

KEEFEKTIFAN PELAKSANAAN PROGRAM JARING PENGAMAN SOSIAL BIDANG PENDIDIKAN DI KABUPATEN CILACAP

Oleh:
Muhyo Nugrobo

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap keefektifan pelaksanaan Program Jaring Pengaman Sosial Bidang Pendidikan di Kabupaten Cilacap dari sisi: (1) relevansi program beasiswa dan Dana Bantuan Operasional (DBO) Jaring Pengaman Sosial Bidang Pendidikan dengan kebutuhan siswa dan pihak sekolah, (2) karakteristik siswa dan sekolah penerima program, (3) dukungan sarana penunjang pelaksanaan program, (4) perencanaan dan realisasi program, (5) kemanfaatan serta pencapaian tujuan program.

Penelitian ini merupakan penelitian evaluatif dengan menggunakan model evaluasi CIPP, yang mencakup: (1) *context evaluation*, (2) *input evaluation*, (3) *process evaluation*, (4) *product evaluation*. Data dikumpulkan melalui dokumentasi, wawancara, observasi, dan kuesioner. Pengujian validitas instrumen menggunakan validitas konstruk (*construct validity*). Pedoman wawancara dan observasi dilakukan dengan *expert judgement* melalui konsultasi dengan dosen, sedangkan kuesioner divalidasi dengan uji coba instrumen, dengan besar kecilnya muatan aktor. Untuk pengujian keandalan setiap faktornya digunakan teknik *Alpha* dari *Cronbach*.

Hasil evaluasi *context* menunjukkan tingkat sangat efektif, terlihat dari: (1) relevansi program dengan kebutuhan siswa dan pihak sekolah; (2) tujuan, struktur organisasi, dan mekanisme kerja yang sangat jelas. Hasil evaluasi *input* menunjukkan tingkat yang cukup efektif, terlihat dari: (1) perencanaan program yang mencakup: seleksi sekolah dan siswa calon penerima program, (2) Pelaksanaan program yang mencakup: kelancaran penyaluran dana beasiswa dan DBO, keterbukaan pengelolaan beasiswa dan DBO, keikutsertaan unsur masyarakat dalam pemantauan, evaluasi serta laporan pelaksanaan program serta pertanggungjawaban administrasi dan realisasi program. Untuk evaluasi *product* menunjukkan tingkat yang efektif terlihat dari pemanfaatan dana beasiswa dan DBO serta pencapaian tujuan program.

Kata kunci: *keefektifan, program, jaring pengaman sosial.*

Pendahuluan

Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) tersebut antara lain diprioritaskan pada perlindungan sosial (*social protection*) yang diarahkan untuk mempertahankan akses masyarakat pada pelayanan dasar terutama pendidikan (Sumodiningrat, 1999: 23). Sebagai suatu program yang merupakan implementasi dari kebijaksanaan pemertintah dan berlangsung dalam proses yang berkesinambungan, Program Jaring Pengaman Sosial Bidang Pendidikan ditancang sedemikian rupa agar mampu mewujudkan tujuan yang sudah ditetapkan. Dengan kata lain, hal itu dirancang dari berbagai sisi untuk dapat berjalan secara efektif. Namun demikian, pada kenyataannya hal tersebut bukanlah kegiatan yang sederhana. Akan tetapi, hal itu merupakan kegiatan yang sangat kompleks dan diikuti pula dengan berbagai permasalahan baik yang berkaitan dengan *context, input, process maupun product evaluation*. Oleh karena itu, dalam penelitian ini dipertanyakan: sejauhmanakah relevansi program dengan kebutuhan siswa dan pihak sekolah, apakah tujuan yang hendak dicapai, sejauhmanakah struktur organisasi dan mekanisme kerjanya, bagaimanakah karakteristik siswa dan sekolah penerima program, sejauhmanakah bantuan sarana pendukung program, bagaimanakah proses perencanaan serta realisasi programnya, serta bagaimanakah pemanfaatan dan pencapaian tujuan program.

Tujuan penelitian ini untuk memperoleh gambaran secara objektif tentang: (1) relevansi program dengan kebutuhan siswa dan pihak sekolah serta tujuan yang hendak dicapai, (2) struktur organisasi dan mekanisme kerja, (3) karakteristik siswa dan sekolah penerima program serta bantuan sarana pendukung program, (4) proses perencanaan serta realisasi program, serta (5) pemanfaatan dan pencapaian tujuan program.

