yang cukup.
7. Tetap berupaya mempertahankan pertumbuhan ekonomi nasional pada angka yang relatif tinggi, setidaknya antara 4-4,5 persen.

2. Visi Indonesia: Menjadi Bangsa Unggul

Dalam berbagai kesempatan, SBY selalu menyampaikan keyakinan, bahwa tiga puluh tahun, lima puluh tahun ke depan dari abad dua puluh satu ini, Indonesia akan menjadi negara yang maju, bermartabat dan sejahtera. Indonesia seperti itu akan bisa kita wujudkan manakala kita bisa memperkokoh tiga pilar kehidupan bernegara kita yaitu: Kemandirian, Daya Saing dan Peradaban yang unggul. Bangsa yang unggul adalah bangsa yang dapat mengatasi keadaan dan memberi kontribusi pada permasalahan umat

manusia. Kuncinya adalah inovasi, termasuk dan terutama inovasi teknologi yang harus kita lakukan secara fundamental dan secara terus menerus. Hanya bangsa yang inovatif, adaptif dan produktiflah yang akan mampu menjaga kelangsungan hidupnya, dan berjaya di muka bumi ini. Di sini menonjol peran penelitian, pengembangan dan aplikasi teknologi serta budaya unggul dan juga kewirausahaan.

Bagi SBY, membangun budaya unggul (*culture of excellence*) dan peradaban yang mulia merupakan suatu keniscayaan bagi bangsa Indonesia dengan mengembangkan karakter, semangat, dan keuletan bangsa. Inilah visi Indonesia untuk tahun 2025. Sasaran utama yang dituju di tahun 2025 adalah (1) persatuan dan harmoni sosial yang semakin kokoh, (2) stabilitas nasional kita mesti semakin mantap, (3) menjaga hukum dan ketertiban (*law and order*). (4) menjaga dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi, (5) meningkatkan kesejahteraan rakyat, (6) meningkatkan pembangunan Tata Kelola Pemerintahan yang baik (*good governance*) dan Pemberantasan Korupsi, (7) perlindungan lingkungan hidup, mewujudkan pembangunan yang maju, berkeadilan dan berketahtaan ~~namun~~ juga berwawasan lingkungan, dan (8) pembangunan daerah di seluruh wilayah tanah air harus berjalan makin intensif.

Target-target pembangunan tersebut hanya mungkin tercapai apa bila pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial dalam dilaksanakan secara sinergis dan berkesinambungan. Dalam pembangunan sosial, prinsip dasarnya adalah bahwa perwujudan keadilan sosial perlu diberi prioritas utama dalam usaha pembangunan masyarakat. Prinsip ini mengandung makna, bahwa kemanusiaan sebuah masyarakat dapat diukur dari perhatiannya kepada anggota masyarakat yang paling miskin, paling lemah, dan paling menderita. Dalam kaitan ini, terdapat tiga hal yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu (1) kesetiakawanan sosial, (2) kesenjangan sosial, ketimpangan sosial, (3) kemiskinan berkaitan dengan struktur-struktur ketergantungan.

Terdapat beberapa dimensi terkait dengan pengertian kemiskinan, baik dari dimensi kesejahteraan material, maupun kesejateraan sosial. Menurut Suwondo (1992:3), kemiskinan terbagi menjadi (1) kemiskinan mutlak

bisa mempengaruhi kehidupan sosial, ekonomi, dan politik. Kedua pandangan ini menunjukkan, bahwa kemiskinan secara umum lebih banyak disebabkan oleh faktor alamiah, seperti kondisi alam dan wilayah yang tidak mampu mendukung kehidupan warganya, serta faktor struktural yang timbul dari struktur masyarakatnya yang penuh ketidakadilan. Selain kemiskinan relatif dan kemiskinan absolut, terdapat ahli yang membagi kemiskinan menjadi kemiskinan kultural dan kemiskinan struktural. Menurut Arif Budiman (2000: 289) kemiskinan kultural diakibatkan oleh karakter budaya serta etos kerja yang rendah, sedangkan kemiskinan struktural disebabkan oleh struktur yang timpang. Faktor penyebab kemiskinan struktural lebih banyak menjadi bahan kajian dibandingkan faktor alamiah.

C. PERKEMBANGAN ANGKA KEMISKINAN 2009-2013

SBY mengawali pemerintahan periode kedua dengan kondisi kemiskinan Menurut Data BPS,⁵ jumlah penduduk miskin di Indonesia pada bulan Maret 2008 sebesar 34,96 juta orang (15,42 persen), yang berkurang pada Maret 2009 berjumlah 32,53 juta (14,15 persen), yang berarti jumlah penduduk miskin turun sebesar 2,43 juta. Jumlah penduduk miskin di daerah perdesaan turun lebih tajam dari pada daerah perkotaan selama periode yang sama, yaitu berkurang 1,57 juta orang, sementara di daerah perkotaan berkurang 0,86 juta orang. Pada periode Maret 2008 – Maret 2009, perubahan persentase penduduk miskin di perkotaan sebesar 0,93 persen, dan di perdesaan mencapai 0,58 persen.

⁵ Untuk mengukur kemiskinan, BPS menggunakan konsep kemampuan memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Dengan pendekatan ini, kemiskinan dipandang sebagai ketidakmampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan bukan makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Dengan pendekatan ini, dapat dihitung *Headcount Index*, yaitu persentase penduduk miskin terhadap total penduduk. Metode yang digunakan adalah menghitung Garis Kemiskinan (GK), yang terdiri dari dua komponen yaitu Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Bukan-Makanan (GKBM). Penghitungan Garis Kemiskinan dilakukan secara terpisah untuk daerah perkotaan dan perdesaan. Penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan dibawah Garis Kemiskinan. Garis Kemiskinan Makanan (GKM) merupakan nilai pengeluaran kebutuhan minimum makanan yang disetarakan dengan 2.100 kilo kalori per kapita per hari. Paket komoditi kebutuhan dasar makanan diwakili oleh 52 jenis komoditi (padi-padian, umbi-umbian, ikan, daging, telur dan susu, sayuran, kacang-kacangan, buah-buahan, minyak dan lemak, dll).

**Garis Kemiskinan, Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin
Menurut Daerah, Maret 2008-Maret 2009**

Daerah/Tahun	Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bln)			Jumlah Penduduk Miskin (juta)	Persentase Penduduk Miskin
	Makanan	Bukan Makanan	Total		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<u>Perkotaan</u>					
Maret 2008	143.897	60.999	204.896	12,77	11,65
Maret 2009	155.909	66.214	222.123	11,91	10,72
<u>Perdesaan</u>					
Maret 2008	127.207	34.624	161.831	22,19	18,93
Maret 2009	139.331	40.503	179.835	20,62	17,35
<u>Kota+Desa</u>					
Maret 2008	135.270	47.366	182.636	34,96	15,42
Maret 2009	147.339	52.923	200.262	32,53	14,15

Sumber: Berita Resmi Statistik, BPS No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009.

Besar kecilnya jumlah penduduk miskin sangat dipengaruhi oleh Garis Kemiskinan, karena penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan. Selama Maret 2008-Maret 2009, Garis Kemiskinan naik sebesar 9,65 persen, yaitu dari Rp182.636,- per kapita per bulan pada Maret 2008 menjadi Rp200.262,- per kapita per bulan pada Maret 2009. Sementara itu, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) periode Maret 2008-Maret 2009, menunjukkan cenderung menurun. Indeks Kedalaman Kemiskinan turun dari 2,77 pada keadaan Maret 2008 menjadi 2,50 pada keadaan Maret 2009, sedangkan Indeks Keparahan Kemiskinan turun dari 0,76 menjadi 0,68. Penurunan nilai kedua indeks ini mengindikasikan bahwa rata-rata pengeluaran penduduk miskin cenderung makin mendekati garis kemiskinan dan ketimpangan pengeluaran penduduk miskin juga semakin menyempit.

**Indeks Kedalaman Kemiskinan (P_1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P_2)
di Indonesia Menurut Daerah, Maret 2008-Maret 2009**

Tahun	Kota	Desa	Kota + Desa
(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Indeks Kedalaman Kemiskinan (P_1)</i>			
Maret 2008	2,07	3,42	2,77
Maret 2009	1,91	3,05	2,50
<i>Indeks Keparahan Kemiskinan (P_2)</i>			
Maret 2008	0,56	0,95	0,76
Maret 2009	0,52	0,82	0,68

Sumber: Berita Resmi Statistik, BPS No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009.

Jumlah penduduk miskin di Indonesia pada September 2012 mencapai 28,59 juta orang (11,66 persen). Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin pada Maret 2012, maka selama enam bulan tersebut terjadi penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 0,54 juta orang. Berdasarkan daerah tempat tinggal, pada periode Maret 2012–September 2012, baik penduduk miskin di daerah perkotaan maupun perdesaan sama-sama mengalami penurunan, yaitu masing-masing turun sebesar 0,18 persen (0,14 juta orang) dan 0,42 persen (0,40 juta orang).

**Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin
Menurut Daerah, Maret 2012–September 2012**

Daerah/Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (juta orang)	Persentase Penduduk Miskin
(1)	(2)	(3)
<i>Perkotaan</i>		
Maret 2012	10,65	8,78
September 2012	10,51	8,60
<i>Perdesaan</i>		
Maret 2012	18,48	15,12
September 2012	18,08	14,70
<i>Perkotaan+Perdesaan</i>		
Maret 2012	29,13	11,96
September 2012	28,59	11,66

Sumber: Berita Resmi Statistik No. 06/01/Th. XVI, 2 Januari 2013.

Selama periode Maret 2012–September 2012, Garis Kemiskinan naik sebesar 4,35 persen, yaitu dari Rp248,707,00 per kapita per bulan pada Maret 2012 menjadi Rp259,520,00 per kapita per bulan pada September 2012. Pada periode Maret 2012–September 2012, Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) sedikit mengalami kenaikan. Indeks Kedalaman Kemiskinan naik dari 1,88 pada Maret 2012 menjadi 1,90 pada September 2012. Demikian pula Indeks Keparahan Kemiskinan naik dari 0,47 menjadi 0,48 pada periode yang sama. Kenaikan nilai kedua indeks ini mengindikasikan bahwa rata-rata pengeluaran penduduk miskin cenderung semakin menjauhi Garis Kemiskinan dan ketimpangan pengeluaran penduduk miskin juga semakin melebar.

**Garis Kemiskinan dan Perubahannya Menurut Daerah,
Maret 2012–September 2012**

Daerah/Tahun (1)	Garis Kemiskinan (Rp/Kapita/Bln)		
	Makanan (2)	Bukan Makanan (3)	Total (4)
<u>Perkotaan</u>			
Maret 2012	187 194	80 213	267 408
September 2012	194 207	83 175	277 382
Perubahan Mar'12–Sep'12 (%)	3,75	3,69	3,73
<u>Perdesaan</u>			
Maret 2012	177 521	51 705	229 226
September 2012	185 967	54 474	240 441
Perubahan Mar'12–Sep'12 (%)	4,76	5,36	4,89
<u>Perkotaan+Perdesaan</u>			
Maret 2012	182 796	65 910	248 707
September 2012	190 758	68 762	259 520
Perubahan Mar'12–Sep'12 (%)	4,36	4,33	4,35

Sumber: Berita Resmi Statistik No. 06/01/Th. XVI, 2 Januari 2013.

Indeks Kedalaman Kemiskinan (P_1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P_2) di Indonesia Menurut Daerah, Maret 2012–September 2012

Tahun	Kota	Desa	Kota + Desa
(1)	(2)	(3)	(4)
Indeks Kedalaman Kemiskinan (P_1)			
Maret 2012	1,40	2,36	1,88
September 2012	1,38	2,42	1,90
Indeks Keparahan Kemiskinan (P_2)			
Maret 2012	0,36	0,59	0,47
September 2012	0,36	0,61	0,48

Sumber: Berita Resmi Statistik No. 06/01/Th. XVI, 2 Januari 2013.

Data tersebut memperlihatkan, bahwa periode Maret 2008-September 2012 jumlah penduduk miskin berkurang 3,94 juta orang, dari 32,53 juta orang tahun 2008 menjadi 28,59 juta pada tahun 2012. Jumlah pengurangan penduduk miskin ini menghabiskan anggaran yang terus meningkat.

Anggaran untuk penanggulangan kemiskinan meningkat lebih dari 2 kali lipat dari Rp53,1 T pada tahun 2007, menjadi sebesar Rp115,5 T pada tahun 2013.⁶ Data dari Kementerian Kordinator Kesejahteraan Rakyat memperlihatkan peningkatan anggaran penanggulangan kemiskinan tersebut.⁷

⁶ Anggaran sebesar Rp115,5 Triliun ini dialokasikan untuk menurunkan tingkat kemiskinan menjadi sekitar 9,5-10,5 persen melalui (a) pelaksanaan Program Keluarga Harapan (PKH), dalam bentuk bantuan tunai bersyarat dengan anggaran Rp2,8 T untuk keluarga miskin dengan syarat pendidikan dan kesehatan dengan sasaran 2,4 juta RTSM; (c) penyediaan beras dengan harga murah untuk rakyat miskin dengan anggaran Rp17,2 T untuk 15,5 juta RTS; dan (c) peningkatan pemberdayaan masyarakat melalui pelaksanaan program PNPM Mandiri, yang antara lain terdiri atas: (1) PNPM Perdesaan di 5.230 kecamatan (Rp8,0 T); dan (2) PNPM Perkotaan di 10.922 kelurahan (Rp1,7 T). <http://www.anggaran.depkeu.go.id/Content/APBN%202013.pdf>

⁷ <http://data.menkokesra.go.id/content/anggaran-penanggulangan-kemiskinan-2002-2010>



Sumber: <http://data.menkokesra.go.id/content/anggaran-penanggulangan-kemiskinan-2002-2010>.

Sementara itu, menurut catatan Seknas Fitra anggaran penanggulangan kemiskinan periode tahun 2009-2012 berturut-turut adalah sebesar Rp67,0 Triliun, Rp66,3 Triliun, Rp70,3 Triliun dan Rp70,1 Triliun⁸ dengan jumlah keseluruhan Rp273,7 Triliun. Artinya, periode kedua Pemerintahan SBY ini telah menghabiskan anggaran sebesar Rp273,7 Triliun untuk mengurangi jumlah penduduk miskin sebanyak 3,94 juta orang, atau rata-rata dibutuhkan anggaran sekitar Rp 70 juta untuk mengentaskan satu orang miskin sepanjang tahun 2009-2012.

D. PROGRAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

1. Perkembangan IPM di Indonesia

Manusia adalah kekayaan bangsa yang sesungguhnya. Tujuan utama pembangunan adalah menciptakan lingkungan yang memungkinkan rakyat menikmati umur panjang, sehat, dan menjalankan kehidupan yang produktif (UNDP, *Human Development Report* 2000). Pembangunan manusia menempatkan manusia sebagai tujuan akhir dari pembangunan bukan alat dari pembangunan. Keberhasilan pembangunan manusia dapat dilihat dari seberapa besar permasalahan mendasar di masyarakat dapat teratas. Permasalahan tersebut meliputi kemiskinan, pengangguran, gizi buruk, dan buta huruf.

Berbagai ukuran pembangunan manusia telah dibuat namun tidak semuanya dapat digunakan sebagai ukuran standar yang dapat membandingkan

⁸ <http://sekñasfitra.org/wp-content/uploads/2012/12/Gagal-DalamPenanggulangan-Kemiskinan.pdf>

antarwilayah atau antarnegara. Untuk itu Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menetapkan suatu ukuran standar pembangunan manusia yaitu Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI).⁹ Menurut UNDP, IPM didefinisikan sebagai proses perluasan pilihan bagi penduduk, yaitu pengukuran perbandingan dari harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara diseluruh dunia. IPM digunakan untuk mengklasifikasikan apakah sebuah negara adalah negara maju, negara berkembang, atau negara terbelakang dan juga untuk mengukur pengaruh dari kebijakan ekonomi terhadap kualitas hidup. Pengukuran IPM terkait dengan indikator-indikator lain sebagai pendukungnya, setiap perubahan pada indikator tersebut memberikan pengaruh terhadap pembangunan manusia. Misalnya dalam mengukur angka harapan hidup, terlebih dahulu harus ditentukan tingkat kematian penduduk. Tingkat kematian ditentukan oleh beberapa faktor antara lain ketersedian pangan, kemiskinan, keadaan

⁹ Indeks Pembangunan Manusia (IPM) diperkenalkan pertama kali tahun 1990. Indeks pembangunan manusia (IPM) menyajikan ukuran kemajuan pembangunan manusia yang lebih memadai dan lebih menyeluruh daripada ukuran tunggal pertumbuhan PDRB perkapita. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan indikator komposit tunggal yang walaupun tidak dapat mengukur semua dimensi dari pembangunan manusia tetapi mengukur tiga dimensi pokok pembangunan manusia yang dinilai mampu mencerminkan status kemampuan dasar (*basic capabilities*) penduduk. Ketiga kemampuan dasar itu adalah umur panjang dan sehat yang diukur dengan Angka Harapan Hidup (AHH), berpengetahuan dan berketerampilan yang diukur dengan Angka Melek Huruf (AMH) dan rata-rata lama sekolah, serta akses terhadap sumberdaya yang dibutuhkan untuk mencapai standar hidup layak yang diukur dengan tingkat pendapatan perkapita. Indeks Sebagai indikator pembangunan manusia, UNDP telah mengembangkan Human Development Index (HDI) yang mencakup 3 komponen dasar yang secara operasional dapat menghasilkan suatu ukuran untuk merefleksikan upaya pembangunan manusia di suatu wilayah, yaitu: (1) peluang hidup (*longevity*) yang diukur berdasarkan rata-rata usia harapan hidup; (2) akses terhadap pengetahuan (*knowledge*) yang diukur berdasarkan persentase kemampuan baca tulis orang dewasa dan tingkat partisipasi bersekolah yang diperoleh dari rasio gabungan pendaftaran bersekolah dari tingkat sekolah dasar hingga sekolah lanjutan atas; dan (3) standar hidup yang layak (*decent living*) yang diukur berdasarkan pendapatan per kapita dalam paritas daya beli dalam dollar AS. Ketiga dimensi ini mempunyai nilai standar antara 0 dan 1, sebagai angka rata-rata sederhana yang diambil untuk mendapatkan nilai HDI pada kisaran 0 dan 1. Kualitas pembangunan manusia kemudian dikelompokkan dalam 4 kategori, yaitu: (i) kategori sangat tinggi (HDI > 0.900), (ii) kategori tinggi (HDI antara 0.800 – 0.900), (iii) kategori menengah (HDI antara 0.500 – 0.800), dan (iv) kategori rendah (HDI < 0.500).

Pembangunan Manusia (IPM) atau Human Development Index (HDI) digunakan untuk mengukur keberhasilan atau kinerja (*performance*) suatu negara dalam bidang pembangunan manusia. Mengingat manusia sebagai subjek maupun objek pembangunan maka manusia di dalam kehidupannya harus mampu meningkatkan kualitas hidup sebagai insan pembangunan.

gizi, penyakit menular, keadaan fasilitas kesehatan, kecelakaan, bencana dan kelaparan massal.

Kondisi IPM tahun 2009, yaitu ketika SBY dilantik untuk periode kedua, dengan menggunakan data dikumpulkan tahun 2007 sebelum terjadinya krisis keuangan global, UNDP mengumumkan peringkat pembangunan manusia di 182 negara. Dalam laporan ini Norwegia tetap menempati peringkat ke-1 (dengan indeks 0.971) dan Republik Niger menempati peringkat ke-182 (dengan indeks 0.340). Adapun 10 Negara yang memiliki indeks pembangunan manusia paling baik setelah Norwegia, berturut-turut Australia (0.970), Eslandia (0.969), Kanada (0.966), Irlandia (0.965), Belanda (0.964), Swedia (0.963), Perancis (0.961), Swiss (0.960) dan Jepang (0.960). Sedangkan negara super-power seperti AS berada di urutan 13 (0.956), Inggris di urutan 21 (0.947), dan Jerman di urutan 22 (0.947). Sementara Indeks pembangunan manusia di Indonesia tahun 2007, mengalami kenaikan dari 0.729 menjadi 0.734, namun tetap berada pada peringkat ke 111 dan berada dalam kategori Menengah seperti tahun sebelumnya. Kenaikan indeks tersebut disebabkan oleh kenaikan indikator PDB per kapita (dari US\$ 3,532 menjadi US\$ 3,712) dan usia harapan hidup (dari 70,1 menjadi 70,5 tahun), sedangkan tingkat kemampuan baca-tulis orang dewasa dan rasio pendaftaran bersekolah tetap sama (yaitu 90% dan 68,2%). Perkembangan indeks pembangunan manusia di Indonesia dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tahun	Usia Harapan Hidup (tahun)	Tingkat Baca-Tulis (% usia > 15)	Rasio Pendaftaran Bersekolah (%)	PDB per kapita (2007 PPP US\$)	HDI
1980	54.4	67.3	54.9	1,425	0.522
1985	58.3	67.3	62.8	1,704	0.562
1990	61.6	81.5	61.4	2,200	0.624
1995	64.4	81.5	62.5	2,970	0.658
2000	67.4	81.5	62.1	2,874	0.673
2005	69.7	92.0	67.2	3,386	0.723
2006	70.1	92.0	68.2	3,532	0.729
2007	70.5	92.0	68.2	3,712	0.734

Sumber: UNDP (2009)

Pada tahun 2008 UNDP memperkenalkan perhitungan baru yang membuat IPM negara-negara di Dunia menjadi turun, sehingga IPM Indonesia Tahun 2009 menjadi sebesar 0,593, dan tahun 2012 IPM Indonesia tercatat meningkat menjadi sebesar 0,629. Indeks Pembangunan Manusia Indonesia tahun 2012 ini menunjukkan bahwa angka IPM Indonesia terus naik dibandingkan di 2011 sebesar 0,624 dan pada 2010 sebesar 0,620. Jika dibandingkan dengan data 40 tahun sebelumnya, IPM Indonesia menunjukkan pertumbuhan yang cukup signifikan, yaitu naik sebesar 49 persen atau tumbuh 1,3 persen per tahun, karenanya pada tahun 1980, nilai IPM Indonesia

tercatat sebesar 0,422. Dengan nilai IPM saat ini, ndonesia menempati urutan ke-121 di seluruh dunia,yang naik tipis dari tahun sebelumnya yang menempati posisi 124, sebagai Negara dengan kategori menengah. Menurut laporan UNDP, peningkatan nilai IPM Indonesia ini didorong oleh berbagai faktor, yaitu antara lain karena Indonesia merupakan salah satu negara yang berusaha mencari keseimbangan baru antara negara dan pasar yang telah berpindah fokus dari pertanian dan pembangunan perdesaan menjadi ekonomi yang lebih terbuka dengan berfokus pada perdagangan.

Menurut Direktur UNDP untuk Indonesia, Beate Trankmanpemerintah Indonesia berhasil membuat kebijakan investasi ekonomi, pendidikan, kesehatan, dan penciptaan lapangan kerja. Hal ini menuntun Indonesia menjadi negara dengan nilai IPM yang terus naik. Indonesia dinilai telah berhasil membuat kebijakan yang mendukung kesejahteraan masyarakatnya. (Tempo.co: Maret 2013). Lebih lanjut, dikatakan bahwa Indonesia saat ini masih di bawah angka rata-rata negara dengan nilai IPM menengah, rata-rata angka IPM negara yang masuk kategori menengah sebesar 0,640 dan Nilai IPM Indonesia juga lebih rendah jika dibandingkan nilai rata-rata IPM negara di kawasan Asia Timur dan Asia Pasifik yang sebesar 0,683.

2. Amanat Nasional dan Internasional

Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan, bahwa kemerdekaan bangsa Indonesia adalah untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Hal ini menunjukkan bahwa faktor kesejahteraan rakyat merupakan tujuan utama didirikannya Negara Indonesia. Tujuan ini sejalan dengan upaya Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), untuk menghapus kemiskinan sebagai tantangan global terbesar yang dihadapi dunia yang telah disepakati pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Millenium di Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), New York tahun 2000 dengan menetapkan Tujuan Pembangunan Millenium

Komitmen atas sasaran dan target tersebut disepakati juga oleh pemerintah Indoensia yang ikut menandatangani dokumen Rencana Pelaksanaan KTT Pembangunan Berkelanjutan,yang juga telah ditanda-tangani oleh Presiden RI, untuk menjadi acuan dalam melaksanakan pembangunan di Indonesia pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Pembangunan Berkelanjutan di Johannesburg, Afrika Selatan, bulan September 2002. Penandatanganan ini berarti adanya komitmen bersama untuk memberantas kemiskinan yang membutuhkan peran Pemerintah dan semua perangkat negara bersama dengan berbagai unsur masyarakat untuk memikul tanggungjawab bersama dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan sekaligus pengentasan kemiskinan paling lambat tahun 2015. Dalam kaitan ini melalui Undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025, yang diharapkan dapat: (a) mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan dalam pencapaian tujuan nasional, (b) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah, (c) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan, (d) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan, dan (e) mengoptimalkan partisipasi masyarakat. Disamping Undang-Undang tersebut, kebijakan presiden melalui Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM) 2004-2009 mencantumkan tiga agenda pembangunan, yaitu (1) agenda menciptakan Indonesia yang aman dan damai; (2) agenda menciptakan Indonesia yang adil dan demokratis; dan (3) agenda meningkatkan kesejahteraan rakyat. Agenda nasional tersebut, diharapkan dapat diwujudkan di seluruh daerah, melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

3. Pelaksanaan PNPM Mandiri

Kemiskinan memiliki definisi dan pemahaman yang luas, termasuk penyebab terjadinya kemiskinan yang dikemukakan oleh para ahli, sehingga diperlukan kriteria tertentu untuk mengukur dengan tepat dan berlaku umum bagi seseorang dapat dikatakan miskin atau tidak. Emil Salim (1984:42-43) menyebutkan lima kriteria kemiskinan yang mencakup (1) tidak memiliki faktor produksi, (2) tingkat pendidikan rendah, (3) tidak memiliki kemungkinan untuk memperoleh aset produksi dengan kekuatan sendiri, (4) kebanyakan tinggal di desa, dan (5) banyak hidup di kota berusia muda dan tanpa skill. Oleh Karena itu, keberpihakan terhadap masyarakat dalam arah kebijakan pembangunan sangat diperlukan dalam pengentasan kemiskinan dan pengangguran. Sri Mulyani (Soetrisno ed. 1995:2) menegaskan bahwa

kebijakan yang mampu menjawab masalah kemiskinan dengan tetap mempertahankan pertumbuhan adalah dengan membuka kemungkinan golongan miskin untuk berpartisipasi dalam proses pertumbuhan. Melalui kebijakan ini diharapkan dapat meningkatkan akses penduduk miskin agar dapat memperoleh, memanfaatkan, dan mengelola sumber daya yang tersedia.

Kebijakan penanggulangan kemiskinan melalui partisipasi masyarakat ini, dilaksanakan melalui program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM). Slamet (1993:3) menjelaskan bahwa keterlibatkan masyarakat memiliki tingkatan yang berbeda, yaitu (a) di dalam proses pembentukan keputusan untuk menentukan tujuan-tujuan kemasyarakatan, (b) pelaksanaan program-program atau proyek secara sukarela, dan (c) pemanfaatan hasil-hasil dari suatu program atau suatu proyek. Terkait hal ini, upaya menurunkan kemiskinan melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) akan mengurangi tumpang tindih kegiatan pemerintah, sehingga pengeluaran pemerintah terhadap penurunan kemiskinan dapat dimaksimalkan.

