

**KEBIJAKAN PEMBERIAN BANTUAN DANA DENGAN POLA IMBAL SWADAYA (GOTONG ROYONG) DALAM PEMBANGUNAN SARANA PENDIDIKAN (IMPLEMENTASI ISSUE KEBIJAKAN PUBLIK)**

Oleh :

**Deddy Suhardi**

Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Subang

*email : deddysuhardi58@gmail.com*

**ABSTRAK**

Sering kita mendengar dan membaca atas perkataan atau tulisan tentang istilah kebijakan atau kebijaksanaan, pada umumnya kata kebijakan ini terkait dengan aktivitas lembaga pemerintahan, dan biasanya pula kebijaksanaan ini timbul atau ditimbulkan oleh permasalahan yang dihadapi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara baik yang menyangkut sosial, ekonomi maupun politik. Seperti, misalnya Pemerintah mengeluarkan kebijakan tentang pelayanan kesehatan bagi yang miskin dengan dikeluarkannya ”jaminan kesehatan masyarakat miskin” (jamkesmas), ini merupakan kebijakan yang menyangkut sosial. Kebijakan subsidi BBM melalui bantuan langsung tunai (blt) merupakan kebijakan ekonomi. Pengaturan mengenai kepartaian atau tata cara perhitungan suara dalam Pemilu merupakan kebijakan politik; namun untuk kebijakan politik ini akan menyangkut lebih luas, karena kebijakan apapun baik kabijakan sosial maupun ekonomi pada dasarnya sering dikaitkan dengan kepentingan politik, yang ujung-ujungnya disebut pula sebagai kebijakan politik pemerintah.

Masih banyak lagi kebijakan-kebijakan lainnya yang dikeluarkan pemerintah dalam menangani permasalahan, bahkan pemerintah tidak melakukan apapun juga disebut sebagai kebijakan, misalnya kebijakan menaikkan BBM yang diakibatkan oleh harga minyak dunia yang naik, yang kemudian harga turun lagi, untuk beberapa waktu pemerintah tidak melakukan penurunan atau tidak melakukan tindakan apapun, itu merupakan suatu kebijakan pula.

Demikian pula dilingkungan regional dalam hal ini pemerintahan daerah, banyak kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan atau penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, termasuk didalamnya juga menyangkut sosial, ekonomi, dan politik. Salah satu kebijakan yang diangkat dalam tulisan ini adalah mengenai kebijakan dalam pembangunan sarana prasarana pendidikan, yaitu kebijakan dalam penyaluran bantuan dana dengan pola **imbal swadaya** atau **gotong royong**. Kebijakan yang dimaksudkan disini adalah bahwa bantuan dana yang diberikan kepada tingkat pemerintah bawah (Desa atau Kelurahan) dengan suatu persyaratan menyediakan sumberdaya pendukung baik berupa dana, material, tenaga kerja yang diperoleh dari hasil sumbangan masyarakat di lingkungan desa/lurah tersebut; sehingga dana bantuan tersebut hanya bersifat **Matching Budget (pencocokkan anggaran)** dalam

rangka memenuhi kekurangan atas dana yang terkumpul dimasyarakat sebagai hasil imbal swadaya (return self) yang merupakan kekuatan dan kemampuan masyarakat itu sendiri sebagai upaya mendorong kemandirian dalam memenuhi kebutuhannya.

Dengan kebijakan bantuan dana dengan pola imbal swadaya ini, diharapkan mencapai tujuan sebagai berikut : (i). Terdapat nilai tambah dari kuantitas maupun kualitas pembangunan sarana pendidikan khususnya SD, karena pembangunan/rehabilitasi dilaksanakan oleh masyarakat sendiri; (ii). Biaya lebih efisien, artinya pemerintah daerah pengeluaran pemerintah dalam pembangunan/rehabilitasi hanya dibawah 50% yang seharusnya dikeluarkan apabila dengan cara kontrak pihak pemborong atau pengusaha kontruksi ; dan (iii). Yang penting memberi dorongan kesadaran kepada masyarakat tentang partisipasi dan tanggungjawab di dalam pembangunan.

Kata kunci : Kebijakan, bantuan dana sarana prasarana pendidikan melalui pola imbal swadaya/gotong royong.

#### **ABSTRACT**

*Often we hear and read the words or writings about the term policy or policy, in general this word policy is related to the activities of government institutions, and usually this policy arises or is caused by problems faced in national and state life both socially, economically and political. Like, for example the Government issued a policy on health services for the poor with the issuance of "health insurance for the poor" (jamkesmas), this is a policy that concerns social. The fuel subsidy policy through direct cash assistance (BLT) is an economic policy. Arrangements regarding parties or procedures for vote counting in elections are political policy; but for this political policy will be more broadly related, because any policy both social and economic policy is basically often associated with political interests, which in the end is also referred to as government political policy.*

*There are many other policies issued by the government in dealing with problems, even the government does not do anything also called a policy, for example the policy of increasing fuel prices caused by rising world oil prices, which then prices go down again, for some time the government has not made a decrease or do not take any action, it is also a policy.*

*Likewise in the regional environment in this case the regional government, many policies issued by the regional government in the context of implementing or implementing government and development, including also related to social, economic, and political. One of the policies raised in this paper is regarding policies in the construction of educational infrastructure, namely policies in channeling aid with a pattern of self-help or mutual assistance. The intended policy here is that the financial assistance provided to the lower level of government (village or kelurahan) with a requirement to provide supporting resources in the form of funds, materials, labor obtained from community contributions in the village / lurah; so that the assistance fund is only a Matching Budget in order to meet the lack of funds collected in the community as a result of*

*self-return (return self) which is the strength and ability of the community itself as an effort to encourage independence in meeting their needs.*

*With this funding assistance policy with this self-help pattern, it is expected to achieve the following objectives: (i). There is added value from the quantity and quality of the construction of educational facilities especially elementary schools, because the development / rehabilitation is carried out by the community itself; (ii). The cost is more efficient, meaning that the regional government expenditure in development / rehabilitation is only under 50% which should be spent if by contract contractor or construction entrepreneur; and (iii). The important thing is to give awareness to the community about participation and responsibility in development.*

*Keywords: Policy, funding assistance for educational infrastructure through self-help / mutual cooperation patterns.*

## **PENDAHULUAN**

Mencuatnya program Desa Mandiri di berbagai Kabupaten/Daerah termasuk Kabupaten Subang maupun program Pemerintah Pusat tentang Desa Mandiri mulai dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan, Desa Mandiri Energi, Desa Mandiri Pangan dan lain sebagainya, mengingatkan saya pada tahun 2003/2004 untuk pertama kali Pemerintah Kabupaten Subang meluncurkan Dana Perimbangan Desa/Kelurahan (DPD/K), sebagai bagian dari kebijakan desentralisasi keuangan dari Pemerintah Daerah ke tingkat Pemerintah yang lebih rendah yaitu Pemerintahan Desa.

Seperti halnya Pemerintah Pusat tujuan desentralisasi yang diberikan pada tingkat Pemerintah Daerah salah satu tujuannya adalah dalam rangka “pemberdayaan” dan “kemandirian” pemerintah daerah, maka demikian juga pemberian desentralisasi keuangan Pemerintah Daerah Subang kepada Pemerintah Desa di seluruh lingkungan Pemerintahan Daerah Kabupaten Subang, dengan tujuan untuk memberikan “pemberdayaan” kepada Pemerintah Desa yang pada

akhirnya untuk mewujudkan “kemandirian”.

Pada penulisan ini tidak membahas seluruh jenis Dana Perimbangan Desa/Kelurahan, tetapi khusus bagian dana untuk bidang pendidikan, karena bidang pendidikan inilah merupakan salah satu factor yang melatarbelakangi kebijakan Perimbangan Keuangan Desa dengan cara “imbal swadaya” atau gotong royong .

Penulisan ini bersifat kajian berupa analisa di dalam pemecahan masalah di bidang sarana pendidikan khususnya Pembangunan Gedung Sekolah Dasar Negeri di lingkungan Pemerintahan Subang, yang selama ini selalu tidak selesai. Kajian dilakukan berdasarkan data empirik yang dikumpulkan dari laporan-laporan maupun hasil rapat-rapat Dinas yang memunculkan isu-isu permasalahan tersebut, sehingga akhirnya tersusun tulisan ini dengan judul “Implemetasi Isu Kebijakan ( Kebijakan Pemberian bantuan dana dengan pola imbal swadaya atau Gotong royong dalam Pembangunan Sarana Pendidikan di Kabupaten Subang melalui Dana Perimbangan Desa/Kelurahan)”.

