

**LAPORAN PENELITIAN
KEBIJAKAN DAN KELEMBAGAAN
DANA PNBP TAHUN ANGGARAN 2013**



**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENDIDIKAN GRATIS
(STUDI KASUS DI PROVINSI GORONTALO)**

Dr. JUSDIN PULUHULAWA, M.Si

MOH. RUSDIYANTO PULUHULAWA, SH., M.Hum

**PROGRAM STUDI PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL
UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO
NOVEMBER 2013**

HALAMAN PENGESAHAN

1. Judul Penelitian : Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis
(Studi Kasus di Provinsi Gorontalo)
2. Peneliti
 - a. Nama Lengkap : Dr. Jusdin Puluhulawa, M.Si
 - b. Pangkat/NIP : Pembina Utama Muda /19601010 198703 1
021
 - c. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
 - d. Fakultas : Ilmu Sosial
 - e. Jurusan/Program Studi : IHK/ Pendidikan Kewarganegaraan (S1)
 - f. Bidang Keahlian : Administrasi Publik
 - g. Alamat Kantor : Jl. Jenderal Sudirman No.6 kota Gorontalo
 - h. Alamat Rumah : Jln Taman Surya No. 5 Kel. Hel Utara

Kec. Kota Timur Kota Gorontal
3. Jangka Waktu Pelaksanaan : 6 (enam) bulan
4. Pembiayaan
 - a. Jumlah Biaya : Rp. 7.460.000
 - b. Sumber Dana : PNBP

Mengetahui,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial,

Gorontalo, 11 November 2013
Ketua Peneliti,

Moh. R. Puluhulawa, S.H, M.Hum
NIP. 19701105 199802 1 001

Dr. Jusdin Puluhulawa, M.Si
NIP. 19601010 198703 1 021

Mengetahui :
Ketua Lembaga Penelitian UNG

Dr. Fitryane Lihawa, M.Si
NIP. 19691209 199303 2 001

DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN	ii
DAFTAR ISI.....	iii
IDENTITAS PENELITIAN	vi
ABSTRAK	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Rumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.4 Manfaat Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	8
2.1 Konsep Kebijakan Publik	8
2.1.1 Rumusan Kebijakan	8
2.1.2 Pengukuran Implementasi Kebijakan	11
2.1.3 Evaluasi Kebijakan	14
2.2 Proses Penganggaran dan Anggaran	16
2.2.1 Sistem Penganggaran	16
2.2.2 Anggaran (<i>Budget</i>)	20
2.3 Kerangka Penelitian	23
BAB III METODE PENELITIAN.....	24
3.1 Pendekatan Penelitian	24
3.2 Fokus Penelitian	26
3.3 Lokasi Penelitian	26
3.4 Penentuan Situs Penelitian	27
3.5 Instrumen Penelitian	27
3.6 Sumber Data	28
3.7 Metode Pengumpulan Data	28
3.8 Metode Analisis Data	29
3.9 Keabsahan Data	30

BAB IV HASIL PENELITIAN	31
4.1 Umum.....	31
4.1.1 Letak Geografis	31
4.1.2 Kondisi Demografis	33
4.1.3 Visi dan Misi Pembangunan Pendidikan	37
4.1.4 Kondisi Perekonomian	38
4.1.5 Kemiskinan dan Upaya Penanggulangannya	43
4.2 Rumusan Kebijakan Pendidikan Gratis	44
4.2.1 Payung Hukum	44
4.2.2 Sumber Anggaran	47
4.2.3 Desain Kebijakan Pendidikan Gratis	54
4.3 Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis.....	57
4.3.1 Organisasi Pelaksana	57
4.3.2 Biaya Operasional Sekolah	61
4.3.3 Penyaluran Dana dan Pencairan	64
4.3.4 Pertanggungjawaban Keuangan dan Evaluasi	70
4.4 Model Empiris (<i>ExistingMoudel</i>) Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis	81
4.4.1 Memetakan Kelemahan/Permasalahn	82
4.4.2 Keunggulan/Kelebihan	88
 BAB V ANALISIS HASIL PENELITIAN	 94
5.1 Analisis Kebijakan Pendidikan Gratis	94
5.1.1 Payung Hukum	94
5.1.2 Sumber Anggaran	100
5.1.3 Desain Kebijakan Pendidikan Gratis	106
5.2 Implementasi Kebijakan	111
5.2.1 Organisasi Pelaksana	112
5.2.2 Biaya Operasional Sekolah	118
5.2.3 Penyaluran dan Pencairan Dana	122

5.2.4 Pertanggungjawaban Keuangan dan Evaluasi	128
5.3 Rekonstruksi Model Alternatif Implementasi Kebijakan Pendidikan	134
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN	164
6.1 Kesimpulan	164
6.2 Saran	169
DAFTAR PUSTAKA	170

IDENTITAS PENELITIAN

1. Judul Penelitian : Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis
(Studi Kasus di Provinsi Gorontalo)

2. Ketua Peneliti

- a) Nama lengkap : Dr. Jusdin Puluhulawa, M.Si
- b) Bidang keahlian : Administrasi Publik
- c) Jabatan Struktural : -
- d) Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
- e) Unit kerja : PKn/Fakultas Ilmu Sosial/ UNG
- f) Alamat surat : Jl. Jend. Sudirman No. 6 Kota Gorontalo
- g) Telpon/Faks : 081340076270
- h) E-mail : puluhulawajusdin@yahoo.com

3. Anggota peneliti

Tim Peneliti:

No.	Nama dan Gelar Akademik	Bidang Keahlian	Instansi	Alokasi Waktu (jam/minggu)
1	Moh. Rusdiyanto Puluhulawa, SH.,M.Hum	Hukum Administrasi Negara/ Hukum Lingkungan	FIS/UNG	3 jam/minggu

4. Objek penelitian (jenis material yang akan diteliti dan segi penelitian)

Pemerintah Daerah Provinsi Gorontalo dan sekolah

5. Masa pelaksanaan penelitian:

- Mulai : Juni 2013
- Berakhir : Desember 2013

6. Anggaran : Rp. 7.460.000 (tujuh juta empat ratus enam puluh ribuan rupiah)

7. Lokasi penelitian : Provinsi Gorontalo

8. Hasil yang ditargetkan

- *Output*

1. Menemukan dan mengkaji model rumusan kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo.

2. Menemukan dan mengkaji kekuatan dan kelemahan implementasi kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo.
3. Mendapatkan rumusan dan implementasi model alternatif kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo.

- ***Outcome***

1. Menemukan dan mengkaji model rumusan kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo.
2. Menemukan dan mengkaji kekuatan dan kelemahan implementasi kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo.
3. Mendapatkan rumusan dan implementasi model alternatif kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo.
4. Memberi kesempatan luas kepada anak sebagai peserta didik berasal dari keluarga yang kurang mampu, namun memiliki basis potensi akademik yang bermutu.
5. Sebagai wujud akuntabilitas Pemerintah Provinsi Gorontalo tentang kebijakan pendidikan gratis kepada masyarakat.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 . Latar Belakang Masalah

Konsep pendidikan di Indonesia secara konstitusional telah dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945, dengan pokok kalimat utama “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Kalimat ini bermakna bahwa pendidikan merupakan salah satu tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Konsep pendidikan nasional dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dengan tegas dinyatakan bahwa “pendidikan nasional bertujuan mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggungjawab”

Berdasarkan landasan konstitusional di atas, menunjukkan bahwa pendidikan nasional merupakan pendidikan diberikan kepada masyarakat yang diharapkan dapat bermanfaat dalam mengembangkan kemampuan, watak serta peradaban sehingga manusia Indonesia akan bermartabat dalam kehidupannya melalui perkembangan potensi, disertai dengan akhlak mulia, kecakapan, kreatifitas dan kemandirian dalam suatu negara. Persoalan yang dihadapi, bahwa sistem pendidikan di Indonesia walaupun dalam konstitusi sudah memiliki landasan yang kuat, tetapi pada kenyataannya belum dapat dilaksanakan sesuai harapan.

Persoalan ini ditemui, masih terdapat beberapa kendala yang dihadapi dalam implementasi pendidikan di Indonesia, di antaranya; belum semua masyarakat Indonesia dapat mengenyam pendidikan sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang.

Permasalahan lain yang dihadapi adalah masalah pelayanan pendidikan, belum menjangkau seluruh lapisan masyarakat. Pelayanan pendidikan bagi seluruh masyarakat semestinya diimplementasikan sesuai konstitusi yang ada, karena pada dasarnya pendidikan itu bukan saja hak kalangan tertentu, tetapi wajib diberikan kepada seluruh masyarakat secara adil dan merata. Kepentingan ini berkenaan dengan tujuan bangsa yang semestinya direalisasikan dengan baik melalui kebijakan-kebijakan pemerintah.

Sejalan dengan itu Greston(2002:14) mengatakan “kebijakan publik” dibuat dan dilaksanakan pada semua tingkatan pemerintahan, karenanya tanggungjawab para pembuat kebijakan akan berbeda pada setiap tingkatan sesuai dengan kewenangannya”. Dari gambaran kondisi tersebut, proses pembuatan kebijakan dan berbagai pertimbangan yang meliputinya, khususnya terkait dengan tahapan perumusan kebijakan (*policy formulation*).

Sementara Anderson (2006:6) menjelaskan bahwa kebijakan sebagai tindakan didesain secara sengaja, relatif stabil dilakukan oleh aktor atau sejumlah aktor untuk menyelesaikan masalah atau hal-hal yang menjadi perhatian bersama”. Kebijakan publik menurut Anderson dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah serta memiliki dampak secara substansial terhadap masyarakat.

Berdasarkan pendapat kedua ahli kebijakan tersebut, bahwa perumusan dan implementasi kebijakan merupakan fungsi penting dari sebuah pemerintahan. Oleh karena itu kemampuan dan pemahaman yang memadai dari pembuat kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan menjadi sangat penting bagi terwujudnya kebijakan publik yang cepat, tepat dan memadai. Kemampuan dan pemahaman terhadap prosedur pembuatan kebijakan tersebut juga harus diimbangi dengan pemahaman dari pembuat kebijakan publik terhadap kewenangan dimilikinya, termasuk kebijakan program pendidikan gratis.

Kebijakan program pendidikan gratis merupakan salah satu kebijakan pemerintah pusat mulai dari jenjang Sekolah Dasar (SD) sampai Sekolah Menengah Pertama (SMP) atau sering disebut Wajib Belajar (WAJAR) 9 tahun melalui dana bantuan operasional sekolah (BOS), adalah satu upaya pemerintah dalam mengimplementasikan konstitusi tentang hak seluruh masyarakat dalam mendapatkan pendidikan. Akan tetapi program ini belum sampai pada pendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA) atau sederajat sehingga menjadi permasalahan tersendiri bagi masyarakat yang tidak mampu.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, tentang pemerintahan daerah, pasal 13 telah mendesentralisir beberapa urusan wajib kedaerah baik provinsi maupun kabupaten/kota, antara lain urusan tentang pendidikan. Kebijakan desentralisasi urusan ini telah memberikan keleluasaan wewenang bagi pemerintah daerah, dimana pemerintah daerah turut bertanggung jawab pada perkembangan pendidikan di daerahnya. Olehnya itu muncul kebijakan pemerintah daerah di bidang pendidikan, berdasarkan peraturan daerah (PERDA)

No. 7 tahun 2012, tentang penyelenggaraan pendidikan untuk rakyat, diantaranya program pendidikan gratis bagi masyarakat yang menyekolahkan putra-putrinya pada jenjang SMA atau sederajat. Kebijakan pemerintah daerah tentang pendidikan gratis, merupakan salah satu program unggulan Gubernur Gorontalo. Program pendidikan gratis dicanangkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo telah diimplementasikan sejak bulan Januari 2012. Kebijakan pemerintah Provinsi Gorontalo dalam pelaksanaan pendidikan gratis merupakan salah satu program unggulan, diharapkan dapat memberikan pelayanan pendidikan secara cuma-cuma bagi masyarakat pada jenjang SMA atau sederajat.

Kebijakan pendidikan gratis diberikan kepada lembaga sekolah SMA atau sederajat dengan perhitungan dana sesuai jumlah siswa yakni Rp. 45.000 perbulan bagi setiap siswa. Dana dimaksud diberikan pertriwulan/semester bagi sekolah, dengan kata lain bahwa kelangsungan pendidikan tersebut bermakna gratis dalam penyelenggaraan pendidikan oleh sekolah dan siswa tidak membayar biaya sejak masuk sekolah sampai lulus. Kenyataan yang dihadapi, bahwa implementasi kebijakan pendidikan gratis, pada tataran pelaksanaannya masih mengalami berbagai permasalahan atau masih jauh dari harapan masyarakat. Permasalahan dimaksud masih ditemui adanya program sekolah melalui komite orang tua yang berkedok untuk membiayai segala aktivitas kegiatan sekolah masih dibebankan pada orang tua siswa, mendanai sekolah dikelola oleh masyarakat, dan melarang sekolah berstatus RSBI dan SBI ternyata diberi bantuan juga.

Permasalahan lain ditemui dalam manajemen internal sekolah yang membebaskan siswa membiayai sendiri kegiatan ekstrakurikuler biayanya tidak

kepalang tanggung, dan kegiatannya sudah terjadwal dan wajib di ikuti oleh siswa dengan frekuensi kegiatan rutin setiap minggu sehingga membebani siswa, baik dalam penyiapan perlengkapan kegiatan maupun iuran-iuran lainnya.

Di samping itu terdapat pula kegiatan sifatnya intruksional harus dipatuhi oleh sekolah yang tidak teranggarkan dalam program pendidikan gratis ini, seperti lomba kegiatan sifatnya non akademik dilakukan oleh siswa, baik di tingkat kecamatan, kabupaten maupun provinsi bahkan nasional, memerlukan dukungan dana cukup besar, di antaranya kegiatan festival lomba seni siswa nasional, olimpiade olah raga siswa nasional, gita bahana pelajar dan lomba-lomba lainnya.

Berdasarkan permasalahan tersebut maka secara rinci problem yang dihadapi dalam kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo dapat dilihat dari; (1) payung hukum kebijakan, (2) sumber anggaran, (3) desain rumusan kebijakan dan pada tataran implementasi kebijakan dapat dilihat dari (1) organisasi pelaksana, (2) bantuan operasional sekolah, (3) penyaluran dan pencairan dana, dan (4) pertanggungjawaban dana dari masing-masing sekolah.

Berdasarkan data dihimpun pada beberapa sekolah yang tersebar pada beberapa kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo, tampak bahwa pendidikan gratis belum diimplementasikan sesuai dengan rumusan kebijakan. Permasalahan dihadapi adalah minimnya biaya yang diterima sekolah dan tidak seimbang dengan beban penyelenggaraan pendidikan. Hal ini mengakibatkan banyak masyarakat belum dapat melanjutkan putra-putrinya kejenjang sekolah tingkat atas atau sederajat karena terbenturnya biaya peralatan sekolah, seragam sekolah dan transportasi yang tidak terakses dalam kebijakan pendidikan gratis.

Permasalahan lain tentang lambatnya penerimaan dana hibah itu yakni dilakukan pencairannya secara persemester, sedangkan penerimaan berikutnya harus memasukkan pertanggungjawaban dana sebelumnya atau berbagai persyaratan lainnya yang begitu ketat maupun berbagai macam alasan lainnya.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas akan dilakukan penelitian dengan judul: Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis (Studi Kasus di Provinsi Gorontalo)

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimanakah formulasi rumusan kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo?
2. Bagaimanakah implementasi kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo?
3. Bagaimanakah rumusan dan implementasi model alternatif kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka yang menjadi tujuan dalam penelitian ini sebagai berikut:

- a. Mengkaji dan menganalisis rumusan kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo.

- b. Mengkaji dan menganalisis implementasi kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo.
- c. Mengkaji, merumuskan model alternatif kebijakan pendidikan gratis dan implementasinya di Provinsi Gorontalo.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini akan bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis kepada beberapa pihak sebagai berikut:

- a. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dibidang kebijakan publik untuk mengkaji dan menganalisis rumusan kebijakan pendidikan gratis, mengkaji dan menganalisis implementasi kebijakan pendidikan gratis, serta mengkaji dan merumuskan model alternatif program pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo.

- b. Manfaat Praktis

Penelitian ini akan bermanfaat bagi pemerintah Provinsi Gorontalo, unit/dinas terkait, termasuk sekolah terutama pada jenjang SMA atau sederajat dalam mengimplementasikan penggunaan dana pendidikan gratis dalam upaya peningkatan mutu pendidikan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Kebijakan Publik

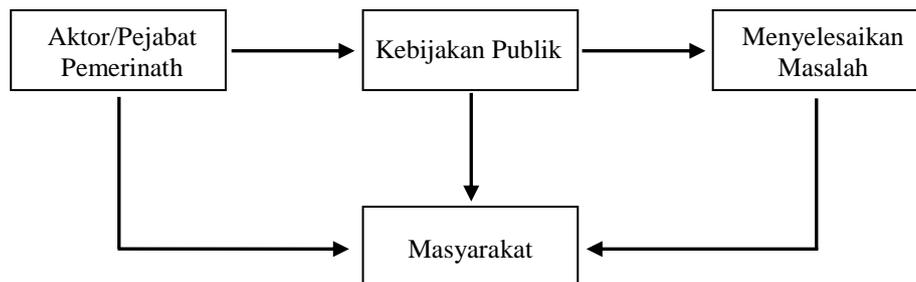
2.1.1 Rumusan Kebijakan

Kebijakan berasal dari bahasa Inggris yaitu *policy*, dan secara etimologi berasal dari bahasa Yunani, yaitu “Polis” artinya kota (*city*). Menurut Syafaruddin (2008:75) kebijakan disebut *policy* berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah/lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya.

Berdasarkan pendapat tersebut tampak bahwa kebijakan merupakan pola pikir berasal dari lembaga/pemerintah yang diwujudkan dalam tataran melahirkan ide dan gagasan, bertujuan mengatur segala kehidupan dalam lembaga tersebut melalui rumusan-rumusan aturan dan perundang-undangan yang dapat diterima dan digunakan oleh khalayak umum sesuai dengan tujuan kebijakan tersebut.

Menurut Abidin (2006:17) “kebijakan adalah keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat”. Sedangkan menurut Greston (2002:14) “kebijakan publik dibuat dan dilaksanakan pada semua tingkatan pemerintahan, karenanya tanggungjawab para pembuat kebijakan akan berbeda pada setiap tingkatan sesuai dengan kewenangannya”. Dari gambaran kondisi ini, proses pembuatan kebijakan dan berbagai pertimbangan yang meliputinya, khususnya terkait dengan tahapan perumusan kebijakan (*policy formulation*).

Anderson (2006, 6) menjelaskan bahwa kebijakan sebagai tindakan yang didesain secara sengaja relatif stabil yang dilakukan oleh aktor atau sejumlah aktor untuk menyelesaikan masalah atau hal-hal yang menjadi perhatian bersama”. Kebijakan publik menurut Anderson dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah serta memiliki dampak secara substansial terhadap masyarakat. Secara skematis apa yang dimaksud oleh Anderson dapat didesain sebagai berikut:



Gambar. 1 Desain Kebijakan Publik
 Sumber: Anderson (2006:6)

Selanjutnya, Anderson (2006, 10-17) membaginya dalam 4 kategori dari kebijakan publik, yakni:

- a. Kebijakan Substantif dan Prosedural
 Kebijakan substantif adalah kebijakan mengenai apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah, apakah ingin membangun jalan tol atau melarang penjualan terhadap barang tertentu. Kebijakan substantif mengalokasikan secara langsung kepada masyarakat keuntungan dan kerugian maupun biaya dan manfaatnya. Sebaliknya kebijakan prosedural merupakan kebijakan yang berkaitan dengan bagaimana sesuatu itu akan dilakukan atau siapa yang akan diberi kewenangan untuk mengambil tindakan. Termasuk dalam kebijakan prosedural adalah undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan suatu badan administratif tertentu serta kewenangan dan proses yang dimilikinya.
- b. Kebijakan Distributif
 Kebijakan distributif adalah kebijakan dalam mengalokasikan pelayanan atau manfaat terhadap segmen tertentu dari masyarakat—individu, kelompok, perusahaan dan masyarakat. Kebijakan distributif biasanya melibatkan penggunaan dana publik untuk membantu kelompok, masyarakat atau perusahaan tertentu.

c. Kebijakan Material dan Simbolik;

Kategori kebijakan yang ketiga adalah kebijakan yang terdiri dari kebijakan material dan kebijakan simbolik. Kebijakan material adalah kebijakan yang menyediakan sumberdaya nyata (*tangible*) atau kekuasaan substantif kepada penerima manfaatnya atau dengan memaksakan kerugian nyata pada mereka yang terkena dampak. Adapun kebijakan simbolik adalah kebijakan yang tidak memiliki dampak material nyata kepada masyarakat. Kebijakan simbolik biasanya menyangkut nilai-nilai yang disukai oleh masyarakat. Contoh kebijakan material adalah kebijakan yang mengatur mengenai upah minimum, sementara kebijakan simbolik adalah kebijakan yang mengatur perilaku masyarakat terhadap penghormatan akan nilai-nilai tertentu seperti terhadap lambang-lambang kenegaraan.

d. Kebijakan Barang Kolektif atau Barang Privat.

Barang-barang kolektif adalah barang-barang yang harus disediakan kepada semua orang, sementara barang privat adalah barang-barang yang dikonsumsi oleh individu tertentu saja. Contoh barang kolektif adalah pertahanan, sementara barang privat adalah pengumpulan sampah. Mengingat peran penting dari kebijakan publik dan dampaknya terhadap masyarakat, maka para ahli juga menawarkan sejumlah teori yang dapat digunakan dalam proses pembuatan kebijakan serta kriteria yang dapat digunakan untuk mempengaruhi pemilihan terhadap suatu kebijakan tertentu.

Berdasarkan pendapat tersebut perumusan kebijakan publik, dapat disimpulkan bahwa kebijakan yang dilahirkan oleh lembaga pemerintah adalah aturan tertulis merupakan keputusan formal bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama bagi masyarakat dalam berperilaku. Perumusan kebijakan merupakan fungsi penting dari sebuah pemerintahan. Oleh karena itu kemampuan dan pemahaman memadai dari pembuat kebijakan terhadap proses perumusan kebijakan menjadi sangat penting bagi terwujudnya kebijakan publik yang cepat, tepat dan memadai. Kemampuan dan pemahaman terhadap prosedur pembuatan kebijakan tersebut juga harus diimbangi dengan pemahaman dari pembuat kebijakan publik terhadap kewenangan yang dimilikinya.

2.1.2. Pengukuran Implementasi Kebijakan

Menurut Grindle (1980: 10) dan Quade (dalam Siswanto, 2012: 85), untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan terpilih, diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih dari pada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Kriteria pengukuran keberhasilan implementasi menurut Ripley dan Franklin (dalam Joko, W, 2001: 12) didasarkan pada tiga aspek, yaitu: (1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang, (2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta (3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah. Sedangkan menurut Goggin *et*

al. (dalam Joko, W, 2001: 14), proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: (1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal, (2) kapasitas pusat/negara, dan (3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah. Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya.

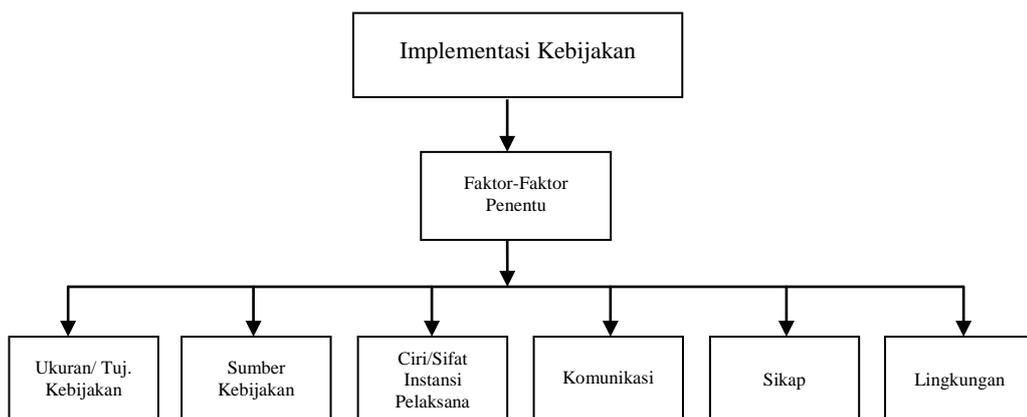
Untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui:

- (1) Besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan.
- (2) Bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, bagaimana hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumberdaya yang tersedia dalam organisasi dan dalam masyarakat.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn (lihat Grindle, 1980: 6) bahwa terdapat variabel bebas saling berkaitan sekaligus

menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja. Variabel dimaksud oleh keduanya meliputi:

- (1) ukuran dan tujuan kebijakan,
- (2) sumber kebijakan,
- (3) ciri atau sifat badan/instansi pelaksana,
- (4) komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan,
- (5) sikap para pelaksana, dan
- (6) lingkungan ekonomi, sosial dan politik.



Gambar. 2 Hubungan Implementasi Kebijakan dengan Prestasi Kerja
Sumber: Grindle, (1980: 6)

Menurut Quade (dalam Siswanto, 2012:85), dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi itu diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. Quade memberikan gambaran bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu:

- (1) Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan;

- (2) Kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya;
- (3) Organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan; dan
- (4) Faktor lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Dari beberapa pendapat diatas, tentang implementasi kebijakan dapat disimpulkan bahwa berhasil tidaknya implementasi sebuah kebijakan dapat diukur pada beberapa variabel sbb: (1) Variabel sulitnya suatu masalah dikendalikan mencakup: (1) kesukaran teknis, (2) keragaman perilaku kelompok sasaran, (3) persentase kelompok sasaran dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan (4) ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan. (2) Variabel kemampuan kebijakan mensistematisasi proses implementasi mencakup: (1) kejelasan dan konsistensi tujuan, (2) ketepatan alokasi sumber daya, (3) keterpaduan hirarkhi dalam dan di antara lembaga pelaksana, (4) aturan keputusan dari badan pelaksana, (5) rekrutmen pejabat pelaksana, dan (6) akses formal pihak luar. (3) Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup: (1) kondisi sosial ekonomi dan teknologi, (2) dukungan publik, (3) sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok, (4) dukungan dari pejabat atasan, dan (5) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana.

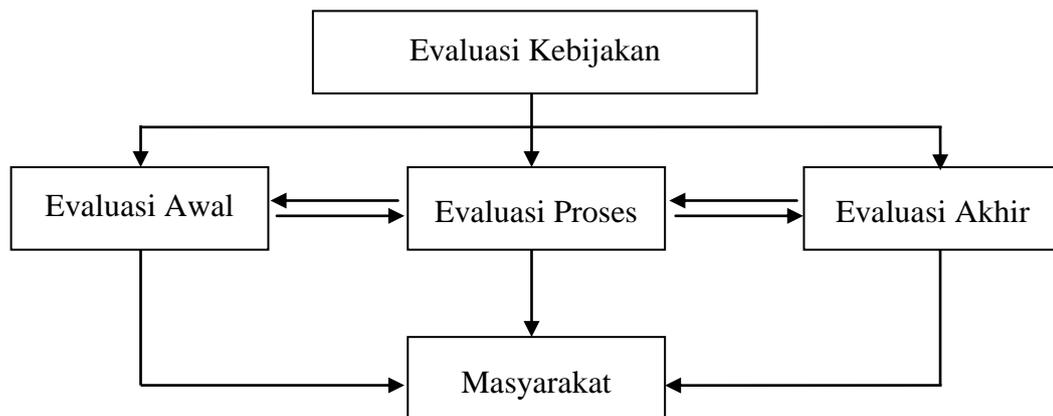
2.1.3. Evaluasi Kebijakan

Kebijakan merupakan proses olah pikir suatu program pembangunan yang diwujudkan dalam bentuk implementasi melalui perencanaan dan pelaksanaan serta evaluasi. Melalui kegiatan evaluasi pembuat kebijakan akan mengetahui

sejauhmana kebijakan telah dirumuskan dapat berjalan dengan baik dan dapat diterima oleh masyarakat sesuai dengan tujuan pembuatan kebijakan tersebut.

Menurut Abidin (2006:211) “evaluasi kebijakan secara lengkap terdiri atas:

(a) evaluasi awal, b) evaluasi proses dan c) evaluasi akhir. Secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 3. Evaluasi Kebijakan
sumber: Abidin, (2006:211).

Evaluasi awal adalah evaluasi dilaksanakan sejak dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum dilaksanakan (*ex-ante evaluation*). **Evaluasi proses** adalah evaluasi tentang pelaksanaan atau monitoring kegiatan yang sedang dilakukan. Selanjutnya **evaluasi akhir**, dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan (*ex-post evaluation*). Pelaksanaan evaluasi dilakukan dengan alasan bahwa tidak semua program kebijakan publik mencapai hasil sesuai dengan apa yang sudah direncanakan. Kebijakan publik seringkali terjadi kegagalan dalam meraih maksud dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Oleh karena itu seorang pembuat kebijakan wajib melakukan evaluasi untuk mengintrofeksi kebijakan yang telah dirumuskan, apakah berhasil atau tidak. Wibawa dkk (2001:9) mengemukakan evaluasi kebijakan bertujuan untuk

mengetahui proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan, dan efektifitas dampak kebijakan”

Sementara Dwidjowijoto, (dalam Joko W: 2001: 87) mengemukakan bahwa terdapat jenis pendekatan evaluasi yaitu:

- (1) evaluasi semu (*persedure evaluation*) adalah evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi valid mengenai hasil kebijakan tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil kebijakan. Asumsi utamanya adalah bahwa ukuran tentang manfaat dan nilai merupakan suatu yang dapat terbukti dengan sendirinya.
- (2) Evaluasi formal (*formal evaluation*) juga menggunakan metode deskriptif dengan tujuan untuk menghasilkan informasi yang valid dan terpercaya mengenai hasil suatu kebijakan. Asumsi utamanya adalah tujuan, dan target yang diumumkan secara formal merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai kebijakan program.
- (3) Evaluasi keputusan teoritis (*decision theoretic evaluation*) menggunakan metode deskriptif juga untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid menanggapi hasil-hasil kebijakan secara eksplisit dinilai dari pelaku kebijakan.

Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa proses evaluasi merupakan aspek yang sangat penting untuk melihat keberhasilan dan atau kegagalan sebuah kebijakan yang telah dirumuskan. Fungsi evaluasi kebijakan sangat berguna untuk mendapatkan informasi mengenai kinerja kebijakan, terutama berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, dan ketepatan pertanggungjawaban anggarannya.

2.2. Proses Penganggaran dan Anggaran

2.2.1. Sistem Penganggaran

Perumusan sebuah kebijakan harus didukung oleh sumber daya yang memadai, terutama dalam sistem penganggaran dan memplotingnya. Sistem penganggaran sektor publik dalam sejarahnya, berkembang dan berubah sesuai

dengan dinamika manajemen sektor publik dan tuntutan masyarakat. Sektor publik merupakan refleksi dari arah dan tujuan pelayanan masyarakat yang diharapkan dari pemerintah. Berbagai varian teori sistem telah diterapkan pada berbagai soal dalam administrasi negara, konsep mengenai anggaran adalah bidang paling besar dan jauh pengaruhnya, karena soal anggaran merupakan suatu teknik pengawasan administratif secara konseptual telah dikembangkan, dari fungsinya negatif ke fungsi yang positif.

Menurut Henry (2004 : 214), dilihat dari sisi perkembangan anggaran dimasa lalu secara singkat dapat dibagi menjadi tujuh periode :

(1) Traditional, or line-item budgeting, with its control orientation; (2) Performance budgeting, with its management orientation; (3) Planning-programming-budgeting, with its economic planning orientation; (4) Management by objectives, with its emphasis on budgetary decentralization; (5) Zero-base budgeting, with its stress on ranking program priorities; (6) Target-base budgeting, with its centralizing overtones; and (7) Budgeting for results, which incorporates the values of the new public management into the budgetary process.

Pada setiap periode tersebut, gagasan anggarannya bisa dan memang seharusnya berbeda-beda. Namun makna esensial dari anggaran itu sendiri tetap bertahan. Setiap bentuk anggaran tak hanya memaksa para birokrat untuk meningkatkan penanganan mereka atas masalah instansi masing-masing. Tapi setiap bentuk anggaran juga mencerminkan pola dan fungsi-fungsi berbeda atas pemerintah secara keseluruhan. Karakteristik dasar atas perbedaan-perbedaan itu sendiri jelas ada di antara ketujuh konsep anggaran tersebut. Karakteristik diantara konsep-konsep anggaran itu, sangat relevan dari sisi karakteristik proses penganggaran sebagaimana diungkapkan oleh Wildavsky dan Caiden (200:219) yang menyatakan bahwa karakteristik proses penganggaran terdiri dari empat

sifat yaitu: *The budgetary process is powerful yet impotent*; (2) *The budgetary process is structured yet formalistic*; (3) *The budgetary process is complex yet segmented*; (4) *Budgetary politics are polarized but moderated*.

Keempat karakteristik proses penganggaran tersebut, tidak ada satu-satunya kata atau konsep yang bisa mencirikan secara tepat tentang proses penganggaran yang dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat (AS). Proses penganggaran ini secara simultan sangat kuat dan lemah. Lembaga dan prakteknya sangat terstruktur, namun sering tidak bekerja dengan cara yang diharapkan. Sifatnya kompleks, merefleksikan jenis laba dan belanja yang berbeda serta banyak partisipan saling berinteraksi; namun ada tatanan dasar membagi-bagi keputusan ke dalam pola yang bisa diduga. Politiknya terpolarisasi, namun pemeriksaan dan keseimbangan (*checks and balances*) mendorong ke arah radikalisme dan mempengaruhi kebijakan-kebijakan ke arah pusat kebijakan. Pendeknya, proses penganggaran adalah proses yang berseberangan.

Mencermati karakteristik proses penganggaran diatas, baik menurut Henry maupun oleh Wildavsky dan Caiden, maka untuk menjembatani diantara perbedaan-perbedaan itu, menurut penulis, paling relevan sesuai dengan perkembangan administrasi publik, yaitu karakteristik sistem anggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*). Dengan basis tidak saja terbatas pada kinerja berbasis pelaku dan perilaku, maksudnya berfokus pada pengukuran kinerja *input* dan *output*, tetapi lebih jauh lagi untuk menerapkan sebuah kebijakan harus berbasis pada hasil, dampak dan manfaat lebih luas, terutama kepada masyarakat. Ritonga (2009:24) berpendapat sistem anggaran berbasis

kinerja merupakan pendekatan kinerja yang disusun untuk mengatasi kelemahan anggaran tradisional, yaitu tidak adanya tolok ukur yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelayanan publik. Anggaran berbasis kinerja sangat menekankan konsep *value for money* yaitu ekonomis, efisien, dan efektif. Anggaran dengan pendekatan prestasi kerja merupakan suatu sistem anggaran mengutamakan hasil kerja dan *output* dari setiap program dan kegiatan yang direncanakan. Setiap dana dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan program dan kegiatan harus didasarkan atas hasil dan *output* yang jelas dan terukur. Ini merupakan pembeda utama antara anggaran kinerja dengan anggaran tradisional.

Darise (2006 :158), berpendapat bahwa manfaat yang dapat diperoleh dari anggaran berbasis prestasi kerja, yaitu:

1. Kepada masyarakat, sebagai pernyataan pembangunan yang dinyatakan oleh Pemerintah Daerah untuk menjawab setiap kebutuhan, tuntutan atau aspirasi masyarakat (*public issues*) guna mencapai kesejahteraan masyarakat. Kebutuhan masyarakat tak terbatas sedangkan sumber daya yang tersedia terbatas.
2. Kepada kepala daerah selaku manajemen, sebagai alat manajemen untuk mengendalikan dan mengarahkan setiap aktivitas dalam pemerintah daerah agar senantiasa mengacu kepada rencana yang di buat.
3. Kepada aparatur dan satuan kerja pelaksana, sebagai sarana untuk mendorong setiap satuan kerja untuk lebih selektif dalam merencanakan aktivitas berdasarkan skala prioritas daerah, tugas pokok dan fungsi, tujuan serta sasaran, serta terjaminnya sinkronisasi aktivitas dan terhindarnya tumpang tindih aktivitas.
4. Kepada *Stakeholder* yang diwakili oleh DPRD, sebagai media komunikasi dan pertanggungjawaban tentang keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi pemerintah daerah dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan, serta menerangkan kinerja yang telah dilaksanakan.

Mengacu pada kedua pendapat tersebut, maka dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja pada dasarnya dilakukan sejak pemerintah mengajukan kebijakan

umum anggaran (KUA) dan prioritas serta plafon anggaran sementara, termasuk penganggaran kebijakan program/kegiatan tertentu.

2.2.2 Anggaran (*budget*)

Penerapan kebijakan pendidikan gratis, sangat terkait langsung dengan anggaran dan perencanaan dalam nilai moneter. Sistem penganggaran melalui tahapan cukup panjang dengan berbagai cara, bahkan tidak luput dari dimensi politik dalam proses pengajuan, mengagenda, pembahasan sampai dengan penetapannya oleh lembaga politik yang mempunyai fungsi untuk itu. Bahkan dalam proses pembahasan anggaran dari program atau kegiatan tertentu oleh lembaga politik itu, pasti terkait dengan perencanaan dengan nilai moneter, maka pembahasannya pun penuh dengan dinamika dan konflik interes.

Menurut Wildavsky dan Caiden (2003) bahwa:

"Original introduction to the meaning of budgeting broke new ground. The few pages defined the budget in multiple ways, and emphasized its political dimensions. The ensuing sections focus on how conflicts over the budget have broadened and deepened and how they are resolved in the institutional contexts of president and Congress".

Dalam kata-kata pendahuluan yang langsung dari Wildavsky mengemukakan tentang arti penganggaran telah membuka hal yang baru. Sedikit uraiannya ini, ia mendefinisikan anggaran dalam berbagai cara, dan menekankan pada dimensi politiknya. Bagian pada tahap berikutnya memfokuskan tentang bagaimana konflik yang terjadi disekitar dalam pembahasan anggaran telah diperluas dan diperdalam serta bagaimana konflik tersebut telah dipecahkan dalam konteks institusional presiden dan kongres. Wildavsky dan Caiden (2003) mengemukakan lagi:

“The word that originally meant a leather bag or pouch used for carrying money has, through the years, taken on a larger meaning. Today we still find etymological traces of the word budget when we hear, for example, about the “budget package” put together by Congress and the president”.

Secara orignal berarti kantong atau barang kas yang dipergunakan untuk menyimpan uang selama bertahun-tahun artinya telah mengalami perkembangan. Maksudnya mekanisme sistem pengelolaan anggaran selama bertahun-tahun selama ini, sekarang telah mengalami perubahan. Pada saat ini kita masih menemukan jejak etimologi dari kata *budget* atau anggaran jika mendengar mengenai paket anggaran yang diajukan bersama-sama oleh kongres dan presiden. Maksud Wildavsky dan Caiden ini proses penyusunan dan pembahasan anggaran disektor publik harus melalui pengajuan oleh badan eksekutif kepada lembaga legislatif untuk dibahas bersama-sama untuk menetapkan besarnya anggaran atau *estimate* dari rencana program atau kegiatan yang akan dilaksanakan. Anggaran oleh Henry (1995:256) adalah perkiraan biaya dari setiap tujuan, rencana, program dan proyek. Misalnya, salah satu tujuan resmi pemerintah adalah menciptakan kesejahteraan sosial. Secara operasional, tujuan ini bisa dipecah dalam berbagai sub tujuan. Salah satu tujuan operasional itu, kita misalkan saja, memberikan tingkat pendapat minimum bagi setiap keluarga Amerika. Sedangkan Wildavsky mendefenisikan anggaran adalah serangkaian tujuan dengan tarif masing-masing.