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri adalah program pemerintah untuk pengentasan kemiskinan dan penurunan tingkat pengangguran yang berbasis pada partisipasi dan pemberdayaan masyarakat yang dicanangkan secara resmi oleh Presiden pada tanggal 30 April 2007 di Kota Palu Provinsi Sulawesi Tengah. PNPM Mandiri merupakan integrasi dan perluasan program-program penanggulangan kemiskinan yang berbasis masyarakat yang sudah dan sedang berjalan.¹⁰ Integrasi dilakukan dengan menggabungkan program yang telah terbukti efektif, pada tahun 2007 melalui Program Pengembangan Kecamatan di wilayah perdesaan yang dikelola oleh Direktorat Jenderal PMD Depdagri dan Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) di wilayah perkotaan yang dikelola oleh Ditjen Cipta Karya Departemen PU.¹¹

¹⁰ Trend pembangunan partisipatif yang berdampak positif terhadap masyarakat mulai banyak digunakan pada tahun 1994. Banyak program atau proyek pemberdayaan masyarakat diluncurkan masing-masing sektor, seperti: IDT, PKT, P3DT, P4K, yang menimbulkan banyak kerancuan maupun kebingungan karena masing-masing program memiliki nama dan ukuran yang berbeda-beda. Beberapa hal yang menyebabkan kebingungan itu diantaranya adalah (a) setiap program penanggulangan kemiskinan memiliki mekanisme perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan sendiri-sendiri, (b) setiap lembaga donor memiliki nama program sendiri-sendiri dengan model pendekatan yang juga berbeda, (c) setiap Departemen/LPND memiliki nama program sendiri-sendiri dengan model pendekatan yang juga berbeda.

¹¹ Program pengembangan kecamatan dimulai tahun 1998 untuk menanggulangi kemiskinan di perdesaan dan kecamatan yang meningkat akibat krisis ekonomi yang melonjak mencapai 49 juta orang. Program ini dilaksanakan dengan berbasis komunitas dan menjadi program resmi pemerintah untuk meningkatkan tata-kekelola pemerintahan desa dan mendukung desentralisasi. Dana bantuan yang diberikan berkisar antara Rp350 juta – Rp1

Saat ini, program PNPM telah manjankau 63.000 desa di lebih dari 5000 kecamatan yang menyediakan dana Rp300.000.000 – Rp4.000.000.000 per kecamatan yang didisain untuk dikelola atas inisiatif warga masyarakat. Pengelolaan dana atas inisiatif masyarakat ini disebut juga *community driven development*, yaitu program pembangunan yang berbasis komunitas. Program pembangunan ini mendorong setiap warga masyarakat untuk mendiskusikan dan menentukan sendiri proyek yang ingin didanai, sehingga wrga masyarakat tidak sekedar menjadi objek pembangunan tetapi aktif merencanakan, melaksanakan dan mengawasi pembangunan. Kata data/Tim Info Tempo dalam Majalah Tempo edisi 17-23 Juni 2013 mencatat, bahwa di desa-desa yang mengikuti program PNPM, angka kemiskinan berhasil diturunkan. Dalam kurun waktu 2007-2012, tercatat lebih dari 500.000 rumah tangga berhasil keluar dari kemiskinan, dan lebih dari 300.000 orang mendapatkan pekerjaan.

Banyak kalangan yang mengakui keberhasilan program ini terutama oleh Bank Dunia yang menyediakan dana awal proyek yang bersifat massif ini. Akibat keberhasilan proyek ini, saat ini PNPM Mandiri telah ditiru dan diterapkan di banyak Negara, seperti Nepal, Kolumbia, Pakistan dan Negara lainnya. Meski tidak sepenuhnya berkat PNPM, faktanya angka kemiskinan Indonesia dapat diturunkan dari sekitar 24% pada tahun 1998 menjadi 11,7 % atau sekitar 28,6 juta jiwa yang masih berstatus miskin.

E. SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

Periode kedua Pemerintahan SBY berhasil mengentaskan penduduk miskin, bahwa pada periode Maret 2008-September 2012 jumlah penduduk miskin berkurang 3,94 juta orang, dari 32,53 juta orang tahun 2008 menjadi 28,59 juta pada tahun 2012. Keberhasilan ini setidaknya ditopang oleh program pembangunan yang berbasis komunitas, yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri yang dicanangkan SBY pada tahun 2007.

Hal tersebut memunculkan beberapa model pembangunan yang menggunakan pendekatan pemberdayaan masyarakat yang mengedepankan

milyar untuk membiayai proyek infrastruktur, pendidikan, kesehatan dan usaha rakyat. Tahun 1998-2002 merupakan fase pertama pelaksanaan program yang berkembang di 986 kecamatan dan menjangkau 35 juta penduduk. Fase kedua PPK (2002-2005) menjangkau 13.685 desa, 868 kecamatan, 213 kabupaten, dan 30 provinsi. Fase kedua ini masih melanjutkan upaya penurunan kemiskinan melalui pemberdayaan masyarakat lokal dan memperkuat pemerintahan lokal melalui peningkatan kapasitas, serta penyediaan fasilitas dan infrastuktur ekonomi dan social. Fase ketiga PPK (2005-2006) terlibat dalam upaya pemulihan sejumlah lokasi bencana dan meningkatkan keterlibatan pemerintahan lokal dalam memfasilitasi dan mendanai pembangunan di tingkat desa.

pengelolaan partisipatif yang memiliki beberapa keunggulan, yaitu antara lain(1) meningkatnya kemampuan masyarakat dan pemerintah lokal dalam pengelolaan kegiatan pembangunan desa/kelurahan; (2) partisipasi dan swadaya masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan cukup tinggi; (3) hasil dan dampaknya, khususnya dalam penanggulangan kemiskinan cukup nyata; (4) masyarakat terlibat secara penuh dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian; dan (6) keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan keuangannya cukup kuat. Keberhasilan ini diapresiasi oleh Bank Dunia dan menjadi percontohan bagi negara-negara lain di dunia.

2. Saran

Keberhasilan PNPM Mandiri ini juga terlihat dari pembangunan infrastruktur antara lain berhasil membangun 100 kilometer jalan selain pengadaan jembatan, sarana air bersih, sistem irigasi, sarana kesehatan dan pembangunan gedung sekolah. Hal ini menunjukkan, bahwa kegiatan yang dipilih oleh penduduk di desa atau kecamatan umumnya adalah pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur diharapkan dapat memberikan dampak *multiplier* yang lebih besar. Namun, mengingat strategi pembangunan komunitas ini masih bersifat program, maka keberlangsungannya dalam menjamin keberlanjutan pemberdayaan masyarakat sangat tergantung pada pemerintahan berikutnya. Oleh karena itu diperlukan komitmen pemerintah pusat dan daerah untuk terus melanjutkan program ini agar transparansi dan pelibatan masyarakat sejak perencanaan hingga pelaksanaan dapat menumbuhkan modal sosial.

DAFTAR PUSTAKA

- Ala, Andro Bayo, 1996. Kemiskinan dan Strategi Memerangi Kemiskinan, Yogyakarta, Liberty.
- Arief Budiman, 1995, Teori Pembangunan Dunia Ketiga, Gramedia, Jakarta.
- Arief, Saeful, 2000. Menolak Pembangunanisme, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Gunawan Sumodiningrat, 1999, Pemberdayaan Masyarakat dan JPS, Gramedia, Jakarta.
- Heinz Lampert, 1994, Ekonomi Pasar Sosial – Tatanan Ekonomi dan Sosial Republik Federasi Jerman, Puspa Swara, Jakarta.
- K. Suhendra, 1995, Kebijakan dan Program Pelayanan Sosial di Indonesia, Kopma - STKS, Bandung.
- Nancy Birdsall, 1993, *Social Development is Economic Development* (Makalah Seminar Nasional tentang Pembangunan Sosial dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua), Kantor Menko Kesra, Jakarta.
- Prayitno,Ujianto Singgih,2000,KarakteristikKemiskinan,dalamPembangunan Sosial, Teori dan Implikasi Kebijakan, Seri Kajian Kesejahteraan Soasial, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi. Sekjen DPR RI Jakarta.
- _____, 2012, Aktualisasi Modal Sosial Komunitas Urban Untuk Bertahan Hidup, Penerbit Azza Grafika, Yogyakarta, 2012, cetakan-2, diterbitkan pertama kali dengan judul "Bertahan Hidup di Tengah Krisis", Nadi Pustaka, Yoyakarta, Desember, 2008
- _____, 2012, Implementasi Pembangunan Sosial, Azza Grafika, Yogyakarta
- _____, 2012, Memerangi Kemiskinan dari Orde Baru Sampai Reformasi, Azza Grafika, Yogyakarta, cetakan-2. Diterbitkan pertama kali dengan judul Memerangi Kemiskinan dari Orde Baru Sampai Reformasi". Oleh Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan informasi Sekretariat Jenderal DPR RI Desember 2010

- Rahardjo, Yulfita, 1998 Kemiskinan Metropolitan DKI Jakarta dalam Soeradji (et.all., ed), Gerakan Penanggulangan Kemiskinan, Laporan Penelitian di Daerah-daerah. Yogyakarta: Aditya Media
- Rahmat, Jalaludin, 1993, Kemiskinan dan Keterbelakangan di Negara-negara Muslim dalam Nabil Subhi Ath Thaawil, Bandung: Mizan
- Revisond Baswir, dkk, 1999, Pembangunan Tanpa Perasaan - Evaluasi Pemenuhan Hak Ekonomi Sosial Budaya Orde Baru, Pustaka Pelajar-IDEA-ELSAM, Yogyakarta.
- Salim, Emil, 1984. Perencanaan Pembangunan dan Pemerataan Pendapatan, Jakarta, Inti Idayu Press.
- Satterthwaite, David, 1997, Urban Poverty: Reconsidering its Scale and Nature", IDS Bulletin, Vol.28, No. 2, pp.9-23
- Sentanoe Kertonegoro, 1982, Jaminan Sosial, Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia, Mutiara, Jakarta.
- Soeradji, Budi dan Mubyarto (peny) 1998, Gerakan Penanggulangan Kemiskinan, Laporan Penelitian di Daerah-daerah. Yogyakarta: Aditya Media
- Soetrino, R, 2001. Pemberdayaan masyarakat dan Upaya Pembebasan Kemiskinan, Yogyakarta, Kanisius.
- Soetrisno, Loekman, 1993, Kemiskinan, Ketimpangan dan Pemberdayaan, dalam M. Amien Rais. Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia. Yogyakarta: Aditya Media
- Sudibyo, Bambang, 1993, Substansi Kemiskinan dan Kesenjangan, dalam M. Amien Rais. Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia. Yogyakarta: Aditya Media
- Sumardjan, Selo, 1980. Kemiskinan Struktural dan Pembangunan Kata Pengantar dalam Alfian (at. Al), Kemiskinan Struktural, Suatu Bunga Rampai, Jakarta, YIIS.
- Suwondo, Kutu, 1998. Struktur Sosial dan Kemiskinan, Slatiga, Yayasan Bina Dharma.

Buletin dan Laman Internet

Berita Resmi Statistik No. 06/01/Th. XVI, 2 Januari 2013

Berita Resmi Statistik No. 43/07/Th. XII, 1 Juli 2009

http://www.muslimat-nu.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=136:kritik-tokoh-lintas-agama&catid=43:fikrah&Itemid=68

<http://data.menkokesra.go.id/content/anggaran-penanggulangan-kemiskinan-2002-2010>

<http://www.anggaran.depkeu.go.id/Content/APBN%202013.pdf>

<http://seknasfitra.org/wp-content/uploads/2012/12/Gagal-DalamPenanggulangan-Kemiskinan.pdf>

BAB III

EVALUASI PELAKSANAAN PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DI DAERAH PERDESAAN

Herlina Astri[†]

A. PENDAHULUAN

Permasalahan kemiskinan yang cukup kompleks membutuhkan intervensi semua pihak secara terkoordinasi. Namun penanganannya selama ini cenderung parsial dan tidak berkelanjutan. Peran dunia usaha dan masyarakat pada umumnya juga belum optimal. Kerelawanannya sosial dalam kehidupan masyarakat yang dapat menjadi sumber penting pemberdayaan dan pemecahan akar permasalahan kemiskinan juga mulai luntur. Untuk itu diperlukan perubahan yang bersifat sistemik dan menyeluruh dalam upaya penanggulangan kemiskinan.

Konsep tentang kemiskinan sangat beragam, mulai dari sekedar ketidakmampuan memenuhi kebutuhan konsumsi dasar dan memperbaiki keadaan, kurangnya kesempatan berusaha, hingga pengertian yang lebih luas yang memasukkan aspek sosial dan moral. Misalnya, ada pendapat yang mengatakan bahwa kemiskinan terkait dengan sikap, budaya hidup, dan lingkungan dalam suatu masyarakat atau yang mengatakan bahwa kemiskinan merupakan ketidakberdayaan sekelompok masyarakat terhadap sistem yang diterapkan oleh suatu pemerintah sehingga mereka berada pada posisi yang sangat lemah dan tereksplorasi (kemiskinan struktural). Namun umumnya, ketika orang berbicara tentang kemiskinan, yang dimaksud adalah kemiskinan material.

Pengertian tersebut akhirnya menimbulkan asumsi bahwa seseorang yang dikategorikan miskin jika tidak mampu memenuhi standar minimum kebutuhan pokok untuk dapat hidup secara layak. Hal ini lebih dikenal dengan kemiskinan konsumsi. Memang definisi ini sangat bermanfaat untuk membuat indikator kemiskinan, tetapi definisi ini sangat kurang memadai karena:¹ 1) Tidak cukup untuk memahami realitas kemiskinan; 2) Dapat

[†] Peneliti Muda pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat *e-mail*: herlina.astri@gmail.com.

¹ Beni Sinaga, "Pandora Kemiskinan Indonesia," <http://www.hariansumutpos.com/2012/01/24382/pandora-kemiskinan-indonesia#axzz2SfQKqk2n>, diakses tanggal 27 Februari 2013.

menjerumuskan ke kesimpulan yang salah bahwa menanggulangi kemiskinan cukup hanya dengan menyediakan bahan makanan yang memadai; dan 3) Tidak bermanfaat bagi pengambil keputusan ketika harus merumuskan kebijakan lintas sektor, bahkan bisa kontra produktif.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat.² Selanjutnya BAPPENAS mengindikasikan bahwa akar kemiskinan tidak hanya harus dicari dalam budaya malas bekerja keras.³ Keseluruhan situasi yang menyebabkan seseorang tidak dapat melaksanakan kegiatan produktifnya secara penuh harus diperhitungkan. Faktor-faktor kemiskinan adalah gabungan antara faktor internal dan faktor eksternal. Kebijakan pembangunan yang keliru termasuk dalam faktor eksternal. Korupsi yang menyebabkan berkurangnya alokasi anggaran untuk suatu kegiatan pembangunan bagi kesejahteraan masyarakat miskin juga termasuk faktor eksternal.

Upaya peningkatan efektivitas penanggulangan kemiskinan dan penciptaan lapangan kerja, dilakukan melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. Melalui PNPM Mandiri dirumuskan kembali mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Melalui proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin, dapat dapat ditumbuhkembangkan sehingga mereka bukan sebagai objek melainkan sebagai subjek upaya penanggulangan kemiskinan.

PNPM terbagi menjadi tiga cakupan wilayah, yaitu: 1) PNPM daerah perkotaan, 2) PNPM daerah Perdesaan, dan 3) PNPM daerah khusus. PNPM merupakan program pemberdayaan masyarakat terbesar di Indonesia. Dalam pelaksanaannya, program ini memusatkan kegiatan bagi masyarakat yang paling miskin di wilayah perdesaan. Program ini menyediakan fasilitasi pemberdayaan masyarakat/kelembagaan lokal, pendampingan, pelatihan, serta dana Bantuan Langsung untuk Masyarakat (BLM) kepada masyarakat secara langsung. Besaran dana BLM yang dialokasikan sebesar Rp750 juta sampai Rp3 miliar per kecamatan, tergantung jumlah penduduk.⁴

² BAPPENAS, "Pembangunan Ekonomi dan Pemberdayaan Masyarakat," Laporan Tahunan, Bappenas, Jakarta: 2004, hlm. 28.

³ *Ibid.* hlm. 30.

⁴ PNPM Mandiri Pedesaan, http://id.wikipedia.org/wiki/PNPM_Mandiri_Pedesaan, diakses tanggal 27 Februari 2013.

PNPM Mandiri Perdesaan melibatkan semua anggota masyarakat dalam setiap tahapan kegiatan secara partisipatif, mulai dari proses perencanaan, pengambilan keputusan dalam pengelolaan dana di desanya, sampai dengan pelaksanaan kegiatan, dan pelestariannya. Pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan berada di bawah binaan Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (PMD), Kementerian Dalam Negeri. Program ini didukung dengan pembiayaan yang berasal dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dana pinjaman/hibah luar negeri dari sejumlah lembaga pemberi bantuan di bawah koordinasi Bank Dunia.

Selama pelaksanaan Program Pengembangan Kecamatan (PPK) tahun 1998-2007, baik itu PPK I, PPK II, PPK III, maupun PNPM PPK, program pemberdayaan masyarakat telah menjangkau lebih dari separuh desa termiskin di Indonesia. Pada tahun 2007, pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan menjangkau 26.724 desa dari 1.837 kecamatan di 32 provinsi.⁵ Kemudian tahun 2008, PNPM Mandiri Perdesaan dinikmati di 34.031 desa dari 2.230 kecamatan di 32 provinsi di tanah air.⁶ Sedangkan pada 2009, jumlahnya mencapai 50.201 desa dari 3.908 kecamatan di tanah air.⁷ Jumlah tersebut belum termasuk desa yang memperoleh pendanaan dari program-program lain yang melekat pada PNPM Mandiri Perdesaan, seperti PNPM Generasi Sehat dan Cerdas (PNPM-Generasi), PNPM Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pulau Nias (PNPM-R2PN), PNPM Rencana Strategis Pembangunan Kampung (PNPM-Respek), PNPM Program Pengembangan Sistem Pembangunan Partisipatif (PNPM-P2SPP), dan lain-lain. Dan pada tahun 2010, berdasarkan ancar-ancar Lokasi dan Alokasi BLM PNPM Mandiri yang dikeluarkan per Agustus 2009, pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan akan meliputi 4.805 kecamatan di 32 provinsi atau mencapai 75,9% dari total lokasi PNPM Mandiri.⁸

B. KERANGKA KONSEPTUAL

1. Evaluasi Program

Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum, istilah evaluasi sifat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*) kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan

⁵ *Ibid.*

⁶ PNPM Mandiri Pedesaan, lihat: http://id.wikipedia.org/wiki/PNPM_Mandiri_Pedesaan, diakses tanggal 27 Februari 2013.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataan mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran, dalam hal ini dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi.⁹ (Dunn, 1999).

Anderson memandang evaluasi sebagai sebuah proses menentukan hasil yang telah dicapai beberapa kegiatan yang direncanakan untuk mendukung tercapainya tujuan.¹⁰ Sedangkan Stufflebeam mengungkapkan bahwa evaluasi merupakan proses penggambaran, pencarian dan pemberian informasi yang bermanfaat bagi pengambil keputusan dalam menentukan alternatif keputusan.¹¹ Dan Nugroho mengatakan bahwa evaluasi akan memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang telah dicapai melalui tindakan publik.¹²

Dari berbagai definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan evaluasi program adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu program pemerintah yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif atau pilihan yang tepat dalam mengambil sebuah keputusan. Dengan melakukan evaluasi maka akan ditemukan fakta pelaksanaan kebijakan publik di lapangan yang hasilnya bisa positif ataupun negatif. Sebuah evaluasi yang dilakukan secara profesional akan menghasilkan temuan yang objektif yaitu temuan apa adanya; baik data, analisis, dan kesimpulannya tidak dimanipulasi yang pada akhirnya akan memberikan manfaat kepada perumus kebijakan, pembuat kebijakan dan masyarakat.

2. Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan pada hakikatnya merupakan sebuah konsep yang fokusnya adalah hal kekuasaan. Pemberdayaan secara substansial merupakan proses memutus atau *breakdown* dari hubungan antara subjek dan objek. Proses ini mementingkan pengakuan subjek akan kemampuan atau daya (*power*) yang dimiliki objek. Secara garis besar, proses ini melihat pentingnya mengalirnya daya dari subjek ke objek. Hasil akhir dari proses pemberdayaan adalah beralihnya

⁹ Dunn, William N. 1999. Analisis Kebijakan Publik, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hlm. 25.

¹⁰ Anderson dalam Arikunto, Suharsimi. 2004. Dasar-dasar evaluasi pendidikan. Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 1.

¹¹ Stufflebeam dalam Arikunto, Suharsimi. *Loc. cit.*

¹² Nugroho, Riant. 2004. Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Jakarta: Elex Media Komputindo, hlm. 185.

fungsi individu yang semula objek menjadi subjek (yang baru), sehingga realisasi sosial yang ada nantinya hanya akan dicirikan dengan realisasi antarsubjek dengan subjek yang lain.¹³ Pemberdayaan pada intinya adalah pemanusiaan. Menurut Tjandraningsih (1996:3), pemberdayaan mengutamakan usaha sendiri dari orang yang diberdayakan untuk meraih keberdayaannya. Oleh karena itu pemberdayaan sangat jauh dari konotasi ketergantungan.

Pemberdayaan berasal dari penerjemahan bahwan Inggris “empowerment” yang juga dapat bermakna “pemberian kekuasaan” karena power bukan sekedar daya, tetapi juga kekuasaan sehingga kata daya tidak saja bermakna mampu tetapi juga mempunyai kuasa.¹⁴ Berbeda dengan Rappaport yang mendefinisikan pemberdayaan sebagai proses, suatu mekanisme dalam hal ini, individu, organisasi dan masyarakatnya menjadi ahli akan masalah yang mereka hadapi.¹⁵

Pada prinsipnya teori pemberdayaan mengasumsikan bahwa:¹⁶

- a. Pemberdayaan akan berbeda bentuk untuk orang yang berbeda. Persepsi, keahlian dan tindakan yang diperlukan untuk menyelesaikan masalah tenaga kerja akan berbeda antara remaja yang belum menikah dan wanita dewasa yang sedang hamil. Latar belakang situasi dan kematangan seseorang sangatlah menentukan.
- b. Pemberdayaan akan berbeda bentuk untuk konteks yang berbeda. Persepsi, keahlian dan tindakan yang diperlukan untuk melaksanakan suatu tugas pekerjaan tertentu akan berbeda antara pekerja di organisasi otoritatif dan pekerja di organisasi partisipatif. Inisiatif pekerja pada situasi ditekan di tingkat paling rendah, sementara pada situasi kedua pekerja didorong untuk berkembang semaksimal mungkin.
- c. Pemberdayaan akan berfluktiasi atau berubah sejalan dengan waktu. Seseorang dapat terberdayakan pada suatu saat dan tidak terberdayakan pada waktu lain, tergantung pada kondisi yang mereka hadapi pada suatu waktu.

3. Konsep Kesejahteraan

Robin mengemukakan bahwa tingkat kesejahteraan mencakup pangan, pendidikan, kesehatan, dan sering diperluas kepada perlindungan sosial lainnya seperti kesempatan kerja, perlindungan hari tua, keterbebasan dari

¹³ Pranaka & Vidyandika M. 1996. Pemberdayaan , Jakarta: CSIS, hlm. 135.

¹⁴ Wrihatnolo, 2008, *Manajemen Keuangan Untuk Usaha Kecil*, Yogyakarta Andi, hlm.1.

¹⁵ Rappaport dalam Nugroho, Riant. 2004. *Loc. cit*, hlm. 177.

¹⁶ Erni Qomariyah. Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Desa Larodangge Kecamatan Lasolo Kabupaten Konawe Utara. Dalam Jurnal Spirit Publik. Volume 7, Nomor 2.ISSN. 1907 – 0489.Okttober 2011, hlm. 62.

kemiskinan dan sebagainya.¹⁷ Dengan kata lain lingkup substansi kesejahteraan sering dihubungkan dengan lingkup kebijakan sosial. Kesejahteraan bersifat kompleks karena multidimensi, mempunyai keterkaitan antardimensi dan ada dimensi yang sulit direpresentasikan. Kesejahteraan tidak cukup dinyatakan sebagai suatu intensitas tunggal yang merepresentasikan keadaan masyarakat, tetapi juga membutuhkan suatu representasi distribusional dari keadaan itu.

Paham kesejahteraan (*welfare*) terkait dengan tema keadilan (*equality*), oleh Amartya Sen dijelaskan dengan menjawab pertanyaan penting terkait dengan kesejahteraan, yaitu: 1) Mengapa keadilan?, dan 2) Keadilan terhadap apa? Dua pertanyaan ini memang berbeda tetapi sebenarnya dua hal tersebut terkait satu sama lainnya.¹⁸ Dikatakan bahwa kritik atau evaluasi terhadap suatu ketidakadilan tidak dapat dilakukan apabila kita tidak mengetahui secara tepat tentang apa yang dimaksud dengan ketidakadilan itu.¹⁹ Kritik terhadap keadilan (ketidakadilan) lebih menyangkut pertanyaan kedua, yaitu keadilan (ketidakadilan) terhadap apa.²⁰ Misalnya, apakah terhadap pendapatan (*incomes*), kekayaan (*wealths*), kesejahteraan (*welfares*), kesempatan (*opportunities*), kesuksesan (*achievements*), kebebasan (*freedoms*) dan atau terhadap hak-hak (*rights*).²¹

Pendekatan umum yang dilakukan Sen dalam mengukur kesejahteraan adalah pengukuran atas jumlah orang miskin (*poverty head count*) dan secara agregat mengukur proporsi jumlah orang miskin terhadap total penduduk sebagai indeks kemiskinan.²² Orang miskin itu sendiri dirumuskan sebagai mereka yang pendapatannya berada di bawah garis kemiskinan (*below poverty line*), yang variasi ukurannya beraneka ragam tetapi berorientasi pada dua variabel utama yaitu jumlah uang yang diperoleh atau asupan kalori per hari.²³ Ini dapat diasumsikan bahwa makin besar jumlah penduduk miskin atau indeks kemiskinan maka semakin tidak sejahtera negara itu.

4. PNPM Perdesaan

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri mulai tahun 2007. Melalui PNPM Mandiri dirumuskan kembali mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat, mulai

¹⁷ Narwoko, 2006. *Pengantar Sosiologi*, Cetak Pertama, Murai Kencana, Jakarta, hlm. 114.

¹⁸ Amartya Sen dalam Sriwyanto, 2006:7. *Implementasi Kebijakan Pembangunan*, Jakarta: Bina Aksara, hlm. 7.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Amartya Sen dalam Sriwyanto, *Loc. cit.*

²² Erni Qomariyah. *Loc. cit*, hlm. 67.

²³ *Ibid.*

dari tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Melalui proses pembangunan partisipatif, kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat, terutama masyarakat miskin, dapat dapat ditumbuhkembangkan sehingga mereka bukan sebagai objek melainkan sebagai subjek upaya penanggulangan kemiskinan.

Dengan pengintegrasian berbagai program pemberdayaan masyarakat ke dalam kerangka kebijakan PNPM Mandiri, cakupan pembangunan diharapkan dapat diperluas hingga ke daerah-daerah terpencil dan terisolir. Efektivitas dan efisiensi dari kegiatan yang selama ini sering berduplikasi antarproyek diharapkan juga dapat diwujudkan. Mengingat proses pemberdayaan pada umumnya membutuhkan waktu 5-6 tahun, maka PNPM Mandiri akan dilaksanakan sekurang-kurangnya hingga tahun 2015. Hal ini sejalan dengan target waktu pencapaian tujuan pembangunan milenium atau *Millennium Development Goals* (MDGs). Pelaksanaan PNPM Mandiri yang berdasar pada indikator-indikator keberhasilan yang terukur akan membantu Indonesia mewujudkan pencapaian target-target MDGs tersebut.

Royat mengemukakan bahwa rangkaian proses pemberdayaan masyarakat dalam PNPM dilakukan melalui beberapa program sebagai berikut:²⁴

a. Pengembangan Masyarakat

Komponen Pengembangan masyarakat mencakup serangkaian kegiatan untuk membangun kesadaran kritis dan kemandirian masyarakat yang terdiri dari pemetaan potensi, masalah dan kebutuhan masyarakat, perencanaan partisipatif, pengorganisasian, pemanfaatan sumber daya, pemantauan dan pemeliharaan hasil-hasil yang telah dicapai.