Hasil analisa dari kebijakan ini diharapkan dapat menghasilkan kinerja sebagai berikut: (i). Terdapat nilai tambah dari kuantitas maupun kualitas pembangunan sarana pendidikan khususnya SD; (ii). Biaya lebih efisien; dan (iii). Yang penting memberi kesadaran kepada masyarakat tentang partisipasi dan tanggungjawab di dalam pembangunan. Oleh karena itu penulis memberikan rekomendasi sebagai berikut :

- (1). Pembangunan sarana pendidikan melalui imbal swadaya atau gotong royong tidak bisa ditunda lagi, sebagai hakekat otonomi daerah dalam memperdayakan masyarakat.
- (2). Diserahkan secara total, rencana, pembiayaan, pelaksanaan dan pengendalian oleh masyarakat, sebagai obyek dan subyek pembangunan.
- (3). Dilakukan pemantauan dan evaluasi yang melibatkan seluruh komponen masyarakat, lembaga terkait dan fungsional.
- (4). Mengantisipasi kemungkinan kerawanan penyelewengan dan kolusi pada tingkat desa/kelurahan, tingkat Kabupaten, tingkat teknis, dan mungkin pula di masyarakat itu sendiri.

## PEMBAHASAN

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dengan demikian apa yang dimaksud dengan kebijakan atau kebijaksanaan ? kiranya definisi kebijakan atau kebijaksanaan yang cocok dengan uraian tersebut di atas, penulis kutip dari Thomas R Dye (Solichin. 1997 : 4) yang menyatakan , bahwa ”kebijaksanaan ialah pilihan **tindakan** apapun yang dilakukan atau tidak ingin dilakukan oleh pemerintah”. Menurut Solichin (1997 : 4) definisi tersebut sekalipun

cukup akurat , namun sebenarnya tidak cukup memadai untuk mendeskripsikan kebijaksanaan negara atau pemerintah, sebab kemungkinan terdapat perbedaan yang cukup besar antara apa yang dilakukan oleh pemerintah dengan apa yang senyatanya mereka lakukan, dan selain itu dengan definisi ini akan cenderung masalah-masalah tertentu yang bukan kebijaksanaan dianggap sebagai masalah kebijaksanaan, seperti misalnya pengangkatan pegawai atau pemberian ijin. Untuk itu Solichin (1997 : 4,5) mengutip definisi kebijaksanaan dari Chief J.O. Udoji yang menyatakan, bahwa kebijaksanaan negara sebagai ”*suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada suatu **tujuan tertentu** yang diarahkan pada suatu **masalah** atau sekelompok masalah tertentu yang saling berkaitan yang **mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat**”.* Dan dari W.I. Jenkins, menyatakan: ” *kebijaksanaan merupakan serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang **aktor politik** atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari aktor politik tersebut.*” Kemudian dikutip dari Carl Friedrich yang menyatakan., bahwa:” *kebijaksanaan ialah suatu tindakan yang **mengarah pada suatu tujuan** yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya **hambatan-hambatan** tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk*

*mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.”*

Sedangkan Irfan Islamy (1997 : 17) mengutip dari James E. Ander, yang menyatakan bahwa : ” *Kebijaksanaan merupakan serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.”* . Dari Amara Raksasataya (Irfan Islamy, 1997 : 17), mengemukakan bahwa :” Kebijakan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan, oleh karena itu suatu kebijaksanaan memuat 3 (tiga) elemen sebagai berikut :

1. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai,
2. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan,
3. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi.

Dengan demikian dari beberapa definisi tersebut di atas, tampak bahwa dalam kebijaksanaan terdapat unsur-unsur sebagai berikut :

1. Adanya tindakan atau tidak dilakukannya tindakan,
2. Adanya tujuan tertentu atau adanya permasalahan atau hambatan,
3. Adanya serangkaian keputusan,
4. adanya kewenangan dari aktor atau sekelompok aktor politik yang melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan,
5. Akan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Dari unsur-unsur tersebut menjelaskan kepada kita setiap kebijaksanaan akan dilatarbelakangi

oleh adanya permasalahan atau hambatan atau ada tujuan tertentu yang ingin dicapai, yang pada akhirnya akan mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat; pengaruh tersebut bisa positif atau mungkin negatif.

Isu Kebijakan Bantuan dana dengan pola imbal swadaya. Akibat suatu kebijaksanaan dapat mempengaruhi kepada sebagian besar masyarakat, maka biasanya suatu kebijaksanaan baik sebelum dibuat hanya baru wacana saja, atau dalam proses maupun kebijaksanaan tersebut sudah jadi, sering menjadi pembicaraan atau perdebatan yang ramai, kadang juga menimbulkan kontroversi antara yang pro dan kontra, terutama apabila terjadi gagalnya kebijakan tertentu dalam upaya mengatasi suatu masalah pada suatu tingkat yang dianggap akan memuaskan; atau mungkin pada situasi lain, awal dimulainya proses pembuatan kebijakan publik juga bisa berlangsung karena adanya masalah tertentu yang sudah sekian lama dipersepsikan sebagai ”belum pernah tersentuh atau ditanggulangi” lewat kebijakan pemerintah yang menimbulkan tingkat perhatian tertentu. Kondisi seperti ini disebut sebagai ”isu kebijakan”. Solichin (1997 : 36) mengemukakan pada intinya isu kebijakan lazim muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah dan akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan itu sendiri; secara singkat, timbulnya isu kebijakan publik terutama karena telah terjadi ”konflik atau perbedaan persepsional” diantara para aktor atas suatu situasi problematik yang

dihadapi oleh masyarakat pada suatu waktu tertentu.

Ermaya (1994 : 8) mengemukakan bahwa dalam realitasnya suatu isu kebijakan tidak hanya "tercipta atau terjadi begitu saja". Penciptaan suatu isu mendramatisir-nya, meminta perhatian untuk itu, menekan pemerintah untuk melakukan sesuatu yang berhubungan dengan hal tersebut, adalah taktik politik yang diarahkan untuk mempengaruhi individu, kelompok kepentingan yang terorganisir, organisasi perencanaan kebijaksanaan, calon-calon dan eks pejabat politik dan mass media; yang keseluruhannya merupakan taktik "agenda setting"

Memang dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, tak pernah ada masyarakat yang bebas dari isu. Dalam masyarakat politik mana pun, isu publik itu tidak pernah berhenti, isu terus berkembang secara dinamik, seirama dengan tingkat perkembangan masyarakat, budaya politik yang berlaku, dan karakter sistem politiknya. Seperti halnya yang akan dikemukakan dalam tulisan ini, tentang "***Kebijakan pemberian bantuan dana dengan pola imbal swadaya (gotong royong) dalam pembangunan sarana pendidikan***" penulis anggap sebagai suatu "implementasi isu kebijakan publik", karena ternyata ide atau gagasan kebijakan tersebut awalnya tidak begitu saja diterima, cukup banyak tantangan dan kecurigaan baik dari aktor-aktor politik maupun dari lingkungan pengusaha kontraktor serta dari masyarakat itu sendiri. Namun karena isu ini memenuhi salah satu kriteria, yaitu "isu tersebut manjangkau dampak yang amat luas" (Solichin, 1997 : 40)

dan merupakan suatu kebijakan desentralisasi di bidang keuangan kepada tingkat Desa/Kelurahan, maka isu tersebut diterima menjadi suatu kebijakan, dan bahkan terus berlanjut pada tahun-tahun berikutnya.

Kenapa "bantuan dana dengan pola imbal swadaya" ini menjadi isu kebijakan?, karena kebijakan ini menyangkut :

***Pertama*** , akan adanya bantuan dana yang besar mengalir ke desa-desa. Aliran dana ke Pemerintahan Desa ini sebagai bagian pelimpahan kewenangan di bidang keuangan (desentralisasi keuangan);

***Kedua***, bantuan dana tersebut dengan cara imbal swadaya. Imbal swadaya dimaksudkan adalah bahwa masyarakat atau desa yang mendapat bantuan pembangunan atau rehab SD, sebagai imbalannya (dan memang bantuan dana hanya Rp 45 jt, tidak akan cukup !) maka masyarakat Desa yang bersangkutan harus dapat menanggulangi kekurangannya, atau dengan kata lain dana yang terbatas itu, masyarakat melalui swadaya (kekuatan/kemampuan sendiri) harus dapat membangun atau merehab lebih dari satu lokal/ruang kelas SD atau kalau tidak dapat menambah ruang kelas, dapat pula dibangun seperti ruang guru, MCK, pemagaran dan pemberesan halaman; bagi masyarakat itu sendiri yang penting adalah adanya rasa tanggungjawab masyarakat terhadap pembangunan maupun pemeliharaan SD diwilayahnya. Dengan demikian cara tersebut dapat menanamkan nilai-nilai budaya modern, seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, sikap bertanggung jawab yang merupakan bagian pokok dari upaya

pemberdayaan. (Gunawan Sumodiningrat; 1999 : 16) **Ketiga**, secara ekonomis menguntungkan bagi penyerapan tenaga kerja di masyarakat yang bersangkutan; meskipun bagi beberapa pihak yang berusaha dibidang kontraktor merasa diambil garapan usahanya, karena pembangunan/rehabilitasi SD dilakukan oleh masyarakat sendiri, dan; yang

**Keempat**, secara politis menguntungkan dan bermamfaat bagi individu atau kelompok elite politik tertentu dalam mempertahankan kekuasaan dan kepentingan politiknya.