Meskipun berbagai program pembangunan dilaksanakan secara opti-mal, namun bukan suatu jaminan bahwa akses masyarakat mistkin terhadap program pembangunan akan cepat meningkat dengan sendirinya. Menurut Korten (Supriatna, 2000: 35), banyak program pembangunan tidak mampu meningkatkan akses masyarakat terhadap program pengen-tasan kemiskinan dan keterbelakangan. Program pembangunan akan mampu meningkatkan akses

masyarakat dan menjadi komitmen yang melekat pada masyarakat itu, apabila terdapat kesesuaian antara program pembangunan dengan pihak penerima, antara persyaratan program dengan kemampuan nyata dari organisasi pembantu, serta kemampuan pengungkapan kebutuhan oleh organisasi pembantu tersebut.

Menurut Roupp (Khairuddin, 2000:23) *“Development signifies change from something thought to be less desirable to something thought to be more desirable”*. Dari pengertian tersebut tampak bahwa pembangunan diartikan sebagai perubahan dari suatu yang kurang berarti kepada sesuatu yang lebih berarti. Target perubahan sosial dapat berupa individu, kelompok ataupun struktur sosial. Meskipun target terdekat dari perubahan sosial dapat berupa individu, kelompok atau struktur sosial, namun pada akhirnya perubahan sosial akan mempengaruhi baik individu, kelompok ataupun struktur sosial (Lauer, 2001: 478). Individu sebagai target perubahan didasarkan pada premis bahwa individu yang berubah akan mempengaruhi tatanan sosial kelompok atau organisasi. Artinya, individu diubah tidak semata-mata agar menguntungkan individu itu sendiri melainkan untuk tujuan yang lebih besar seperti untuk keuntungan kelompok, organisasi maupun keseluruhan masyarakat. Bila individu diubah, mereka akan mempengaruhi hasrat untuk berubah dalam kesatuan masyarakat yang lebih luas. Kelompok dapat dijadikan target dalam perubahan sosial dengan asumsi bahwa perubahan suasana akan mempengaruhi perubahan individu. Nilai, sikap dan perilaku individu akan diubah melalui perubahan struktur sosial atau melalui perubahan kelompok yang menjadi tempat individu berpikir dan bertindak. Namun, apabila menjadikan struktur sosial sebagai target berarti lebih memperhatikan perubahan yang lebih luas yang menyebar ke seluruh masyarakat, daripada ke satu kelompok atau organisasi. Sejalan dengan hal tersebut, Fagerlind dan Saha menguraikan adanya hubungan pendidikan dengan berbagai dimensi pembangunan, sebagaimana dijelaskan:

“There are two levels at which the dialectical process occurs. The first and most general level concerns the relationship between education and society as a whole. The second level at which the dialectical process occurs is more kompleks. Each of the mayor development dimensions both affects and is affected by the others and by

the educational system. As such, education in any society is part of a dialectical process with the economic, social and political dimensions of society." (Fagerlind and Saha, 1983: 196).

Permasalahan pembangunan yang bersifat kejutan (*shock*) adalah berkaitan dengan krisis moneter dan ekonomi yang mengakibatkan kondisi perekonomian Indonesia menjadi sangat memprihatinkan (Sumodiningrat, 1999:16). Suasana krisis ekonomi yang berkaitan langsung dengan krisis politik dan krisis kepercayaan terhadap pemerintah mengakibatkan kebijaksanaan dan program-program untuk mengatasinya menjadi semakin kompleks (Mubyarto, 2000:148).

Sehubungan dengan kondisi krisis tersebut dalam upaya mengoptimalkan pembangunan nasional diperlukan pemahaman tentang hakikat pembangunan dengan menempatkan arah baru pembangunan yang memadukan pertumbuhan dan pemerataan. Salah satu perwujudan dari upaya tersebut adalah program Jaring Pengaman Sosial (*social safety net*). Program Jaring Pengaman Sosial (*social safety net*) merupakan satu instrumen yang terkoordinasi dan terpadu antara program pembangunan khusus dalam menanggulangi krisis (*crash program*) serta program pembangunan reguler menanggulangi masalah kronis tantangan fundamental ekonomi berupa kesenjangan, kemiskinan dan ketertinggalan (Sumodiningrat, 1999: 23).

