

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Dinamika pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan di Indonesia selalu mengalami perubahan, seiring dengan perubahan dinamika politik rezim yang sedang berkuasa. Pada era kekuasaan politik Orde Lama, pendidikan diarahkan untuk membentuk manusia susila yang cakap dan warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab tentang kesejahteraan masyarakat dan tanah air.<sup>1</sup> Pada era kekuasaan politik Orde Baru, pembangunan dibidang pendidikan didasarkan atas Falsafah Negara Pancasila dan diarahkan untuk membentuk manusia-manusia pembangunan yang ber-Pancasila.<sup>2</sup> Sedangkan pada era reformasi, pendidikan diupayakan agar dapat dibangun di atas fondasi aspirasi politik masyarakat. Melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa penyelenggaraan pendidikan harus dilaksanakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif.<sup>3</sup>

Gelombang reformasi pendidikan yang dimulai sejak runtuhnya kekuasaan Orde Baru yang ditandai dengan perubahan kekuasaan politik sentralistik menjadi desentralistik telah membawa perbaikan sistem

---

<sup>1</sup>Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1950 tentang *Dasar-Dasar Pendidikan dan Pengajaran di Sekolah*, dalam [http://hukum.unsrat.ac.id/uu/uu\\_12\\_1954.pdf](http://hukum.unsrat.ac.id/uu/uu_12_1954.pdf)

<sup>2</sup>Tap MPR Nomor IV MPR 1973 tentang *Garis-Garis Besar Haluan Negara* dalam <http://www.tatanusa.co.id/tapmpr/73TAPMPRS-IV.pdf>

<sup>3</sup>Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang *Sistem Pendidikan Nasional* dalam <http://kemenag.go.id/file/dokumen/UU2003.pdf>

pendidikan di Indonesia, diantaranya muncul desentralisasi pendidikan. Tuntutan dan kebutuhan desentralisasi pendidikan muncul dan berkembang sebagai bagian dari agenda global tentang demokratisasi dan desentralisasi pemerintahan dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*).<sup>4</sup>

Semenjak diimplementasikannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah diberi kewenangan untuk mengelola sumberdaya dan urusan daerahnya termasuk dalam bidang pendidikan. Sementara pada UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa pendidikan merupakan urusan pemerintahan kongruen yang mana pada pelaksanaannya dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.<sup>5</sup> Desentralisasi pendidikan dapat didefinisikan sebagai upaya untuk mendelegasikan sebagian atau seluruh wewenang dibidang pendidikan yang seharusnya dilakukan oleh unit atau pejabat pusat kepada unit atau pejabat di bawahnya, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, atau dari pemerintah kepada masyarakat.<sup>6</sup> Salah satu wujud dari desentralisasi pendidikan yaitu terlaksananya proses otonomi dalam penyelenggaraan pendidikan.

<sup>4</sup>Arif Rohman dan Teguh Wiyono, *Education Policy In Desentralization Era*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010), hlm 17.

<sup>5</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah* dalam [http://infohukum.kkp.go.id/index.php/hukum/download/518/?type\\_id=1](http://infohukum.kkp.go.id/index.php/hukum/download/518/?type_id=1)

<sup>6</sup>Desyandri, *Analisis Kebijakan dan Pembinaan Pendidikan Anak Putus Sekolah di Kabupaten 50 Kota*, dalam <http://desyandri.wordpress.com/2014/01/04/analisis-kebijakan-dan-pembinaan-pendidikan-anak-putus-Sekolah-di-kabupaten-lima-puluh-kota>, diakses tanggal 10 Oktober 2015 pukul 12.00

Otonomi bidang pendidikan yang diberikan kepada daerah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk melakukan inovasi dalam melahirkan kebijakan dan mengelola manajemen pendidikan di daerah. Kebijakan pendidikan adalah keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan dari visi, misi pendidikan dalam mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat dalam kurun waktu tertentu. Kebijakan pendidikan dapat berupa undang-undang pendidikan, instruksi presiden, peraturan pemerintah, peraturan menteri dan peraturan dibawahnya seperti perda tentang pendidikan ataupun peraturan bupati dan walikota.

Kebijakan pendidikan seperti halnya kebijakan-kebijakan yang lain, lahir melalui proses politik yang dipenuhi dengan konflik yang beragam. Adakalanya kebijakan merupakan realisasi dari janji-janji politik yang disampaikan saat kampanye, namun belum merefleksikan secara mendalam atas agenda politik dan janji politik yang disampaikan. Fadillah Putera dalam Hendri Koeswara menemukan bahwa belum kongruennya antara janji politik dan kebijakan publik, banyak hal yang dilupakan oleh partai politik ketika berada dilegislatif yang tidak sejalan dengan janji politik yang disampaikannya dalam kampanye pemilu.<sup>7</sup>

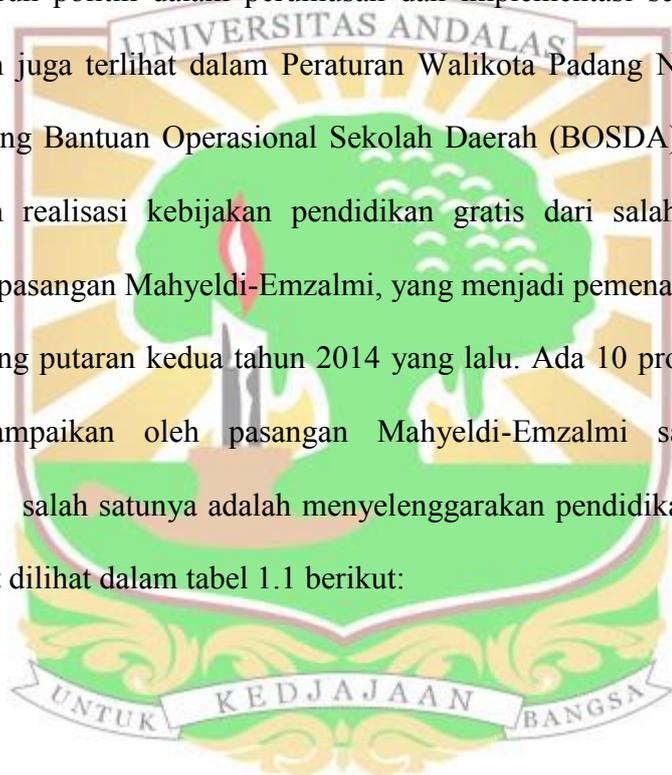
Dominasi politik dalam sebuah kebijakan termasuk kebijakan pendidikan adalah sesuatu yang tidak dapat dihindari baik pada tahap formulasi maupun pada tahap implementasi. Proses formulasi dan implementasi kebijakan

---

<sup>7</sup>Hendri Koeswara dkk, *Kongruensi Janji Politik Kepala Daerah dan Kebijakan Publik di Sumatera Barat*, Laporan Penelitian Dosen Muda-Dipa, (Padang, 2010), hlm 4.

pendidikan tidaklah bersifat *sui generi* dan steril dari aneka pengaruh eksternal. Proses formulasi dan implementasi kebijakan pendidikan berada dalam ranah dinamik yang rentan terhadap pengaruh kepentingan politik dan birokratik.<sup>8</sup> Pengaruh kepentingan politik dan birokratik ini dapat dilihat mulai dari pemunculan isu, kemudian berkembang menjadi debat publik dan diartikulasikan oleh partai politik serta dibahas dalam lembaga legislatif.