Untuk mendukung rangkaian kegiatan tersebut, disediakan dana pendukung kegiatan pembelajaran masyarakat, pengembangan relawan dan operasional pendampingan masyarakat; dan fasilitator, pengembangan kapasitas, mediasi dan advokasi. Peran fasilitator terutama pada saat awal pemberdayaan, sedangkan relawan masyarakat adalah yang utama sebagai motor penggerak masyarakat di wilayahnya.

b. Bantuan Langsung Masyarakat

Komponen Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) adalah dana stimulan keswadayaan yang diberikan kepada kelompok masyarakat untuk membiayai sebagian kegiatan yang direncanakan oleh masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan terutama masyarakat miskin.

c. Peningkatan Kapasitas Pemerintahan dan Pelaku Lokal

Komponen Peningkatan Kapasitas Pemerintah dan Pelaku Lokal adalah serangkaian kegiatan yang meningkatkan kapasitas pemerintah daerah

²⁴ Royat, Sujana. 2007. *Pedoman Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri*, Jakarta: Lembaga Kesra-RI, hlm 3.

dan pelaku lokal/kelompok peduli lainnya agar mampu menciptakan kondisi yang kondusif dan sinergi yang positif bagi masyarakat terutama kelompok miskin dalam menyelenggarakan hidupnya secara layak. Kegiatan terkait dalam komponen ini di antaranya seminar, pelatihan, loka karya, kunjungan lapangan yang dilakukan secara selektif dan sebagainya.

d. Bantuan Pengelolaan dan Pengembangan Program

Komponen ini meliputi kegiatan-kegiatan untuk mendukung pemerintah dan berbagai kelompok peduli lainnya dalam pengelolaan kegiatan seperti penyediaan konsultan manajemen, pengendalian mutu, evaluasi dan pengembangan program.

PNPM Perdesaan merupakan salah satu program yang berada di bawah PNPM Mandiri. Program ini diarahkan bagi pembangunan daerah perdesaan dengan cara memberikan sejumlah dana melalui kecamatan yang nantinya akan dikelola sendiri oleh masyarakat di desa berdasarkan mekanisme yang sudah ditetapkan. Dalam program ini, kecamatan diberi dana *block grant* (dana hibah) yang besarnya disesuaikan dengan jumlah penduduk dan tingkat kemiskinan di masing-masing kecamatan. Untuk mendapatkan *block grant* tersebut, setiap desa harus bersaing dengan mengajukan proposal proyek yang akan dilaksanakan. Untuk itu, warga desa harus memilih fasilitator desa yang akan membantu proses sosialisasi dan perencanaan. Mereka kemudian mengadakan pertemuan untuk membahas kebutuhan dan prioritas pembangunan desa mereka.

PNPM Perdesaan memiliki dua jenis kegiatan, yaitu *open menu* (pilihan terbuka) dan Simpan Pinjam Perempuan (SPP). Jika Program SPP merupakan keharusan untuk setiap desa, maka pada kegiatan *open menu*, penduduk desa harus memilih jenis proyek pembangunan yang mereka butuhkan dalam sebuah pertemuan yang harus dihadiri semua unsur warga desa. Setelah usulan terkumpul, ada sebuah pertemuan antardesa yang terdiri atas perwakilan desa yang akan bermusyawarah untuk membuat keputusan final tentang proyek mana yang akan didanai. Setelah dana *block grant* dialokasikan, konsultan sosial dan teknis akan membantu sosialisasi, perencanaan, dan pelaksanaan kegiatan. Pertemuan desa harus memilih beberapa orang yang akan menjadi bagian dari tim pelaksana kegiatan yang akan menjalankan proyek. Fasilitator teknis akan membantu tim pelaksana untuk menyusun rancangan infrastruktur, anggaran proyek, verifikasi kualitas, dan pengawasan.

C. PEMBAHASAN

Pembangunan wilayah perdesaan selalu diupayakan dengan meningkatkan kemandirian masyarakat. Terutama dalam mewujudkan kesejahteraan dalam seluruh aspek kehidupan meliputi bidang ekonomi, sosial budaya, politik, dan lingkungan. Kemandirian tersebut tercermin pada terpenuhinya sarana dan prasarana sosial dan ekonomi perdesaan, serta meningkatnya kegiatan ekonomi produktif masyarakat. Selain itu juga diperlukan peran lembaga sosial ekonomi masyarakat dalam menyediakan modal untuk mendukung peningkatan kegiatan masyarakat dan kelembagaannya.

Evaluasi program dilakukan umumnya untuk menilai kinerja pelaksanaan, manfaat, dampak, dan keberlanjutan kegiatan yang dilaksanakan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Kegiatan evaluasi dilakukan secara rutin dan berkala, baik oleh pengelola program maupun pihak independen seperti LSM, perguruan tinggi, lembaga penelitian, dan sebagainya. Kegiatan evaluasi ini perlu disusun secara sistematis, objektif, dan transparan. Kegiatan evaluasi dilakukan berdasarkan laporan, hasil pengawasan, dan pengaduan dari berbagai pihak.

Evaluasi dalam PNPM Mandiri Perdesaan dapat dilakukan pada saat selesainya suatu tahapan kegiatan atau pada saat berakhirnya satu fase program. Tujuannya untuk menilai hasil pelaksanaan kegiatan yang telah dilakukan berikut kualitasnya, termasuk di dalamnya adalah kinerja para pelaku PNPM Mandiri Perdesaan. Sedangkan pada akhir program, evaluasi lebih ditujukan untuk melihat dampak program. Hasil dari pemantauan, pemeriksaan dan pengawasan dapat dijadikan dasar dalam evaluasi pelaksanaan program di desa maupun di kecamatan. Hasil evaluasi dapat dijadikan sebagai dasar upaya perbaikan terhadap kelemahan dan mengatasi hambatan yang terjadi.

Apabila dari hasil penilaian isi laporan dinyatakan terjadi penyimpangan dari rencana, kriteria, atau standar yang ditentukan, maka dilakukan pengecekan ke lapangan, melalui berbagai sumber yang dapat dipercaya. Sementara itu, kegiatan evaluasi juga dapat dilakukan pada saat tertentu (bisa dilakukan di pertengahan atau pada akhir tahun program atau siklus). Hasil kegiatan evaluasi yang dilakukan perlu diketahui juga oleh pelaku-pelaku di lapangan. Indikator yang dipakai dalam evaluasi adalah sebagai berikut:²⁵

1) Indikator sukses; Dirumuskan dari tujuan spesifik yang ingin dicapai dari setiap jenis kegiatan dalam PNPM Mandiri Perdesaan, misalnya tingkat partisipasi, tingkat perkembangan kelembagaan, dan jumlah prasarana

²⁵ Tahmid Asry. 2011. Makalah: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPD) Merupakan Sebuah Langkah Strategis Pemerintah dalam Rangka Percepatan Penanggulangan dan Pengentasan Kemiskinan. hlm. 44.

sarana yang terbangun, dan 2) Indikator kinerja; Dirumuskan dari tujuan khusus PNPM Mandiri Perdesaan, misalnya adakah peningkatan partisipasi masyarakat, adakah peningkatan kualitas kelembagaan, dan adakah peningkatan anggaran yang *pro poor* dari Pemda.

Secara umum, pelaksanaan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan Tahun Anggaran 2009 telah berakhir pada bulan Desember 2009, namun pada kenyataannya masih ada beberapa wilayah yang belum dapat menyelesaikan pekerjaannya, baik proses perencanaan kegiatan, pencairan dana maupun pelaksanaan kegiatan. Penyebab dari keterlambatan tersebut adalah pengendalian dan kontrol di lapangan masih lemah serta Rencana Kerja Tindak Lanjut (RKTL) yang telah dibuat tidak dikendalikan secara optimal dan disiplin.²⁶ Faktor-faktor lain yang berkaitan dengan manajerial program pun ikut andil dalam proses keterlambatan ini.

Evaluasi Progress dan Kinerja Implementasi Program untuk PNPM Mandiri Perdesaan Tahun Anggaran 2009, telah menunjukkan risiko 62,35% dan kinerja progres tahapan kegiatan terkendali 57,32% serta pengisian kekosongan fasilitator 5,03%.²⁷ Dari total 3,905 kecamatan, sebanyak 208 kecamatan termasuk dalam cakupan wilayah komponen pendukung program, terdapat 1.392 kecamatan yang telah menyelenggarakan Musyawarah Desa Serah Terima (MDST), 3.092 kecamatan telah mencairkan dana APBD dan 3.489 kecamatan telah mencairkan dana APBN serta 2.129 kecamatan telah menyalurkan dana ke desa.²⁸ Kekurangan tenaga Fasilitator Kecamatan adalah 132 orang dan Fasilitator Teknik 240 orang atau 5,03% dari total kebutuhan Fasilitator sebanyak 7.394 orang, yang tersebar di 3.697 Kecamatan PNPM Mandiri Perdesaan, di luar cakupan wilayah kecamatan untuk komponen pendukung program sebanyak 208 Kecamatan, pada tahun pelaksanaan 2009.²⁹

1. Partisipasi Masyarakat dalam Pelaksanaan PNPM di Perdesaan

Prinsip PNPM-Perdesaan terdiri dari beberapa prinsip PPK ditambah dengan prinsip lain yang merupakan penekanan terhadap pembangunan manusia Indonesia. Masyarakat diberi kewenangan secara mandiri untuk berpartisipasi dalam menentukan dan mengelola kegiatan pembangunan secara swakelola. Hal ini merupakan kebijakan desentralisasi yang kewenangan pengelolaan kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahannya, dilimpahkan pada Pemerintah Daerah atau masyarakat sesuai dengan

²⁶ Laporan Tahunan PNPM Mandiri Perdesaan 2009. Ditjen PMD Kementerian Dalam Negeri. hlm. 55.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Laporan Tahunan PNPM Mandiri Perdesaan 2009, hlm. 56.

kapasitasnya. Semua kegiatan yang dilaksanakan, harus mengutamakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat miskin dan kelompok masyarakat yang kurang beruntung.

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu indikator keberhasilan dalam pelaksanaan PNPM Perdesaan. Masyarakat terlibat secara aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan pembangunan dan secara gotong-royong menjalankan pembangunan. Selain itu, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap tahap kegiatan PNPM Perdesaan, sehingga dapat menikmati manfaat dan hasilnya secara adil.

Setiap pengambilan keputusan dalam pelaksanaan kegiatan harus dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat miskin. Masyarakat harus memiliki akses yang memadai terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan, sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka, baik secara moral, teknis, legal maupun administratif. Pemerintah dan masyarakat harus memprioritaskan pemenuhan kebutuhan, dengan mendayagunakan secara optimal berbagai sumber daya yang terbatas. Keterlibatan masyarakat juga harus mendapatkan dukungan dari semua pihak untuk mewujudkan kerja sama dan sinergi dalam penanggulangan kemiskinan. Pengambilan keputusan dengan mempertimbangkan kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk saat ini dan di masa depan.

Sejak tahun 2007 sampai 2011, terlihat jelas bahwa PNPM memang bertujuan untuk membentuk kemandirian masyarakat. Pelaksanaan kegiatannya pun dilakukan secara swakelola melalui pendampingan dan difasilitasi oleh perangkat pemerintahan. Pelaksanaan kegiatan meliputi pemilihan dan penetapan tim pengelola kegiatan, pencairan atau pengajuan dana, penggerahan tenaga kerja, pengadaan barang/jasa, serta pelaksanaan kegiatan yang diusulkan.

Anggota tim pengelola kegiatan yang dipilih dan ditetapkan oleh masyarakat, bertanggung jawab dalam realisasi fisik, keuangan, serta administrasi kegiatan/pekerjaan yang dilakukan sesuai rencana. Pada pelaksanaan kegiatan secara swakelola, apabila dibutuhkan barang/jasa berupa bahan, alat, dan tenaga ahli (konsultan) perseorangan yang tidak dapat disediakan atau tidak dapat dilakukan sendiri oleh masyarakat, maka dinas teknis terkait dapat membantu masyarakat untuk menyediakan kebutuhan tersebut. Dalam proses pengadaan barang/jasa yang dilakukan harus diperhatikan prinsip-prinsip efisien, efektif, terbuka, adil, dan bertanggung jawab.

Di tahun 2009, hampir seluruh wilayah Indonesia mampu menggerakkan dan mengorganisasikan sekitar 19 juta orang untuk berpartisipasi dan

terlibat dalam keseluruhan proses yang diinovasikan.³⁰ Dari jumlah tersebut, sekitar 10 juta orang lebih masuk ke dalam kategori warga/masyarakat miskin atau proporsinya sekitar 53%.³¹ Dan hampir 9,3 juta orang yang berpartisipasi atau sekitar 49%, merupakan pihak/ kaum perempuan.³² Di samping itu, sebanyak 100.400 orang di perdesaan berhasil dipersiapkan dan difungsikan sebagai Fasilitator Desa/KPMD (Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa). Hal ini bertujuan untuk mendukung tugas-tugas Fasilitator Kecamatan di wilayah masing-masing.³³

Berdasarkan catatan yang ada, selain berpartisipasi secara fisik, masyarakat juga secara berlanjut (dari tahun 2007 s/d 2009) mampu memberikan kontribusi terhadap kebutuhan pembiayaan untuk pelaksanaan kegiatan; baik secara tunai (*in-cash*) maupun secara nontunai (*in-kind*), yang secara ekivalen diperhitungkan bahwa swadaya masyarakat tersebut berkisar antara 3,4% dari total keseluruhan biaya.³⁴

Sampai dengan Tahun Anggaran 2010, PNPM Perdesaan telah berhasil mendapatkan partisipasi masyarakat sebanyak 12.446.306 orang (55 % dari Rumah Tangga Miskin) dan mampu mendanai 363 ribu lebih kelompok kegiatan ekonomi produktif.³⁵ Adapun anggaran PNPM Mandiri 2011 dituangkan dalam bentuk Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) sebesar Rp 8,26 triliun dengan rincian Rp 6,62 triliun dari APBN dan Rp 1,64 triliun dari APBD.³⁶

Pada tahun anggaran 2011, lokasi PNPM Perdesaan sebanyak 32 provinsi, 391 kabupaten di 5.020 kecamatan.³⁷ Hal ini menunjukkan bahwa PNPM Perdesaan telah mendapat respons positif dari masyarakat, seperti adanya partisipasi perempuan yang mencapai 40 %, menyerap angkatan kerja terlatih 12 ribu orang.³⁸ Kegiatan PNPM Perdesaan pun telah membangun pasar desa sebanyak 2798 unit serta instalasi air bersih 31458 unit, bahkan telah membangun jalan desa sepanjang 51.731,2 Km, 6571 jembatan.³⁹

Jika dicermati dengan baik, sebenarnya potensi-potensi tersebut merupakan bagian dari adanya modal sosial (*social capital*) yang dimiliki

³⁰ Laporan Tahunan PNPM Mandiri Perdesaan 2009. Ditjen PMD Kementerian Dalam Negeri. hlm. 81.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Anggaran PNPM Mandiri Perdesaan akan Dipertahankan. Rabu, 27/04/2011 - 20:12. Lihat: <http://www.pikiran-rakyat.com/node/143161>, diakses tanggal 28 Juni 2013.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

dan dapat dikembangkan lebih lanjut oleh masyarakat. Hal ini berlaku baik di tingkat perdesaan maupun kecamatan terutama dalam mengorganisasikan kegiatan-kegiatan di wilayah masing-masing untuk kepentingan peningkatan kualitas kehidupan dan kesejahteraan masyarakat perdesaan saat ini dan di waktu mendatang. Tidak berhenti pada tujuan tersebut saja, tetapi dengan mengoptimalkan potensi daerah yang dimiliki setidaknya mampu menjawab pemenuhan kebutuhan dalam penanggulangan kemiskinan sesuai dengan karakter daerah masing-masing.

2. Ketersediaan Sarana dan Prasarana dalam Pelaksanaan PNPM di Daerah Perdesaan

Penyediaan sarana dan prasarana merupakan bagian terpenting dalam upaya pengembangan dan pembangunan sebuah wilayah. Tersedianya sarana dan prasarana yang memadai diharapkan dapat meningkatkan kegiatan sosial ekonomi, sehingga kondisi sosial ekonomi mereka menjadi lebih baik. Namun pada kenyataannya kemampuan pemerintah cukup terbatas menyediakan sarana dan prasarana pendukung implementasi PNPM Perdesaan. Salah satu contoh adalah keterbatasan penyediaan sarana prasarana air minum dan sanitasi di permukiman perdesaan. Kalau pun ada sarana prasarana yang telah dibangun, tampaknya wilayah perdesaan masih mengalami kekurangan Sumber Daya Manusia (SDM) sebagai tenaga pengelola dan pemeliharaannya.

Selain air bersih dan sanitasi lingkungan, PNPM Perdesaan juga diarahkan untuk mendukung peningkatan pendapatan masyarakat di bidang produksi pertanian. Pada tahap ini masih dirasakan tingkat layanan jaringan irigasi yang kurang optimal karena kerusakan jaringan irigasi akibat rendahnya kualitas operasi dan pemeliharaan, serta belum lengkapnya bangunan/jaringan irigasi sehingga lahan sawah yang ada belum dapat dimanfaatkan (*idle capacity*).

Keberlanjutan manfaat hasil pembangunan melalui peningkatan kapasitas masyarakat dalam mengelola sarana prasarana yang dibangun merupakan salah satu upaya PNPM Perdesaan mewujudkan kemandirian masyarakat perdesaan. Melalui program pembangunan yang direncanakan, dilaksanakan, dan diawasi oleh masyarakat ini, warga dapat melestarikan kegiatan dan bahkan melahirkan inovasi sehingga memunculkan kegiatan pengembangannya yang bermanfaat terutama bagi masyarakat miskin.

Pelaksanaan PNPM Perdesaan menekankan pada kemandirian (*self help*). Hal ini bertujuan untuk membentuk masyarakat yang secara mandiri mengelola dan mengorganisasikan sumber-sumber lokal baik yang bersifat materil, pikiran, maupun tenaga.⁴⁰ Dalam model pembangunan partisipatif

⁴⁰ Slamet, Y. 1994. Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi. Surakarta: Sebelas Maret University Press, hlm. 6.

dikemukakan, bahwa suatu proyek atau program dapat digolongkan ke dalam model pembangunan partisipatif apabila program tersebut dikelola sendiri oleh masyarakat yang bersangkutan, bukan oleh aparatur pemerintah.⁴¹ Oleh karena itu untuk menumbuhkembangkan partisipasi dalam pelaksanaan PNPM Perdesaan, dibutuhkan keahlian yang dapat memberikan keuntungan bagi semua pihak yang terlibat, dengan fasilitas tertentu yang mampu meningkatkan partisipasi dan meningkatkan kemandirian masyarakat.

3. Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Perdesaan

Kelompok sasaran PNPM Perdesaan mencakup masyarakat miskin, kelembagaan masyarakat di perdesaan, dan kelembagaan pemerintah lokal. Lokasi sasarannya secara bertahap akan mencakup seluruh kecamatan perdesaan di Indonesia. Meskipun demikian, ternyata monitoring dan evaluasi PNPM Perdesaan yang dilakukan sampai saat ini belum dapat mengukur indikator kunci kinerja atau *Key Performance Indicator* (KPI) dari lembaga pengelola kegiatan secara komprehensif.

Selama ini kinerja dan efektivitas pengelolaan kegiatan PNPM Perdesaan di tingkat kecamatan hanya dikoordinasikan oleh Unit Pengelola Kegiatan (UPK). Sebab UPK merupakan lembaga pelaksana operasional kegiatan yang dibentuk dan dijalankan oleh warga. Monitoring dan evaluasi selama ini hanya mencatat pemenuhan dan pencapaian dari tahapan-tahapan kegiatan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pemeliharaan sehingga belum bisa menggambarkan kinerja dari UPK.

Oleh karena itu, penentuan keberhasilan PNPM Perdesaan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, diperoleh dari hasil studi Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). beberapa keberhasilan PNPM Perdesaan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, antara lain:⁴²

- a. Terhadap modal sosial dan tata kelola, PNPM Mandiri Perdesaan mampu meningkatkan modal sosial khususnya di kecamatan yang telah menerima PNPM sebanyak 2 (dua) kali periode. Di kecamatan tersebut, terjadi peningkatan partisipasi perempuan sebesar 48% dan partisipasi orang miskin sebesar 60%. Yang tidak kalah penting dari apa yang dihasilkan PNPM adalah memperkuat partisipasi, transparansi dan akuntabilitas di tingkat daerah.

⁴¹ Sumodiningrat, Gunawan. 1999. Pemberdayaan Masyarakat Dan JPS. Jakarta: PT Gramedia, hlm. 223.

⁴² Menko Kesra: PNPM Mandiri merupakan bentuk kemitraan Pemerintah dengan kelompok masyarakat. Lihat: <http://www.menkokesra.go.id/content/menko-kesra-pnpm-mandiri-merupakan-bentuk-kemitraan-pemerintah-dengan-kelompok-masyarakat>, diakses tanggal 5 April 2013.

- b. Terhadap kegiatan infrastruktur yang dibangun, PNPM Mandiri membuka dan mempermudah akses ke pasar, penyediaan fasilitas kesehatan dan pendidikan, serta peningkatan produktifitas pertanian melalui pembangunan sarana Irigasi.
- c. Terhadap efisiensi waktu dan biaya, PNPM Mandiri telah menghasilkan pelaksanaan swakelola untuk infrastruktur sederhana dengan menghemat biaya sebesar 15-50% dibandingkan jika melalui kontraktor dan 82% sarana prasarana yang dibangun berkualitas baik dan sangat baik. Semua capaian tersebut tidak dapat dilepaskan dari proses partisipasi masyarakat terhadap setiap proses yang ada di PNPM Mandiri.
- d. Khusus untuk PNPM Mandiri Generasi Sehat Cerdas, yang merupakan bagian dari PNPM Mandiri Perdesaan, hal yang patut kita banggakan adalah terjadinya peningkatan pelayanan kesehatan sebesar 5.1% dan terjadi penurunan sekitar 10% untuk kasus malnutrisi. Selain itu, partisipasi kehadiran murid SD dan SMP meningkat sebesar 22-35% lebih tinggi dibandingkan dengan daerah lokasi Non-PNPM Generasi.

D. PENUTUP

1. Simpulan

Saat ini banyak program PNPM yang sudah berjalan dan berkembang pesat di masyarakat. Proses pembangunan partisipatif merupakan prinsip utama PNPM dengan menumbuhkan kesadaran dan kemandirian masyarakat. PNPM dilakukan untuk menyatukan dan mengintegrasikan program-program di kementerian/lembaga yang selama ini berjalan sendiri-sendiri. PNPM merupakan salah satu upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat, mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi.

Sejak pertama kali PNPM Perdesaan dilakukan memang masih banyak terjadi masalah-masalah. Hal ini disebabkan oleh tidak meratanya dan tidak tepat sasaran dalam penyaluran bantuan. Pemerintah di tingkat desa melakukan begitu banyak pemotongan jumlah bantuan yang diberikan kepada warganya dengan berbagai alasan. Tentunya kondisi tersebut menyebabkan pembangunan infrastruktur yang dapat mendukung pelaksanaan program kegiatan peningkatan kesejahteraan masyarakat di desa menjadi terhambat.

Namun demikian, PNPM Perdesaan terus dilakukan dengan berbagai macam upaya untuk membenahi masalah-masalah yang menghambat tersebut. PNPM Perdesaan saat ini telah mampu meningkatkan promosi dan pemasaran produk-produk pertanian dan perdesaan lainnya. Hal ini tentu berdampak positif pada kelanjutan perkembangan dan pembangunan di wilayah desa. Selain itu PNPM Perdesaan juga mampu meningkatkan

kesejahteraan penduduk setempat karena menciptakan lapangan kerja dengan mengedepankan potensi industri olahan berbasis sumber daya lokal.

2. Rekomendasi

Secara umum pelaksanaan PNPM semakin berkembang pesat. Meskipun masih diperlukan perbaikan-perbaikan di setiap tahapannya untuk mencapai hasil optimal. Pemerintah perlu melakukan pemantapan dan perbaikan pada tahap terknis penyaluran bantuan, agar dapat mengurangi resiko tidak sampainya program ini kepada sasaran yang sudah ditentukan. Selain itu, pemerintah juga harus bisa memperjelas atau memberikan tolak ukur masyarakat yang seperti apa yang akan menerima bantuan ini, misalnya dengan memperbaiki pendataan penduduk miskin yang berhak menerima program bantuan.

Selain pemerintah, DPR RI juga memiliki peran dalam memantau pelaksanaan PNPM Perdesaan. Evaluasi program yang dilaporkan pemerintah semestinya menjadi bahan pertimbangan DPR RI untuk menilai masih layak atau tidaknya program tersebut dilakukan. Kurangnya pengawasan terhadap PNPM Perdesaan menjadi penyebab banyaknya terjadi penyimpangan dalam proses pelaksanaan program.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dunn, William N. 1999. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Arikunto, Suharsimi. 2004. *Dasar-dasar Evaluasi Pendidikan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Nugroho, Riant. 2004. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Pranaka & Vidyandika M. 1996. *Pemberdayaan*. Jakarta: CSIS.
- Wrihatnolo. 2008. *Manajemen Keuangan Untuk Usaha Kecil*. Yogyakarta: CV Andi
- Narwoko. 2006. *Pengantar Sosiologi*. Cetak Pertama, Jakarta: Murai Kencana.
- Sriwyanto. 2006. *Implementasi Kebijakan Pembangunan*. Jakarta: Bina Aksara.
- Royat, Sujana. 2007. *Pedoman Pelaksanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri*, Lembaga Kesra-RI, Jakarta
- BAPPENAS, 2004. *Pembangunan Ekonomi dan Pemberdayaan Masyarakat*, Laporan Tahunan, Jakarta: Bappenas.
- Laporan Tahunan PNPM Mandiri Perdesaan 2009. 2009. Jakarta: Ditjen PMD Kementerian Dalam Negeri.
- Slamet, Y. 1994. *Pembangunan Masyarakat Berwawasan Partisipasi*. Surakarta: Sebelas Maret University Press.
- Sumodiningrat, Gunawan. 1992. *Pembinaan Masyarakat Dan IPS*. Jakarta: PT Gramedia.

Jurnal

- Erni Qomariyah. Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat di Desa Larodangge Kecamatan Lasolo Kabupaten Konawe Utara. Dalam Jurnal Spirit Publik. Volume 7, Nomor 2.ISSN. 1907 – 0489.Okttober 2011.hlm.62

Makalah

Tahmid Asry. 2011. Makalah: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM-MPD) Merupakan Sebuah Langkah Strategis Pemerintah dalam Rangka Percepatan Penanggulangan dan Pengentasan Kemiskinan.

Internet

Beni Sinaga. 21 Januari 2012. Pandora Kemiskinan Indonesia, lihat: <http://www.hariansumutpos.com/2012/01/24382/pandora-kemiskinan-indonesia#axzz2SfQKqk2n>, diakses tanggal 27 Februari 2013.

PNPM Mandiri Pedesaan, lihat: http://id.wikipedia.org/wiki/PNPM_Mandiri_Pedesaan, diakses tanggal 27 Februari 2013.

Anggaran PNPM Mandiri Perdesaan akan Dipertahankan. Rabu, 27/04/2011 - 20:12. Lihat: <http://www.pikiran-rakyat.com/node/143161>, diakses tanggal 28 Juni 2013.

Menko Kesra: PNPM Mandiri merupakan bentuk kemitraan Pemerintah dengan kelompok masyarakat. Lihat pada: <http://www.menkokesra.go.id/content/menko-kesra-pnpm-mandiri-merupakan-bentuk-kemitraan-pemerintah-dengan-kelompok-masyarakat>, diakses tanggal 5 April 2013.