Ritonga (200:2) mengemukakan istilah anggaran dalam arti *begrooting* atau *estimate* mempunyai makna penentuan, patokan atau penetapan besarnya uang. Disamping itu, Sirajudin, dkk. (2009 : 62), mendefenisikan anggaran dapat

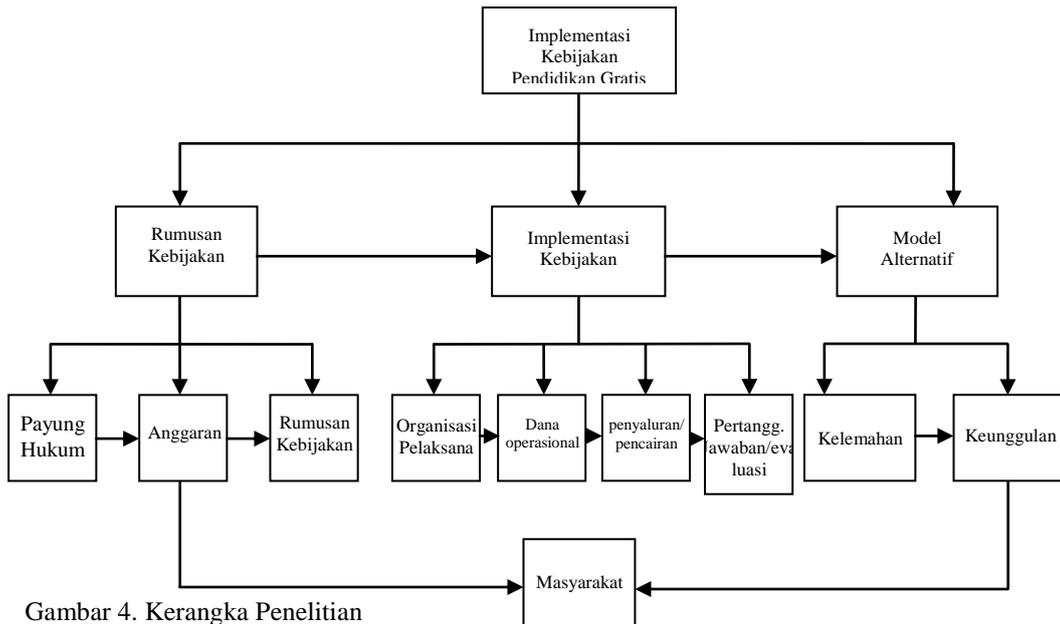
diartikan sebagai rencana keuangan dalam hal ini daerah selama satu tahun yang berisi tentang pengeluaran dan sumber pendapatannya. Dengan demikian secara konseptual, anggaran berarti dokumen perencanaan memuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif dalam bidang keuangan. Sebuah rencana keuangan yang baik adalah ketika anggaran dapat memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat daerah setempat.

Selanjutnya rencana keuangan tersebut dirumuskan dalam kerangka anggaran pendapatan belanja yakni APBN bagi negara atau oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah yakni APBD. Oleh karena itu, pengertian keuangan melekat pada APBD, yaitu suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah. (Sirajudin, 200:63). APBD menurut Wayong (dalam, Ritonga, 2009:1) adalah suatu rencana pekerjaan keuangan (*financial Workplan*) yang dibuat untuk suatu jangka waktu tertentu pada waktu badan legislatif memberikan kredit kepada badan-badan eksekutif untuk melakukan pembiayaan guna memenuhi kebutuhan rumah tangga daerah sesuai dengan rancangan yang menjadi dasar (*groundslag*) penetapan anggaran, dan yang menunjukkan semua penghasilan untuk menutup pengeluaran. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, pasal 1 ayat 17 yang berbunyi, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Rencana keuangan digunakan untuk kebutuhan operasional

pemerintahan dan pembangunan tersebut diperoleh dari masyarakat melalui pungutan pajak, retribusi dan pungutan lainnya. Jadi pada hakekatnya rakyatlah yang mendanai pembangunan ini, termasuk berbagai kebijakan dirumuskan oleh pemerintah, baik pusat maupun didaerah,

2.3. Kerangka Penelitian.

Kerangka penelitian sangat penting dalam sebuah karya ilmiah, terutama mengantar, dan memudahkan bagi para pembaca untuk menelaah, mengkaji alur penulisan kemana arah tujuannya. Penelitian ini mengkaji dan menganalisis tentang implementasi kebijakan pendidikan gratis bagi masyarakat di Provinsi Gorontalo. Untuk jelasnya kerangka penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 4. Kerangka Penelitian

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, maka dibutuhkan suatu kajian mendalam pada latar alamiah atau konteks dari suatu keutuhan (*entity*) sebagai sumber data. Karena yang dikaji adalah latar alamiah atau konteks dari suatu keutuhan, maka pendekatan penelitian yang dianggap sesuai untuk digunakan adalah pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif sering disebut metode penelitian *naturalistic* karena penelitiannya dilakukan pada kondisi yang alamiah (Sugiyono, 2007).

Obyek alamiah adalah obyek yang berkembang apa adanya, tidak dimanipulasi oleh peneliti dan kehadiran peneliti tidak mempengaruhi dinamika terhadap obyek tersebut. Bogdan dan Taylor (1992), mendefinisikan pendekatan kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif dalam bentuk kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu secara holistik (utuh).

Pemilihan metode kualitatif dalam penelitian ini didasarkan pada beberapa pertimbangan yaitu: Pertama, penelitian tentang implelementasi kebijakan pendidikan gratis (Studi kasus di Provinsi Gorontalo), merupakan sebuah penelitian di bidang ilmu sosial (*social sciences*). Penelitian ini bekerja dalam *setting* yang alami dan berusaha untuk memahami dan memberikan tafsiran terhadap fenomena perilaku dan tindakan sekelompok orang dalam sebuah organisasi pemerintahan di Provinsi Gorontalo. Metode kualitatif dapat digunakan

untuk memahami apa yang tersembunyi dibalik fenomena yang sering merupakan sesuatu yang sukar untuk dipahami (Strauss dan Corbin, 2003)

Masalah implementasi pendidikan gratis (studi kasus di Provinsi Gorontalo), merupakan masalah yang masih remang-remang. Karena itu peneliti akan berusaha untuk melakukan penjelajahan dengan *a grant tour questions* sehingga masalah akan dapat ditemukan dengan jelas. Penelitian ini akan berusaha untuk memahami interaksi sosial yang kompleks dan dinamis, baik antara pemerintah daerah Provinsi Gorontalo, maupun pemerintah Kab/Kota dan *stacholder* pendidikan serta masyarakat. Perasaan orang, perilaku, produktivitas kerja dan kinerja, formulasi kebijakan, implementasi kebijakan sulit untuk dipahami kalau tidak diteliti dengan metode kualitatif, sehingga penggunaan berbagai metode empiris, seperti observasi wawancara serta berusaha untuk ikut merasakan apa yang dirasakan oleh orang lain atau sebagai instrumen dalam penelitian adalah si peneliti langsung.

Kedua, penelitian tentang implementasi pendidikan gratis (studi kasus di Provinsi Gorontalo), lebih bersifat lokalitas, sehingga metode penelitian yang digunakan adalah “metode kasus”. Dalam penelitian ini, peneliti memfokuskan diri untuk mengetahui kekhususan (*particularities*) dari implementasi pendidikan gratis (studi kasus di Provinsi Gorontalo), Menurut Denzin dan Guba (1985), penelitian kualitatif dengan menggunakan metode studi kasus memfokuskan dirinya untuk mengetahui hal-hal yang umum (*diversity*) dan kekhususan (*particularities*) dari objek studi yang menjadi sasaran penelitiannya. Namun hasil akhir yang ingin dicapai adalah penjelasan tentang keunikan dari kasus yang

diamati. Fenomena yang diteliti sangat kompleks sehingga membutuhkan penggambaran yang utuh dan apa adanya.

3.2. Fokus Penelitian

Adapun fokus penelitian yang akan dirumuskan nanti, diturunkan dari topik utama dan rumusan masalah penelitian. Rumusan fokus penelitian disusun secara lebih detail yang meliputi fokus, sub fokus yang digunakan. Rumusan fokus penelitian dimaksud sebagai berikut:

- a. Rumusan kebijakan pendidikan gratis yang diprogramkan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo, terdiri dari : (a). Payung hukum, (b) sumber anggaran, (c) desain kebijakan pendidikan gratis.
- b. Implementasi kebijakan pemerintah Provinsi Gorontalo dalam pendidikan gratis, terdiri dari: (a) organisasi pelaksana, (b) biaya operasional, (c) Penyaluran dan pencairan dana (d) pertanggungjawaban dan evaluasi.
- c. Rekonstruksi model alternatif kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo terdiri dari : (a) Kelemahan dan (b) Keunggulan.

3.3. Lokasi Penelitian

Berangkat dari timbulnya keinginan untuk mengkaji implementasi kebijakan pendidikan gratis, dalam penelitian ini ditetapkan lokasi penelitian adalah Provinsi Gorontalo. Pemilihan lokasi Provinsi Gorontalo dengan pertimbangan:

- a. Daerah ini baru pertama kali menerapkan konsep pendidikan gratis khususnya untuk SMA atau sederajat.

- b. Di Provinsi Gorontalo baru saja terjadi pergantian kepemimpinan pemerintahan, telah merumuskan program unggulan antara lain tentang sistem pendidikan gratis untuk SMA atau sederajat.
- c. Upaya dari Pemerintah Provinsi Gorontalo dalam melakukan langkah-langkah perubahan melalui komitmennya melakukan gerakan inovasi birokrasi terutama dalam pembangunan bidang pendidikan bagi rakyat miskin.

3.4. Penentuan Situs Penelitian

Dalam penelitian ini ditetapkan situs penelitian terdiri dari:

- 1) Unsur pimpinan pemerintahan daerah Provinsi Gorontalo, baik dilingkungan eksekutif dan legislatif.
- 2) Kepala dan unsur staf Dinas Pendidikan dan Kebudayaan di lingkungan Provinsi Gorontalo
- 3) Para Kepala Sekolah yang tersebar di masing-masing Kabupaten/kota, masing-masing di wakili oleh 1 sekolah
- 4) Ketua-Ketua Komite dari masing-masing sekolah yang mewakili orang tua siswa.

3.5. Instrumen Penelitian

Kualitas instrumen terkait dengan *validitas* dan *realibilitas* instrumen, sedangkan kualitas pengumpulan data berhubungan dengan ketepatan cara-cara yang dilakukan untuk mengumpulkan data. Dalam penelitian kualitatif yang menjadi instrumen utama atau alat penelitian untuk mengumpulkan data adalah peneliti sendiri. (Lincoln & Guba, 1985, dan Miles & Huberman, 1992).

3.6. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini adalah:

- a. Informan, dimana informan awal dipilih secara *purposive*, pada subyek penelitian yang menguasai permasalahan yang diteliti *key informan*.
- b. Dokumen, yakni teknik dokumentasi yang dipakai untuk memperoleh data melalui bahan-bahan tertulis berupa peraturan daerah, kebijakan pemerintah daerah, bahan-bahan laporan dan arsip-arsip lain yang relevan dengan penelitian ini, terutama dokumen-dokumen yang berkaitan dengan fokus penelitian.
- c. Tempat dan Peristiwa, sebagai sumber data tambahan dilakukan melalui observasi langsung terhadap tempat dan peristiwa yang berkaitan dengan implementasi kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo. Sesuai dengan fokus penelitian ini sebagian besar merupakan data yang berasal dari peristiwa, maka peristiwa yang diobservasi menyangkut peristiwa implementasi proses pendidikan gratis

3.7. Metode Pengumpulan Data

Peneliti mengadopsi pendapat Lofland & Lofland (1984), dalam langkah-langkah pengumpulan data dilakukan melalui :

1. *Prime sources of data* (sumber utama data) yang terdiri dari kombinasi melihat, mengamati, mendengar dan menyimak lalu menanyakan.
2. *Supplementary data* (sumber pelengkap) yaitu melakukan pengumpulan dokumen melalui sumber pendukung, misalnya notulen hasil keputusan rapat. Pencatatan data dilakukan ketika peneliti melakukan observasi partisipan,

interview write-up, dan intensive interview serta menggunakan pencatatan data (*file notes*)

Tahap pengumpulan data, didasarkan atas prinsip yang dianjurkan oleh *Naturalistic Approach* yang melekat pada tradisi ilmu sosial (Lofland & Lofland, 1984) yaitu mengarah pada situasi dan kondisi *setting* penelitian, kejadian yang dialami oleh subyek penelitian (individu atau kelompok) atas dasar latar belakang biografi, histori dan hubungan personal atau kelompok yang terjalin. Oleh Lofland & Lofland (1984) proses ini mencakup tiga tahap kegiatan, yaitu:

- a. Persiapan memasuki lokasi penelitian. (*getting in*)
- b. Ketika berada dilokasi penelitian (*getting along*)
- c. Proses kegiatan mengumpulkan data (*logging the data*)

3.8. Metode Analisa Data

Analisis data, menurut Nasution (1992) merupakan suatu proses mengatur urutan data, mengorganisasinya kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar, thema atau kategori. Analisis data menurut Bogdan dan Biklen (1998) merupakan proses mencari dan mengatur secara sistematis transkrip wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lain yang berhasil dikumpulkan peneliti. Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan tehnik pengumpulan data yang bermacam-macam, dan dilakukan terus menerus sampai datanya jenuh. Dengan mengadakan pengamatan terus menerus mengakibatkan variasi data tinggi sekali. Data yang diperoleh pada umumnya adalah data kualitatif, sehingga analisa data yang digunakan belum ada polanya (Sugiyono, 2007).

Berpangkal tolak dari uraian diatas, maka proses kegiatan analisis data dalam penelitian ini dilakukan sejak awal kegiatan pengumpulan data hingga sampai penemuan tema. Teknik analisa data yang digunakan adalah analisis model interaktif yang terdiri dari tiga komponen analisis yaitu “reduksi data, sajian data dan penarikan kesimpulan”. Dalam menganalisis data penelitian ini mengacu pada teori yang dikemukakan oleh Miles & Huberman (1992) dengan model interaktif.

3.9. Keabsahan Data

Hal yang dimaksud dengan keabsahan data adalah derajat kepercayaan atau kebenaran hasil penelitian. Setiap penelitian kualitatif memerlukan standar untuk melihat derajat kepercayaan atau kebenaran hasil penelitian, sehingga data yang dikumpulkan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam penelitian kualitatif, suatu realitas itu bersifat majemuk, dinamis, sehingga tidak ada yang konsisten dan berulang seperti semula. Untuk mendapatkan hasil penelitian yang berkualitas sangat dibutuhkan suatu keabsahan data.

Tingkat keabsahan data akan ditentukan oleh empat faktor, yaitu: 1) derajat kepercayaan (*credibility*), 2) keteralihan (*transferability*) 3) ketergantungan (*dependability*), dan 4) kepastian (*confirmability*),. Jika datanya dianggap belum memadai maka perlu dengan melakukan: a) Memperpanjang masa observasi; b) Pengamatan yang terus menerus; c) Triangulasi; (Miles dan Huberman,1992)

BAB IV

HASIL PENELITIAN

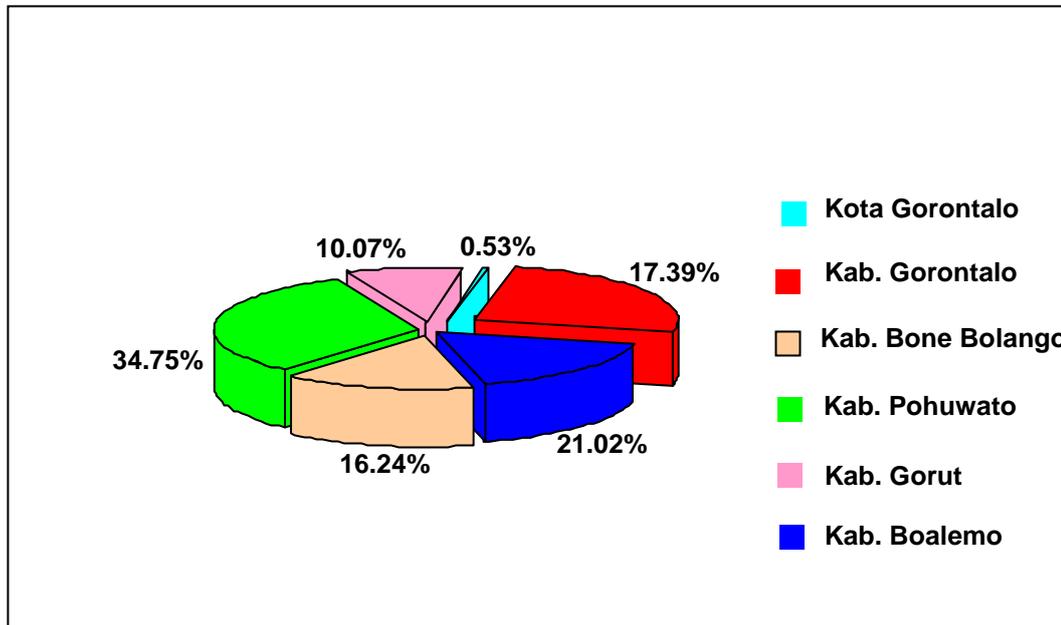
4. 1. Umum

4. 1. 1 Letak Geografis

Provinsi Gorontalo terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2000, peresmiannya oleh Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah pada tanggal 16 Februari 2001. Provinsi Gorontalo lahir dari semangat segenap rakyat Gorontalo untuk mandiri, diharapkan dapat mempercepat pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Era otonomi daerah dijadikan momentum untuk memilih berpisah dengan Provinsi Sulawesi Utara. Modal awal untuk membangun provinsi baru, hanyalah semangat kewirausahaan rakyat. Modal sosial ini digerakkan dengan baik untuk memutar roda perekonomian daerah. Dengan modal ini, tiga komponen utama yaitu pemerintah, rakyat (*civil society*) dan swasta bersinergi dalam mendorong terjadinya percepatan pembangunan, terutama dalam rangka peningkatan kualitas sumberdaya manusia, pengembangan pertanian dan perikanan yang unggul.

Provinsi Gorontalo terletak di pulau Sulawesi bagian utara meliputi 1 kota dan 5 Kabupaten, 71 Kecamatan, 610 Desa dan 69 Kelurahan. Letak geografis berada di antara $121,23^{\circ}$ – $123,43^{\circ}$ bujur timur dan $0,19^{\circ}$ - $1,15^{\circ}$ lintang utara, mempunyai luas wilayah $12.215,44 \text{ km}^2$, suatu wilayah terkecil jika dibandingkan dengan provinsi lainnya di Sulawesi. Luas wilayah Provinsi Gorontalo terbagi pada enam Kabupaten/Kota yaitu Kota Gorontalo $64,80 \text{ km}^2$ (0,53%), Kabupaten Gorontalo $2.124,6 \text{ km}^2$ (17,39%), Kabupaten Boalemo $2.567,36 \text{ km}^2$ (21,02%),

Kabupaten Bone Bolango 1.984,31 km² (16,24%), Kabupaten Pohuwato 4.244,31 km² (34,75%) dan Kabupaten Gorontalo Utara 1.230,07 Km² (10,07%),



Gambar 5: . Persentase Luas Wilayah Kabupaten/Kota Di Provinsi Gorontalo
Sumber: Biro Pemerintahan Setda Provinsi Gorontalo. 2012

Selanjutnya batas-batas wilayah administratif Provinsi Gorontalo yaitu:

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Buol dan Toli Toli (Sulawesi Tengah dan Laut Sulawesi)
- Sebelah barat berbatasan dengan Kabupaten Donggala (Sulawesi Tengah)
- Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Bolaang Mongondow (Sulawesi Utara)
- Sebelah selatan berbatasan dengan Teluk Tomini.

Terkait dengan topografinya, Gorontalo sebagian besar terdiri atas perbukitan maupun pegunungan. Gunung Tabongo yang terletak di Kabupaten Boalemo merupakan gunung yang tertinggi dengan ketinggian 2.100 m diatas permukaan

laut. Sedangkan gunung litu-litu yang terletak di Kabupaten Gorontalo merupakan gunung terendah dengan ketinggian 884 m diatas permukaan laut. Disamping itu, provinsi ini juga banyak di lintasi sungai, dimana sungai terpanjang adalah sungai paguyaman, yang terletak di Kabupaten Boalemo dengan panjang aliran 99,3 km. Sedangkan sungai yang terpendek adalah sungai Bolontio dengan panjang aliran 5,3 km yang terletak di Kabupaten Gorontalo Utara.

Suhu udara di suatu tempat antara lain ditentukan oleh tinggi rendahnya tempat tersebut dari permukaan laut dan jaraknya dari pantai. Dengan kondisi wilayah Provinsi Gorontalo yang letaknya dekat garis khatulistiwa, menjadikan daerah ini mempunyai suhu udara yang cukup panas. Suhu minimum terjadi di bulan September yaitu 23.20 °C. Sedangkan suhu maksimum terjadi di bulan Oktober dengan suhu 32.60 °C. Jadi pada tahun 2009, suhu udara rata-rata di Provinsi Gorontalo berkisar antara 26.65 °C – 28.20 °C. Provinsi Gorontalo mempunyai kelembaban udara yang relatif tinggi, rata-rata kelembaban pada tahun 2010 mencapai 79,22 persen. Sedangkan untuk curah hujan tertinggi terdapat di bulan Maret 2011 dengan 389 mm dan jumlah hari hujan sebanyak 30 hari. Sementara itu, rata-rata kecepatan angin diawal tahun 2011 yang tercatat di stasiun meteorologi umumnya merata untuk setiap bulannya, yaitu berkisar antara 1,00-3,00 m/detik, dengan kecepatan terbesar rata-rata 15 knots, dan banyaknya penyinaran matahari rata-rata 57,11%. (LPPD, Prov. Gorontalo,2011)

4.1.2. Kondisi Demografis

Provinsi Gorontalo merupakan daerah baru dengan jumlah penduduk cukup kecil dibandingkan dengan provinsi lainnya di Sulawesi. Pada tahun 2011

mencapai 1.139.133 jiwa, yang terdiri dari 574.453 jiwa penduduk laki-laki dan 564.680 jiwa penduduk perempuan, dengan komposisi sebagai berikut:

Tabel 1 . Jumlah dan Komposisi Penduduk Gorontalo per Kab/Kota

No	Kabupaten/Kota	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	Kota Gorontalo	97.875	99.028	196.903
2	Kab. Gorontalo	195.382	193.403	388.785
3	Kab. Boalemo	71.821	68.779	140.600
4	Kab. Bone Bolango	76.885	67.252	137.293
5	Kab. Pohuwato	70.041	75.908	152.763
6	Kab. Gorontalo Utara	62.479	60.310	122.789
	Jumlah	574.453	564.680	1.139.133

Sumber : Biro Pemerintahan Setda Provinsi Gorontalo, Desember 2011

Data penduduk tersebut, baik menurut mata pencaharian maupun menurut agama tersebar diseluruh daerah Provinsi Gorontalo. Penduduk bekerja persektor di Provinsi Gorontalo mayoritas kurang lebih 50,41% memiliki mata pencaharian di bidang pertanian, selebihnya bekerja disektor perdagangan 9,10%, sektor jasa 11,91%, pertambangan & penggalian 0,37%, Listrik, gas, air minum 0,17, bangunan konstruksi 3,09, angkutan, pergudangan, komunikasi 6,13%, keuangan, asuransi, usaha persewaan bangunan, tanah dan perusahaan 10,17% dan sektor industri 8,65%.(LPPD, Provinsi Gorontalo, 2011)

Sedangkan penduduk Provinsi Gorontalo menurut agama, berdasarkan data tahun 2012 kurang lebih 96.61 persen memeluk agama Islam. Sedangkan pemeluk agama Protestan sebanyak 1,14%, agama Katholik sebanyak 1,80%, agama Hindu sebanyak 0,35%, dan sisanya 0,10% merupakan pemeluk agama Budha. Sedangkan jumlah penduduk terbesar berada di Kabupaten Gorontalo, yakni mencapai 388.785 jiwa. Sedangkan penduduk terkecil berada di Kabupaten Gorontalo Utara, yakni sebanyak 122.789 jiwa.

Jika dihitung berdasarkan luas wilayah, maka kepadatan penduduk Gorontalo masih relatif jarang, yaitu lebih kurang 85 jiwa per Km², dengan tingkat kepadatan tertinggi berada di Kota Gorontalo, yakni mencapai 2.683 jiwa per Km². Ini lebih dipengaruhi oleh ketarikan pusat pemerintahan, bisnis-ekonomi dan pendidikan, sehingga aktivitas penduduk lebih banyak terkonsentrasi di ibu kota provinsi yakni Kota Gorontalo, sekalipun luas wilayahnya lebih kecil dibanding dengan daerah-daerah lain di Provinsi Gorontalo. Sedangkan wilayah dengan kepadatan penduduk terkecil adalah Kabupaten Pohuwato, yaitu hanya 28 jiwa/km², karena daerah ini lebih luas dibanding dengan daerah lainnya di Provinsi Gorontalo.

Berikut ini tingkat kepadatan penduduk tiap Kabupaten/Kota dapat dilihat pada tabel berikut:

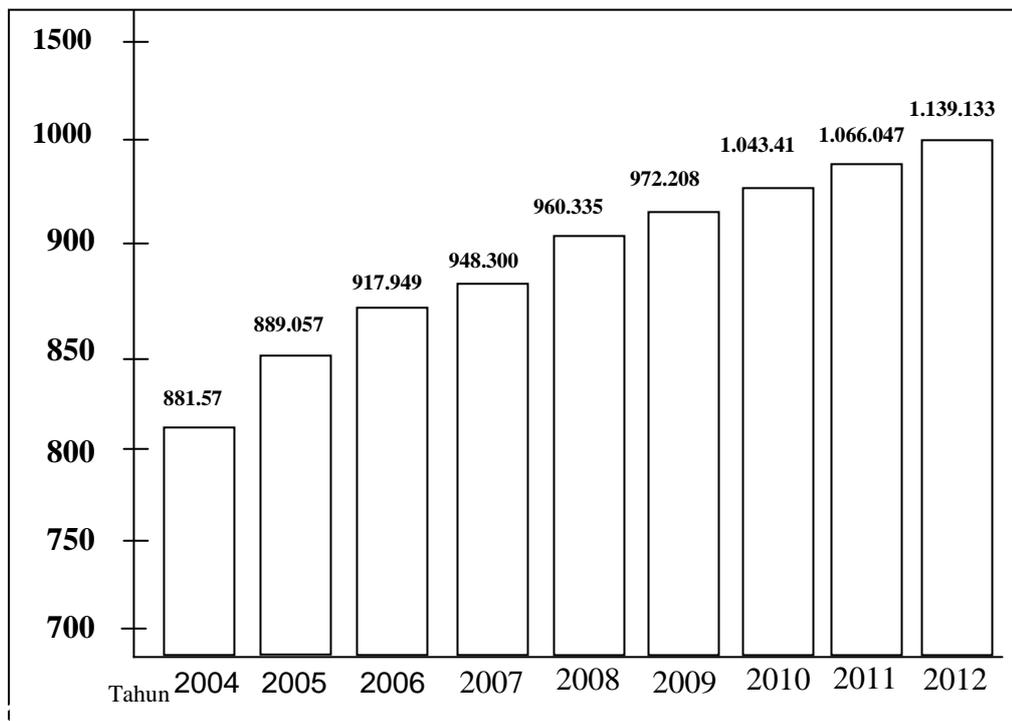
Tabel 2. Tingkat Kepadatan Penduduk Per Kab/Kota Provinsi Gorontalo

No.	Kabupaten/Kota	Penduduk/Km ²
1	Kota Gorontalo	2. 683 Jiwa
2	Kabupaten Gorontalo	172 Jiwa
3.	Kabupaten Boalemo	50 Jiwa
4	Kabupaten Bone Bolango	76 Jiwa
5	Kabupaten Pohuwato	28 jiwa
6.	Kabupaten Gorontalo Utara	87 Jiwa
	Rata-rata	85 Jiwa

Sumber: Dihitung oleh penulis, 2012

Dengan demikian jumlah rata-rata kepadatan penduduk seluruhnya, jika dilihat dari ketersediaan lahan di Provinsi Gorontalo dengan melihat jumlah penduduk dan luas wilayah, maka setiap daerah Kabupaten/Kota hanya memiliki

sekitar 85 jiwa/km². Hal ini menggambarkan bahwa ketersediaan lahan dibandingkan dengan jumlah penduduk masih relatif besar. Disisi lain menunjukkan bahwa potensi untuk pengembangan sektor-sektor usaha termasuk aktivitas pertanian dan lapangan kerja masih terbuka lebar. Apalagi laju pertumbuhan penduduk rata-rata 2,72% pertahun, cenderung statis, kesempatan membuka usaha dan lapangan kerja sangat terbuka, perkembangan ini dapat dilihat pada gambar *trend* jumlah penduduk.



Gambar 6: Trend Jumlah Penduduk Provinsi Gorontalo
 Sumber: Bappeda Prov. Gorontalo (2008) , BPS Prov. Gorontalo, 2009 & LPPD 2012)

Pertambahan *trend* jumlah penduduk yang meningkat mulai terjadi pada tahun 2006 mencapai peningkatan 3,3%, dimana saat itu masih suasana euforia terbentuknya provinsi dan awal pemerintahan baru di daerah ini. Sehingga banyak memicu dan minat perpindahan penduduk ke Provinsi Gorontalo, terutama bagi

penduduk asli yang sudah lama di daerah rantau sebagai pegawai negeri dan para pemangku kepentingan ekonomi, baik swasta/BUMN untuk mengembangkan usahanya di daerah ini. Bahkan terdapat kesan bahwa provinsi ini telah menjadi daerah tujuan pencari kerja. Ini nampak dari perkembangan *trend* jumlah penduduk lima tahun terakhir, bahkan pada tahun 2011 jumlah penduduk meningkat cukup signifikan kurang lebih 7,3%. Perkembangan ini adanya program *resettlement* bagi penduduk yang terisolir dan program transmigrasi, serta pertumbuhan ekonomi daerah Gorontalo cenderung membaik.

4.1.3. Visi dan Misi Pembangunan Pendidikan

Provinsi Gorontalo menjadikan “pendidikan untuk rakyat dan kesehatan gratis” menjadi program unggulan pembangunan tahun 2012-2017. Hal ini didasari beberapa pertimbangan antara lain bahwa sumber daya manusia merupakan aset yang sangat menentukan maju mundurnya suatu daerah. Sebagai provinsi yang baru berkembang, Gorontalo sangat membutuhkan fokus dan sasaran pembangunan yang dapat mempengaruhi sektor lain secara signifikan dan akseleratif. Oleh karena itu pembangunan sumber daya manusia yang telah menjadi salah satu motor penggerak pembangunan, perlu dipertajam melalui layanan pendidikan terjangkau, bermutu, dan berkeadilan bagi masyarakat.

Program ini memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mendapatkan pelayanan pendidikan dengan tetap memperhatikan mutu, sebagaimana dituangkan dalam Visi Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Provinsi Gorontalo, yaitu “Gorontalo Cerdas dan Berkarakter 2019, dengan misi :

1. Percepatan penyelenggaraan pendidikan Gorontalo yang merata, bermutu dan berkeadilan sesuai kewenangan dekonsentrasi serta tugas pembantuan.
2. Mewujudkan insan pendidikan yang profesional dan berkarakter
3. Mewujudkan tata kelola pendidikan dan pembinaan kepemudaan, keolahragaan, serta kebudayaan daerah yang transparan, partisipatif dan responsif gender.
4. Menciptakan harmonisasi kebijakan pendidikan serta pembiayaan pendidikan yang proporsional dan berkelanjutan dengan pemerintah daerah kabupaten-kota Provinsi Gorontalo.

Menyediakan layanan pendidikan untuk rakyat yang berkualitas memerlukan sumber daya yang sangat besar, oleh karena itu harus dirumuskan strategi yang tepat sejalan dengan berbagai kendala sumberdaya manusia dan kendala finansial. Sehingga dalam upaya mewujudkannya dapat ditempuh dengan cara efektif dan efisien.

4. 1. 4. Kondisi Perekonomian

Provinsi Gorontalo sebagaimana daerah lainnya di Indonesia, memiliki banyak potensi unggulan, antara lain sektor unggulan pertanian dan perikanan. Sehingga kedua sektor ini menjadi prioritas dan menjadi andalan pemerintah Provinsi Gorontalo. Sektor pertanian dan perikanan dijadikan sebagai program unggulan adalah basis utama memberikan kontribusi dominan sebagai sektor penggerak dan pendorong dalam peningkatan perekonomian daerah, yang nantinya mampu membawa efek ganda pada sektor-sektor lain, utamanya akan berimplikasi pada peningkatan perekonomian dan kesejahteraan bagi masyarakat.

Dari luas wilayah Provinsi Gorontalo, 12.215,44 Km², sebesar 463.649,09 ha atau 37,95% merupakan areal potensial untuk kegiatan pertanian. Namun, lahan yang dimanfaatkan baru sekitar 148.312,78 ha atau 32% dari potensi yang ada. Artinya, masih terdapat peluang pengembangan lahan seluas 315,336,31 ha atau 68%. Penggerak kedua perekonomian Gorontalo adalah sektor perikanan. Potensi perikanan dan kelautan yang ada menjadi modal dasar pembangunan Provinsi Gorontalo. Luas Perairan mencapai 50.500 km² yang terdiri dari luas wilayah laut Teluk Tomini 7.400 km², laut Sulawesi 3.100 km² dan wilayah Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) laut Sulawesi 40.000 km² serta panjang garis pantai 590 km, yang meliputi wilayah pantai utara (laut Sulawesi) 320 km dan wilayah pantai Selatan (Teluk Tomini) 270 km. Potensi ini menjadi daya tarik tersendiri bagi pengembangan usaha perikanan tangkap, budidaya maupun pengolahan. (Biro Pemerintahan/ LPPD, 2011)

Provinsi Gorontalo, meskipun merupakan daerah relatif muda, tetapi pertumbuhan ekonominya menunjukkan peningkatan pesat dalam kurun waktu lima tahun terakhir. Meningkatnya pertumbuhan ekonomi ini tidak lepas dari peran pemerintah daerah lebih fokus pada perencanaan program yakni memilih sektor “pertanian dan perikanan” sebagai program unggulannya, disamping program “pendidikan dan kesehatan”. Fokus utama yang berperan dalam menciptakan kemajuan ekonomi adalah tidak terlepas pula dari adanya kejelasan tujuan (*goal clarity*) dan kebijakan pembangunan yang jelas. Inovasi dan terobosan yang didedikasikan untuk melakukan percepatan pembangunan didukung oleh instrumen perencanaan, mengacu pada faktor potensi daerah dan

faktor lingkungan makro telah berhasil menggerakkan komponen-komponen ekonomi daerah untuk saling bersinergi dalam membangun produktivitas daerah.

Provinsi Gorontalo sampai tahun 2012 berhasil meletakkan dasar-dasar pembangunan ekonomi yang bertumpu pada keunggulan daerah yang mampu menciptakan percepatan pembangunan untuk mengejar ketertinggalan yang ditandai dengan semakin mantapnya stabilitas makro ekonomi yang ditunjukkan dengan pertumbuhan ekonomi yang meningkat secara signifikan. Secara makro perekonomian Provinsi Gorontalo berdasarkan besaran PDRB tahun 2008 atas dasar harga berlaku (ADHB) sebesar 3.480.567 jutaan rupiah dan atas dasar harga konstan (ADHK) sebesar 2.027.723 jutaan rupiah. Dampak dari kinerja sektor ekonomi daerah telah meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat yang ditandai oleh kenaikan PDRB ADHB/kapita masyarakat Gorontalo dari Rp. 3.717.402 tahun 2008, meningkat Rp. 4.283.755 tahun 2009, dan tahun 2010 meningkat lagi menjadi Rp. 4.896.787 atau tumbuh sebesar Rp 12,51%. Namun pada dua tahun terakhir pendapatan perkapita PDRB ADHB masyarakat Gorontalo mengalami penurunan yakni tahun 2011 menjadi Rp 4.300.151 di susul sampai tahun 2012 menurun lagi menjadi 4.206.958. Penurunan ini disebabkan oleh krisis ekonomi global melanda dunia tahun 2010 dan kemarau panjang serta tingginya gelombang air laut tahun 2011 sehingga mengakibatkan banyaknya gagal panen bagi petani dan nelayan.

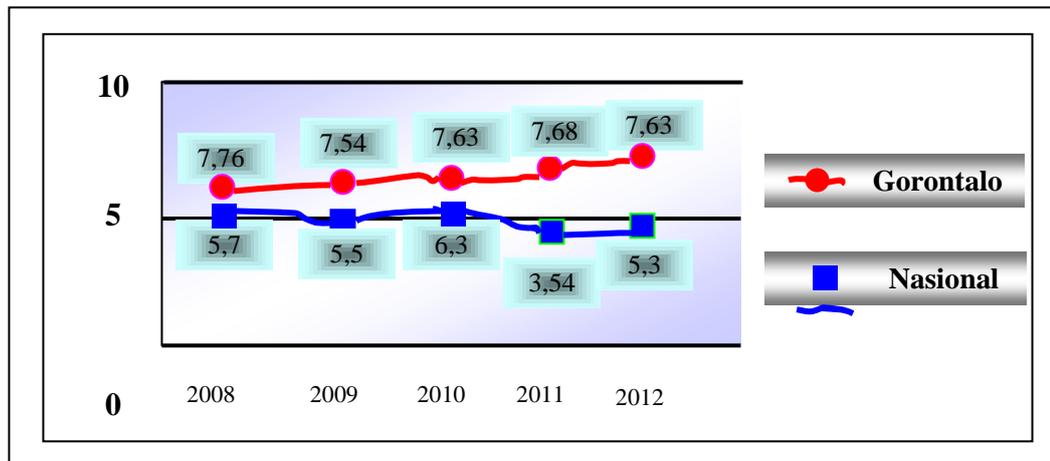
Secara sektoral ekonomi Gorontalo didominasi oleh sektor pertanian, perdagangan, hotel, dan restoran. Hal ini berdasarkan kontribusi masing-masing sektor terhadap PDRB atas dasar harga berlaku (ADHB). Peranan sektor pertanian

dalam memasuki usia Provinsi Gorontalo yang ke 12 mencapai 50,41% kontribusinya kepada PDRB, di ikuti oleh sektor jasa-jasa lainnya sebesar 24,89% dan sektor perdagangan, hotel dan restoran sebesar 12,51%, sementara sektor lain masing-masing memberikan kontribusi kurang dari 12,19%. (Bappeda Prov. Gorontalo,2012)

Kebijakan pada pengembangan pertanian dan perikanan daerah yang menjadi kompetensi inti daerah dan dibarengi dengan pembangunan sumber daya manusia, merupakan salah satu faktor pendukung berkembangnya ekonomi daerah. Inovasi dan terobosan yang didedikasikan untuk melakukan percepatan pembangunan didukung oleh instrumen perencanaan yang mengacu pada potensi daerah dan dinamika perkembangan lingkungan makro telah berhasil menggerakkan komponen-komponen ekonomi daerah. Hasil kajian *Public Expenditure Analysis* (PEA) Gorontalo tahun 2008, Provinsi Gorontalo dinilai berhasil meletakkan dasar-dasar pembangunan ekonomi yang bertumpuh pada keunggulan daerah, serta mampu menciptakan percepatan pembangunan berdasarkan prinsip-prinsip pembiayaan publik yang efektif dan efisien. Dinamisnya perkembangan ekonomi Gorontalo ditunjukkan oleh *trend* pertumbuhan ekonomi daerah yang terus meningkat dari tahun ke tahun.