Pengaruh politik dalam perumusan dan implementasi sebuah kebijakan pendidikan juga terlihat dalam Peraturan Walikota Padang Nomor 17 tahun 2014 tentang Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA). Kebijakan ini merupakan realisasi kebijakan pendidikan gratis dari salah satu program unggulan pasangan Mahyeldi-Emzalmi, yang menjadi pemenang pada pilkada Kota Padang putaran kedua tahun 2014 yang lalu. Ada 10 program unggulan yang disampaikan oleh pasangan Mahyeldi-Emzalmi saat melakukan kampanye, salah satunya adalah menyelenggarakan pendidikan gratis seperti yang dapat dilihat dalam tabel 1.1 berikut:



---

<sup>8</sup>Rohman, *Op.cit.*, hlm 3.

**Tabel 1.1**  
**10 Program Kerja Mahyeldi-Emzalmi**

1.	Melaksanakan pengaspalan dan betonisasi jalan lingkungan, perbaikan trotoar serta pengendalian banjir dan genangan air.
2.	Menyelenggarakan pendidikan, pesantren ramadhan, kegiatan keagamaan, seni budaya dan olahraga yang lebih berkualitas, <b>gratis pendidikan SD, SMP, SMA dan SMK Negeri serta pemberian beasiswa bagi semua pelajar/ mahasiswa berprestasi dari keluarga miskin.</b>
3.	Menyediakan terminal angkutan kota dan terminal bus dalam dua tahun serta penataan transportasi kota yang lebih baik.
4.	Merehab 1.000 unit rumah tidak layak huni per tahun dan pelayanan kesehatan gratis di Puskesmas/RSUD serta ambulan gratis bagi warga miskin.
5.	Membangun Pasar Raya Padang dalam dua tahun dan revitalisasi pasar-pasar pembantu.
6.	Meningkatkan dana operasional Kecamatan, kelurahan, RW dan RT serta guru TPQ/TQA/MDA menjadi 200%.
7.	Memberikan santunan kematian Rp. 1.000.000 bagi warga Kota Padang.
8.	Mendorong pertumbuhan ekonomi, mencetak 10.000 wirausahawan baru dan pengembangan ekonomi kreatif, UMKM serta pemberdayaan masyarakat petani dan nelayan.
9.	Merevitalisasi objek wisata Kota Padang menjadi wisata keluarga dan konvensi yang layak dan ramah.
10.	Menyediakan anggaran untuk tunjangan daerah bagi PNS.

Sumber: Olahan Peneliti Tahun 2016

Dari tabel 1.1 dapat dilihat bahwa untuk mewujudkan Kota Padang menjadi Kota Pendidikan, pasangan Mahyeldi-Emzalmi menjanjikan gratis pendidikan SD, SMP, SMA dan SMK negeri di Kota Padang. Untuk merealisasikan janji politik ini, Walikota Padang melalui Dinas Pendidikan Kota Padang sebagai *leading sector* mengeluarkan kebijakan tentang Bantuan Operasional Sekolah Daerah, sebagaimana yang disampaikan oleh Sekretaris Dinas Pendidikan Kota Padang:

“Untuk merespon program unggulan walikota, maka kita mengeluarkan Perwako tentang Bantuan Operasional Sekolah

Daerah (BOSDA) ini” (wawancara dengan Syofrizal, BMT, Tanggal 21 Januari 2016, Pukul 11.00)

Dari hasil wawancara pada saat observasi awal dapat dilihat bahwa hal yang melatarbelakangi dibentuknya kebijakan Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) adalah untuk memenuhi program unggulan pendidikan gratis dari Walikota Padang. Hal ini juga dapat dilihat dari berita yang ada dalam Box 1.1 berikut:

**Box 1.1 Berita Pendidikan Gratis dan kebijakan BOSDA  
di Kota Padang**

Kota Padang ditetapkan sebagai kota yang menerima anugerah Peduli Pendidikan dari Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Anies Baswedan. Kepala Dinas Pendidikan Kota Padang Habibul Fuadi menguraikan, penghargaan ini merupakan penghargaan tertinggi yang diberikan pada kabupaten/kota yang peduli serta berpihak pada program pro rakyat, melalui anggaran pendidikan. Menurut dia, ada beberapa indikator yang membuat Kota Padang diberi anugerah Peduli Pendidikan ini, yakni anggaran pendidikan yang cukup besar dan mencapai 18 persen. Dengan anggaran tersebut Padang mampu menyelenggarakan program Sekolah gratis pada semua warganya. Mulai dari tingkat SD, SMP hingga SMA/ sederajat, sehingga tidak ada lagi orangtua yang menangis pada tahun ajaran baru, karena mereka sudah dibebaskan dari biaya pembangunan serta SPP yang cukup besar. “Karena kita mempunyai komitmen yang kuat menjalankan program Sekolah gratis, makanya menteri memberi apresiasi. Kita dinilai sebagai kota yang menyukseskan program wajib belajar 12 tahun dari pemerintah pusat”. Program Sekolah gratis, kata dia, dirumuskan dengan kajian yang jelas dan terukur. Bahkan program unggulan walikota ini sudah memiliki payung hukum yang kuat karena masuk dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) Kota Padang. Dan sampai sekarang, terang dia, Pemko Padang serius menjalankannya. Habibul mencontohkan, sejak anggaran perubahan tahun 2014, Padang telah menganggarkan dana BOSDA. Dana ini digunakan untuk mengakomodir berbagai kebutuhan di bidang pendidikan yang tak tertampung dengan dana BOS dari pusat. Program Sekolah gratis juga mendapat apresiasi besar dari semua lapisan masyarakat.<sup>9</sup>

<sup>9</sup>Haluan, *Gratiskan Pendidikan Padang Raih Penghargaan Menteri*, 09 Desember 2015, *Berita Online* dalam <http://harianhaluan.com/mobile/detailberita/45655/padang-raih-penghargaan-menteri> diakses tanggal 15 April 2016 Pukul 15.58

Dari berita yang ada pada Box 1.1 dapat dilihat bahwa BOSDA memang merupakan perwujudan dari program pendidikan gratis yang menjadi unggulan Walikota Padang, ini sesuai dengan yang dikatakan oleh Easton bahwa sebuah kebijakan atau program merupakan *output* (keluaran) dari sebuah proses yang terjadi dalam sistem politik yang mengubah masukan (*input*) menjadi keluaran (*output*).<sup>10</sup> Masukan (*input*) dalam sistem politik terdiri dari tuntutan, dukungan dan sumber-sumber. Tuntutan bisa berasal dari dalam sistem politik itu sendiri, misalnya dari anggota masyarakat, kelompok kepentingan dan lainnya. Sementara itu, dukungan dan sumber-sumber dapat diberikan oleh berbagai pihak baik perorangan ataupun kelompok guna menunjang tuntutan-tuntutan yang telah dibuat agar diproses lebih lanjut.<sup>11</sup> Dalam kebijakan BOSDA yang menjadi sistem *input* adalah program pendidikan gratis walikota yang tertuang dalam 10 program unggulan beserta seluruh faktor-faktor yang melatarbelakangi dijadikannya pendidikan gratis sebagai program unggulan. Masukan (*input*) ini mengalami proses konversi (*conversion process*) dalam sistem politik yang terdiri dari suprastruktur politik dan infrastruktur politik yang salah satunya adalah partai politik yang mengusung walikota dan wakil walikota yang berinteraksi dalam suatu kegiatan atau proses untuk mengubah masukan menjadi keluaran.