BAB IV

PEMENUHAN HAK PENDIDIKAN BAGI MASYARAKAT MISKIN

Dinar Wahyunī^{}*

A. PENDAHULUAN

Krisis global yang terjadi dewasa ini menimbulkan berbagai persoalan di Indonesia. Permasalahan klasik yang tak kunjung selesai adalah kemiskinan yang berdampak pada rendahnya tingkat pendidikan. Kemiskinan berbanding lurus dengan pendidikan. Kemiskinan menyebabkan rendahnya tingkat pendidikan, sementara pendidikan merupakan salah satu pemutus garis kemiskinan. BPS melaporkan pada bulan Maret 2013, jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan) di Indonesia mencapai 28,07 juta orang atau 11,37 persen.¹

Pendidikan berupaya menciptakan kondisi kehidupan yang lebih baik dan berkualitas. Dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, pendidikan merupakan media untuk mencerdaskan bangsa. Pendidikan bertujuan membangun tatanan bangsa dengan nilai-nilai kepintaran, kepekaan, dan kepedulian terhadap kehidupan berbangsa dan bernegara.² Pendidikan diperlukan untuk mengantarkan bangsa ini menjadi bangsa yang maju dan mandiri. Kemajuan suatu bangsa dapat diukur dari kemampuannya untuk mewujudkan kualitas kehidupan yang seajar dan sederajat dengan bangsa lain di dunia.

Jaminan hak atas pendidikan telah diamanatkan sejak bangsa ini merdeka sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV yang menyatakan bahwa salah satu tujuan penyelenggaraan negara adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Hal ini berarti hak atas pendidikan adalah hak dasar dan hak konstitusional bagi setiap warga negara dan pemerintah sebagai penyelenggara negara mempunyai kewajiban untuk menjamin seluruh

* Peneliti Muda Bidang Sosiologi pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data, dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: hi_dins@yahoo.com.

¹ Jumlah Penduduk Miskin Maret Mencapai 28,07 Juta Orang, <http://www.bps.go.id/?news=1023>, diakses 29 Juli 2013.

² Moh. Yamin, *Menggugat Pendidikan Indonesia: Belajar dari Paulo Freire dan Ki Hajar Dewantara*, Jogjakarta: Ar-Ruzz Media, 2009, hlm. 15.

rakyatnya cerdas dan memperoleh akses pendidikan. Meskipun demikian, implementasi pemenuhan hak pendidikan terutama bagi masyarakat miskin masih belum merata. Persoalan ketidakmerataan akses pendidikan merupakan pekerjaan rumah yang menanti penyelesaian.

Bangsa kita telah mengalami beberapa kali pergantian pemimpin sejak merdeka. Dengan pergantian pemimpin maka berubah pula kebijakan pendidikan nasional yang berlaku. Pada jaman orde baru, pendidikan nasional dijalankan dengan sistem sentralistik. Gagasan desentralisasi belum mengemuka. Memasuki era reformasi, beberapa konstitusi terkait pendidikan diamandemen. Reformasi memberi amanat kepada pemimpin bangsa guna memberikan ruang selebar-lebarnya kepada anak bangsa agar mendapat pendidikan yang layak dan bermutu, yang kemudian diperkuat dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (1999-2004).³ Namun demikian, krisis ekonomi yang melanda dunia turut mempengaruhi dunia pendidikan kita. Pemerintah kemudian mengambil berbagai langkah antisipasi untuk mencegah meluasnya dampak krisis terutama bagi kalangan keluarga miskin dalam mengakses pendidikan. Salah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah adalah Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) bidang pendidikan. Pemerintah memberikan beasiswa kepada siswa dari kalangan keluarga miskin. Tahun 2001, jumlah penerima beasiswa ditingkatkan dengan tambahan biaya dari Program Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BBM). Meskipun program JPS telah berakhir tahun 2003, namun pemerintah tetap melanjutkan pemberian beasiswa pendidikan melalui PKPS-BBM.

Memasuki era kepemimpinan SBY, kebijakan kenaikan harga bahan bakar minyak mulai tanggal 1 Maret 2005, dikhawatirkan akan menurunkan daya beli penduduk miskin, yang secara tidak langsung akan berdampak pula pada semakin sulitnya masyarakat miskin dalam memenuhi kebutuhan pendidikan. Oleh karena itu, pemerintah kemudian mengeluarkan kebijakan pemberian bantuan operasional sekolah (BOS) bagi SD/MI/SDLB dan SMP/MTs/SMPLB guna penuntasan program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun. BOS yang semula dipersiapkan untuk membebaskan masyarakat miskin dari biaya pendidikan, ternyata belum mampu menjangkau semua lapisan masyarakat untuk bisa bersekolah. Sekolah negeri yang diperuntukkan bagi masyarakat miskin lebih banyak diisi oleh kalangan menengah ke atas.

Ketika akses pendidikan belum merata, tantangan lain yang muncul adalah kualitas pendidikan di Indonesia. Prof. Dr. Winarno Surakhmad dalam acara debat publik mengenai pendidikan nasional pernah menyampaikan bahwa kualitas pendidikan di Indonesia terus menurun sejak proklamasi

³ *Ibid.*, hlm. 128.

dan telah mencapai titik nadirnya dewasa ini. Salah satu penyebabnya adalah tidak adanya komitmen pemerintah terhadap amanat UUD 1945, yaitu mewujudkan suatu sistem pendidikan yang mencerdaskan rakyat.⁴ Berbagai kebijakan yang ada terbukti belum sepenuhnya mampu meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia. Seperti dilaporkan *United Nations Development Programme* (UNDP) bahwa *Human Development Index* (HDI) Indonesia mengalami penurunan signifikan. Tahun 2011 Indonesia berada pada peringkat 124 dari 187 negara dengan skor 0,617, turun dari peringkat 108 pada 2010. Kualitas SDM kita kalah dibandingkan negara-negara ASEAN lain seperti Singapura (0,866), Brunei Darussalam (0,838), dan Malaysia (0,761).⁵ Tahun 2012, HDI kita naik ke peringkat 121 dengan skor 0,624. Meskipun mengalami kenaikan, IPM Indonesia masih di bawah angka rata-rata negara dengan IPM menengah. Rata-rata IPM negara yang masuk kategori menengah sebesar 0,640. Nilai IPM Indonesia juga lebih rendah dibandingkan nilai rata-rata IPM negara-negara di kawasan Asia Timur dan Asia Pasifik yang sebesar 0,683.⁶ Rendahnya IPM Indonesia menunjukkan dampak dari alokasi 20 persen APBN untuk pendidikan belum terasa.

Sementara dalam pembangunan pendidikan, Indonesia berada di peringkat 64 dari 120 negara berdasarkan penilaian *Education Development Index* (EDI) atau Indeks Pembangunan Pendidikan. Total nilai EDI itu diperoleh dari rangkuman perolehan empat kategori penilaian, yaitu angka partisipasi pendidikan dasar, angka melek huruf pada usia 15 tahun ke atas, angka partisipasi menurut kesetaraan gender, dan angka bertahan siswa hingga kelas V Sekolah Dasar.⁷

Berdasarkan uraian tersebut, dirumuskan permasalahan bagaimana pemenuhan hak pendidikan bagi masyarakat miskin di era pemerintahan SBY? Tulisan akan dibatasi pada kebijakan pendidikan yang berkaitan langsung dengan pemenuhan hak pendidikan masyarakat miskin, yakni program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun dan bantuan operasional sekolah.

⁴ Bambang Wisodo, Pendidikan Bergerak dari Titik Nadir, dalam H.A.R. Tilaar, *Standarisasi Pendidikan Nasional: Sutu Tinjauan Kritis*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2012, hlm. 2.

⁵ Moh. Alifuddin, *Reformasi Pendidikan, Strategi Inovatif Peningkatan Mutu Pendidikan*, Jakarta: Magnascript Publishing, 2012, hlm.vii.

⁶ UNDP: Indeks Pembangunan Manusia Indonesia Naik, www.tempo.co/read/news/2013/03/18/087467718/UNDP-Indeks-Pembangunan-Manusia-Indonesia-Naik, diakses 23 Juli 2013.

⁷ Kualitas Pendidikan Indonesia (Refleksi 2 Mei), <http://edukasi.kompasiana.com/2013/05/03/kualitas-pendidikan-indonesia-refleksi-2-mei-552591.html>, diakses 11 Juli 2013.

B. KERANGKA PEMIKIRAN

1. Pendidikan

Pendidikan dimulai sejak dini, terus berproses dan mengalami keberlanjutan guna memberikan pencerahan dan perubahan signifikan dalam diri setiap manusia. Pendidikan memegang peranan penting dalam upaya meningkatkan kualitas hidup. Ini sejalan dengan pendapat Paulo Freire yang menyatakan pendidikan bertujuan untuk memanusiakan manusia, membangkitkan kesadaran kritis dan transformatif untuk mengubah nasib kehidupan yang sedang terpuruk menuju kebangkitan, dan mengangkat kehidupan masyarakat tertindas menuju kelas yang bermartabat dan berkemanusiaan.⁸ Freire menggarisbawahi bahwa dalam pendidikan terdapat tiga unsur fundamental, yakni pengajar, peserta didik, dan realitas dunia. Pola interaksi antara pengajar dan peserta didik bersifat *partnership* yang saling melengkapi. Sementara realitas sebagai medium pembelajaran kritis bagi manusia. Dalam realitas, manusia berproses sampai membentuk suatu kondisi kepribadian tertentu.⁹

Sementara, Prof. Dr. Djohar, M.S. memaknai pendidikan sebagai bentuk investasi jangka panjang dan garda terdepan dalam pembangunan bangsa.¹⁰ Pendidikan diperlukan sebagai *problem solver* terhadap persoalan yang dihadapi masyarakat. Senada dengan pendapat tersebut, Dr. Abd. Rachman Assegaf, M.A. yang memaknai pendidikan harus diletakkan sebagai modal menyiapkan individu yang memiliki kecakapan dan kemampuan sehingga persiapan ini kemudian melahirkan penguatan bagi arah pembangunan bangsa ke depan.¹¹

Mencermati beberapa pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa pendidikan merupakan salah satu upaya membuat manusia menjadi lebih baik dalam kehidupannya. Dengan pendidikan, manusia berusaha meningkatkan kehidupannya. Suparlan Suhartono mengidentifikasi pendidikan dalam beberapa karakter, yaitu:¹²

- a. Pendidikan berlangsung sepanjang jaman. Pendidikan berproses, selalu mengalami keberlanjutan, dan tidak pernah berhenti.
- b. Pendidikan berlangsung di setiap bidang kehidupan manusia.
- c. Pendidikan berlangsung di segala tempat dan di segala waktu. Artinya pendidikan berproses di segala kehidupan manusia.

⁸ Moh. Yamin, *op.cit*, hlm. 200.

⁹ Muarif, *Liberalisasi Pendidikan*, Yogyakarta: Pinus Book Publisher, 2008, hlm. 76-81.

¹⁰ Moh. Yamin, *op.cit*, hlm. 201.

¹¹ Mustafa Rembangy, *Pendidikan Transformatif: Pergulatan Kritis Merumuskan Pendidikan Di Tengah Pusara Globalisasi*, Yogyakarta: 2008, hlm. xxvi.

¹² Suparlan Suharto, *Filsafat Pendidikan*, Yogyakarta: Ar-Ruzz, 2006, hlm. 79-84.

- d. Objek utama pendidikan adalah pembudayaan manusia dalam memanusiakan diri dan kehidupan.

Dengan demikian, pendidikan merupakan hal yang tidak bisa dilepaskan dari kehidupan manusia. Pendidikan mutlak dimiliki setiap orang tanpa ada diskriminasi. Pendidikan merupakan agenda penting yang tidak hanya meningkatkan kualitas bangsa, namun juga mendorong kemajuan masyarakat. Karena itu pembangunan pendidikan harus didukung oleh seluruh komponen bangsa.

2. Hak Atas Pendidikan

Pendidikan merupakan bagian dari hak asasi manusia. Jaminan hak atas pendidikan terlihat pada Pasal 26 Deklarasi Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa orang berhak memperoleh pendidikan secara cuma-cuma, setidak-tidaknya untuk tingkatan sekolah rendah dan pendidikan dasar. Pendidikan rendah harus diwajibkan. Pendidikan teknik dan profesi harus tersedia secara umum dan pendidikan tinggi harus dapat dimasuki dengan cara yang sama oleh semua orang, berdasarkan kepantasan.¹³ Ketentuan Pasal 26 Deklarasi Hak Asasi Manusia tersebut sejalan dengan salah satu tujuan penyelenggaraan negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 alinea IV, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Tujuan tersebut secara rinci dijelaskan dalam Pasal 31 UUD 1945:

- a. setiap warga negara berhak mendapat pendidikan;
- b. setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya;
- c. pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa yang diatur dengan undang-undang;
- d. negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional;
- e. pendidikan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Selain itu Pasal 28C UUD 1945 juga menjamin hak atas pendidikan bagi setiap orang dan manfaat yang diperoleh dari ilmu pengetahuan dan teknologi demi meningkatkan kualitas hidup. Dengan demikian pendidikan merupakan hak asasi yang harus dipenuhi oleh pemerintah sebagai representasi negara.

¹³ Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia Pasal 26.

Sebagai bagian dari masyarakat dunia, pemerintah Indonesia telah meratifikasi sejumlah instrumen internasional Hak Asasi Manusia (*Bill of Human Rights*), antara lain: ratifikasi Kovenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Dengan meratifikasi kovenan berarti pemerintah harus mengadopsi prinsip-prinsip hak setiap orang untuk menikmati pendidikan seperti tercantum dalam Pasal 13 ayat (2). Negara mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan pendidikan dasar secara cuma-cuma bagi setiap warga negara. Pendidikan lanjut harus tersedia secara umum dan terbuka bagi semua orang. Demikian juga pendidikan tinggi harus tersedia bagi semua orang secara merata sesuai kemampuan, dengan segala cara yang layak. Untuk mendukung penyelenggaraan pendidikan, pemerintah harus berupaya secara aktif mengembangkan sistem sekolah pada semua tingkatan, pengadaan beasiswa yang memadai, dan memperbaiki kondisi materiil staf pengajar.

Audrey R. Chapman mengelaborasi kewajiban negara pihak menjadi tiga dimensi kewajiban hukum negara sebagai berikut:¹⁴

- a. *To fulfill* (memenuhi) berkaitan dengan kewajiban negara untuk memenuhi kebutuhan pendidikan. Artinya, negara harus mengambil langkah-langkah yang tepat menuju terpenuhinya hak pendidikan, baik dalam hal legislatif, anggaran maupun hal lain yang mendukung tersedianya akses dan fasilitas pendidikan. Kegagalan negara untuk menyediakan pendidikan bagi semua warga negara dapat menjadi sebuah pelanggaran.
- b. *To protect* (melindungi) berarti negara wajib secara aktif menjamin pemenuhan hak atas pendidikan. Artinya, negara wajib melindungi setiap warga negaranya dari pihak-pihak yang menghalangi pemenuhan atas hak pendidikan.
- c. *To respect* (menghargai) merupakan kewajiban negara untuk menghormati kebebasan setiap warga negaranya dalam upaya pemenuhan hak pendidikan. Negara tidak boleh ikut campur tangan dalam pemenuhan hak pendidikan. Setiap warga negara diberikan kebebasan untuk menentukan pilihan terkait pendidikan sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 ayat (3) dan (4) kovenan, yaitu kebebasan untuk memilih institusi pendidikan bagi anak ada di tangan orang tua atau wali yang sah. Negara wajib menghormati kebebasan tersebut. Selain itu, negara dilarang mencampuri kebebasan individu dan badan-badan untuk mendirikan lembaga pendidikan.

¹⁴ Audrey R. Chapman, *Indikator dan Standar Untuk Pemantauan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Jurnal HAM: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, No.1 Vol.1, Oktober 2003, hlm. 63-78.

Sebagai penjabaran hak atas pendidikan yang harus dipenuhi negara yang telah meratifikasi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, Komite Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya PBB pada tahun 1999 telah membuat *general comments* yang berisi empat instrumen yang wajib dipenuhi, yaitu:¹⁵

- a. **Availability (ketersediaan)**, mengacu pada tiga macam kewajiban pemerintah, yaitu: (i) pendidikan sebagai hak sipil dan politik mensyaratkan pemerintah untuk mengijinkan pendirian sekolah-sekolah yang menghargai kebebasan terhadap pendidikan dan dalam pendidikan; (ii) pendidikan sebagai hak sosial dan ekonomi mensyaratkan pemerintah untuk menjamin pendidikan wajib dan tanpa biaya bagi anak usia sekolah; dan (iii) pendidikan sebagai hak budaya mensyaratkan dihargainya keragaman, khususnya hak-hak bagi kelompok minoritas dan penduduk asli.
- b. **Accessibility (keterjangkauan)**, berarti pemerintah harus menghapuskan praktik-praktik diskriminasi dan menjamin pelaksanaan hak asasi manusia secara berkala. Keterjangkauan itu berkenaan dengan jenjang pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan tinggi. Dalam hal ini pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakan pendidikan wajib dan tanpa biaya bagi seluruh anak usia sekolah.
- c. **Acceptability (keberterimaan)**, mensyaratkan penjaminan minimal mengenai mutu pendidikan. Penjaminan tersebut harus ditetapkan, dimonitor, dan dipertegas oleh pemerintah melalui sistem pendidikan, baik pada institusi pemerintah maupun swasta. Keberterimaan juga terkait bentuk dan substansi pendidikan harus mudah diterima oleh peserta didik.
- d. **Adaptability (kebersesuaian)**, mensyaratkan sekolah untuk tanggap terhadap kebutuhan setiap peserta didik. Pendidikan harus fleksibel sehingga mampu beradaptasi dengan kebutuhan masyarakat dan komunitas yang selalu berubah.

C. PEMBAHASAN

1. Kebijakan Pendidikan Nasional Era Pemerintahan SBY

Sejak reformasi bergulir, terjadi perubahan besar dalam dunia pendidikan di Indonesia. Era reformasi memberikan ruang yang cukup luas bagi perumusan kebijakan-kebijakan pendidikan baru yang lebih reformatif. Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, misalnya, telah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia

¹⁵ Katarina Tomasevski, Manual on Right-Based Education, dalam Mahdiansyah, *Kajian Pelaksanaan Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Di Indonesia*, Jakarta: 2012, hlm. 5.

potensial. Undang-Undang ini mengubah sistem pendidikan dari sentralistik menjadi desentralistik. Kurikulum pendidikan juga bukan lagi hafalan seperti dikritik Paulo Freire, yaitu ala *banking*, namun berubah menjadi kurikulum berbasis kompetensi.

Kebijakan pendidikan nasional masa pemerintahan SBY tampak dalam Rencana Strategis Pembangunan Pendidikan Nasional (Renstra), yaitu Renstra 2005-2009 (Kabinet Indonesia Bersatu I) dan Renstra 2010-2014 (Kabinet Indonesia Bersatu II). Kebijakan yang termuat dalam Renstra tidak dapat dilepaskan dari desain besar pembangunan Indonesia, yaitu dokumen resmi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025. Dengan mengacu pada RPJPN 2005-2025, pemerintah kemudian menyusun Rencana Pembangunan Pendidikan Nasional Jangka Panjang (RPPNJP) 2005-2025. Sesuai RPPNJP, pembangunan pendidikan di Indonesia mempunyai empat tema pokok meliputi: peningkatan kapasitas dan modernitas (2005-2009), penguatan layanan pendidikan (2010-2015), penguatan daya saing regional (2015-2020), serta penguatan daya saing internasional (2020-2025).¹⁶

Implementasi RPPNJP 2005-2025 diwujudkan dalam beberapa program seperti meningkatkan pelaksanaan wajib belajar (wajar) pendidikan dasar 9 tahun dan Bantuan Operasional Sekolah.

a. Meningkatkan pelaksanaan wajar pendidikan dasar 9 tahun

Indonesia telah melaksanakan wajar pendidikan dasar 9 tahun lebih dari 10 tahun. Dalam Renstra 2005-2009, program wajar merupakan kebijakan yang menjadi prioritas utama. Tujuan pelaksanaan wajar pendidikan dasar 9 tahun adalah memberikan pelayanan kepada anak bangsa untuk memasuki pendidikan dasar yang bermutu dan terjangkau. Pendidikan dasar formal merupakan pondasi bagi jenjang pendidikan formal selanjutnya. Pendidikan dasar memberikan tiga kemampuan dasar, yaitu membaca, menulis dan berhitung. Karena alasan itulah, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Secara rinci Pasal 34 ayat (2) menjelaskan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, sedangkan ayat (3) menyebutkan bahwa wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Artinya, pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan pelayanan pendidikan dasar bagi seluruh peserta didik pada tingkat SD dan SMP. Sedangkan orang

¹⁶ Darmaningtyas dan Edi Subkan, *Manipulasi Kebijakan Pendidikan*, Jakarta: Resist Book, 2012, hlm. 2.

tua wajib memberikan pendidikan dasar bagi anaknya seperti tercantum dalam Pasal 7 ayat (2). Kewajiban masyarakat adalah memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan (Pasal 9).

Wajib belajar sudah menjadi prioritas kebijakan pemerintah sejak tahun 1970. Keluarnya Instruksi Presiden No. 10 Tahun 1973 telah mendorong pemerintah meningkatkan pembangunan sarana pendidikan dasar. Tahun 1983, pemerintah mencanangkan program wajar pendidikan dasar 6 tahun.¹⁷ Kesuksesan wajar pendidikan dasar 6 tahun mendorong pemerintah melanjutkan program wajar pendidikan dasar menjadi 9 tahun. Program ini didasari konsep pendidikan untuk semua, artinya penyediaan akses pendidikan yang sama bagi semua anak bangsa tanpa diskriminasi. Target wajar tidak hanya sebatas pencapaian angka partisipasi sekolah maksimal, namun juga peningkatan kualitas mutu pendidikan dasar. Dari program ini diharapkan terjadi peningkatan mutu pendidikan anak untuk bekal hidup di masyarakat.

Program wajar pendidikan dasar 9 tahun sangat bermanfaat bagi masyarakat miskin. Dengan biaya pendidikan yang terjangkau, akan membuka kesempatan bagi anak usia sekolah dari keluarga miskin untuk mengenyam pendidikan dasar. Pelaksanaan program wajar didukung pemberian BOS. BOS yang dimulai sejak bulan Juli 2005 telah berperan dalam percepatan program wajar pendidikan dasar 9 tahun.

b. Program BOS

Secara umum, BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat dalam pembiayaan pendidikan dalam rangka program wajar pendidikan dasar 9 tahun yang bermutu. Sedangkan secara khusus, program BOS bertujuan untuk:

1. Membebaskan pungutan bagi seluruh siswa SD/SDLB negeri dan SMP/SMPLB/SMPT negeri dari biaya operasional sekolah, kecuali pada rintisan sekolah bertaraf internasional (RSBI) dan sekolah bertaraf internasional (SBI). Sumbangan bagi RSBI dan SBI harus tetap mempertimbangkan fungsi pendidikan sebagai kegiatan nirlaba sehingga sumbangan tidak boleh berlebih.
2. Membebaskan pungutan seluruh siswa miskin di tingkat pendidikan dasar dari seluruh pungutan dalam bentuk apapun, baik di sekolah negeri maupun swasta.
3. Meringankan beban biaya operasional sekolah bagi siswa di sekolah swasta.

¹⁷ Bappenas, *Evaluasi Pelaksanaan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun*, Jakarta: Bappenas, 2009: 17.

Sasaran program BOS adalah semua SD, SMP, termasuk SMPT dan tempat kegiatan belajar mandiri (TKBM) yang diselenggarakan oleh masyarakat, baik negeri maupun swasta di seluruh provinsi di Indonesia. Program kejar paket A dan B tidak termasuk sasaran dari program BOS. Pendanaan BOS dihitung dari banyaknya murid yang ada di sekolah. Sejak tahun 2009, dana BOS naik dari tahun sebelumnya menjadi Rp400.000 per murid per tahun untuk SD/SDLB di kota dan Rp397.000 per murid per tahun untuk SD di kabupaten, sedangkan untuk SMP/SMPLB/SMPT di kota mendapat Rp575.000 per murid per tahun dan di kabupaten mendapat Rp570.000 per murid per tahun. Kemudian pada tahun anggaran 2012, besar biaya satuan BOS yang diterima sekolah kembali mengalami kenaikan, yakni SD/SDLB Rp580.000 per murid per tahun, sedangkan SMP/SMPLB sebesar Rp710.000 per murid per tahun.

Mulai tahun 2011 terjadi kebijakan pengalihan penyaluran dana BOS. Dana BOS yang selama ini dianggarkan melalui anggaran Kementerian Pendidikan Nasional akan dipindahkan ke dana penyesuaian, dimana dana BOS tersebut akan disalurkan langsung dari kas negara ke kas daerah. Selanjutkan akan disalurkan langsung ke rekening sekolah sesuai mekanisme APBD.

Mekanisme pemberian dana BOS tahun anggaran 2012, diberikan selama 12 bulan untuk periode Januari sampai Desember 2012, yaitu semester 2 tahun pelajaran 2011/2012 dan semester 1 tahun pelajaran 2012/2013. Penyaluran dana dilakukan setiap 3 bulan, yaitu periode Januari-Maret, April-Juni, Juli-September dan Oktober-Desember. Khusus untuk sekolah di daerah terpencil, penyaluran dana BOS dilakukan setiap 6 bulan. Penetapan daerah terpencil dilakukan melalui Peraturan Menteri Keuangan secara khusus, atas usulan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan.

Secara teknis, BOS merupakan program yang menyediakan dana untuk biaya nonpersonalia. Namun, dana BOS memungkinkan digunakan untuk membiayai kegiatan lain yang termasuk biaya personalia dan biaya investasi. Adapun rincian penggunaan dana BOS adalah sebagai berikut:¹⁸

1. Pembelian/penggandaan buku teks pelajaran, yaitu untuk mengganti yang rusak atau untuk memenuhi kekurangan.
2. Pembiayaan seluruh kegiatan dalam rangka penerimaan siswa baru, yaitu biaya pendaftaran, penggandaan formulir, administrasi pendaftaran, dan pendaftaran ulang, pembuatan spanduk sekolah bebas pungutan, serta kegiatan lain yang berkaitan langsung dengan kegiatan tersebut (misalnya untuk fotokopi, konsumsi panitia, dan uang lembur dalam rangka penerimaan siswa baru, dan lainnya yang relevan);

¹⁸ Bantuan Operasional Sekolah Dalam Rangka Wajib Belajar 9 Tahun yang Bermutu, <http://bos.kemdiknas.go.id/home/penggunaanKomponen/pengantar>, diakses 29 Juli 2013.