Berdasarkan data di atas, dalam perjalanannya hingga memasuki tahun keduabelas, Provinsi Gorontalo telah berhasil meningkatkan ekonominya semenjak tahun 2008 sebesar 7,76%, di tahun 2009, turun menjadi 7,54%, ditahun 2010 meningkat menjadi 7,63%, ditahun 2011 naik sebesar 7,68% dan di tahun 2012 turun menjadi 7,63%, angka ini turun dibandingkan satu sebelumnya

disebabkan oleh krisis ekonomi dan inflasi. Namun angka ini jauh lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata nasional pada tahun yang sama.



Gambar 7 Trend Perbandingan Pertumbuhan Ekonomi
 Sumber: LPPD.,Provinsi Gorontalo, 2012

Perkembangan PDRB Gorontalo sangat dipengaruhi oleh kinerja sektor ekonomi sebagai penyangga struktur ekonomi daerah. Dari sisi komoditi unggulan, kenaikan sektor pertanian terhadap PDRB sangat dipengaruhi oleh perkembangan produksi dan produktivitas komoditi jagung dan padi. Kecuali pada tahun 2009 produktivitas komoditi unggulan Gorontalo mengalami penurunan, akibatnya berdampak pada realisasi ekspor.

Tetapi realisasi ekspor berbagai komoditi/barang pada tahun 2008 hingga tahun 2011 mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Hal ini terjadi pada hampir semua produk andalan Provinsi Gorontalo mulai dari komoditi kelapa, jagung, ikan, kayu olahan sampai dengan gula. Volume ekspor jagung sebagai program unggulan utama, pada tahun 2001 baru mencapai 6.300.000,00, kg diawal pemerintahan Provinsi Gorontalo. Setelah memperoleh kepala pemerintahan yang definitif, pada lima tahun berikutnya yakni tahun 2006 realisasi ekspor mencapai 35.960.000,00 kg (36 ribu ton), kenaikannya cukup

spektakuler mencapai 470.79%, bila dibandingkan capaian sebelumnya tahun 2001, namun dua tahun terakhir dimasa kepemimpinan Rusli Habibi dan Idris Rahim, trend ini cenderung menurun. Penurunan ini berimplikasi pada tingkat pendapatan masyarakat yang berdampak pada kebutuhan dasar lainnya seperti kebutuhan akan pendidikan dan kesehatan. Oleh karena itu kebutuhan dasar ini menjadi program unggulan pemerintah provinsi Gorontalo, khususnya menggratiskan dibidang pendidikan untuk murid SMA atau sederajat.

4.1.5 Kemiskinan dan Upaya Penanggulangannya

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak menjamin Gorontalo luput dari hambatan-hambatan besar. Ditengah pertumbuhan terbilang tinggi justru Gorontalo memiliki jumlah penduduk miskin cukup besar. Diakhir tahun 2011 sekitar 17,02% penduduk Gorontalo masih hidup dalam keadaan miskin. Dibandingkan dengan Provinsi lain di Indonesia, Gorontalo menunjukkan *trend* yang baik dalam perbaikan kesejahteraan masyarakat dan penurunan angka kemiskinan. Hal ini dapat dilihat dari perkembangan lima tahun terakhir sbb: pada tahun 2008 angka kemiskinan di Provinsi Gorontalo sebesar 24,53%, tahun 2009, naik menjadi 25,01, akibat krisis ekonomi global dan kemarau panjang dan ekstrimnya gelombang laut, sehingga nelayan enggan melaut. Tahun 2010 agak menurun, menjadi 21%, tahun 2011 turun menjadi 16%, ditahun 2012 naik lagi menjadi 17,01%, terpaut 1,01% dibanding tahun 2011. Kenaikkan ini akibat naiknya harga bahan pokok, inflasi dan kebijakan naiknya BBM. Namun dibandingkan dengan angka tiga tahun sebelumnya cenderung lebih baik dan menurun.

Menurunnya persentasi kemiskinan merupakan suatu kebanggaan, tetapi persentase sekitar 17,01`% ditahun 2012, secara sosial dan ekonomi masih menjadi beban berat bagi pemerintah Provinsi Gorontalo dalam menanggulangnya. Berbagai cara dilakukan oleh pemerintah daerah dalam upaya menanggulangnya termasuk membina dan mendorong pegawai adalah sumber daya yang strategis sebagai penyelenggara untuk meningkatkan kinerjanya untuk melaksanakan tugas-tugas kemasyarakatan, utamanya dalam memerangi kemiskinan. Sekalipun dimakhlumi bahwa persoalan kemiskinan bukan semata-mata dipengaruhi oleh faktor ekonomi, tetapi banyak faktor lainnya yang mempengaruhi. Dalam konteks kemiskinan adalah persoalan yang berhubungan dengan pendidikan, kesehatan, dan paling penting lagi adalah akses masyarakat terhadap ketersediaan lapangan kerja dan kapital. Faktor terakhir ini menuntut peran serta pemerintah dalam mengelola kebijakan-kebijakan publik yang lebih berpihak kepada masyarakat. Oleh sebab itu kebijakan pemerintah daerah dalam upaya penanggulangan kemiskinan harus lebih tepat sasaran, terpadu, ikhlas, dan bertanggung jawab dalam upaya menanggulangnya.

4.2. Rumusan Kebijakan Pendidikan Gratis

4.2.1 Payung Hukum

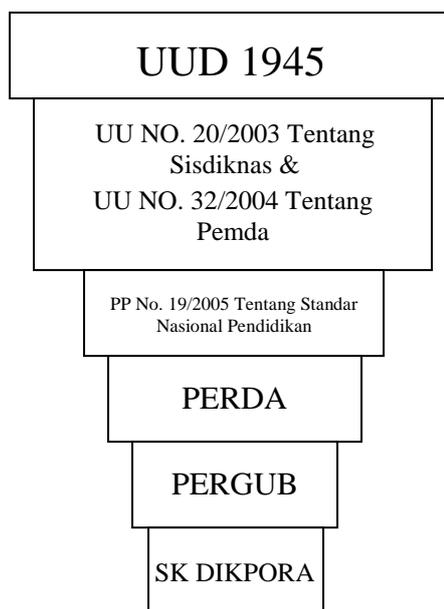
Lazimnya dalam setiap kebijakan dilahirkan oleh aktor penyelenggara publik tidak lepas dari payung hukum sebagai dasar fundamental untuk merumuskan sebuah kebijakan (*policy*) dan tertibnya pada tataran implementasi sebuah kebijakan. Kebijakan pendidikan secara konstitusional telah diatur dalam UUD 1945, dan dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang

sistem Pendidikan Nasional dan lebih khusus lagi pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, dimana urusan bidang pendidikan telah disentralisir ke daerah, khususnya ke pemerintah Kabupaten/Kota. Upaya meningkatkan kualitas pendidikan merupakan sebuah proses budaya, melibatkan semua komponen masyarakat, baik yang berada didalam sekolah maupun lingkungan pendukungnya. Perkembangan dan pertumbuhan anggaran pendidikan secara nasional yang signifikan perlu disertai implementasi yang lebih strategis demi mewujudkan pendidikan berkualitas, meningkat secara sistematis dari tahun ketahun. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2005 memberikan kerangka hukum dan visi mengenai standar dan kualitas pendidikan, yang memerlukan langkah-langkah strategis yang jelas untuk mewujudkannya.

Dalam rangka meningkat mutu pendidikan yang memenuhi standar nasional pendidikan maka sejak tahun 2012 Pemerintah Provinsi Gorontalo telah menetapkan sebuah program unggulan sebagai aset yang sangat menentukan maju mundurnya suatu daerah. Sebagai provinsi yang baru berkembang, Gorontalo sangat membutuhkan fokus dan sasaran pembangunan yang dapat mempengaruhi sektor lain secara signifikan dan akseleratif. Oleh karena itu pembangunan sumber daya manusia telah menjadi salah satu motor penggerak pembangunan, perlu dipertajam melalui layanan pendidikan terjangkau, bermutu, dan berkeadilan bagi masyarakat.

Guna mendukung terwujudnya program unggulan daerah tentang pengembangan sumber daya manusia dan sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah daerah untuk melaksanakan pendidikan gratis, terjangkau, bermutu,

dan berkeadilan telah dibentuk Peraturan Daerah (perda) No. 7 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pendidikan untuk rakyat. Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, Peraturan Gubernur Gorontalo No. 09a Tahun 2012 tentang penyelenggaraan program pendidikan gratis (berita daerah Provinsi Gorontalo Tahun 2012 No 09a) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Pergub ini sebagai payung hukum ketika pertama kali rumusan kebijakan pendidikan gratis ini dicanangkan. Setelah itu secara teknis perlu lagi dijabarkan melalui kebijakan satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) yaitu Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Provinsi Gorontalo dalam bentuk surat keputusan. Lebih jelasnya urutan dan hirarki urutan payung hukum implementasi pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo dapat divisualisasikan sebagai berikut:



Gambar 8: Tata Urutan Payung Hukum.

Berdasarkan payung hukum di atas, menunjukkan bahwa pendidikan merupakan kebutuhan utama yang sangat mendasar dan strategis bagi masyarakat dalam kerangka pengembangan sumber daya manusia. Sumber daya manusia

merupakan aset sangat menentukan maju mundurnya suatu daerah. Sebagai provinsi yang baru berkembang, Gorontalo membutuhkan fokus dan sasaran pembangunan yang dapat mempengaruhi sektor lain secara akseleratif dan diharapkan dapat bermanfaat dalam mengembangkan kemampuan, watak serta bermartabat dalam kehidupannya melalui perkembangan potensi, disertai dengan akhlak mulia, kecakapan, kreatifitas dan kemandirian dalam suatu negara.

Konsep tersebut sangat ideal dan mulia, tapi pada tataran implementasi kebijakan masih ditemukan adanya hambatan dan gesekan dari sisi koordinasi pemerintahan antara pemerintah Provinsi Gorontalo dengan para bupati/walikota, baik secara teknis maupun secara manajerial, oleh karena belum adanya regulasi yang tegas memberi tekanan ke pemerintah kab/kota.

4.2.2 Sumber Anggaran

Merumuskan sebuah kebijakan sampai dengan tataran implementasinya secara realistis harus diikuti oleh anggaran sebagai sumber pembiayaan. Penyelenggaraan kebijakan pendidikan gratis, sangat terkait langsung dengan anggaran dan perencanaan dalam nilai moneter. Konsep anggaran dalam berbagai cara telah menekankan pada dimensi politiknya, apa lagi program kebijakan pendidikan gratis untuk rakyat, yang rumusannya lahir dari aktor seorang pejabat publik berasal dari warna politik tertentu berbeda dengan warna politik keanggotaan pada institusi DPRD.

Pada tahap berikutnya memfokuskan tentang bagaimana konflik yang terjadi disekitar dalam pembahasan anggaran telah diperluas dan diperdalam serta bagaimana konflik tersebut telah dipecahkan dalam konteks institusional, dalam

hal ini lembaga legislatif dapat menjalankan fungsi *budgeting*. Sejak dicanangkan program pendidikan gratis tahun 2012 sebagai konsekwensi tanggung jawab politik aktor pejabat publik, dalam hal ini Gubernur Rusli Habibi dan Wakil Gubernur Idris Rahim kepada masyarakat yang mempercayainya.

Perumusan kebijakan tersebut melalui tahapan yang panjang, termasuk pembahasan melalui DPRD Provinsi Gorontalo. Pemerintah daerah telah menetapkan total anggaran operasional sekolah sebesar Rp 34. 106. 400 .000 (Tiga puluh empat milyar, empat ratus juta, empat ratus ribu rupiah) bersumber dari dana alokasi umum (DAU). Anggaran ini untuk biaya operasional satuan pendidikan se provinsi gorontalo tahun 2012. Bantuan hibah penyelenggaraan pendidikan gratis bagi sekolah jenjang pendidikan menengah atas, dengan jumlah siswa 32.843 orang, tersebar pada 113 sekolah yang ada di kabupaten/kota Provinsi Gorontalo.

Dalam penelitian ini peneliti membatasi pada lingkup operasional sekolah pada jenjang menengah atas. Untuk lebih jelasnya uraian anggarannya perjumlah siswa sebagai berikut:

Tabel 3: Penerima Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Gratis bagi SMA/Sederajat Tahun 2012

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Sekolah	Jumlah Siswa	Anggaran (Rp)
1.	Kota Gorontalo	6	1234	988.400.000
2.	Kabupaten Gorontalo	37	12.201	12.846.400.000
3.	Kabupaten Boalemo	18	5.051	5.417.000.000
4.	Kabupaten Pohuwato	21	5.592	5.493.200.000
5.	Kabupaten Bone Bolango	16	4.785	5.172.400.000
6.	Kabupaten Gorontalo Utara	15	3.980	4.106.400.000
	Jumlah	113	32.843	34.106.400.000

Sumber: Lampiran SK Gubernur Gorontalo Tahun Anggaran 2012

Penetapan anggaran diatas belum menjangkau semua sekolah dan siswa, khususnya di Kota Gorontalo. Ada 16 sekolah, baik swasta/negeri dan kurang lebih 9.040 siswa belum memperoleh bantuan penyelenggaraan pendidikan gratis ditahun anggaran 2012. Bantuan hibah dari pemerintah Provinsi Gorontalo ini ditunggu dan sangat dibutuhkan oleh masyarakat dikota Gorontalo ingin menyekolahkan putra/putrinya pada jenjang SMA/ sederajat.

Tidak kunjung datangnya bantuan ini disebabkan oleh perseteruan para aktor pejabat publik antara Gubernur Rusli Habibi dengan Walikota Gorontalo Adhan Dambea. Perseteruan kedua aktor ini sesungguhnya bermula dari proses perjalanan politik disaat pemilihan gubernur kepala daerah, berada pada dua sisi berbeda idiologi yaitu idiologi peserta pemenang versus belum beruntung. Walikota Adhan Dambea berada pada sisi idiologi belum beruntung. Perseteruan ini berkepanjangan sehingga berimplikasi pada semua kebijakan pemerintah Provinsi untuk masyarakat dikota Gorontalo, termasuk bantuan anggaran operasional penyelenggaraan pendidikan gratis ditolak oleh walikota Gorontalo Adhan Dambea. Terkecuali bagi sekolah menengah atas dibawa binaan kementerian Agama RI.

Dikota Gorontalo ada 6 sekolah masing-masing sebagai berikut:

Tabel 4 Nama-Nama Sekolah Binaan Kementrian Agama RI di Kota Gorontalo

No.	Nama Sekolah	Jumlah Siswa	Satuan Biaya/Semester	Total Anggaran
1.	MA AL-YUSRA	70	1.000.000	70.000.000
2.	MA MUHAMMADIYAH	138	1.000.000	138.000.000
3.	MA AL-HUDA GORONTALO	178	1.000.000	178.000.000

4.	MA AL-KHAIRAT KOTA GORONTALO	153	1.000.000	153.000.000
5.	MA NURUL YAQIN	91	1.000.000	81.000.000
6.	MAN MODEL GORONTALO	614	600.000	368.4000.000
Total Dana		1234		988.400.000

Sumber: Lampiran SK Gubernur Gorontalo, Tahun 2012

Mencermati data tersebut diatas jumlah siswa tersebar pada 6 sekolah yang memperoleh bantuan hanya 1.234 siswa dengan total anggaran Rp. 988.400.000 (sembilan ratus delapan puluh delapan ribu, empat ratus ribu rupiah). Dengan nominal yang ditetapkan Rp 1000,000/siswa/tahun untuk 5 sekolah dan 1 sekolah Rp 600.000/siswa/tahun. Sehingga masih ada 9040 siswa belum memperoleh anggaran, diperkirakan untuk 9 SMK a Rp. 1.200.000/siswa/tahun atau Rp. 10.800,000/siswa/tahun. Untuk 7 SMA a Rp. 1000.000/siswa/tahun atau Rp. 7000.000/siswa/tahun. Berarti anggaran tidak terserap akibat perseturuan ini rata-rata Rp 1000.000 saja dikali 9040 siswa, bagi yang belum menerima diperkirakan ada Rp. 9.400.000.000 (sembilan milyar empat ratus juta rupiah) yang dikembalikan ke kas daerah Provinsi Gorontalo. Dalam arti tidak dipergunakan atau dialihkan peruntukannya pada kegiatan lain. Sedangkan penetapan penerima bantuan penyelenggaraan program pendidikan gratis bagi sekolah jenjang menengah se Provinsi Gorontalo semester 1.Tahun Anggaran 2013 sebagai berikut:

Tabel 5. Penerima Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Gratis Bagi SMA/Sederajat di Provinsi Gorontalo, Semester 1 Tahun 2013

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Sekolah	Jumlah Siswa	Anggaran (Rp)
1.	Kota Gorontalo	22	10.274	5.558.300.000
2.	Kabupaten Gorontalo	37	12.376	6.523.000.000
3.	Kabupaten Boalemo	19	5.083	2.726.300.000
4.	Kabupaten Pohuwato	23	5.642	2.994.400.000
5.	Kabupaten Bone Bolango	16	4.889	2.647.700.000
6.	Kabupaten Gorontalo Utara	15	4.080	2.105.200.000
	Jumlah	132	42.344	22.554.900.000

Sumber: Lampiran SK Gubernur Gorontalo Tahun Anggaran 2013

Melihat data diatas berbeda dengan penetapan penerima bantuan penyelenggaraan pendidikan gratis tahun anggaran 2012, baik dari jumlah sekolah, jumlah siswa dan volume anggaran. Perbedaan ini telah terjadi perubahan yang signifikan ditahun 2013, yakni jumlah sekolah di Kota Gorontalo ketambahan 16 sekolah, jumlah siswa bertambah 9040 siswa dan volume anggaran dikali 2 semester menjadi Rp. 11.116.600.000, kenaikannya cukup signifikan dibanding tahun 2012. Jadi dari sisi anggaran tahun 2013 ketambahan Rp. 10.128.200.000.

Perkembangan ketambahan sekolah sejumlah 16 diatas, bukan berarti secara fisik belum ada, sesungguhnya sejumlah sekolah itu ditahun 2012 sudah dianggarkan, hanya pemerintah Kota Gorontalo dibawah kepemimpinan Adhan Dambea belum siap menerima kebijakan pendidikan gratis untuk masyarakat dikota Gorontalo. Kondisi seperti ini ditahun anggaran 2013, sekalipun sudah diploting pada APBD tidak semulus prediksi dari awal perencanaan.

Untuk bantuan penyelenggaraan pendidikan gratis semester 1 periode bulan Januari-Juni tetap saja ditolak oleh Pemda Kota Gorontalo. Nanti pada semester II periode bulan Juli-Desember 2013, kebijakan ini sudah diterima oleh Pemda Kota Gorontalo, karena kepemimpinan Walikota Adhan Dambea sudah berakhir dipenghujung bulan Juni 2013. Dalam perkembangan lain, Kabupaten Boalemo ketambahan 1 sekolah, jumlah siswa bertambah 175 siswa, volume anggaran dikalikan 2 semester menjadi Rp 5.452. 600.000, naik Rp 35.600.000 dibanding tahun anggaran 2012. Kabupaten Pohuwato ketambahan 2 sekolah, jumlah siswa 5.642 siswa, ketambahan 50 siswa, volume anggaran dikali 2 semester menjadi Rp 5.988. 800.000, naik Rp 45.600.000. (empat puluh lima milyar, enam ratus juta rupiah)

Jadi dari ketiga daerah dikab/kota tersebut, jumlah sekolah bertambah 19 sekolah, jumlah siswa 9.265 siswa dan secara pasti berimplikasi pada volume anggaran bertambah menjadi Rp. 10.209.400.000 tahun anggaran 2013. Tiga daerah lainnya, masing-masing Kab. Gorontalo, Kab. Bone Bolango dan Kab. Gorut, jumlah sekolah tetap, tidak bertambah. Namun jumlah siswa di Kab. Gorontalo meningkat 175 siswa, volume anggaran dikalikan 2 semester menjadi Rp. 13.046.000.000. Ketambahan Rp. 200.400.000 ditahun 2013. Di kabupaten Bone Bolango jumlah siswa bertambah 104 siswa, volume anggaran untuk 2 semester menjadi Rp. 5.295.400.000, ketambahan Rp. 123.000.000, dan di Kabupaten Gorontalo utara, jumlah siswa bertambah 100 siswa, volume anggaran dikali 2 semester menjadi Rp. 4.210.400.000, ketambahan Rp. 104.000.000. Untuk tiga daerah terakhir yakni Kab. Gorontalo, Kab. Bone Bolango, dan Kab

Gorontalo Utara, jumlah siswa seluruhnya bertambah 379 siswa, dan jumlah anggaran naik mencapai Rp. 327.400.000.

Dengan demikian total anggaran tahun 2013 dikali 2 semester yaitu 2 x Rp. 22.554.900.000 (Lamp. SK Gubernur Gorontalo) menjadi Rp 45.109.800.000. Jadi dibanding dengan anggaran tahun 2012, bantuan dana hibah penyelenggaraan kebijakan pendidikan gratis tahun 2013, terpaut Rp. 11.536.000.000 (sebelas miliar, lima ratus tiga puluh enam juta) naik kurang lebih 22%. Sekalipun pada semester dua ini Kabupaten Gorontalo Utara menolak bantuan hibah penyelenggaraan pendidikan gratis.(Gorontalo Post, Senin, 16 September 2013). Namun disisi lain kondisi ini menunjukkan kesungguhan dan *political will* pemerintah provinsi Gorontalo tentang penyelenggaraan pendidikan gratis kepada masyarakat. Hanya disesalkan program ini berlaku secara universal atau sama rata, dalam arti tidak mengklasifikasikan mana siswa yang mampu dengan siswa berada pada posisi kurang mampu. Menjadi dasar pertimbangannya adalah sbb:

- (1) Dari sisi efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan, karena kondisi ini kalau dibiarkan berlaku seperti sekarang, kedepan akan menjadi beban APBD dalam arti menjadi beban pemerintah daerah.
- (2) Biaya penyelenggaraan program pendidikan gratis dalam bentuk "hibah", jangan sampai melampaui batas kewajaran plafon anggaran akan ada pembatasan maksimal dalam bentuk regulasi. Sehingga efektifnya penerima bantuan ini lebih ditujukan kepada siswa kurang mampu, apalagi siswa yang memiliki potensi akademik yang baik dan benar-benar membutuhkan pembiayaan.

(3) Sekalipun ada bantuan operasional sekolah dari Pemda Provinsi Gorontalo, tetap saja masih ada pungutan-pungutan dari sekolah melalui komite orang tua yang nominalnya cukup besar. Kondisi kebijakan sekolah seperti ini semakin lebih memperparah sulitnya pada masyarakat tertentu menikmati pendidikan secara adil, merata dan bermutu.

Memang ada kontrak perjanjian antara pemerintah Provinsi Gorontalo dengan pihak sekolah, namun dari sisi yuridis lemah. Oleh karena sekolah secara hirarkhi struktural tidak memiliki hubungan secara langsung dengan pihak pemerintah Provinsi Gorontalo. Pihak sekolah lebih memiliki hubungan hirarkhi dan ikatan emosional secara langsung dengan para Bupati/Walikota, ketimbang dengan Gubernur. Disini posisi Sekolah hanya sifatnya membantu program Pemda Provinsi Gorontalo, namun sekalipun kebijakan pendidikan Gratis ini dominan bernuansa politis, sedikitnya dapat membantu dan meringankan beban orang tua menyekolahkan putra-putrinya.

4.2.3. Desain Kebijakan Pendidikan Gratis

Desain kebijakan pendidikan gratis adalah program pendidikan yang membebaskan peserta didik, orang tua atau walinya dari pungutan biaya operasional pada satuan pendidikan menengah atas, kecuali pada rintisan sekolah bertaraf internasional (RSBI), Sekolah bertaraf internasional (SBI) dan satuan pendidikan yang dikelola oleh masyarakat, serta memberikan biaya peningkatan mutu pada jenjang pendidikan dasar dan insentif bagi pendidik PAUD.

Hal tersebut menunjukkan penyelenggaraan pendidikan gratis pada jenjang sekolah menengah atas membebaskan peserta didik, orang tua atau walinya dari

pungutan biaya operasional, baik pada sekolah berstatus negeri maupun swasta. Dalam arti pemerintah Provinsi Gorontalo memberi layanan pendidikan gratis kepada masyarakat luas, baik yang mampu maupun tidak, dan pada satuan pendidikan berstatus swasta. Dalam arti sekolah yang dikelola oleh masyarakat, kurang lebih ada 50 satuan pendidikan tersebar dikabupaten/Kota dan 2 sekolah berstatus RSBI yaitu 1 di Kota Gorontalo (SMA Neg. III Gorontalo), 1 di Kab. Gorontalo (SMA Neg. 1 Limboto) dan 1 sekolah berstatus SBI di Kota Gorontalo.(SMA Neg. 1 Gorontalo), tetapi status sekolah RSBI dan sejenisnya seluruh Indonesia sudah ditiadakan oleh Undang-Undang. Untuk 50 satuan pendidikan yang dikelola oleh masyarakat (swasta) sebarannya sebagai berikut:

Tabel 6: Sebaran Satuan Pendidikan yang dikelola Masyarakat

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Sekolah	Jumlah Siswa	Anggaran
1.	Kota Gorontalo	11	1361	702.100.000
2.	Kabupaten Gorontalo	18	2782	153.700.000
3.	Kabupaten Boalemo	2	148	74.000.000
4.	Kabupaten Pohuwato	9	638	333.800.000
5.	Kabupaten Bone Bolango	5	464	232.000.000
6.	Kabupaten Gorontalo Utara	5	430	226.700.000
Jumlah		50	5823	1.495.600.000

Mencermati data tersebut diatas berarti ada 50 satuan pendidikan yang dikelola oleh masyarakat tersebar di Kabupaten/Kota se Provinsi Gorontalo menerima bantuan operasional sekolah dalam bentuk hibah. Ke 50 satuan pendidikan ini jumlah siswa seluruhnya 5823, dengan ploting anggaran Rp 1.495.600.000 (satu milyar, empat ratus sembilan puluh lima juta, enam ratus ribuan rupiah). Anggaran ini cukup besar untuk program pendidikan gratis, sekalipun

bertentangan dengan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2012, tentang Penyelenggaraan Pendidikan Untuk Rakyat.

Penyelenggaraan pendidikan untuk rakyat adalah dapat memberi kesempatan yang luas kepada masyarakat memperoleh layanan pendidikan untuk mengembangkan potensi dirinya tanpa terbebani oleh biaya sekolah. Bantuan biaya operasional sekolah dari pemerintah daerah Provinsi Gorontalo itu dalam bentuk hibah. Hal ini berdasarkan hasil wawancara penulis dengan seorang staf dilingkungan dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga Provinsi Gorontalo, yang mengatakan:

Pemerintah Provinsi Gorontalo telah mencanangkan kebijakan penyelenggaraan pendidikan gratis kepada masyarakat dengan membebaskan biaya operasional sekolah. Kebijakan ini sudah berlangsung dua tahun anggaran yakni mulai tahun 2012 dan tahun 2013. Biaya operasional ini dalam bentuk dana “hibah” agar warga masyarakat dalam mengembangkan potensi dirinya dan dapat hidup mandiri. (PDj, Wawancara, tgl 20 September 2013)

Pernyataan yang sama dari salah seorang anggota tim sosialisasi program pendidikan untuk rakyat (Prodira) tahun 2013 mengatakan:

bahwa kebijakan Pemerintah Provinsi Gorontalo adalah sangat membantu rakyat. Program ini adalah program unggulan sebagai wujud akuntabilitas pemerintah daerah kepada rakyatnya. Bantuan ini dalam bentuk “hibah”, tanpa mengharapkan pengembalian dalam bentuk tunai. (KTy, Wawancara, tanggal 23 September 2013)

Pernyataan yang sama dari salah seorang tim manajemen program pendidikan untuk rakyat di Kabupaten Gorontalo, mengatakan:

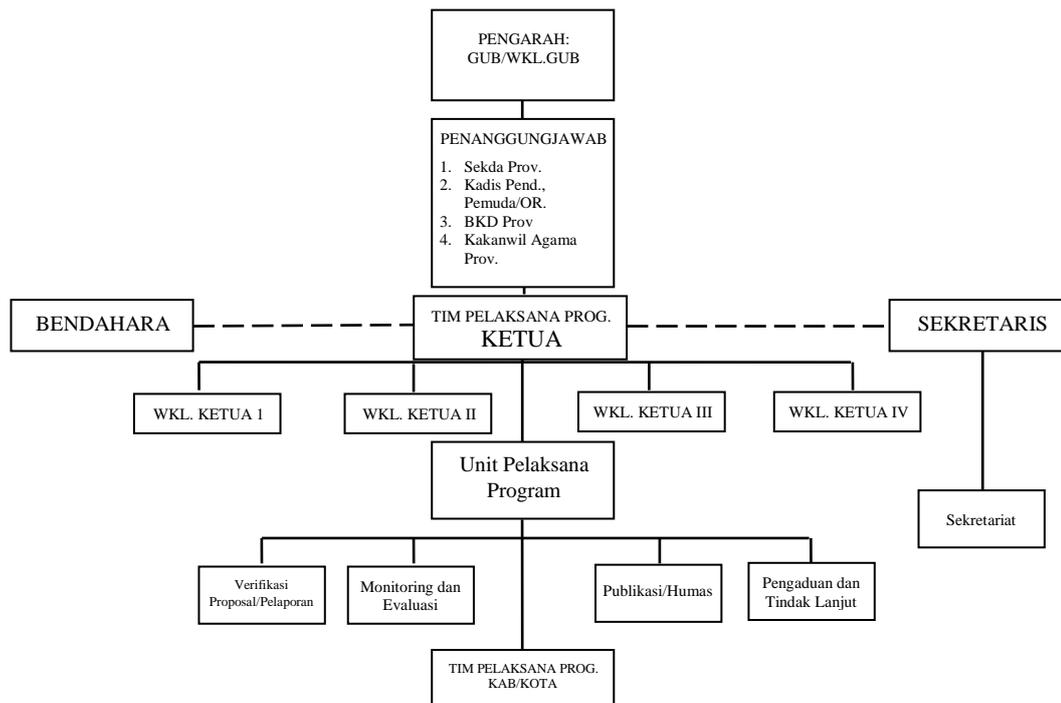
Bahwa anggaran untuk penyelenggaraan pendidikan untuk rakyat sangat membantu masyarakat terutama bagi masyarakat kurang mampu, meringankan beban biaya dan memberi kesempatan yang sama untuk menikmati kebutuhan akan pendidikan, dan bantuan ini diserahkan melalui sekolah dalam bentuk “hibah” alias cuma-cuma. (RM, Wawancara, awal september 2013)

Dari hasil wawancara diatas bahwa biaya operasional penyelenggaraan layanan pendidikan gratis adalah penyelenggaraan program pendidikan untuk rakyat sebagai wujud layanan pendidikan yang membebaskan peserta didik, orang tua atau walinya dari pungutan biaya operasional sekolah pada jenjang pendidikan menengah atas dalam bentuk dana hibah. Penggunaan ini harus dilakukan secara transparan kepada masyarakat dan pemanfaatannya sesuai petunjuk teknis dari Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga. Walaupun pada kenyataannya pungutan dari sekolah masih tetap ada, dengan berbagai dalil dan alasan untuk menunjang biaya operasional sekolah melalui komite orang tua.

4.3. Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis.

4.3.1. Organisasi Pelaksana

Untuk memudahkan koordinasi pada tataran implementasi kebijakan pendidikan gratis ke kabupaten/kota sampai pada tingkat satuan pendidikan dalam hal ini sekolah, maka pemerintah Provinsi Gorontalo telah membentuk organisasi pelaksana yang susunan organisasinya sbb:



Gambar 9 : Organisasi Pelaksana/Tim manajemen.
SK Gubernur Gorontalo, No. 186/07/VI/2013

Organisasi pelaksana dalam bentuk tim manajemen ini mempunyai tugas:

- a. Melakukan sosialisasi/pelatihan kepada tim manajemen Kabupaten/Kota
- b. Mengumpulkan dan meng-update data jumlah siswa dari Kabupaten/Kota;
- c. Melakukan pencairan dan penyaluran dana layanan standar pendidikan untuk semua tepat waktu sesuai dengan alokasi dana yang telah ditetapkan.
- d. Melakukan monitoring dan evaluasi;
- e. Melakukan pelayanan dan penanganan pengaduan masyarakat; (2013:9)

Tim manajemen tersebut dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab dan menyampaikan laporan kepada Gubernur melalui sekretaris daerah Provinsi Gorontalo. Sementara itu tugas dan tanggungjawab organisasi pelaksana (tim manajemen) ditingkat Kabupaten/Kota sesuai surat keputusan Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Provinsi Gorontalo Nomor

188.4/DIKPORA/23.B/SEK/2013 tentang petunjuk teknis penyelenggaraan program pendidikan untuk rakyat sebagai berikut:

- a. Melakukan koordinasi dengan tim manajemen tingkat provinsi;
- b. Melakukan sosialisasi kepada tim manajemen sekolah/madrasah;
- c. Mengumpulkan dan meng-update data jumlah siswa dari sekolah/madrasah;
- d. Mengusulkan dan merekomendasikan sekolah/madrasah calon penerima biaya operasional sekolah;
- e. Melakukan pembinaan kepada sekolah/madrasah dalam hal pengelolaan dana dan pelaporan, sekaligus memberikan rekomendasi bagi sekolah/madrasah yang telah memenuhi syarat untuk pencairan dana semester berikutnya.
- f. Melakukan monitoring dan evaluasi
- g. Melakukan pelayanan dan penanganan pengaduan masyarakat

Ketentuan lain yang harus diperhatikan oleh tim manajemen tingkat

Kabupaten/Kota yaitu :

- a. Tidak diperkenankan melakukan pengutan dalam bentuk apapun terhadap sekolah.
- b. Tidak diperkenankan melakukan pemaksaan dalam pembelian barang dan jasa disekolah penerima atau mengarahkan pengadaan barang/jasa kepada penyedia barang/jasa tertentu.
- c. Mendorong dan memantau sekolah agar tidak melakukan pelanggaran terhadap penggunaan dana prodira.(2013:10)

Sedangkan tim manajemen tingkat sekolah/madrasah, penanggung jawab kepala sekolah/madrasah, dan anggota : a) penanggung jawab program, b) bendahara sekolah/madrasah. Tugas dan tanggung jawab tim manajemen sekolah/madrasah yaitu :

- a. Mengisi dan menyerahkan data sekolah/madrasah secara lengkap kepada tim manajemen Kabupaten/Kota dan kepada tim manajemen provinsi ;
- b. Membuat RKAS yang mencantumkan seluruh sumber penerimaan sekolah/madrasah,
- c. Melaporkan perubahan data siswa setiap 6 (enam) bulan kepada tim manajemen Kabupaten/Kota dan tim manajemen provinsi.
- d. Memverifikasi jumlah dana yang diterima dengan data siswa yang ada
- e. Mengelola dana prodira secara bertanggungjawab dan transparan.

- f. Mengumumkan jumlah dana yang diterima dan dikelola oleh sekolah/madrasah yang ditanda tangani oleh kepala sekolah/madrasah dan ketua komite sekolah/madrasah.
- g. Bertanggung jawab secara formal dan materil atas penggunaan dana yang diterimanya.
- h. Membuat laporan penggunaan dana, diserahkan ke Dinas Pendidikan Kab/Kota untuk direkomendasikan ke Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Provinsi.
- i. Melakukan pembukuan keuangan secara tertib dan transparan;
- j. Wajib mencatat dan melaporkan hasil pembelian barang investasi dari dana prodira ke dinas pendidikan Kab/Kota dan provinsi; (2013:10)

Ketentuan lain yang harus diperhatikan oleh manajemen sekolah/madrasah:

- a. Memastikan keakuratan data siswa yang dilaporkan;
- b. Bersedia diaudit oleh lembaga yang berwenang terhadap seluruh dana yang dikelola sekolah/madrasah;
- c. Dilarang mengarahkan dan/atau bertindak sebagai distributor dan pengecer barang/jasa terkait dengan dana Prodira. (2013:11)

Mencermati tugas dan tanggung jawab organisasi pelaksana dalam hal ini tim manajemen baik ditingkat Provinsi, Kab/kota sampai dengan sekolah/madrasah cukup berat, terutama ditingkat sekolah (karena basis), dengan temuan sbb:

1. Tugas ini terkesan hanya memindahkan tanggungjawab pada manajemen ke tingkat sekolah. Oleh karena basis penyelenggaraan program kegiatan pendidikan gratis ini adalah ditingkat sekolah.
2. Sekalipun ini adalah bantuan dana operasional sekolah dalam bentuk hibah (gratis) melihat rumusan tugas dan tanggung jawab diatas beban tugas sekolah semakin berat, cukup variatif yakni kewajiban melayani kebijakan dari Provinsi dan melayani kebijakan lain tentang pendidikan dari pemerintah Kab/kota.

3. Bebannya bukan saja secara fisik maupun non fisik tetapi di pihak lain ketentuan diatas membatasi inovasi dan ruang gerak pengelola program pendidikan gratis ditingkat sekolah/madrasah.
4. Dari struktur organisasi pelaksana tim manajemen Kab/Kota menunjukkan membangun hubungan koordinatif secara tidak langsung antara tim manajemen/pemerintah Provinsi dengan pihak sekolah. Oleh karena secara hirarkhi atasan langsung sekolah/madrasah adalah pemerintah Kab/Kota/ dan Kementerian agama. Hal ini dapat ditunjukkan dalam Perda No 7 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pendidikan untuk rakyat, pada pasal 13 dan SK Gubernur Gorontalo Nomor 186/07/VI/2013 tentang pembentukan tim manajemen, bahwa struktur organisasinya hanya sampai tingkat Kab/Kota.
5. Disisi lain dengan rumusan tugas dan tanggung jawab begitu rapi dan jelimek dapat meminimalisir kemungkinan akan terjadi yang sifatnya inpresedural dan mismanajemen.

4.3.2. Biaya Operasional Sekolah.

Biaya operasional sekolah yang direncanakan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dalam bentuk dana hibah. Dana hibah dimaksud diserahkan kesekolah melalui naskah perjanjian hibah disingkat NPH antara Gubernur atau pejabat yang ditunjuk atas nama Gubernur. Naskah perjanjian hibah intinya memuat ketentuan mengenai: a. Pemberi dan penerima hibah, b. Tujuan pemberian hibah, c. jumlah hibah yang diterima, d. penyaluran, e. pelaksanaan dan pertanggungjawaban.

