

DISKRESI DALAM PELAKSANAAN PROGRAM BANTUAN SISWA MISKIN SEKOLAH DASAR DI SDN SEBANEN II KALISAT JEMBER

(Discretion in Implementation of Bantuan Siswa Miskin (Cash Transfer for Poor Students) Program at SDN Sebanen II Kalisat Jember)

Aulia Kamal Altatur, Supranoto, M. Hadi Makmur

Jurusan Ilmu Administrasi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jember (UNEJ)

Jln. Kalimantan 37, Jember 68121

E-mail: Kamalaltatur@yahoo.com

Abstract

This research aimed to describe the implementation process of Bantuan Siswa Miskin (Cash Transfer for Poor Students) Program at Elementary School (BSM-SD) at SDN Sebanen II in Kalisat Jember using discretion in the program implementation. This is a descriptive research with qualitative approach. Data collection techniques used were observation, interview, documentation. Method of data analysis used Miles and Huberman interactive analysis consisting of three activity flows, namely data reduction, data presentation and conclusion withdrawing. Techniques of data validity applied triangulation. Based on the phenomenon occurred, the form of discretion in implementing BSM-SD program was discretion in social planning. Socio-economic condition of local community members and conflict potentials caused by jealousy became consideration implementing the program to reduce or adjust the provisions in the implementation of BSM-SD program.

Keywords : *program implementation, discretion, poverty, cash transfer for poor students*

PENDAHULUAN

Kemiskinan menjadi persoalan pelik dalam suatu negara. Sebagai pembuat kebijakan, pemerintah tentunya telah membuat pemecahan masalah dalam bentuk kebijakan terkait kemiskinan masyarakatnya. Peraturan Presiden No 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan merupakan jawaban pemerintah Indonesia untuk mengurangi beban masyarakat miskin sekaligus memberdayakannya. Isi dari kebijakan tersebut adalah strategi yang digunakan dalam penanggulangan kemiskinan. Strategi tersebut adalah dengan mengurangi beban pengeluaran masyarakat miskin, meningkatkan kemampuan pendapatan masyarakat miskin, mengembangkan dan

menjamin keberlanjutan usaha mikro dan kecil, dan mensinergikan kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan.

Program penanggulangan kemiskinan terbagi menjadi tiga kelompok program. *Pertama*, kelompok program bantuan sosial terpadu berbasis keluarga. *Kedua*, Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat. *Ketiga*, Kelompok program penanggulangan kemiskinan berbasis usaha mikro dan kecil.

Perhatian pemerintah mengenai pendidikan bagi warga miskin telah dituangkan dalam UU No 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, yakni pada Pasal 12 huruf d disebutkan: "setiap peserta didik pada

setiap satuan pendidikan berhak mendapat biaya pendidikan bagi mereka yang orang tuanya tidak mampu membiayai pendidikannya”. Selanjutnya, dalam bentuk program adalah dengan adanya program Bantuan Siswa Miskin (BSM). Program BSM ini ditujukan untuk menarik anak usia sekolah agar masuk sekolah dan memberikan akses lebih besar kepada masyarakat yang selama ini belum terjangkau pendidikan. Program BSM ini bukan bersifat beasiswa, akan tetapi bersifat bantuan kepada siswa. Dana BSM diterimakan langsung kepada siswa yang berhak mendapatkan setelah melalui prosedur penyaluran. Pemanfaatan dananya ditujukan untuk membayar keperluan sekolah, biaya transportasi ke sekolah, dan uang saku untuk ke sekolah. Jumlah yang diberikan kepada siswa beragam dengan disesuaikan jenjang sekolah siswa miskin tersebut.