3. Pembiayaan kegiatan pembelajaran remedial, PAKEM, pembelajaran kontekstual, pembelajaran pengayaan, pemantapan persiapan ujian, olahraga, kesenian, karya ilmiah remaja, pramuka, palang merah remaja, Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) dan sejenisnya (misalnya untuk honor jam mengajar tambahan di luar jam pelajaran, biaya transportasi dan akomodasi siswa/guru dalam rangka mengikuti lomba, fotokopi, membeli alat olah raga, alat kesenian dan biaya pendaftaran mengikuti lomba);
4. Pembiayaan ulangan harian, ulangan umum, ujian sekolah dan laporan hasil belajar siswa (misalnya untuk fotokopi/penggandaan soal, honor koreksi ujian dan honor guru dalam rangka penyusunan rapor siswa);
5. Pembelian bahan-bahan habis pakai seperti buku tulis, kapur tulis, pensil, spidol, kertas, bahan praktikum, buku induk siswa, buku inventaris, langganan koran/majalah pendidikan, minuman dan makanan ringan untuk kebutuhan sehari-hari di sekolah, serta pengadaan suku cadang alat kantor;
6. Pembiayaan langganan daya dan jasa, yaitu listrik, air, telepon, internet, modem, termasuk untuk pemasangan baru jika sudah ada jaringan di sekitar sekolah. Khusus di sekolah yang tidak ada jaringan listrik, dan jika sekolah tersebut memerlukan listrik untuk proses belajar mengajar di sekolah, maka diperkenankan untuk membeli genset;
7. Pembiayaan perawatan sekolah, yaitu pengecatan, perbaikan atap bocor, perbaikan sanitasi/WC siswa, perbaikan pintu dan jendela, perbaikan mebelier, perbaikan sanitasi sekolah, perbaikan lantai ubin/keramik dan perawatan fasilitas sekolah lainnya;
8. Pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan tenaga kependidikan honorer. Untuk sekolah SD diperbolehkan untuk membayar honor tenaga yang membantu administrasi BOS;
9. Pengembangan profesi guru seperti pelatihan, KKG/MGMP dan KKKS/ MKKS. Khusus untuk sekolah yang memperoleh hibah/*block grant* pengembangan KKG/MGMP atau sejenisnya pada tahun anggaran yang sama tidak diperkenankan menggunakan dana BOS untuk peruntukan yang sama;
10. Pemberian bantuan biaya transportasi bagi siswa miskin yang menghadapi masalah biaya transportasi dari dan ke sekolah, seragam, sepatu/alat tulis sekolah bagi siswa miskin yang menerima Bantuan Siswa Miskin. Jika dinilai lebih ekonomis, dapat juga untuk membeli alat transportasi sederhana yang akan menjadi barang inventaris sekolah (misalnya sepeda, perahu penyeberangan, dan lain-lain);
11. Pembiayaan pengelolaan BOS seperti alat tulis kantor (tinta *printer*, CD dan *flash disk*), penggandaan, surat-menjurut, insentif bagi bendahara

- dalam rangka penyusunan laporan BOS dan biaya transportasi dalam rangka mengambil dana BOS di bank/PT Pos;
12. Pembelian komputer (*desktop/work station*) dan *printer* untuk kegiatan belajar siswa, masing-masing maksimum 1 unit dalam satu tahun anggaran;
 13. Bila seluruh komponen 1 s.d 12 di atas telah terpenuhi pendanaannya dari BOS dan masih terdapat sisa dana, maka sisa dana BOS tersebut dapat digunakan untuk membeli alat peraga, media pembelajaran, mesin ketik, peralatan UKS dan mebel sekolah.

2. Pemenuhan Hak Pendidikan Bagi Masyarakat Miskin

Pembangunan pendidikan memprioritaskan pada perluasan dan pemerataan akses pendidikan dasar. Salah satu program pemerintah untuk mendorong pemerataan akses pendidikan adalah wajar pendidikan dasar 9 tahun. Program wajar pendidikan dasar 9 tahun memberikan kesempatan yang terbuka bagi semua anak usia sekolah untuk menempuh pendidikan dasar. Anak-anak usia sekolah memang harus dikondisikan sehingga menjadi bagian penting dari program ini. Dengan pencanangan program wajar pendidikan dasar 9 tahun, diharapkan terjadi pemerataan dan perluasan pendidikan khususnya bagi anak dari keluarga miskin. Program wajar pendidikan dasar 9 tahun yang dimulai tahun 1994 mempunyai target seluruh anak Indonesia berpendidikan minimal setara SMP dengan mutu baik. Program ini diharapkan selesai pada 2003/2004. Namun, krisis ekonomi yang melanda bangsa kita menyebabkan target tersebut tidak tercapai, sehingga target penuntasan wajar 9 tahun disesuaikan menjadi tahun 2008/2009.

Salah satu indikator keberhasilan program wajar pendidikan dasar 9 tahun dapat dilihat dari angka partisipasi sekolah yaitu APK dan APM SD/SDLB dan SMP/MTs/SMPLB mengalami kenaikan dan angka buta aksara penduduk usia 15 tahun ke atas turun. APK adalah proporsi anak sekolah pada suatu jenjang tertentu dalam kelompok usia yang sesuai dengan jenjang pendidikan tersebut. APK menunjukkan tingkat partisipasi penduduk secara umum di suatu tingkat pendidikan.¹⁹ Sedangkan APM adalah proporsi anak sekolah pada satu kelompok usia tertentu yang bersekolah pada jenjang yang sesuai dengan kelompok usianya. APM menunjukkan partisipasi sekolah penduduk usia sekolah di tingkat pendidikan tertentu.²⁰ Baik APK maupun APM merupakan indikator untuk mengukur daya serap penduduk usia sekolah di masing-masing tingkat pendidikan.

¹⁹ Angka Partisipasi Kasar, http://www.datastatistikindonesia.com/portal/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=711, diakses 20 Agustus 2013.

²⁰ Angka Partisipasi Murni, http://www.datastatistikindonesia.com/portal/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=712, diakses 20 Agustus 2013.

Sesuai Renstra 2005-2009, target awal penuntasan program wajar pendidikan dasar 9 tahun, APM SD dipertahankan pada tingkat 94 persen sampai tahun 2009, sedangkan APK SMP/MTs diperluas hingga mencapai 97,4 persen atau APM 75,5 persen, dan angka buta aksara penduduk usia 15 tahun ke atas turun hingga 5 persen. Selain itu, pemerintah mendorong penuntasan wajar pendidikan dasar 9 tahun melalui penambahan jumlah lulusan SMP/MTs setiap tahunnya sehingga akan mendorong perluasan pendidikan menengah atas.

Capaian APK dan APM pada awal tahun 2005, dan target yang dicapai pada 2009 ditunjukkan dalam tabel berikut:

Tabel 1

Target Capaian APS dan APM Tahun 2005 dan 2009

Jenjang Pendidikan (Formal)	Awal (2005)		Target Awal (2009)	
	APK	APM	APK	APM
SD/MI	106.63	93.25	110.35	94.37
SMP/MTs	82.09	65.37	81.09	67.40
SMA/MA	55.21	43.50	62.37	45.06
Perguruan Tinggi	11.06	8.71	14.59	10.30

Sumber: diolah dari data BPS RI, Susenas 2003-2012, http://www.bps.go.id/tabs_sub/view.php?table=1&daftar=1&id_subjek=28 diakses 16 Juli 2013.

Pada awal masa pemerintahan SBY, pembangunan pendidikan mengalami kemajuan. Upaya memberikan kesempatan kepada semua anak usia sekolah agar dapat menikmati pendidikan dasar menunjukkan hasil yang menggembirakan. Dari sisi akses, partisipasi pendidikan anak usia sekolah mengalami peningkatan. Baik APK maupun APM tingkat SD/MI secara nasional meningkat secara signifikan. Seperti ditunjukkan Tabel 1 bahwa tahun 2009 APK SD telah mencapai angka lebih dari 100 persen. Angka ini meningkat menjadi 110.35 persen tahun 2009. Target mempertahankan APK pada tingkat 94 persen sudah tercapai saat itu. Demikian juga APM juga meningkat dari 93.25 persen tahun 2005 menjadi 94.37 persen tahun 2009. Apabila peningkatan angka ini dapat dipertahankan, maka Indonesia diperkirakan akan berhasil mencapai tujuan MDGs bidang pendidikan pada 2015. Peningkatan yang terjadi baik pada APK maupun APM SD/MI mencerminkan kebijakan pemerintah yang terus berkelanjutan untuk meningkatkan akses ke jenjang pendidikan dasar.

Di samping keberhasilan meningkatnya APK maupun APM tingkat SD/MI, pada periode ini masih terjadi fenomena *early entry*. Fenomena yang telah berlangsung selama beberapa tahun berkontribusi pada sulitnya mencapai APM 100 persen pada tingkat SD/MI. Hal ini disebabkan sebagian anak usia 6

tahun ke bawah sudah mulai masuk SD/MI. Bahkan sebagian anak usia di 12 tahun sudah berada di tingkat SMP/MTs.

Peningkatan APM SD/MI ternyata diikuti dengan peningkatan APM SMP/MTs. Tahun 2009 APM SMP/MTs berada pada tingkat 67.40 persen. Angka ini meningkat dari tahun 2005 yang hanya berkisar di angka 65.37 persen. Meskipun belum mencapai target yang diharapkan, yaitu sebesar 97.4 persen, namun kenaikan APM SPM/MTs menunjukkan upaya pemerintah dan masyarakat dalam memajukan pendidikan. APM SMP/MTs yang jauh dari target awal disinyalir penyebabnya adalah masih terdapat lulusan SD/MI yang tidak melanjutkan sekolah ke jenjang yang lebih tinggi. Beberapa faktor yang turut berpengaruh antara lain: faktor ekonomi terkait biaya pendidikan yang tidak terjangkau oleh kalangan miskin, dan kebutuhan keluarga yang semakin meningkat menyebabkan anak didorong untuk membantu orang tuanya bekerja. Selain itu, faktor geografis juga mempengaruhi keinginan anak untuk sekolah, misalnya jarak sekolah yang jauh tanpa adanya dukungan sarana angkutan umum untuk menjangkau sekolah.

Target pendidikan dasar memang tercapai namun tingkat partisipasi siswa mulai tingkat SMP sampai Perguruan Tinggi semakin menurun. Seperti ditunjukkan dalam Tabel 1, APM tahun 2009 pada jenjang SD sebesar 94.37 persen, SMP 67.40 persen, SMA 41.06 persen, dan Perguruan Tinggi 10.30 persen. Kondisi ini diperkuat dengan laporan UNDP tentang angka harapan tahun belajar Indonesia yang terus stagnan dalam tiga tahun terakhir. Data UNDP menyebutkan tingkat ekspektasi tahun belajar Indonesia tetap berada pada level 12,9 pada 2010, 2011, 2012. Artinya penduduk Indonesia memiliki harapan sekolah selama 12,9 tahun atau hanya mencapai sekolah menengah pertama.²¹ Salah satu faktor yang disinyalir menjadi penyebabnya adalah meningkatnya jumlah siswa putus sekolah. Tahun 2011, dari 100 persen siswa masuk SD, hanya 70 persen yang melanjutkan ke jenjang SMP, 21 persen masuk ke SMA dan siswa yang meneruskan ke perguruan tinggi hanya 4,4 persen.²²

²¹ Indikator Pendidikan 1994-2012, http://www.bps.go.id/tabs_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subjek=28 diakses 16 Juli 2013.

²² Mendikbud Canangkan Gerakan Anti Drop Out, <http://www.metrotvnews.com/metronews/read/2013/02/09/3/129759/Mendikbud-Canangkan-Gerakan-Anti-Drop-Out>, diakses 11 Juli 2013.

Tabel 2
Capaian Angka Buta Huruf Tahun 2005-2012

Angka Buta Huruf	Capaian Awal (2005)	Target Awal (2009)	Capaian (2012)
Usia 10 tahun ke atas	8.09	6.59	6.16
Usia 15 tahun ke atas	9.09	7.42	6.90

Program BOS sangat berperan secara signifikan dalam percepatan pencapaian program wajar pendidikan dasar 9 tahun. Kegiatan BOS diarahkan pada pencapaian sasaran wajar seluruh anak Indonesia. Pada 2008, BOS yang disalurkan mencapa Rp11,9 triliun untuk 42 juta siswa sekolah SD/MI/ setara dan SMP/MTs/setara serta Rp358,3 miliar untuk BOS buku. Dana BOS rata-rata per siswa tingkat SD Rp254.000/siswa/tahun, sedangkan untuk SMP sebesar Rp354.000/siswa/tahun.²⁴ Sampai akhir tahun, program BOS telah membebaskan sebanyak 70,3 persen siswa SD/MI dan SMP/MTs dari pungutan biaya operasional dan semua siswa miskin bebas dari pungutan

miskin. BOS yang pada awalnya dianggap sebagian masyarakat sebagai program pendidikan gratis ternyata sebaliknya.

Selain itu, ada sekolah swasta yang tidak mau menerima dana BOS dengan alasan jumlahnya terlalu kecil dibandingkan kebutuhan mereka dan prosedur birokrasi pelaksanaan dan pelaporan BOS dianggap merepotkan pihak sekolah. Di Jakarta tahun 2009, sebanyak 176 sekolah swasta menolak BOS. Lain lagi dengan sekolah bertaraf internasional. Saat itu, sekolah-sekolah tersebut mempunyai pengecualian dalam program BOS. Sekolah bertaraf internasional yang mendapatkan dana BOS, tetap diperbolehkan melakukan pungutan karena alasan untuk mencapai standar internasional dibutuhkan biaya yang cukup besar. Kenyataan ini mencerminkan pemerintah kurang berpihak pada sekolah-sekolah yang menampung kalangan menengah ke bawah.

Dari segi penyaluran dana, sering terjadi keterlambatan penyaluran dana BOS. Verifikasi data siswa terbaru, lamanya penunjukkan penanggung jawab di tingkat provinsi, kabupaten dan kota menjadi menyebabkan keterlambatan dana BOS. Hal ini tentunya sangat merugikan sekolah penerima dana BOS karena banyak aktivitas di sekolah yang masih mengandalkan dari dana BOS. Selain itu, program BOS rawan penyimpangan. Temuan BPK Perwakilan Jakarta atas tujuh SD dan SMP tentang kerugian negara sebesar Rp5,7 miliar merupakan salah satu bukti adanya penyimpangan dalam pengelolaan dana BOS. Sebelumnya, tahun 2007, BPK RI juga telah menemukan penyimpangan dana BOS pada 2.054 sekolah dari 3.237 sampel sekolah yang diperiksa. Nilai penyimpangan yang terjadi sebesar Rp28,1 miliar.²⁷ Banyak terjadinya penyimpangan dana BOS disebabkan rendahnya transparansi, akuntabilitas dan partisipasi masyarakat dalam pengelolaannya.

D. PENUTUP

Pembangunan pendidikan pada era pemerintahan SBY mengalami kemajuan. Upaya pemenuhan hak atas pendidikan terutama bagi masyarakat miskin menunjukkan hasil yang menggembirakan. Dari sisi akses, partisipasi pendidikan anak usia sekolah mengalami peningkatan. Target pemenuhan layanan pendidikan dasar tercapai. Permasalahannya, pencapaian target pendidikan dasar tidak diikuti peningkatan tingkat partisipasi siswa pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Angka partisipasi siswa mulai tingkat SMP sampai Perguruan Tinggi semakin menurun. Salah satu faktor yang disinyalir menjadi penyebabnya adalah meningkatnya jumlah siswa putus sekolah.

²⁷ Dana BOS Rawan Penyelewengan? <http://www.menkokesra.go.id/content/dana-bos-rawan-penyelewengan>, diakses 21 Agustus 2013.

Program BOS yang digulirkan untuk mempercepat pencapaian wajar pendidikan dasar 9 tahun telah menjadi instrumen yang cukup efektif untuk menekan angka putus sekolah dan menurunkan angka siswa yang tidak melanjutkan sekolah. Dana BOS meringankan biaya pendidikan sekolah terutama bagi siswa dari keluarga miskin. Namun di sisi lain, program BOS menuai beberapa permasalahan. Dari segi jumlah dana, sejumlah sekolah merasa dana BOS belum memadai untuk membiayai kebutuhan pembelajaran yang berkualitas. Dari segi birokrasi, prosedur pelaksanaan dan pelaporan dana BOS dianggap merepotkan pihak sekolah, sementara jumlah dana BOS tidak sebanding dengan kebutuhan pendidikan berkualitas. Dari segi penyaluran dana, sering terjadi keterlambatan penyaluran dana BOS. Terakhir program BOS rawan penyimpangan.

Keberhasilan pencapaian wajar pendidikan dasar 9 tahun harus diikuti dengan peningkatan wajar pendidikan dasar 12 tahun. Upaya ini dilakukan guna menciptakan angkatan kerja yang lebih berkualitas sehingga mampu bersaing di dunia kerja. Dalam hal ini pemerintah bersama dengan orang tua dan masyarakat harus mempunyai komitmen yang tinggi untuk mendukung peningkatan akses pendidikan pada jenjang yang lebih tinggi. Sementara DPR sesuai dengan fungsi anggaran, mengawasi pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah bidang pendidikan sehingga akan menekan resiko penyimpangan anggaran.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alifuddin, Moh., *Reformasi Pendidikan, Strategi Inovatif Peningkatan Mutu Pendidikan*, Jakarta: Magnascript Publishing, 2012.
- Bappenas, *Evaluasi Pelaksanaan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun*, Jakarta: Bappenas, 2009.
- Bappenas, *Laporan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium Di Indonesia Tahun 2011*, Jakarta: Bappenas, 2011.
- Darmaningtyas dan Edi Subkan, *Manipulasi Kebijakan Pendidikan*, Jakarta: Resist Book, 2012, hlm. 2.
- Depdiknas, *Rencana Strategis Pembangunan Pendidikan Nasional 2005-2009*, Jakarta: Depdiknas, 2005.
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, *Rencana Strategis Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan 2010-2014*, Jakarta: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2013.
- Muarif, *Liberalisasi Pendidikan*, Yogyakarta: Pinus Book Publisher, 2008.
- Rembangy, Mustafa, *Pendidikan Transformatif: Pergulatan Kritis Merumuskan Pendidikan Di Tengah Pusara Globalisasi*, Yogyakarta: 2008.
- Suharto, Suparlan, *Filsafat Pendidikan*, Yogyakarta: Ar-Ruzz, 2006.
- Wisodo, Bambang, *Pendidikan Bergerak dari Titik Nadir, dalam H.A.R. Tilaar, Standarisasi Pendidikan Nasional: Sutu Tinjauan Kritis*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2012.
- Yamin, Moh., *Menggugat Pendidikan Indonesia: Belajar dari Paulo Freire dan Ki Hajar Dewantara*, Jogjakarta: Ar-Ruzz Media, 2009.

Jurnal dan Artikel

- Chapman, Audrey R., Indikator dan Standar Untuk Pemantauan Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, *Jurnal HAM: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*, No.1 Vol.1, Oktober 2003.

Mahdiansyah, *Kajian Pelaksanaan Pemenuhan Hak Atas Pendidikan Di Indonesia*, Jakarta: 2012.

Peraturan Perundang-undangan

Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.

Internet

Angka Partisipasi Murni, http://www.datastatistikindonesia.com/portal/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=712, diakses 20 Agustus 2013.

Angka Partisipasi Kasar, http://www.datastatistikindonesia.com/portal/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=711, diakses 20 Agustus 2013.

Bantuan Operasional Sekolah Dalam Rangka Wajib Belajar 9 Tahun yang Bermutu, <http://bos.kemdiknas.go.id/home/penggunaanKomponen/pengantar>, diakses 29 Juli 2013.

Dana BOS Rawan Penyelewengan? <http://www.menkokesra.go.id/content/dana-bos-rawan-penyelewengan>, diakses 21 Agustus 2013.

Capaian Program BLT, Raskin, BOS, Jamkesmas dan PKH Tahun 2008 dan Awal Tahun 2009, http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=3449, diakses 20 Agustus 2013.

Indikator Pendidikan 1994-2012, http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subjek=28 diakses 16 Juli 2013.

Jumlah Penduduk Miskin Maret Mencapai 28,07 Juta Orang, <http://www.bps.go.id/?news=1023>, diakses 29 Juli 2013.

Kualitas Pendidikan Indonesia (Refleksi 2 Mei), <http://edukasi.kompasiana.com/2013/05/03/kualitas-pendidikan-indonesia-refleksi-2-mei-552591.html>, diakses 11 Juli 2013.

Mendikbud Canangkan Gerakan Anti Drop Out, <http://www.metrotvnews.com/metronews/read/2013/02/09/3/129759/Mendikbud-Canangkan-Gerakan-Anti-Drop-Out>, diakses 11 Juli 2013.

UNDP: Indeks Pembangunan Manusia Indonesia Naik, www.tempo.co/read/news/2013/03/18/087467718/UNDP-Indeks-Pembangunan-Manusia-Indonesia-Naik, diakses 23 Juli 2013.

BAB V

SIKAP PEGAWAI TERHADAP PERUBAHAN DALAM REFORMASI BIROKRASI (STUDI DI LEMBAGA NEGARA X)

*Sulis Winurini**

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Perubahan merupakan sesuatu yang pasti terjadi di mana saja, kapan saja, dan akan dihadapi oleh siapa saja.¹ Salah satu perubahan besar yang pernah dihadapi bangsa Indonesia adalah krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997-1998. Krisis ekonomi yang sangat buruk mengakibatkan krisis multidimensi yang akhirnya memicu tuntutan reformasi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Kondisi pemerintahan pada saat itu dianggap sarat dengan praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) sehingga rakyat tidak mempercayai kinerja pemerintahan dan menuntut adanya perubahan. Pemerintah kemudian menanggapi tuntutan tersebut dengan mewujudkan reformasi di segala bidang yang dilakukan secara bertahap, termasuk salah satunya adalah mewujudkan reformasi birokrasi.²

Reformasi birokrasi merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan supaya menjadi lebih baik dan lebih bersih. Namun demikian, dalam perjalannya, reformasi birokrasi sempat mengalami ketertinggalan dibanding bidang lainnya. Untuk mengatasi permasalahan ini, pada tahun 2004, pemerintah menegaskan penerapan prinsip *clean government* dan *good government* di dalam reformasi birokrasi. Tujuannya adalah untuk menciptakan sistem pemerintahan yang baik dan bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), di samping juga untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Selanjutnya, pada tahun 2009, di dalam pidato kenegaraannya,

* Peneliti Bidang Kesejahteraan Sosial P3DI Lembaga X, e-mail: winurini@yahoo.com.

¹ Fitri, *Hubungan antara Gaya Pengambilan Keputusan Individu dan Penyebab Sikap Terhadap Perubahan Organisasi dengan Sikap Terhadap Perubahan Organisasi* (Depok: Fakultas Psikologi Universitas Indonesia, 2003), hlm. 1.

² "Jangan Remehkan Arsip" http://www.anri.go.id/4dm1n/data/artikel_data/424eb96c7d4b1e1897d59e16d8bc1d95.pdf, diakses pada tanggal 24 Juni 2013.

Presiden kembali menegaskan pelaksanaan reformasi gelombang kedua untuk lima tahun mendatang.³

Komitmen awal pemerintah terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi diwujudkan melalui penetapan Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi* sebagai pedoman pelaksanaan reformasi birokrasi bagi seluruh instansi pemerintah. Selain itu, reformasi birokrasi ditempatkan sebagai prioritas pertama dari sebelas prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) II 2010-2014.⁴ Penempatan reformasi birokrasi sebagai prioritas pertama ini dilandasi pemikiran bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi mendukung efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, di samping pencapaian sasaran pembangunan nasional serta percepatan penyelesaian berbagai masalah yang dihadapi dalam manajemen pemerintahan.⁵

Sebagai realisasinya, pada tahun 2011, seluruh kementerian dan lembaga (K/L) serta pemerintah daerah (Pemda) ditargetkan telah memiliki komitmen

untuk menerapkan reformasi birokrasi. Kemudian pada tahun 2014, seluruh K/L serta Pemda ditargetkan telah mampu menjalankan proses reformasi birokrasi secara bertahap dan berkelanjutan. Dengan demikian, birokrasi K/L ditargetkan diharapkan bisa menjawab tantangan di abad 21 dengan L/ apai beberapa tujuan, yaitu:⁶

1. mengurangi dan akhirnya menghilangkan setiap penyalahgunaan K/ wewenangan publik oleh pejabat di instansi yang bersangkutan; bi

2. menjadikan negara yang memiliki *most-improved bureaucracy*; pe

3. meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat; m

4. meningkatkan mutu perumusan dan pelaksanaan kebijakan/program 1. instansi;

5. meningkatkan efisiensi (biaya dan waktu) dalam pelaksanaan semua segi 2. tugas organisasi;

6. menjadikan birokrasi Indonesia antisipatif, proaktif, dan efektif dalam ya menghadapi globalisasi dan dinamika perubahan lingkungan strategis. ak

pabila berhasil, maka pada tahun 2025, birokrasi pemerintahan profesional dan berintegritas tinggi dapat diwujudkan dan Indonesia par

masuk kepada fase negara maju. Di sisi lain, apabila reformasi gagal

eraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi*.

ementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Reformasi birokrasi Dalam Berita* (Jakarta: Biro Hukum dan Humas Kementerian Pendayagunaan paratur Negara, 2010), hlm. 11.

ab 2: *Prioritas Nasional dan Prioritas Nasional Lainnya*. www.bappenas.go.id/get-file-server/node/10450/, diakses pada tanggal 24 Juni 2013.

eraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi*.

dilaksanakan, maka masyarakat akan kehilangan kepercayaan terhadap pemerintah, merasa antipasti, trauma dan pembangunan nasional akan terhambat.⁷

Salah satu penentu keberhasilan reformasi birokrasi adalah komitmen internal di dalam organisasi. Reformasi birokrasi menuntut perubahan organisasi yang akan dimulai dan dilakukan oleh individu-individu yang ada di dalam organisasi, yaitu pegawai pemerintah. Pegawai memiliki peran dalam menggerakkan roda organisasi, merealisasikan tujuan dan sasaran organisasi sesuai visi misi reformasi birokrasi. Peran pegawai di dalam perubahan organisasi sejalan dengan pernyataan Smith dan Eales White. Smith mengatakan bahwa individu mempengaruhi sukses atau tidaknya suatu perubahan, dan hanya individual yang dapat melakukan perubahan. Sementara Eales White mengatakan bahwa sikap individu dapat mempengaruhi kinerja dan efektivitas perubahan organisasi. Dengan demikian, pemahaman yang baik mengenai sikap dan perilaku pegawai dalam kaitannya dengan proses perubahan akan mempengaruhi kesuksesan reformasi birokrasi di dalam manajemen perubahan.⁸

Ketika menghadapi perubahan, setiap individu akan menunjukkan sikap dan reaksi tertentu. Galpin (1996) membedakan reaksi individu terhadap perubahan menjadi sikap atau reaksi yang efektif, yaitu mendukung perubahan, dan sikap atau reaksi yang tidak efektif, yaitu menolak perubahan.⁹ Menurut Robbins, sikap menolak terhadap perubahan dapat dipahami karena perubahan selalu mendatangkan ketidakpastian, sedangkan manusia tidak menyukai ketidakpastian.¹⁰ Terlebih ketika perubahan tersebut menyangkut sesuatu yang penting karena mempengaruhi tujuan-tujuan pribadi dan kebiasaan-kebiasaan yang ada selama ini, maka emosi manusia akan semakin berasksi.¹¹ Pada umumnya, pada diri mereka akan muncul perasaan cemas dan khawatir mengenai apakah perubahan akan sesuai dengan kepentingan mereka dan masa depan organisasi atau tidak.¹²

Bagaimana pegawai bersikap merupakan gambaran awal mengenai dukungan mereka terhadap perubahan yang ada di dalam reformasi birokrasi.

⁷ Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi*.

⁸ Fitri, *Hubungan antara Gaya Pengambilan Keputusan Individu dan Penyebab Sikap terhadap Perubahan Organisasi dengan Sikap Terhadap Perubahan Organisasi*. hlm. 3.

⁹ *Ibid.*, hlm. 4.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Faktor Emosi Dalam Proses Perubahan Organisasi*. <http://journal.unair.ac.id/filerPDF/04%20-%20Faktor%20Emosi%20dalam%20Proses%20Perubahan%20Organisasi.pdf>, diakses pada tanggal 24 Juni 2013.

¹² Fitri, *Hubungan Antara Gaya Pengambilan Keputusan Individu Dan Penyebab Sikap Terhadap Perubahan Organisasi Dengan Sikap Terhadap Perubahan Organisasi*. hlm. 5.