Penggunaan dana hibah untuk jenjang satuan pendidikan menengah atas dibayarkan sejak bulan januari sampai dengan bulan desember dalam satu tahun anggaran. Dalam hal penetapan alokasi dana, mekanisme pelaksanaan biaya operasional ke SMA/MA/SMK sesuai juknis yang diterbitkan oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Prov. Gorontalo sebagai berikut:

- a. Sekolah/Madrasah mengisi formulir data siswa untuk diserahkan ke Tim Manajemen Kabupaten/Kota dan diteruskan ke Tim Manajemen Provinsi.
- b. Tim Manajemen Kabupaten Kota melakukan pendataan tiap sekolah/lembaga berdasarkan data siswa dari sekolah/madrasah.
- c. Tim manajemen Kab/Kota bersama-sama dengan tim manajemen provinsi melakukan rekonsiliasi data tiap sekolah/madrasah setiap awal semester.
- d. Atas dasar hasil verifikasi data siswa tiap sekolah/madrasah tim manajemen provinsi membuat alokasi dana tiap sekolah/Madrasah.
- e. Alokasi dana tiap sekolah/madrasah dalam satu tahun anggaran ditetapkan berdasarkan data siswa setiap tahun pelajaran yang sedang berjalan.
- f. Alokasi dana tiap sekolah/madrasah ditetapkan oleh Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga atas nama Gubernur. (2013:12)

Penetapan alokasi dana tersebut adalah melalui ABPD Provinsi Gorontalo, yang disalurkan kerekening kas masing-masing satuan pendidikan menengah atas, dilakukan setiap triwulan atau persemester tahun berjalan. Dana yang diterima oleh sekolah/madrasah dapat digunakan untuk membiayai komponen kegiatan (a) penyelenggaraan kurikulum, (b) ketenagaan, (c) pemenuhan sarana pendidikan dan rehabilitasi, (d) kegiatan kesiswaan, diprioritaskan melaksanakan program yang berkaitan dengan pendidikan karakter, dan (e) manajemen sekolah /madrasah.

Berdasarkan hasil wawancara tentang alokasi dana pendidikan gratis ini kepala SMA negeri 1 Tapa Kabupaten Bone Bolango menjelaskan:

Dana Pendidikan gratis yang dialokasikan bagi sekolah negeri 1 Tapa, hanyalah dana bantuan operasional sekolah yaitu Rp 1000.000 (satu juta rupiah) untuk tiap siswa pertahun. Alokasi dana tersebut setiap tahun pelajaran berubah-ubah sesuai dengan jumlah siswa disekolah. Mengenai alokasi dana tersebut kami merasa belum mencukupi bagi operasional sekolah sehingga kami sangat mengharapkan dimasa yang akan datang dapat dialokasikan lebih maksimal lagi. Untuk RKB (ruang kelas baru) kami belum mendapatnya dan dana daerah terpencil kami tidak ada, karena sekolah kami tidak tergolong sekolah daerah terpencil. (LDj. Wawancara tgl 18 Mey 2013)

Data primer sebagaimana penjelasan diatas, hampir sama dengan penjelasan Kepala SMK Negeri 3 Kota Gorontalo bahwa:

Alokasi dana pendidikan berlabel gratis ini untuk operasional sekolah sebesar Rp 1.200.000 persiswa/tahun. Dana yang kami terma itu masih sangat minim dan belum mengakomodir kebutuhan operasional lain. Lihat saja pos-pos dana tersebut sebagian besar untuk kebutuhan pembelian barang-barang rutin sekolah seperti alat tulis kantor (ATK), perawatan sekolah, kegiatan ekstrakurikuler. Kalau dirinci dana yang dibutuhkan oleh sekolah pada pos ekstra saja, kami sudah kewalahan, misalnya membeli peralatan olah raga, perlengkapan pramuka, PMR, dan kebutuhan pelatihan seni, jelas alokasi dana ini tidak mencukupi. Karena sekolah kami karakteristiknya kejuruan banyak melakukan praktek kerja lapangan, kegiatan ini belum dialokasikan pada program pendidikan gratis kebijakan Gubernur. Sehingga terpaksa setiap kegiatan PKL dibiayai sendiri oleh siswa mencapai jutaan rupiah. Sementara itu saat penerimaan siswa baru dengan jumlah Rp 2000.000/ siswa dalam bentuk sumbangan awal tahun, itu diluar kewajiban siswa pada komite setiap bulan sebesar Rp. 100.000. Sementara itu masih banyak kebutuhan siswa yang belum terpenuhi misalnya dana praktek industri untuk kelas sepuluh dan kelas sebelas Rp. 500.000/tahun dan dana untuk penambahan jam pelajaran untuk kelas dua belas Rp. 500.000/siswa/tahun. (Wawancara, AK. 23 Mey 2013)

Dari data diatas penetapan alokasi anggaran antar satuan pendidikan menengah atas alokasi anggarannya berbeda. Untuk SMA/Madrasah ditetapkan Rp.1000.000/siswa/tahun. Dibagi dua belas rata-rata tiap bulan setiap siswa alokasi dananya sekitar Rp. 83000. Sedangkan tingkat kejuruan Rp. 1.200.000/tahun/siswa. Dibagi dua belas, berarti tiap siswa setiap bulan alokasi

dananya ditetapkan Rp 120.000. Perbedaannya terpaut sejumlah Rp. 200.000 dibandingkan dengan SMA/Madrasah. Perbedaan tersebut disebabkan oleh karakteristik dua model institusi, dimana sekolah kejuruan lebih banyak praktek kerja lapangan, sehingga alokasi dana operasional sekolah ditetapkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo lebih tinggi dibandingkan dengan SMA/madrasah. Namun dari kebutuhan operasional sekolah keduanya berpandangan bantuan dari pemerintah Provinsi Gorontalo sangat membantu. Tetapi bantuan ini belum menjangkau kegiatan kesiswaan dan sarana pendukung proses belajar mengajar dan dipihak lain sekolah ditekankan tidak diperbolehkan melakukan pungutan.

Estimasi kebutuhan operasional sekolah rata-rata normalnya untuk SMA/MA sekitar Rp. 4.500.000/5000.000/tahun/ siswa. Sedangkan untuk kejuruan kebutuhannya antara Rp 6000.000 sampai Rp. 6.500.000, itu pun belum termasuk kegiatan *outbond* sekolah atau kegiatan lain dari pemerintah kab/kota dan lomba. Menutupi kekurangan ini maka program/kegiatan sekolah di tawarkan kepada orang tua siswa sebagai mitra dimintai partisipasinya melalui komite sekolah. Jadi dana pendidikan berlabel gratis itu sifatnya hanya bantuan dari pemerintah Provinsi Gorontalo dalam bentuk “hibah”.

4.3.3. Penyaluran Dana dan Pencairan

Untuk kelancaran penyaluran dana hibah penyelenggaraan pendidikan gratis bagi satuan pendidikan menengah atas, mengikuti tahapan/langkah persiapan telah dirumuskan sebagai berikut: setiap sekolah/madrasah memasukkan proposal yang disahkan oleh tim manajemen Kabupaten/Kota, terdiri dari:

(1) surat permohonan, (2) profil sekolah/madrasah, (3) rencana kegiatan dan anggaran sekolah/madrasah (RKAS), (4) rencana pemanfaatan dana gratis persemester, (5) surat pernyataan tidak melakukan pungutan, kecuali RSBI (6) SBI, dan satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat, (7) fotocopy buku rekening bank yang masih aktif atas nama sekolah/madrasah.

Sejumlah persyaratan penyaluran dana tersebut untuk rencana kegiatan anggaran sekolah (RKAS) harus ditanda tangani oleh Kepala Sekolah/Madrasah, Komite dan khusus untuk sekolah/Madrasah swasta ditambah Ketua Yayasan. RKAS dilengkapi dengan rencana penggunaan dana secara rinci, yang dibuat

PENERIMAAN				PENGELUARAN/BELANJA			
No. Urut	No. Kode	Uraian	Jumlah	No. Urut	No. Kode	Uraian	Jumlah
1	2	3	4	5	6	7	8
I	1	SISAH TAHUN LALU		I	1	PROGRAM SEKOLAH	
II	2	PENDAPATAN RUTIN Gaji PNS Gaji Pegawai Tidak Tetap Belanja Barang dan Jasa Belanja Pemeliharaan Belanja lain-lain*		II	1.1	Pengembangan Kompetensi Lulusan	
					1.2	Pengembangan Kurikulum/KTSP	
					1.3	Pengembangan proses pembelajaran	
					1.4	Pengembangan pendidik dan tenaga kependidikan	
					1.5	Pengembangan sarana dan prasarana sekolah	
					1.5	Pengembangan dan implementasi manajemen sekolah	
1.7	Pengembangan dan penggalian sumber dana pendidikan						
1.8	Pengembangan dan implementasi sistem penilaian						
III	3	PENDAPATAN LAIN-LAIN PRODIRA BOSDA		II	2	BELANJA-BELANJA	
					2.1	Belanja.....	
					2.2	Belanja.....	
IV	4	BANTUAN Dana dekonstrasi Dana Tugas Pembantuan Dana Alokasi Khusus Lain-Lain (bantuan luar negeri/hibah)*			2.3	Belanja.....	
					4.1		
					4.2		
					4.3		
V	5	PENDAPATAN SEKOLAH 5.1 5.2					
JUMLAH PENERIMAAN				JUMLAH PENGELUARAN			

ahunan dan semesteran format formulir (P1) Tabel 8 sbb:

Mengetahui
Ketua Komite Sekolah

Menyetujui,
Kepala Sekolah

Dibuat
Bendahara/penanggungjawab
kegiatan

NIP

NIP

Selanjutnya untuk setiap sumber dana yang diterima Sekolah/Madrasah

bentuk formulirnya (P2) tabel 9 sbb:

No. Urut	No. Kode	Uraian	Jumlah (dalam Rp)	Semester	
				I	II
1	2	3	4	5	6

Mengetahui
Ketua Komite Sekolah

Menyetujui,
Kepala Sekolah

Dibuat
Bendahara/penanggungjawab
kegiatan

NIP

NIP

Proposal dipersyaratkan dijilid rapi 3 exemplar, *cover*-nya warna kuning. Setelah itu tim manajemen Kab/Kota mengusulkan dan merekomendasikan Sekolah/Madrasah calon penerima dana pendidikan gratis (prodira) ke tim manajemen provinsi. Tahap berikut tim manajemen provinsi melakukan penilaian proposal yang diajukan oleh sekolah/madrasah. Tim manajemen Kab/Kota dan provinsi bersama pihak bank memverifikasi nomor rekening seluruh sekolah/madrasah yang masih aktif/berlaku. Semua persyaratan telah dipenuhi maka Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Provinsi Gorontalo menetapkan sekolah/madrasah sebagai penerima dana program pendidikan gratis.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala SMA Negeri 1 Botumoito

Kabupaten Boalemo bahwa:

Rumusan kebijakan penyaluran dana melalui proposal dan sejumlah persyaratan terkesan sangat panjang birokrasinya dan menguras tenaga banyak. Sebetulnya sebelumnya kami telah memasukkan data tentang siswa kepada tim manajemen. Pembuatan proposal hanya disesuaikan dengan pos-pos yang ada sehingga terkesan mubasir. Pada hal kalau data-data siswa telah ada itu, tim manajemen bisa mengklarifikasi dan rincian dana nanti akan muncul pada pertanggungjawaban (Wawancara, KH, 28 Mey 2013).

Ditegaskan lagi dalam pernyataan Kepala Sekolah Menengah Kejuruan

(SMK) Negeri 1 Marisa Kabupaten Pohuwato bahwa:

Penyaluran dana dengan menggunakan proposal terkesan mubasir. Bayangkan saja kami harus bolak-balik ke kota tanda tangan ini dan itu, dengan menyiapkan tiga bundelan proposal dan mengisi rincian anggaran cukup jelimek. Pada hal dengan adanya sistem informasi dan teknologi (IT) sekarang ini, tim manajemen sudah dapat melakukan sistem anggaran secara *on line*, kami hanya cukup mengirimkan lewat *email* saja. Tim manajemen provinsi dapat mengurus pencairan dana setelah dana tersebut siap cair dan kami tinggal dapat mengambilnya melalui ATM. Kalau hal tersebut dapat dilakukan kepala-kepala sekolah tidak perlu repot-repot bolak-balik ke provinsi, ke bank dan sebagainya. (wawancara, K.A.S, 23 Mey 2013)

Dari hasil data primer telah direduksi tersebut, bahwa rumusan kebijakan diatas lebih dominan menunjukkan nuansa politik dari partai tertentu. Hal ini ditandai dengan persyaratan *cover*-nya proposal harus berwarna kuning, sebagai dasar melatar belakangi dengan pejabat publik sedang berkuasa sebagai aktor utama perumus kebijakan. Tahapan-tahapan rumusan sejumlah persyaratan penyaluran dana pada tataran implementasi kebijakan proses birokrasinya cukup panjang dan kurang efisien, banyak menyita waktu dan mengganggu kegiatan rutin sekolah. Pemerintah Provinsi Gorontalo bermaksud membangun hubungan koordinasi yang baik dengan pemerintah Kabupaten/Kota, dan berusaha

mengurangi konsekuensi bentuk-bentuk penyimpangan administrasi. Namun sejumlah persyaratan ini perlu dievaluasi dengan mendengar dan melibatkan pihak penyelenggara yaitu pihak sekolah. Tahapan-tahapan yang dipersyaratkan cukup panjang itu dapat diperpendek sehingga lebih efisien, mudah, hemat waktu, sehingga pencairan dananya cepat dan efektif pemanfaatannya.

Pencairan dana operasional sesuai dengan rumusan kebijakan dilakukan oleh kepala sekolah /madrasah dan bendahara sekolah/ madrasah, dan dapat dilakukan sewaktu-waktu sesuai kebutuhan sekolah sebagaimana dituangkan dalam RKAS. Dana harus diterima secara utuh oleh sekolah dan tidak diperkenankan adanya pemotongan atau pungutan biaya apapun dengan alasan apapun dan oleh pihak manapun.

Pada tataran implementasi di tiap sekolah menunjukkan bahwa waktu pencairan dana tidak sesuai harapan sekolah sebagai penerima dana, seringkali terlambat atau tidak tepat waktu bahkan kadangkala pihak sekolah sudah sangat membutuhkan, tetapi dana operasional pendidikan ini belum dapat dicairkan dengan berbagai alasan karena pertanggungjawaban belum masuk, belum ada dana yang tersedia, persyaratan belum lengkap dan lain sebagainya. Kenyataan ini sebagaimana penuturan Kepala SMA Negeri 1 Limboto Kab. Gorontalo bahwa :

Pelaksanaan pencairan dana dilakukan oleh Kepala Sekolah langsung ke Bank tanpa potongan, sesuai dengan rumusan kebijakan ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo. Hanya saja ada kendala yang kami alami, ketika sang kepala sekolah berhalangan karena sakit atau berada diluar daerah pencairan dana tidak dapat dilakukan, terpaksa harus menunggu kedatangan Kepsek, sehingga pihak bendahara berusaha kemana-mana. Kita tidak bisa mengintervensi staf atau anggaran lain untuk kegiatan yang sudah direncanakan atau terlanjur diploting, atau dana tidak ada sama sekali. Hambatan-hambatan seperti ini kedepan

dapat diatur tepat waktu, di pertimbangkan agar bisa diterima oleh bendahara sekolah. (wawancara, 20 Juli 2013)

Nada yang sama sesuai penjelasan kepala SMA Negeri 1 Tapa Kabupaten Bone Bolango bahwa:

Implementasi pencairan dana dilakukan oleh kepala sekolah langsung ke bank tanpa ada potongan-potongan. Hal ini telah sesuai dengan rumusan kebijakan yang ada. Tetapi ada beberapa kendala yang dihadapi sekolah dalam hal ini seperti kepala sekolah yang berhalangan dinas keluar daerah/kota, sakit dan sebagainya. Karena itu pencairan tidak dapat dilakukan terpaksa sekolah menunggu Kepala Sekolah. Hal tersebut diharapkan kedepan dapat dibijaksanai yaitu pencairan dapat pula diterima oleh bendahara sekolah. (wawancara, L.Dj. 20 Agustus 2013).

Berdasarkan hasil wawancara diatas implementasi pencairan dana belum sesuai dengan rumusan kebijakan, seringkali tidak sesuai waktu telah direncanakan atau tidak tepat waktu dengan berbagai macam alasan. Sehingga bagi sekolah banyak menyita waktu dan berimplikasi pada kegiatan lain. Pihak sekolah tidak dapat lagi mengantisipasinya melalui program sudah diploting, karena dana tersebut sudah mendesak dibutuhkan. Hal lain termasuk adanya indikasi pemotongan dana tidak ada sama sekali. Hanya saja saat pencairan dana harus terikat dengan personal kepala sekolah yang berhalangan atau sakit maka kedepan kebijakan ini perlu di-*review* kembali menyesuaikan dengan kondisi pada tingkat implementasi kebijakan. Jadwal kegiatan sekolah semuanya sudah terencana dengan rapi, bila pencairan dana hibah ini terlambat maka akan berimplikasi pada operasional dan jadwal akademik sekolah. Oleh karena setelah dana dicairkan masih ada tahapan berikutnya harus dilakukan. Pencairan dana ini tidak serta merta langsung digunakan tetapi masih dapat dikonsolidasikan dengan semua *stacholder*, baik secara internal maupun eksternal sekolah.

Penggunaan biaya operasional tersebut harus didasarkan pada kesepakatan dan keputusan bersama antara tim manajemen sekolah/madrasah, dewan guru dan komite sekolah/madrasah. Hasil kesepakatan diatas harus dituangkan secara tertulis dalam bentuk berita acara rapat dan ditanda tangani oleh seluruh peserta rapat. Disini pihak sekolah harus peka dan harus melaksanakan langkah-langkah ini bila tidak akan terjebak pada permasalahan penyimpangan administratif. Hal ini menunjukkan betapa besar tanggung jawab pihak sekolah.

4.3.4. Pertanggungjawaban Keuangan dan Evaluasi.

Guna tertib pengelolaan keuangan, satuan pendidikan wajib melakukan pencatatan penerimaan, pengeluaran dan pelaporan keuangan. Pencatatan ini dilakukan guna kepentingan pertanggungjawaban administrasi. Pertanggungjawaban dimaksud dalam lingkup komponen pengelolaan biaya operasional sekolah/madrasah meliputi:

- (1) Pertanggungjawaban dalam pengelolaan keuangan setiap sekolah/madrasah mengacu kepada rencana kegiatan anggaran sekolah (RKAS),
- (2) Dalam hal pembukuan pertanggungjawabannya tim manajemen sekolah/madrasah wajib membuat pembukuan dari dana yang diperoleh sekolah/madrasah untuk pendidikan gratis. Pembukuan dapat menggunakan tulisan tangan atau komputer.
- (3) Dalam hal pertanggungjawaban realisasi penggunaan dan tiap sumber dana disusun berdasarkan buku kas umum dari semua sumber dana yang dikelola oleh sekolah/madrasah pada periode yang sama. Laporan

ini dibuat perbulan dan ditandatangani oleh bendahara, kepala sekolah/madrasah, komite sekolah/madrasah (bagi sekolah/madrasah swasta bersama dengan ketua yayasan) sebagai bahan laporan penggunaan dana. Laporan ini harus dilengkapi dengan surat pernyataan tanggungjawab mutlak yang menyatakan bahwa dana pendidikan gratis yang diterima digunakan sesuai NPDH (naskah perjanjian dana hibah)

- (4) Setiap transaksi pengeluaran harus didukung dengan buki kuitansi yang syah.
- (5) Laporan harus memenuhi unsur-unsur : (a) setiap kegiatan wajib dibuatkan laporan hasil pelaksanaan kegiatan, (b) laporan penggunaan dana ditingkat sekolah/ madrasah, (c) buku kas umum, buku pembantu kas, buku pembantu bank, buku pembantu pajak berserta bukti, dan (d) seluruh arsip data keuangan.
- (6) Laporan pertanggungjawaban disampaikan ke Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Provinsi Gorontalo tembusan ke Dinas Pendidikan Kab/Kota paling lambat minggu pertama bulan juli untuk semester pertama dan minggu ke empat bulan desember untuk semester dua.

Selanjutnya, pertanggungjawaban dilakukan dalam bentuk pelaporan kepada tim manajemen setiap persemester meskipun demikian untuk tertib administrasi dan kemudahan dalam proses pemeriksaan setiap sekolah/madrasah wajib membuat laporan bulanan untuk disimpan disekolah/madrasah. Laporan

pertanggungjawaban dibuat rangkap tiga dengan melampirkan dokumen-dokumen sesuai bukti pembayaran yang syah. Jika ada dana yang belum digunakan harus disimpan dan ditunjukkan buktinya dengan catatan tidak bisa lebih dari Rp. 10.000.000 (sepuluh juta rupiah). Pertanggungjawaban dan polaporannya merupakan syarat dalam menerima dana pendidikan gratis berikutnya.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala SMA negeri 1 Telaga Biru Kabupaten Gorontalo bahwa:

Pertanggungjawaban dana pendidikan gratis ini sebetulnya berakhir pada penerimaan laporan setiap triwulan/semester. Jika laporan sudah diterima dan ditanda tangani maka itu artinya pertanggungjawaban sudah selesai. Tetapi pada kenyataannya walaupun kami telah melaporkan pemanfaatan dana sering diperiksa lagi oleh tim manajemen, sehingga hal ini menyulitkan kami untuk membongkar kembali data-data yang telah tersimpan. Seharusnya begitu pemanfaatan dilaporkan langsung diterima dan dilegalkan bahwa dana ini sudah dilaporkan dianggap telah selesai. (wawancara Hf. 22 Mey 2013)

Penjelasan diatas masih seputar pertanggungjawaban oleh Kepala SMA Negeri 1 Botumoitto, Kabupaten Boalemo bahwa:

Pertanggungjawaban dan pelaporan dana pendidikan gratis disekolah kami berjalan dengan lancar. Setiap akhir triwulan/semester kami telah menyiapkan berbagai dokumen polaporan serta bukti-bukti pemanfaatan dana. Menjadi permasalahan adalah pajak itu sendiri, karena tidak semua toko tempat berbelanja mempunyai NPWP. Sebagian toko tidak mau menyerahkan nomor pokok wajib pajak (NPWP) sehingga menyulitkan kami dalam berbelanja. Permasalahan lain yaitu pada barang-barang yang tidak ada stoknya di Gorontalo dan harus dibeli di Manado, misalnya alat-alat peraga siswa sehingga kami harus mengeluarkan dana sendiri untuk transportasi (wawancara, KH, 28 Mey 2013)

Dari data wawancara pada dua kepala sekolah diatas bahwa laporan pertanggungjawaban dana pendidikan gratis ini sangat strategis dan tertibnya administrasi. Strategisnya laporan pertanggungjawaban ini sangat penting karena

menjadi syarat mutlak untuk kepentingan pencairan dana periode berikutnya dan untuk kepentingan pemeriksaan nanti. Secara administratif pertanggungjawaban keuangan itu menunjukkan basisnya paling mendasar pada satuan pendidikan, dalam hal ini sekolah sebagai penyelenggara. Kalau laporannya dari bawah baik disertai dengan bukti-bukti yang syah maka pihak pemerintah Provinsi Gorontalo akan tidak mengalami kendala dalam pertanggungjawaban keuangan. Pertanggungjawaban keuangan secara administratif telah terpenuhi sesuai dengan pos anggaran dan sejumlah persyaratan dalam rumusan kebijakan pendidikan gratis, tetapi pertanggungjawaban moral masih sulit dilakukan. Oleh karena masih terdapat pungutan-pungutan lain diluar ketentuan dan ini terjadi hampir setiap kabupaten/kota, sekalipun sudah diantisipasi tidak diperbolehkan melakukan pungutan. Pungutan terjadi disebabkan oleh biaya operasional sekolah cukup tinggi, sementara dana pendidikan gratis ini sangat terbatas, namun disisi lain meringankan beban bagi sekolah dan orang tua siswa, sekalipun nilai nominal setiap bulan masih kecil.

Fenomena tersebut sebagaimana penyampaian dari salah seorang anggota tim monitoring program pendidikan rakyat Provinsi Gorontalo yang mengemukakan bahwa:

Program pendidikan rakyat yang bernuansa gratis ini belum berjalan secara optimal, masalahnya fakta yang kami temui dilapangan masih ada sekolah memungut biaya kepada siswa hampir seluruhnya di Kab/Kota. Dan untuk Kota Gorontalo persoalannya lain, disamping masih adanya pungutan, dana pendidikan bernuansa gratis itu tidak jalan sesuai rencana disebabkan oleh persoalan hubungan ketidak harmonisan antara Walikota Gorontalo (Adhan Dambea) dengan Gubernur (Rusli Habibi). Sehingga bantuan operasional pendidikan gratis bagi sekolah di Kota Gorontalo kandas artinya tidak jalan. Oleh

pemerintah provinsi dialihkan pada kegiatan lain pada tahun 2012. Sedangkan untuk semester pertama tahun 2013 dialihkan pada kegiatan Pekan Olah Raga Pondok Pesanteren tingkat Nasional (PORPENNAS) yang ke lima dimana Provinsi Gorontalo ditunjuk oleh Kementerian Agama RI menjadi tuan rumah, tempat penyelenggaraan di Kota Gorontalo. (wawancara, KTj, 13 September 2013)

Persoalan ketidak harmonisan tersebut bukan saja terjadi di Kota Gorontalo sejak awal dicanangkan program pendidikan gratis ini sampai semester pertama tahun 2013. Tetapi ketidak harmonisan ini terjadi lagi pada Kabupaten terbungsu yakni Kabupaten Gorontalo Utara. Hubungan ketidak harmonisan dilatar belakangi Gubernur Gorontalo mendukung salah satu pasangan calon yang berasal dari partai Golkar dimana posisi Gubernur Gorontalo sebagai ketua dewan pimpinan daerah Provinsi Gorontalo. Dikhawatirkan oleh pasangan lain, terutama calon bupati *incumbent*, sekarang terpilih yakni pasangan Indra Yassin dan Imran Karim. Dana pendidikan gratis ini dikhawatirkan akan salah sasaran, tadinya akan membantu masyarakat, momentumnya pasti akan dijadikan sebagai instrumen politik yang efektif kepada masyarakat dan mempengaruhi pada perolehan suara pada pasangan non *incumbent*. Tidak terealisasinya anggaran ini sebagaimana penyampaian Gubernur Gorontalo, pada koran harian Gorontalo Post, senin tanggal 16 September 2013 sebagai berikut:

Gubernur Rusli Habibi menyampaikan maaf, sebab bantuan gratis biaya sekolah ini ternyata ditolak Pemerintah Kabupaten Gorontalo Utara. Jadinya Pemerintah Provinsi (PEMPROV), lanjut Gubernur terpaksa harus mengalihkan bantuan kedaerah lain. Di Gorontalo Utara (GORUT) menurut Gubernur Kadis Pendidikan setempat melalui media massa menyatakan tidak membutuhkan dana pendidikan gratis (Prodira). Saya mohon maaf kepada masyarakat Gorontalo Utara karena Prodira untuk semester kedua ini harus dialihkan karena banyak yang membutuhkan.

Sementara itu Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Provinsi

Gorontalo Arfan Arsyad menjelaskan:

Bahwa anggaran sebesar Rp. 51 miliar untuk dana pendidikan gratis (Prodira) lima Kabupaten dan satu Kota. Penyalurannya setiap semester (6 bulan) kerekening sekolah dengan besaran Rp. 1000.000/siswa/SMA dan Rp. 1.250.000 bagi siswa sekolah kejuruan atau SMK. Alhamdulillah dana pendidikan gratis (Prodira) untuk Kota Gorontalo mulai disalurkan setelah ditanda tangani MOU antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kota Gorontalo. Namun untuk Kab Gorontalo Utara masih tertunda karena seluruh kepala sekolah dilarang menghadiri penyerahan dana pendidikan gratis ini (Prodira) oleh Gubernur Rusli Habibi. (Harian Gorontalo Post, Senin, 16 September 2013)

Dari data yang mengemuka diatas setelah dievaluasi ternyata pertanggungjawaban keuangan pendidikan gratis (Prodira) secara administratif tidak menjadi masalah yang berarti. Semua persyaratan umumnya bisa dipenuhi oleh satuan pendidikan melalui tim manajemen Kab/Kota dan Provinsi. Implementasi kebijakan ini setelah dievaluasi menunjukkan sangat menguntungkan bagi masyarakat tetapi sesungguhnya sifatnya cenderung mengalihkan tanggungjawab secara administratif ke sekolah/madrasah. Dipihak lain pertanggungjawaban keuangan diluar dana operasional dihibahkan itu sulit dipertanggungjawabkan keatas. Sekalipun pemerintah Provinsi Gorontalo sudah memberi isyarat tidak diperbolehkan untuk melakukan pungutan, masih tetap ada praktek-praktek diluar ketentuan dilakukan oleh pihak sekolah. Kondisi implementasi kebijakan pendidikan gratis seperti ini perlu dievaluasi kembali guna tertibnya dan konsistensi penyenggaraannya kedepan nanti.

Pada sisi yang lain bila dicermati dari berbagai sumber kebijakan dirumuskan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo tidak ada satu klosul dalam

diktum yakni aturan diterbitkan sebagai ketentuan sanksi tegas bagi sekolah yang akan melakukan pungutan. Dalam Peraturan Gubernur maupun petunjuk teknis yang dirumuskan oleh DIKPORA Provinsi, ada isyarat melarang sekolah melakukan pungutan, tetapi posisi rumusan itu sangat lemah. Seharusnya pertanggungjawaban seperti ini oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dapat menjembatannya melalui koordinasi yang baik dengan pemerintah Kab/Kota. Oleh karena basis pelayanan dan kewenangan urusan wajib dibidang pendidikan paling bertanggung jawab berada di Kab/Kota. Hal ini terbukti ketika realisasi dana pendidikan gratis ini dicairkan, ada pemerintah Kab/Kota melarang stafnya atau kepala sekolah menerima dana hibah itu. Pemerintah Provinsi tidak bisa berbuat apa-apa. Ketika kondisi seperti ini terjadi sanksi apa dilakukan kepada pemerintah Kab/Kota yang tidak menerima bantuan dana pendidikan gratis?, yang ada sifatnya hanya mengalihkan dana operasional saja. Kedepan kondisi seperti ini perlu dievaluasi kembali dan merumuskan model regulasi untuk membangun koordinasi lebih baik dan tegas antara pemerintah Provinsi dengan Kab/Kota agar Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah tidak akan kehilangan muka dimata masyarakat dan pemerintah Kab/Kota.

No.	Rumusan Masalah	Fokus Penelitian	Temuan Hasil Penelitian
1.	Bagaimanakah formulasi rumusan kebijakan gratis di Provinsi Gorontalo?	a. Rumusan kebijakan pendidikan gratis yang diprogramkan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo, terdiri dari: (a) Payung Hukum, (b) sumber anggaran, (c) desain kebijakan pendidikan gratis.	<p>1. Payung hukum. Pada tataran implementasi kebijakan khususnya kebijakan pendidikan gratis masih ditemukan adanya hambatan dan gesekan dari sisi koordinasi antara pemerintah Provinsi Gorontalo dengan para bupati/walikota, baik secara teknis maupun secara manajerial. Oleh karena belum adanya payung hukum (regulasi) yang tegas memberi tekanan ke pemerintah kab/kota. Program ini berlaku secara universal atau sama rata, dalam arti tidak mengklasifikasikan mana siswa yang mampu dengan siswa berada pada posisi kurang mampu. Pertimbangannya sbb: (1). Dari sisi efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan, kondisi ini kalau dilakukan seperti sekarang, kedepan akan menjadi beban APBD, dalam arti menjadi beban pemerintah daerah. (2). Biaya penyelenggaraan sifatnya "hibah", jangan sampai melampaui batas kewajaran plafon anggaran, kemungkinan nanti akan ada pembatasan maksimal. Efektifnya bantuan ini lebih ditujukan kepada siswa kurang mampu, apalagi siswa yang memiliki potensi akademik yang baik. (3) Sekalipun ada bantuan operasional sekolah dari Pemda Provinsi Gorontalo, tetap saja masih ada pungutan-pungutan baik melalui komite maupun langsung yang nominalnya cukup besar. Kebijakan sekolah seperti ini semakin lebih memperparah sulitnya pada masyarakat tertentu menikmati pendidikan secara adil, merata dan bermutu.</p> <p>2. Sumber anggaran. Memang ada kontrak perjanjian antara pemerintah Provinsi Gorontalo dengan pihak sekolah, namun dari sisi yuridis lemah. Oleh karena sekolah secara hirarkhi struktural tidak memiliki hubungan secara langsung dengan pihak pemerintah Provinsi Gorontalo. Pihak sekolah lebih memiliki hubungan hirarkhi dan ikatan emosional secara langsung dengan para Bupati/Walikota, ketimbang dengan Gubernur. Disini posisi Sekolah hanya sifatnya membantu program Pemda Provinsi Gorontalo, namun sekalipun kebijakan pendidikan gratis ini dominan bernuansa politis, sedikitnya dapat membantu dan meringankan beban orang tua.</p> <p>3. Desain kebijakan. Sekolah dikelola oleh masyarakat, ada 50 satuan pendidikan tersebar dikabupaten/Kota dan 2 sekolah berstatus RSBI yaitu 1 di Kota Gorontalo (SMA Neg. III Gorontalo), 1 di Kab. Gorontalo (SMA Neg. 1 Limboto) dan 1 sekolah berstatus SBI di Kota Gorontalo.(SMA Neg. 1 Gorontalo), tetapi status sekolah RSBI dan sejenisnya seluruh Indonesia sudah ditiadakan oleh Undang-Undang, masih tetap diberi bantuan. Program pendidikan gratis secara implisit merupakan bentuk koordinasi yang baik, antara</p>

2.	<p>Bagaimanakah implementasi kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo?</p> <p>a. .</p>	<p>b. Implementasi kebijakan pemerintah Provinsi Gorontalo dalam pendidikan gratis, terdiri dari: (a) organisasi pelaksana, (b) biaya operasional, (c) penyaluran dana dan pencairan dan (d) pertanggungjawaban</p>	<p>provinsi dengan pemerintah kab/kota untuk memberikan layanan gratis, terjangkau, bermutu, dan berkeadilan bagi masyarakat. Sekalipun berlabel gratis sifatnya terbatas dan maknanya hanya membantu, bukan dalam pengertian sepenuhnya yang kita kenal bebas segalanya-segalanya. Masyarakat jangan terjebak dengan kata gratis, sehingga melepaskan tanggung jawab pada putra-putrinya untuk bersekolah. Kata gratis maknanya jamak adalah sebuah kebijakan mempunyai implikasi nilai politik. Sehingga tetap saja masih ada partisipasi dan dukungan masyarakat dalam hal ini orang tua siswa. Sekalipun berlabel gratis sifatnya terbatas dan maknanya hanya membantu, bukan dalam pengertian sepenuhnya bebas segalanya-segalanya.</p> <p>1. Organisasi Pelaksana. Organisasi pelaksana sebagai tim manajemen membantu pimpinan dalam melakukan koordinasi, perencanaan program pendidikan gratis baik secara vertikal maupun horizontal kepada unit terkait. Struktur organisasi pelaksana tim manajemen Provinsi menunjukkan membangun hubungan koordinatif secara tidak langsung dengan pihak sekolah, melalui tim manajemen Kab/Kota. Oleh karena secara hirarkhi atasan langsung sekolah/madrasah adalah pemerintah Kab/Kota/ dan Kementerian agama. Tugas ini terkesan hanya memindahkan tanggungjawab pada manajemen ke tingkat sekolah. Oleh karena basis penyelenggaraan program kegiatan pendidikan gratis ini adalah ditingkat sekolah.</p> <p>2. Bantuan Operasional Sekolah. Bantuan biaya operasional sekolah dari pemerintah Provinsi Gorontalo itu dalam bentuk hibah. Dari sisi tanggung jawab cukup berat, karena basisnya ditingkat sekolah/madrasah, dengan temuan sbb: (1) sekalipun ini adalah bantuan dana operasional sekolah sifatnya hibah (gratis) melihat rumusan tugas dan tanggung jawab beban tugas sekolah semakin berat, cukup variatif yakni kewajiban melayani kebijakan dari Provinsi dan melayani kebijakan lain tentang pendidikan dari pemerintah Kab/kota. (2) Bebannya bukan saja secara fisik maupun non fisik tetapi di pihak lain ketentuan diatas membatasi inovasi dan ruang gerak pengelola program pendidikan gratis ditingkat sekolah/madrasah. (3) Disisi lain dengan rumusan tugas dan tanggung jawab begitu rapi dan jelimek dapat meminimalisir kemungkinan akan terjadi yang sifatnya inpresedural dan mismanajemen. Namun dari kebutuhan operasional sekolah keduanya (antara SMA/Madrasah dan SMK) berpandangan bantuan dari pemerintah Provinsi Gorontalo sangat membantu. Tetapi bantuan ini belum menjangkau kegiatan kesiswaan dan sarana pendukung proses belajar mengajar dan dipihak lain</p>
----	---	---	--

			<p>sekolah ditekankan tidak diperbolehkan melakukan pungutan.</p> <p>3. Penyaluran & Pencairan dana. Kebijakan pendidikan gratis lebih dominan menunjukkan nuansa politik dari partai tertentu. Hal ini ditandai dengan persyaratan <i>cover</i>-nya proposal harus berwarna kuning, sebagai dasar melatar belakang dengan pejabat publik sedang berkuasa sebagai aktor utama perumus kebijakan. Sejumlah persyaratan penyaluran dana pada tataran implementasi kebijakan proses birokrasinya cukup panjang dan kurang efisien, banyak menyita waktu dan mengganggu kegiatan rutin sekolah. Bahwa waktu pencairan dana tidak sesuai harapan sekolah sebagai penerima dana, seringkali terlambat atau tidak tepat waktu bahkan kadangkala pihak sekolah sudah sangat membutuhkan, tetapi dana operasional pendidikan ini belum dapat dicairkan dengan berbagai alasan karena pertanggungjawaban belum masuk, belum ada dana yang tersedia, persyaratan belum lengkap dan lain sebagainya.</p> <p>4. Pertanggungjawaban. Pertanggungjawaban keuangan secara administratif telah terpenuhi sesuai dengan pos anggaran dan sejumlah persyaratan dalam rumusan kebijakan pendidikan gratis, tetapi pertanggungjawaban moral masih sulit dilakukan. Oleh karena masih terdapat pungutan-pungutan lain diluar ketentuan dan ini terjadi hampir setiap kabupaten/kota, sekalipun sudah diantisipasi tidak diperbolehkan melakukan pungutan. Pungutan terjadi disebabkan oleh biaya operasional sekolah cukup tinggi, sementara dana pendidikan gratis ini sangat terbatas dan nilai nominal setiap bulan masih kecil. Implementasi kebijakan ini menunjukkan sangat menguntungkan bagi masyarakat tetapi sesungguhnya sifatnya cenderung mengalihkan tanggungjawab secara administratif ke sekolah/madrasah. Dipihak lain pertanggungjawaban keuangan diluar dana operasional itu sulit dipertanggungjawabkan. Sekalipun pemerintah Provinsi Gorontalo sudah memberi isyarat tidak diperbolehkan untuk melakukan pungutan, masih tetap ada praktek-praktek diluar ketentuan dilakukan oleh pihak sekolah. Dalam Peraturan Gubernur maupun petunjuk terkhnis yang dirumuskan oleh DIKPORa Provinsi, ada isyarat melarang sekolah melakukan pungutan, tetapi posisi rumusan itu sangat lemah. Seharusnya pertanggungjawaban seperti ini oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dapat menjembatannya melalui koordinasi yang baik dengan pemerintah Kab/Kota.</p>
--	--	--	--

3.	Bagaimanakah rumusan dan implementasi model alternatif kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo?	c. Rekonstruksi model alternatif kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo terdiri dari: (a) kelemahannya dan (b) keunggulannya.	<p>Program pendidikan gratis oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo bertujuan menyediakan layanan pendidikan bagi siswa tingkat menengah atas di Provinsi Gorontalo untuk mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri didalam masyarakat atau melanjutkan pendidikan kejenjang yang lebih tinggi. Namun secara empiris model kebijakannya:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Masih ditemukan beberapa permasalahan atau kelemahan, baik dari rumusan kebijakan maupun pada tataran implementasi kebijakan. 2. Terdapat beberapa keunggulan atau kekuatan model implementasi kebijakan pendidikan gratis. 3. Rekonstruksi model alternatif implementasi pendidikan gratis akan ditinjau dari aspek yuridisnya, mereview payung hukumnya, penganggarannya, desain rumusan kebijakan, dan implementasinya yaitu: tentang organisasi pelaksana, dana operasional, penyaluran dan pencairan serta pertanggungjawaban keuangan.
----	---	--	---

4.4. Model Empiris (*existing Model*) Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis

Model penerapan implementasi kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo saat ini sudah berlangsung tahun kedua, dicanangkan mulai tahun 2012. Namun secara empiris, baik dari sisi yuridis dalam rumusan kebijakan hingga pada tataran implementasinya, masih terdapat permasalahan atau kelemahan, disamping keunggulannya. Kelemahan itu perlu direkonstruksi untuk penataan kembali, sebagai model alternatif implementasi kebijakan pendidikan gratis, agar agenda politik ini tetap berkesinambungan. Untuk menjadi bahan analisis rekonstruksi model alternatif kebijakan pendidikan gratis nanti, perlu meninjau secara empiris permasalahan atau kelemahan dalam pelaksanaannya.