Kemiskinan dapat berpengaruh terhadap pendidikan seorang anak. Ketidakmampuan orang tua miskin dalam memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari yang diiringi akibat melonjaknya harga kebutuhan pokok, menyebabkan penambahan alokasi keuangan untuk biaya hidup sehingga pendidikan anak pun menjadi terpinggirkan. Azra (dalam Wahid, 2008) berpendapat, “diperkirakan tidak kurang dari 800 juta manusia hidup dibawah garis kemiskinan dan kemelaratan, yang membuat mereka tidak dapat memenuhi kebutuhan paling dasar dalam kehidupan termasuk didalamnya pendidikan”.

Khusus untuk sekolah dasar, sebagaimana tertuang dalam Pedoman Pelaksanaan Pemberian Bantuan Siswa Miskin Sekolah Dasar (BSM-SD) Tahun 2012, BSM-SD adalah bantuan dari pemerintah berupa sejumlah uang tunai yang diberikan secara langsung kepada siswa sekolah dasar sesuai kriteria yang ditetapkan. Jumlah dana yang diberikan sebesar Rp 360.000,00 per tahun setiap siswa miskin. Tugas dan Fungsi sekolah, secara umum adalah memfasilitasi siswa miskin untuk mengambil di dana bantuan tersebut di lembaga penyalur, yakni Kantor Pos terdekat.

Kabupaten Jember merupakan salah satu daerah yang terendah dalam Angka Partisipasi Sekolah (APS) kisaran umur 7-12 tahun se Propinsi Jawa Timur. Kondisi ini ditunjukkan dalam Laporan Eksekutif Pendidikan Jawa Timur Tahun 2011, bahwa Kabupaten Jember, Malang Situbondo, Bangkalan, Pasuruan, dan Sampang memiliki APS dibawah rata-rata APS Jawa Timur sebesar 90%. Jumlah rumah tangga miskin (RTM) Kabupaten Jember adalah sebesar 237.700 rumah tangga miskin. Dengan angka RTM tertinggi terdapat di Kecamatan Kalisat sebanyak 16.171 RTM. (BPS Jember, 2012).

Diantara 12 desa dalam satu Kecamatan, Desa Sebanen merupakan penyumbang angka putus sekolah terbanyak pada Tahun 2011, yakni sebanyak 30 anak dengan kisaran umur 7-12 tahun (BPS Jember, 2011).

Di Desa Sebanen pada tahun 2012, jumlah penerima Program BSM-SD di SDN Sebanen I sebanyak 32 siswa, sedangkan SDN Sebanen II sebanyak 75 siswa.

SD Sebanen II merupakan sekolah dasar yang berada dalam lingkungan masyarakat miskin, dan mayoritas penduduk yang menyekolahkan anaknya di SDN Sebanen II tergolong sebagai penduduk miskin. Dalam konteks pelaksanaan program, pelaksana program tidak dapat menutup mata terkait kondisi sosial yang ada dalam masyarakatnya. Sebagaimana yang diungkapkan oleh salah satu Wali kelas VI Bapak Darsono, bahwa siswa di sekolah ini cenderung untuk membantu orang tua dalam mencari sumber kehidupan sehari-hari dengan bekerja di kebun atau sawah. Kondisi tersebut dikarenakan kondisi keluarga yang tidak mampu.

Pelaksana program, sangat memungkinkan untuk menyesuaikan pelaksanaan program berdasarkan kondisi sosial masyarakatnya. Dalam hal ini, penyesuaian pelaksanaan program membutuhkan diskresi (kewenangan) dalam pelaksanaan program tersebut, dengan tujuan program dapat tercapai dan mendapat sambutan yang baik dari penerima program.

Berdasarkan latar belakang yang telah diutarakan tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: bagaimana diskresi dalam pelaksanaan Program Bantuan Siswa Miskin Sekolah Dasar (BSM-SD) di SDN Sebanen II Kecamatan Kalisat.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendiskripsikan proses pelaksanaan Program BSM-SD di SDN Sebanen II Kecamatan Kalisat dengan menggunakan diskresi pelaksanaan program.