Perumusan Kebijakan pemberian Bantuan Dana dengan Pola Imbal Swadaya dalam Pembangunan Sarana dan Prasarana Pendidikan

Wacana Desentralisasi keuangan kepada Desa/kelurahan telah penulis usulkan kepada Bupati lama (periode 1998 -2003) sekitar tahun 2002/2003, namun pada saat itu beliau dengan alasan tertentu tidak berkenan. Kemudian pada saat Bupati baru (periode 2003 – 2008) berkenan atas usulan "bantuan dana dengan pola imbal swadaya untuk sarana prasarana pendidikan yang dilimpahkan kepada Desa/Kelurahan melalui Dana Perimbangan Desa/Kelurahan (DPD/K) atau Bantuan Keuangan Desa/Kelurahan (BKUD/K)". Oleh karena itu, kebijakan imbal swadaya ini telah direncanakan 2 - 3 tahun menjelang pelaksanaannya pada tahun 2004. Adapun yang menjadi latar belakang usulan tersebut adalah permasalahan yang dihadapi dibidang pendidikan, antara lain : (1). Banyaknya Sarana prasarana pendidikan yang rusak, (2).

Perbaikan atas sarana prasarana pendidikan tidak pernah selalu selesai atau tuntas, tiap tahun kerusakan selalu bertambah, (3). Dana pembangunan sarana prasarana pendidikan selalu kurang atau terbatas.

Masalah sarana prasarana pendidikan sudah menjadi isu dan merupakan kritikan dari masyarakat atas sejauhmana perhatian pemerintah terhadap bidang pendidikan, sekaligus juga terkait dengan pencapaian Indek Pembangunan Manusia (IPM) dimana bidang pendidikan merupakan salah satu sasaran utamanya , dengan demikian untuk menanggulangi permasalahan tersebut harus menjadi kebijakan pemerintah atau dengan kata lain sudah cukup rasional untuk dibuat kebijakan dalam mengatasinya. Rasionalnya suatu kebijakan menurut Yahezkel Dror (Irfan Islamy, 1997 : 50) ketika akan dibuat, maka pembuat kebijakan harus mengetahui dan merumuskan hal-hal sebagai berikut :

1. Mengetahui semua nilai-nilai utama yang ada pada masyarakat,
2. Mengetahui semua alternatif-alternatif kebijakan yang tersedia
3. Mengetahui semua konsekuensi-konsekuensi dari setiap alternatif kebijakan,
4. Menghitung rasio antara tujuan dan nilai-nilai sosial yang dikorbankan bagi setiap alternatif kebijakan
5. Memilih alternatif kebijakan yang paling efisien.

Sedangkan William N. Dann (1998 :34) mengemukakan bahwa didalam merumuskan kebijakan

khususnya di dalam bentuk perumusan paper isu kebijakan, umumnya dihadapkan kepada sejumlah pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut :

- Dengan cara apa masalah kebijakan dapat dirumuskan ?
- Seberapa besar lingkup dan kerumitan masalah ?
- Seberapa jauh masalah tersebut memerlukan aksi publik ?
- Jika tak ada aksi yang dilakukan, bagaimana masalah tersebut berubah dalam beberapa bulan atau tahun mendatang ?
- Apakah unit-unit pemerintah lain telah menangani masalah tersebut ? Jika begitu, apa hasilnya ?
- Tujuan dan sasaran apa yang perlu diupayakan untuk memecahkan masalah ?
- Alternatif-alternatif kebijakan apa yang tersedia untuk mencapai tujuan atau sasaran tersebut ?
- Kriteria apa yang harus digunakan untuk mengevaluasi kinerja alternatif tersebut ?
- Alternatif apa yang harus diambil dan diimplementasikan ?
- Badan mana yang harus bertanggungjawab dalam implementasi kebijakan ?
- Bagaimana kebijakan dimonitor dan dievaluasi ?

Menurut Thomas R. Dye dan Jones (Ermaya, 1994 :1) proses perumusan tersebut merupakan sebagai “analisis proses” dalam perumusan kebijaksanaan. Dengan analisis ini disamping untuk menjelaskan saling

keterkaitan antara lingkungan sistem politik dan kebijaksanaan negara, sekaligus juga bisa memahami apa yang berlangsung dalam sistem politik itu sendiri, atau istilahnya sebagai “Black Box”

Dengan mengetahui perumusan disertai pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas, selanjutnya W.N Dann mengemukakan 5 (lima) prosedur di dalam menganalisa kebijakan, yaitu antara lain :

1. Perumusan masalah (definisi), menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah.
2. Peramalan (prediksi), menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk tidak melakukan sesuatu.
3. Rekomendasi (Preskripsi), menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan relatif dari konsekuensi di masa depan dari suatu pemecahan masalah.
4. Pemantauan (deskripsi), menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.
5. Evaluasi, menyediakan informasi mengenai nilai atau kegunaan dari konsekuensi pemecahan masalah.

Tidak jauh berbeda dengan Dann, Ermaya (1994 : 2) mengemukakan tahapan dari proses perumusan kebijakan sebagai berikut :



- 1). Identifikasi masalah tentang kebijakan melalui permintaan public terhadap aksi pemerintah
- 2). Formulasi masalah dalam bentuk proposal,
- 3). Legitimasi, yaitu pengesahan proposal yang diusulkan oleh pihak yang berkepentingan
- 4). Implementasi, yaitu pelaksanaan kebijaksanaan tersebut oleh organisasi terkait,
- 5). Evaluasi atas pelaksanaan kebijaksanaan tersebut baik oleh pangawas internal maupun dari luar.

Dari uraian beberapa pendapat tersebut di atas, tampak perumusan kebijakan sebagai suatu pemecahan masalah; Dan umumnya para penganjur model pemecahan masalah pada dasarnya sama, dimulai dengan membuat definisi masalah, kemudian menggunakan berbagai teknik pemikiran berlainan (divergent) untuk mencari solusi yang mungkin sebelum menggunakan pemikiran yang sama (konvergen) untuk menentukan pemecahan terbaik, menerapkannya, dan menguji efektivitasnya (Graham Wilson, 1993 : 142)

Implementasi Kebijakan Pemberian Bantuan Dana dengan Pola Imbal Swadaya dalam Pembangunan Sarana dan Prasarana Pendidikan.

Berdasarkan rumusan dan prosedur kebijakan tersebut diatas, selanjutnya penulis mencoba merumuskan kebijakan tentang imbal swadaya dengan langkah-langkah yang menjadi elemen-elemen dalam menyusun isu kebijakan (W.N.Dunn, 1998 : 641) sebagai berikut :

1. Mendeskripsikan situasi masalah dan menguraikan hasil sebelum usaha pemecahan masalah sebagai latar belakang dari penulisan ini, sebagaimana penulis implementasikan sebagai berikut :

## I. LATAR BELAKANG MASALAH

### A. Deskripsi Situasi Masalah

Kondisi IPM (Indeks Pembangunan Manusia) Kabupaten Subang yang rendah disebabkan oleh berbagai faktor, salah satu diantaranya adalah karena kurang ketersediaan sarana ruang sekolah sebagai sarana utama pendidikan.

Usia sekolah dan yang lulus SD/MI setiap tahun mengalami peningkatan yang cukup signifikan, di sisi lain dilaporkan banyak ruang sekolah yang kondisinya sudah rusak berat bahkan sudah ada yang ambruk. Menurut data tahun 2004 dari 5,571 ruang kelas (RK) SD/MI negeri dan swasta yang ada di Kabupaten Subang hanya 2.101 ruang kelas SD/MI yang berada dalam kondisi baik, sisanya 1.376 ruang kelas dalam kondisi rusak ringan dan 2.094 ruang kelas dalam kondisi rusak berat. Kondisi tersebut bukan saja terjadi pada SD/MI, tetapi juga SLTP/MTs dan SLTA/MA. Kondisi bangunan SLTP/MA dari sebanyak 518 RK dalam keadaan sedang atau rusak sebanyak 148 RK.

Berdasarkan kebijakan Pemerintah Kabupaten Subang bidang pendidikan sebagai salah satu prioritas (dari 4 prioritas pembangunan yaitu Pendidikan, Kesehatan, Pemberdayaan Ekonomi dan Infrastruktur) dianggarkan setiap tahun antara 10% sampai dengan 15% dari jumlah anggaran Pembangunan atau 5% dari total APBD Kabupaten Subang, sehingga anggaran pendidikan setiap tahun disediakan hanya sekitar Rp. 15 Milyar s/d Rp. 20 Milyar. Dari jumlah tersebut 30% sampai 50% atau Rp. 7,5 Milyar sampai Rp. 10 Milyar untuk sarana fisik sekolah, diantaranya dibagi untuk ruang kelas SD kurang lebih Rp. 5 milyar, dan untuk ruang kelas SLTP/ SLTA kurang lebih Rp. 2,5 Milyar. Jumlah Anggaran untuk pembangunan sarana pendidikan tersebut, terutama untuk SD selalu meningkat setiap tahunnya, bahkan untuk tahun anggaran 2004 anggaran untuk SD hampir mencapai lebih Rp. 11,5 Milyar. Akan tetapi permasalahan yang terjadi adalah jumlah anggaran tersebut selalu tidak cukup dan hasilnya pun tidak signifikan, bahkan setiap tahun terjadi bangunan SD yang semula rusak sedang, makin banyak yang rusak berat.