Konsep program Jaring Pengaman Sosial (*social safety net*) juga diperkenalkan oleh para ekonom kapitalis pada saat proses peralihan ekonomi di negara-negara Eropa Timur pada tahun sekitar 1990. Proses transisi ekonomi ini mengakibatkan kelompok masyarakat miskin yang selama sistem ekonomi sosialis mendapat jatah pangan gratis dari pemerintah, menjadi tidak lagi mendapatkan jatah pangan gratis (Sumodiningrat, 1999: 31). Program Jaring Pengaman Sosial (*social safety net*) yang dikembangkan di Indonesia ditujukan untuk melindungi kelompok orang atau keluarga yang mengalami kondisi penurunan kapasitas secara kronis sehingga kehilangan pekerjaan dan pendapatan tetap (*chronic poverty*) dan kelompok orang atau keluarga yang mengalami penurunan kapasitas dari garis kemiskinan sehingga tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan untuk bertahan hidup (*transient poverty*). Pada kelompok masyarakat rentan krisis demikian, perlindungan sosial diperlukan guna menggerakkan produktivitas mereka melalui pemberian kesempatan kerja dan bantuan sosial dasar terutama kesehatan dan pendidikan.

Pengalaman Bank Dunia di beberapa negara yang pernah dilanda krisis ekonomi menunjukkan bahwa peningkatan kapasitas kelompok masyarakat rentan krisis (*capacity building*) termasuk kelompok masyarakat miskin dapat dilakukan melalui upaya pemberdayaan masyarakat (*empowerment*). Strategi pelaksanaan Program Jaring Pengaman Sosial (*Social Safety Net*) adalah melalui tahapan penyelamatan (*rescue*) yang bersifat mendesak yang harus cepat ditangani serta tahapan pemulihan (*recovery*) untuk memberdayakan masyarakat miskin. Salah satu Program Jaring Pengaman Sosial (*Social Safety Net*) Bidang Pendidikan adalah berupa Beasiswa dan Dana Bantuan Operasional (DBO).

Keefektifan berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan (Dunn, 2000: 429). Fattah memilahkan antara keefektifan dengan efisiensi. Keefektifan berkaitan dengan *performance* dan efisiensi berkaitan dengan penggunaan sumber-sumber (Fattah, 2001: 16). Menurut Etzioni (Etzioni, 1982: 43) keefektifan adalah tingkat seberapa jauh suatu program melakukan kegiatan atau fungsinya agar tujuan yang ditetapkan dapat tercapai. Dengan demikian, keefektifan merupakan tingkat seberapa jauh alternatif tindakan atau program dapat melakukan kegiatan atau fungsinya sesuai dengan tujuan yang ditetapkan.

Analisis dan pembahasan

Context evaluation

a. Relevansi program

Program Beasiswa dan DBO Jaring Pengaman Sosial Bidang Pendidikan sangat relevan dengan kebutuhan pihak sekolah maupun para siswa. Hal tersebut dapat diketahui dari:

- 1) Komposisi anggaran pada APBS dimana untuk sekolah negeri 71,15% berasal dari pemerintah atau APBD sedangkan dari sumbangan wali murid sebesar 28,95%. Untuk sekolah swasta 80,82% anggaran dalam APBS berasal dari sumbangan wali murid dan 19,18% berasal dari yayasan.
- 2) Semua kepala sekolah maupun para siswa yang menerima program DBO maupun beasiswa, memandang bahwa program Beasiswa dan DBO

Jaring Pengaman Sosial Bidang Pendidikan sangat diperlukan serta perlu diteruskan.

b. Tujuan program

Program Jaring Pengaman Sosial Bidang Pendidikan yang diwujudkan melalui pemberian beasiswa dan DBO, memiliki tujuan, struktur organisasi serta mekanisme kerja yang sangat jelas sebagaimana tertuang dalam Edaran Bersama Direktur Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama serta Direktur Jenderal Pembangunan Daerah Departemen Dalam Negeri, Nomor: 497/C.C3/KU/1999, Nomor: E/136/99, Nomor: 500/1094/II/Bangda.