Model empiris (*existing model*) tersebut, akan memetakan permasalahan/kelemahan implementasi kebijakan pendidikan gratis, sebagai program pendidikan yang membebaskan peserta didik, orang tua atau walinya dari pungutan biaya operasional pada satuan pendidikan menengah atas. Program pendidikan gratis berfungsi mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh layanan pendidikan yang gratis, terjangkau, bermutu, dan berkeadilan bagi setiap warga masyarakat. Program pendidikan gratis dilaksanakan untuk menunjang tujuan pendidikan nasional yang diselenggarakan secara bersama oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan satuan pendidikan. Program pendidikan gratis bertujuan menyediakan layanan pendidikan gratis pada tingkat pendidikan menengah atas bagi warga masyarakat Provinsi Gorontalo, untuk mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri didalam

masyarakat atau melanjutkan pendidikan kejenjang lebih tinggi. Namun model empiris kebijakan pendidikan gratis ini masih ditemukan beberapa kelemahan pada tataran implementasinya, disamping adanya beberapa kekuatan /kelebihan model ini.

4.4.1 Memetakan Kelemahan/permasalahan

Memetakan kelemahan atau permasalahan model implementasi kebijakan pendidikan gratis adalah penting, karena menjadi data rujukan untuk kajian dan bahan informasi dalam merekonstruksi model alternatif dalam perumusan dan implementasi kebijakan, agar sistem ini tetap berlangsung secara efisien dan efektif. Bila kelemahan ini tidak dievaluasi akan mengganggu sistem implementasi kebijakan pendidikan gratis, yang nantinya akan merusak sistem manajemen pengendalian.

Secara empiris implementasi kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo masih terdapat kelemahan yang perlu direkonstruksi, yaitu: (1) dalam lingkup rumusan kebijakan pendidikan gratis, terdiri dari :

- (a) **Payung hukum.** Sebagai provinsi baru berkembang, Gorontalo membutuhkan fokus dan sasaran pembangunan yang dapat mempengaruhi sektor lain secara akseleratif dan diharapkan dapat bermanfaat dalam mengembangkan kemampuan, watak serta bermartabat dalam kehidupannya melalui perkembangan potensi, disertai dengan akhlak mulia, kecakapan, kreatifitas dan kemandirian. Konsep ini sangat ideal dan mulia, tapi pada tataran implementasi kebijakan masih ditemukan adanya hambatan dan gesekan dari sisi koordinasi pemerintahan antara pemerintah Provinsi

Gorontalo dengan para bupati/walikota, baik secara teknis maupun secara manajerial. Oleh karena belum adanya regulasi/aturan yang tegas memberi tekanan ke pemerintah kab/kota.

- (b) **Sumber anggaran.** Dari sisi anggaran, dimana program ini berlaku secara universal (sama rata), dalam arti tidak mengklasifikasi mana siswa yang mampu dengan siswa berada pada posisi kurang mampu. Pertimbangannya adalah (1) dari sisi efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan, karena kondisi ini kalau dibiarkan berlaku seperti sekarang, kedepan akan menjadi beban APBD dalam arti menjadi beban pemerintah daerah. (2) biaya penyelenggaraan program pendidikan gratis dalam bentuk "hibah", jangan sampai melampaui batas kewajaran plafon anggaran nantinya akan ada pembatasan maksimal dalam bentuk regulasi. Sehingga efektifnya penerima bantuan ini lebih ditujukan kepada siswa kurang mampu, apalagi siswa yang memiliki potensi akademik baik dan benar-benar membutuhkan pembiayaan. (3) Pada akhirnya sekalipun ada bantuan operasional sekolah dari Pemda Provinsi Gorontalo, tetap saja masih ada pungutan-pungutan dari sekolah melalui komite orang tua yang nominalnya cukup besar. Kondisi kebijakan sekolah seperti ini semakin lebih memperparah sulitnya pada masyarakat tertentu menikmati pendidikan secara adil, merata dan bermutu. (4) Ada kontrak perjanjian antara pemerintah Provinsi Gorontalo dengan pihak sekolah, namun dari sisi yuridis lemah. Oleh karena sekolah secara hirarkhi struktural tidak memiliki hubungan secara langsung dengan pihak pemerintah Provinsi Gorontalo. Pihak sekolah lebih memiliki hubungan hirarkhi dan

ikatan emosional secara langsung dengan para Bupati/Walikota, ketimbang dengan Gubernur. Disini posisi sekolah hanya sifatnya membantu (tugas pembantuan) program Pemda Provinsi Gorontalo, namun sekalipun kebijakan pendidikan gratis ini dominan bernuansa politis, sedikitnya dapat membantu dan meringankan beban orang tua menyekolahkan putra-putrinya.

- (c) **Kebijakan pendidikan gratis.** Kebijakan ini mengecualikan tanpa pembiayaan kepada sekolah yang dikelola oleh masyarakat. Sekolah yang dikelola oleh masyarakat, kurang lebih ada 50 satuan pendidikan tersebar dikabupaten/kota. Kenyataannya mendapat bantuan dana hibah dari pemerintah provinsi Gorontalo, padahal dalam rumusan kebijakan adanya pengecualian satuan pendidikan yang dikelola oleh masyarakat. Dan 2 sekolah berstatus RSBI yaitu 1 di Kota Gorontalo (SMA Neg. I Gorontalo), 1 di Kab. Gorontalo (SMA Neg. 1 Limboto) dan 1 sekolah berstatus SBI di Kota Gorontalo.(SMA Neg. 1 Gorontalo), tetapi status sekolah RSBI dan sejenisnya seluruh Indonesia sudah ditiadakan oleh Undang-Undang, ternyata masih tetap masuk dalam rumusan kebijakan.

Selanjutnya dalam lingkup implementasi kebijakan pendidikan gratis terdiri dari :

- (a) **Organisasi pelaksana.** Organisasi pelaksana sebagai tim manajemen yang dibentuk oleh pemerintah Provinsi Gorontalo mempunyai tugas mengkoordinasi kebijakan pendidikan yang dicanangkan oleh pemerintah provinsi Gorontalo dengan kab/kota dan sekolah. Program pendidikan yang bermakna gratis secara implisit merupakan bentuk koordinasi yang baik.

Namun kebijakan ini sekalipun berlabel gratis sifatnya terbatas dan maknanya hanya membantu, bukan dalam pengertian sepenuhnya yang kita kenal bebas segalanya-segalanya. Masyarakat jangan terjebak dengan kata gratis, sehingga melepaskan tanggungjawab putra-putrinya untuk bersekolah pada satuan pendidikan tingkat menengah atas. Kata gratis maknanya lain adalah sebuah kebijakan dirumuskan oleh aktor pejabat publik mempunyai implikasi nilai politik. Sehingga tetap saja masih ada partisipasi dan dukungan masyarakat dalam hal ini orang tua siswa.

Dalam struktur organisasi pelaksana tim manajemen Kab/Kota menunjukkan hubungan koordinatif secara tidak langsung antara tim manajemen/pemerintah Provinsi dengan pihak sekolah. Oleh karena secara hirarkhi atasan langsung sekolah/madrasah adalah pemerintah Kab/Kota/ dan Kementerian agama. Hal ini dapat ditunjukkan dalam Perda No 7 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pendidikan untuk rakyat, pada pasal 13 dan SK Gubernur Gorontalo Nomor 186/07/VI/2013 tentang pembentukan tim manajemen, bahwa struktur organisasinya hanya sampai tingkat Kab/Kota.

(b) **Bantuan biaya operasional sekolah.** Bantuan biaya operasional sekolah dari pemerintah daerah Provinsi Gorontalo itu dalam bentuk hibah kepada satuan pendidikan menengah atas. Namun dalam penyelenggaraan tanggung jawab cukup berat, karena basisnya ditingkat sekolah/madrasah. Tugas ini terkesan hanya memindahkan tanggungjawab manajemen ke tingkat sekolah. Oleh karena basis penyelenggaraan program kegiatan pendidikan gratis ini adalah ditingkat sekolah. Melihat rumusan tugas dan tanggung jawab beban tugas

sekolah semakin berat, bahkan cukup variatif yakni kewajiban melayani kebijakan dari provinsi dan melayani kebijakan lain tentang pendidikan dari pemerintah kab/kota. Bebannya bukan saja secara fisik maupun non fisik tetapi di pihak lain ketentuan diatas membatasi inovasi dan ruang gerak pengelola program pendidikan gratis ditingkat sekolah/madrasah. Disisi lain dengan rumusan tugas dan tanggung jawab begitu rapi dan jelimek dapat meminimalisir kemungkinan akan terjadi yang sifatnya inpresedural dan mismanajemen.

Dari kebutuhan operasional sekolah keduanya (antara SMA/Madrasah dan SMK) berpandangan bantuan dari pemerintah Provinsi Gorontalo sangat membantu. Tetapi bantuan ini belum menjangkau kegiatan kesiswaan dan sarana pendukung proses belajar mengajar dan dipihak lain sekolah ditekankan tidak diperbolehkan melakukan pungutan.

(c) **Penyaluran & Pencairan dana.** Rumusan kebijakan pendidikan gratis lebih dominan menunjukkan nuansa politik dari partai tertentu. Hal ini ditandai dengan persyaratan *cover*-nya proposal harus berwarna kuning, sebagai dasar melatar belakanginya menyesuaikan dengan pejabat publik sedang berkuasa sebagai aktor utama perumus kebijakan. Tahapan-tahapan rumusan sejumlah persyaratan penyaluran dana pada tataran implementasi kebijakan proses birokrasinya cukup panjang dan kurang efisien, banyak menyita waktu dan mengganggu kegiatan rutin sekolah.

Selanjutnya pada tataran implementasi ditiap sekolah menunjukkan bahwa waktu pencairan dana tidak sesuai harapan sekolah sebagai penerima dana,

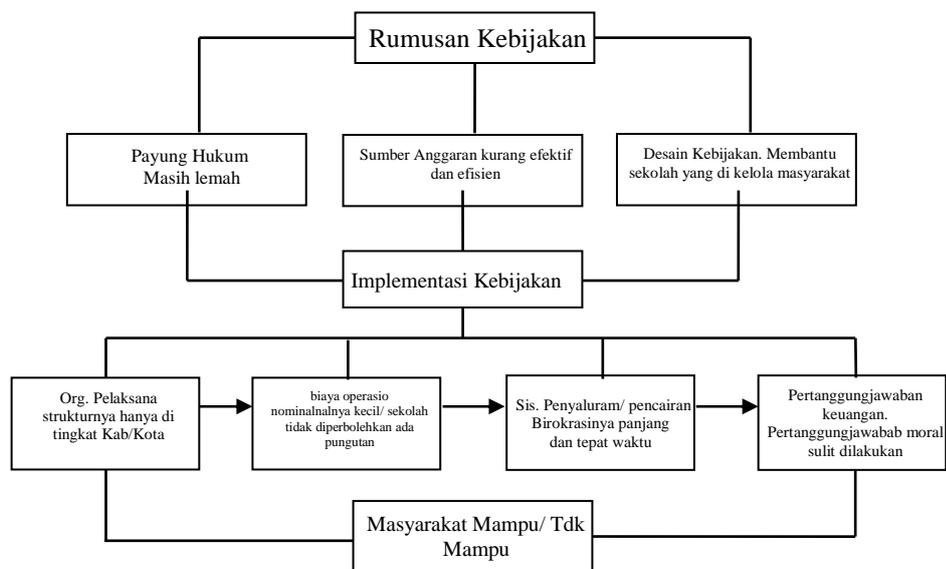
seringkali terlambat atau tidak tepat waktu bahkan kadangkala pihak sekolah sudah sangat membutuhkan, tetapi dana operasional pendidikan ini belum dapat dicairkan dengan berbagai alasan karena pertanggungjawaban belum masuk, belum ada dana yang tersedia, persyaratan belum lengkap dan lain sebagainya.

(d) **Pertanggungjawaban.** Pertanggungjawaban keuangan secara administratif telah terpenuhi sesuai dengan pos anggaran dan sejumlah persyaratan dalam rumusan kebijakan pendidikan gratis, tetapi pertanggungjawaban moral masih sulit dilakukan. Oleh karena masih terdapat pungutan-pungutan lain diluar ketentuan dan ini terjadi hampir setiap kabupaten/kota, sekalipun sudah diantisipasi tidak diperbolehkan melakukan pungutan. Pungutan terjadi disebabkan oleh biaya operasional sekolah cukup tinggi, sementara dana pendidikan gratis ini sangat terbatas, namun disisi lain meringankan beban bagi sekolah dan orang tua siswa, sekalipun nilai nominal setiap bulan masih kecil.

Implementasi kebijakan ini menunjukkan sangat menguntungkan bagi masyarakat tetapi sesungguhnya sifatnya cenderung mengalihkan tanggung jawab secara administratif ke sekolah/madrasah. Dipihak lain pertanggung jawaban keuangan diluar dana operasional dihibahkan itu sulit dipertanggungjawabkan keatas. Sekalipun pemerintah Provinsi Gorontalo sudah memberi isyarat tidak diperbolehkan untuk melakukan pungutan, masih tetap ada praktek-praktek diluar ketentuan dilakukan oleh pihak sekolah. Akhirnya dalam Peraturan Gubernur maupun petunjuk teknis yang dirumuskan oleh DIKPORA Provinsi, mengisyaratkan melarang sekolah melakukan pungutan, tetapi posisi rumusan itu

sangat lemah. Seharusnya pertanggungjawaban seperti ini oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dapat dijumpai melalui koordinasi yang baik dengan pemerintah Kab/Kota.

Berdasarkan data empiris ditemukan tentang kelemahan-kelemahan implementasi kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo, seperti diuraikan diatas, dapat diilustrasikan dalam *existing* model sebagaimana terdapat pada gambar berikut



Gambar: Model empiris (*Existing Model*) implementasi pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo
 Sumber: Hasil Temuan Penelitian Tahun 2013

4.4.2 Keunggulan/Kelebihannya.

Setelah memetakan beberapa kelemahan tersebut, maka dibawah ini dapat diuraikan keunggulan atau kelebihan program pendidikan gratis dicanangkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo sebagai berikut:

1. Rumusan kebijakan Pendidikan Gratis

- (a) **Payung hukum.** Konsep dan program pendidikan gratis sangat ideal dan mulia, sekalipun pengimplementasiannya ke kabupaten/kota dari sisi hukum masih lemah, tetapi konsistensi Pemerintah Provinsi Gorontalo pada kebutuhan dasar akan pendidikan kebijakannya cukup *responsibility*. Dalam setiap kebijakan dilahirkan oleh aktor penyelenggara publik tidak lepas dari payung hukum sebagai dasar fundamental untuk merumuskan sebuah kebijakan (*policy*) dan tertibnya pada tataran implementasi sebuah kebijakan. Konsep pendidikan di Indonesia secara konstitusional telah dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945, dengan pokok kalimat utama “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Kalimat ini bermakna bahwa pendidikan merupakan salah satu tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia untuk mencerdaskan kehidupannya.
- (b) **Anggaran.** Merumuskan sebuah kebijakan sampai dengan tataran implementasinya secara realistis harus diikuti oleh anggaran sebagai sumber pembiayaan. Sebaik apapun rumusan kebijakan tanpa adanya anggaran sulit akan diimplementasikan. Konsep anggaran dalam berbagai cara telah menekankan pada dimensi politiknya, apa lagi program kebijakan pendidikan gratis untuk rakyat, rumusannya lahir dari aktor seorang pejabat publik berasal dari warna politik yang berbeda dengan warna-warna politik keanggotaan lainnya pada institusi DPRD. Pada tahap berikutnya memfokuskan tentang bagaimana konflik yang terjadi disekitar dalam pembahasan anggaran telah diperluas dan diperdalam serta

bagaimana konflik tersebut telah dipecahkan dalam konteks institusional. Dalam hal ini lembaga legislatif dapat menjalankan fungsi *budgeting*. Sejak dicanangkan program pendidikan gratis tahun 2012 sebagai konsekwensi tanggung jawab politik sebagai aktor pejabat publik yang *responsibility*, oleh Gubernur Rusli Habibi dan Wakil Gubernur Idris Rahim kepada masyarakat yang mempercayainya.

- (c) **Rumusan Kebijakan Pendidikan Gratis.** Kebijakan pendidikan gratis menunjukkan keberpihakan pemerintah daerah kepada masyarakat. Oleh karena kebijakan dari pemerintah pusat, dalam hal ini kementerian Pendidikan dan Kebudayaan hanya terbatas biaya operasional sekolah disingkat BOS pada satuan pendidikan sekolah tingkat dasar dan menengah tingkat pertama (SMP). Sasarannya adalah wajib belajar sembilan tahun (WAJAR). Sedangkan pendidikan gratis secara implisit sebagai media membangun koordinasi yang baik, antara pemerintah provinsi dengan pemerintah daerah kab/kota untuk memberikan layanan gratis, terjangkau, bermutu, dan berkeadilan bagi masyarakat. Kebijakan ini sekalipun berlabel gratis sifatnya terbatas dan maknanya hanya membantu, bukan dalam pengertian sepenuhnya yang kita kenal bebas segalanya-segalanya. Masyarakat jangan terjebak dengan kata gratis, sehingga melepaskan tanggung jawab pada putra-putrinya melanjutkan pendidikan pada sekolah tingkat menengah atas. Kata gratis maknanya jamak adalah sebuah kebijakan dirumuskan oleh aktor pejabat publik

mempunyai implikasi nilai politik. Sehingga tetap saja masih ada partisipasi dan dukungan masyarakat dalam hal ini orang tua siswa.

(2) Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis

Pada tataran implementasi kebijakan ada beberapa sub fokus penelitian memiliki keunggulan/kelebihan sebagai berikut:

(a) Organisasi Pelaksana. Organisasi pelaksana sebagai tim manajemen yang dibentuk oleh pemerintah Provinsi Gorontalo mempunyai tugas mengkoordinasi kebijakan pendidikan yang dicanangkan oleh pemerintah provinsi Gorontalo dengan kab/kota dan sekolah. Program pendidikan yang bermakna gratis secara implisit merupakan bentuk koordinasi yang baik. Struktur organisasi pelaksana tim manajemen provinsi menunjukkan hubungan koordinatif secara tidak langsung antara tim manajemen/pemerintah kab/kota dengan pihak sekolah. Oleh karena secara hirarkhi atasan langsung sekolah/madrasah adalah pemerintah Kab/Kota/ dan Kementerian agama. Disisi lain dengan rumusan tugas dan tanggung jawab begitu rapi dan jelimek dapat meminimalisir kemungkinan akan terjadi yang sifatnya inpresedural dan mismanajemen.

(b). Bantuan Dana Operasional Sekolah. Bantuan dana operasional program pendidikan gratis dalam bentuk dana hibah adalah dana yang digunakan untuk biaya non personalia bagi satuan pendidikan untuk mendanai beberapa kegiatan lain sesuai petunjuk teknis SKPD Dinas Pendidikan Provinsi dan ditransfer dari rekening kas umum daerah provinsi, ke rekening kas masing-masing satuan pendidikan menengah atas. Dana hibah tersebut diserahkan

kesekolah melalui naskah perjanjian hibah disingkat NPH antara Gubernur atau pejabat yang ditunjuk atas nama Gubernur. Naskah perjanjian hibah intinya memuat ketentuan mengenai: a. pemberi dan penerima hibah, b. tujuan pemberian hibah, c. jumlah hibah yang diterima, d. penyaluran, e. pelaksanaan dan pertanggungjawaban.

(c) Penyaluran dana dan pencairan. Dalam hal penyaluran dana tidak ada satupun praktek pemotongan yang lazim kita kenal dimana-mana. Transaksinya langsung kerekening sekolah. Dana harus diterima secara utuh oleh sekolah dan tidak diperkenankan adanya pemotongan atau pungutan biaya apapun dengan alasan apapun dan oleh pihak manapun. Sedangkan pencairan dana operasional dilakukan oleh kepala sekolah /madrasah dan bendahara sekolah/ madrasah, dan dapat dilakukan sewaktu-waktu sesuai kebutuhan sekolah sebagaimana dituangkan dalam RKAS.

(d) Pertanggungjawaban Keuangan. Laporan pertanggungjawaban dana pendidikan gratis ini sangat strategis dan untuk tertibnya administrasi. Strategisnya laporan pertanggungjawaban ini sangat penting karena menjadi syarat mutlak untuk kepentingan pencairan dana periode berikutnya dan untuk kepentingan pemeriksaan nanti. Secara administratif pertanggungjawaban keuangan itu menunjukkan basisnya pada satuan pendidikan, dalam hal ini sekolah sebagai penyelenggara. Kalau laporannya dari sekolah baik disertai dengan bukt-bukti yang syah maka pihak pemerintah Provinsi Gorontalo akan tidak mengalami kendala dalam pertanggungjawaban keuangan. Pertanggungjawaban keuangan secara

administratif telah terpenuhi sesuai dengan pos anggaran dan sejumlah persyaratan dalam rumusan kebijakan pendidikan gratis.

Dengan demikian, keunggulan atau kelebihan memilih model implementasi kebijakan pendidikan gratis secara universal bertujuan menyediakan layanan pendidikan menengah atas bagi masyarakat di Provinsi Gorontalo untuk mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri didalam masyarakat atau melanjutkan pendidikan kejenjang yang lebih tinggi. Sedangkan memetakan kelemahan atau permasalahan implementasi pendidikan gratis menjadi bahan informasi dan evaluasi untuk menganalisis rekonstruksi model alternatif implementasi pendidikan gratis kepada masyarakat dan menjadi bahan rekomendasi kepada pemerintah Provinsi Gorontalo untuk melengkapi manajemen dan rumusannya dimasa datang.

BAB V

ANALISIS HASIL PENELITIAN

5.1. Analisis Kebijakan Pendidikan Gratis

Kebijakan pendidikan gratis di Provinsi Gorontalo adalah program pendidikan yang membebaskan peserta didik, orang tua, atau walinya dari pungutan biaya operasional pada satuan pendidikan menengah atas. Program pendidikan gratis berfungsi mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan, terjangkau, bermutu, dan berkeadilan bagi setiap warga masyarakat.

Kebijakan pendidikan gratis dikenal dengan program pendidikan rakyat (prodira) bertujuan menyediakan layanan pendidikan kepada siswa pada tingkat pendidikan menengah atas bagi warga masyarakat Provinsi Gorontalo, untuk mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri didalam masyarakat atau melanjutkan pendidikan kejenjang yang lebih tinggi. Namun untuk melihat suksesnya pada tataran implementasi perlu adanya payung hukum sebagai dasar pelaksanaan, sumber anggaran yang jelas dan desain rumusan kebijakan pendidikan gratis bagi warga masyarakat serta mekanisme pelaksanaannya yang di programkan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo. Untuk lebih jelasnya penulis akan menganalisis kebijakan pendidikan gratis atau Prodira di Provinsi Gorontalo sebagai berikut:

5.1.1. Payung Hukum

Dalam merumuskan kebijakan pendidikan gratis maka perlu payung hukum sebagai dasar pelaksanaan ditingkat satuan pendidikan sebagai lembaga

sasaran penyelenggara kebijakan. Oleh karena pada satuan pendidikan ini basisnya, dimana para siswa menimba pengalaman dan ilmu pengetahuan sebelum melanjutkan kejenjang pendidikan lebih tinggi. Setiap kebijakan dilahirkan oleh aktor penyelenggara publik tidak lepas dari payung hukum sebagai dasar fundamental untuk merumuskan sebuah kebijakan (*policy*) dan tertibnya pada tataran implementasi sebuah kebijakan. Kebijakan pendidikan gratis merupakan bagian dari konsep pendidikan di Indonesia, yang secara konstitusional telah dirumuskan dalam pembukaan UUD 1945, dengan pokok kalimat utama “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Kalimat ini bermakna bahwa pendidikan merupakan salah satu tujuan dan cita-cita bangsa Indonesia untuk mencerdaskan kehidupannya.

Secara konstitusional bahwa program pendidikan gratis dicanangkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo telah dijamin oleh UUD 1945 dalam arti upaya mencerdaskan kehidupan bangsa menjadi dasar ide/konsep pemerintah Provinsi Gorontalo. Payung hukumnya jelas secara konstitusional menjadi dasar penyelenggaraan pendidikan gratis bagi warga masyarakat. Sehingga perlu diatur dan dimanaj sedemikian rupa model pelaksanaannya agar tepat sasaran dan tujuannya. Kebijakan pendidikan yang diprogramkan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo ini sama dengan teorinya Syafaruddin (2008:75) yang mengatakan kebijakan disebut *policy* berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal yang sama-sama diterima pemerintah/lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya.

Sejalan dengan itu Greston (2002:14) menegaskan bahwa “kebijakan publik” dibuat dan dilaksanakan pada semua tingkatan pemerintahan, karenanya tanggungjawab para pembuat kebijakan akan berbeda pada setiap tingkatan sesuai dengan kewenangannya”. Gambaran kondisi tersebut, bahwa proses pembuatan kebijakan dan berbagai pertimbangan yang meliputinya, khususnya terkait dengan tahapan perumusan kebijakan (*policy formulation*).

Berdasarkan kedua teori tersebut tampak bahwa kebijakan merupakan pola pikir berasal dari aktor pejabat publik atau lembaga/pemerintah yang diwujudkan dalam tataran melahirkan ide dan gagasan. Hal ini bertujuan mengatur segala kehidupan dalam lembaga tersebut melalui rumusan-rumusan aturan dan perundang-undangan yang dapat diterima dan digunakan oleh khalayak umum sesuai dengan tujuan kebijakan. Pernyataan ini menunjukkan bahwa program kebijakan pendidikan gratis dirumuskan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo bertujuan mengatur sistem pelayanan pendidikan yang bermutu, terjangkau dan berkeadilan. Oleh karena pemerintah Provinsi Gorontalo menyadari bahwa pendidikan merupakan kebutuhan yang sangat fundamental, dan berimplikasi pada kehidupan masyarakat.

Dalam rangka meningkatkan mutu pendidikan yang memenuhi standar nasional pendidikan maka sejak tahun 2012 Pemerintah Provinsi Gorontalo telah menetapkan sebuah program unggulan sebagai aset yang sangat menentukan maju mundurnya suatu daerah. Sebagai provinsi yang baru berkembang, Gorontalo sangat membutuhkan fokus dan sasaran pembangunan yang dapat mempengaruhi sektor lain secara signifikan dan akseleratif. Oleh karena itu

pembangunan sumber daya manusia telah menjadi salah satu motor penggerak pembangunan, perlu dipertajam melalui layanan pendidikan terjangkau, bermutu, dan berkeadilan bagi masyarakat.

Pemerintah Provinsi Gorontalo menyadari bahwa sesungguhnya dalam penyelenggaraan layanan pendidikan untuk rakyat secara yuridis diamanatkan dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945 amandemen III pasal 31 ayat 2 menyatakan “setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan negara membiayainya”. Lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dengan tegas dinyatakan bahwa “pendidikan nasional bertujuan mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggungjawab”.

Memenuhi amanat tujuan pendidikan nasional itu dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, pasal 5 menyatakan “setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu”, sedangkan pasal 34 menegaskan “Pemerintah dan Pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya. Kebijakan ini relevan dengan bergulirnya kebijakan otonomi daerah berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah lebih memberi ruang keleluasaan bagi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota

berinovasi dan berkreasi, dimana pada pasal 13 telah mensinyalir mendesentralisir 15 urusan dan 1 urusan pilihan kedaerah, diantaranya urusan pendidikan. Urusan ini didesentralisir baik pada pemerintah Provinsi maupun ke kabupaten/kota, hanya perbedaannya basis pelayanan pada masyarakat ada di kabupaten/kota. Dengan adanya UU ini maka pemerintah Provinsi dalam merealisasikan layanan program kebijakan pendidikan gratis ketingkat pemerintah Kab/Kota posisinya lemah, atau kurang tegas.

Guna mendukung terwujudnya program unggulan daerah tentang pengembangan sumber daya manusia dan sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah daerah untuk melaksanakan pendidikan gratis, telah dirumuskan Peraturan Daerah (perda) No. 7 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pendidikan untuk rakyat. Pada saat Peraturan Daerah ini mulai berlaku, Peraturan Gubernur Gorontalo No. 09a Tahun 2012 tentang penyelenggaraan program pendidikan gratis (berita daerah Provinsi Gorontalo Tahun 2012 No 09a) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku. Pergub ini sebagai sebagai payung hukum ketika pertama kali rumusan kebijakan pendidikan gratis ini dicanangkan. Termasuk dalam kebijakan prosedural adalah undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan suatu badan administratif tertentu serta kewenangan dan proses yang dimilikinya. Realisasinya dijabarkan dalam surat keputusan Kepala Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga, Provinsi Gorontalo, tentang Petunjuk Takhnis penyelenggaraan pendidikan gratis.

Presedur dan hirarkhi hukum dalam penyelenggaraan pendidikan gratis dicanangkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo didukung oleh teorinya

Anderson (2006, 10-17) membaginya dalam empat kategori dari kebijakan publik, antara lain yakni: kebijakan substantif dan prosedural suatu badan administratif tertentu serta kewenangan dan proses yang dimilikinya. Kemudian Anderson (2006:6) menjelaskan lagi bahwa kebijakan sebagai tindakan didesain secara sengaja, relatif stabil dilakukan oleh aktor atau sejumlah aktor untuk menyelesaikan masalah atau hal-hal yang menjadi perhatian bersama". Kebijakan publik menurut Anderson dikembangkan oleh badan dan . pejabat pemerintah serta memiliki dampak secara substansial terhadap masyarakat.

Program pendidikan gratis yang dicanangkan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo didesain sedemikian baiknya oleh aktor pejabat publik untuk menyelesaikan masalah pendidikan dihadapi warga masyarakat. Pemerintah Provinsi Gorontalo menyadari kebutuhan akan pendidikan adalah hal sangat mendasar dalam kehidupan masyarakat, hanya menjadi permasalahan pada tataran implementasi yakni basis penyelenggaraan di tingkat satuan pendidikan, dalam hal ini sekolah. Oleh karena pada tingkat sekolah secara administratif berdasarkan undang-undang pemerintahan daerah satuan pendidikan merupakan kewenangan pemerintah Kab/Kota, sehingga kadangkala secara teknis mengalami kendala yang berarti.

Dengan demikian berdasarkan payung hukum dan teori di atas, menunjukkan bahwa:

1. Program pendidikan gratis dicanangkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo merupakan kebutuhan utama yang sangat mendasar dan strategis bagi masyarakat dalam kerangka pengembangan sumber daya manusia.

2. Sumber daya manusia merupakan aset sangat menentukan maju mundurnya suatu daerah. Sebagai provinsi yang baru berkembang, Gorontalo membutuhkan fokus dan sasaran pembangunan yang dapat mempengaruhi sektor lain secara akseleratif dan diharapkan dapat bermanfaat dalam mengembangkan kemampuan, watak serta bermartabat dalam kehidupannya melalui perkembangan potensi, disertai dengan akhlak mulia, kecakapan, kreatifitas dan kemandirian dalam suatu negara.
3. Konsep pendidikan gratis sangat ideal dan mulia, tapi pada tataran implementasi kebijakan masih adanya hambatan dan gesekan antara pemerintah Provinsi Gorontalo dengan para bupati/walikota, baik secara teknis maupun secara manajerial, oleh karena belum adanya payung hukum (regulasi tegas) khusus memberi tekanan ke pemerintah kab/kota.

5.1.2. Sumber Anggaran

Merumuskan sebuah kebijakan harus diikuti oleh sumber anggaran yang jelas dan pasti. Kebijakan pendidikan gratis, sangat terkait langsung dengan anggaran dan perencanaan dalam nilai moneter. Sistem penganggaran melalui tahapan cukup panjang dengan berbagai cara, bahkan tidak luput dari dimensi politik dalam proses pengajuan, mengagenda, pembahasan sampai dengan penetapannya oleh lembaga politik yang mempunyai fungsi untuk itu. Bahkan dalam proses pembahasan anggaran dari program atau kegiatan tertentu oleh lembaga politik itu, pasti terkait dengan perencanaan dengan nilai moneter, maka pembahasannya pun penuh dengan dinamika dan konflik interes.

Merumuskan sebuah kebijakan sampai dengan tataran implementasinya secara realistis diikuti oleh anggaran sebagai sumber pembiayaan. Penyelenggaraan kebijakan pendidikan gratis, sangat terkait langsung dengan anggaran dan perencanaan dalam nilai moneter. Konsep anggaran dalam berbagai cara telah menekankan pada dimensi politiknya, apa lagi program kebijakan pendidikan gratis untuk rakyat, yang rumusannya lahir dari aktor seorang pejabat publik berasal dari warna politik tertentu, berbeda dengan warna politik keanggotaan lainnya pada institusi DPRD. Pada tahap berikutnya memfokuskan tentang bagaimana konflik yang terjadi disekitar dalam pembahasan anggaran telah diperluas dan diperdalam serta bagaimana konflik tersebut telah dipecahkan dalam konteks institusional, dalam hal ini lembaga legislatif dapat menjalankan fungsi *budgeting*. Sejak dicanangkan program pendidikan gratis tahun 2012 sebagai konsekwensi tanggung jawab politik aktor pejabat publik, dalam hal ini Gubernur Rusli Habibi dan Wakil Gubernur Idris Rahim kepada masyarakat yang mempercayainya.

Perumusan kebijakan pendidikan gratis tersebut, melalui tahapan panjang, termasuk pembahasan melalui DPRD Provinsi Gorontalo. Pemerintah daerah telah menetapkan total anggaran operasional sekolah sebesar Rp 34. 106. 400 .000 (Tiga puluh empat milyar, seratus enam juta, empat ratus ribuh rupiah) bersumber dari dana alokasi umum (DAU). Anggaran ini untuk biaya operasional satuan pendidikan (SMA/MA) se provinsi gorontalo tahun 2012. Bantuan hibah penyelenggaraan pendidikan gratis bagi sekolah jenjang pendidikan menengah atas, dengan jumlah siswa 32.843 orang, tersebar pada 113 sekolah yang ada di

kabupaten/kota Provinsi Gorontalo. Penganggarannya melalui tahapan yang panjang penuh dengan dinamika dan dominan lebih menekankan pada dimensi politik. Kondisi perpolitikan anggaran pada program pendidikan gratis dicanangkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo itu sebagaimana dalam teorinya Wildavsky dan Caiden (2003) mengemukakan bahwa:

”Original introduction to the meaning of budgeting broke new ground. The few pages defined the budget in multiple ways, and emphasized its political dimensions. The ensuing sections focus on how conflicts over the budget have broadened and deepened and how they are resolved in the institutional konteks of president and Congress”.

Kata-kata pendahuluan dari Wildavsky, mengemukakan tentang arti penganggaran telah membuka hal yang baru. Wildavsky mendefinisikan anggaran dalam berbagai cara, dan menekankan pada dimensi politiknya. Pada tahap berikutnya memfokuskan tentang bagaimana konflik yang terjadi disekitar dalam pembahasan anggaran telah diperluas dan diperdalam serta bagaimana konflik tersebut telah dipecahkan dalam konteks institusional. Wildavsky dan Caiden (2003) mengemukakan lagi:

“The word that originally meant a leather bag or pouch used for carrying money has, through the years, taken on a larger meaning. Today we still find etymological traces of the word budget when we hear, for example, about the “budget package” put together by Congress and the president”.

Secara original berarti kantong atau barang kas yang dipergunakan untuk menyimpan uang selama bertahun-tahun artinya telah mengalami perkembangan. Maksudnya mekanisme sistem pengelolaan anggaran bertahun-tahun selama ini, sekarang telah mengalami perubahan. Pada saat ini kita masih menemukan jejak etimologi dari kata *budget* atau anggaran jika mendengar mengenai paket anggaran yang diajukan. Maksud Wildavsky dan Caiden ini proses penyusunan

dan pembahasan anggaran disektor publik harus melalui pengajuan oleh badan eksekutif kepada lembaga legislatif untuk dibahas bersama-sama untuk menetapkan besarnya anggaran atau *estimate* dari rencana program atau kegiatan yang akan dilaksanakan.

Anggaran adalah hal yang strategis dalam menyusun suatu rencana kegiatan yang akan dilaksanakan berdasarkan perkiraan biaya termasuk program pendidikan gratis dicanangkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo. Anggaran adalah sangat strategis, olehnya Henry (1995:256) mengemukakan, anggaran adalah perkiraan biaya dari setiap tujuan, rencana, program dan proyek. Misalnya, salah satu tujuan resmi pemerintah adalah menciptakan kesejahteraan sosial. Secara operasional, tujuan ini bisa dipecah dalam berbagai sub tujuan. Salah satu tujuan operasional itu, kita misalkan saja, memberikan tingkat pendapat minimum bagi setiap keluarga. Sedangkan Wildavsky mendefenisikan anggaran adalah serangkaian tujuan dengan tarif masing-masing.

Pendapat Wildavsky dan Henry diatas sama dengan Ritonga (200:2) mengemukakan istilah anggaran dalam arti *begrooting* atau *estimate* mempunyai makna penentuan, patokan atau penetapan besarnya uang. Disamping itu, Sirajudin, dkk. (2009 : 62), mendefenisikan anggaran dapat diartikan sebagai rencana keuangan dalam hal ini daerah selama satu tahun yang berisi tentang pengeluaran dan sumber pendapatannya. Dengan demikian secara konsepsional, anggaran berarti dokumen perencanaan memuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif dalam bidang keuangan. Sebuah rencana keuangan yang baik adalah

ketika anggaran dapat memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam rencana program pendidikan gratis oleh pemerintah Provinsi Gorontalo.

Rencana keuangan tersebut dirumuskan dalam kerangka anggaran pendapatan belanja pemerintah daerah yakni APBD. Oleh karena itu, pengertian keuangan melekat pada APBD, yaitu suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah. (Sirajudin, 200:63). APBD menurut Wayong (dalam,Ritonga,2009:1) adalah suatu rencana pekerjaan keuangan (*financial Workplan*) yang dibuat untuk suatu jangka waktu tertentu pada waktu badan legislatif memberikan kredit kepada badan-badan eksekutif untuk melakukan pembiayaan guna memenuhi kebutuhan rumah tangga daerah sesuai dengan rancangan yang menjadi dasar (*groundslag*) penetapan anggaran, dan yang menunjukkan semua penghasilan untuk menutup pengeluaran. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, pasal 1 ayat 17 yang berbunyi, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah selanjutnya disebut APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Rencana keuangan digunakan untuk kebutuhan operasional pemerintahan dan pembangunan tersebut diperoleh dari masyarakat melalui pungutan pajak, retribusi dan pungutan lainnya. Jadi pada hakekatnya rakyatlah yang mendanai pembangunan ini, termasuk program kebijakan pendidikan gratis.