Permasalahan tersebut dapat ditinjau dari beberapa penyebab, yaitu :

1. Tidak tersedianya data akurat dari jumlah ruang kelas, baik SD/MI. SLTP dan SLTA, baru pada tahun anggaran dilakukan sensus tentang kondisi sekolah atau ruang kelas, yang diklasifikasi pada ruang kelas yang baik, rusak sedang dan rusak berat.
2. Keberanian di dalam pengambilan keputusan. Tiga tahun yang lalu pernah disarankan bahwa di dalam pembangunan sarana pendidikan sebaiknya diberikan kepada masyarakat, melalui Imbal Swadaya, dengan mencontoh kepada proyek dari pemerintah pusat, yaitu pembangunan sarana pendidikan dengan sumber dana dari Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Basic Education Program (BEP).
3. Peraturan yang berlaku saat itu, yaitu Kepres No. 16 Tahun 2000 tentang Pengadaan Barang dan Jasa, belum diatur cara-cara Imbal Swadaya.
4. Adanya kecenderungan ketidak setujuan dari kalangan tertentu baik yang bersifat ekonomi maupun politik.
5. Pelaksanaan dari pembangunan sarana pendidikan yang dilakukan oleh kontraktor cenderung dibagi rata kepada kontraktor yang ada, sehingga dengan anggaran yang terbatas nilai proyek rata-rata Rp. 50 juta dan paling tinggi Rp. 100 juta, hasilnya sarana pendidikan yang dibangun/direhab hanya sedikit.

#### **B. Hasil sebelum Usaha Pemecahan Masalah**

Dari data Tahun Anggaran 2004 jumlah anggaran untuk bangunan SD mengalami kenaikan, semula rata-rata 3 tahun (2000 s/d 2003) sebesar Rp. 7 Milyar menjadi Rp. 11,5 Milyar Tahun 2004, diantaranya diatur sebagai berikut :

1. Rp. 3,5 Milyar direncanakan untuk rehab SD/MI sebanyak 60 unit sekolah (di dalamnya 2 atau lebih ruang kelas yang dapat dibangun/direhab), nilai rehab antara Rp. 30 Juta s/d Rp. 50 Juta per SD, dilakukan dengan Imbal Swadaya melalui Desa/Kelurahan diharapkan menghasilkan 85 unit sekolah (di dalamnya 2 atau lebih ruang kelas), sehingga terdapat nilai tambah 20 unit sekolah (di dalamnya 2 atau lebih ruang kelas) dan 5 ruang kelas dianggap tidak selesai.
2. Rp. 3,2 Milyar untuk rehab dan rusak berat sebanyak 50 buah, nilai antara Rp. 50 Juta s/d Rp. 100 Juta, dilakukan oleh Komite Sekolah dan Dewan Sekolah. Menghasilkan kualitas bangunan yang cukup baik.
3. Sisanya sebesar Rp. 4,8 Milyar untuk rehab, rusak sedang dan rusak berat sebanyak 50 buah, dengan nilai antara Rp. 80 Juta s/d Rp. 150 Juta per SD, dilakukan oleh 50 Kontraktor.

Adapun untuk gedung SLTP dan SLTA sebesar Rp. 2,5 Milyar untuk 7 Ruang Kelas Baru yang dilakukan oleh Kontraktor, dan 11 buah rehab dilakukan oleh Komite Sekolah.

Dari uraian tersebut di atas, dengan anggaran Rp. 11,5 Milyar menghasilkan gedung yang direhab maupun dibangun sebanyak 180 unit SD/MI (130 unit SD/MI dilaksanakan dengan Imbal Swadaya dan oleh Komite/Dewan Sekolah), dan dengan anggaran Rp. 2,5 milyar terbangun dan direhab sebanyak 18 buah SLTP/SLTA.

2. Lingkup dan ragam masalah yang terdiri dari atas penilaian kinerja kebijakan masa lalu, melihat pentingnya situasi masalah dan mendorong kebutuhan untuk analisis, yang penulis implementasikan sebagai berikut :

## **II. LINGKUP DAN RAGAM MASALAH**

### **A. Penilaian Kinerja Kebijakan Masa Lalu**

Tiga tahun sebelumnya saya pernah memberikan saran kepada Bupati di dalam anggaran untuk pembangunan sekolah khususnya SD/MI sebaiknya diimbal-swadayakan dengan mencontohkan proyek dari Pemerintah Pusat, seperti Dana Alokasi Khusus (DAK) dan BEP (Basic Education Program) untuk sarana pendidikan yang disyaratkan pelaksanaannya melalui Komite atau Dewan Sekolah, namun mungkin karena menjaga citra hubungan baik dengan pihak tertentu, tampaknya ragu untuk dilaksanakan dan memang tidak dilaksanakan. Jadi rehab, pembangunan ruang kelas/ruang kelas baru SD, SLTP dan SLTA dilakukan melalui kontraktor, kecuali sumber DAK dan BEP yang dilakukan oleh Komite atau Dewan Sekolah. Maka hasilnya adalah sebagai berikut :

1. Tiap Tahun selama 3 tahun tersebut, tidak lebih dari 100 unit SD yang dibangun atau direhab, apalagi untuk pembangunan SLTP/SLTA kurang dari 20 buah
2. Dari aspek kualitas pekerjaan, rata-rata belum memenuhi standar.
3. Tidak adanya pemerataan pada setiap wilayah desa.
4. Tidak tumbuhnya partisipasi masyarakat.
5. Makin besarnya peralihan kondisi bangunan dari sedang ke rusak (seperti peribahasa "hilang satu, tumbuh seribu")

Kemudian pada Tahun Anggaran 2004, dengan penggantian Kepala Daerah, dengan keberaniannya Bupati baru ini mencoba pembangunan sekolah melalui Imbal Swadaya dan melalui Komite/Dewan Sekolah dengan nilai sebesar Rp. 6,7 Milyar, hasilnya sebagai berikut :

1. Terdapat nilai tambah dari pembangunan, misalnya dalam rencana anggaran biaya rehab atau membangun untuk satu, dua ruang kelas ternyata menghasilkan lebih dari dua atau tiga ruang kelas, bahkan ada yang dapat memperbaiki WC atau sarana lainnya.
2. Menumbuhkan partisipasi dan respon antusiasnya dalam program ini.
3. Menumbuhkan rasa tanggung jawab di dalam kualitas dan pemeliharaan hasil pembangunan.

## B. Pentingnya Situasi Masalah

Ketika awal brifing staf Bupati baru melontarkan pertanyaan : "kenapa pembangunan sarana pendidikan tidak pernah selesai, dalam arti tidak pernah menghasilkan, baik kuantitas maupun kualitas secara signifikan, padahal dana disediakan untuk sarana ini berjumlah antara Rp. 5 Milyar s/d Rp. 7,5 Milyar". Pernyataan Bupati tersebut mendapat tanggapan, yang kemudian dibicarakan dengan unit kerja terkait di bawah koordinasi Bapeda, kesimpulan dari permasalahan yang didapat adalah sebagai berikut :

1. Kesalahan dalam survey pendahuluan tentang sekolah yang akan dibangun atau direhab, dengan data laporan yang tidak benar atau tidak lengkap. Pada saat survey berlangsung hanya berhubungan dengan Kepala Desa atau Camat, sedangkan masyarakat tidak dilibatkan. Akibatnya tidak terdeteksinya kondisi yang sebenarnya, terjadi tiap tahun masih banyaknya atau makin bertambahnya kondisi sekolah yang rusak berat.
2. Keterlibatan masyarakat yang kurang atau tidak peduli, mengakibat-kan kurangnya partisipasi masyarakat (tidak peduli).
3. Anggaran terbatas, yang kemudian dikontrakkan dengan nilai Rp.50 Juta s/d Rp. 100 Juta, dibagikan secara merata kepada kontraktor yang ada. Akibatnya tidak terjaminnya kuantitas maupun kualitas pekerjaan.

Hasil pembicaraan atau rapat tersebut dibicarakan dalam brifing staf dengan Bupati, kemudian diputuskan oleh Bupati sebagai berikut :

1. Diadakan pendataan kembali secara menyeluruh di bidang pendidikan, termasuk didalamnya data kondisi sarana gedung sekolah, istilahnya sebagai sensus bidang pendidikan.
2. Pada Tahun 2004 diuji cobakan pembangunan sarana pendidikan di Imbalswadayakan sebesar Rp. 3,5 Milyar, dan Rp. 3,2 Milyar melalui Komite atau Dewan Sekolah, dengan harapan adanya keterlibatan dan tanggung jawab masyarakat.
3. Untuk mengatasi permasalahan lain, berupa komplain dari pihak-pihak kontraktor atau dari

asosiasi/gabungan pengusaha kontraktor disediakan anggaran sebesar Rp. 4,8 Milyar.