c. *Input evaluation*

d. Karakteristik penerima program

- 1) Sekolah penerima Program DBO khususnya untuk Tahun 2002/2003, tidak ada yang termasuk kategori sekolah mahal, artinya bahwa semua sekolah lanjutan dan sekolah menengah di Kab. Cilacap senantiasa mempunyai siswa yang berasal dari keluarga kurang mampu walaupun untuk masing-masing sekolah jumlahnya beragam.
- 2) Sekolah penerima Program DBO semuanya telah terdaftar dengan memiliki NSS maupun NDS. Sekolah penerima Program DBO Tahun 2002/2003 yang terdaftar di Departemen Agama adalah sebanyak: 18,18%, sedangkan yang terdaftar di Depdiknas adalah sebanyak: 81,82%. Berdasarkan pedoman pelaksanaan Program JPS Bidang Pendidikan, maka dapat diketahui bahwa program JPS Bidang Pendidikan belum mampu mengakomodasikan sekolah-sekolah yang berada di luar kewenangan Departemen Pendidikan Nasional serta Departemen Agama.
- 3) Dilihat dari jumlah siswanya, maka sekolah penerima DBO Program JPS Bidang Pendidikan Tahun 2002/2003 tidak ada yang memiliki siswa di bawah 60 siswa. Persentase terbesar sekolah penerima DBO Program JPS Bidang pendidikan adalah memiliki jumlah siswa antara 300-419 siswa.

e. Sarana penunjang program

Terdapat 3 (tiga) sarana pendukung program yaitu 1) Buku pedoman, 2) Sosialisasi program, serta 3) Poster tentang program. Penggunaan poster merupakan media yang paling lemah. Tidak semua sekolah menerima kiriman poster tersebut. Di samping itu, 45,83% kepala sekolah merasakan bahwa hanya sedikit informasi yang dapat diperoleh dari penggunaan media poster.

Process Evaluation

a. Perencanaan program

- 1) 60, 42 % kepala sekolah membuat Format SLTP–SM 04 yang dipergunakan sebagai alat bantu dalam seleksi calon penerima beasiswa.
- 2) Dalam proses seleksi siswa calon penerima beasiswa sekolah penerima program di samping mempergunakan Format SLTP–SM 04 di beberapa sekolah juga dilengkapi data dukung tentang kondisi sosial ekonomi orang tua/wali berupa surat keterangan tidak mampu dari perangkat desa.
- 3) Di samping menyelenggarakan rapat tentang rencana penggunaan DBO serta penyaluran dana beasiswa telah dibuat pula Format KS 01, KS 02, serta Format DBO 01 walaupun tidak semua anggota Komite Sekolah menandatangani.

b. Pelaksanaan program

- 1) Dalam pengambilan dana beasiswa dan DBO 2, 08% kepala sekolah merasakan kurang lancar dan sering ditunda pada hari berikutnya.
- 2) 47, 92% kepala sekolah telah menyelenggarakan rapat tentang penggunaan dana beasiswa dan DBO setahun sekali sebelum dana dibagikan, dan 27, 08% menyelenggarakan rapat setahun dua kali, serta 25,00% kepala sekolah menyerahkan dana langsung kepada yang berhak tanpa didahului dengan rapat penjelasan penggunaan dana.
- 3) Dalam hal kecepatan penyaluran dana kepada yang berhak diketahui bahwa 54, 17% kepala sekolah telah menyalurkan dana kepada yang berhak pada hari yang sama dengan hari pengambilan dan tidak disimpan

terlebih dahulu, 43, 75% merasa pernah menyimpan terlebih dahulu dan dibagikan kepada yang berhak pada hari yang tidak sama dengan hari pengambilan dana, sedangkan 2,08% kepala sekolah sering menyimpan dana terlebih dahulu dan dibagikan kepada yang berhak pada hari yang tidak sama dengan hari pengambilan dana.

- 4) Dari sisi ketepatan jumlah dana, maka 85, 42% kepala sekolah merasakan selalu sesuai dengan jumlah yang ditentukan dan 14, 58% merasakan pernah terjadi selisih dengan jumlah yang ditentukan.
- 5) 31, 25% kepala sekolah merasakan informasi dari Komite Kabupaten pernah tidak sesuai dengan jadwal yang sudah ditentukan.
- 6) Dalam hal pengumuman hasil seleksi 10, 42% kepala sekolah pernah mengumumkan secara tidak terbuka kepada para siswa dan 89, 58% kepala sekolah telah mengumumkan secara terbuka.
- 7) Hanya 10, 42% kepala sekolah selalu mengikutsertakan unsur masyarakat pada setiap kegiatan yang berkaitan dengan seleksi maupun penyaluran dana beasiswa, 47, 92% kepala sekolah telah beberapa kali mengikutsertakan unsur masyarakat pada kegiatan seleksi maupun penyaluran dana beasiswa, serta 41, 66% kepala sekolah tidak pernah mengikutsertakan sama sekali.
- 8) Hanya 8,33% kepala sekolah selalu mengikutsertakan unsur masyarakat pada setiap kegiatan yang berkaitan dengan perencanaan maupun penggunaan dana DBO, sedangkan 41, 67% kepala sekolah telah beberapa kali mengikutsertakan unsur masyarakat pada kegiatan perencanaan maupun penggunaan dana DBO, serta 50, 00% kepala sekolah tidak pernah mengikutsertakan unsur masyarakat dalam kegiatan perencanaan maupun penggunaan dana DBO.
- 9) Sebagian besar sekolah penerima program Beasiswa dan DBO Jaring Pengaman Sosial Bidang Pendidikan membuat laporan bulan serta triwulan dalam Format SLTP-SM 05 dan Format DBO 02 yang ditandatangani oleh Kepala Sekolah, unsur guru serta unsur BP3.