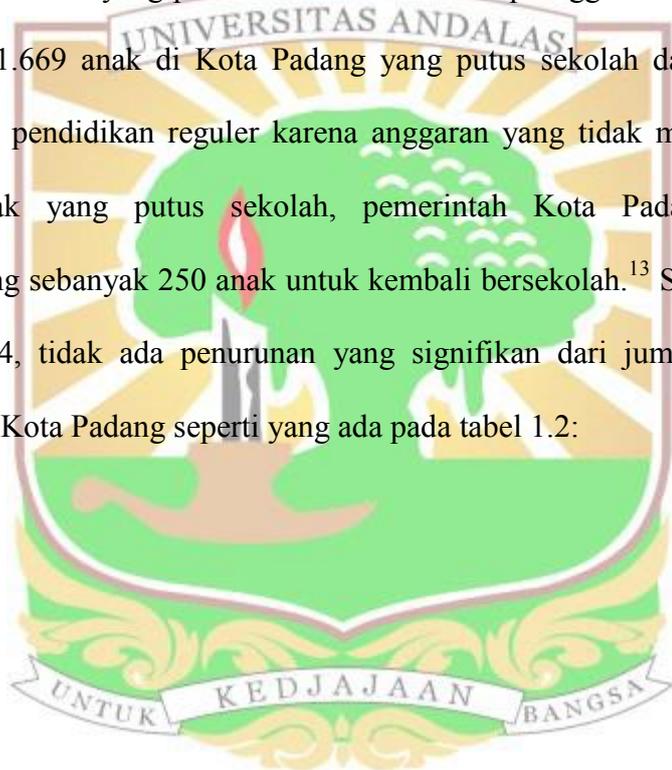
Esensi dari gratis pendidikan sesuai dengan janji walikota ini dapat dilihat dalam pasal 2 yang menjelaskan bahwa tujuan diberikan BOSDA adalah sebagai pengganti uang pembangunan dan uang komite atau pungutan lainnya

<sup>10</sup>Beddy Iriawan Maksudi, Sistem Politik Indonesia: Pemahaman Secara Teoritik dan Empirik, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm 28.

<sup>11</sup>*Ibid.*,

yang dipungut kepada orang tua peserta didik atau wali peserta didik.<sup>12</sup> Tidak ada lagi pungutan baik itu untuk uang pembangunan, uang komite atau pembayaran lainnya yang dibayarkan oleh orangtua murid ke sekolah.

Anugerah Peduli Pendidikan yang diperoleh Kota Padang yang dapat dilihat dalam berita pada box 1.1 perlu dikaji lebih mendalam, melihat kepada beberapa fenomena pendidikan yang terjadi di Kota Padang. Diantaranya, jumlah anak-anak yang putus sekolah masih cukup tinggi. Di tahun 2013, ada sebanyak 1.669 anak di Kota Padang yang putus sekolah dan belum dapat menikmati pendidikan reguler karena anggaran yang tidak mencukupi. Dari 1.669 anak yang putus sekolah, pemerintah Kota Padang baru bisa menampung sebanyak 250 anak untuk kembali bersekolah.<sup>13</sup> Sementara untuk tahun 2014, tidak ada penurunan yang signifikan dari jumlah anak putus sekolah di Kota Padang seperti yang ada pada tabel 1.2:



<sup>12</sup>Peraturan Walikota Padang Nomor 17 Tahun 2014 tentang *Bantuan Operasional Sekolah Daerah*

<sup>13</sup>Padang Ekspres, *1.669 Anak Padang Putus Sekolah, Baru Tertampung 250 Orang di Lima Sekolah*, 08 November 2013, *Berita Online*, dalam <http://www.mahyeldi-emzalmi.com/read/233/1669-anak-padang-putus-Sekolah-baru-tertampung-250-orang-di-lima-Sekolah.html> diakses tanggal 11 Oktober 2015 pukul 20.00

**Tabel 1.2 Rekapitulasi Data Anak Putus Sekolah Tahun 2014  
Berdasarkan Kecamatan**

Kecamatan	Anak Putus Sekolah Menurut Tingkatan								
	SD			SMP			SMA		
	L	P	Jml	L	P	Jml	L	P	Jml
Pauh	67	19	86	65	16	81	33	4	37
Padang Barat	20	14	34	35	3	38	38	9	47
Padang Timur	36	10	46	50	14	64	23	1	24
Padang Selatan	42	19	61	33	10	43	52	18	70
Padang Utara	20	10	30	20	10	30	13	9	22
Nanggalo	24	6	36	30	17	47	20	1	21
Kuranji	41	6	30	66	19	85	41	8	49
Koto Tengah	40	21	62	53	20	73	23	17	40
Bungus Teluk Kabung	69	5	45	41	10	51	18	4	22
Lubuk Begalung	19	36	105	95	23	118	53	13	66
Lubuk Kilangan		10	29	15	8	23	4	4	8
Total	408	156	564	503	150	653	318	88	406
						1623			

Sumber: Dinas Kota Padang Tahun 2014

Dari tabel 1.2 dapat dilihat bahwa jumlah anak putus sekolah di Kota Padang dari tahun 2013 ke tahun 2014 hanya mengalami penurunan sebanyak 46 orang. Selain persoalan angka putus sekolah yang masih tinggi, Kota Padang juga merupakan daerah yang pelayanan publiknya paling banyak dilaporkan ke Ombudsman RI Perwakilan Sumbar. Dari 234 pengaduan yang masuk ke Ombudsman pada tahun 2014, sebanyak 65 kasus terjadi di Kota Padang. Adel Wahidi, asisten Ombudsman menyampaikan dari 65 kasus yang diadukan masyarakat Kota Padang, sebagian besar soal pendidikan terutama terkait pungutan dan sertifikasi sebanyak 24 kasus, selanjutnya tentang penerimaan siswa baru, ujian nasional, pengelolaan dana BOS dan komite

sekolah.<sup>14</sup> Persoalan pendidikan di Kota Padang baru-baru ini juga dapat dilihat dari sangketa yang terjadi antara 12 SMPN di Kota Padang dan Dinas Pendidikan Kota Padang dengan Integritas sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak di bidang anti korupsi, seperti berita yang ada pada box 1.2:<sup>15</sup>

### **Box 1.2 Berita Tentang Dana BOS dan BOSDA di Kota Padang**

**Padang, Target Sumbar** – DPRD Kota Padang meminta Dinas Pendidikan (Disdik) Kota Padang mensosialisasikan Undang-undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik kepada pihak Sekolah. Para wakil rakyat menyayangkan ketidaktransparanan 12 SMPN di Padang terkait penggunaan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Bantuan Operasional Sekolah Daerah (Bosda) seperti yang disampaikan Lembaga Antikorupsi Integritas. Ketua DPRD Kota Padang, Erisman mengatakan, kehati-hatian pihak Sekolah dalam memberikan informasi memang penting. Apalagi terkait angka-angka. Ini guna menghindari penyalahgunaan oleh pihak yang tidak bertanggungjawab. Namun sebaliknya, jika lembaga yang meminta betul-betul kredibel dan demi kepentingan bersama, pihak Sekolah harus memberikan informasi.

Pernyataan yang sama juga disampaikan Sekretaris Komisi IV DPRD kota Padang yang membidangi pendidikan, Iswandi. Menurutnya, dana BOS atau Bosda termasuk dalam dana negara sehingga pengelolaannya harus terbuka. Keterbukaan pengelolaan dana tersebut terkait dengan Undang-undang Keterbukaan Informasi sehingga disarankan Disdik turut menyosialisasikannya pada unit-unit kerja terkait. “Unit kerja yang dimaksud ialah Sekolah-Sekolah termasuk kepala Sekolahnya,” ujar Iswandi. Selain itu, pihaknya mendesak Pemko merevisi Perwako Nomor 17 Tahun 2014 tentang pemberian Bosda di Padang. Menurutnya, perlu memberi ruang gerak Sekolah, komite, serta orang tua siswa berpartisipasi untuk pembangunan Sekolah. “Ini diperlukan karena dana BOS atau Bosda tidak bisa untuk pembelian aset.