TINJAUAN PUSTAKA

Dari segi jenis kebijakan, Program BSM-SD berjenis kebijakan distributif, yakni kebijakan yang berkenaan dengan alokasi layanan atau manfaat untuk segmen atau kelompok masyarakat tertentu dari suatu populasi (Nugroho, 2012:137). Menurut Syafaruddin (2008:86) kedua langkah yang memungkinkan dilakukan dalam mengimplementasikan kebijakan yakni: (1) langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program; atau (2) melalui kebijakan turunan dari kebijakan publik tersebut.

Pelaksanaan Program

Pelaksanaan program menurut Jones (1991:296) dapat dilihat dari tiga pilar kegiatan yakni dalam interpretasi program, organisasi, dan penerapan. Interpretasi program adalah kegiatan penafsiran program untuk menjadi rencana dan pengarahan yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan. Selanjutnya, dalam pilar organisasi, kegiatan yang dilakukan adalah pembentukan atau penataan kembali sumberdaya, unit-unit serta metode untuk menjadikan program berjalan.

Dalam penerapan program, dilaksanakannya ketentuan rutin seperti pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan program.

Diskresi Pelaksanaan Program

Berkaitan dengan permasalahan yang muncul, diberikanlah kewenangan kepada pelaksana program untuk melaksanakan program dengan berorientasi kepada tujuan. Soenarko (2003:193) menjelaskan bahwa isi dari suatu kebijaksanaan pemerintah lebih bersifat menentukan pelaksanaannya. Isi kebijakan yang luas akan meliputi keadaan dan kondisi yang berbeda-beda, baik geografis, sosial, ekonomi dan budaya. Dengan kondisi tersebut dibutuhkanlah kewenangan untuk mengatur pelaksanaan dengan disesuaikan kepada tujuan kebijakan. Penjelasan Soenarko (2003:194) sebagai berikut:

“Oleh karena itu, maka dalam pelaksanaan kebijakan itu diberikan kewenangan kepada pelaksana untuk menyesuaikan kegiatan, cara ataupun sarana, serta membuat keputusan-keputusan baru mengenai kebijakan, untuk tercapainya tujuan kebijakan, ialah yang disebut *discretion* dalam *policy implementation*.”

Pengertian tersebut menjelaskan, diskresi diberikan kepada pihak pelaksana dengan lebih menekankan kepada usahanya mencapai tujuan dari suatu kebijakan atau program. Keleluasaan tersebut adalah menyesuaikan pelaksanaan suatu program dengan lingkungan masyarakatnya. Ridwan (2006:235), memperjelas bahwa kewenangan yang luas yang dimiliki pemerintah atas dasar *freies ermessen* kemudian melahirkan kebijaksanaan dengan menggunakan perjanjian. Pemerintah dapat menjadikan kewenangannya luas atau kebijaksanaan yang dimilikinya sebagai objek dalam perjanjian tersebut. Selanjutnya, salah satu bentuk diskresi, yakni *discretion in social planning*. Kewenangan ini memberikan kesempatan kepada pelaksana untuk mengurangi ketentuan-ketentuan yang telah ada dalam program kebijaksanaan serta membuat suatu rencana sesuai dengan kondisi masyarakat, sehingga kegiatan-kegiatan dalam pelaksanaan kebijaksanaan itu akan mendapat sambutan masyarakat sebagaimana mestinya (Mass dan Radway dalam Soenarko, 2000:195).

METODE PENELITIAN

Berdasarkan permasalahan dan tujuan penelitian, maka penelitian ini memfokuskan dalam proses pelaksanaan program BSM-SD di SDN Sebanen II Kalisat. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif. Menurut Nasution (1996:5) penelitian kualitatif pada hakekatnya ialah mengamati orang dalam lingkungan

hidupnya, berinteraksi dengan mereka tentang dunia sekitarnya. Selanjutnya, Nawawi (1998:31) menjelaskan penelitian deskriptif hanya terbatas pada usaha mengungkapkan suatu masalah atau keadaan dan peristiwa sebagaimana adanya sehingga bersifat mengungkapkan fakta (*fact finding*). Lebih lanjut, Nawawi menjelaskan bahwa hasil penelitian deskriptif ditekankan pada memberikan gambaran secara objektif tentang keadaan yang sebenarnya dari objek yang diselidiki.