4. Imbal Swadaya diistilahkan dan untuk disosialisasikan sebagai pembangunan berbasis Gotong Royong. Slogan yang disampaikan kepada masyarakat yaitu : "Rakyat Subang *Gotong Royong*, Subang *Majuul'*".

## C. Kebutuhan Untuk Analisis

Permasalahan-permasalahan yang timbul sebagai hasil pe-mantauan dan evaluasi, perlu lebih lanjut dianalisis, manfaatnya adalah untuk mengetahui apa penyebab masalah, sehingga dapat dicarikan pemecahan masalahnya. Sebagaimana diuraikan di atas bahwa permasalahannya adalah belum efisien dan efektifnya pelaksanaan pembangunan, sehingga tidak menghasilkan kuantitas dan kualitas pembangunan sekolah.

Analisis dilakukan adalah dengan membandingkan pekerjaan pembangunan yang dilakukan oleh kontraktor dengan oleh masyarakat, Komite/Dewan Sekolah. Misalnya seorang kontraktor diberikan pekerjaan rehab SD senilai Rp. 50 Juta, maka nilai yang terkandung dalam bangunan tersebut hanyalah 60% s/d 75 % sudah dikatakan bagus, karena sisanya 40% atau 25% merupakan keuntungan dan pajak serta biaya administrasi.

Sedangkan masalah ketidakpedulian masyarakat di dalam sarana pendidikan, mungkin diperlukan analisis yang cukup luas, karena dipengaruhi oleh berbagai factor, baik kondisi ekonomi, sosial atau mungkin aspek psikologis dari masyarakat terhadap pemerintah.

3. Pernyataan masalah, yang menguraikan definisi utama, pelaku utama, tujuan dan sasaran, ukuran efektivitas dan solusi yang tersedia, yang penulis implementasikan sebagai berikut :

## III. PERNYATAAN MASALAH

### A. Definisi Masalah

Berdasarkan uraian-uraian pada Bab terdahulu, kiranya dapat dikemukakan permasalahan-permasalahan yang terjadi di dalam penanganan pembangunan sarana pendidikan, yang apabila dirangkaikan merupakan suatu pohon masalah, yaitu antara lain sebagai berikut :

1. Pelaksanaan pembangunan yang kurang baik, mulai dari survey data, bagaimana memprioritaskan, tidak efisien dan efektif; serta disebabkan pula ada unsur tekanan atau pressure politik atau kepentingan.

2. Ketidakpedulian masyarakat dalam partisipasi dan tanggung jawab terhadap pemabangunan sarana pendidikan; yang disebabkan pula kondisi ekonomi, social serta psikologis masyarakat terhadap pemerintah.
3. Anggaran yang memang terbatas, yang disebabkan pula tidak fokusnya atau tidak seriusnya pemerintah, banyaknya keperluan yang bukan prioritas serta kepentingan-kepentingan lain yang bersifat politis dan memang tidak efisien.

Akhirnya dari rangkaian rangkaian permasalahan tersebut di atas mengakibatkan *tidak tercapainya kuantitas maupun kualitas* pembangunan sarana pendidikan. Sudah menjadi isu dikalangan pendidikan, bahwa dianggap pemerintah kurang perhatian terhadap sarana pendidikan ini.

### B. Pelaku Utama

Setiap kebijakan tidak terlepas dari pelaku kebijakan, begitu pula masalah tidak terlepas dari pelaku yang membuat masalah atau yang memecahkan masalah, pelaku utama tersebut antara lain :

1. Kepala Daerah atau Bupati, yang merupakan pemutus dari suatu kebijakan.
2. Anggota DPRD, yang menyetujui suatu kebijakan.
3. Lembaga Teknis, yang merupakan pelaksana atau menggarap perumusan kebijakan.
4. Masyarakat, yang merupakan objek kebijakan.
5. Pihak-pihak tertentu, yang mungkin bisa merupakan penghalang atau pendukung kebijakan

Karena kebijakan itu sendiri bisa menimbulkan masalah, sehingga pelaku-pelaku tersebut juga yang menimbulkan masalah.

Tiga pelaku utama, Bupati, Anggota Dewan dan Lembaga Teknis bersama-sama telah mengkaji masalah tersebut, pada Tahun Anggaran 2004 telah disetujui untuk uji coba Imbal Swadaya dalam pembangunan sarana pendidikan dengan nilai anggaran sebesar Rp. 3,2 Milyar dan Rp. 3,5 Milyar melalui Komite/Dewan Sekolah. Kemudian pada Tahun 2005 secara merata seluruh Desa/Kelurahan melaksanakan Imbal Swadaya dengan nilai anggaran Rp. 11,3 Milyar. Rencana ini mendapat sambutan dari masyarakat dengan antusias. Sedangkan pihak-pihak tertentu yang merupakan kelompok yang kurang menyetujui, mungkin akan mendesak Anggota DPRD (terutama Panitia

Anggaran) untuk membatalkan kebijakan tersebut.

### C. Tujuan dan Sasaran

Tujuan yang ingin dicapai adalah bagaimana dapat memperbaiki pelaksanaan pembangunan sarana pendidikan, baik secara kuantitas maupun kualitas, sehingga dapat menampung anak usia sekolah dalam pendidikan dan siswa yang akan melanjutkan ke jenjang yang lebih tinggi. Sedangkan sarana pokok disamping untuk dapat mencapai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Kabupaten Subang yang tinggi di Jawa Barat, juga yang terpenting adalah membangun kesadaran masyarakat dalam berpartisipasi dan bertanggung jawab di dalam pembangunan sarana pendidikan, dan kebijakan ini akan berlanjut pada bidang pembangunan lainnya.

### D. Ukuran Efektifitas

Ukuran efektifitas merupakan ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya. Pemerintah Kabupaten Subang di dalam bidang pendidikan mengharapkan agar anak usia sekolah dapat mengecap pendidikan, apalagi bila dapat mencapai pendidikan yang lebih tinggi. Walaupun bukan satu-satunya factor, pembangunan sarana pendidikan merupakan indicator di dalam menampung atau melanjutkan anak usia sekolah. Jadi ukuran kuantitas dan kualitas dari pembangunan sarana pendidikan yang dilakukan melalui Imbal Swadaya atau Gotong-Royong merupakan ukuran efektifitas. Seperti telah diuraikan di atas, ketika pembangunan sarana pendidikan ini dilakukan oleh kontraktor menghasilkan kurang dari 100 unit sekolah (yang dilakukan kontraktor, unit sekolah identik dengan ruang belajar/kelas yang dapat dibangun/direhab), tetapi ketika dilakukan dengan Imbal Swadaya atau melalui Komite/Dewan Sekolah menghasilkan 130 unit sekolah (di dalamnya 2 atau lebih ruang kelas yang dapat dibangun/direhab).

### E. Solusi Yang Tersedia

Pelaksanaan pembangunan sarana pendidikan melalui Imbal Swadaya atau Gotong-Royong tidaklah mudah dilaksanakan seperti membalik telapak tangan, oleh karena itu untuk memperlancar kebijakan tersebut, maka solusi yang tersedia yang dapat dilaksanakan antara lain sebagai berikut :

1. Anggaran untuk pembangunan sarana pendidikan diserahkan ke Desa/Kelurahan masing-masing, dengan cara ini sekolah mana yang dibangun/direhab ditentukan sendiri oleh masyarakat Desa/Kelurahan.

Terlibatnya partisipasi masyarakat, terdapat nilai tambah dalam hasil pekerjaan, tanggung jawab dalam kualitas pekerjaan dan sekaligus pemeliharannya.

2. Diberikan pelimpahan kewenangan kepada Kecamatan atau Desa/Kelurahan dalam perencanaan, pelaksanaan pembangunan sekaligus kewenangan lain yang dapat mendorong kemandirian Kecamatan atau Desa/Kelurahan itu sendiri.
  3. Terus dilakukan kampanye melalui slogan "rakyat Subang gotong-royong, Subang maju" sebagai upaya menggugah partisipasi dan kepedulian masyarakat dalam pembangunan.
  4. Dibuatkan Petunjuk Teknis atau mekanisme dalam pelaksanaan pembangunan yang melibatkan komponen masyarakat setempat.
  5. Penempatan PNS atau Kontrak Kerja di desa-desa guna memperlancar tugas administratif di desa.
  6. Dilakukan bimbingan dan pengawasan, baik oleh pejabat atau lembaga teknis maupun lembaga fungsional.
  7. Terus dilakukan dengar pendapat dengan Anggota DPRD, sebagai upaya memperoleh dukungan dalam aspek politik maupun penambahan anggaran.
4. Alternatif Kebijakan, yang diawali dengan deskripsi alternatif, kemudian mengadakan perbandingan konsekuensi kebijakan, dan bagaimana dampak ganda dan eksternalitas, serta hambatan dan fisibilitas politik yang akan dihadapi. Yang penulis implementasikan melalui penjabaran sebagai berikut :

#### IV. ALTERNATIF KEBIJAKAN

##### A. Deskripsi Alternatif

Terdapat beberapa alternatif di dalam pelaksanaan pembangunan sarana pendidikan, sama halnya dengan pelaksanaan pembangunan infrastruktur lainnya, diantaranya dapat dilakukan sebagai berikut :

1. Kemitraan dengan swasta (public private partnership) seperti pelaksanaan pembangunan proyek-proyek infrastruktur yang dikontrakkan ke pihak ketiga atau kontraktor, melalui metoda pengadaan barang dan jasa, yaitu tender, penunjukan langsung atau pemilihan langsung.
2. Dikerjakan dengan investor secara Built Operate and Transfer (BOT).