<sup>14</sup>Padang Ekspres, *Pelayanan Publik Padang Terburuk*, 23 Desember 2014, Berita Online, dalam [www.google.com/disdik-padang-tindak-Sekolah-lakukan-pungli-siswa-baru.html](http://www.google.com/disdik-padang-tindak-Sekolah-lakukan-pungli-siswa-baru.html) diakses tanggal 08 Juni 2016 pukul 23.10

<sup>15</sup>Antara News, *Pendidikan Gratis Masih Lemah*, 03 mei 2016, Berita Online, dalam <http://www.antarasumbar.com/berita/176106/dprd-padang-nilai-pendidikan-gratis-masih-lemah.html> diakses tanggal 08 Juni 2016 pukul 19.41

Lembaga Integritas menilai 12 SMPN di Kota Padang tidak transparan dalam pengelolaan dana BOS dan BOSDA. Selain persolan tidak transparannya sekolah dalam pengelolaan dana BOS dan BOSDA, dari box 1.2 juga dapat dilihat bahwa DPRD meminta pemerintah untuk merevisi Perwako yang dinilai tidak memberi ruang kepada sekolah untuk mengambil pungutan. Dalam pasal 17 Perwako Nomor 17 Tahun 2014 tentang BOSDA disebutkan bahwa Sekolah Dasar Negeri, Sekolah Menengah Pertama Negeri, Sekolah Menengah Atas Negeri dan Sekolah Menengah Kejuruan Negeri dan komite dilarang melakukan pungutan dan meminta sumbangan uang dan atau barang kepada orangtua peserta didik dan wali peserta didik.<sup>16</sup>

Pada tanggal 15 Maret 2016 Integritas juga telah melakukan konferensi pers untuk menginformasikan hasil investigasinya di 12 Sekolah Menengah Pertama di Kota Padang. Dari hasil investigasi di 12 SMPN ditemukan masih banyak pungutan-pungutan yang dilakukan pihak sekolah dengan berbagai nama seperti uang geser, uang sosial, uang adiwiyata dan uang infak.<sup>17</sup> Dalam pasal 6 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional disebutkan bahwa setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Selanjutnya pada pasal 11 disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib

---

<sup>16</sup>Peraturan Walikota Padang Nomor 17 Tahun 2014 tentang *Bantuan Operasional Sekolah Daerah*

<sup>17</sup>Rabiatul Adawiyah, *Laporan investigasi peneliti integritas di SMP 30 dan 31*, (Padang, 2016) hlm. 1 dan 2.

menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.<sup>18</sup>

Peneliti berasumsi bahwa pungutan-pungutan seperti yang ditemukan oleh Integritas tidak hanya terjadi pada Sekolah Menengah Pertama yang dengan jelas harus terselenggara dengan gratis seperti yang ditegaskan oleh Pemerintah Pusat dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sisdiknas, tapi pungutan juga terjadi pada Sekolah Menengah Atas yang keseluruhan dananya masih belum mampu ditutupi oleh BOS SMA. Dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No. 80 Tahun 2013 tentang Pendidikan Menengah Universal, pemerintah mengeluarkan program Wajib Belajar 12 tahun melalui dana Bantuan Operasional Sekolah SMA (BOS SMA).<sup>19</sup> Sampai saat ini, kemampuan pemerintah untuk menyediakan pembiayaan pendidikan secara keseluruhan belum dapat direalisasikan, sehingga masih diperlukan peran serta Pemerintah Daerah dan Masyarakat untuk memenuhi kekurangan biaya pendidikan yang dibutuhkan Sekolah.<sup>20</sup>

Kebijakan BOSDA yang diatur dalam Perwako Nomor 17 Tahun 2014 telah direvisi menjadi Perwako Nomor 1A Tahun 2015 tentang BOSDA, serta

<sup>18</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, (Departemen Pendidikan Nasional: Jakarta, 200), hlm 10 dan 12.

<sup>19</sup>BOS SMA merupakan program utama Pendidikan Menengah Universal (PMU) yang diharapkan mampu membantu memenuhi biaya operasional Sekolah dan memberikan layanan pendidikan yang terjangkau dan bermutu bagi masyarakat, terutama siswa kurang mampu secara ekonomi. Dana BOS SMA mensubsidi biaya operasional Sekolah yang dipungut dari iuran siswa. Subsidi dana BOS SMA, bukan menggratiskan tapi membebaskan / meringankan iuran Sekolah dan biaya ekstrakurikuler siswa kurang mampu. *Online*, dalam <http://psma.kemendikbud.go.id/home/?page=menubos>, diakses tanggal 1 Juni 2016, pukul 23.00

<sup>20</sup>Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 80 Tahun 2015 tentang *Petunjuk Teknis Penggunaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Dana Bantuan Operasional Sekolah Daerah*, *Online* dalam <http://psma.kemdikbud.go.id.pdf>. diakses Tanggal 1 Juni 2016, pukul 23.12

diturunkan dalam Surat Keputusan Walikota yang telah direvisi sebanyak empat kali (Nomor 413 Tahun 2014, Nomor 82 Tahun 2015, Nomor 457 Tahun 2015 dan Nomor 67 Tahun 2016) tentang Besaran BOSDA. Namun dari proses revisi ini, Dinas Pendidikan tidak merevisi pasal 17 yang melarang pungutan seperti yang direkomendasikan oleh DPRD dalam box 1.2, hal ini mengindikasikan bahwa Dinas Pendidikan yang merupakan *leading sector* dari kebijakan BOSDA kurang responsif terhadap kebutuhan dari *target group*. Di sisi lain, proses revisi yang dilakukan berulang kali namun tidak merevisi substansi yang direkomendasikan oleh DPRD mengindikasikan bahwa ada banyak kepentingan yang mempengaruhi kebijakan BOSDA.

Kebijakan-kebijakan pemerintah dibidang pendidikan selama ini tidak didasari oleh kepentingan rakyat semata, banyak terkandung unsur-unsur hegemoni, seringkali dikatakan bidang pendidikan merupakan salah satu alat bagi pemerintah untuk mempertahankan kekuasaannya.<sup>21</sup> Pendidikan gratis dijadikan salah satu program unggulan selain karena sudah diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 31 ayat 1 bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan<sup>22</sup>, juga karena pendidikan gratis masih menjadi isu yang strategis untuk disampaikan kepada publik khususnya di Kota Padang. Dalam Perda Kota Padang Nomor 5 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pendidikan dijelaskan bahwa pendanaan penyelenggaraan operasional sekolah pada jenjang pendidikan menengah merupakan tanggung

---

<sup>21</sup>Sam M. Chan, *Analisis SWOT: Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah*, (Rajawali Pers: Jakarta, 2010), hlm 149.