Program pendidikan gratis dirumuskan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo jika dicermati program ini berlaku secara universal atau sama rata, dalam arti tidak mengklasifikasikan mana siswa yang mampu dengan siswa berada pada posisi kurang mampu. Pertimbangannya adalah (1) dari sisi efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan, karena kondisi ini kalau dibiarkan berlaku seperti sekarang, kedepan akan menjadi beban APBD dalam arti menjadi beban pemerintah daerah. (2) Biaya penyelenggaraan program pendidikan gratis dalam bentuk "hibah", jangan sampai melampaui batas kewajaran plafon anggaran akan ada pembatasan maksimal dalam bentuk regulasi. Sehingga efektifnya penerima bantuan ini lebih ditujukan kepada siswa kurang mampu, apalagi siswa yang memiliki potensi akademik yang baik dan benar-benar membutuhkan pembiayaan. Namun sekalipun ada bantuan operasional sekolah dari Pemda Provinsi Gorontalo, tetap saja masih ada pungutan-pungutan dari sekolah melalui komite orang tua yang nominalnya cukup besar. Kondisi kebijakan sekolah seperti ini semakin lebih memperparah sulitnya pada masyarakat tertentu menikmati pendidikan secara adil, merata dan bermutu.

Praktek pungutan memang ada isyarat dari pemerintah Provinsi Gorontalo melarangnya sesuai dengan kontrak perjanjian antara pemerintah Provinsi Gorontalo dengan pihak sekolah, namun dari sisi yuridis posisi pemerintah Provinsi Gorontalo lemah. Oleh karena sekolah secara khirarkhi terstruktural tidak memiliki hubungan secara langsung dengan pihak pemerintah Provinsi Gorontalo. Pihak sekolah lebih memiliki hubungan khirarkhi dan ikatan emosional secara langsung dengan para Bupati/Walikota, ketimbang dengan

Gubernur. Disini posisi Sekolah hanya sifatnya membantu program Pemda Provinsi Gorontalo, namun sekalipun kebijakan pendidikan gratis ini dominan bernuansa politis, sedikitnya dapat membantu dan meringankan beban masyarakat. Dengan demikian bahwa anggaran untuk program kebijakan pendidikan gratis sumbernya dari dana alokasi umum (DAU) Provinsi Gorontalo yang disalurkan ke satuan pendidikan menengah atas dikabupaten/kota dalam bentuk hibah.

5.1.3. Desain Kebijakan Pendidikan Gratis

Desain kebijakan pendidikan gratis adalah program pendidikan yang membebaskan peserta didik, orang tua atau walinya dari pungutan biaya operasional pada satuan pendidikan menengah atas, kecuali pada rintisan sekolah bertaraf internasional (RSBI), Sekolah bertaraf internasional (SBI) dan satuan pendidikan yang dikelola oleh masyarakat. Desain kebijakan ini lebih dikenal dengan program pendidikan untuk rakyat (PRODIRA). Dalam penelitian ini, penulis lebih membatasi pada penyelenggaraan pendidikan gratis untuk jenjang pendidikan menengah atas. Sesuai dengan Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Program pendidikan untuk rakyat, pasal 1 ayat 16, bahwa pendidikan menengah adalah Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan, Madrasah Aliyah, Sekolah Menengah Luar Biasa di Provinsi Gorontalo.

Selanjutnya, pada Peraturan Daerah tersebut, pasal 1 ayat 17, bahwa program pendidikan untuk rakyat yang selanjutnya disingkat Prodira adalah penyelenggaraan program pendidikan yang membebaskan peserta didik, orang tua

atau wali dari pungutan biaya operasional pada satuan pendidikan menengah kecuali pada Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI), Sekolah Bertaraf Internasional (SBI) dan satuan pendidikan yang dikelola oleh masyarakat.

Mencermati amanat peraturan daerah diatas, menunjukkan desain kebijakan pendidikan gratis sudah berbeda dengan kondisi dilapangan. Amanat Perda menghendaki pengecualian dalam penyaluran dana bantuan kepada satuan pendidikan yang dikelola oleh masyarakat, tetapi kenyataannya ada kurang lebih 50 sekolah yang dikelola oleh masyarakat diberi bantuan operasional oleh pemerintah Provinsi Gorontalo, yang porsi anggarannya lumayan besar. Seharusnya bantuan yang tersedia dalam bentuk hibah itu terbatas lebih ditujukan pada satuan pendidikan menengah atas berstatus negeri yang dibina langsung oleh pemerintah Kab/Kota. Kondisi seperti ini disamping bertentangan dengan ketentuan dan desain kebijakan maka efisiensi dan efektifitas penyelenggaraannya kurang tepat sasaran serta kedepan akan membebani APBD dan pemerintah daerah. Program seperti ini Pemerintah Provinsi Gorontalo dapat mendesain kebijakan pendidikan gratis dalam bentuk *boarding sechool* yang secara fisik maupun non fisik dibangun dan dibina oleh Pemda.

Hal tersebut menunjukkan penyelenggaraan kebijakan pendidikan gratis pada jenjang sekolah menengah atas telah didesain secara sengaja membebaskan peserta didik, orang tua atau walinya dari pungutan biaya operasional, baik pada sekolah berstatus negeri maupun swasta. Dalam arti pemerintah Provinsi Gorontalo memberi layanan pendidikan gratis kepada masyarakat luas, baik yang mampu maupun tidak, dan pada satuan pendidikan berstatus swasta. Sekolah

yang dikelola oleh masyarakat, kurang lebih ada 50 satuan pendidikan tersebar dikabupaten/Kota dan 2 sekolah berstatus RSBI yaitu 1 di Kota Gorontalo (SMA Neg. III Gorontalo), 1 di Kab. Gorontalo (SMA Neg. 1 Limboto) dan 1 sekolah berstatus SBI di Kota Gorontalo.(SMA Neg. 1 Gorontalo), tetapi status sekolah RSBI dan sejenisnya seluruh Indonesia sudah ditiadakan oleh Undang-Undang. Ketidak konsistensi penyelenggaraan kebijakan ini kedepan akan menjadi beban politis bagi pemerintah provinsi.

Kebijakan tersebut didesain secara sengaja melalui keputusan pemerintah berlaku umum bagi warga masyarakat di Provinsi Gorontalo, agar porsinya berlaku secara adil, sekalipun bertentangan dengan payung hukum dan desain kebijakan. Desain kebijakan pendidikan gratis telah dirumuskan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo sesuai dengan pendapat Abidin (2006:17) mengatakan bahwa kebijakan adalah keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat. Desain tentang kebijakan pendidikan gratis ini oleh Anderson (2006, 6) menjelaskan bahwa kebijakan sebagai tindakan yang didesain secara sengaja relatif stabil yang dilakukan oleh aktor atau sejumlah aktor untuk menyelesaikan masalah atau hal-hal yang menjadi perhatian bersama”. Kebijakan publik menurut Anderson dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah serta memiliki dampak secara substansial terhadap masyarakat. Pernyataan ini sudah jelas bertentangan antara aturan normatif dengan teori, artinya kebijakan pendidikan ditempuh oleh pemerintah Provinsi Gorontalo berlaku bagi seluruh warga masyarakat sesuai dengan teori dari Abidin dan Anderson, tetapi dipihak

lain bertentangan dengan ketentuan sudah ditetapkan oleh aktor-aktor perumus kebijakan.

Dengan demikian desain program kebijakan pendidikan gratis oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dirumuskan secara sengaja oleh aktor pejabat publik atau para aktor yang telah ditunjuk untuk menyelesaikan masalah menjadi perhatian bersama yakni tentang pendidikan sebagai kebutuhan mendasar bagi masyarakat. Kebijakan pendidikan gratis ini dikenal dengan program pendidikan rakyat (prodira) bertujuan menyediakan layanan pendidikan kepada siswa pada tingkat pendidikan menengah atas, bagi warga masyarakat Provinsi Gorontalo, untuk mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri didalam masyarakat atau melanjutkan pendidikan kejenjang yang lebih tinggi. Untuk mencapai kejenjang lebih tinggi itu maka perlu adanya kebijakan publik secara substantif dan prosedural serta lainnya yang sifatnya distributif dalam pengalokasian pelayanan atau manfaat bagi masyarakat.

Terkait dengan pernyataan diatas Anderson (2006, 10-17) membaginya dalam 4 kategori dari kebijakan publik, yakni:

a. Kebijakan Substantif dan Prosedural

Kebijakan substantif adalah kebijakan mengenai apa yang ingin dilakukan oleh pemerintah, apakah ingin membangun jalan tol atau melarang penjualan terhadap barang tertentu. Kebijakan substantif mengalokasikan secara langsung kepada masyarakat keuntungan dan kerugian maupun biaya dan manfaatnya. Sebaliknya kebijakan prosedural merupakan kebijakan yang berkaitan dengan bagaimana sesuatu itu akan dilakukan atau siapa yang akan diberi kewenangan untuk mengambil tindakan. Termasuk dalam kebijakan prosedural adalah undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan suatu badan administratif tertentu serta kewenangan dan proses yang dimilikinya.

b. Kebijakan Distributif

Kebijakan distributif adalah kebijakan dalam mengalokasikan pelayanan atau manfaat terhadap segmen tertentu dari masyarakat—individu, kelompok,

perusahaan dan masyarakat. Kebijakan distributif biasanya melibatkan penggunaan dana publik untuk membantu kelompok, masyarakat atau perusahaan tertentu.

c. Kebijakan Material dan Simbolik;

Kategori kebijakan yang ketiga adalah kebijakan yang terdiri dari kebijakan material dan kebijakan simbolik. Kebijakan material adalah kebijakan yang menyediakan sumberdaya nyata (*tangible*) atau kekuasaan substantif kepada penerima manfaatnya atau dengan memaksakan kerugian nyata pada mereka yang terkena dampak. Adapun kebijakan simbolik adalah kebijakan yang tidak memiliki dampak material nyata kepada masyarakat. Kebijakan simbolik biasanya menyangkut nilai-nilai yang disukai oleh masyarakat. Contoh kebijakan material adalah kebijakan yang mengatur mengenai upah minimum, sementara kebijakan simbolik adalah kebijakan yang mengatur perilaku masyarakat terhadap penghormatan akan nilai-nilai tertentu seperti terhadap lambang-lambang kenegaraan.

d. Kebijakan Barang Kolektif atau Barang Privat.

Barang-barang kolektif adalah barang-barang yang harus disediakan kepada semua orang, sementara barang privat adalah barang-barang yang dikonsumsi oleh individu tertentu saja. Contoh barang kolektif adalah pertahanan, sementara barang privat adalah pengumpulan sampah. Mengingat peran penting dari kebijakan publik dan dampaknya terhadap masyarakat, maka para ahli juga menawarkan sejumlah teori yang dapat digunakan dalam proses pembuatan kebijakan serta kriteria yang dapat digunakan untuk mempengaruhi pemilihan terhadap suatu kebijakan tertentu.

Berdasarkan pendapat di atas desain kebijakan pendidikan gratis, dapat disimpulkan bahwa kebijakan yang dilahirkan oleh lembaga pemerintah adalah aturan tertulis merupakan keputusan formal bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Kebijakan akan menjadi rujukan utama bagi masyarakat dalam berperilaku. Perumusan kebijakan merupakan fungsi penting dari sebuah pemerintahan. Oleh karena itu kemampuan dan pemahaman memadai dari pembuat kebijakan terhadap proses perumusan kebijakan menjadi sangat penting bagi terwujudnya kebijakan publik yang cepat, tepat dan memadai. Kemampuan dan pemahaman terhadap prosedur pembuatan kebijakan tersebut juga harus diimbangi dengan

pemahaman dari pembuat kebijakan publik terhadap kewenangan yang dimilikinya.

Kebijakan pendidikan gratis yang didesain oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dikenal dengan Prodira, secara implisit merupakan bentuk koordinasi yang baik, antara pemerintah Provinsi Gorontalo dengan pemerintah Kabupaten/kota untuk memberikan layanan gratis, terjangkau, bermutu, dan berkeadilan bagi masyarakat. Kebijakan ini sekalipun berlabel gratis sifatnya terbatas dan maknanya hanya membantu, bukan dalam pengertian sepenuhnya yang kita kenal bebas segalanya-segalanya. Masyarakat jangan terjebak dengan kata gratis, sehingga melepaskan tanggung jawab pada putra-putrinya untuk bersekolah pada sekolah tingkat menengah atas. Desain kebijakan pendidikan berlabel gratis ini maknanya jamak dan sifatnya universal adalah sebuah kebijakan dirumuskan oleh aktor pejabat publik mempunyai implikasi nilai politik, sekalipun beban APBD dan pemerintah Provinsi Gorontalo cukup berat. Sehingga tetap saja masih ada partisipasi dan dukungan masyarakat dalam hal ini orang tua siswa dalam hal membantu kegiatan sekolah.

5.2. Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis

Implementasi suatu kebijakan tidak hanya sekadar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi belaka, melainkan lebih dari itu dalam mengimplementasikan kebijakan yang menyangkut kompleksitas, keputusan siapa, mendapat apa dari suatu kebijakan. Pemenuhan sumber daya dimaksud

dapat berupa sarana, prosedur, dan lainnya yang mendukung implementasi secara efektif. (Siswanto, 2012:82)

Berdasarkan pendapat tersebut implementasi kebijakan pendidikan gratis diprogramkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo memang mudah dipahami secara abstrak dan seolah-olah dapat dilaksanakan, padahal dalam praktik pelaksanaannya senantiasa menuntut adanya ketersediaan sumber daya atau sumber-sumber kebijakan sebagai kondisi yang dibutuhkan untuk menjamin kelancaran implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan pendidikan gratis mudah dipahami tetapi kenyataannya pada tataran implementasi masih terdapat beberapa temuan menjadi titik kelemahan berkaitan dengan hal-hal yang akan dibahas dibawah ini sebagai berikut:

5.2.1 Organisasi Pelaksana

Untuk memudahkan koordinasi pada tataran implementasi kebijakan pendidikan gratis ke kabupaten/kota sampai pada tingkat satuan pendidikan dalam hal ini sekolah, maka pemerintah Provinsi Gorontalo telah membentuk organisasi pelaksana yang susunan organisasinya telah ditetapkan oleh Gubernur Gorontalo berdasarkan SK Gubernur Gorontalo Nomor 186/07/VI/2013 tentang pembentukan tim manajemen tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Organisasi pelaksana dalam bentuk tim manajemen ini mempunyai tugas:

- a. Melakukan sosialisasi/pelatihan kepada tim manajemen Kabupaten/Kota
- b. Mengumpulkan dan meng-update data jumlah siswa dari Kabupaten/Kota;
- c. Melakukan pencairan dan penyaluran dana layanan standar pendidikan untuk semua tepat waktu sesuai dengan alokasi dana yang telah ditetapkan.
- d. Melakukan monitoring dan evaluasi;
- e. Melakukan pelayanan dan penanganan pengaduan masyarakat; (2013:9)

Tim manajemen tersebut dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab dan menyampaikan laporan kepada Gubernur melalui sekretaris daerah Provinsi Gorontalo. Pertanggungjawaban secara terstruktur ini, identik dengan teorinya Ripley dan Franklin (dalam Joko Widodo: 2001:12) yang didasarkan pada tiga aspek, yaitu: (1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang, (2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta (3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah. Sedangkan menurut Goggin *et al.* (dalam Joko W, 2001:14), proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: (1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal, (2) kapasitas pusat/negara, dan (3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah. Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya.

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, bahwa organisasi pelaksana atau tim manajemen yang dibentuk oleh Gubernur Gorontalo ini harus dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dan penuh tanggung jawab. Oleh karena keberhasilan sebuah kebijakan sangat ditentukan oleh peran dimainkan oleh organisasi pelaksana sebagai tim manajemen meneruskan informasi-informasi kebijakan telah dirumuskan ditingkat Provinsi sampai ke Kabupaten /Kota. Pertanggungjawaban terstruktur ini didasarkan pada tingkat kepatuhan birokrasi

terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana telah dirumuskan, adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta pelaksanaan dan dampak (manfaat) dikehendaki dari semua program yang ada dan terarah. Sehingga proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya.

Sementara itu tugas dan tanggungjawab organisasi pelaksana (tim manajemen) ditingkat Kabupaten/Kota sesuai surat keputusan Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Provinsi Gorontalo Nomor 188.4/DIKPORA/23.B/SEK/2013 tentang petunjuk teknis penyelenggaraan program pendidikan untuk rakyat sebagai berikut:

- a. Melakukan koordinasi dengan tim manajemen tingkat provinsi;
- b. Melakukan sosialisasi kepada tim manajemen sekolah/madrasah;
- c. Mengumpulkan dan meng-update data jumlah siswa dari sekolah/ madrasah;
- d. Mengusulkan dan merekomendasikan sekolah/madrasah calon penerima biaya operasional sekolah;
- e. Melakukan pembinaan kepada sekolah/madrasah dalam hal pengelolaan dana dan pelaporan, sekaligus memberikan rekomendasi bagi sekolah/madrasah yang telah memenuhi syarat untuk pencairan dana semester berikutnya.
- f. Melakukan monitoring dan evaluasi
- g. Melakukan pelayanan dan penanganan pengaduan masyarakat

Ketentuan lain yang harus diperhatikan oleh tim manajemen tingkat Kabupaten/Kota yaitu :

- a. Tidak diperkenankan melakukan pengutan dalam bentuk apapun terhadap sekolah.
- b. Tidak diperkenankan melakukan pemaksaan dalam pembelian barang dan jasa disekolah penerima atau mengarahkan pengadaan barang/jasa kepada penyedia barang/jasa tertentu.
- c. Mendorong dan memantau sekolah agar tidak melakukan pelanggaran terhadap penggunaan dana prodira.(2013:10)

Sedangkan tim manajemen tingkat sekolah/madrasah, penanggung jawab kepala sekolah/madrasah, dan anggota : a) penanggung jawab program, b) bendahara sekolah/madrasah. Tugas dan tanggung jawab tim manajemen sekolah/madrasah yaitu :

- a. Mengisi dan menyerahkan data sekolah/madrasah secara lengkap kepada tim manajemen Kabupaten/Kota dan kepada tim manajemen provinsi ;
- b. Membuat RKAS yang mencantumkan seluruh sumber penerimaan sekolah/madrasah,
- c. Melaporkan perubahan data siswa setiap 6 (enam) bulan kepada tim manajemen Kabupaten/Kota dan tim manajemen provinsi.
- d. Memverifikasi jumlah dana yang diterima dengan data siswa yang ada
- e. Mengelola dana prodira secara bertanggungjawab dan transparan.
- f. Mengumumkan jumlah dana yang diterima dan dikelola oleh sekolah/madrasah yang ditanda tangani oleh kepala sekolah/madrasah dan ketua komite sekolah/madrasah.
- g. Bertanggung jawab secara formal dan materil atas penggunaan dana yang diterimanya.
- h. Membuat laporan penggunaan dana, diserahkan ke Dinas Pendidikan Kab/Kota untuk direkomendasikan ke Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Provinsi.
- i. Melakukan pembukuan keuangan secara tertib dan transparan;
- j. Wajib mencatat dan melaporkan hasil pembelian barang investasi dari dana prodira ke dinas pendidikan Kab/Kota dan provinsi; (2013:10)
- k. Ketentuan lain yang harus diperhatikan oleh manajemen sekolah/madrasah:
- l. Memastikan keakuratan data siswa yang dilaporkan;
- m. Bersedia diaudit oleh lembaga yang berwenang terhadap seluruh dana yang dikelola sekolah/madrasah;
- n. Dilarang mengarahkan dan/atau bertindak sebagai distributor dan pengecer barang/jasa terkait dengan dana Prodira. (2013:11)

Mencermati tugas dan tanggung jawab organisasi pelaksana dalam hal ini tim manajemen, baik ditingkat Kab/kota sampai dengan sekolah/ madrasah cukup berat, terutama ditingkat sekolah (karena basis), dengan temuan sbb:

1. Tugas ini terkesan hanya memindahkan tanggungjawab pada manajemen ke tingkat sekolah. Oleh karena basis penyelenggaraan program kegiatan pendidikan gratis ini adalah ditingkat sekolah.

2. Sekalipun ini adalah bantuan dana operasional sekolah dalam bentuk hibah (gratis) melihat rumusan tugas dan tanggung jawab diatas beban tugas sekolah semakin berat, cukup variatif yakni kewajiban melayani kebijakan dari Provinsi dan melayani kebijakan lain tentang pendidikan dari pemerintah Kab/kota.
3. Bebannya bukan saja secara fisik maupun non fisik tetapi di pihak lain ketentuan diatas membatasi inovasi dan ruang gerak pengelola program pendidikan gratis ditingkat sekolah/madrasah.
4. Dari struktur organisasi pelaksana tim manajemen Kab/Kota menunjukkan membangun hubungan koordinatif secara tidak langsung antara tim manajemen/pemerintah Provinsi dengan pihak sekolah. Oleh karena secara hirarkhi atasan langsung sekolah/madrasah adalah pemerintah Kab/Kota/ dan Kementerian agama. Hal ini dapat ditunjukkan dalam Perda No 7 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pendidikan untuk rakyat, pada pasal 13 dan SK Gubernur Gorontalo Nomor 186/07/VI/2013 tentang pembentukan tim manajemen, bahwa struktur organisasinya hanya sampai tingkat Kab/Kota.
5. Disisi lain dengan rumusan tugas dan tanggung jawab begitu rapi dan jelimek dapat meminimalisir kemungkinan akan terjadi yang sifatnya inpresedural dan mismanajemen.

Tugas dan tanggung jawab organisasi pelaksana Kab/Kota sampai ke sekolah serta temuan-temuan penelitian diatas, oleh Grindle (1980: 10) dan Quade (dalam Sunarno,2012:85), mengatakan untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan,

organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Selanjutnya, ketika sudah ditemukan kebijakan terpilih, diperlukan organisasi pelaksana, karena di dalam organisasi ada kewenangan dan berbagai sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan bagi pelayanan publik. Sedangkan lingkungan kebijakan tergantung pada sifatnya yang positif atau negatif. Jika lingkungan berpandangan positif terhadap suatu kebijakan akan menghasilkan dukungan positif sehingga lingkungan akan berpengaruh terhadap kesuksesan implementasi kebijakan. Sebaliknya, jika lingkungan berpandangan negatif maka akan terjadi benturan sikap, sehingga proses implementasi terancam akan gagal. Lebih dari pada tiga aspek tersebut, kepatuhan kelompok sasaran kebijakan merupakan hasil langsung dari implementasi kebijakan yang menentukan efeknya terhadap masyarakat.

Dengan demikian organisasi pelaksana atau tim manajemen yang dibentuk oleh pemerintah Provinsi Gorontalo adalah sangat strategis peran dan tanggung jawab yang dimainkannya. Gagal tidaknya keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan gratis sangat ditentukan oleh organisasi pelaksana yang dibentuk Gubernur Gorontalo. Sekalipun disadari organisasi pelaksana ini belum optimal peran dimainkannya, oleh karena masih terdapat kelemahan dalam implementasi kebijakan antara lain masih adanya praktek-praktek pungutan dilakukan oleh sekolah hampir diseluruh Provinsi Gorontalo, yang sesungguhnya sudah ada isyarat tidak diperbolehkan.

5.2.2 Biaya Operasional Sekolah.

Biaya operasional sekolah yang direncanakan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dalam bentuk dana hibah. Dana hibah dimaksud diserahkan ke sekolah melalui naskah perjanjian hibah disingkat NPH antara Gubernur atau pejabat yang ditunjuk atas nama Gubernur. Penggunaan dana hibah untuk jenjang satuan pendidikan menengah atas dibayarkan sejak bulan Januari sampai dengan bulan Desember dalam satu tahun anggaran. Dalam hal penetapan alokasi dana, mekanisme pelaksanaan biaya operasional ke SMA/MA/SMK sesuai juknis yang diterbitkan oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Prov. Gorontalo sebagai berikut:

- a. Sekolah/Madrasah mengisi formulir data siswa untuk diserahkan ke Tim Manajemen Kabupaten/Kota dan diteruskan ke Tim Manajemen Provinsi.
- b. Tim Manajemen Kabupaten Kota melakukan pendataan tiap sekolah/lembaga berdasarkan data siswa dari sekolah/madrasah.
- c. Tim manajemen Kab/Kota bersama-sama dengan tim manajemen provinsi melakukan rekonsiliasi data tiap sekolah/madrasah setiap awal semester.
- d. Atas dasar hasil verifikasi data siswa tiap sekolah/madrasah tim manajemen provinsi membuat alokasi dana tiap sekolah/Madrasah.
- e. Alokasi dana tiap sekolah/madrasah dalam satu tahun anggaran ditetapkan berdasarkan data siswa setiap tahun pelajaran yang sedang berjalan.
- f. Alokasi dana tiap sekolah/madrasah ditetapkan oleh Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga atas nama Gubernur. (2013:12)

Penetapan alokasi dana tersebut adalah melalui ABPD Provinsi Gorontalo, yang disalurkan ke rekening kas masing-masing satuan pendidikan menengah atas, dilakukan setiap triwulan atau persemester tahun berjalan. Dana yang diterima oleh sekolah/madrasah dapat digunakan untuk membiayai komponen kegiatan (a) penyelenggaraan kurikulum, (b) ketenagaan, (c) pemenuhan sarana pendidikan dan rehabilitasi, (d) kegiatan kesiswaan, diprioritaskan melaksanakan program

yang berkaitan dengan pendidikan karakter, dan (e) manajemen sekolah /madrasah.

Penetapan alokasi anggaran antar satuan pendidikan menengah atas alokasi anggarannya berbeda. Untuk SMA/Madrasah ditetapkan Rp.1000.000/siswa/ tahun. Dibagi dua belas rata-rata tiap bulan setiap siswa alokasi dananya sekitar Rp. 83000. Sedangkan tingkat kejuruan Rp. 1.200.000/tahun/siswa. Dibagi dua belas, berarti tiap siswa setiap bulan alokasi dananya ditetapkan Rp 120.000. Perbedaannya terpaut sejumlah Rp. 200.000 dibandingkan dengan SMA/ Madrasah. Perbedaan tersebut disebabkan oleh karakteristik dua model institusi, dimana sekolah kejuruan lebih banyak praktek kerja lapangan, sehingga alokasi dana operasional sekolah ditetapkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo lebih tinggi dibandingkan dengan SMA/madrasah. Penetapan biaya operasional sekolah merupakan proses kebijakan dalam upaya mentransfer informasi dalam bentuk pembiayaan kabupaten/Kota

Penetapan alokasi biaya operasional tersebut oleh Goggin *et al.* (dalam Joko W, 2001:14), menurutnya bahwa proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: (1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal, (2) kapasitas pusat/negara, dan (3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah. Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya. Selanjutnya Goggin

mengemukakan bahwa untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui:

- (1) Besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan.
- (2) Bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, bagaimana hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumberdaya yang tersedia dalam organisasi dan dalam masyarakat.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn (lihat Grindle, 1980: 6) bahwa terdapat variabel bebas saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja. Variabel dimaksud oleh keduanya meliputi: (1) ukuran dan tujuan kebijakan, (2) sumber kebijakan, (3) ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, (4) komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan, (5) sikap para pelaksana, dan (6) lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Mencermati pendapat dari beberapa ahli diatas maka pengalokasian biaya operasional kesatuan pendidikan telah ditetapkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo sekalipun dilihat secara total besarnya cukup membebani APBD.

Tapi bila dilihat distribusinya persiswa/semester/sekolah nominalnya masih kecil. Besarnya biaya dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan, namun kenyataannya pada tataran implementasi berbeda. Bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pemerintah Provinsi Gorontalo atau kapasitas organisasi pelaksana yang telah dibentuk dapat dilihat melalui seberapa jauh tim manajemen kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, bagaimana hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumberdaya yang tersedia ketim manajemen Kabupaten/Kota dengan pihak dan masyarakat. Masyarakat memahami dan menyadari menerima konsistensi implementasi kebijakan pendidikan gratis, sekalipun belum sesuai harapan masyarakat. Masyarakat berpandangan dari kebutuhan operasional sekolah dari pemerintah Provinsi Gorontalo sifatnya hanya bantuan subsidi. Oleh karena bantuan ini belum menjangkau kegiatan kesiswaan dan sarana pendukung proses belajar mengajar dan dipihak lain sekolah ditekankan tidak diperbolehkan melakukan pungutan. Estimasi kebutuhan operasional sekolah rata-rata normalnya untuk SMA/MA sekitar Rp. 4.500.000/5000.000/tahun/ siswa. Sedangkan untuk kejuruan kebutuhannya antara Rp 6000.000 sampai Rp. 6.500.000, itu pun belum termasuk kegiatan *outbond* sekolah atau kegiatan lain dari pemerintah kab/kota dan lomba. Menutupi kekurangan ini maka program/kegiatan sekolah di tawarkan kepada orang tua siswa sebagai mitra

dimintai partisipasinya melalui komite sekolah. Jadi biaya operasional pendidikan berlabel gratis itu sifatnya hanya bantuan dari pemerintah Provinsi Gorontalo dalam bentuk “hibah”, memberi implikasi nilai politik, bukan berarti gratis sebeb-bebasnya.

5.2.3 Penyaluran dan Pencairan Dana

Untuk kelancaran penyaluran dana hibah penyelenggaraan pendidikan gratis bagi satuan pendidikan menengah atas, mengikuti tahapan/langkah persiapan telah dirumuskan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo sebagai berikut: setiap sekolah/madrasah memasukkan proposal yang disyahkan oleh tim manajemen Kabupaten/Kota, terdiri dari:

(1) surat permohonan, (2) profil sekolah/madrasah, (3) rencana kegiatan dan anggaran sekolah/madrasah (RKAS), (4) rencana pemanfaatan dana gratis persemester, (5) surat pernyataan tidak melakukan pungutan, kecuali RSBI (6) SBI, dan satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh masyarakat, (7) fotocopy buku rekening bank yang masih aktif atas nama sekolah/madrasah.

Sejumlah persyaratan penyaluran dana tersebut untuk rencana kegiatan anggaran sekolah (RKAS) harus ditanda tangani oleh Kepala Sekolah/Madrasah, Komite dan khusus untuk sekolah/Madrasah swasta ditambah Ketua Yayasan. RKAS dilengkapi dengan rencana penggunaan dana secara rinci, yang dibuat tahunan dan semesteran. Proposal dipersyaratkan dijilid rapi 3 exemplar, *cover*-nya warna kuning. Setelah itu tim manajemen Kab/Kota mengusulkan dan merekomendasikan Sekolah/Madrasah calon penerima dana pendidikan gratis (prodira) ke tim manajemen provinsi. Tahap berikut tim manajemen provinsi melakukan penilaian proposal yang diajukan oleh sekolah/madrasah. Tim manajemen Kab/Kota dan provinsi bersama pihak bank memverifikasi nomor

rekening seluruh sekolah/madrasah yang masih aktif/berlaku. Semua persyaratan telah dipenuhi maka Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Provinsi Gorontalo menetapkan sekolah/madrasah sebagai penerima dana program pendidikan gratis.

Tahapan dan prosedur dilakukan oleh tim manajemen yang dibentuk oleh pemerintah Provinsi Gorontalo, bersama tim manajemen Kab/Kota sebagai syarat penyaluran dan pencairan dana operasional sekolah, relevan dengan teorinya Quade (dalam Siswanto, 2012:85), yang mengatakan bahwa dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi itu diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. Quade memberikan gambaran lagi bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu: (1) Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan, (2) Kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya, (3) Organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan; dan (4) Faktor lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Pendapat Quade diatas menunjukkan bahwa dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan Tawar menawar dan transaksi dimaksud disini dalam kaitannya dengan sejumlah persyaratan telah dirumuskan untuk kepentingan bersama dan kepentingan sekolah. Interaksi dan transaksi dalam proses implementasi kebijakan dimaksud oleh Quade adalah persyaratan dan prosedur penyaluran dan pencairan dana kekelompok sasaran, dalam hal ini satuan pendidikan.

Implemenasi kebijakan pendidikan gratis merupakan program layanan sektor publik harus didukung dan diikuti oleh sumber-sumber kebijakan dalam bentuk anggaran. Sektor publik merupakan refleksi dari arah dan tujuan pelayanan masyarakat yang diharapkan dari pemerintah. Berbagai varian teori sistem telah diterapkan pada berbagai soal dalam administrasi negara, konsep mengenai anggaran adalah bidang paling besar dan jauh pengaruhnya, karena soal anggaran merupakan suatu tehnik pengawasan administratif secara konseptual dan sumber kebijakan serta telah dikembangkan, dari fungsinya negatif ke fungsi yang positif.

Menurut Henry (2004 : 214), dilihat dari sisi prosedur dan syarat penyaluran dan pencairan dana dalam perkembangan anggaran dimasa lalu secara singkat dapat dibagi menjadi tujuh periode :

(1) Traditional, or line-item budgeting, with its control orientation; (2) Performance budgeting, with its management orientation; (3) Planning-programming-budgeting, with its economic planning orientation; (4) Management by objectives, with its emphasis on budgetary decentralization; (5) Zero-base budgeting, with its stress on ranking program priorities; (6) Target-base budgeting, with its centralizing overtones; and (7) Budgeting for results,

which incorporates the values of the new public management into the budgetary process.

Pada setiap periode tersebut, gagasan penyaluran dan pencairan anggaran bisa dan memang seharusnya berbeda-beda. Namun makna esensial dari anggaran itu sendiri tetap bertahan. Setiap bentuk anggaran tak hanya memaksa para birokrat untuk meningkatkan penanganan mereka atas masalah instansi masing-masing. Tapi setiap bentuk anggaran juga mencerminkan pola dan fungsi-fungsi berbeda atas pemerintah secara keseluruhan. Karakteristik dasar atas perbedaan-perbedaan dalam penyaluran dan pencairan itu sendiri jelas ada di antara ketujuh konsep anggaran tersebut. Karakteristik diantara konsep-konsep penyaluran dan pencairan anggaran itu, sangat relevan dari sisi karakteristik proses penganggaran sebagaimana diungkapkan oleh Wildavsky dan Caiden (200:219) yang menyatakan bahwa karakteristik proses penyaluran dan penganggaran terdiri dari empat sifat yaitu: *The budgetary process is powerful yet impotent*; (2) *The budgetary process is structured yet formalistic*; (3) *The budgetary*

Keempat karakteristik penyaluran dan proses penganggaran tersebut, tidak ada satu-satunya kata atau konsep yang bisa mencirikan secara tepat tentang proses pencairan dan penganggaran yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo. Proses penyaluran dan penganggaran ini secara simultan sangat kuat dan lemah. Lembaga/organisasi pelaksana dan prakteknya sangat terstruktur, namun sering tidak bekerja dengan cara yang diharapkan. Sifatnya kompleks, merefleksikan jenis laba dan belanja, konsistensi yang berbeda serta banyak partisipan saling berinteraksi; namun ada tatanan dasar membagi-bagi keputusan ke dalam pola yang bisa diduga. Politiknya terpolarisasi, namun pemeriksaan dan

keseimbangan (*checks and balances*) mendorong kearah radikalisme dan mempengaruhi kebijakan-kebijakan kearah pusat kebijakan. Pendeknya, proses penganggaran adalah proses yang berseberangan.

Dari beberapa pendapat diatas, tentang implementasi kebijakan dalam penyaluran dan pencairan dana dapat disimpulkan bahwa berhasil tidaknya implementasi sebuah kebijakan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dapat diukur pada beberapa variabel sbb: (a) **Variabel sulitnya suatu masalah dikendalikan mencakup:** (1) kesukaran teknis khususnya persyaratan penyaluran dan pencairan dana, (2) keragaman perilaku kelompok sasaran dalam hal ini pihak sekolah, masyarakat dan pemerintah Kab/Kota , (3) persentase kelompok sasaran dalam hal ini siswa dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan (4) ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan dalam target capaian program layanan pendidikan gratis. (b) **Variabel kemampuan kebijakan mensistematisasi proses implementasi** mencakup: (1) kejelasan dan konsistensi tujuan program kebijakan pendidikan gratis, (2) ketepatan alokasi sumber daya khususnya penentuan nominal dan waktu pencairan, (3) keterpaduan hirarkhi dalam dan di antara lembaga pelaksana/organisasi baik ditingkat provinsi maupun ditingkat Kab/Kota sampai kesekolah, (4) aturan keputusan/rumusan kebijakan dari badan pelaksana/tim manajemen, (5) rekrutmen pejabat pelaksana/tim manajemen, dan (6) akses formal pihak luar/aduan masyarakat. (c) **Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi** mencakup: (1) kondisi sosial ekonomi (masyarakat) dan teknologi, (2) dukungan publik/masyarakat, (3) sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok masyarakat, (4) dukungan dari pejabat

atasan/aktor, dan (5) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana/aktor kebijakan.

Sejumlah persyaratan penyaluran dan pencairan dana, para pelaksana kurang konsisten sehingga sering berimplikasi pada keterlambatan penyaluran dan pencairan dana dan lebih konstan dengan nuansa politik dari partai tertentu. Hal ini ditandai dengan persyaratan *cover*-nya proposal harus berwarna kuning, sebagai dasar melatar belakangi dengan pejabat publik sedang berkuasa sebagai aktor utama perumus kebijakan. Tahapan-tahapan rumusan sejumlah persyaratan penyaluran dana pada tataran implementasi kebijakan proses birokrasinya cukup panjang dan kurang efisien, banyak menyita waktu dan mengganggu kegiatan rutin sekolah. Oleh karena itu sejumlah persyaratan penyaluran dan pencairan dana perlu dievaluasi dengan mendengar dan melibatkan pihak penyelenggara yaitu pihak sekolah.

Tahapan-tahapan yang dipersyaratkan cukup panjang itu dapat diperpendek sehingga lebih efisien, mudah, hemat waktu, sehingga pencairan dananya cepat dan efektif pemanfaatannya. Pencairan dana operasional sesuai dengan rumusan kebijakan dilakukan oleh kepala sekolah/madrasah dan bendahara sesuai kebutuhan sekolah sebagaimana dituangkan dalam RKAS. Dana harus diterima secara utuh oleh sekolah dan tidak diperkenankan adanya pemotongan atau pungutan biaya apapun dengan alasan apapun dan oleh pihak manapun. Konsistensi dalam penyaluran dan pencairan dana seperti ini perlu dipertahankan demi kelangsungan dan kredibilitas program layanan pendidikan gratis dimasa akan datang.

5.2.4 Pertanggungjawaban Keuangan dan Evaluasi.

Guna tertib pengelolaan keuangan, satuan pendidikan wajib melakukan pencatatan penerimaan, pengeluaran, pelaporan keuangan, pertanggungjawaban dan evaluasi. Pencatatan ini dilakukan guna kepentingan pertanggungjawaban administrasi. Pertanggungjawaban dimaksud dalam lingkup komponen pengelolaan biaya operasional sekolah/madrasah meliputi:

- (1) Pertanggungjawaban dalam pengelolaan keuangan setiap sekolah/madrasah mengacu kepada rencana kegiatan anggaran sekolah (RKAS),
- (2) Dalam hal pembukuan pertanggungjawabannya tim manajemen sekolah/madrasah wajib membuat pembukuan dari dana yang diperoleh sekolah/madrasah untuk pendidikan gratis. Pembukuan dapat menggunakan tulisan tangan atau komputer.
- (3) Dalam hal pertanggungjawaban realisasi penggunaan dan tiap sumber dana disusun berdasarkan buku kas umum dari semua sumber dana yang dikelola oleh sekolah/madrasah pada periode yang sama. Laporan ini dibuat perbulan dan ditandatangani oleh bendahara, kepala sekolah/madrasah, komite sekolah/madrasah (bagi sekolah/madrasah swasta bersama dengan ketua yayasan) sebagai bahan laporan penggunaan dana. Laporan ini harus dilengkapi dengan surat pernyataan tanggungjawab mutlak yang menyatakan bahwa dana pendidikan gratis yang diterima digunakan sesuai NPDH (naskah perjanjian dana hibah)
- (4) Setiap transaksi pengeluaran harus didukung dengan bukti kuitansi yang sah.