Lokasi penelitian di Sekolah Dasar Negeri Sebanen II Kecamatan Kalisat Kabupaten Jember, dengan pertimbangan bahwa Sekolah Dasar Negeri Sebanen II merupakan sekolah dasar dengan jumlah murid penerima dana Bantuan Siswa Miskin Sekolah Dasar (BSM-SD) terbanyak dari sekolah lain di Desa Sebanen. Desa Sebanen merupakan salah satu desa di Kecamatan Kalisat yang merupakan desa penyumbang angka putus sekolah terbanyak. Dan Kecamatan Kalisat merupakan kecamatan yang memiliki jumlah rumah tangga miskin paling banyak di Kabupaten Jember.

Teknik pengumpulan data adalah dengan wawancara, observasi, dan dokumentasi. Teknik penentuan informan dengan menggunakan teknik *purposive*, dengan informan penelitian adalah: Bapak Nuril (Bendahara BOS/BSM), Bapak Darsono (Wali Kelas 6), Bapak Bunadi (Ketua Komite Sekolah), Ibu Indari (Kepala Sekolah), Bapak Lukman Spd (Sekretaris UPTD Pendidikan Kecamatan Kalisat), Bapak Nuryanti (Kepala Kantor Pos Kalisat), Nurhaini (Orang tua penerima BSM-SD), dan Yuli (Orang tua penerima BSM-SD).

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis interaktif. Miles dan Huberman (dalam Sugiyono, 2009:91) mengemukakan bahwa “aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus-menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh”. Tiga tahap kegiatan meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Selanjutnya, teknik pemeriksaan keabsahan data dengan menggunakan triangulasi sumber. Triangulasi sumber merupakan triangulasi dengan melakukan perbandingan atas perolehan data lapangan. Perbandingan data antara apa yang diutarakan oleh informan dengan informan lainnya dan hasil dokumentasi dengan informan. Pengecekan data dengan triangulasi sumber dapat bermanfaat untuk memperkuat hasil penelitian.

HASIL PENELITIAN

Berdasarkan penelitian ini, peneliti menemukan tahapan pelaksanaan Program BSM-SD tahun 2012 sebagai berikut:

1. Penentuan Penerima Program BSM-SD
Penentuan penerima siswa tidak disesuaikan dengan

kriteria penerima bantuan dalam Pedoman Pelaksanaan BSM-SD, akan tetapi dengan pertimbangan kondisi ekonomi keluarga, jarak rumah dengan sekolah, dan status anak yatim atau piatu.

2. Sosialisasi dan Rapat Penerima BSM-SD

Sosialisasi dan Rapat penerima BSM-SD dilaksanakan pada tanggal 22 Mei 2012 dengan mengundang guru, walikelas, komite sekolah, dan walimurid. Keputusan Rapat dan Sosialisasi tersebut sebagai berikut: 1) Penetapan jumlah penerima dari 75 siswa menjadi 172 siswa; dan 2) Pemberian bantuan dalam bentuk peralatan sekolah seperti baju seragam, sepatu, tas sekolah, kaos kaki, kaos olahraga, dan buku tulis.

3. Pengelolaan dana Program BSM-SD dan Pendistribusian Bantuan.

Dana bantuan BSM-SD untuk 75 siswa sebesar Rp 27.000.000,00 pada tahun 2012, dikelola oleh Bapak Nuril dengan membelanjakannya dalam bentuk peralatan sekolah sebanyak 172 paket peralatan. distribusi bantuan dilaksanakan pada tanggal 24 Mei 2012, dengan jumlah penerima 172 siswa di sekolah tersebut.