<sup>22</sup>Undang-Undang Dasar 1945

jawab bersama pemerintah daerah, masyarakat dan orang tua atau wali dengan menggunakan sistem subsidi silang.<sup>23</sup>

Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) telah mengganti sistem subsidi silang yang awalnya diterapkan pada sistem pendidikan menengah di Kota Padang menjadi sistem yang bebas pungutan seperti halnya pada pendidikan dasar (SD dan SMP). Ini menjadi alasan peneliti memilih implementasi BOSDA pada pendidikan menengah (SMA dan SMK) sebagai fokus penelitian. Dengan adanya BOSDA, pelaksanaan pendidikan menengah di Kota Padang tidak lagi memungut biaya dari masyarakat yang merupakan orangtua atau wali dari peserta didik. Namun, fenomena yang ditemukan masih banyak pungutan termasuk di sekolah menengah. Seperti yang disampaikan oleh Andi salah seorang komite di SMA di Kota Padang, pungutan komite juga masih dilakukan oleh sekolah, mereka melakukan pungutan dengan syarat tidak ada yang merasa keberatan.<sup>24</sup>

Laporan adanya dugaan pungli di sekolah juga diterima oleh Ombudsman Perwakilan Sumbar, Kepala Sekolah SMAN 1 dan SMAN 12 diminta untuk mengklarifikasi pengaduan masyarakat tentang dugaan penyalahgunaan wewenang dalam pengadaan seragam di kedua sekolah tersebut.<sup>25</sup> Kepala Dinas Pendidikan Kota Padang, Habibul Fuadi mengakui telah terjadi keteledoran pengawasan di pihaknya, sehingga ada beberapa sekolah yang

---

<sup>23</sup>Perda Kota Padang Nomor 5 Tahun 2011 tentang *Penyelenggaraan Pendidikan*

<sup>24</sup>Minangkabau News, <http://minangkabaunews.com/artikel-5682-dilematis-antara-pungutan-dan-sumbangan-hantui-komite-dan-pihak-Sekolah.html> diakses tanggal 01 Juni 2016, pukul 23.20

<sup>25</sup>Padang Ekspres, *Ombudsman Panggil Dua Kepsek*, 04 Juli 2016, Berita Online dalam <http://www.koran.padek.co/read/detail/31155> diakses Tanggal 01 Juni 2016 pukul 23.00

berani bertindak melakukan pungutan liar terkait seragam sekolah.<sup>26</sup> Kasus-kasus masih adanya pungutan di sekolah menengah ini mengindikasikan bahwa kepatuhan dari sekolah yang merupakan salah satu lembaga pelaksana dari kebijakan BOSDA masih sangat rendah.

Salah satu indikator untuk melihat kepastian memperoleh layanan pendidikan yaitu melalui Angka Partisipasi Sekolah (APS), Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM). Idealnya APM adalah 100% sedangkan APK bisa lebih tinggi dari 100%. Indikator Kepastian ini dapat dilihat dalam tabel 1.3:

**Tabel 1.3**  
**Angka Partisipasi Sekolah, Angka Partisipasi Murni dan Angka Partisipasi Kasar Berdasarkan Pendidikan Tahun 2013**

No	Jenis Indikator	Satuan	SD (7-12)	SMP (13-15)	SMA (16-18)
1	Angka Partisipasi Sekolah (APS)	Persentase	99,33%	94,44%	63,96%
2	Angka Partisipasi Murni (APM)	Persentase	95,50%	83,73%	60,17%
3	Angka Partisipasi Kasar (APK)	Persentase	108,31%	90,87%	68,22%

Sumber: Badan Pusat Statistik dalam Padang Dalam Angka 2014  
(Olahan Peneliti Tahun 2016)

Dengan adanya kebijakan BOSDA, pemerintah Kota Padang menargetkan mampu menyelenggarakan program Wajib Belajar 12 Tahun yang bebas pungutan, sehingga tidak ada lagi anak-anak usia sekolah yang tidak mendapatkan pendidikan. Berdasarkan perhitungan Angka Partisipasi Murni dan Angka Partisipasi Kasar pada tabel 1.3 terlihat bahwa kepastian memperoleh pelayanan pendidikan di Kota Padang masih cukup rendah,

<sup>26</sup> Antara News, *Disdik padang Tindak Sekolah Lakukan Pungli Siswa Baru*, 01 Juli 2015, Berita *Online* dalam <http://www.antarasumbar.com/berita/151619/disdik-padang-tindak-Sekolah-lakukan-pungli-siswa-baru.html> diakses tanggal 08 Juni 2016 pukul 23.00

terlebih pada tingkat pendidikan menengah. Lebih rendahnya APK dijenjang pendidikan menengah menunjukkan partisipasi yang rendah untuk pendidikan tingkat menengah (SMA, SMK) di Kota Padang. Tingkat kepastian memperoleh pelayanan pendidikan di Kota Padang yang masih rendah mengindikasikan bahwa derjat perubahan yang ingin dicapai dari kebijakan BOSDA masih belum terpenuhi.

Pro kontra terkait program pendidikan gratis melalui dana BOSDA terus terjadi, hingga muncul isu bahwa program pendidikan gratis melalui dana BOSDA hanya *lip service*. Kepala Dinas Pendidikan (Kadisdik) Kota Padang Habibul Fuadi membantah pandangan sejumlah pihak yang menyebut program ini cuma *lip service*, karena Pemerintah Kota Padang serius meluncurkan program tersebut untuk meningkatkan kualitas pendidikan dan menjangkau lebih luas anak usia sekolah dapat menikmati pendidikan. Konsekuensi dari program ini Pemerintah Kota Padang menganggarkan sejumlah Rp115 miliar.<sup>27</sup> Namun jika dilihat besaran anggaran yang sebenarnya dianggarkan oleh Dinas Pendidikan untuk kebijakan BOSDA tidak pernah mencapai Rp.115 miliar seperti yang disampaikan oleh Kepala Dinas Pendidikan, realisasi anggaran yang disediakan untuk BOSDA sejak disahkannya Perwako seperti yang ada pada tabel 1.4 berikut:

---

<sup>27</sup>Haluan, Kadisdik Padang Habibul Fuadi: *Pendidikan Gratis Bukan Lip Service*, 08 Desember 2015, Berita Online dalam <http://harianhaluan.com/news/detail/45602/pendidikan-gratis-bukan-lip-service> diakses tanggal 2 Juni 2016, pukul 07.15.

**Tabel 1.4 Besaran Anggaran BOSDA**

<b>Tahun</b>	<b>Anggaran BOSDA /Rp</b>	<b>Anggaran Belanja Langsung Dinas Pendidikan /Rp</b>	<b>%</b>
2014	45.916.820.000	111.997.260.833	41%
2015	61.218.174.500	119.958.609.185	51%
2016	55.233.760.000	97.974.105.636	56%

*Sumber:* Dinas Pendidikan Kota Padang (Olahan Peneliti Tahun 2016)

Dari tabel 1.4 tentang Besaran Anggaran BOSDA dapat dilihat bahwa meski tidak mencapai 115 miliar seperti yang disampaikan oleh Kepala Dinas Pendidikan, namun persentasi anggaran BOSDA jika dilihat dari besaran anggaran belanja langsung Dinas Pendidikan sudah cukup besar. Bahkan anggaran yang disediakan semakin meningkat tiap tahunnya. Anggaran BOSDA yang disediakan oleh Dinas Pendidikan tidak dibedakan untuk masing-masing tingkat pendidikan. Dengan anggaran yang telah disediakan oleh pemerintah seperti pada tabel 1.4 Seharusnya Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Partisipasi Kasar (APK) terutama pada tingkat pendidikan menengah dapat meningkat. Lain halnya dengan kondisi sarana dan prasarana pendidikan di Kota Padang yang masih memerlukan banyak perbaikan dan pembangunan seperti pada tabel 1.5:

**Tabel 1.5**  
**Kekurangan dan Kelebihan Prasarana Dikdasmen**  
**Kota Padang**  
**Tahun 2015**

<b>No.</b>	<b>Variabel</b>	<b>SD</b>	<b>SMP</b>	<b>SM</b>	<b>Dikdasmen</b>
1	Ruang Kelas	751	71	299	1121
2	Perpustakaan	82	36	25	143
3	Ruang UKS	285	64	91	440
4	Ruang Komputer	398	52	57	507
5	Tempat Olahraga	415	95	66	576
6	Laboratorium	-	30	366	396

*Sumber:* Dinas Pendidikan Kota Padang Tahun 2015

Di tengah-tengah kondisi serba kekurangan dari prasarana pendidikan seperti yang telah dijabarkan dalam tabel 1.5, sekolah dilarang untuk mengambil pungutan dan menerima sumbangan dari orang tua ataupun wali peserta didik selain itu sekolah juga dilarang menggunakan dana BOSDA untuk membangun gedung atau ruang baru. Dari fenomena ini peneliti berasumsi bahwa kebijakan BOSDA tidak didukung oleh prasarana yang memadai di sekolah. Pendidikan yang diselenggarakan dengan gratis tapi tidak dilengkapi dengan sumberdaya prasarana yang baik menurut peneliti belum dapat dikategorikan dengan sudah terselenggara dengan baik.