3. Kemitraan dengan Pemerintah Provinsi atau Pusat (Public Partnership), seperti program-program infrastruktur lintas sektoral dari Provinsi dan program bantuan biaya yang lokasi proyeknya berada di Kabupaten Subang, bantuan bencana alam, P2KP dan lain-lain, dimana pelaksanaannya dapat melibatkan pihak swasta dan masyarakat.
4. Kemitraan dengan LSM/NGO'S (NGO'S public partnership), dimana pihak LSM mencari dan pembangunannya, kemudian membangun bersama masyarakat setempat, sedangkan pemerintah memberikan kemudahan melalui fasilitas perijinan.
5. Kemitraan dengan masyarakat yang lebih dikenal dengan pembangunan gotong royong atau Imbal Swadaya, dimana masyarakat ikut memberikan share baik dalam bentuk material, pemikiran, tenaga maupun pembiayaan.

Apabila pelaksanaan pembangunan sarana pendidikan ini dilakukan melalui kontraktor atau bentuk kemitraan lainnya dengan swasta/LSM, sebagaimana telah disinggung dalam uraian di atas adalah mungkin belum bisa diharapkan, disamping dari aspek kuantitas dan kualitas belum terpenuhi, juga sarana lainnya yang penting berupa nilai tambah dan tumbuhnya kesadaran dan tanggung jawab masyarakat di dalam bidang pendidikan terabaikan. Sedangkan dilakukan melalui kemitraan dengan Built Operate and Transfer (BOT) prospeknya masih jauh dan langka apalagi pada bidang pendidikan, dan bila kerjasama dengan Pemerintah Provinsi atau Pusat juga sangat sedikit peluangnya, karena Pemerintah Provinsi/Pusat dengan anggaran yang terbatas, maka bagi daerah harus masuk daftar tunggu yang panjang.

Kemitraan dengan masyarakat melalui Gotong Royong (Imbal Swadaya) adalah lebih memungkinkan, karena disamping efektifitas pembiayaan juga memiliki nilai tambah di dalam rangka partisipasi dan pemberdayaan masyarakat.

##### B. Perbandingan Konsekuensi Kebijakan

Kebijakan pembangunan sarana pendidikan melalui Imbal Swadaya atau Gotong Royong memiliki kelebihan atau nilai tambah bila dibandingkan dengan kebijakan lain, seperti misalnya pelaksanaan pembangunan/rehab sekolah oleh kontraktor, investor, Komite/Dewan Sekolah, ataupun kemitraan

Dari aspek biaya atau anggaran, apabila dengan kontraktor, investor atau kemitraan anggaran atau biaya pembangunan akan terpotong oleh keuntungan, pajak dan biaya administrasi mencapai 25% sampai dengan 40% , sehingga mungkin anggaran konstruksinya hanya 60% sampai 75% saja. Apabila dilakukan oleh Komite/Dewan

Sekolah walaupun mungkin tidak ada potongan seperti oleh kontraktor, tapi anggaran/biaya hanya sebatas yang tercantum pada rencana biaya saja, tidak ada imbal biaya material dan tenaga yang disediakan oleh Komite bahkan terpotong oleh biaya administrasi, sehingga tidak terdapat nilai tambah. Sedangkan bila dilakukan dengan Imbal Swadaya, biaya tidak terpotong oleh apapun, disyaratkan dana atau material dan tenaga tersedia sebagian di masyarakat, sehingga terjadi adanya nilai tambah, misalnya dalam rencana biaya untuk 1 atau 2 ruang kelas ternyata menjadi 2 atau 3 ruang kelas, atau mungkin dapat dibangun/rehab sarana lainnya seperti perbaikan/rehab WC.

Dari aspek kualitas, pembangunan/rehab yang dilaksanakan oleh kontraktor rata-rata belum memenuhi standar, oleh Komite/Dewan Sekolah masih dikatakan mending. Sedangkan dengan Imbal Swadaya, kualitas cukup terjamin karena terdapat pengawasan dan tanggung jawab dari masyarakat itu sendiri.

#### C. Dampak Ganda dan Eksternalitas

Kebijakan pelaksanaan pembangunan sarana pendidikan dilakukan dengan Imbal Swadaya (Gotong Royong) memiliki keuntungan sebagai berikut :

1. Dari aspek pembiayaan lebih efektif, dimana seluruh anggaran pembangunan untuk fisik, tanpa terpotong oleh keuntungan atau apapun yang bersifat pungutan.
2. Memiliki nilai tambah, berupa hasil pembangunan lebih dari yang diharapkan, misalnya rencana yang direhab/dibangun 1 ruang kelas menjadi 2 ruang kelas atau lebih, atau berupa perbaikan sarana lainnya seperti WC.
3. Yang terpenting disini adalah meningkatkan partisipasi masyarakat serta menyadarkan masyarakat terhadap arti pentingnya tanggung jawab dalam pendidikan.

Namun demikian disamping keuntungan tersebut diatas, terdapat dampak eksternalitas berupa :

1. Adanya penyisihan pendapatan untuk disumbangkan, atau penyisihan tenaga dan waktu untuk ikut serta bergotong-royong.
2. Adanya peningkatan biaya pendidikan anak, seperti untuk seragam sekolah, alat sekolah atau mungkin pula biaya transport ke dan dari sekolah.

#### D. Hambatan dan Fisibilitas Politik

Kebijakan pelaksanaan pembangunan sarana pendidikan melalui Imbal Swadaya atau Gotong Royong tidaklah mudah di dalam merealisasikannya, karena terdapat beberapa hambatan serta diperlukan fisibilitas politik yang mendukungnya antara lain sebagai berikut :

1. Terjadi komplik kepentingan antar actor pelaksana pembangunan akibat adanya salah satu pihak yang merasa dirugikan akibat pelaksanaan pembangunan sarana pendidikan dengan Imbal Swadaya.
2. Kesiapan dan perbedaan kemampuan tiap-tiap Desa/Kelurahan, baik dari keahlian, pengetahuan, pengalaman, financial dan administrasi pembangunan serta mekanisme pembangunan, sehingga perlu diarahkan sesuai dengan kemampuan masyarakat.
3. Belum didukung oleh aturan yang lebih rendah, berupa pelimpahan kewenangan ke Kecamatan atau Desa/Kelurahan tentang perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan.
4. Masih terdapat keraguan dan intrik curiga terhadap kebijakan ini, sehingga masih terdapat pelaku dan aktor politik yang kurang mendukung sepenuhnya kebijakan ini. Hal ini dari proses persetujuan kebijakan ini sangat alot dan terdapat diantaranya Anggota DPRD yang tidak setuju.
5. Merekomendasikan Kebijakan, yaitu bagaimana kriteria alternatif rekomendasi, deskripsi alternatif yang dipilih, kerangka strategis implementasi, pemyediaan pemantauan dan evaluasi, serta keterbatasan dan konsekuensi yang tak terantisipasi; yang penulis jabarkan sebagai berikut :

#### V. REKOMENDASI KEBIJAKAN

##### A. Kriteria Alternatif Rekomendasi

Pelaksanaan pembangunan sarana pendidikan melalui Imbal Swadaya atau Gotong Royong harus memenuhi criteria yang relevan terhadap hasil yang dicapai, antara lain :

1. Biaya atau anggaran yang disediakan pemerintah hanya bersifat stimulant, maka disyaratkan Desa/Kelurahan harus dapat menyediakan material, dana dan tenaga. Dan yang lebih penting adalah partisipasi dan tanggung jawab masyarakat terhadap pendidikan.
2. Harus ada nilai tambah, artinya bila dalam rencana satu ruang kelas, maka harus dapat membangun/merehab ruang kelas lainnya atau dalam bentuk sarana lainnya.
3. Gedung atau sekolah yang akan direhab/dibangun merupakan prioritas hasil pilihan masyarakat melalui musyawarah atau urun rembuk masyarakat Desa/Kelurahan yang bersangkutan.
4. Adanya mekanisme pelaksanaan pembangunan yang jelas, disertai dengan penunjukan kepanitiaan atau tim pembangunan yang

- mempertanggungjawabkan pelaksanaan serta hasil-hasilnya.
5. Dilakukan pengawasan, baik secara teknis oleh Dinas Teknis terkait dan pengawasan fungsional oleh Inspektorat Daerah.
  6. Kebijakan ini, sebagai uji coba yang dapat berdampak partisipasi masyarakat pada pembangunan sector lainnya.