- (5) Laporan harus memenuhi unsur-unsur : (a) setiap kegiatan wajib dibuatkan laporan hasil pelaksanaan kegiatan, (b) laporan penggunaan dana ditingkat sekolah/ madrasah, (c) buku kas umum, buku pembantu kas, buku pembantu bank, buku pembantu pajak berserta bukti, dan (d) seluruh arsip data keuangan.
- (6) Laporan pertanggungjawaban disampaikan ke Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Provinsi Gorontalo tembusan ke Dinas Pendidikan Kab/Kota paling lambat minggu pertama bulan juli untuk semester pertama dan minggu ke empat bulan desember untuk semester dua.

Kebijakan merupakan proses olah pikir suatu program pembangunan yang diwujudkan dalam bentuk implementasi melalui perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban dan evaluasi. Melalui kegiatan pelaksanaan, pertanggungjawaban dan evaluasi pembuat kebijakan akan mengetahui sejauhmana kebijakan telah dirumuskan dapat berjalan dengan baik dan dapat diterima oleh masyarakat sesuai dengan tujuan pembuatan kebijakan tersebut.

Menurut Abidin (2006:211) “evaluasi kebijakan secara lengkap terdiri atas: evaluasi awal, b) evaluasi proses dan c) evaluasi akhir. **Evaluasi awal** adalah evaluasi dilaksanakan sejak dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum dilaksanakan (*ex-ante evaluation*). **Evaluasi proses** adalah evaluasi tentang pelaksanaan atau monitoring kegiatan yang sedang dilakukan. Selanjutnya **evaluasi akhir**, dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan (*ex-post evaluation*).

Evaluasi awal sangat penting dilaksanakan karena ini menjadi dasar untuk melihat struktur rumusan kebijakan, menjadi titik tumpuan dalam melakukan evaluasi proses dan akhir. Evaluasi awal dimaksud dalam program layanan pendidikan gratis oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo terkait langsung dengan semua rumusan kebijakan, baik sistem dan prosedur serta sejumlah persyaratan telah ditetapkan. Sedangkan evaluasi proses dimaksud oleh Abidin, menurut penulis bukan saja terbatas pada pelaksanaan atau monitoring kegiatan yang dilakukan. Tetapi setelah itu apa yang telah dilaksanakan harus dapat dipertanggungjawabkan, apalagi terkait langsung dengan keuangan atau anggaran. Pertanggungjawaban keuangan adalah wilayah administratif sangat strategis sebagai sumber kebijakan dan kelancaran kelangsungan implementasi kebijakan pendidikan gratis. Menjembatani antara pelaksanaan dan pertanggungjawaban ini maka kegiatan monitoring perlu dilakukan disini baik oleh aktor politik, tim manajemen maupun siapa saja yang ditunjuk berkaitan dengan program layanan pendidikan gratis. Evaluasi akhir yaitu setelah selesai semua proses kegiatan mulai dari rumusan kebijakan, pelaksanaan, pertanggungjawaban keuangan, dan monitoring.

Pertanggungjawaban dilakukan dalam bentuk pelaporan kepada tim manajemen setiap semester, meskipun demikian untuk tertib administrasi dan kemudahan dalam proses pemeriksaan setiap sekolah/madrasah wajib membuat laporan bulanan untuk disimpan disekolah/madrasah. Laporan pertanggungjawaban dibuat rangkap tiga dengan melampirkan dokumen-dokumen sesuai bukti pembayaran yang syah. Jika ada dana yang belum digunakan harus

disimpan dan ditunjukkan buktinya dengan catatan tidak bisa lebih dari Rp. 10.000.000 (sepuluh juta rupiah). Pertanggungjawaban dan polaporannya merupakan syarat dalam menerima dana pendidikan gratis berikutnya. Laporan pertanggungjawaban dana pendidikan gratis ini sangat strategis dan tertibnya administrasi. Strategisnya laporan pertanggungjawaban ini sangat penting karena menjadi syarat mutlak untuk kepentingan pencairan dana periode berikutnya dan untuk kepentingan pemeriksaan dan evaluasi nanti.

Secara administratif pertanggungjawaban keuangan itu menunjukkan basisnya paling mendasar pada satuan pendidikan, dalam hal ini sekolah sebagai penyelenggara. Kalau laporannya dari bawah baik disertai dengan bukt-bukti yang syah maka pihak pemerintah Provinsi Gorontalo akan tidak mengalami kendala dalam pertanggungjawaban keuangan. Pertanggungjawaban keuangan secara administratif telah terpenuhi sesuai dengan pos anggaran dan sejumlah persyaratan dalam rumusan kebijakan pendidikan gratis, tetapi pertanggungjawaban moral masih sulit dilakukan. Oleh karena masih terdapat pungutan-pungutan lain diluar ketentuan dan ini terjadi hampir setiap kabupaten/kota, sekalipun sudah diantisipasi tidak diperbolehkan melakukan pungutan. Pungutan terjadi disebabkan oleh biaya operasional sekolah cukup tinggi, sementara dana pendidikan gratis ini sangat terbatas, namun disisi lain meringankan beban bagi sekolah dan orang tua siswa, sekalipun nilai nominal setiap bulan masih kecil. Olehnya itu layanan kebijakan ini perlu di-*review* untuk kepentingan pertanggung jawaban dan evaluasi.

Terkait dengan evaluasi nanti sangat penting untuk kepentingan perbaikan sistim layanan kebijakan pendidikan gratis. Pelaksanaan evaluasi dilakukan dengan alasan bahwa tidak semua program kebijakan publik mencapai hasil sesuai dengan apa yang sudah direncanakan. Kebijakan publik seringkali terjadi kegagalan dalam meraih maksud dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Oleh karena itu seorang pembuat kebijakan wajib melakukan evaluasi untuk mengintrofeksi kebijakan yang telah dirumuskan, apakah berhasil atau tidak. Wibawa dkk (2001:9) mengemukakan evaluasi kebijakan bertujuan untuk mengetahui proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan, dan efektifitas dampak kebijakan.

Dari setiap pembuatan kebijakan perlu pertanggungjawabannya baik secara administratif, proses pelaksanaan maupun evaluasinya. Pada tataran pelaksanaan tidak selamanya kebijakan itu berjalan dengan mulus atau bebas hambatan. Ditingkat Kabupaten/Kota implementasi layanan pendidikan gratis ini masih mendapat resistensi dari masyarakat, terutama para aktor-aktor penentu kebijakan dikabupaten/kota. Resistensi terjadi diakibatkan oleh hubungan ketidak harmonisan saja, yang berimplikasi pada sebuah kebijakan. Persoalan ketidak harmonisan ini bukan saja terjadi di Kota Gorontalo yakni sejak awal dicanangkan program pendidikan gratis ini sampai semester pertama tahun 2013. Tetapi ketidak harmonisan ini terjadi lagi pada Kabupaten terbungsu yakni Kabupaten Gorontalo Utara.

Hubungan ketidak harmonisan dilatar belakangi Gubernur Gorontalo mendukung salah satu pasangan calon yang berasal dari partai Golkar, dimana

posisi Gubernur sebagai ketua dewan pimpinan daerah Provinsi Gorontalo. Dikhawatirkan oleh pasangan lain, terutama calon bupati *incumbent*, sekarang terpilih yakni pasangan Indra Yassin dan Imran Karim. Dana pendidikan gratis ini dikhawatirkan akan salah sasaran, tadinya akan membantu masyarakat, momentumnya pasti akan dijadikan sebagai instrumen politik yang efektif kepada masyarakat dan mempengaruhi pada perolehan suara pada pasangan non *incumbent*. Tidak terealisasinya anggaran ini sebagaimana penyampaian Gubernur Gorontalo, pada koran harian Gorontalo Post, senin tanggal 16 September 2013.

Data yang mengemuka diatas setelah dievaluasi ternyata pertanggungjawaban keuangan pendidikan gratis (Prodira) secara administratif tidak menjadi masalah yang berarti. Semua persyaratan umumnya bisa dipenuhi oleh satuan pendidikan melalui tim manajemen Kab/Kota dan Provinsi. Implementasi kebijakan ini setelah dievaluasi menunjukkan sangat menguntungkan bagi masyarakat tetapi sesungguhnya sifatnya cenderung mengalihkan tanggungjawab secara administratif ke sekolah/madrasah. Dipihak lain pertanggungjawaban keuangan diluar dana operasional itu sulit dipertanggungjawabkan keatas. Sekalipun pemerintah Provinsi Gorontalo sudah memberi isyarat tidak diperbolehkan untuk melakukan pungutan, masih tetap ada praktek-praktek diluar ketentuan dilakukan oleh pihak sekolah. Kondisi implementasi kebijakan pendidikan gratis seperti ini perlu dievaluasi kembali guna tertibnya dan konsistensi penyenggaraannya kedepan nanti.

Kondisi implementasi layanan pendidikan gratis seperti diuraikan diatas Dwidjowijoto, (dalam Joko W, 2001:87) mengemukakan bahwa terdapat jenis pendekatan evaluasi yaitu:

- (1) evaluasi semu (*persedure evaluation*) adalah evaluasi yang menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi valid mengenai hasil kebijakan tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil kebijakan. Asumsi utamanya adalah bahwa ukuran tentang manfaat dan nilai merupakan suatu yang dapat terbukti dengan sendirinya.
- (2) Evaluasi formal (*formal evaluation*) juga menggunakan metode deskriptif dengan tujuan untuk menghasilkan informasi yang valid dan terpercaya mengenai hasil suatu kebijakan. Asumsi utamanya adalah tujuan, dan target yang diumumkan secara formal merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai kebijakan program.
- (3) Evaluasi keputusan teoritis (*decision theoretic evaluation*) menggunakan metode deskriptif juga untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggungjawabkan dan valid menangani hasil-hasil kebijakan secara eksplisit dinilai dari pelaku kebijakan.

Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa proses pertanggungjawaban keuangan dan evaluasi merupakan aspek yang sangat penting untuk melihat tertibnya administratif, keberhasilan dan atau kegagalan sebuah kebijakan yang telah dirumuskan. Fungsi evaluasi kebijakan sangat berguna untuk mendapatkan informasi mengenai kinerja kebijakan, terutama berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, dan ketepatan pertanggungjawaban anggarannya.

5.3 Rekonstruksi Model Alternatif Implementasi Kebijakan Pendidikan

Rekonstruksi model alternatif implementasi kebijakan pendidikan gratis adalah usaha untuk menata kembali berdasarkan konsep-konsep ideal, baik dilihat dari aspek yuridisnya sebagai payung hukum penyelenggaraan maupun manajemen pengelolaannya. Rekonstruksi model alternatif akan dirumuskan

mengacu pada model empiris perkembangan implementasi kebijakan pendidikan gratis sejak dicanangkan tahun 2012 hingga tahun kedua 2013.

Secara empiris terdapat beberapa kelemahan atau permasalahan dalam implementasi kebijakan pendidikan gratis yang diprogramkan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo. Agar kebijakan ini kedepan tetap berkelanjutan maka langkah strategisnya perlu merekonstruksi model alternatif sumber-sumber kebijakan sebagai berikut:

5.3.1. Rumusan Kebijakan terdiri dari :

Provinsi Gorontalo membutuhkan fokus dan sasaran pembangunan yang dapat mempengaruhi sektor lain secara akseleratif dan diharapkan dapat bermanfaat dalam mengembangkan kemampuan, watak serta bermartabat dalam kehidupannya melalui program layanan pendidikan gratis. Konsep ini sangat ideal dan mulia, tapi pada tataran implementasi kebijakan masih ditemukan adanya hambatan dan gesekan dari sisi koordinasi pemerintahan antara pemerintah dengan para bupati/walikota, baik secara teknis maupun secara konseptual. Oleh karena itu perlu adanya regulasi sebagai payung hukum yang mengatur secara tegas, dan teratur memberi tekanan ke pemerintah kab/kota. Sehingga hal ini perlu dirumuskan kembali dan dimanaj sedemikian rupa model pelaksanaannya agar satu pandangan dan tepat sasaran. Rumusan kebijakan pendidikan yang diprogramkan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo ini sama dengan teorinya Syafaruddin (2008:75) yang mengatakan kebijakan disebut *policy* berkenaan dengan gagasan pengaturan organisasi dan merupakan pola formal

yang sama-sama diterima pemerintah/lembaga sehingga dengan hal itu mereka berusaha mengejar tujuannya.

Pemerintah Provinsi Gorontalo menyadari bahwa sesungguhnya dalam penyelenggaraan layanan pendidikan untuk rakyat secara yuridis diamanatkan dengan tegas dalam Undang-Undang Dasar 1945 amandemen III pasal 31 ayat 2 menyatakan “setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan negara membiayainya”. Lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dengan tegas dinyatakan bahwa “pendidikan nasional bertujuan mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis dan bertanggungjawab”.

Memenuhi amanat tujuan pendidikan nasional itu dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, pasal 5 menyatakan “setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu”, sedangkan pasal 34 menegaskan “Pemerintah dan Pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.

Kebijakan tersebut relevan dengan bergulirnya kebijakan otonomi daerah berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah lebih memberi ruang keleluasaan bagi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota berinovasi dan

berkreasi, dimana pada pasal 13 telah mensinyalir mendesentralisir 15 urusan dan 1 urusan pilihan kedaerah, diantaranya urusan pendidikan. Urusan ini didesentralisir baik pada pemerintah Provinsi maupun ke kabupaten/kota, hanya perbedaannya basis pelayanan pada masyarakat ada di kabupaten/kota. Dengan adanya UU ini maka pemerintah Provinsi dalam merealisasikan layanan program kebijakan pendidikan gratis ketingkat Kab/Kota perlu didukung oleh regulasi yang bisa mengangkat dan mendukung posisi pemerintah Provinsi lebih kuat dan tegas untuk merealisasikan programnya ketingkat kab/kota.

Prosedur dan hirarkhi hukum dalam penyelenggaraan pendidikan gratis dicanangkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo didukung oleh teorinya Anderson (2006,10-17) membaginya dalam empat kategori dari kebijakan publik, antara lain yakni: kebijakan substantif dan prosedural suatu badan administratif tertentu serta kewenangan dan proses yang dimilikinya. Kemudian Anderson (2006:6) menjelaskan lagi bahwa kebijakan sebagai tindakan didesain secara sengaja, relatif stabil dilakukan oleh aktor atau sejumlah aktor untuk menyelesaikan masalah atau hal-hal yang menjadi perhatian bersama". Kebijakan publik menurut Anderson dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah serta memiliki dampak secara substansial terhadap masyarakat.

Program pendidikan gratis yang dicanangkan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo didesain sedemikian baiknya oleh aktor pejabat publik untuk menyelesaikan masalah pendidikan dihadapi warga masyarakat. Sehingga telah dirumuskan Perda Nomor 7 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan kebijakan pendidikan untuk rakyat sampai dengan penjabarannya oleh SKPD yang secara

teknis dipercaya mengelola bidang pendidikan, yakni Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga. Pemerintah Provinsi Gorontalo menyadari kebutuhan akan pendidikan adalah hal sangat mendasar dalam kehidupan masyarakat, hanya menjadi permasalahan pada tataran implementasi yakni basis penyelenggaraan berada di tingkat sekolah.

Oleh karena secara yuridis berdasarkan undang-undang pemerintahan daerah satuan pendidikan dalam hal ini sekolah merupakan kewenangan pemerintah Kab/Kota, kadangkala secara teknis mengalami kendala yang berarti. Kedepan ini perlu direkonstruksi kembali dengan memformulasi sebuah kebijakan didukung oleh payung hukum yang tegas untuk memberi jaminan dalam kesamaan persepsi, satu pandangan menjabarkan dan merealisasi implementasi kebijakan pendidikan gratis baik dengan masyarakat maupun dengan Pemda di Kab/Kota.

Selanjutnya merumuskan sebuah kebijakan sampai dengan tataran implementasinya secara realistis diikuti oleh anggaran sebagai sumber pembiayaan. Implementasi kebijakan pendidikan gratis, sangat terkait langsung dengan anggaran dan perencanaan dalam nilai moneter. Konsep anggaran dalam berbagai cara telah menekankan pada dimensi politiknya, apa lagi program kebijakan pendidikan gratis untuk rakyat, yang rumusannya lahir dari aktor seorang pejabat publik berasal dari warna politik tertentu, berbeda dengan warna politik keanggotaan lainnya pada institusi DPRD.

Pada tahap berikutnya memfokuskan tentang bagaimana konflik yang terjadi disekitar dalam pembahasan anggaran telah diperluas dan diperdalam serta

bagaimana konflik tersebut telah dipecahkan dalam konteks institusional, dalam hal ini lembaga legislatif dapat menjalankan fungsi *budgeting*. Sejak dicanangkan program pendidikan gratis tahun 2012 hingga sekarang sebagai konsekwensi tanggung jawab aktor politik/pejabat publik, dalam hal ini Gubernur Rusli Habibi dan Wakil Gubernur Idris Rahim kepada masyarakat yang mempercayainya.

Perumusan kebijakan pendidikan gratis tersebut, melalui tahapan panjang, termasuk pembahasan melalui DPRD Provinsi Gorontalo. Pemerintah daerah telah menetapkan total anggaran operasional sekolah sebesar Rp 34. 106. 400 .000 (Tiga puluh empat milyar, seratus enam juta, empat ratus ribuh rupiah) bersumber dari dana alokasi umum (DAU). Anggaran ini untuk biaya operasional satuan pendidikan (SMA/MA) se Provinsi Gorontalo tahun 2012. Bantuan hibah penyelenggaraan pendidikan gratis bagi sekolah jenjang pendidikan menengah atas, dengan jumlah siswa 32.843 orang, tersebar pada 113 sekolah yang ada di kabupaten/kota Provinsi Gorontalo. Penganggarannya melalui tahapan yang panjang penuh dengan dinamika dan dominan menekankan pada dimensi politik. Kondisi perpolitikan anggaran pada program pendidikan gratis dicanangkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo itu sebagaimana dalam teorinya Wildavsky dan Caiden (2003) mengemukakan bahwa:

”Original introduction to the meaning of budgeting broke new ground. The few pages defined the budget in multiple ways, and emphasized its political dimensions. The ensuing sections focus on how conflicts over the budget have broadened and deepened and how they are resolved in the institutional konteks of president and Congress”.

Kata-kata pendahuluan dari Wildavsky, mengemukakan tentang arti penganggaran telah membuka hal yang baru. Wildavsky mendefenisikan

anggaran dalam berbagai cara, dan menekankan pada dimensi politiknya. Pada tahap berikutnya memfokuskan tentang bagaimana konflik yang terjadi disekitar dalam pembahasan anggaran telah diperluas dan diperdalam serta bagaimana konflik tersebut telah dipecahkan dalam konteks institusional. Wildavsky dan Caiden (2003) mengemukakan lagi:

“The word that originally meant a leather bag or pouch used for carrying money has, through the years, taken on a larger meaning. Today we still find etymological traces of the word budget when we hear, for example, about the “budget package” put together by Congress and the president”.

Secara orignal berarti kantong atau barang kas yang dipergunakan untuk menyimpan uang selama bertahun-tahun artinya telah mengalami perkembangan. Maksudnya mekanisme sistem pengelolaan anggaran bertahun-tahun selama ini, sekarang telah mengalami perubahan. Pada saat ini kita masih menemukan jejak etimologi dari kata *budget* atau anggaran jika mendengar mengenai paket anggaran yang diajukan. Maksud Wildavsky dan Caiden ini proses penyusunan dan pembahasan anggaran disektor publik harus melalui pengajuan oleh badan eksekutif kepada lembaga legislatif untuk dibahas bersama-sama untuk menetapkan besarnya anggaran atau *estimate* dari rencana program atau kegiatan yang akan dilaksanakan.

Anggaran adalah hal yang strategis dalam menyusun suatu rencana kegiatan yang akan dilaksanakan berdasarkan perkiraan biaya termasuk program pendidikan gratis dicanangkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo. Anggaran adalah sangat strategis, olehnya Henry (1995:256) mengemukakan, anggaran adalah perkiraan biaya dari setiap tujuan, rencana, program dan proyek. Misalnya,

salah satu tujuan resmi pemerintah adalah menciptakan kesejahteraan sosial. Secara operasional, tujuan ini bisa dipecah dalam berbagai sub tujuan. Salah satu tujuan operasional itu, kita misalkan saja, memberikan tingkat pendapat minimum bagi setiap keluarga. Sedangkan Wildavsky mendefinisikan anggaran adalah serangkaian tujuan dengan tarif masing-masing.

Pendapat Wildavsky dan Henry diatas sama dengan Ritonga (200:2) mengemukakan istilah anggaran dalam arti *begrooting* atau *estimate* mempunyai makna penentuan, patokan atau penetapan besarnya uang. Disamping itu, Sirajudin, dkk. (2009:62), mendefinisikan anggaran dapat diartikan sebagai rencana keuangan dalam hal ini daerah selama satu tahun yang berisi tentang pengeluaran dan sumber pendapatannya. Dengan demikian secara konsepsional, anggaran berarti dokumen perencanaan memuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif dalam bidang keuangan. Sebuah rencana keuangan yang baik adalah ketika anggaran dapat memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat dalam rencana program pendidikan gratis oleh pemerintah Provinsi Gorontalo.

Rencana keuangan tersebut dirumuskan dalam kerangka anggaran pendapatan belanja pemerintah daerah yakni APBD. Oleh karena itu, pengertian keuangan melekat pada APBD, yaitu suatu rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan berdasarkan peraturan daerah. (Sirajudin, 200:63). APBD menurut Wayong (dalam,Ritonga,2009:1) adalah suatu rencana pekerjaan keuangan (*financial Workplan*) yang dibuat untuk suatu jangka waktu tertentu pada waktu badan legislatif memberikan kredit kepada badan-badan eksekutif untuk melakukan pembiayaan guna memenuhi kebutuhan rumah tangga daerah

sesuai dengan rancangan yang menjadi dasar (*groundslag*) penetapan anggaran, dan yang menunjukkan semua penghasilan untuk menutup pengeluaran. Jadi sumber anggaran bersumber dari APBD Provinsi Gorontalo, pada hakekatnya rakyatlah yang mendanai pembangunan ini, termasuk program kebijakan pendidikan gratis.

Program pendidikan gratis dirumuskan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo jika dicermati program ini berlaku secara universal atau sama rata, dalam arti tidak mengklasifikasikan mana siswa yang mampu dengan siswa berada pada posisi kurang mampu. Pertimbangannya adalah (1) dari sisi efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan, karena kondisi ini kalau dibiarkan berlaku seperti model sekarang ini, kedepan akan menjadi beban APBD dalam arti menjadi beban pemerintah daerah. (2) Biaya penyelenggaraan program pendidikan gratis dalam bentuk "hibah", jangan sampai melampaui batas kewajaran plafon anggaran akan ada pembatasan maksimal dalam bentuk regulasi. Sehingga efektifnya penerima bantuan ini lebih ditujukan kepada siswa kurang mampu, apalagi siswa yang memiliki potensi akademik yang baik dan benar-benar membutuhkan pembiayaan.

Disamping itu, sekalipun ada bantuan operasional sekolah dari Pemda Provinsi Gorontalo, tetap saja masih ada pungutan-pungutan melalui komite orang tua yang nominalnya cukup besar. Kondisi kebijakan sekolah seperti ini semakin lebih memperparah sulitnya pada masyarakat tertentu menikmati pendidikan secara adil, merata dan bermutu. Praktek pungutan memang ada isyarat dari pemerintah Provinsi Gorontalo melarangnya sesuai dengan kontrak

perjanjian antara pemerintah Provinsi Gorontalo dengan pihak sekolah, namun dari sisi yuridis posisi pemerintah Provinsi Gorontalo lemah. Oleh karena sekolah secara hirarkhi struktural tidak memiliki hubungan secara langsung dengan pihak pemerintah Provinsi Gorontalo. Pihak sekolah lebih memiliki hubungan hirarkhi dan ikatan emosional secara langsung dengan para Bupati/Walikota, ketimbang dengan Gubernur. Disini posisi Sekolah hanya sifatnya membantu program Pemda Provinsi Gorontalo.

Dari uraian diatas, penulis dapat menyimpulkan sebagai berikut:

1. Sumber anggaran berasal dari dana alokasi umum (DAU) Provinsi Gorontalo, tersusun dengan sistematis sebagai dokumen perencanaan pembangunan untuk satu tahun anggaran dalam bentuk APBD.
2. Anggaran dialokasikan sebagai bantuan operasional sekolah sekalipun dalam bentuk hibah, maka perlu dirumuskan secara sistematis, presedural, kepada kelompok sasaran yakni siswa kurang mampu dan memiliki kemampuan akademik yang baik.
3. Layanan kebijakan pendidikan gratis ini akan menjadi beban APBD dan Pemerintah Provinsi Gorontalo kedepan nanti, jika sekiranya tidak segera membangun institusi khusus yakni sekolah dibina langsung oleh pemerintah Provinsi Gorontalo untuk melayani kepada warga masyarakat yang kurang mampu, dengan model sekolah dan sistemnya yang baik dan moderen.
4. Satuan pendidikan sebagai institusi yang dibina langsung oleh Pemda Provinsi Gorontalo maka implementasi kebijakan layanan pendidikan gratis,

akan sesuai dengan makna, tujuan dan sarannya dengan menggratiskan semua kebutuhan serta keperluan siswa sesuai dengan rumusan kebijakan.

Desain kebijakan pendidikan gratis lebih dikenal dengan program pendidikan untuk rakyat (Prodira). Penulis lebih membatasi pada implementasi kebijakan pendidikan gratis untuk jenjang pendidikan menengah atas. Sesuai dengan Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 7 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Program pendidikan untuk rakyat, pasal 1 ayat 16, bahwa pendidikan menengah adalah Sekolah Menengah Atas, Sekolah Menengah Kejuruan, Madrasah Aliyah, Sekolah Menengah Luar Biasa di Provinsi Gorontalo.

Pada Peraturan Daerah tersebut, pasal 1 ayat 17, bahwa program pendidikan untuk rakyat yang selanjutnya disingkat Prodira adalah penyelenggaraan program pendidikan yang membebaskan peserta didik, orang tua atau wali dari pungutan biaya operasional pada satuan pendidikan menengah kecuali pada Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI), Sekolah Bertaraf Internasional (SBI) dan satuan pendidikan yang dikelola oleh masyarakat.

Mencermati amanat peraturan daerah diatas, menunjukkan desain kebijakan pendidikan gratis sudah berbeda dengan kondisi dilapangan. Amanat Perda menghendaki pengecualian dalam penyaluran dana bantuan kepada satuan pendidikan yang dikelola oleh masyarakat, tetapi kenyataannya ada kurang lebih 50 sekolah yang dikelola oleh masyarakat diberi bantuan operasional oleh pemerintah Provinsi Gorontalo, yang porsi anggarannya lumayan besar. Seharusnya bantuan yang tersedia dalam bentuk hibah itu terbatas lebih ditujukan

pada satuan pendidikan menengah atas berstatus negeri yang dibina langsung oleh pemerintah Kab/Kota. Kondisi seperti ini disamping bertentangan dengan ketentuan dan desain kebijakan maka efisiensi dan efektifitas penyelenggaraannya kurang tepat sasaran serta kedepan akan membebani APBD dan pemerintah daerah. Program seperti ini Pemerintah Provinsi Gorontalo dapat mendesain kebijakan pendidikan gratis dalam bentuk *boarding school* yang secara fisik maupun non fisik dibangun dan dibina oleh Pemda.

Hal tersebut menunjukkan penyelenggaraan kebijakan pendidikan gratis pada jenjang sekolah menengah atas telah didesain secara sengaja membebaskan peserta didik, orang tua atau walinya dari pungutan biaya operasional, baik pada sekolah berstatus negeri maupun swasta. Dalam arti pemerintah Provinsi Gorontalo memberi layanan pendidikan gratis kepada masyarakat luas, baik yang mampu maupun tidak, dan pada satuan pendidikan berstatus swasta. Sekolah yang dikelola oleh masyarakat, kurang lebih ada 50 satuan pendidikan tersebar dikabupaten/Kota dan 2 sekolah berstatus RSBI yaitu 1 di Kota Gorontalo (SMA Neg. III Gorontalo), 1 di Kab. Gorontalo (SMA Neg. 1 Limboto) dan 1 sekolah berstatus SBI di Kota Gorontalo.(SMA Neg. 1 Gorontalo), tetapi status sekolah RSBI dan sejenisnya seluruh Indonesia sudah ditiadakan oleh Undang-Undang. Ketidak konsistensi penyelenggaraan kebijakan ini kedepan akan menjadi beban politis bagi pemerintah provinsi.

Kebijakan tersebut didesain secara sengaja melalui keputusan pemerintah berlaku umum bagi warga masyarakat di Provinsi Gorontalo, agar porsinya berlaku secara adil, sekalipun bertentangan dengan payung hukum dan desain

kebijakan. Desain kebijakan pendidikan gratis telah dirumuskan oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo sesuai dengan pendapat Abidin (2006:17) mengatakan bahwa kebijakan adalah keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat. Desain tentang kebijakan pendidikan gratis ini oleh Anderson (2006, 6) menjelaskan bahwa kebijakan sebagai tindakan yang didesain secara sengaja relatif stabil yang dilakukan oleh aktor atau sejumlah aktor untuk menyelesaikan masalah atau hal-hal yang menjadi perhatian bersama”. Kebijakan publik menurut Anderson dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah serta memiliki dampak secara substansial terhadap masyarakat. Pernyataan ini sudah jelas bertentangan antara sumber-sumber kebijakan yang satu sama lainnya , artinya kebijakan pendidikan ditempuh oleh pemerintah Provinsi Gorontalo berlaku bagi seluruh warga masyarakat sesuai dengan teori dari Abidin dan Anderson, tetapi dipihak lain bertentangan dengan ketentuan sudah ditetapkan oleh aktor-aktor perumus kebijakan.

Dengan demikian desain program kebijakan pendidikan gratis oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dirumuskan secara sengaja oleh aktor pejabat publik atau para aktor yang telah ditunjuk untuk menyelesaikan masalah menjadi perhatian bersama yakni tentang pendidikan sebagai kebutuhan mendasar bagi masyarakat. Kebijakan pendidikan gratis ini dikenal dengan program pendidikan rakyat (Prodira) bertujuan menyediakan layanan pendidikan kepada siswa pada tingkat pendidikan menengah atas, bagi warga masyarakat Provinsi Gorontalo, untuk mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri didalam masyarakat atau melanjutkan pendidikan kejenjang yang lebih tinggi. Untuk

mencapai kejenjang lebih tinggi itu maka perlu adanya kebijakan publik secara substantif dan presedural serta lainnya yang sifatnya distributif dalam pengalokasian pelayanan atau manfaat bagi masyarakat.

Berdasarkan pendapat diatas desain kebijakan pendidikan gratis, dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Bahwa kebijakan akan menjadi rujukan utama bagi masyarakat dalam berperilaku. Perumusan kebijakan merupakan fungsi penting dari sebuah pemerintahan. Oleh karena itu kemampuan dan pemahaman memadai dari pembuat kebijakan terhadap proses perumusan kebijakan menjadi sangat penting bagi terwujudnya kebijakan publik yang cepat, tepat, memadai dan konsisten. Bila tidak dibarengi oleh konsistenan, kemampuan dan pemahaman terhadap prosedur pembuatan kebijakan tersebut maka pada tataran implementasinya akan menjadi beban pemerintah Provinsi Gorontalo dimasa akan datang, khususnya beban anggaran dan politis.
2. Kebijakan pendidikan gratis yang didesain oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dikenal dengan Prodira, secara implisit merupakan bentuk koordinasi yang baik, antara pemerintah Provinsi Gorontalo dengan pemerintah Kabupaten/kota untuk memberikan layanan gratis, terjangkau, bermutu, dan berkeadilan bagi masyarakat.
3. Kebijakan ini sekalipun berlabel gratis sifatnya terbatas dan maknanya hanya membantu, bukan dalam pengertian sepenuhnya yang kita kenal bebas segalanya-segalanya.

4. Masyarakat jangan terjebak dengan kata gratis, sehingga melepaskan tanggung jawab pada putra-putrinya untuk bersekolah pada sekolah tingkat menengah atas.
5. Desain kebijakan pendidikan berlabel gratis ini maknanya jamak dan sifatnya universal adalah sebuah kebijakan dirumuskan oleh aktor pejabat publik mempunyai implikasi nilai politik, sekalipun beban APBD dan pemerintah Provinsi Gorontalo cukup berat. Sehingga tetap saja masih ada partisipasi dalam hal ini orang tua siswa dalam hal membantu kegiatan sekolah.

5.3.2 Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis

Implementasi kebijakan pendidikan gratis diprogramkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo memang mudah dipahami secara abstrak dan seolah-olah mudah dilaksanakan, padahal dalam praktik pelaksanaannya tidak semudah dibayangkan. Implementasi kebijakan senantiasa menuntut adanya ketersediaan sumber daya atau sumber-sumber kebijakan sebagai kondisi yang dibutuhkan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraannya. Implementasi kebijakan pendidikan gratis kondisi perkembangannya masih terdapat beberapa temuan menjadi titik kelemahan sebagai data rekonstruksi berkaitan dengan hal-hal sebagai berikut:

Untuk memudahkan koordinasi pada tataran implementasi kebijakan pendidikan gratis ke kabupaten/kota, maka pemerintah Provinsi Gorontalo telah membentuk organisasi pelaksana yang susunan organisasinya telah ditetapkan oleh Gubernur Gorontalo berdasarkan SK Gubernur Gorontalo Nomor

186/07/VI/2013 tentang pembentukan tim manajemen tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Organisasi pelaksana telah dibentuk itu mempunyai tugas masing-masing yang rumusannya cukup rapi dan teratur.

Tim manajemen tersebut dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab dan menyampaikan laporan kepada Gubernur melalui sekretaris daerah Provinsi Gorontalo. Pertanggungjawaban secara terstruktur ini, identik dengan teorinya Ripley dan Franklin (dalam Joko W, 2001:12) yang didasarkan pada tiga aspek, yaitu: (1) tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana diatur dalam undang-undang, (2) adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta (3) pelaksanaan dan dampak (manfaat) yang dikehendaki dari semua program yang ada terarah. Sedangkan menurut Goggin *et al.* (dalam Joko W,2001:14), proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: (1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal, (2) kapasitas pusat/negara, dan (3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah. Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya.

Berdasarkan pendapat para ahli diatas, bahwa organisasi pelaksana atau tim manajemen yang dibentuk oleh Gubernur Gorontalo ini harus dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dan penuh tanggung jawab. Oleh karena keberhasilan sebuah kebijakan sangat ditentukan oleh peran dimainkan oleh

organisasi pelaksana sebagai tim manajemen meneruskan informasi-informasi kebijakan telah dirumuskan ditingkat Provinsi sampai ke Kabupaten /Kota, bahkan sampai sekolah. Pertanggungjawaban terstruktur ini didasarkan pada tingkat kepatuhan birokrasi terhadap birokrasi di atasnya atau tingkatan birokrasi sebagaimana telah dirumuskan, adanya kelancaran rutinitas dan tidak adanya masalah; serta pelaksanaan dan dampak (manfaat) dikehendaki dari semua program yang ada dan terarah. Sehingga proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya.

Mencermati tugas dan tanggung jawab organisasi pelaksana dalam hal ini tim manajemen, baik ditingkat Kab/kota sampai dengan sekolah/ madrasah cukup berat, terutama ditingkat sekolah, karena basis penyelenggaraan pada tingkat satuan pendidikan, dengan temuan sbb:

1. Tugas ini terkesan hanya memindahkan tanggungjawab pada manajemen ke tingkat sekolah. Oleh karena basis penyelenggaraan program kegiatan pendidikan gratis ini adalah ditingkat sekolah.
2. Sekalipun ini adalah bantuan dana operasional sekolah dalam bentuk hibah (gratis) melihat rumusan tugas dan tanggung jawab diatas beban tugas sekolah semakin berat, cukup variatif yakni kewajiban melayani kebijakan dari Provinsi dan melayani kebijakan lain tentang pendidikan dari pemerintah Kab/kota.

3. Bebannya bukan saja secara fisik maupun non fisik tetapi di pihak lain ketentuan diatas membatasi inovasi dan ruang gerak pengelola program pendidikan gratis ditingkat sekolah/madrasah.
4. Dari struktur organisasi pelaksana tim manajemen Provinsi menunjukkan membangun hubungan koordinatif secara tidak langsung dengan pihak sekolah melalui tim manajemen Kab/Kota. Oleh karena secara hirarkhi atasan langsung sekolah/madrasah adalah pemerintah Kab/Kota/ dan Kementerian agama.
5. Disisi lain dengan rumusan tugas dan tanggung jawab begitu rapi dan jelimek dapat meminimalisir kemungkinan akan terjadi yang sifatnya inpresedural dan mismanajemen.

Tugas dan tanggung jawab organisasi pelaksana Kab/Kota sampai ke sekolah serta temuan-temuan penelitian diatas, oleh Grindle (1980:10), mengatakan untuk mengukur kinerja implementasi suatu kebijakan publik harus memperhatikan variabel kebijakan, organisasi dan lingkungan. Perhatian itu perlu diarahkan karena melalui pemilihan kebijakan yang tepat maka masyarakat dapat berpartisipasi memberikan kontribusi optimal untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Dengan demikian organisasi pelaksana atau tim manajemen yang dibentuk oleh pemerintah Provinsi Gorontalo adalah sangat strategis peran dan tanggung jawab yang dimainkannya. Gagal tidaknya keberhasilan implementasi kebijakan pendidikan gratis sangat ditentukan oleh organisasi pelaksana yang dibentuk Gubernur Gorontalo. Sekalipun disadari organisasi pelaksana ini belum optimal

peran dimainkannya, oleh karena masih terdapat kelemahan dalam implementasi kebijakan antara lain masih adanya praktek-praktek pungutan dilakukan oleh sekolah hampir diseluruh Provinsi Gorontalo, yang sesungguhnya sudah ada isyarat tidak diperbolehkan. Olehnya itu perlu peran yang optimal dimainkan oleh organisasi pelaksana ini, dan *politicalwill* pimpinan serta adanya regulasi sanksi yang tegas pada kelompok sasaran ditingkat penyelenggara.

Biaya operasional sekolah yang direncanakan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dalam bentuk dana hibah. Dalam hal penetapan alokasi dana, mekanisme pelaksanaan biaya operasional ke SMA/MA/SMK sesuai juknis sebagai rumusan kebijakan yang telah ditetapkan. Penetapan alokasi dana dimaksud adalah melalui ABPD Provinsi Gorontalo, yang disalurkan kerekening kas masing-masing satuan pendidikan menengah atas, dilakukan setiap triwulan atau persemester tahun berjalan. Dana yang diterima oleh sekolah/madrasah dapat digunakan untuk membiayai komponen kegiatan (a) penyelenggaraan kurikulum, (b) ketenagaan, (c) pemenuhan sarana pendidikan dan rehabilitasi, (d) kegiatan kesiswaan, diprioritaskan melaksanakan program yang berkaitan dengan pendidikan karakter, dan (e) manajemen sekolah /madrasah.