Ketiga tahapan tersebut merupakan hasil dari penyesuaian pelaksanaan program yang dilakukan oleh sekolah dengan pertimbangan kondisi-kondisi sebagai berikut:

1. Kecenderungan penggunaan dana bantuan oleh orang tua siswa hanya untuk kebutuhan rumah tangga jika diberikan dalam bentuk uang atau bukan barang.
2. Jumlah siswa miskin lebih banyak dari kuota yang ditetapkan oleh UPTD Kecamatan Kalisat. Sebagian besar siswa di SDN Sebanen II berasal dari keluarga miskin, sedangkan kuota yang diberikan hanya 75 siswa. Selanjutnya kecemburuan sosial dapat terjadi jika terdapat salah satu siswa yang tidak mendapatkan bantuan.

Tahapan penyaluran disesuaikan, agar program dapat terlaksana sesuai dengan tujuan program. Sekolah memiliki keleluasaan untuk membuat keputusan yang berkenaan lancarnya kegiatan-kegiatan dalam program, serta berorientasi kepada tujuan program. Dasar utama keleluasaan menjalankan program adalah kebijakan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), yang dengan melibatkan guru, orang tua, komite sekolah. Sekolah mengadakan musyawarah dengan guru wali kelas masing-masing, orang tua siswa penerima, dan komite sekolah untuk memutuskan terkait pengelolaan dana dan pendistribusi bantuan. Hasil-hasil dari musyawarah inilah yang digunakan sebagai dasar dalam melaksanakan program BSM-SD di sekolah ini. Hal demikian seperti yang diungkapkan Soenarko (2003:194), bahwa dalam pelaksanaan kebijakan diberikan kewenangan kepada pelaksana untuk menyesuaikan kegiatan, cara ataupun sarana, serta membuat keputusan-keputusan baru mengenai kebijakan, untuk tercapainya tujuan kebijakan.

Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) memberikan keleluasaan kepada sekolah untuk menyelenggarakan pendidikan disesuaikan dengan kondisi lingkungan masing-masing sekolah. Demikian halnya dalam pelaksanaan Program BSM-SD pun menyesuaikan dengan kondisi lingkungan di masyarakat dimana program tersebut dijalankan. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dapat disesuaikan dengan pelaksanaan suatu program.

Sebagaimana yang telah dijelaskan, fenomena penyesuaian kegiatan-kegiatan pelaksanaan program sesuai dengan penjelasan Mass dan Radway (dalam Soenarko, 2000:195), berkaitan dengan salah satu bentuk diskresi yakni *discretion in social planning*. Kewenangan ini memberikan kesempatan kepada pelaksana untuk mengurangi ketentuan-ketentuan yang telah ada dalam program kebijaksanaan serta membuat suatu rencana sesuai dengan kondisi masyarakat, sehingga kegiatan-kegiatan dalam pelaksanaan kebijaksanaan itu akan mendapat sambutan masyarakat sebagaimana mestinya.

Konsekuensi dari penyesuaian kegiatan-kegiatan dalam pelaksanaan program BSM-SD ini adalah berkurangnya nilai bantuan setiap siswa dan bentuk bantuan yang diberikan. Nilai bantuan yang seharusnya diterima adalah Rp 360.000,00 per siswa, menjadi Rp 157.000,00 per siswa. Bentuk bantuan dalam bentuk peralatan sekolah yang siap digunakan setiap siswa. Pelaksanaan program BSM-SD di SDN Sebanen II, tidak sesuai dengan pedoman pelaksanaan Program BSM-SD, akan tetapi disesuaikan dengan kondisi sosial di lingkungan SDN Sebanen II Kecamatan Kalisat.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kesimpulan dari penelitian ini adalah Diskresi Pelaksanaan Program BSM-SD di SDN Sebanen II menggunakan bentuk *Discretion in social Planning* yakni dengan cara mengurangi ketentuan-ketentuan pelaksanaan program serta membentuk kegiatan-kegiatan yang bertujuan untuk mencapai tujuan program. Situasi dan kondisi masyarakat di lingkungan SDN Sebanen II yang tampak yakni jumlah siswa miskin yang lebih banyak dari jumlah kuota yang diberikan kepada sekolah untuk penerima program BSM-SD, dan potensi konflik yang bisa saja terjadi akibat kecemburuan sosial diantara penerima bantuan dengan masyarakat miskin lain yang tidak menerima bantuan. Hasil kesepakatan bersama antara orang tua siswa penerima dengan pihak sekolah mengarah kepada penyesuaian pelaksanaan Program BSM-SD. Hasil dari kesepakatan tersebut adalah: 1) penetapan penerima bantuan adalah sejumlah 172 siswa; dan 2) pemberian bantuan dalam bentuk peralatan sekolah.