Keberhasilan organisasi melaksanakan reformasi birokrasi tergantung dari sejauhmana organisasi dapat mengatasi resistensi yang ditimbulkan oleh keinginan berubah dan proses perubahan di dalam reformasi birokrasi.¹³

2. Permasalahan

Reformasi yang telah dilakukan sejak tahun 1998 memang telah membawa Indonesia keluar dari krisis ekonomi, namun di sisi lain Indonesia belum mampu mewujudkan pemerintahan seperti apa yang diharapkan pada awal reformasi. Apabila dibandingkan dengan negara-negara di Asia, pemerintah Indonesia belum bersih dan bebas dari praktik Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Selain itu, pemerintah Indonesia belum mampu menyediakan pelayanan publik yang berkualitas dan kapasitas serta akuntabilitas kinerja birokrasi Indonesia masih banyak dikeluhkan masyarakat. Kondisi ini mencerminkan masih adanya permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama mengenai kualitas birokrasi.¹⁴

Sementara itu, sesuai dengan *Grand Design* Reformasi Birokrasi, pada tahun 2014 sudah ada target reformasi birokrasi yang harus dicapai oleh birokrasi pemerintah, yaitu penguatan dalam hal penyelenggaraan pemerintahan, kualitas pelayanan publik, kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi, serta profesionalisme SDM aparatur negara.¹⁵ Apabila dibandingkan dengan kondisi yang ada pada saat ini, perubahan yang harus dilakukan di dalam birokrasi pemerintahan bukanlah permasalahan sederhana karena menyangkut pola pikir dan budaya kerja birokrat. Kendati kompleks sekalipun, keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi merupakan pilihan terbaik bagi bangsa Indonesia, karena pembangunan nasional dan kemajuan negara menjadi taruhannya.

Menurut Yuwono dan Putra (2005), perubahan yang dilakukan oleh organisasi tidak selamanya berhasil sesuai dengan apa yang diinginkan. Johnson (1995) mengemukakan beberapa hasil penelitian seperti di bawah ini:¹⁶

1. Dari proses merger dan akuisisi, hanya 23% yang dapat mengembalikan biaya operasional;
2. Dari upaya peningkatan kualitas, hanya 43% yang menunjukkan kemajuan memuaskan;

¹³ Faktor Emosi Dalam Proses Perubahan Organisasi.<http://journal.unair.ac.id/filerPDF/04%20-%20Faktor%20Emosi%20dalam%20Proses%20Perubahan%20Organisasi.pdf>.

¹⁴ Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Faktor Emosi Dalam Proses Perubahan Organisasi.<http://journal.unair.ac.id/filerPDF/04%20-%20Faktor%20Emosi%20dalam%20Proses%20Perubahan%20Organisasi.pdf>.

3. Hanya 9% dari *software* utama yang berkembang dan aplikatif dalam organisasi secara umum menunjukkan hasil, sementara 31% gugur sebelum selesai, sedangkan 53% akan menghabiskan biaya yang membengkak.

Lebih lanjut dikatakan bahwa benang merah kegagalan perubahan organisasi ini pada umumnya dikarenakan adanya resistensi anggota organisasi.¹⁷ Oleh karena itu, organisasi perlu mengidentifikasi sikap anggotanya. Upaya tersebut penting dilakukan terutama pada saat persiapan pelaksanaan reformasi birokrasi untuk mengevaluasi intervensi birokrasi terhadap persiapan pelaksanaan reformasi birokrasi sekaligus untuk mengidentifikasi potensi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan reformasi birokrasi. Upaya ini kemudian menjadi acuan penyusunan strategi agar sesuai dengan kebutuhan anggota organisasi pada saat itu.

Lembaga X merupakan salah satu K/L yang berkomitmen melaksanakan reformasi birokrasi. Sama halnya seperti organisasi yang lain, untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi, identifikasi sikap pegawai menjadi kebutuhan utama bagi Lembaga X. Sesuai rumusan permasalahan ini, maka masalah yang muncul dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana penerapan kebijakan reformasi birokrasi di Lembaga X dan upaya apa saja yang sudah dilakukan untuk meningkatkan dukungan pegawai terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi?
2. Bagaimana sikap pegawai terhadap perubahan di dalam reformasi birokrasi di Lembaga X?

3. Tujuan

Tulisan ini bertujuan untuk:

1. Memberikan gambaran mengenai penerapan kebijakan reformasi birokrasi di Lembaga X, termasuk mengidentifikasi upaya untuk meningkatkan dukungan pegawai terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi;
2. Memberikan gambaran mengenai sikap pegawai terhadap perubahan di dalam reformasi birokrasi di Lembaga X.

B. LANDASAN TEORI

1. Kebijakan Reformasi Birokrasi

Reformasi birokrasi merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan, yang menyangkut aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan dan sumber

¹⁷ Ibid.

daya manusia.¹⁸ Reformasi birokrasi melibatkan penataan ulang suatu proses birokrasi dari tingkat tertinggi hingga tingkat terendah. Reformasi birokrasi memungkinkan adanya upaya revisi dan penciptaan regulasi, di samping juga upaya modernisasi berbagai kebijakan dan praktik manajemen serta upaya penyesuaian tugas dan fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru.¹⁹ Tampak bahwa reformasi birokrasi bukan permasalahan yang mudah dilakukan karena menuntut perubahan secara menyeluruh. Oleh karena itu, reformasi birokrasi harus dilakukan secara bertahap dimana setiap tahapannya memberikan perubahan dan perbaikan birokrasi ke arah yang lebih baik.

Tahapan-tahapan reformasi birokrasi dijelaskan dalam *Road Map* Reformasi Birokrasi. Pada periode tahun pertama, yaitu tahun 2010-2014, reformasi birokrasi diharapkan sudah berhasil mencapai penguatan pada beberapa hal berikut:²⁰

1. penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme;
2. kualitas pelayanan publik;
3. kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi;
4. profesionalisme SDM aparatur yang didukung oleh sistem rekrutmen dan promosi aparatur yang berbasis kompetensi, transparan, dan mampu mendorong mobilitas aparatur antardaerah, antarpusat, dan antara pusat dengan daerah, serta memperoleh gaji dan jaminan kesejahteraan yang sepadan.

Lebih spesifik lagi, ada 8 (delapan) area yang menjadi sasaran perubahan di dalam reformasi birokrasi, yaitu:²¹

1. Organisasi, di mana sasarannya adalah mewujudkan organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran;
2. Tata laksana, di mana sasarannya adalah mewujudkan sistem, proses dan prosedur kerja yang jelas, efektif, efisien, terukur, dan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*;
3. Sumber Daya Manusia Aparatur, di mana sasarannya adalah mewujudkan SDM aparatur yang berintegritas, netral, kompeten, *capable*, professional, berkinerja tinggi, dan sejahtera;

¹⁸ Bab 2: *Prioritas Nasional dan Prioritas Nasional Lainnya*. www.bappenas.go.id/get-file-server/node/10450/, diakses tanggal 24 Juni 2013.

¹⁹ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Reformasi Birokrasi Dalam Berita*, hlm.15.

²⁰ Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi.

²¹ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Reformasi Birokrasi Dalam Berita*, hlm. 14.

4. Peraturan Perundang-undangan, di mana sasarnya adalah mewujudkan regulasi yang lebih tertib, tidak tumpang tindih, dan kondusif;
5. Pengawasan, di mana sasarnya adalah meningkatnya penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan bebas KKN;
6. Akuntabilitas, di mana sasarnya adalah meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi;
7. Pelayanan publik, di mana sasarnya adalah pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat;
8. Budaya Kerja Aparatur, di mana sasarnya adalah mewujudkan birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi.

Apabila penekanan pencapaian pada periode tahun pertama adalah penguatan birokrasi pemerintah dengan fokus kepada 8 (delapan) area tersebut, maka pada periode tahun kedua, yaitu tahun 2015-2019, penekanan pencapaian adalah implementasi hasil-hasil yang dicapai pada lima tahun pertama. Pada periode lima tahun ketiga, yaitu tahun 2020-2024, pelaksanaan reformasi birokrasi lebih kepada melanjutkan reformasi birokrasi pada periode lima tahun kedua, yaitu dengan meningkatkan kapasitas birokrasi secara terus-menerus.²² Dengan demikian, pada tahun 2025, birokrasi Indonesia diharapkan telah mampu menghadapi tantangan jaman yang terus berubah dan kemudian mengantarkan Indonesia kepada fase negara maju.

2. Perubahan Organisasi

Menurut Judson dan Hage, perubahan organisasi adalah suatu upaya yang dilakukan untuk mengatasi *status quo* dalam organisasi, yang mempengaruhi pekerjaan dan lingkungan kerja dari tiap individu, dengan tujuan untuk mempertahankan diri dan mencapai kondisi yang lebih baik.²³ Menurut Kreitner dan Kinichi (2001), perubahan bisa disebabkan oleh faktor eksternal dan faktor internal. Faktor eksternal antara lain adalah karakteristik demografi karyawan, perkembangan teknologi, perubahan tuntutan pasar, tekanan sosial politik. Sementara itu faktor internal antara lain masalah tenaga kerja dan perilaku manajerial/ pengambil keputusan.²⁴

3. Sikap terhadap Perubahan Organisasi

Menurut Myers, sikap adalah reaksi evaluatif, baik yang bersifat menyenangkan ataupun tidak menyenangkan yang ditunjukkan dalam bentuk keyakinan, perasaan dan tingkah laku. Ajzen memiliki definisi yang hampir sama dengan definisi yang dikemukakan Myers. Menurutnya, sikap

²² Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi

²³ Fitri, *Hubungan antara Gaya Pengambilan Keputusan Individu dan Penyebab Sikap terhadap Perubahan Organisasi dengan Sikap terhadap Perubahan Organisasi*, hlm. 16.

²⁴ *Ibid.* hlm. 19.

merupakan kesiapan seseorang untuk bereaksi, baik itu menyenangkan maupun tidak menyenangkan. Ia menambahkan bahwa sikap memiliki objek evaluasi yaitu bisa berupa orang, institusi, peristiwa, atau objek lainnya. Menurut Sarwono, objek dan penilaian ini merupakan ciri khas dari sikap.²⁵

Mengacu pada definisi di atas, sikap pegawai terhadap perubahan organisasi dapat diartikan sebagai reaksi evaluatif pegawai, baik yang bersifat menyenangkan maupun tidak menyenangkan terhadap perubahan organisasi, yang ditunjukkan dalam bentuk keyakinan, perasaan dan tingkah laku. Lebih lanjut, Judson (2000) membagi sikap pegawai menjadi empat, yaitu:²⁶

1. Sikap menerima perubahan secara aktif;

Sikap menerima aktif ditandai oleh adanya kerjasama dari pihak pegawai karena kemauan sendiri atau karena tekanan dari pihak manajemen sehingga mereka antusias dalam menyelesaikan pekerjaan.

2. Sikap menerima perubahan secara pasif;

Apabila pegawai bekerja hanya karena diminta oleh atasan, bersikap tidak peduli dan kehilangan minat pada pekerjaannya, maka pegawai tersebut menerima perubahan dengan pasif.

3. Sikap menolak perubahan secara pasif;

Sikap menolak pasif ditunjukkan dengan mengerjakan pekerjaan sesedikit mungkin, protes dan tidak mau mempelajari hal baru.

4. Sikap menolak perubahan secara aktif.

Sikap menolak aktif ditandai dengan tindakan sabotase, sengaja melakukan kesalahan dalam bekerja hingga berhenti dari pekerjaan.

C. PEMBAHASAN

1. Penerapan Kebijakan Reformasi Birokrasi di Lembaga X

Reformasi birokrasi membawa perubahan bagi birokrasi pemerintahan. Melalui reformasi birokrasi, pemerintah mengambil tindakan untuk mengatasi permasalahan di dalam birokrasi. Hal ini sesuai dengan apa yang diungkapkan oleh Judson mengenai perubahan organisasi. Menurutnya, tujuan dari perubahan adalah untuk mengatasi *status quo* organisasi. Hage menyatakan bahwa tujuan dari perubahan organisasi adalah mempertahankan diri dengan lebih baik.²⁷ Sama halnya dengan tujuan reformasi birokrasi, perubahan dimaksudkan untuk mengubah birokrasi yang ada saat ini menjadi birokrasi yang lebih baik sehingga bisa mempertahankan dan menyesuaikan diri dengan tuntutan di abad 21.

²⁵ Sarlito Wirawan Sarwono, *Psikologi Sosial: Individu dan Teori-Teori Psikologi Sosial* (Jakarta: Balai Pustaka, 1997), hlm. 232.

²⁶ Fitri, *Hubungan antara Gaya Pengambilan Keputusan Individu dan Penyebab Sikap terhadap Perubahan Organisasi dengan Sikap terhadap Perubahan Organisasi*. hlm. 29.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 16.

Birokrasi yang menjadi pionir reformasi birokrasi adalah Kementerian Keuangan. Kementerian Keuangan menerapkan reformasi birokrasi pada tahun 2002. Langkah ini kemudian diikuti oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Mahkamah Agung (MA). Tahun 2008, BPK dan MA beserta Kemenkeu ditetapkan sebagai *pilot project* reformasi birokrasi. Hingga tahun 2010, tercatat ada 14 K/L yang sudah melaksanakan reformasi birokrasi.²⁸ Pada tahun 2011, seluruh K/L lain berkomitmen untuk melaksanakan reformasi birokrasi, begitupun dengan Lembaga X.

Layaknya sebuah organisasi, tuntutan berubah selalu dihadapi oleh X. Pelayanan yang diberikan oleh X mengikuti kebutuhan publik yang tidak selalu sama dari waktu ke waktu. Bagi X, publik tidak hanya berarti masyarakat dan mitra kerja, namun yang utama adalah lembaga legislasi. X adalah sistem pendukung lembaga legislasi sehingga setiap permasalahan yang dialami oleh lembaga legislasi, terutama berkaitan dengan kinerja, menjadi tantangan tersendiri bagi X. Dengan posisinya tersebut, tuntutan kerja X tidak hanya bersumber dari publik secara langsung, namun juga dari publik secara tidak langsung, yaitu publik yang menuntut optimalisasi kinerja lembaga legislasi. Artinya, dengan posisinya tersebut, X harus mampu beradaptasi dengan dinamika yang ada sehingga bisa memberikan dukungan prima kepada lembaga legislatif sekaligus memberikan pelayanan berkualitas kepada masyarakat dan mitra kerja.

Pada beberapa tahun terakhir, tuntutan publik mengenai perbaikan kinerja lembaga legislatif semakin meningkat. Hal ini tentunya menjadi masukan bagi X terkait dengan optimalisasi dukungan yang diberikan. Kebutuhan untuk meningkatkan kinerja sejalan dengan kebutuhan reformasi birokrasi mengingat sasaran dari reformasi birokrasi adalah mewujudkan birokrasi yang profesional dalam memberikan pelayanan berkualitas. Untuk memenuhi sasaran reformasi birokrasi tersebut, X mengidentifikasi adanya kesenjangan antara kondisi riil organisasi dengan kondisi harapan reformasi birokrasi. Kesenjangan kondisi tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut ini:²⁹

²⁸ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Reformasi Birokrasi Dalam Berita*, hlm. 12.

²⁹ *Road Map Reformasi Birokrasi Lembaga X*, 2012.

Tabel 1
Permasalahan Kritis Organisasi X

Area Perubahan	Kondisi Saat Ini	Kondisi Harapan Reformasi Birokrasi
Organisasi	<ul style="list-style-type: none"> • Dukungan keahlian yang diberikan organisasi X dirasa belum optimal oleh lembaga legislasi. 	Organisasi tepat fungsi dan tepat ukuran.
Tata Laksana	<ul style="list-style-type: none"> • Ketersediaan sejumlah SOP yang telah tersusun belum dapat dihubungkan secara efektif melalui prosedur kerja antar unit kerja organisasi. • Belum ada prosedur kerja yang ditetapkan secara resmi sehingga belum dapat menjadi komitmen setiap unit kerja untuk mengintegrasikan pekerjaannya. 	Sistem, proses dan prosedur kerja jelas, efektif, efisien, terukur dan sesuai dengan prinsip-prinsip <i>good governance</i> .
Sumber Daya Manusia Aparatur	<ul style="list-style-type: none"> • Penilaian negatif dari lembaga legislasi mengenai kualitas SDM Aparatur. • Kualitas kinerja SDM yang belum memadai di dalam unit kerja sehingga unit kerja terhambat menjalankan roda organisasi secara optimal. 	SDM aparatur yang berintegritas, netral, kompeten, capable, professional, berkinerja tinggi, dan sejahtera.
Peraturan Perundang-Undangan	<ul style="list-style-type: none"> • Substansi antara peraturan satu dengan yang lainnya masih banyak yang tumpang tindih. • Belum terlihat adanya standarisasi penyusunan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kebutuhan serta prioritas penyusunannya. • Standarisasi penomoran peraturan serta sistem pendokumentasi peraturan melalui teknologi mutakhir belum ada. • Mekanisme sosialisasi peraturan belum ada. 	Peraturan lebih tertib, tidak tumpang tindih dan kondusif.

Pengawasan	<ul style="list-style-type: none"> Hasil pengawasan hanya menjadi instrumen pencegahan dan perbaikan, namun belum sepenuhnya menjadi instrumen evaluasi untuk perbaikan kinerja organisasi. 	Penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan bebas KKN.
Akuntabilitas	<ul style="list-style-type: none"> Capaian kinerja organisasi masih belum optimal. 	Kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi meningkat.
Pelayanan Publik	<ul style="list-style-type: none"> Ada kesenjangan antara ekspektasi publik terhadap standar pelayanan yang diberikan organisasi akibat belum adanya standar pelayanan publik. Organisasi belum memiliki instrumen yang memadai untuk mengukur kualitas pelayanan unit kerja kepada publik. Persepsi dan citra buruk mengenai kinerja Lembaga Legislasi menjadi tantangan bagi X untuk memperbaiki citra Lembaga Legislasi. 	Pelayanan prima sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat.
Budaya Kerja Aparatur	<ul style="list-style-type: none"> Organisasi masih perlu meningkatkan budaya kerja yang terbuka akan perubahan 	Birokrasi dengan integritas dan kinerja yang tinggi terwujud.

Sumber: *Road Map Reformasi Birokrasi Lembaga X, 2012.*

Tabel tersebut menggambarkan bahwa kesenjangan kondisi terjadi di setiap area. Artinya, kebutuhan untuk mereformasi birokrasi muncul tidak hanya karena tuntutan eksternal, seperti tekanan sosial politik dari pemerintah, namun juga karena kondisi internal organisasi. Tabel selanjutnya akan menjelaskan langkah pemberian yang akan dilakukan oleh X mengatasi permasalahan kritis tersebut.

Tabel 2
Langkah Pemberian Organisasi

Area Perubahan	Langkah Pemberian	Sasaran
Organisasi	<ul style="list-style-type: none"> Restrukturisasi/penataan tugas pokok dan fungsi organisasi. Peningkatan kapasitas organisasi dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. 	Menurunkan tumpah tindih tugas pokok dan fungsi internal organisasi dan menguatnya unit kerja yang memberi dukungan keahlian kepada lembaga legislasi.

Sikap Pegawai terhadap Perubahan

Tata Laksana	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberian Peningkatan Efisiensi dan Efektivitas Proses Manajemen. • Peningkatan penggunaan Teknologi Informasi dan Komunikasi dalam Proses Penyelenggaraan Manajemen. 	Terciptanya peningkatan kapasitas organisasi dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya.
Sumber Daya Manusia Aparatur	<ul style="list-style-type: none"> • Perbaikan manajemen SDM melalui rekrutmen pegawai yang terbuka dan objektif, melakukan evaluasi jabatan dan analisa beban kerja, menyusun standar kompetensi jabatan, melakukan pemetaan kompetensi, menerapkan sistem penilaian kinerja individu, membangun dan mengembangkan database pegawai, mengembangkan diklat berbasis kompetensi. 	Mendapatkan SDM Aparatur yang professional pada bidangnya masing-masing.
Peraturan Perundang-Undangan	<ul style="list-style-type: none"> • Penyusunan Pedoman • Pembentukan Peraturan Perundangan. • Evaluasi/Assesmen Peraturan Perundang-Undangan yang ada. • Penyusunan Program Legislasi. • Penataan sistem administrasi, dokumentasi, dan sosialisasi peraturan perundang-undangan. • Pendidikan dan Pelatihan Tenaga Penyusun Peraturan Perundang-Undangan. 	Menjamin adanya kepastian, kejelasan, kemanfaatan, dan taat asas, serta mewujudkan <i>clean government and good governance</i> di lingkungan organisasi.
Pengawasan	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan kepatuhan terhadap pengelolaan keuangan negara. • Peningkatan efektifitas pengelolaan keuangan 	Meningkatkan kapasitas dan fungsi dari unit pengawasan internal, memperbaiki standar pengendalian

Akuntabilitas	Peningkatan Kualitas Kinerja Organisasi. Peningkatan Sistem Akuntabilitas Kinerja Organisasi.	Meningkatnya kualitas Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) organisasi dari sisi perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, dan evaluasi.
Pelayanan Publik	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan pelayanan publik. • Sosialisasi pedoman pembuatan standar pelayanan kepada semua unit yang ada. • Peningkatan Indeks Kepuasan Masyarakat. 	Menciptakan standar pelayanan yang berkualitas kepada lembaga legislasi, masyarakat, dan mitra kerja.
Budaya Kerja Aparatur	<ul style="list-style-type: none"> • Pengembangan organisasi yang mencakup pengembangan budaya organisasi dan perilaku organisasi. • Perubahan terhadap tata laksana organisasi. • Pendayagunaan sumber daya manusia agar efektif dan efisien, serta memiliki pola pikir dan budaya kerja yang positif. 	Menciptakan pola perilaku yang berintegritas tinggi, profesional, produktif, bertanggung jawab, dan mampu memberikan dukungan yang paripurna kepada lembaga legislasi serta mengurangi resiko kegagalan yang disebabkan kemungkinan timbulnya resistensi terhadap perubahan.

Sumber: *Road Map Reformasi Birokrasi Lembaga X*, 2012.

Tabel 2 menggambarkan langkah pembenahan X menghadapi reformasi birokrasi. Langkah pembenahan yang dipaparkan di atas mengacu pada permasalahan kritis yang ada di dalam Tabel 1. Mengacu pada Tabel 2, perubahan yang dibutuhkan oleh X, mungkin juga birokrasi lain, termasuk perubahan besar karena melibatkan perubahan di semua lini. Perubahan ini mencakup perubahan budaya kerja, perubahan level organisasi, perubahan struktur organisasi untuk memperbaiki pelayanan kepada anggota legislatif, mitra kerja dan masyarakat.³⁰

Meskipun penyusunan *Road Map* sudah disesuaikan dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 8 Tahun 2011, keberhasilan reformasi birokrasi bukanlah jaminan. Kunci dari keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi adalah komitmen internal organisasi. Untuk itu, X berupaya meningkatkan dukungan pegawai terhadap reformasi birokrasi. Keterbukaan pegawai menerima reformasi birokrasi dipandang sebagai sesuatu hal yang penting. Seperti yang dikatakan oleh Baron dan Byrne (2003), sikap yang kuat mampu memprediksikan tingkah laku. Ketika individu memiliki sikap

³⁰ Fitri, *Hubungan antara Gaya Pengambilan Keputusan Individu dan Penyebab Sikap terhadap Perubahan Organisasi dengan Sikap terhadap Perubahan Organisasi*. hlm. 23.

yang kuat terhadap isu-isu tertentu, mereka seringkali bertingkah laku konsisten dengan pandangan tersebut.³¹ Dengan demikian, ketika para pegawai memiliki sikap yang positif dan kuat terhadap reformasi birokrasi, bisa diprediksikan bahwa untuk selanjutnya mereka akan konsisten melaksanakan program-program kegiatan yang telah disusun di dalam *Road Map*.

Ada beberapa upaya yang dilakukan oleh Lembaga X untuk meningkatkan dukungan pegawai terhadap pelaksanaan reformasi birokrasi, yaitu:³²

1. Melaksanakan sosialisasi awal mengenai reformasi birokrasi melalui dialog terbuka yang dihadiri oleh seluruh pegawai. Pada acara ini, dilakukan diskusi interaktif antara pegawai dengan Tim Reformasi Birokrasi.
2. Melaksanakan kegiatan diskusi interaktif antara pejabat Eselon 2 dan Eselon 1 terkait reformasi birokrasi setiap seminggu sekali.
3. Melaksanakan Pelatihan *Change Management* yang dihadiri oleh Eselon 3 dan Eselon 4.
4. Memasang spanduk dan *banner* mengenai reformasi birokrasi di lingkungan kerja.

Upaya tersebut di atas menjadi fokus pelaksanaan reformasi birokrasi Lembaga X pada tahun 2012. Upaya tersebut menggunakan pendekatan pendidikan dan komunikasi. Menurut Kotter dan Schlesinger,³³ pendekatan pendidikan dan komunikasi memiliki keuntungan, yaitu apabila pegawai berhasil dipersuasi, maka kemungkinan besar mereka akan membantu melaksanakan perubahan.

2. Sikap Pegawai terhadap Reformasi Birokrasi

Dalam tahapan persiapan, tim reformasi birokrasi mengidentifikasi sikap pegawai terhadap reformasi birokrasi melalui serangkaian pengukuran sikap yang ditujukan kepada pegawai dan pejabat eselon. Hasil dari pengukuran tersebut adalah:³⁴

³¹ Robert A. Baron, Donn Byrne. *Psikologi Sosial Jilid 1 Edisi Kesepuluh* (Jakarta:Erlangga, 2003), hlm. 133.

³² *Road Map Reformasi Birokrasi Lembaga X*, 2012.

³³ Fitri, *Hubungan antara Gaya Pengambilan Keputusan Individu dan Penyebab Sikap terhadap Perubahan Organisasi dengan Sikap terhadap Perubahan Organisasi*. hlm. 35.

³⁴ Penelitian dilakukan oleh Tim Reformasi Birokrasi terhadap 200 orang pegawai pada tanggal 17, 18, dan 21 September 2012. Teknik pemilihan sampel adalah *stratified random sampling*, yaitu memilih sampel perwakilan di tiap kelompok populasi, dalam hlm. ini adalah tiap-tiap bagian. Sedangkan pengukurannya sendiri menggunakan kuesioner sikap perubahan yang dijabarkan berdasarkan teori sikap perubahan yang dikemukakan oleh Judson dan Galpin.

- a. Sebanyak 98% responden bersikap menerima perubahan;
- b. Sebanyak 84% responden menyatakan bahwa dirinya bersikap menerima perubahan secara aktif;
- c. Sebanyak 14,5%, responden menyatakan bahwa dirinya menerima perubahan secara pasif;
- d. Sebanyak 1,5% responden menyatakan bahwa dirinya menolak perubahan secara aktif;
- e. Tidak ada satu pun karyawan yang bersikap menolak aktif;
- f. Kemampuan dan kemauan berubah merupakan dua penyebab utama yang berpengaruh terhadap sikap pegawai terhadap perubahan.

Meskipun masih dalam tahap awal perubahan, pegawai bersikap positif terhadap perubahan yang dituntut oleh reformasi birokrasi. Menurut Robbins (2007), salah satu temuan yang paling banyak tercatat di dalam berbagai kajian terhadap perilaku individual dan organisasi adalah bahwa organisasi dan para anggotanya menentang perubahan.³⁵ Hal ini bisa dijelaskan melalui pernyataan George dan Jones (2001). Menurutnya, anggota organisasi memiliki skema yang digunakan untuk menginterpretasikan informasi yang datang serta memaknai apa yang terjadi di dalam organisasi. Ketika terjadi perubahan, individu mengalami diskrepansi atau ketidaksesuaian antara skema yang dimiliki dengan perubahan yang terjadi³⁶ sehingga mereka menentang perubahan. Berbeda dengan kasus di Lembaga X, sebagian besar pegawai terlihat menerima perubahan. Sikap yang demikian bisa disebabkan beberapa hal, salah satunya adalah kemungkinan adanya bias penelitian. Bias yang muncul berupa *faking good*, yaitu keinginan untuk mendapatkan penilaian yang baik dan karenanya tidak mengeluarkan sikap sebenarnya. Bias yang demikian akan muncul apabila para responden memiliki persepsi bahwa penilaian baik akan memberi pengaruh yang positif bagi diri mereka dan lingkungan mereka.