Penetapan alokasi anggaran antar satuan pendidikan menengah atas itu, alokasi anggarannya berbeda. Untuk SMA/Madrasah ditetapkan Rp.1000.000/ siswa/ tahun. Dibagi dua belas rata-rata tiap bulan setiap siswa alokasi dananya sekitar Rp. 83000. Sedangkan tingkat kejuruan Rp. 1.200.000/tahun/siswa. Dibagi dua belas, berarti tiap siswa setiap bulan alokasi dananya ditetapkan Rp 120.000. Perbedaannya terpaut sejumlah Rp. 200.000 dibandingkan dengan SMA/

Madrasah. Perbedaan tersebut disebabkan oleh karakteristik dua model institusi, dimana sekolah kejuruan lebih banyak praktek kerja lapangan, sehingga alokasi dana operasional sekolah ditetapkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo lebih tinggi dibandingkan dengan SMA/madrasah. Penetapan biaya operasional sekolah merupakan proses kebijakan dalam upaya mentransfer informasi dalam bentuk pembiayaan kabupaten/Kota

Penetapan alokasi biaya operasional tersebut oleh Goggin *et al.* (dalam Joko W,2001:14), menurutnya bahwa proses implementasi kebijakan sebagai upaya transfer informasi atau pesan dari institusi yang lebih tinggi ke institusi yang lebih rendah diukur keberhasilan kinerjanya berdasarkan variabel: (1) dorongan dan paksaan pada tingkat federal, (2) kapasitas pusat/negara, dan (3) dorongan dan paksaan pada tingkat pusat dan daerah. Variabel dorongan dan paksaan pada tingkat pusat ditentukan oleh legitimasi dan kredibilitas, yaitu semakin sah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat di mata daerah maka semakin besar kredibilitasnya, begitu pula sebaliknya. Selanjutnya Goggin mengemukakan bahwa untuk mengukur kekuatan isi dan pesan kebijakan dapat dilihat melalui:

- (1) Besarnya dana yang dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan.
- (2) Bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pusat atau kapasitas organisasi dapat dilihat melalui seberapa jauh organisasi pelaksana kebijakan

mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, bagaimana hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumberdaya yang tersedia bagi organisasi dan masyarakat.

Selain kriteria pengukuran implementasi kebijakan di atas, perlu pula dipahami adanya hubungan pengaruh antara implementasi kebijakan dengan faktor lain. Hal ini sesuai dengan pendapat Van Meter dan Van Horn (lihat Grindle, 1980: 6) bahwa terdapat variabel bebas saling berkaitan sekaligus menghubungkan antara kebijakan dengan prestasi kerja. Variabel dimaksud oleh keduanya meliputi: (1) ukuran dan tujuan kebijakan, (2) sumber kebijakan, (3) ciri atau sifat badan/instansi pelaksana, (4) komunikasi antar organisasi terkait dan komunikasi kegiatan yang dilaksanakan, (5) sikap para pelaksana, dan (6) lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Mencermati pendapat dari beberapa ahli diatas maka pengalokasian biaya operasional kesatuan pendidikan telah ditetapkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo sekalipun dilihat secara total besarnya cukup membebani APBD. Tapi bila dilihat distribusinya persiswa/semester/sekolah nominalnya masih kecil. Besarnya biaya dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan. Namun kenyataannya pada tataran implementasi berbeda. Bentuk kebijakan yang memuat antara lain, kejelasan kebijakan, konsistensi pelaksanaan, frekuensi pelaksanaan dan diterimanya pesan secara benar belum optimal. Sementara itu, untuk mengetahui variabel kapasitas pemerintah Provinsi Gorontalo atau kapasitas organisasi pelaksana yang telah dibentuk dapat dilihat melalui seberapa jauh tim

manajemen kebijakan mampu memanfaatkan wewenang yang dimiliki, bagaimana hubungannya dengan struktur birokrasi yang ada dan bagaimana mengkoordinasikan berbagai sumberdaya yang tersedia ketim manajemen Kabupaten/Kota dengan pihak sekolah dan masyarakat.

Untuk kelancaran penyaluran dana hibah penyelenggaraan pendidikan gratis bagi satuan pendidikan menengah atas, mengikuti tahapan/langkah persiapan telah dirumuskan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo sebagai berikut: setiap sekolah/madrasah memasukkan proposal yang disahkan oleh tim manajemen Kabupaten/Kota. Persyaratan penyaluran dana untuk rencana kegiatan anggaran sekolah (RKAS) harus ditanda tangani oleh Kepala Sekolah/Madrasah, Komite. Khusus untuk sekolah/Madrasah swasta ditambah Ketua Yayasan.

RKAS dilengkapi dengan rencana penggunaan dana secara rinci, yang dibuat tahunan dan semesteran. Proposal dipersyaratkan dijilid rapi 3 exemplar, *cover*-nya warna kuning. Setelah itu tim manajemen Kab/Kota mengusulkan dan merekomendasikan Sekolah/Madrasah calon penerima dana pendidikan gratis (*prodira*) ke tim manajemen provinsi. Tahap berikut tim manajemen provinsi melakukan penilaian proposal yang diajukan oleh sekolah/madrasah. Tim manajemen Kab/Kota dan provinsi bersama pihak bank memverifikasi nomor rekening seluruh sekolah/madrasah yang masih aktif/berlaku. Semua persyaratan telah dipenuhi maka Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga Provinsi Gorontalo menetapkan sekolah/madrasah sebagai penerima dana program pendidikan gratis.

Tahapan dan prosedur dilakukan oleh tim manajemen yang dibentuk oleh pemerintah Provinsi Gorontalo, bersama tim manajemen Kab/Kota sebagai syarat penyaluran dan pencairan dana operasional sekolah, relevan dengan teorinya Quade (dalam Siswanto,2012:85), yang mengatakan bahwa dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan munculnya tekanan dan diikuti dengan tindakan tawar-menawar atau transaksi. Dari transaksi itu diperoleh umpan balik yang oleh pengambil kebijakan dapat digunakan sebagai bahan masukan dalam perumusan kebijakan selanjutnya. Quade memberikan gambaran lagi bahwa terdapat empat variabel yang harus diteliti dalam analisis implementasi kebijakan publik, yaitu: (1) Kebijakan yang diimpikan, yaitu pola interaksi yang diimpikan agar orang yang menetapkan kebijakan berusaha untuk mewujudkan, (2) Kelompok target, yaitu subyek yang diharapkan dapat mengadopsi pola interaksi baru melalui kebijakan dan subyek harus berubah untuk memenuhi kebutuhannya, (3)Organisasi yang melaksanakan, yaitu biasanya berupa unit birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab mengimplementasikan kebijakan; dan (4) Faktor lingkungan, yaitu elemen dalam lingkungan yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Pendapat Quade diatas menunjukkan bahwa dalam proses implementasi kebijakan yang ideal akan terjadi interaksi dan reaksi dari organisasi pengimplementasi, kelompok sasaran dan faktor lingkungan yang mengakibatkan tawar menawar dan transaksi. Tawar menawar dan transaksi dimaksud disini dalam kaitannya dengan sejumlah persyaratan telah dirumuskan untuk

kepentingan bersama dan kepentingan sekolah. Interaksi dan transaksi dalam proses implementasi kebijakan dimaksud oleh Quade adalah sejumlah persyaratan dan prosedur penyaluran dan pencairan dana kekelompok sasaran, dalam hal ini satuan pendidikan.

Implementasi kebijakan pendidikan gratis merupakan program layanan sektor publik harus didukung dan diikuti oleh sumber-sumber kebijakan dalam bentuk anggaran. Sektor publik merupakan refleksi dari arah dan tujuan pelayanan masyarakat yang diharapkan dari pemerintah. Berbagai varian teori sistem telah diterapkan pada berbagai soal dalam administrasi negara, konsep mengenai anggaran adalah bidang paling besar dan jauh pengaruhnya, karena soal anggaran merupakan suatu tehnik pengawasan administratif secara konseptual dan sumber kebijakan serta telah dikembangkan, dari fungsinya negatif ke fungsi yang positif.

Menurut Henry (2004: 214), dilihat dari sisi prosedur dan syarat penyaluran dan pencairan dana dalam perkembangan anggaran dimasa lalu secara singkat dapat dibagi menjadi tujuh periode :

(1) Traditional, or line-item budgeting, with its control orientation; (2) Performance budgeting, with its management orientation; (3) Planning-programming-budgeting, with its economic planning orientation; (4) Management by objectives, with its emphasis on budgetary decentralization; (5) Zero-base budgeting, with its stress on ranking program priorities; (6) Target-base budgeting, with its centralizing overtones; and (7) Budgeting for results, which incorporates the values of the new public management into the budgetary process.

Pada setiap periode tersebut, gagasan penyaluran dan pencairan anggaran bisa dan memang seharusnya berbeda-beda. Namun makna esensial dari anggaran itu sendiri tetap bertahan. Setiap bentuk anggaran tak hanya memaksa para

birokrat untuk meningkatkan penanganan mereka atas masalah instansi masing-masing. Tapi setiap bentuk anggaran juga mencerminkan pola dan fungsi-fungsi berbeda atas pemerintah secara keseluruhan. Karakteristik dasar atas perbedaan-perbedaan dalam penyaluran dan pencairan itu sendiri jelas ada di antara ketujuh konsep anggaran tersebut. Karakteristik diantara konsep-konsep penyaluran dan pencairan anggaran itu sangat relevan dari sisi karakteristik proses penganggaran sebagaimana diungkapkan oleh Wildavsky dan Caiden (200:219) yang menyatakan bahwa karakteristik proses penyaluran dan penganggaran terdiri dari empat sifat yaitu: *The budgetary process is powerful yet impotent*; (2) *The budgetary process is structured yet formalistic*; (3) *The budgetary*

Keempat karakteristik penyaluran dan proses penganggaran tersebut, tidak ada satu-satunya kata atau konsep yang bisa mencirikan secara tepat tentang proses pencairan dan penganggaran yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo. Proses penyaluran dan penganggaran ini secara simultan sangat kuat dan lemah. Lembaga/organisasi pelaksana dan prakteknya sangat terstruktur, namun sering tidak bekerja dengan cara yang diharapkan. Sifatnya kompleks, merefleksikan jenis laba dan belanja, konsistensi yang berbeda serta banyak partisipan saling berinteraksi; namun ada tatanan dasar membagi-bagi keputusan ke dalam pola yang bisa diduga. Politiknya terpolarisasi, namun pemeriksaan dan keseimbangan (*checks and balances*) mendorong kearah radikalisme dan mempengaruhi kebijakan-kebijakan kearah pusat kebijakan. Pendeknya, proses penganggaran adalah proses yang berseberangan.

Dari beberapa pendapat diatas, tentang implementasi kebijakan dalam penyaluran dan pencairan dana dapat disimpulkan bahwa berhasil tidaknya implementasi sebuah kebijakan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dapat diukur pada beberapa variabel sbb: (a) Variabel sulitnya suatu masalah dikendalikan mencakup: (1) kesukaran teknis khususnya persyaratan penyaluran dan pencairan dana, (2) keragaman perilaku kelompok sasaran dalam hal ini pihak sekolah, masyarakat dan pemerintah Kab/Kota , (3) persentase kelompok sasaran dalam hal ini siswa dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan (4) ruang lingkup perubahan perilaku kelompok sasaran yang diinginkan dalam target capaian program layanan pendidikan gratis. (b) Variabel kemampuan kebijakan mensistematisasi proses implementasi mencakup: (1) kejelasan dan konsistensi tujuan program kebijakan pendidikan gratis, (2) ketepatan alokasi sumber daya khususnya penentuan nominal dan waktu pencairan, (3) keterpaduan hirarkhi di antara lembaga pelaksana/organisasi baik ditingkat provinsi maupun ditingkat Kab/Kota sampai kesekolah, (4) Kejelasan aturan keputusan/rumusan kebijakan dari badan pelaksana/tim manajemen, (5) rekrutmen pejabat pelaksana/tim manajemen, dan (6) akses formal pihak luar/aduan masyarakat.(c) Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup: (1) kondisi sosial ekonomi (masyarakat) dan teknologi, (2) dukungan publik/masyarakat, (3) sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok masyarakat, (4) dukungan dari pejabat atasan/aktor, dan (5) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana/aktor kebijakan.

Dalam pengelolaan keuangan satuan pendidikan wajib melakukan pencatatan, pertanggungjawaban dan evaluasi. Pencatatan ini dilakukan guna kepentingan pertanggungjawaban administrasi implementasi program layanan pendidikan gratis. Kebijakan pendidikan gratis merupakan proses olah pikir suatu program pembangunan yang diwujudkan dalam bentuk implementasi melalui perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban dan evaluasi. Melalui kegiatan pelaksanaan, pertanggungjawaban dan evaluasi pembuat kebijakan akan mengetahui sejauhmana kebijakan telah dirumuskan dapat berjalan dengan baik dan dapat diterima oleh masyarakat sesuai dengan tujuan pembuatan kebijakan tersebut.

Menurut Abidin (2006:211) “evaluasi kebijakan secara lengkap terdiri atas: evaluasi awal, b) evaluasi proses dan c) evaluasi akhir. Evaluasi awal adalah evaluasi dilaksanakan sejak dari proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum dilaksanakan (*ex-ante evaluation*). Evaluasi proses adalah evaluasi tentang pelaksanaan atau monitoring kegiatan yang sedang dilakukan. Selanjutnya evaluasi akhir, dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan (*ex-post evaluation*).

Evaluasi awal sangat penting dilaksanakan karena ini menjadi dasar untuk melihat struktur rumusan kebijakan, menjadi titik tumpuan strategis dalam melakukan evaluasi proses dan akhir. Evaluasi awal dimaksud dalam program layanan pendidikan gratis oleh Pemerintah Provinsi Gorontalo terkait langsung dengan semua rumusan kebijakan, baik sistem dan prosedur serta sejumlah persyaratan telah ditetapkan. Sedangkan evaluasi proses dimaksud oleh Abidin,

menurut penulis bukan saja terbatas pada pelaksanaan atau monitoring kegiatan yang dilakukan. Tetapi setelah itu apa yang telah dilaksanakan harus dapat dipertanggungjawabkan, apalagi terkait langsung dengan keuangan atau anggaran. Pertanggungjawaban keuangan adalah wilayah administratif sangat strategis sebagai sumber kebijakan dan kelancaran kelangsungan implementasi kebijakan pendidikan gratis. Menjembatani antara pelaksanaan dan pertanggungjawaban ini maka kegiatan monitoring perlu dilakukan disini baik oleh aktor politik, tim manajemen maupun siapa saja yang ditunjuk berkaitan dengan program layanan pendidikan gratis. Evaluasi akhir yaitu setelah selesai semua proses kegiatan mulai dari rumusan kebijakan, pelaksanaan, pertanggungjawaban keuangan, dan monitoring.

Pertanggungjawaban dilakukan dalam bentuk pelaporan kepada tim manajemen setiap semester, meskipun demikian untuk tertib administrasi dan kemudahan dalam proses pemeriksaan setiap sekolah/madrasah wajib membuat laporan bulanan untuk disimpan disekolah/madrasah. Laporan pertanggungjawaban dibuat rangkap tiga dengan melampirkan dokumen-dokumen sesuai bukti pembayaran yang syah. Jika ada dana yang belum digunakan harus disimpan dan ditunjukkan buktinya dengan catatan tidak bisa lebih dari Rp. 10.000.000 (sepuluh juta rupiah). Pertanggungjawaban dan polaporannya merupakan syarat dalam menerima dana pendidikan gratis berikutnya. Laporan pertanggungjawaban dana pendidikan gratis ini sangat strategis dan tertibnya administrasi. Strategisnya laporan pertanggungjawaban ini sangat penting karena

menjadi syarat mutlak untuk kepentingan pencairan dana periode berikutnya dan untuk kepentingan pemeriksaan dan evaluasi nanti.

Secara administratif pertanggungjawaban keuangan itu menunjukkan basisnya pada satuan pendidikan, dalam hal ini sekolah sebagai penyelenggara. Kalau laporannya dari bawah baik disertai dengan bukt-bukti yang syah maka pihak pemerintah Provinsi Gorontalo akan tidak mengalami kendala dalam pertanggungjawaban keuangan. Pertanggungjawaban keuangan secara administratif telah terpenuhi sesuai dengan pos anggaran dan sejumlah persyaratan dalam rumusan kebijakan pendidikan gratis, tetapi pertanggungjawaban moral masih sulit dilakukan. Oleh karena masih terdapat pungutan-pungutan lain diluar ketentuan dan ini terjadi hampir setiap kabupaten/kota. Pungutan terjadi disebabkan oleh biaya kegiatan operasional sekolah cukup tinggi, sementara dana pendidikan gratis ini sangat terbatas. Olehnya itu layanan kebijakan ini perlu di-*review* untuk kepentingan pertanggung jawaban dan evaluasi.

Pelaksanaan evaluasi dilakukan dengan alasan bahwa tidak semua program kebijakan publik mencapai hasil sesuai dengan apa yang sudah direncanakan. Kebijakan publik seringkali terjadi kegagalan dalam meraih maksud dan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Oleh karena itu seorang pembuat kebijakan wajib melakukan evaluasi untuk mengintrofeksi kebijakan yang telah dirumuskan, apakah berhasil atau tidak. Wibawa dkk (2001:9) mengemukakan evaluasi kebijakan bertujuan untuk mengetahui proses pembuatan

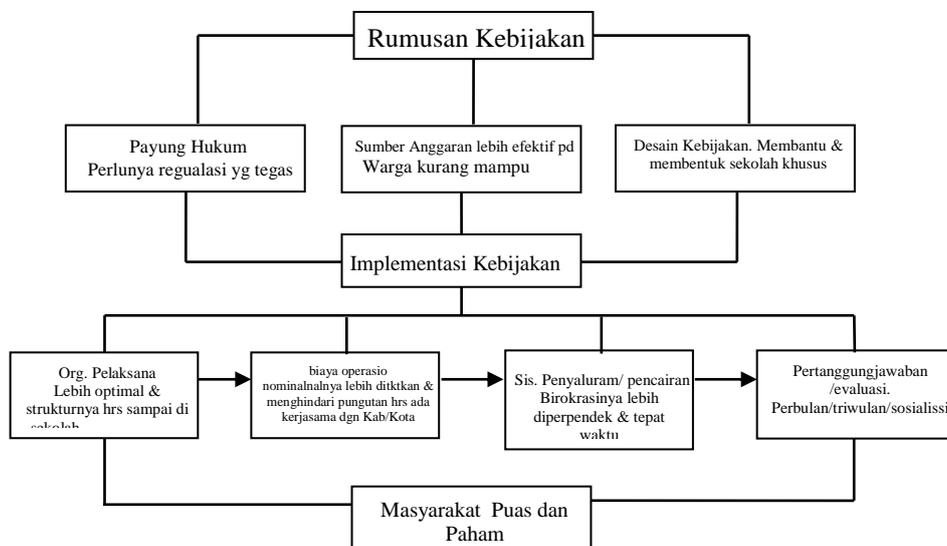
kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan, dan efektifitas dampak kebijakan.

Dari setiap pembuatan kebijakan perlu pertanggungjawabannya baik secara administratif, proses pelaksanaan maupun evaluasinya. Pada tataran pelaksanaan tidak selamanya kebijakan itu berjalan dengan mulus atau bebas hambatan. Ditingkat Kabupaten/Kota implementasi layanan pendidikan gratis ini masih mendapat resistensi yang terstruktur, terutama para aktor-aktor penentu kebijakan dikabupaten/kota. Resistensi terjadi diakibatkan oleh hubungan ketidak harmonisan saja, yang berimplikasi pada sebuah kebijakan. Persoalan ketidak harmonisan ini bukan saja terjadi di Kota Gorontalo, sejak awal dicanangkan program layanan pendidikan gratis ini sampai semester pertama tahun 2013. Tetapi ketidak harmonisan ini terjadi lagi pada Kabupaten terbungsu yakni Kabupaten Gorontalo Utara.

Dari uraian diatas setelah dievaluasi ternyata pertanggungjawaban keuangan pendidikan gratis secara administratif tidak menjadi masalah yang berarti. Semua persyaratan umumnya bisa dipenuhi oleh satuan pendidikan melalui tim manajemen Kab/Kota dan Provinsi. Implementasi kebijakan ini setelah dievaluasi menunjukkan sangat menguntungkan bagi masyarakat tetapi sesungguhnya sifatnya cenderung mengalihkan tanggungjawab secara administratif ke sekolah/madrasah. Hal ini dapat dilihat dan dicermati dari rumusan kebijakan yang secara teknis tersusun rapi dan jelimek. Namun dipihak lain pertanggungjawaban keuangan diluar dana operasional itu sulit dipertanggungjawabkan keatas. Sekalipun pemerintah Provinsi Gorontalo sudah

memberi isyarat tidak diperbolehkan untuk melakukan pungutan, masih tetap ada praktek-praktek diluar ketentuan dilakukan oleh pihak sekolah.

Kondisi implementasi kebijakan seperti itu perlu dievaluasi guna tertibnya dan konsistensi penyenggaraannya kedepan nanti yakni lebih intensifnya membangun saling pengertian dan koordinasi yang lebih baik antara pemerintah Provinsi Gorontalo dengan pemerintah Kabupaten/Kota, duduk bersama untuk membahas bentuk rumusan kebijakan yang strategis dalam menutupi kelemahan kebijakan menjadi keluhan masyarakat. Proses pertanggungjawaban keuangan dan evaluasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting untuk melihat tertibnya administratif, keberhasilan dan atau kegagalan sebuah kebijakan yang telah dirumuskan. Fungsi evaluasi kebijakan sangat berguna untuk mendapatkan informasi mengenai kinerja kebijakan, terutama berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, dan ketepatan pertanggungjawaban anggarannya. Untuk lebih jelasnya rekonstruksi model alternatif implementasi kebijakan pendidikan gratis ini dapat dilihat melalui visualisasi gambar dibawah ini.



Gambar 11: Rekonstruksi Model Alternatif implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis di Provinsi Gorontalo

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 Kesimpulan

Berdasarkan rumusan masalah, fokus penelitian dan analisisnya, maka penulis dapat menarik beberapa kesimpulan sebagai berikut :

6.1.1 Rumusan Kebijakan Pendidikan Gratis terdiri dari:

6.1.1.1 Payung Hukum

Kebijakan pendidikan gratis yang diprogramkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo sangat ideal dan mulia, tapi pada tataran implementasi kebijakan masih ditemukan adanya hambatan dan gesekan dari sisi koordinasi pemerintahan antara pemerintah Provinsi Gorontalo dengan para bupati/walikota, baik secara teknis maupun secara administratif oleh karena belum adanya regulasi yang tegas memberi tugas-tugas pemerintahan ke pemerintah kab/kota.

6.1.1.2 Sumber Anggaran

Anggaran operasional implementasi kebijakan pendidikan gratis bersumber dari dana alokasi umum (DAU) Provinsi Gorontalo dalam bentuk hibah, yang diserahkan langsung melalui rekening sekolah, tanpa adanya potongan. Anggaran ini sifatnya bantuan operasional ke sekolah menengah atas atau yang sederajat. Penetapan anggaran setiap satuan pendidikan bagi SMA atau sederajat Rp 1000.000 (satu juta rupiah)/pertahun/siswa. Sedangkan satuan pendidikan kejuruan atau SMK Rp. 1.200.000 (satu juta dua ratus ribuan rupiah)/pertahun/siswa. Nominal ini belum menjangkau kebutuhan operasional

sekolah, sehingga masih ada praktek pungutan dari pihak sekolah, sekalipun ada isyarat melarangnya.

6.1.1.3 Desain Kebijakan Pendidikan Gratis

Desain kebijakan pendidikan gratis adalah program pendidikan yang membebaskan peserta didik, orang tua atau walinya dari pungutan biaya operasional pada satuan pendidikan menengah atas, kecuali pada rintisan sekolah bertaraf internasional (RSBI), Sekolah bertaraf internasional (SBI) dan satuan pendidikan yang dikelola oleh masyarakat. Desain kebijakan ini lebih dikenal dengan program pendidikan untuk rakyat (PRODIRA). Namun pada tataran implementasi kebijakan pendidikan gratis ini kenyataannya masih terjadi inkonsistensi dalam penyelenggaraannya kekelompok sasaran. Hal ini menunjukkan adanya implementasi kebijakan pendidikan gratis untuk bantuan operasional ke satuan pendidikan yang dikelola oleh masyarakat.

6.1.2. Implementasi Kebijakan Pendidikan Gratis terdiri dari :

6.1.2.1 Organisasi Pelaksana.

Organisasi pelaksana atau tim manajemen yang dibentuk oleh Gubernur Gorontalo menunjukkan lebih membangun hubungan koordinatif secara tidak langsung dengan tim manajemen satuan pendidikan dalam hal ini sekolah, melalui organisasi pelaksana di Kabupaten/Kota. Oleh karena secara khirarhi atasan langsung sekolah/madrasah adalah pemerintah Kab/Kota/ dan Kementerian agama. Hal ini dapat ditunjukkan dengan Peraturan daerah Nomor 7 Tahun 2012 tentang penyelenggaraan pendidikan untuk rakyat, pada pasal 13 dan Surat

Keputusan Gubernur Gorontalo Nomor 186/07/VI/2013 tentang pembentukan tim manajemen, bahwa struktur organisasinya hanya sampai tingkat Kab/Kota.

6.1.2.2. Biaya Operasional Sekolah

Pengalokasian biaya operasional kesatuan pendidikan telah ditetapkan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dilihat secara total besarnya cukup membebani APBD. Tapi bila dilihat distribusinya persiswa/semester/sekolah nominalnya masih kecil. Besarnya biaya dialokasikan, dengan asumsi bahwa semakin besar dana yang dialokasikan maka semakin serius kebijakan tersebut dilaksanakan, namun kenyataannya pada tataran implementasi berbeda. Biaya operasional yang diterima oleh sekolah/madrasah dapat digunakan untuk membiayai komponen kegiatan (a) penyelenggaraan kurikulum, (b) ketenagaan, (c) pemenuhan sarana pendidikan dan rehabilitasi, (d) kegiatan kesiswaan, diprioritaskan melaksanakan program yang berkaitan dengan pendidikan karakter, dan (e) manajemen sekolah /madrasah.

6.1.2.3. Penyaluran dan Pencairan Dana

Berhasil tidaknya implementasi sebuah kebijakan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo dapat diukur pada beberapa variabel sbb: (a) Variabel sulitnya suatu masalah dikendalikan mencakup: (1) kesukaran teknis khususnya persyaratan penyaluran dan pencairan dana, (2) keragaman perilaku kelompok sasaran dalam hal ini pihak sekolah, masyarakat dan pemerintah Kab/Kota , (3) persentase kelompok sasaran dalam hal ini siswa dibandingkan dengan jumlah penduduk, dan (4) ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan dalam target capaian program layanan pendidikan gratis. (b) Variabel kemampuan

kebijakan mensistematisasi proses implementasi mencakup: (1) kejelasan dan konsistensi tujuan program kebijakan pendidikan gratis, (2) ketepatan alokasi sumber daya khususnya penentuan nominal dan waktu pencairan, (3) keterpaduan hirarkhi di antara lembaga pelaksana/organisasi baik ditingkat provinsi maupun ditingkat Kab/Kota sampai kesekolah, (4) aturan keputusan/rumusan kebijakan dari badan pelaksana/tim manajemen, (5) rekrutmen pejabat pelaksana/tim manajemen, dan (6) akses formal pihak luar/aduan masyarakat. (c) Variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi mencakup: (1) kondisi sosial ekonomi (masyarakat) dan teknologi, (2) dukungan publik/masyarakat, (3) sikap dan sumber daya yang dimiliki kelompok masyarakat, (4) dukungan dari pejabat atasan/aktor, dan (5) komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana/aktor kebijakan.

6.1.2.4 Pertanggung Jawaban dan Evaluasi

Guna tertib pengelolaan keuangan, satuan pendidikan wajib melakukan pencatatan baik dana yang masuk dan keluar guna kepentingan pertanggungjawaban dan evaluasi. Pencatatan ini dilakukan guna kepentingan pertanggungjawaban administrasi. Pertanggungjawaban ini dalam lingkup komponen pengelolaan biaya operasional sekolah/madrasah. Proses pertanggungjawaban keuangan dan evaluasi merupakan aspek yang sangat penting untuk melihat tertibnya administratif, keberhasilan dan atau kegagalan sebuah kebijakan yang telah dirumuskan. Fungsi evaluasi kebijakan sangat berguna untuk mendapatkan informasi mengenai kinerja kebijakan, terutama

berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, dan ketepatan pertanggungjawaban anggaran

6.2. Saran

- 6.2.1. Untuk lebih tertibnya implementasi kebijakan pendidikan gratis dan kesinambungannya dimasa akan datang perlu merumuskan regulasi yang tegas mengatur penjabaran tugas-tugas pemerintahan ke Kabupaten/Kota/.
- 6.2.2. Untuk lebih elegannya kebijakan layanan pendidikan gratis kepada masyarakat, Pemerintah Provinsi Gorontalo diharapkan dapat membangun dan membina satuan pendidikan tingkat menengah atas yang unggul dan moderen untuk merekrut calon-calon siswa yang kurang mampu tapi memiliki prestasi akademik yang baik,

DAFTAR PUSTAKA

- Anderson, James E, 2006, *Public Policy Making: An Introduction*, Boston: Houghton Mifflin Company
- Abidin, Said Zainal. 2006. *Kebijakan Publik*. Jakarta. Suara Bebas
- Bogdan, Robert C. and Steven J. Taylor, 1975. *Introduction to Qualitative Research Method*, John Wiley & Sons, Boston
-,, 1992. *Pengantar Metode Penelitian Kualitatif*, (Penerjemah), A. Chosin Afandi, Usaha Nasional, Jakarta
- Bogdan & Biklen, 1998. *Qualitative Research for Education: An Introduction to Theory and Methods*. Allyn and Bacon. Boston. London
- Denzin, NK. Dan L. Guba, 1985. *Collecting and Interpreting Qualitative*, London: Sage
- Dye, Thomas R, 2005, *Understanding Public Policy*, Eleventh Edition, New Jersey: Pearson Prentice Hall
- Grindle, Marilee S. 1980, *Politics and Police Implementation In Third Rowld*. Princeton University Press.
- Gerston, 2002, *Kebijakan Publik*, Jakarta, Gramedia.
- Henry, Nicholas, 2004. *Public Administration and Public Affairs*, Upper Saddle River, New Jersey, Georgia Southern University.
-,....., 1995. *Administrasi Negara dan Masalah-masalah Publik*, Managemen, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Hernowo. 2002. *Paradigma Pendidikan di Indonesia*. Bandung: Khaifa
- Lofland, J. 1984. *Styles of Reporting qualitative Field Research*, American Sociologist, 9, 101-111
- Lincoln dan Guba, 1985. *Naturalistic Inquiry*, London: Sage Publication.
- Miles, M.B. Huberman. A. M., 1987, *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*. Beverly Hills: Sage Publications.

-, ,1992. *Qualitative Data Analysis*, (Terjemahan) Penerjemah, Tjetjep Rohendi Rohidi, *Analisis Data Kualitatif*, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Moleong, Lexy, 2000. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Nasution, S., 1992. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsito, Bandung.
- Darise, Nurlan., 2006, *Pengelolaan Keuangan Daerah*, Indeks Kelompok Gramedia, Jakarta
- Peraturan Daerah, Nomor 7 Tahun 2012, *Tentang Penyelenggaraan pendidikan Untuk Rakyat*, Biro Hukum, Setda Provinsi Gorontalo
- Ritonga, Taufik, I, 2009. *Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia*, Sekolah Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta
- Syafaruddin. 2008. *Efektivitas Kebijakan Pendidikan*. Jakarta. Rineka Cipta
- Strauss, A. and Corbin, J., 2003. *Basic Of Qualitatif Research*, Terjemahan, Muhammad Shodiq & Imam Muttaqien, *Dasar-Dasar Penelitian Kualitatif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Sugiono. 2007. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta
- Sirajuddin, dkk., 2009. *Parlemen Lokal: DPRD, Peran dan Fungsi Dalam Dinamika Otonomi Daerah*, Setara Press, Malang
- Sunarno, Siswanto. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Suparlan. 2004. *Mencerdaskan Kehidupan Bangsa*. Yogyakarta: Hikayat Publishing
- Surat Keputusan Gubernur Gorontalo Nomor: 186/07/VI/2013, *Tentang Pembentukan Tim Manajemen (Organisasi Pelaksana) Program Layanan Pendidikan Gratis*.
- Surat Keputusan Kepala Dinas Pendidikan, Pemuda Dan Olah Raga Provinsi Gorontalo, Nomor 188.4/Dikpora/23.B/Sek/2013, *Tentang Petunjuk Tekhnis Penyelenggaraan Pendidikan Gratis (Prodira)*
- Undang-Undang Dasar 1945, sekretariat DPR RI, Jakarta
- Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistim Pendidikan Nasional

- Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 32 Tahun 2004, tentang *Pemerintahan Daerah*, Fokus media, Bandung
- Undang-Undang Republik Indonesia, Nomor 33 Tahun 2004, tentang *Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah*, Fokus media, Bandung.
- Van Meter dan Van Horn, 2004, *Policy Implementation*, Jakarta, Rineka Cipta.
- Wibawa, Samudra, 2001. *Neues Steuerungs model, Belajar Otonomi dari Jerman*. ISTAWA, Yogyakarta
- Widodo, Joko, 2001. *Good Governance, telaah dari dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi, pada era Desentralisasi dan Otonomi daerah*, Insan Cendekia, Surabaya
- Wildavsky, Aaron & Caiden Naomi 2003. *The New Politics Of The Budgetary Process*, Longman Classics in Political Science, University Of California, Berkeley, California State University, Los Angeles, Pearson Longman

**CURICULLUM VITAE
KETUA PENELITIAN**

I. IDENTITAS DIRI

- | | |
|-------------------------|--|
| 1. Nama Lengkap | : Dr. Jusdin Puluhulawa, M.Si |
| 2. NIP | : 19601010198703021 |
| 3. Tempat/Tanggal Lahir | : Gorontalo, 10 Oktober 1960 |
| 4. Jenis Kelamin | : Pria |
| 5. Fakultas/Jurusan | : Ilmu Sosial/PKn |
| 6. Pangkat/Gol | : Lektor Kepala/IVc |
| 7. Bidang Keahlian | : Administrasi Publik (NPM) |
| 8. Kedudukan Dalam Tim | : Anggota |
| 9. Alamat Kantor | : Jl. Jendral Sudirman No. 6 Kota
Gorontalo 96128 Tlp. 821752 |
| 10. Alamat Rumah | : Jln Taman Surya No. 5 Kel. Hel Utara
Kec. Kota Timur Kota Gorontalo |
| 11. No Hp. | : 081340076270/08124427136 |
| 12. Email | : puluhulawajusdin@yahoo.com |

II. RIWAYAT PENDIDIKAN

TAHUN LULUS	JENJANG	PERGURUAN TINGGI	JURUSAN BIDANG STUDI
1985	SI	UNIVERSITAS SAMRATULANGI MANADO	ILMU PEMERINTAHAN
1995	S2	UNIVERSITAS GADJAH MADA	ILMU POLITIK
2011	S3	UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG	ADMINISTRASI PUBLIK

III. RIWAYAT PENELITIAN & PENGABDIAN PADA MASYARAKAT

No	Judul Penelitian	Tahun	Sumber Dana
1	Pentingnya Koordinasi Pemerintahan dalam Pembangunan ekonomi Kerakyatan di Kec, Marisa Kab. Pohuwato	2005	Pemda Kab. Pohuwato
2	Pentingnya <i>Public Relations</i> dalam Kegiatan Pemerintahan, di Kota Gorontalo	2006	DPP /PNBP UNG
3	Problem Penanggulangan Kemiskinan dalam suatu tinjauan politik di Kab. Bone Boango	2007	Pemda Bonbol

4	Pemekaran Daerah dalam perspektif politik dampaknya pada masyarakat miskin di Kab Bonbol	2008	Pemda Bonbol
5	Tradisi Tahunan proses politik anggaran dalam persimpangan di Kab. Boalemo	2009	Pemda Boaleme
6	Sistem Insentif Berbasis Kinerja Pada Birokrasi (Studi Kasus TKD untuk Meningkatkan Kinerja Pegawai di Prov. Gorontalo)	2010	Mandiri
7	KDRT Dalam Perspektif Hukum & Moral (pengabdian Pada Masyarakat)	2011	STIH Sunan Giri Malang

Gorontalo, 11 November 2013
Ketua Peneliti,

Dr. Jusdin Puluhulawa, M.Si
NIP: 196010101987031021

**CURICULUM VITAE
ANGGOTA PENELITI**

I. IDENTITAS DIRI

Nama : Mohammad Rusdiyanto Puluhulawa SH.,M.Hum
Nomor Peserta : 091104717210063
NIP : 19701105 199703 1 001
Tempat dan Tanggal Lahir : Gorontalo, Nopember 05 1970
Jenis Kelamin : Laki Laki
Status Perkawinan : Kawin
Agama : Islam
Golongan/ Pangkat : IVa/Lektor Kepala
Jabatan Fungsional Akademik: Pembina
Perguruan Tinggi : Universitas Negeri Gorontalo
Alamat : Jln. Jend. Sudirman No 6 Kota Gorontalo
Alamat Rumah : Jln Agussalim No 475 Kota Gorontalo (96129)

RIWAYAT PENDIDIKAN PERGURUAN TINGGI

TAHUN LULUS	JENJANG	PERGURUAN TINGGI	JURUSAN BIDANG STUDI
1995	SI	UNIVERSITAS HASANUDDIN	ILMU HUKUM
2002	S2	UNIVERSITAS GADJAH MADA	ILMU HUKUM

PENGALAMAN PENELITIAN

TAHUN	JUDUL PENELITIAN	JABATAN	SUMBER DANA
1997	Tinjauan yuridis terhadap delik penadahan di kota Gorontalo	Ketua	Mandiri
1998	Proses penyelesaian perkara admininstrasi negara di pengadilan negeri limboto	Ketua	Mandiri
2000	Evektifitas peraturan perundang-undangan terhadap upaya pelestarian sumber daya perikanan di perairan	Ketua peneliti	Mandiri

	indonesia timur		
2001	Pengelolaan Daerah Aliran sungai di Propinsi Gorontalo	Ketua Peneliti	Pemda Propinsi Gorontalo
2002	Upaya pemerintah Daerah Dalam Menertibkan Tambang Emas di Taman Nasional Bogani Nani Wartabone Jaring Pengaman Sosial Kab. Gorontalo	Ketua Peneliti	Pemda Bolaang Mongondow Sulawesi Utara Pemda Kabupaten Gorontalo
2006	Peta konflik di propinsi Gorontalo Tahun 2006	Anggota	Pemda Propinsi Gorontalo

KARYA TULIS

Jurnal

Tahun	Judul	Penerbit
2008	Fungsi Komisi Ombudsman Dalam Mewujudkan Negara Hukum dan Pemerintahan yang baik.	Jurnal Hukum Legalitas
2009	Whistle Blower dan Crown Witness Dalam Proses Peradilan	Jurnal Legalitas

Gorontalo, 11 November 2013
Anggota Peneliti,

Moh.Rusdiyanto Puluhulawa,SH.,M.Hum
NIP. 19701105 199703 1 001



Wawancara dengan pemerhati pendidikan dan tokoh masyarakat



Foto bersama pemerhati pendidikan dan siswa



Wawancara dengan staf sekretariat program pendidikan gratis



Wawancara dengan salah seorang guru disalah satu sekolah tingkat menengah atas



Tim peneliti sedang mendiskusikan hasil penelitian