Konsekuensi dari penyesuaian kegiatan-kegiatan dalam pelaksanaan program BSM-SD ini adalah berkurangnya nilai bantuan setiap siswa dan bentuk bantuan yang diberikan. Nilai bantuan yang seharusnya diterima adalah Rp 360.000,00 per siswa, menjadi Rp 157.000,00 per siswa. Bentuk bantuan dalam bentuk peralatan sekolah yang siap digunakan setiap siswa.

Selanjutnya penulis memberikan saran-saran: 1) Diharapkan untuk pemerintah dalam menentukan kuota penerima siswa miskin untuk tiap sekolah disesuaikan dengan basis data siswa miskin tiap sekolah, agar seluruh siswa miskin dapat tercakup sebagai penerima bantuan; 2) Diharapkan kepada sekolah untuk melaksanakan sosialisasi terkait tujuan, manfaat, dan penggunaan dana BSM-SD yang berorientasi kepada perhatian orang tua wali terhadap pendidikan anak; dan 3) Kepada penelitian selanjutnya, diharapkan dapat mengevaluasi kegiatan-kegiatan pelaksanaan Program BSM-SD yang menggunakan diskresi pelaksanaan program tersebut terkait efektifitas pelaksanaannya. Keberadaan diskresi pelaksanaan program dimungkinkan dapat berakibat kepada penyimpangan dalam pelaksanaan program jika terdapat ketidaksesuaian terhadap tujuan program.

Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik, 2012. *Berita Statistik*. _____: Badan Pusat Statistik No. 45/0 7/Th. XV, 2 Juli 2012
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Jember, 2012. *Kabupaten Jember Dalam Angka*. Jember: Badan Pusat Statistik Kabupaten Jember
- Badan Pusat Statistik Kabupaten Jember, 2011. *Kecamatan Kalisat Dalam Angka*. Jember: Badan Pusat Statistik Kabupaten Jember.
- Direktorat Jenderal Informasi Dan Komunikasi Publik, 2011. *Program Penanggulangan Kemiskinan Kabinet Indonesia Bersatu II*. _____: Kementerian Komunikasi dan Informatika RI
- Direktorat Pembinaan Sekolah Dasar, 2012. *Pedoman Pelaksanaan Pemberian Beasiswa Siswa Miskin Sekolah Dasar (BSM-SD)*. Jakarta: Direktorat Jendral Pendidikan Dasar
- Jones, Charles O. 1991. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Rajawali Pers
- Nawawi, Hadari. 1998. *Metodologi Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: UGM Press
- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- Ridwan. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers
- Soenarko. 2003. *Public Policy: Pengertian Pokok Untuk Memahami dan Analisa Kebijaksanaan Pemerintah*. Surabaya: Airlangga Universiti Press
- Syafaruddin. 2008. *Efektifitas kebijakan pendidikan*. Jakarta: Rineka Cipta
- Sugiyono. 2009. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Wahid, Abdul. 2008. *Pendidikan Versus Kemiskinan*. *Jurnal Nadwa*, 2 (1):83-105.