b. Product evaluation

a. Pemanfaatan dana beasiswa dan DBO

Beasiswa serta Dana Bantuan Operasional (DBO) telah dimanfaatkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku sebagaimana tertuang dalam

Edaran Bersama Direktur Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Direktur Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama serta Direktur Jenderal Pembangunan Daerah Departemen Dalam Negeri, Nomor: 497/C.C3/KU/1999, Nomor: E/136/99, Nomor: 500/1094/II/Bangda.

b. Pencapaian tujuan program

- 1) Lebih dari 90% siswa penerima beasiswa mampu naik kelas atau meneruskan ke jenjang pendidikan berikutnya.
- 2) Perbandingan siswa perempuan penerima beasiswa dengan siswa laki-laki penerima beasiswa, maka jumlah siswa perempuan penerima beasiswa lebih banyak dari siswa laki-laki penerima beasiswa, dengan perbandingan: 51,2% untuk siswa perempuan dan 48,8% untuk siswa laki-laki.

Simpulan

a. *Context evaluation*

Berdasarkan hasil pembahasan yang berkaitan dengan relevansi program dengan kebutuhan pihak sekolah dan siswa, serta tujuan, struktur organisasi maupun mekanisme kerja, maka dari sisi *context evaluation* tingkat keefektifannya dapat dikatakan sangat efektif

b. *Input evaluation*

Program Jaring Pengaman Sosial Bidang Pendidikan dari sisi *input evaluation* tingkat keefektifannya dapat dikatakan cukup efektif. Hal tersebut dapat diketahui dari:

- 1) Karakteristik penerima program yang meliputi: (1) kategori sekolah penerima program, (2) status sekolah penerima program, serta (3) jumlah siswa di setiap sekolah penerima program.
- 2) Sarana penunjang program yang mencakup jenis dan jumlah sarana.

c. *Process evaluation*

Program Jaring Pengaman Sosial Bidang Pendidikan dari sisi *process evaluation* tingkat keefektifannya dapat dikatakan cukup efektif. Hal tersebut dapat diketahui dari :

- 1) Perencanaan program yang mencakup:
 - a) Seleksi sekolah penerima program.
 - b) Seleksi siswa calon penerima program.
 - 2) Pelaksanaan program yang mencakup:
 - a) Kelancaran penyaluran dana Beasiswa dan DBO.
 - b) Keterbukaan dalam pengelolaan Beasiswa dan DBO.
 - c) Keikutsertaan unsur masyarakat dalam pemantauan, evaluasi serta laporan pelaksanaan program DBO dan Beasiswa.
 - d) Pertanggungjawaban administratif dan realisasi program.
- d. *Product evaluation*
- Berdasarkan hasil pembahasan yang berkaitan dengan pemanfaatan dana beasiswa dan DBO serta pencapaian tujuan program, dari sisi *product evaluation* tingkat keefektifannya dapat dikatakan efektif.

Daftar Pustaka

- Dunn, N. William. (2000). *Pengantar analisis kebijakan publik (Terjemahan Samodra Wibawa dkk)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Fagerlind, Ingemar and Saha J Lawrence (1983). *Education and national development: A Comparative perspective*, New York: Pergamon International Library.
- Fattah, Nanang, (2001). *Landasan manajemen pendidikan*, Bandung : Remaja Rosdakarya.
- Khairuddin. (2000). *Pembangunan masyarakat*, Yogyakarta: Liberty.
- Lauer, H. Robert. (2001). *Perspektif tentang perubahan sosial (Terjemahan Alimandan SU)*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Mubyarto. (2000). *Membangun sistem ekonomi*, Yogyakarta: BPFE.
- Sumodiningrat, Gunawan. (1999). *Pemberdayaan masyarakat*, Jakarta: Gramedia.
- Supriatna, Tjahya. (2000). *Strategi pembangunan dan kemiskinan*, Jakarta: Rineka Cipta.