Hal ini juga dikeluhkan oleh pihak sekolah, dalam kondisi kekurangan sarana prasarana dan fasilitas belajar, pihak sekolah tidak bisa meminta partisipasi dari pihak ketiga atau orangtua wali murid.<sup>28</sup> Menurut Z. Mawardi Efendi “Seharusnya Pemko Padang mengukur diri terkait penggratiskan sekolah. Kalau tidak punya pagu anggaran untuk menutupi program sekolah gratis itu jangan dipaksa,”<sup>29</sup> Karena, fakta yang terjadi pasca penerbitan Perwako, masih saja terjadi pungutan yang dilakukan oleh sekolah melalui komite sekolah. Hal ini dilakukan karena anggaran untuk pengadaan barang untuk memenuhi kebutuhan di sekolah tidak terakomodir oleh dana BOS dan dana BOSDA.

Peruntukkan dana BOSDA yang diberikan oleh Dinas Pendidikan kepada Sekolah yang diatur dalam Perwako Nomor 17 Tahun 2014 tentang BOSDA

<sup>28</sup>Padang Media, *DPRD Padang Ungkap, Banyak Keluhan Soal Perwako Sekolah Gratis*, 26 April 2016, *Berita Online*, dalam <http://padangmedia.com/dprd-padang-ungkap-banyak-keluhan-soal-perwako-Sekolah-gratis/> diakses tanggal 08 Juni 2016 pukul 19.25

<sup>29</sup>Padek, *Iswandi: Masih Ada Pungutan di Sekolah*, 02 Oktober 2015, *Berita Online* dalam <http://www.koran.padek.co/read/detail/39084> diakses tanggal 1 Juni 2016 pukul. 23.10

adalah untuk membiayai kegiatan operasional yang terdiri dari belanja pegawai dan belanja barang dan jasa, serta untuk kegiatan ekstrakurikuler akademik dan non akademik. Untuk menentukan besaran dana dari masing-masing kegiatan yang akan didanai, kebijakan BOSDA diturunkan lagi ke dalam Surat Keputusan Walikota tentang Besaran BOSDA seperti pada tabel 1.6 berikut:

**Tabel 1.6 Besaran BOSDA**

<b>Item Pembayaran</b>	<b>Besaran/Rp/Bulan</b>
<b>Sekolah Dasar Negeri</b>	
1. Kepala Sekolah	300.000
2. Guru Kelas	150.000
3. Guru Tidak Tetap	1.280.000
4. Pegawai Tidak Tetap	1.000.000
5. Kegiatan Ekstrakurikuler Akademik dan non akademik	500.000
<b>Sekolah Menengah Pertama Negeri:</b>	
1. Kepala Sekolah	500.000
2. Wakil Kepala Sekolah	300.000
3. Wali Kelas	150.000
4. Guru Tidak Tetap	40.000/jam/bulan
5. Pegawai Tidak Tetap	1.000.000
6. Kegiatan Ekstrakurikuler Akademik dan non Akademik	1.000.000
<b>Sekolah Menengah Atas Negeri:</b>	
1. Kepala Sekolah	1.000.000
2. Wakil Kepala Sekolah	500.000
3. Wali Kelas	150.000
4. Guru Tidak Tetap	40.000/jam/bulan
5. Pegawai Tidak Tetap	1.000.000
6. Kegiatan Ekstrakurikuler Akademik dan non Akademik	1.500.000
7. Belanja Barang dan Jasa	10.000/siswa/tahun
<b>Sekolah Menengah Kejuruan Negeri:</b>	
1. Kepala Sekolah	1.000.000
2. Wakil Kepala Sekolah	500.000
3. Wali Kelas	150.000
4. Ketua Jurusan	400.000
5. Kepala Bengkel atau Labor	300.000
6. Guru Tidak Tetap	40.000/jam/bulan

7. Pegawai Tidak Tetap	1.000.000
8. Kegiatan Ekstrakurikuler Akademik dan non Akademik	1.500.000
9. Belanja Barang dan Jasa	944.000/siswa/tahun

Sumber: SK Walikota Nomor 413 Tahun 2014 tentang Besaran Bosda (Olahan Peneliti Tahun 2016)

Dari tabel 1.6 tentang Besaran BOSDA, peneliti melihat ada beberapa persoalan yang mengindikasikan adanya ketidaksesuaian isi kebijakan. *Pertama*, untuk jenis manfaat pemberian dana kegiatan ekstrakurikuler akademik dan non akademik yang sudah ditetapkan besaran dananya dalam SK Walikota tidak disertai dengan penjelasan mekanisme penyalurannya dalam Perwako. *Kedua*, ada beberapa item yang seharusnya dibayarkan dengan BOSDA yang tertulis di dalam Perwako namun tidak disebutkan besaran dananya pada SK Walikota, seperti besaran dana belanja barang dan jasa untuk SD dan SMP pada tahun 2014.

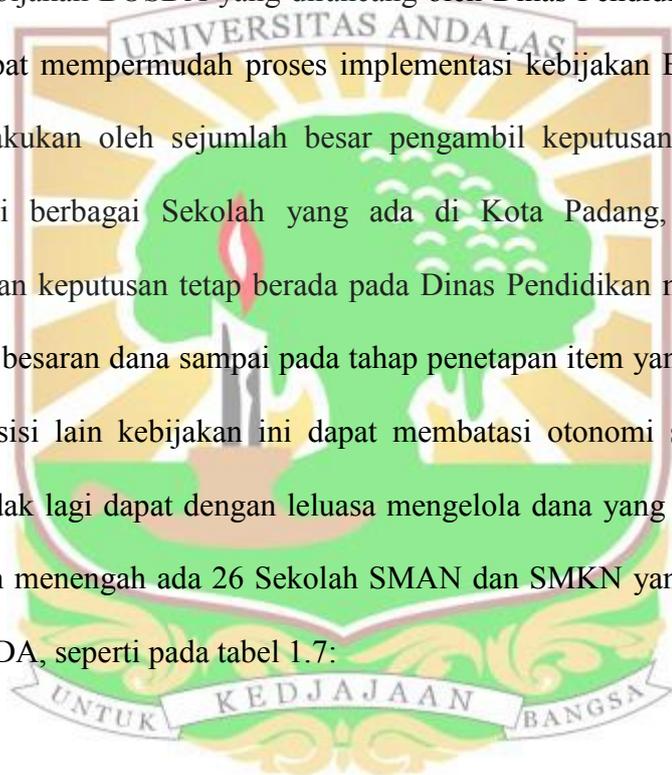
Kondisi keragaman kesiapan dan kemantapan pemerintah daerah dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan di daerahnya antara lain dapat dicermati pada dimensi politik legislasinya.<sup>30</sup> Beberapa pemerintah daerah mampu melakukan formulasi dan implementasi kebijakan di daerahnya dengan orientasi populis, akan tetapi beberapa pemerintah daerah lainnya berorientasi elitis. Beberapa kebijakan daerah ditetapkan dan diterapkan untuk menjawab tuntutan masyarakat mayoritas, namun beberapa kebijakan daerah lainnya diterapkan dan ditetapkan untuk menjawab kepentingan minoritas.