### B.Deskripsi Alternatif Yang Dipilih

Hakekat Otonomi Daerah pada dasarnya mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat, kewenangan diberikan ke Pemerintah Daerah, agar daerah dapat menentukan nasibnya sendiri sesuai dengan kemampuannya. Unsur demokrasi terkandung di dalamnya, seiring dengan kemandirian atau pemberdayaan Pemerintah Daerah dan masyarakatnya.

Pemberdayaan di dalamnya terkandung unsur-unsur sebagai berikut :

1. Pemberdayaan, berarti juga kemandirian yang memerlukan kreativitas, inisiatif dan kemampuan dari masyarakat itu sendiri.
2. Pemberdayaan terkandung didalamnya kepedulian sosial masyarakat, artinya kepedulian terhadap sesama, ikut serta berpartisipasi terhadap lingkungan masyarakat yang artinya memiliki rasa kebersamaan.
3. Pemberdayaan manusia yang diharapkan bisa membentuk masyarakat Kabupaten Subang yang "cageur, bageur, pinteur tur singer"
4. Pemberdayaan ekonomi yang diharapkan suatu program Pemerintah Daerah dapat menimbulkan tumbuhnya perekonomian di sektor jasa, industri maupun perdagangan yang menunjang pertumbuhan ekonomi lokal.
5. Pemberdayaan lingkungan sehingga tercapai suatu proses pembangunan yang berwawasan lingkungan dan terjaganya keseimbangan ekosistem antara lingkungan alam dan lingkungan binaan di Kabupaten Subang.

Dari uraian tersebut di atas, tampak konsep pemberdayaan terkait erat dengan konsep Gotong Royong, karena Gotong Royong mempunyai makna partisipasi, kebersamaan, kemitraan, pelayanan dan kepercayaan dari Stakeholder.

Kiranya kebijakan Gotong Royong merupakan suatu pilihan atau alternative yang tepat, yang tidak bisa ditawar-tawar lagi di dalam pelaksanaan pembangunan, khususnya pembangunan sarana di bidang pendidikan. Karena masalah pendidikan merupakan masalah yang integral yang menentukan masa depan bangsa ini, di dalamnya banyak keterlibatan seluruh unsure masyarakat serta memerlukan sumber daya yang sangat besar, adalah wajar

apabila dalam bidang pendidikan ini masyarakat ikut serta berpartisipasi dan bertanggung jawab demi kelangsungan generasi dan bangsa ini.

Imbal Swadaya di dalam pembangunan sarana pendidikan (pembangunan atau rehab sekolah) merupakan bagian dari Gotong Royong, karena didalamnya disyaratkan adanya partisipasi dan kebersamaan masyarakat baik material maupun tenaga, hingga tanggung jawab di dalam pemeliharannya. Pada sisi lain dalam pelaksanaan pekerjaan fisik tidak memerlukan spesifikasi teknis yang tinggi, tetapi dengan tingkat kompleksitas yang rendah atau sedang dan tidak menggunakan alat-alat berat.

### C.Kerangka Strategis Implementasi

Dalam implementasi pembangunan sarana pendidikan melalui Gotong Royong, diperlukan kerangka strategis sebagai berikut :

1. Anggaran untuk pembangunan sarana pendidikan khususnya Ruang Kelas SD diserahkan kewenangan pengelolaannya kepada Desa/ Kelurahan melalui Dana Perimbangan Desa/Kelurahan (DPD/K), dengan harapan dapat dikelola dan dipertanggungjawabkan oleh masyarakat Desa/Kelurahan.
2. masyarakat Desa/Kelurahan. Diperkirakan dengan anggaran sebesar Rp. 11,3 Milyar akan menghasilkan lebih 600 ruang kelas yang tersebar di 252 Desa/Kelurahan.
3. Dalam penentuan lokasi atau sekolah yang akan direhab/dibangun, dengan harapan adanya partisipasi dan kerjasama masyarakat yang bersangkutan.
4. Bantuan dari pemerintah hanya bersifat stimulant, disyaratkan telah tersedia dana, material atau tenaga dari masyarakat, diharapkan adanya nilai tambah dan tanggung jawab dalam kualitas pekerjaan serta dalam pemeliharannya.
5. Dibuatkan mekanisme pelaksanaan pembangunan, adanya panitia atau tim pelaksana pembangunan yang ditunjuk berdasarkan hasil musyawarah, diharapkan dengan cara ini tidak adanya saling curiga dalam pengelolaan pembangunan.
6. Guna memperlancar pelaksanaan pembangunan, perlu ditempatkan PNS dan Tenaga Kontrak Kerja, hal ini diharapkan dapat menunjang kekurangan tenaga administrasi yang berkualitas.
7. Pengendalian dilakukan melalui Dinas Teknis terkait dan lembaga fungsional, dengan menyampaikan pertanggungjawaban keuangan maupun dengan pengawasan langsung (fisik) ke lokasi pembangunan.

### D.Penyediaan Pemantauan dan Evaluasi

Pemantauan dan evaluasi dari pelaksanaan pembangunan Gotong Royong ini dilakukan dengan cara sebagai berikut :

1. Desa/Kelurahan menyampaikan laporan bulanan, triwulan dan semesteran melalui Badan Pemerintahan Desa.
2. Setiap pengeluaran dipertanggungjawabkan melalui penyampaian Surat Pertanggungjawaban (SPJ) pada tanggal 10 bulan berikutnya melalui Badan Pemerintahan Desa, yang kemudian disampaikan ke Bagian Keuangan sebagai syarat pengajuan permintaan pembayaran berikutnya.
3. Diadakan evaluasi tiap bulan sekali dan setiap pelaporan kemajuan fisik dilakukan pemantauan langsung ke lapangan.
2. Pada Tingkat Kabupaten atau Kecamatan, yang mungkin terdapat oknum aparat yang berkolusi dengan tingkat desa atau memotong dana tersebut.
3. Masyarakat atau oknum masyarakat, di luar masyarakat yang bersangkutan yang menawarkan jasa kepada desa yang sementara ini SDMnya rendah.
4. Pada tingkat teknis, yang karena SDM desa yang tidak paham akan teknis, dapat pula disalahgunakan atau dimanfaatkan oleh oknum-oknum tertentu dalam mengelabui/menipu masyarakat desa.

Guna kelancaran pelaksanaan pemantauan dan evaluasi ini dibentuk Tim Tingkat Kabupaten, yang terdiri dari :

1. Bapeda, sebagai Koordinator program secara menyeluruh atas jalannya pembangunan Gotong Royong ini.
2. Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa/Kelurahan sebagai koordinator pelaksana kebijakan ini.
3. Bagian Pengendali program dan Dinas Pekerjaan Umum, sebagai pemantau dan evaluasi teknis fisik bangunan.
4. Bagian Pemerintbahan Desa sebagai pengendali administrasi Pembangunan Desa/Kelurahan.
5. Bagian Keuangan sebagai pengendalian administrasi keuangan.
6. Inspektorat Daerah (IRDA) sebagai pengendali yang bersifat represif, sekaligus dengan tindakan eksekusi apabila terjadi penyimpangan.
7. Tingkat Kecamatan sebagai pengendali yang langsung di lapangan atas desa bawahannya.
8. Tingkat Desa/Kelurahan sebagai pelaksana kebijakan Imbal Swadaya.

#### **E.Keterbatasan dan Konsekwensi yang tak Terantisipasi**

Jumlah dana atau anggaran yang akan diserahkan ke Desa/Kelurahan berupa Dana Perimbangan Desa/Kelurahan (DPD/K) pada Tahun Anggaran 2005 sebesar Rp. 24 Milyar yang terdiri dana operasional Desa/Kelurahan dan dana pembangunan lainnya sebesar Rp. 12,7 Milyar, dan untuk pembangunan/rehab SD sebesar Rp. 11,3 Milyar. Jumlah ini merupakan jumlah yang luar biasa dan bersejarah bagi Kabupaten Subang, yang mungkin apabila berhasil dana atau anggaran yang diserahkan ke Desa/Kelurahan tiap tahunnya akan lebih besar. Dengan jumlah demikian besarnya itu sudah tentu akan mengundang kerawanan untuk diselenggarakan, celah-celah kerawanan tersebut, dapat terjadi pada :

1. Pada Tingkat Desa/Kelurahan, melalui oknum aparat Desa/ Kelurahan, apabila mereka tidak mengacu pada mekanisme yang telah ditentukan atau pada pelaksanaan administrasi yang tidak sesuai dengan ketentuan.