Selain mengenai bias penelitian, hal lain yang bisa menyebabkan sikap pegawai positif terhadap perubahan adalah keberhasilan manajemen reformasi birokrasi meningkatkan dukungan pegawai. Meskipun belum terlihat secara jelas pengaruhnya, kegiatan sosialisasi reformasi birokrasi yang dilakukan oleh manajemen bisa saja menjadi faktor penyebab positifnya reaksi pegawai terhadap perubahan di dalam reformasi birokrasi. Menurut Judson, salah satu faktor yang mempengaruhi sikap terhadap perubahan

³⁵ Stephen P. Robbins, Timothy A. Judge. *Perilaku Organisasi: Buku 2.* (Jakarta: Salemba Empat, 2007), hlm. 343.

³⁶ *Faktor Emosi Dalam Proses Perubahan Organisasi.* <http://journal.unair.ac.id/filerPDF/04%20-%20Faktor%20Emosi%20dalam%20Proses%20Perubahan%20Organisasi.pdf>, diakses pada tanggal 24 Juni 2013.

adalah cara memperkenalkan perubahan. Menurutnya, jika perubahan dilakukan dengan komunikatif maka kemungkinan besar pegawai akan tahu alasan pentingnya melakukan perubahan sehingga akan menerimanya.³⁷ Adanya dialog terbuka dan diskusi interaktif mengenai reformasi birokrasi memperkuat pemahaman para pegawai mengenai pentingnya reformasi birokrasi bagi diri mereka dan organisasi. Dengan adanya pemahaman tersebut, persepsi mereka mengenai reformasi birokrasi menjadi lebih positif dibanding sebelumnya dan diskrepansi yang mereka alami tidak sempat meluas terlalu jauh.

Hasil selanjutnya menunjukkan bahwa sebagian besar responden menerima perubahan secara aktif. Di sisi lain, hanya sebagian kecil responden yang menolak perubahan, bahkan tidak ada yang sama sekali menolak perubahan aktif. Dengan sikap yang demikian, terlihat bahwa sebagian besar dari mereka memiliki kesediaan untuk berpartisipasi untuk menyukseskan perubahan di dalam reformasi birokrasi, dan sebaliknya, menghindari tindakan-tindakan yang bisa menghambat kesuksesan reformasi birokrasi tersebut. Mereka memiliki keyakinan terhadap kemampuan yang dimiliki, perasaan mereka mengenai reformasi birokrasi juga positif sehingga mereka bersedia menerima perubahan. Dengan alasan yang demikian, pelatihan dan pendidikan adalah hal yang penting bagi mereka, begitupun dengan kesesuaian antara penghargaan dengan prestasi yang telah mereka lakukan.

D. PENUTUP

Lembaga X merupakan salah satu kementerian/lembaga yang ikut berkomitmen melaksanakan reformasi birokrasi pada tahun 2011. Sebagai wujud komitmennya tersebut, Lembaga X telah menyusun *Road Map Reformasi Birokrasi* mengacu pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi No. 8 Tahun 2011. Supaya reformasi birokrasi bisa dilaksanakan secara efektif, Lembaga X mengadakan kegiatan sosialisasi yang ditujukan kepada seluruh pegawai dan pejabat eselon. Bentuk sosialisasi yang digunakan berupa dialog terbuka, diskusi interaktif, pemasangan spanduk dan banner mengenai reformasi birokrasi di lingkungan kerja, serta pelaksanaan pelatihan *Change Management* kepada pejabat eselon.

Meskipun belum terlihat secara jelas pengaruhnya, kegiatan sosialisasi reformasi birokrasi yang dilakukan oleh manajemen bisa saja menjadi faktor penyebab positifnya reaksi pegawai terhadap perubahan di dalam reformasi birokrasi. Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Tim Reformasi Birokrasi, sebagian besar responden memiliki sikap mendukung

³⁷ Fitri, *Hubungan antara Gaya Pengambilan Keputusan Individu dan Penyebab Sikap terhadap Perubahan Organisasi dengan Sikap terhadap Perubahan Organisasi*. hlm. 33.

perubahan, dan tidak ada responden yang menolak perubahan secara pasif. Artinya, sebagian besar dari mereka memiliki kesediaan untuk berpartisipasi untuk menukarkan perubahan di dalam reformasi birokrasi, dan sebaliknya, menghindari tindakan-tindakan yang bisa menghambat kesuksesan reformasi birokrasi tersebut. Lebih lanjut, kemauan dan kemampuan adalah dua penyebab utama yang berpengaruh terhadap sikap pegawai terhadap perubahan.

Manajemen perlu menerapkan aturan perubahan secara konsisten supaya sikap yang ditunjukkan oleh pegawai benar-benar berpengaruh terhadap perilaku mereka nantinya. Perubahan besar tidak bisa dilakukan secara radikal karena akan mengurangi efektivitas pelaksanaan. Oleh sebab itu, perubahan harus dilakukan secara bertahap dan konsisten. Mengingat kemauan dan kemampuan adalah dua penyebab utama yang mempengaruhi sikap pegawai, maka pendidikan dan pelatihan dibutuhkan oleh pegawai. Untuk memperkuat antusiasme mereka mengenai perubahan, manajemen bisa menerapkan penghargaan sesuai dengan prestasi yang mereka tunjukkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Reformasi Birokrasi Dalam Berita* (Jakarta: Biro Hukum dan Humas Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, 2010)

Robert A. Baron, Donn Byrne. *Psikologi Sosial Jilid 1 Edisi Kesepuluh* (Jakarta:Erlangga, 2003).

Sarlito Wirawan Sarwono, *Psikologi Sosial: Individu dan Teori-Teori Psikologi Sosial* (Jakarta: Balai Pustaka, 1997).

Stephen P. Robbins, Timothy A. Judge. *Perilaku Organisasi: Buku 2.* (Jakarta:Salembo Empat, 2007).

Skripsi

Fitri, *Hubungan antara Gaya Pengambilan Keputusan Individu dan Penyebab Sikap terhadap Perubahan Organisasi dengan Sikap terhadap Perubahan Organisasi* (Depok: Fakultas Psikologi Universitas Indonesia, 2003).

Internet

'Bab 2: Prioritas Nasional dan Prioritas Nasional Lainnya. www.bappenas.go.id/get-file-server/node/10450/', diakses pada tanggal 24 Juni 2013.

"Jangan Remehkan Arsip"http://www.anri.go.id/4dm1n/data/artikel_data/424eb96c7d4b1e1897d59e16d8bc1d95.pdf, diakses pada tanggal 24 Juni 2013.

Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design Reformasi Birokrasi*.

Dokumen

Road Map Reformasi Birokrasi Lembaga X, 2012.

BAB VI

BUKU, PENDIDIKAN DASAR, DAN PERKEMBANGAN MENTAL ANAK

*Elga Andina**

A. PENDAHULUAN

Suatu hari di bulan April 2012, media dihebohkan dengan surat pembaca seorang paman yang menemukan kisah kurang pantas di buku pelajaran keponakannya, yang saat itu baru duduk di kelas 2 SD¹. Dalam kasus itu diketahui bahwa kisah yang disampaikan dalam buku pelajaran sekolah tidak sesuai dengan tingkatan moral yang semestinya dimiliki anak kelas 2 SD. Kisah tersebut mengajarkan istilah “istri simpanan” yang jelas bukan makanan anak kelas 2 SD. Mengapa cerita semacam ini bisa lolos sensor dan dicantumkan dalam Lembar Kerja Siswa (LKS) Muatan Lokal ‘Pendidikan Lingkungan Budaya Jakarta’ adalah sebuah misteri yang belum terpecahkan.

Kasus bang Maman ini hanyalah satu dari beberapa kasus konten buku tidak tepat yang mencuat di tahun 2012. Sebelumnya, Darmaningtyas dan Edi Subkhan (2012) menemukan konten buku pelajaran tidak bersifat kebhinekaan, ambigu, dan tidak logis. Mereka menyimpulkan bahwa persoalan buku pelajaran terkait dengan substansinya yang tidak mencerdaskan, sebaliknya justru membingungkan dan menyesatkan (Darmaningtyas & Subkhan, 2012:303). Pada bulan Juli 2013, sejumlah orang tua siswa Sekolah Dasar (SD) di Kota Bogor mengeluhkan beradarnya buku pelajaran bermuatan materi porno dalam cerita berjudul “Anak Gembala dan Induk Srigala” di mata pelajaran Bahasa Indonesia untuk Kelas VI yang digunakan oleh sejumlah SDN di Kota Bogor.²

*Peneliti Muda Bidang Psikologi pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: elga.andina@gmail.com.

¹ Kisah Bang Maman & Istri Simpanan di Buku Kelas 2 SD, <http://news.detik.com/read/2012/04/12/100745/1890611/10/kisah-bang-maman-istri-simpanan-di-buku-kelas-2-sd>, diakses tanggal 14 Mei 2013.

² Muatan Porno di Buku SD, Sanksi ke Penerbit Lemah, <http://www.tempo.co/read/news/2013/07/11/079495323/Muatan-Porno-di-Buku-SD-Sanksi-ke-Penerbit-Lemah>, diakses tanggal 12 Juli 2013.

Buruknya kualitas buku sangat berpengaruh pada perkembangan mental anak. Anak usia Pendidikan Dasar (7-18 tahun) rentan terhadap informasi yang tidak baik, karena masih belum memiliki pegangan dalam memilah yang baik dan yang buruk.

Moral tidak muncul bersamaan dengan kelahiran, namun dipelajari melalui pendidikan sepanjang hidup. Pendidikan moral yang berhasil akan menciptakan sebuah masyarakat beradab yang madani (Andina, 2010). Pada saat lahir, tidak ada anak yang memiliki hati nurani atau skala nilai (Hurlock, 1978). Moral dipelajari anak-anak dari interaksinya dengan lingkungan sehari-hari. Bayangkan jika anak diberikan pengetahuan yang tidak tepat moral, maka akan jadi seperti apa mereka ketika dewasa?

Lebih jauh lagi, persoalan moral sangat terkait dengan kesehatan mental seseorang. Gangguan kesehatan mental dipengaruhi dan mempengaruhi nilai moral seseorang. Dalam kaitannya dengan pendidikan dasar, anak usia pendidikan dasar menjadi rentan terhadap gangguan jiwa karena berada pada masa pembentukan nilai moral itu sendiri. Pada tataran ideal kesehatan mental anak dicirikan dengan (NHS Health Advisory Service, 1995, dalam Kumara, 2012:29), siswa yang mampu:

1. mengembangkan kemampuan psikologi, emosi, intelektual serta spiritual secara seimbang;
2. memiliki inisiatif, mengembangkan, dan memelihara relasi pertemanan mutual yang saling memuaskan kedua belah pihak;
3. mampu memanfaatkan dan mengelola diri saat tidak ada orang lain;
4. peka dan memiliki rasa empati dengan sekitar. bermain dan belajar secara seimbang;
5. mengembangkan kepekaan terhadap kejadian yang salah dan baik; dan
6. menyelesaikan permasalahan dan dapat memetik hikmahnya dari permasalahan yang dihadapi.

Kesehatan mental merupakan modal dasar untuk dapat menghadapi tantangan hidup. Manusia yang memiliki kesehatan mental yang baik dapat mengelola masalahnya secara tepat sehingga ia mampu berkontribusi positif secara sosial.

Persoalan konten buku yang buruk ini membuktikan lemahnya pengawasan pendidikan kita. Padahal, buku adalah perlengkapan wajib dalam dunia pendidikan. Buku berperan penting dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan, oleh karenanya perlu ada kebijakan pemerintah mengenai buku bagi peserta didik.

B. KONDISI SISTEM BUKU PENDIDIKAN DI INDONESIA

Buku adalah modal dasar bagi terciptanya perubahan masyarakat ke arah peningkatan kesejahteraan, keadilan, kemanusiaan, dan spiritual keagamaan

masyarakatnya, sebagaimana yang diamanatkan Pasal 4 ayat (5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional bahwa untuk mencerdaskan bangsa dilakukan melalui pengembangan budaya baca, tulis, dan hitung bagi segenap warga masyarakat.

Pemerintah sebagai penyelenggara pendidikan formal memiliki kewajiban untuk menyediakan akses terbaik bagi seluruh kebutuhan pendidikan. Pengaturan buku sebagai sarana pendidikan berubah-ubah sepanjang waktu. Pada awalnya pemerintah adalah pemilik kekuasaan tunggal yang menentukan konten apa yang akan dimasukkan dalam buku. Isi buku diarahkan agar sesuai dengan normalisasi yang diciptakan pemerintah, sehingga tidak heran pada periode sebelum tahun 1990 pendidikan menuntut keseragaman. Pada masa itu, buku sekolah disuplai oleh Balai Pustaka, sebuah perusahaan negara yang ditugasi untuk mencetak dan mendistribusikan buku pendidikan. Dengan begitu, buku selalu tersedia di perpustakaan sekolah dan dikelola agar setiap peserta didik dapat menggunakannya setiap tahun.

Di tahun-tahun berikutnya, peran Balai Pustaka mulai dikurangi dengan alasan memberikan kesempatan bagi penerbit swasta. Pemerintah pun melakukan seleksi bagi penerbit untuk mendapat proyek pengadaan buku sekolah.

Pada era 1999 hingga 2005, peranan pengelolaan buku sekolah diserahkan pada badan baru yang disebut Pusat Perbukuan (Pusbuk). Badan ini ditunjuk untuk melakukan segala hal yang terkait dengan manajemen buku sekolah, yaitu mulai dari seleksi naskah, pemilihan penerbit, hingga tata cara bagaimana buku bisa sampai ke tangan peserta didik. Pusbuk diharapkan dapat meningkatkan kualitas perbukuan sekolah baik dari segi kuantitas maupun kualitas. Akan tetapi, peran Pusbuk semakin lama semakin melemah, hingga akhirnya tugas pengelolaan perbukuan diserahkan kepada Badan Standardisasi Nasional Pendidikan (BSNP).

Tabel 1
Kebijakan buku di Indonesia

	Penentu Isi buku	Pengadaan	Dasar hukum
> 1990	Ditentukan Pemerintah	PN. Balai Pustaka	
1993 - 1999	Depdiknas (Proyek Bank Dunia)	Penerbit yang lolos seleksi	
1999 - 2005	Pusbuk	Penerbit yang bukunya dinilai layak	Keppres 110/1999
2005 <	BSNP	Penerbit yang bukunya dinilai layak	Permen 02/2008 PP 19/2005

sumber: Keppres 110/1999, Permen 02/2008, PP 19/2005.

Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, dicanangkan program-program yang terkait dengan pengadaan buku, antara lain:

1. Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Sesuai dengan Pasal 49 Undang-Undang No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Pemerintah mengalokasikan 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk dana pendidikan. Salah satu upaya Pemerintah dalam merealisasikannya adalah dengan menyalurkan dana khusus yang mencakup subsidi buku untuk jalur pendidikan formal.

Hibah (*block grant*) atau dana khusus tersebut sekarang bernama Bantuan Operasional Sekolah (BOS) buku. Pembelian atau penggandaan buku teks pelajaran diatur dalam Petunjuk Teknis (Juknis) BOS 2011. Jenis buku yang dibeli atau digandakan untuk SD adalah satu buku, yaitu Pendidikan Jasmani, Olahraga dan Kesehatan, sedangkan SMP sebanyak dua buku yaitu

(a) Pendidikan Jasmani, Olahraga dan Kesehatan dan (b) Sastra Budaya dan Keterampilan. Jika buku dimaksud belum ada di sekolah atau belum mencukupi sebanyak jumlah siswa, maka sekolah wajib membeli atau menggandakan sebanyak jumlah siswa. Jika jumlah buku telah terpenuhi satu siswa satu buku, baik yang telah dibeli dari dana BOS maupun dari Pemerintah Daerah, maka sekolah tidak harus menggunakan dana BOS untuk pembelian atau penggandaan buku tersebut. Selain daripada itu, dana BOS juga boleh untuk membeli buku teks pelajaran lainnya yang belum mencukupi sejumlah siswa.¹

2. Buku sekolah elektronik

Buku Sekolah Elektronik atau yang disingkat dengan nama BSE, adalah buku dalam format digital yang telah diuji kelayakan pakainya oleh Badan Standarisasi Nasional Pendidikan (BSNP) dan telah ditetapkan sebagai Buku Pelajaran yang memenuhi syarat kelayakan untuk digunakan dalam pembelajaran oleh de Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) No. 46 Tahun 2007, Permendiknas No. 12 Tahun 2008, Permendiknas Nomor 54 Tahun 2008, dan Permendiknas No. 61 Tahun 2008. Buku ini meliputi buku matematika, Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, Ilmu Pengetahuan Alam (IPA), Ilmu Pengetahuan Sosial (IPS), Pendidikan Kewarganegaraan (PKN), Seni Budaya dan Keterampilan (SBK), Pendidikan Jasmani (PENJAS), dan Pendidikan Agama Islam (PAI) (Andina 2011:124).

BSE merupakan cara Pemerintah dengan memanfaatkan perkembangan teknologi, yakni buku yang diciptakan dalam kumpulan kertas, tetapi juga buku yang dapat diunduh melalui internet berupa *file* bacaan (*e-book*) atau suara (*audiobook*). Masyarakat diberikan pilihan untuk mengkonsumsi buku.

¹ Dengan sumber : berkeminkbd.go.id/rekap/, diakses tanggal 24 Mei 2013.

Kehadiran BSE dipengaruhi juga dengan semakin meningkatnya harga buku cetak yang beredar di toko buku. Dengan adanya buku-buku digital, Pemerintah berharap masyarakat memiliki kemudahan untuk mengakses pengetahuan melalui internet, pilihan untuk mendapatkan buku murah, dan fleksibilitas waktu untuk mendapatkan buku pilihannya.

C. EVALUASI EFEKTIVITAS KEBIJAKAN BUKU

Kebijakan pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada periode 2009-2014 memang hanya berputar pada subsidi berupa dana dan penambahan variasi format buku. Kedua kebijakan pemerintah diatas merupakan jawaban atas banyaknya kebutuhan buku di pelosok Indonesia. Namun, seberapa jauh efektivitas pengadaan buku terhadap peningkatan kualitas pendidikan Indonesia? Ada beberapa hal yang patut dicermati mengenai kedua kebijakan di atas.

1. Berfokus pada Kuantitas bukan kualitas

Kebijakan pemenuhan buku sekolah saat ini berfokus pada pembagian kuota buku, dan kurang memperhatikan efektivitas transfer ilmu. Hal ini dibuktikan dengan penelitian *Programme for International Student Assessment (PISA)* tahun 2009 menempatkan Indonesia pada posisi ke-58 dari 66 negara yang diukur tingkat kemampuan siswa dalam membaca, matematika, dan ilmu pengetahuan alam.⁴ Buruknya kemampuan membaca jelas berpengaruh terhadap penguasaan bidang lain, karena jika seorang anak kesulitan membaca maka ia akan mengalami hambatan untuk memahami isi buku mata pelajaran.

Belum lagi masalah konten buku yang kurang diperhatikan oleh baik BSNP sebagai pemegang kewenangan kualitas, penerbit, hingga guru yang mengajarkan konten tersebut kepada peserta didik. Lolosnya buku-buku yang menyesatkan membuat kita perlu mempertanyakan apakah naskah buku ini benar-benar dibaca oleh ketiga pihak diatas?

2. Kebijakan setengah-setengah

Kebijakan buku pelajaran untuk pendidikan dasar yang dipromosikan pemerintah tidak diikuti dengan pengawasan yang efektif. Banyak indikasi korupsi dana buku sekolah yang tidak ditindak, sebagaimana disampaikan oleh *Indonesia Corruption Watch (ICW)* bahwa penindakan hukum pada kasus korupsi yang terjadi di dunia pendidikan terus menurun. Hal itu terjadi justru di tengah meningkatnya potensi korupsi dalam dunia pendidikan itu sendiri.⁵

⁴ PISA, "Comparing Countries' and Economies' Performance," dalam www.pisa.oecd.org, diakses tanggal 12 Desember 2012.

⁵ Penindakan Hukum Kasus Korupsi Pendidikan Lemah, <http://pojokantikorupsi.com/1716.html>, diakses tanggal 29 Mei 2013.

Kasus dugaan korupsi terakhir terjadi di Semarang yang ditenggarai melibatkan sejumlah pejabat di Dinas Pendidikan Semarang⁶. Sedangkan di Rembang, Kejaksaan Negeri (Kejari) Rembang sudah menetapkan tersangka kasus dugaan korupsi buku ajar di lingkup Dinas Pendidikan (Disdik) Kabupaten Rembang. Kasus dugaan korupsi buku ajar tersebut merugikan negara sebesar kerugian negara kasus buku ajar mencapai Rp 4,4 miliar dari jumlah dana alokasi khusus tahun 2011 senilai Rp 7,8 miliar.⁷ Namun demikian, proses penyelesaian kasus korupsi buku, sebagaimana banyak kasus korupsi pada umumnya, tidak pernah berakhir dengan memuaskan rakyat. Penanganan kasus lamban dan menghasilkan putusan yang lemah sehingga tidak memberikan efek jera pada pelakunya. Padahal, pengelolaan buku ajar melibatkan jumlah dana yang tidak sedikit, dengan begitu memiliki dampak yang sangat besar bagi pendidikan Indonesia. Selain itu, Darmaningtyas dan Edi Subkhan (2012: 154-155) menemukan bahwa dana BOS yang diberikan kepada sekolah tidak efektif karena tidak dilaksanakan untuk membiayai poin-poin yang sudah ditetapkan. Sekolah mengalami euphoria dengan mendapatkan bantuan finansial, sehingga ter dorong untuk meningkatkan pemasukan dengan pungutan-pungutan yang meskipun diperbolehkan oleh Pemerintah, ternyata berujung pada penambahan beban orang tua peserta didik.

Sistem perbukuan nasional berada pada kondisi yang mengenaskan, dimana buku yang beredar menjadi barang dagangan dan jauh dari fungsi awalnya sebagai media pembelajaran. Pengaturan buku pelajaran bukannya tidak cukup, karena sudah disiapkan hingga pada Peraturan Menteri, yaitu Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 2 Tahun 2008 tentang Buku. Peraturan ini melengkapi keseluruhan permasalahan buku dengan titik tolak pada ide bahwa buku diperuntukkan bagi sebesar-besarnya kebutuhan pendidikan.

Sayang, pengaturan buku ini tidak mempertimbangkan dinamika pasar yang berkembang. Pada kenyataannya, buku menjadi komoditas yang menguntungkan dan dengan cepat pelaku pasar melanggar ketentuan yang ada demi keuntungan pribadi. Lemahnya penegakan hukum dalam kasus-kasus perbukuan disebabkan karena bisnis buku melibatkan berbagai pihak dengan jumlah dana yang tidak sedikit. Oleh karena itu, Pemerintah perlu

⁶ Korupsi Bos Berjamaah, Siapa Pejabat Calon Tersangka?, <http://www.lawangsewupos.com/2013/01/korupsi-bos-berjamaah-siapa-pejabat.html#sthash.2nQErUGs.dpuf>, diakses tanggal 29 Mei 2013.

⁷ Kejari Tetapkan Tersangka Baru Dugaan Korupsi Buku Ajar, <http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2013/05/20/157613/Kejari-Tetapkan-Tersangka-Baru-Dugaan-Korupsi-Buku-Ajar>. diakses tanggal 29 Mei 2013

melakukan pengawasan akan prosedur perbukuan sekolah dengan lebih ketat.

Dengan rendahnya kualitas kebijakan pemerintah terhadap buku pendidikan, dikhawatirkan akan bermunculan lebih banyak penyimpangan-penyimpangan di masa yang akan datang.

D. DAMPAK PSIKOLOGIS BUKU TERHADAP PERKEMBANGAN ANAK

Pola perkembangan anak adalah pola yang kompleks karena merupakan hasil dari beberapa proses: proses biologis, kognitif, dan sosioemosional (Santrock, 2010:41). Selain terjadinya perubahan tubuh, anak mulai mengenali dan memahami dunia, untuk membentuk jaringan sosial yang positif.

Pendidikan merupakan salah satu aspek yang menjembatani anak menuju dunia nyata. Oleh karena itu, buku sebagai alat pendidikan menjadi besar pengaruhnya dalam masa perkembangan ini. Buku bukan sekedar lembaran tulisan yang digunakan dalam menunjang pembelajaran. Buku merupakan media nilai yang akan membentuk mental peserta didik.

1. Perkembangan Mental Anak

Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menyebutkan bahwa "*Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan.*" Hal ini selaras dengan sistem pendidikan kita yang memprogramkan kewajiban belajar 12 tahun. Oleh karena itu anak usia pendidikan dasar berkisar antara 7 sampai 18 tahun. Usia ini digolongkan pada kelompok anak dan remaja dalam teori tugas perkembangan Havighurst.⁸

Anak dan remaja termasuk kelompok masyarakat yang rentan terhadap gangguan jiwa. Riskesdas 2007 menemukan bahwa 8,7% penduduk usia 15-24 tahun menderita gangguan mental emosional dan prevalensi nasional gangguan mental emosional pada penduduk yang berumur ≥ 15 tahun adalah 11,6%. Prevalensi ini bervariasi antar provinsi dengan kisaran antara 5,1% sampai dengan 20,0% Prevalensi tertinggi di Provinsi Jawa Barat (20,0%) dan yang terendah terdapat di Provinsi Kep. Riau (5,1%). Hasil SKRT yang dilakukan Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan Depkes tahun 1995, menunjukkan 140 dari 1000 Anggota Rumah Tangga yang berusia ≥ 15 tahun mengalami gangguan mental emosional (Riskesdas 2007, 2008:119). Data serupa disampaikan oleh WHO yang menemukan bahwa 50% gangguan jiwa pada dewasa dimulai sebelum yang bersangkutan berumur 14 tahun (laporan kunjungan kerja komisi IX, 2013:5-6).

⁸ Characteristics of Developmental Task, http://www.utpa.edu/dept/curr_ins/faculty_folders/tevis_m/docs/Havighursts_Developmental_Task_Stages.pdf, diakses tanggal 31 Mei 2013

Anak bergantung pada orang dewasa dalam menjalani kehidupannya, oleh karena itu anak sering berada pada posisi dimana mereka tidak dapat memilih perlakuan yang didapatnya.

Permasalahan dan konflik dapat mempengaruhi tumbuh kembang anak, misalnya dalam kasus pelanggaran hak anak yang makin marak diberitakan akhir-akhir ini. Salah satu pelanggaran hak yang sering terjadi adalah pelanggaran hak pendidikan. KPAI mencatat sekitar 2,5 juta anak dari 26,3 juta anak usia wajib belajar di tahun 2010 yakni usia 7-15 tahun, belum dapat menikmati pendidikan dasar 9 tahun. Sementara, 1,87 juta anak dari 12,89 juta anak usia 13-15 tahun tidak mendapatkan hak atas pendidikan (Mulyadi, 2013:11). Anak juga berhak untuk mendapat pendidikan yang sesuai dengan perkembangannya. Saat ini kita lihat banyak institusi pendidikan yang memacu anak untuk mempelajari pengetahuan yang belum mampu dicernanya, misalnya ketentuan untuk harus bisa membaca sebagai syarat agar dapat diterima di sekolah dasar. Padahal, anak usia pra sekolah belum memiliki tugas perkembangan untuk dapat membaca. Havigust (1972) menjelaskan tugas-tugas perkembangan anak usia pendidikan dasar masing-masing masa dalam tabel berikut ini.