Pada tabel 1.6 di atas dapat dilihat besaran-besaran untuk masing-masing peruntukkan BOSDA, namun besaran dana yang akan diterima oleh sekolah

<sup>30</sup>Rohman, *Op.cit.*, hlm. 136.

untuk jenis manfaat belanja barang dan jasa tidak disebutkan di dalam SK Walikota. Adanya ketidaksesuaian antara Perwako dan SK Walikota mengindikasikan bahwa kemandirian dan kesiapan Dinas sebagai *leading sector* dalam memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan BOSDA masih sangat terbatas.

Sekolah merupakan salah satu implementor dari apa pun keputusan terkait dengan kebijakan BOSDA yang dirancang oleh Dinas Pendidikan. Disatu sisi hal ini dapat mempermudah proses implementasi kebijakan BOSDA, karena meski dilakukan oleh sejumlah besar pengambil keputusan individu yang tersebar di berbagai Sekolah yang ada di Kota Padang, tetapi otoritas pengambilan keputusan tetap berada pada Dinas Pendidikan mulai dari tahap penentuan besaran dana sampai pada tahap penetapan item yang akan didanai. Namun disisi lain kebijakan ini dapat membatasi otonomi sekolah, karena sekolah tidak lagi dapat dengan leluasa mengelola dana yang dimiliki. Untuk pendidikan menengah ada 26 Sekolah SMAN dan SMKN yang mendapatkan dana BOSDA, seperti pada tabel 1.7:



**Tabel 1.7 Daftar Sekolah Menengah Penerima BOSDA**

No.	Sekolah Menengah			
	SMAN	Peserta Didik/orang	SMKN	Peserta Didik/Orang
1	SMA 1	858	SMK 1	<b>1446</b>
2	SMA 2	857	SMK 2	1236
3	SMA 3	871	SMK 3	905
4	SMA 4	826	SMK 4	1125
5	SMA 5	<b>879</b>	SMK 5	1192
6	SMA 6	858	SMK 6	1079
7	SMA 7	830	SMK 7	584
8	SMA 8	771	SMK 8	1196
9	SMA 9	818	SMK 9	1019
10	SMAN 10	797	SMKN 10	<b>467</b>
11	SMAN 11	669		
12	SMAN 12	825		
13	SMAN 13	678		
14	SMAN 14	777		
15	SMAN 15	790		
16	SMAN 16	727		

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Padang (Olahan Peneliti Tahun 2016)

Dari 26 Sekolah Menengah penerima BOSDA yang ada di Kota Padang seperti yang ada dalam tabel 1.7, peneliti memilih beberapa sekolah dengan kriteria siswa paling banyak dan paling sedikit sebagai *sampel* penelitian. Alasan peneliti menjadikan jumlah siswa sebagai kriteria untuk menentukan sekolah yang akan dijadikan *sampel* penelitian karena berdasarkan kebijakan BOSDA, dana diberikan kepada sekolah dihitung per siswa yang ada di sekolah. Untuk SMAN, peneliti memilih SMAN 5 Padang yang memiliki jumlah siswa terbanyak. Sementara Untuk SMKN, peneliti memilih SMKN 1 Padang dan SMKN 10 Padang juga dilihat dari jumlah siswa paling banyak dan paling sedikit. Selain kriteria jumlah siswa, pemilihan SMKN untuk *sampel* penelitian juga berdasarkan pada pantauan lapangan anggota komisi IV DPRD Kota Padang yang menilai 2 sekolah ini belum memiliki fasilitas

dan mobiler yang cukup, sementara sekolah tidak diperbolehkan mengambil pungutan untuk memenuhi kekurangan fasilitas dan mobiler sekolah.<sup>31</sup> DPRD menilai ada kondisi dilematis yang diakibatkan oleh kebijakan BOSDA.

Selain jumlah siswa, peneliti juga melihat anggaran dana operasional yang dibutuhkan oleh masing-masing sekolah, seperti yang ada dalam tabel 1.8:

**Tabel 1.8 Besaran Dana Operasional masing-Masing Sekolah Tahun 2014**

No.	Sekolah Menengah			
	SMAN	Besaran Dana Operasional/Rp	SMKN	Besaran Dana Operasional/Rp
1	SMA 1	8.130.000	SMK 1	<b>614.544.000</b>
2	SMA 2	8.560.000	SMK 2	582.920.000
3	SMA 3	15.839.844	SMK 3	389.511.381
4	SMA 4	<b>16.637.662</b>	SMK 4	440.375.500
5	SMA 5	10.200.000	SMK 5	606.992.000
6	SMA 6	8.250.000	SMK 6	503.152.000
7	SMA 7	8.930.000	SMK 7	227.504.000
8	SMA 8	7.780.000	SMK 8	433.296.000
9	SMA 9	8.530.000	SMK 9	431.880.000
10	SMAN 10	8.560.000	SMKN 10	<b>186.912.000</b>
11	SMAN 11	7.300.000		
12	SMAN 12	8.310.000		
13	SMAN 13	7.080.000		
14	SMAN 14	8.270.000		
15	SMAN 15	13.988.055		
16	SMAN 16	8.000.000		

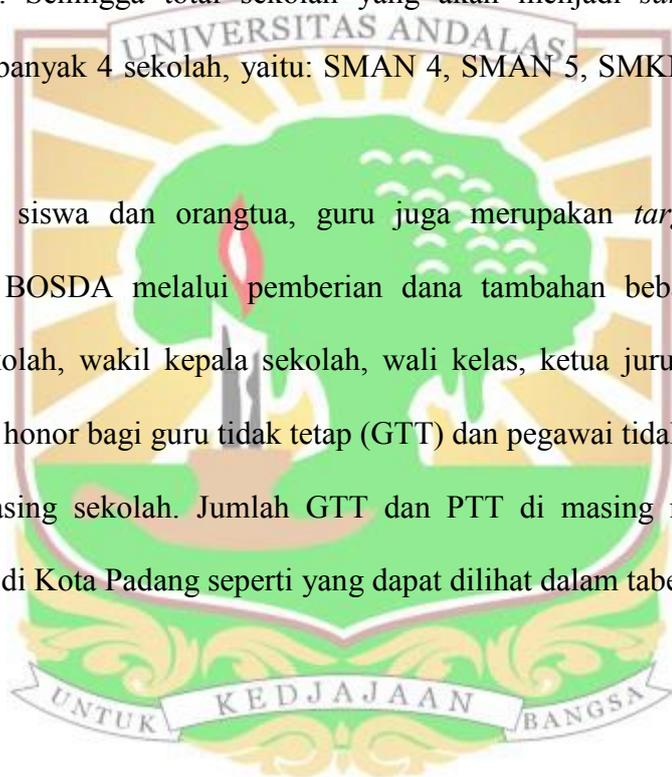
Sumber: Dokumen Pelaksanaan Anggaran Dinas Pendidikan Kota Padang Tahun 2014

Dari tabel 1.8 Dapat dilihat bahwa masing-masing sekolah membutuhkan besaran dana operasional yang berbeda. Besaran dana ini juga dijadikan oleh peneliti sebagai salah satu kriteria untuk menentukan sekolah yang akan menjadi *sampel* penelitian. Karena jumlah siswa tidak selalu menentukan besaran dana yang dibutuhkan oleh sekolah seperti pada Sekolah Menengah

<sup>31</sup>Padang Media, Program Pendidikan Gratis Tidak Singkron Dengan Kekuatan APBD, 02 Oktober 2015, Berita *Online* dalam <http://padangmedia.com/program-pendidikan-gratis-tidak-singkron-dengan-kekuatan-apbd-kota-padang/> diakses tanggal 1 Mei 2016 pukul 20.26

Atas. Dari tabel 1.7 dapat ditentukan bahwa SMA 5 Padang merupakan sekolah yang memiliki jumlah siswa paling banyak, namun dari tabel 1.8 tentang besaran dana operasional, sekolah ini bukanlah sekolah yang membutuhkan dana paling banyak. Sekolah yang membutuhkan dana paling banyak adalah SMAN 4 Padang. Sementara untuk SMKN jumlah siswa terbanyak didukung oleh besaran dana operasional tertinggi begitu juga sebaliknya. Sehingga total sekolah yang akan menjadi *sampel* penelitian peneliti sebanyak 4 sekolah, yaitu: SMAN 4, SMAN 5, SMKN 1 dan SMKN 10.