#### **SIMPULAN**

Michael Scriven, dalam bukunya “Evaluating Educational Program” (W. N. Dann, 1998 : 607) mengemukakan : “Pengevaluasi harus mengevaluasi, merupakan penilaian itu sendiri tetapi sekaligus juga merupakan tautology. Karena itu lupakan anggapan bahwa evaluasi merupakan persoalan opini atau selera. Evaluasi merupakan persoalan fakta dan logika serta lebih dari yang paling penting”.

Evaluasi sangat penting dalam rangka membuktikan apakah kebijakan tersebut dalam pelaksanaannya telah sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Oleh karena itu akhir penulisan ini sangat tepat apabila penulis mencoba mengemukakan mengenai evaluasi atas kebijakan yang telah ditetapkan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah kebijakan tersebut memiliki ”nilai” ? Nilai yang dimaksud, adalah apakah kebijakan tersebut memiliki kinerja yang tinggi ? Artinya kebijakan tersebut dapat mencapai tujuan, karena isu kebijakan maupun kebijakan itu sendiri pada dasarnya dalam rangka pemecahan masalah atau untuk mencapai suatu tujuan, sebagaimana dikemukakan oleh Amara Raksasataya (Irfan Islamy, 1997 : 17) bahwa “kebijakan atau kebijaksanaan sebagai suatu taktik dan strategi yang diarahkan untuk



mencapai tujuan”; serta tujuan kebijakan tersebut berorientasi kepada “kepentingan publik” (Irfan Islamy 1997 : 10). Dan yang paling penting lagi, ”sebuah kebijakan yang baik ialah setapak menuju situasi terbaik yang bisa kita capai dengan biaya yang layak dibayarkan” (Robert Dhal, 1994 : 170).

Sarana dan prasarana pendidikan merupakan sebagian dari permasalahan dalam pembangunan pendidikan, permasalahan sarana prasarana khususnya mengenai pembangunan/rehabilitasi gedung atau ruang kelas sekolah, merupakan permasalahan yang tidak pernah berhenti dan selalu muncul pada setiap saat, yang memberi kesan ketidak mampuan pemerintah untuk menanggulangnya.

Kebijakan pemberian bantuan dana dengan pola “imbal swadaya” atau gotong royong merupakan kebijakan yang tepat untuk memecahkan masalah tersebut. Terdapat beberapa sasaran yang dicapai dalam pola ini, yaitu : a) Menumbuh kembangkan partisipasi dan tanggungjawab masyarakat dalam pembangunan pendidikan, b). Teratasinya masalah keterbatasan dana dalam pembangunan pendidikan, dan c). Terdapat nilai tambah dalam pembangunan atau rehabilitasi gedung atau ruang kelas.

Nilai tambah yang dimaksud adalah pada umumnya dalam pelaksanaan rehabilitasi atau pembangunan gedung atau ruang kelas yang dianggarkan hanya satu ruangan, ternyata dalam pelaksanaannya melebihi satu ruang kelas yang dibangun atau yang direhab, atau mungkin pula terjadi disamping rehab/pembangunan satu ruang kelas juga direhab atau dibangun seperti ruang guru, MCK

sekolah, halaman atau taman, pemagaran, perpustakaan dan sarana lainnya.

Nilai tambah yang disebabkan partisipasi masyarakat melalui imbal swadaya tersebut, apabila dinilai dengan uang dapat melebihi dari dana bantuan dari APBD, untuk lebih jelasnya dampak kebijakan bantuan dana melalui pola imbal swadaya yang menghasilkan nilai tambah, dapat dilihat dari hasil evaluasi Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) Kabupaten Subang selama 4 tahun, sebagaimana diuraikan berikut ini : Tahun 2005, bantuan Pemerintah Daerah untuk rehab/pembangunan 252 ruang kelas SD/MI senilai Rp 15,885. Milyar,-; menghasilkan terrehabnya/terbangunnya 633 ruang kelas, ditambah ruang guru, MCK, pemagaran, mebeler dan TPT dengan nilai seluruhnya Rp. 28,4 Milyar; dengan demikian terdapat dana imbalwadaya sebesar Rp.12,515 Milyar.

Tahun 2006; bantuan Pemerintah Daerah untuk rehab/pembangunan 395 ruang kelas SD/MI senilai Rp. 17,7 Milyar; menghasilkan terrehabnya/terbangunnya 789 ruang kelas, termasuk ruang guru, MCK, pemagaran, mebeler, taman/halaman dan lain-lain senilai Rp.35,5 Mlr, sehingga terdapat dana imbalswadaya senilai Rp. 17,8 Milyar.

Tahun 2007; bantuan Pemerintah Daerah untuk rehab/pembangunan 353 ruang kelas senilai Rp. 15,8 Milyar; menghasilkan terrehabnya/terbangunnya 545 ruang kelas, ruang guru, 4 MCK, 17 pemagaran, 126 set mebeler dan 4 TPT senilai Rp 24,5 Milyar, sehingga terdapat dana imbalswadaya senilai Rp. 8,7 Milyar.

Tahun 2008; bantuan Pemerintah Daerah untuk rehab/pembangunan 363 ruang kelas senilai Rp. 16,335 Milyar; menghasilkan terhabnya/terbangunnya 437 ruang kelas, 23 MCK, 22 pemagaran dan 9 halaman/taman senilai kurang lebih Rp. 20 Milyar, sehingga terdapat dana imbalswadaya senilai kurang lebih Rp 3,665 Milyar.

Melihat hasil selama empat tahun tersebut di atas, ternyata kebijakan bantuan dana dengan pola imbal swadaya sangat berhasil, dengan dana terbatas telah dapat dibangun atau direhab 2404 ruang kelas dengan dana dari imbalswadaya masyarakat senilai Rp 42,68 Milyar. Dengan demikian dari jumlah 3.470 ruang kelas yang rusak berat dan ringan pada tahun 2004, selama 4 tahun telah direhab/dibangun sebanyak 2404 ruang kelas, sisanya dengan menggunakan dana dari program lain seperti dari Dana Alokasi Khusus (DAK) atau BOS, artinya dengan pola imbalswadaya ini permasalahan sarana prasarana pendidikan telah berhasil, hal ini terbukti pada tahun anggaran 2009 dana pembangunan/atau rehabilitasi ruang kelas diturunkan menjadi Rp. 40 juta, dan rata-rata digunakan tidak untuk ruang kelas, tapi untuk sarana lain seperti perbaikan ringan, ruang guru, pemagaran, perpustakaan, perbaikan halaman/taman, mebel, TPT, MCK atau PAUD.

#### DAFTAR PUSTAKA

Abdul Wahab, Solichin. , 1997, *“ANALISIS KEBIJAKAN. Dari Formulasi Keimplementasi Kebijakan Negara”*, Jakarta. Bumi Aksara.

- Balitbang Diknas, 2004, Hasil kuesioner Kondisi ruang belajar menurut status sekolah se Kabupaten Subang tahun 2004/2005
- Dunn, William N. , 1988, “Pengantar Kebijakan Publik”, perjemahan Drs. Samudra Wibawa Dkk, Jogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Dhal, Robert, 1994, “ Analisis Politik Modern” alih Bahasa Drs. Mustafa Kamil Ridwan, Jakarta, Bumi Aksara.
- Islamy, M Irfan, 1984, “ Kebijakanaksanaan Negara (Prinsip-prinsip Perumusan )”, Jakarta, Bumi Aksara.
- Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003 tentan Tata Cara Pengadaan barang dan Jasa.
- Keputusan Bupati Kabupaten Subang No. 642.2/Kep.50 .A-Bap/2004, tentang Penentuan Lokasi Bantuan Rehabilitasi, Pembangunan Kelas Baru (RKB) TK, SD, SLTP, MA dan SLTA tahun anggaran 2004 di Kabupaten Subang.
- Peraturan Daerah Kabupaten Subang No 3 Tahun 2004, tentang Penetapan APBD Subang Tahun Anggaran 2004.
- Suradinata, Ermaya , 1994, “Teori dan Praktek Kebijakan Negara”, Bandung, Ramadhan .
- Sumodiningrat, Gunawan, 1999, ” Pemberdayaan Masyarakat & JPS”, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Undang-undang No. 25 Tahun 2000, tentang Program Pembangunan Nasional Bidang Pendidikan
- Undang-undang No. 20 Tahun 2003, tentang Pe

ndidikan Nasional

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004,  
pengganti Undang-undang  
No 22 Tahun 1999, tentang  
Pemerintahan Daerah.

Undang-undang No. 33 Tahun 2004,  
pengganti Undang-undang  
No. 25 Tahun 1999, tentang  
Perimbangan Keuangan  
antara Pemerintah Pusat dan  
Pemerintah Daerah.

Wilson, Graham, 1993, "Problem  
Solving and Decision  
Making (Pemecahan Masalah  
dan Pengambilan  
Keputusan)" Perterjemahan  
Domiano Q. Roosmin Dkk,  
Jakarta , PT Gramedia.

Badan Pemberdayaan Masyarakat  
Desa, 2005, 2006, 2007, 2008  
dan 2009, "Laporan Kegiatan  
BKU D/K"