Tabel 2

Tugas Perkembangan Anak Usia Sekolah

Anak-anak madya (Usia 6-12 tahun)	Remaja (12-18 tahun)
Belajar ketangkasan fisik untuk bermain	Menerima keadaan jasmaniah dan menggunakanya secara efektif
Pembentukan sikap yang sehat terhadap diri sendiri sebagai organism yang sedang tumbuh	Menerima peranan sosial jenis kelamin sebagai pria/wanita
Belajar bergaul yang bersahabat dengan anak-anak sebaya	Menginginkan dan mencapai perilaku sosial yang bertanggung jawab sosial
Belajar peranan jenis kelamin	Mencapai kemandirian emosional dari orang tua dan orang dewasa lainnya
Mengembangkan dasar-dasar kecakapan membaca, menulis, dan berhitung	Belajar bergaul dengan kelompok anak-anak wanita dan anak-anak laki-laki
Mengembangkan pengertian-pengertian yang diperlukan guna keperluan kehidupan sehari-hari	Perkembangan skala nilai
Mengembangkan kata hati moralitas dan skala nilai-nilai	Secara sadar mengembangkan gambaran dunia yang lebih adekuat
Belajar membebaskan ketergantungan diri	Persiapan mandiri secara ekonomi
Mengembangkan sikap sehat terhadap kelompok dan lembaga-lembaga	Pemilihan dan latihan jabatan

sumber: Havigurst, 1972.

Rendahnya perhatian terhadap hak anak mempengaruhi kondisi psikisnya. Setiap anak harus diperlakukan sesuai dengan kebutuhannya yang berdasarkan tahapan perkembangan jiwanya untuk memastikan tumbuh kembang yang sempurna. Hal ini berarti bahwa anak berhak atas pola asuh yang baik, pendidikan yang sesuai dengan kemampuannya, dan lingkungan yang kondusif bagi tumbuh kembangnya.

Banyak yang mengatakan bahwa masa remaja merupakan periode kegalauan yang menyebabkan remaja menjadi agresif. Masa ini disebut presiden pertama *American Psychological Association* (APA), G. Stanley Hall (1904, dalam Lilienfield, 2012:38), sebagai masa "penuh badi dan stress". Hal serupa disampaikan Anna Freud (1958, dalam Lilienfield, 2012:34), yang menyatakan bahwa pergolakan emosional ketika remaja merupakan hal yang lazim.

Ketika anak beranjak remaja, fokus permasalahan beralih pada proses pencarian jati diri. Pada masa ini remaja yang kesulitan menyeimbangkan antara harapan dan kenyataan mudah menjadi bimbang dalam menentukan identitas dirinya. Gagalnya remaja menentukan identitas diri yang kokoh menjadikannya bingung dan sulit mengambil keputusan, sehingga mudah terjerumus pada perilaku-perilaku menyimpang.

2. Buku dan Perkembangan Sosial Emosi Anak

Tingginya kerentanan anak usia pendidikan dasar terhadap gangguan jiwa perlu menjadi pertimbangan dalam melaksanakan pendidikan dasar. Pendidikan pada hakikatnya adalah sarana untuk membantu anak usia sekolah dalam mempersiapkan keterampilan untuk menghadapi persoalan hidupnya.

Piaget (1952, dalam Santrock, 2010:46) menjelaskan bahwa anak menggunakan kerangka berpikir (yang diistilahkan dengan "skema") untuk memahami dunianya. Ada 2 proses yang bertanggung jawab atas cara anak menggunakan dan mengadaptasi skema mereka: asimilasi dan akomodasi. Asimilasi terjadi ketika seorang anak memasukkan pengetahuan baru ke dalam pengetahuan yang sudah ada. Akomodasi terjadi ketika anak menyesuaikan diri pada informasi baru. Kedua proses tersebut berkembang sejalan dengan aktivitas psikologis yang dijalankan anak-anak.

Wilawan Phornphatcharaphong (2012: 193) menulis bahwa masa kanak-kanak melibatkan banyak aktivitas psikologis seperti bahasa, pemikiran simbolik, koordinasi sensorimotorik, pembelajaran sosial, dan hubungan orang tua-anak.

Dalam hal pembelajaran ini, menurut Vygotsky, (dalam Santrock, 2010: 65) anak-anak menyusun pengetahuan melalui interaksi sosial dengan

orang lain. Lebih lanjut lagi, Vygotsky menekankan pentingnya bahasa dalam perkembangan kognisi anak. Bahasa adalah bentuk komunikasi, entah itu lisan, tertulis atau tanda, yang didasarkan pada sistem simbol (Santrock, 2010: 67). Bahasa manusia diciptakan oleh manusia sebagai upaya agar dapat saling memahami.

Noam Chomsky (1957, dalam Santrock, 2010: 69) menjelaskan bahwa manusia cenderung mempelajari bahasa pada waktu tertentu dan dengan cara tertentu. Penguasaan bahasa anak-anak tidak hanya terjadi berasal dari lingkungan, misalnya dengan interaksi orang tua yang terus berbicara pada anak, namun juga muncul dari proses kognitifnya sendiri ketika orang lain merespon positif tatanan bahasa yang disampaikannya.

Penguasaan bahasa dilakukan melalui beberapa tahap. Santrock (2010:75) mengemukakan tabel perkembangan bahasa anak sebagai berikut:

Tabel 3
Pengembangan Bahasa pada Anak

Periode Umur	Perkembangan/Perilaku Anak
0 – 6 bulan	Sekadar bersuara. Membedakan huruf hidup. Berceloteh pada akhir periode.
6 – 12 bulan	Celoteh bertambah dengan mencakup suara dari bahasa ucapan. Isyarat digunakan untuk mengomunikasikan suatu objek.
12 – 18 bulan	Kata pertama diucapkan. Rata-rata memahami 50 kosakata lebih.
18 – 24 bulan	Kosakata bertambah sampai rata-rata 200 buah. Kombinasi dua kata.
2 tahun	Kosakata bertambah cepat. Penggunaan bentuk jamak secara tepat. Penggunaan kata lampau. Penggunaan beberapa preposisi atau awalan.
3 – 4 tahun	Rata-rata panjang ucapan naik dari 3 sampai 4 morfem per kalimat. Menggunakan pertanyaan “ya” dan “tidak” dan pertanyaan “mengapa, di mana, siapa, kapan”. Menggunakan bentuk negatif dan perintah. Pemahaman pragmatis bertambah.
5 – 6 tahun	Kosakata mencapai rata-rata 10.000 kata. Koordinasi kalimat sederhana.

6 – 8 tahun	Kosakata terus bertambah cepat. Lebih ahli menggunakan aturan sintaksis. Keahlian bercakap meningkat.
9 – 11 tahun	Definisi kata mencakup sinonim. Strategi berbicara terus bertambah.
11 – 14 tahun	Kosakata bertambah dengan kata-kata abstrak. Pemahaman bentuk tata bahasa kompleks. Pemahaman fungsi kata dalam kalimat. Memahai metafora dan satir.
15 – 20 tahun	Dapat memahami karya sastra dewasa.

sumber: Santrock, 2010:75.

Buku sebagai salah satu sarana untuk mengembangkan kemampuan bahasa anak menjadi penting fungsinya. Buku adalah media komunikasi yang paling dekat dengan anak. Melalui buku, anak banyak mempelajari kosakata baru, mendapat contoh penggunaan keterampilan bercakap, dan kemudian mampu meningkatkan pemahaman akan sebuah tulisan.

Ketika anak mampu memahami makna tulisan, buku menjadi media untuk menanamkan nilai-nilai moral kepada anak. Oleh sebab itu, buku ajar yang digunakan dalam dunia pendidikan seharusnya memiliki kriteria, antara lain sesuai dengan tahap perkembangan:

a. Perkembangan fisik

Semakin lama seseorang belajar, ia menguasai cara-cara menggunakan organ tubuhnya untuk mempelajari sesuatu. Anak yang belajar membaca semakin lama semakin lihai untuk menggerakkan matanya kepada tulisan berikutnya.

Setiap bahan bacaan juga perlu disesuaikan dengan kemampuan organ tubuh pembacanya. Misalnya, anak yang baru belajar membaca harus disediakan bahan bacaan dengan huruf yang besar, jarang, dan berbentuk menarik sehingga mudah membaca. Konsep ini disebut "keterbacaan" (*readability*). Klare (1984:726) menyatakan bahwa bacaan yang memiliki tingkat keterbacaan yang baik akan memengaruhi pembacanya dalam meningkatkan minat belajar dan daya ingat, menambah kecepatan dan efisiensi membaca, dan memelihara kebiasaan membacanya.

b. Perkembangan Kognitif

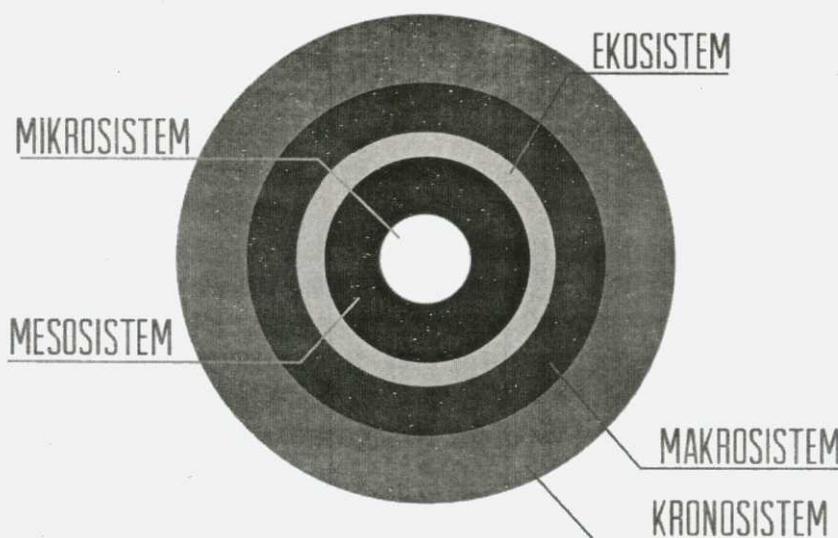
Menurut Piaget (dalam Papalia & Olds, 2001) perkembangan kognitif ditunjang peningkatan fisik otak. Anak-anak dibawah usia 7 tahun misalnya, menurut perkembangan kognitif berada pada tingkat pra-operasional, maka bacaan yang diberikan padanya berisi kalimat-kalimat yang operasional, jelas, dan tidak abstrak namun dapat mengembangkan imajinasi anak (Setiowati,2011:A-19).

c. Perkembangan Sosioemosional

Perkembangan sosioemosional meliputi perkembangan dalam hal emosi, kepribadian, dan hubungan interpersonal. Anak-anak mempelajari perilaku sosial dari mencontoh perilaku orang di sekitarnya. Bandura menyebutnya dalam teori asosiasi.

Pengaruh lingkungan terhadap perkembangan sosioemosional anak dijelaskan Bronfenbrenner (dalam Santrock, 2010:84) dalam teori ekologinya. Teori ini membagi interaksi interpersonal individu dalam lima sistem berlapis, yaitu mikrosistem, mesosistem, eksosistem, makrosistem, dan kronosistem.

Gambar 1
Teori Ekologi Bronfenbrenner



Sumber: Santrock, 2010:84.

Mikrosistem adalah keadaan dimana individu menghabiskan banyak waktu. Beberapa konteks dalam sistem ini antara lain adalah keluarga, teman sebaya, sekolah dan tetangga. Dalam mikrosistem ini, individu berinteraksi langsung dengan orang tua, guru, teman seusia, dan orang lain (Santrock, 2010:84). Disini peserta didik bukan bertindak sebagai penerima pengalaman pasif, tapi juga berinteraksi secara timbal balik dengan orang lain dan membantu mengkonstruksi sistem tersebut.

Mesosistem adalah kaitan antar mikrosistem yang menghubungkan satu mikrosistem dengan mikrosistem yang lain, seperti hubungan antara sekolah dan keluarga, dimana kehidupan keluarga dicerminkan dalam kegiatan persekolahan peserta didik.

Eksosistem adalah lingkungan dimana peserta didik tidak mendapat peran aktif namun menerima dampak dari interaksi orang lain. Misalnya peserta didik menikmati perpustakaan yang merupakan usulan dan hasil kerja sama sekolah dengan orang tua.

Makrosistem meliputi budaya yang lebih luas, terkait peran etnis dan faktor sosial ekonomi dalam perkembangan anak. Dalam hal ini, budaya lingkungan memberikan pengaruh terhadap pemaknaan peran yang dipahami anak. *Kronosistem* adalah kondisi sosiohistoris dari perkembangan anak.

3. Melindungi Anak dari Buku Buruk

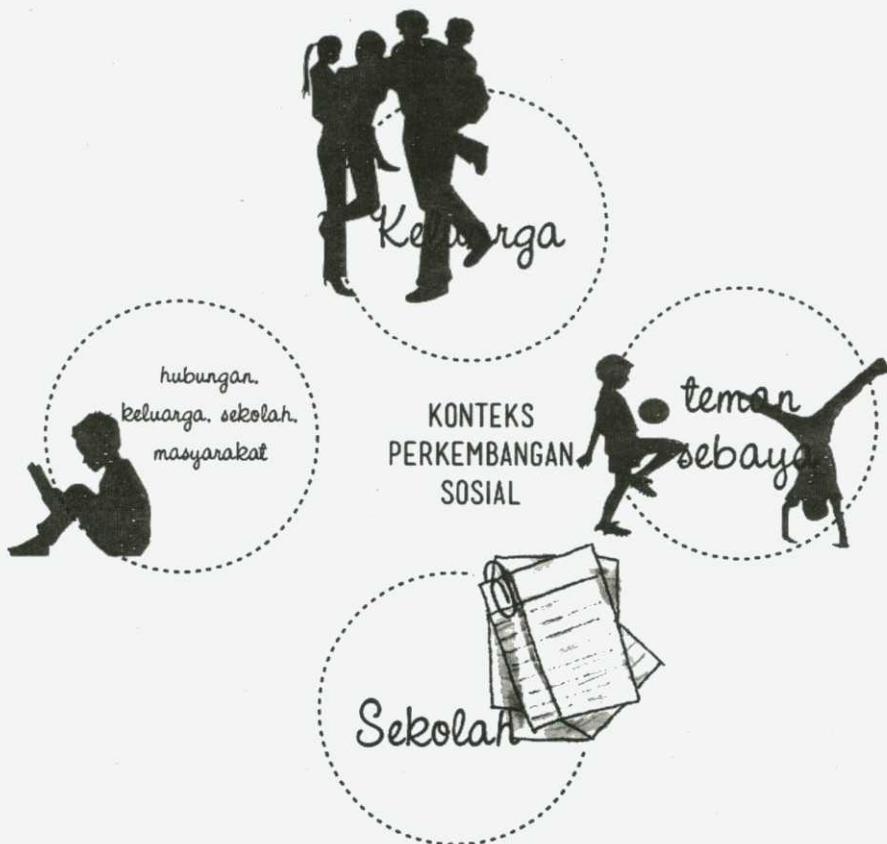
Buku buruk bukan berarti buku yang isinya buruk, karena setiap pengetahuan berhak dimiliki anak. Namun, buku buruk yang dimaksud disini bermakna buku yang tidak sesuai dengan tahapan mentalnya.

Setiap anak berhak atas pengetahuan yang mengembangkan potensi terbaiknya. Oleh karena itu mereka membutuhkan buku yang dapat memberikan stimulus untuk mencapai tugas-tugas perkembangan.

4. Jaringan Pengamanan Anak



Gambar 2
Faktor-faktor yang Mempengaruhi



sumber: dikembangkan dari teori Bronfenbrenner.

a. Keluarga

Kedekatan orang tua dengan anak berpengaruh besar terhadap kecintaan anak atas buku, kemudian mempengaruhi juga kemampuan orang jenis buku yang dibaca anak. Orang tua adalah saringan paling ketat atas buku yang dibaca anaknya. Saat ini semakin banyak bermunculan komunitas yang mendorong kedekatan orang tua dengan anak melalui kegiatan membaca dan menceritakan buku kepada anak. Anak mulai mempelajari kata dari interaksinya dengan orang tua. Kuncinya bukan membiarkan anak belajar sendiri, namun dibimbing oleh orang tua.

b. Komunitas Sekolah

Sekolah sebagai tempat buku menjadi media pendidikan yang paling utama merupakan gerbang terpenting untuk memastikan buku mencerdaskan dapat

dikonsumsi peserta didik. Oleh karena itu, sekolah harus bebas dari praktik korupsi buku baik dari penerbit, maupun pihak sekolah sendiri. Sekolah tidak perlu diuntungkan dengan adanya penjualan buku, bahkan harus melakukan penyeleksian yang ketat terhadap buku yang ditawarkan penerbit. Untuk itu, para guru harus memiliki pengetahuan yang cukup mengenai standar pendidikan yang sehat bagi perkembangan peserta didik.

c. Masyarakat

Masyarakat adalah area di luar diagram ven rumah dan sekolah dimana anak mungkin tidak terlalu banyak menghabiskan waktu, namun tetap memberikan pengaruh terhadap perkembangan mental peserta didik. Seringkali masyarakat menjadi penguji nilai-nilai yang dipelajari anak di rumah dan sekolahnya.

Hedegaard⁹ mengamati bahwa adanya perbedaan antara rumah, sekolah, dan dunia kerja sebagai ladang pembelajaran menyebabkan anak mengalami kesulitan untuk menyatukan pengetahuan dari satu ladang dengan ladang yang lain.

d. Teman sebaya

Teman sebaya menjadi individu yang penting dalam perkembangan sosio emosional anak, karena teman sebaya merupakan sumber informasi dan pembanding tentang dunia. Dari teman sebaya, anak mendapatkan pandangan mengenai kehidupan di luar lingkungan keluarganya.

Saat anak beranjak remaja, teman sebaya menjadi semakin penting karena mereka mulai menyimpan rahasia dari keluarga dan lebih terbuka kepada teman sebaya. Hal ini disebabkan remaja menganggap teman sebaya lebih memahami masalahnya, ketimbang orang tua atau saudara.

Teman sebaya memiliki pemikiran yang hampir serupa. Mereka juga memiliki pemahaman konteks yang setara dalam menelaah sebuah informasi dari buku.

E. SIMPULAN DAN SARAN

Buku pelajaran merupakan media yang penting bagi anak usia pendidikan dasar untuk belajar dan mengembangkan kemampuan sosioemosionalnya. Buku menjadi sumber informasi dan pengetahuan yang paling dengan dengan peserta didik. Oleh karena itu, konten buku harus disesuaikan dengan perkembangan fisik, kognitif, dan sosioemosionalnya.

Beredarnya buku yang tidak layak ajar di sekolah patut menjadi perhatian karena menjadi hambatan dalam pendidikan yang sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia yang ingin mewujudkan manusia yang seutuhnya.

⁹ Mariane Hedegaard. The Influence of Societal Knowledge Traditions of Children's Thinking and Conceptual Development. <http://www2.physics.umd.edu/~redish/788/readings/Hedegaard.pdf>, diakses tanggal; 7 Juni 2013.

Bergerak dari permasalahan diatas, maka perlu tindakan nyata untuk mengubah manajemen perbukuan nasional, antara lain:

1. Peningkatan kualitas sumber daya

Sumber daya manusia merupakan modal dasar hadirnya sebuah buku. Untuk memproduksi buku yang bermutu, maka perlu penulis-penulis yang cerdas dan berwawasan sosial yang memadai. Penulis buku sekolah tentu berbeda dengan penulis novel. Mereka harus memiliki pengetahuan mengenai tahap perkembangan anak sehingga informasi yang dituangkan dalam buku sesuai dengan tujuan perkembangan anak.

Selain penulis, guru juga dituntut untuk memiliki keterampilan dan pengetahuan yang tinggi agar dapat menerjemahkan isi buku secara luwes kepada peserta didik. Buku hanyalah pegangan, dan guru bertugas menyampaikan isi buku agar dapat dimengerti oleh peserta didiknya.

2. Badan perbukuan yang bebas politik

Badan perbukuan perlu dibentuk untuk mengelola semua aktivitas perbukuan untuk sekolah di seluruh Indonesia. Lembaga ini akan menjadi pusat dari semua manajemen perbukuan, baik dari hal konten, sumber daya, proses pembuatan dan distribusi, hingga evaluasi penggunaannya. Dengan begitu, diharapkan sentralisasi ini dapat menekan laju harga buku yang kian meningkat.

3. Penegakan hukum bagi pelanggar perbukuan

Pemerintah harus meningkatkan kinerja dalam memberikan sanksi yang tepat bagi pelanggar aturan perbukuan untuk menghentikan kerugian masyarakat. Oleh karena itu, perlu adanya perbaikan kualitas aparat dari tingkat atas hingga pelaksana di lapangan sehingga dapat benar-benar menegakkan hukum sesuai dengan aturan yang berlaku. Lebih jauh lagi, perlu diberikan penghargaan bagi mereka yang mendukung dan mengembangkan sistem perbukuan sekolah yang sehat, misalnya dengan adanya pemotongan pajak bagi produsen buku.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Andina, Elga. Buku Digital dan Pengaturannya, Aspirasi, vol.2 (1):119-146.
- Darmaningtyas & Subkhan, Edi.(2012). Manipulasi Kebijakan Pendidikan. Jakarta: Resist Book.
- Havighurst, R.J.1972. Developmental tasks and education, 3d ed. New York: McKay.
- Klare, G.R. 1984. Readability: Handbook of Reading Research. New York: Longman Inc.
- Kumara, Amitya. 2012. Kesehatan Mental di Sekolah, dalam Psikologi untuk Kesejahteraan Masyarakat (Faturochman,dkk.,ed). Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Lilienfield, Scott O, dkk. 2012. 50 Mitos Keliru Dalam Psikologi. Yogyakarta: Penerbit B.First.
- Mulyadi, Mohammad. Pelanggaran Hak Anak, Info Singkat Vol. V, No. 06/II/ P3DI/Maret/2013, hal:9-12.
- Santrock, John, W. 2010. Psikologi Pendidikan (edisi kedua). Jakarta: Kencana Prenada Media Grup.
- Setiowati, Erni Agustina. Mengembangkan Ketrampilan Sosial Dan Mengelola Emosi Bagi Anak Melalui Biblioterapi. *Prosiding Seminar Nasional Psikologi (SEMPSI) 2011 Universitas Islam Sultan Agung Semarang*
- Phornphatcharaphong, Wilawan. E-Bibliotherapy System : Book Contents for Improving Quality of Youth's Life, TEM Journal – Volume 1 / Number 3 / 2012 (192-199).

Internet

- .--Pengantar. <http://bos.kemdikbud.go.id/rekap/>, diakses tanggal 23 Mei 2013.

- .-- Muatan Porno di Buku SD, Sanksi ke Penerbit Lemah, <http://www.tempo.co/read/news/2013/07/11/079495323/Muatan-Porno-di-Buku-SD-Sanksi-ke-Penerbit-Lemah>, diakses tanggal 12 Juli 2013.
 - .-- Kisah Bang Maman & Istri Simpanan di Buku Kelas 2 SD, <http://news.detik.com/read/2012/04/12/100745/1890611/10/kisah-bang-maman-istri-simpanan-di-buku-kelas-2-sd>, diakses tanggal 14 Mei 2013
 - .-- Penindakan Hukum Kasus Korupsi Pendidikan Lemah, <http://pojokantikorupsi.com/1716.html>, diakses tanggal 29 Mei 2013.
 - .-- KORUPSI BOS BERJAMAAH, SIAPA PEJABAT CALON TERSANGKA?, <http://www.lawangsewupos.com/2013/01/korupsi-bos-berjamaah-siapa-pejabat.html#sthash.2nQErUGs.dpuf>, diakses tanggal 29 Mei 2013.
 - .-- Kejari Tetapkan Tersangka Baru Dugaan Korupsi Buku Ajar, <http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2013/05/20/157613/Kejari-Tetapkan-Tersangka-Baru-Dugaan-Korupsi-Buku-Ajar>. diakses tanggal 29 Mei 2013
 - .-- Characteristics of Developmental Task, http://www.utpa.edu/dept/curr_ins/faculty_folders/tevis_m/docs/Havighursts_Developmental_Task_Stages.pdf, diakses tanggal 31 Mei 2013
- Hedegaard., Mariane. The Influence of Societal Knowledge Traditions of Children's Thinking and Conceptual Development. <http://www2.physics.umd.edu/~redish/788/readings/Hedegaard.pdf>, diakses tangga; 7 Juni 2013.
- Manaf, Abdul. Menguak Tabir Kebijakan Buku Sekolah. <http://abdul1manaf2marpaung.wordpress.com/2009/11/21/menguak-tabir-kebijakan-buku-sekolah/>, diakses tanggal 10 Juli 2013.
- PISA, "Comparing Countries' and Economies' Performance," dalam www.pisa.oecd.org, diakses tanggal 12 Desember 2012.

Lain-lain

Laporan Kunjungan Kerja Panitia Kerja Penyusunan Rancangan Undang-Undang Tentang Kesehatan Jiwa-Komisi IX DPR-RO ke Negara Amerika Serikat tanggal 27 April 2013- 3 Mei 2013, tidak diterbitkan.

Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan Departemen Kesehatan, Republik Indonesia. 2008.Riset Kesehatan Dasar 2007. Departemen Kesehatan Republik Indonesia.

INDEKS

A

Akademik, 2, 9, 10
Asimiliasi, 111

B

Bank dunia, 20, 37, 38, 45, 105
Banking, 68
Breakdown, 46

C

Clean government, 83, 94
Culture, 23, 25, 66, 80

D

Diskriminatif, 2, 11, 23

E

e-library, 5
Eduacation for all, 11
Eklusif, 11
Eklusivisme, 23
Ekses negatif, 19

F

Falsafah, 13
Fasilitator, 49, 50, 52, 54
Forum musyawarah guru, 10
Friksi, 23

G

Gendut, 21
General comment, 67
Good government, 83

I

Idle capacity, 55
Indeks Pembangunan Manusia, 32, 33
Indonesia Corruption Watch, 107

Infrastruktur, 38, 50, 57

Instruksi pemerintah, 10
Intensitas Tunggal, 48
Investasi sosial

K

Kastanisasi pendidikan, 10
Kebijakan Publik, 46
Kecemburuan sosial, 10
Kedaulatan NKRI, 21
Keluarga, 10, 13, 20, 24, 62, 69, 72, 74, 76, 78, 114, 115, 116, 117
Kemendikbud, 8, 9, 10, 14, 17
Knowledge, 23, 32
Komersialisasi, 10, 11, 14, 15
Kompetensi, 3, 4, 6, 12, 68, 88, 94
Korporatisasi, 11
Korupsi, 11, 21, 25, 44, 83, 86, 88, 107, 108, 117
Kronosistem, 114, 115
Kurikulum cambridge, 12

L

Lembaga PBB, 22

M

Madani, 104
Mafia hukum, 21
Majalah Tempo, 37
Makrosistem, 114, 115
Malnutrisi, 22, 57
Mesosistem, 114, 115
Multiplier, 38
Musyawarah Desa Serah Terima, 52

O

OEDC, 1
Open menu, 50

P

Partisipatif, 38, 44, 45, 47, 49, 55, 56, 57
Pelaku lokal, 49, 50
Pembangunan sosial, 23, 25
Pembangunan UNDP, 22
Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, 45
Pemerataan, 5, 20, 22, 24, 72, 75
Pemerintahan SBY, 20, 21, 24, 31, 37, 63,
 67, 68, 73, 77
Permendiknas, 15, 17, 106
Potensi, 2, 3, 9, 13, 14, 49, 54, 55, 58, 68,
 87, 107, 115
Poverty head count, 48
Primordialisme, 23
Problem solver, 64
Program, 1, 3, 5, 7, 9, 12, 13, 14, 15
Program Nasional, 36, 37, , 43, 44, 48
Program Pengurangan Subsidi BBM, 62
Psikologis, 109, 111
Pusat perbukuan, 105

R

Readability, 113
Rehabilitasi, 45
Renstra, 11, 68, 73
Resources, 23

S

SBI, 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15
Sederhana, 13, 32, 57, 71, 86, 112
Seknas Fitra, 31
Sinergi, 25, 35, 50, 53
Sister school, 9
Siswa reguler, 9
Skala nilai, 45, 104, 110
Sosiohistoris, 115
Subtansial, 46
Sulawesi Tengah, 36
Swakelola, 52, 53, 57

T

TOEFL, 4, 5

U

UU Sisdiknas, 1, 2, 3, 5, 6, 13, 14, 15

V

Verifikasi kualitas, 50