Selain siswa dan orangtua, guru juga merupakan *target group* dari kebijakan BOSDA melalui pemberian dana tambahan beban kerja untuk kepala sekolah, wakil kepala sekolah, wali kelas, ketua jurusan dan kepala labor serta honor bagi guru tidak tetap (GTT) dan pegawai tidak tetap (PTT) di masing-masing sekolah. Jumlah GTT dan PTT di masing-masing sekolah menengah di Kota Padang seperti yang dapat dilihat dalam tabel 1.9:



**Tabel 1.9 Jumlah GTT dan PTT di Sekolah Menengah**

No	SMA	GTT/ Orang	PTT/ Orang	SMK	GTT/ Orang	PTT/ Orang
1	SMA 1	9	17	SMK 1	27	16
2	SMA 2	5	9	SMK 2	44	14
3	SMA 3	8	15	SMK 3	24	5
4	SMA 4	9	13	SMK 4	27	19
5	SMA 5	15	5	SMK 5	18	18
6	SMA 6	7	11	SMK 6	21	11
7	SMA 7	4	9	SMK 7	22	11
8	SMA 8	3	9	SMK 8	27	13
9	SMA 9	6	8	SMK 9	23	13
10	SMA 10	3	15	SMK 10	25	11
11	SMA 11	28	11			
12	SMA 12	12	13			
13	SMA 13	8	5			
14	SMA 14	13	16			
15	SMA 15	4	6			
16	SMA 16	14	7			

Sumber: Dinas Pendidikan Kota Padang Tahun 2016

Selain persoalan larangan pungutan dan sarana prasarana sekolah yang belum memadai, DPRD Kota Padang menilai pendidikan gratis masih memiliki kelemahan terutama terkait pemerataan guru. Menurut Wakil Ketua DPRD Kota Padang, Wahyu Iramana Putra harusnya ada regulasi yang mengatur tentang penetapan guru di masing-masing Sekolah, regulasi itu termasuk untuk guru yang rangkap mengajar di sekolah negeri dan swasta serta adanya ketidakseimbangan tunjangan guru.<sup>32</sup>

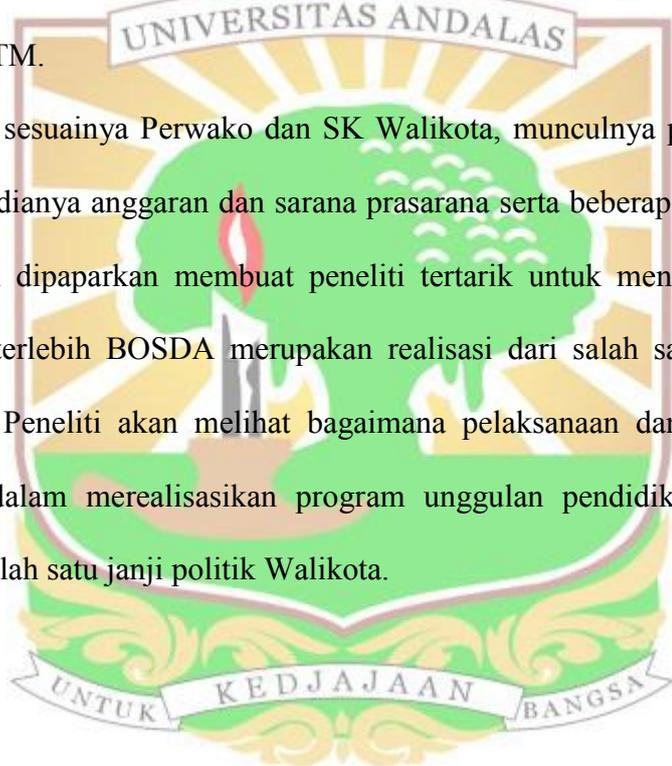
Persoalan lain yang berkaitan dengan fenomena implementasi BOSDA untuk GTT adalah ada beberapa GTT yang namanya tertukar dengan GTT di sekolah lain.<sup>33</sup> Dari beberapa fenomena ini, peneliti mempertanyakan

<sup>32</sup>Vicha Faradhika, DPRD Padang Nilai Pendidikan Gratis Masih Lemah, Antara 2016, Berita *Online* dalam <http://www.antarasumbar.com/berita/176106/dprd-padang-nilai-pendidikan-gratis-masih-lemah.html>, diakses tanggal 08 Juni 2016 pukul 19.41

<sup>33</sup>Hasil wawancara peneliti dengan GTT saat survai awal, Dinas Pendidikan Kota Padang, 15 Februari 2016.

kapasitas lembaga penyelenggara yaitunya Dinas Pendidikan dalam menyelenggarakan kebijakan BOSDA. Kapasitas ini dapat dilihat dari komitmen aparatur Dinas Pendidikan yang merupakan *implementor* dari kebijakan BOSDA yang belum maksimal. Belum maksimalnya Dinas Pendidikan menyelenggarakan BOSDA juga terlihat dari dari proses pencairan dana beberapa GTT yang dilakukan secara manual di Dinas Pendidikan, sementara untuk beberapa guru dan pegawai yang lain dapat ditarik langsung melalui ATM.

Tidak sesuai Perwako dan SK Walikota, munculnya pro kontra serta tidak tersedianya anggaran dan sarana prasarana serta beberapa persoalan lain yang telah dipaparkan membuat peneliti tertarik untuk mengkaji kebijakan BOSDA, terlebih BOSDA merupakan realisasi dari salah satu janji politik Walikota. Peneliti akan melihat bagaimana pelaksanaan dan keberhasilan BOSDA dalam merealisasikan program unggulan pendidikan gratis yang menjadi salah satu janji politik Walikota.



## 1.2 Rumusan Masalah

Dari penjelasan yang ada dilatar belakang tentang fenomena-fenomena terkait dengan kebijakan pendidikan gratis melalui dana BOSDA, maka yang menjadi rumusan masalah dari penelitian ini adalah: “Bagaimana analisis implementasi kebijakan BOSDA di Kota Padang?”

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) di Kota Padang.

## 1.4 Manfaat Penelitian

### 1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini bermanfaat untuk:

1. Sebagai bahan kajian dalam studi Ilmu Administrasi Publik khususnya bidang analisis implementasi kebijakan. Bahan informasi untuk memperkaya literatur khazanah kepustakaan dibidang analisis kebijakan publik.
2. Sebagai sumbangan referensi dan sumbangan informasi komparatif bagi peneliti lain yang berkaitan dengan analisis implementasi kebijakan publik.

### 1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis penelitian ini adalah :

1. Sebagai sarana penerapan ilmu pengetahuan dan sarana pelatihan bagi peneliti dalam menganalisis permasalahan yang muncul di kalangan masyarakat berkaitan dengan kebijakan.
2. Menjadi bahan masukan, pertimbangan dan acuan bagi instansi terkait terutama Dinas Pendidikan serta DPRD Kota Padang terkait penyelenggaraan program unggulan pendidikan gratis, khususnya kebijakan Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) di Kota Padang.

