BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Tinjauan Pustaka

2.1.1 Definisi Evaluasi

Evaluasi dalam Bahasa Inggris berasal dari kata *"evaluation"* yang bermakna penilaian.Evaluasi adalah proses penilaian. Penilaian ini bisa menjadi netral, positif atau negatif atau merupakan gabungan dari keduanya.Saat sesuatu dievaluasi biasanya orang yang mengevaluasi mengambil keputusan tentang nilai atau manfaatnya.

Menurut Taliziduhu Ndraha dalam buku *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia* berpendapat bahwa evaluasi merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisa hasilnya (Ndraha, 1989). Kesimpulannya adalah perbandingan antara tujuan yang hendak dicapai dalam penyelesaian masalah dengan kejadian yang sebenarnya, sehingga dapat disimpulkan dengan analisa akhir apakah suatu kebijakan harus direvisi atau dilanjutkan.

Secara Umum, istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran, pemberi angka dan penilaian.

> "Proses pengukuran dan perbandingan daripada hasil perkerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya. Ada berapa hal yang penting diperhatikan dalam definisi tersebut yaitu:
> 1. Bahwa penilaian merupakan fungsi organik karena pelakasanaan fungsi tersebut menentukan mati hidupnya suatu oraganisasi.
> 2. Bahwa penilaian itu adalah suatu proses yang berarti bahwa penilaian adalah kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh adminitrasi dan manajemen.

3. Bahwa penilaian menunjukan jurang pemisah antara hasil pelaksanaan yang sesungguhnya dicapai dengan hasil yang seharusnya dicapai"

(Siagian,1987:141).

Dari definisi mengenai evaluasi diatas, maka dapat disimpulkan bahwa dari kegiatan evaluasi adalah mengukur, menilai, dan membandingkan hasil-hasil yang telah dicapai dengan hasil-hasil yang sebelumnya telah direncanakan, selain itu evaluasi adalah suatu kegiatan yang akan selalu dilakukan dalam suatu organisasi dan juga evaluasi merupakan salah satu fungsi dari suatu proses manajemen dan tidak dapat diabaikan begitu saja. Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat suatu kebijakan atau program. Hasil yang diharapkan dari suatu evaluasi adalah pengetahuan yang relevan dengan kebijakan atau program yang sedang berlaku.

Evaluasi merupakan langkah akhir dari suatu proses kebijakan, evaluasi adalah suatu cara untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program itu berjalan dengan baik atau tidak. Kelemahan atau kekuatan dari suatu kebijakan pun dapat diketahui dengan melakukan suatu evaluasi.

> "Evaluasi merupakan proses pengukuran, perhitung dan perbandingan antara hasil yang dicapai dengan standar yang telah ditentukan, melakukan tindakan-tindakan penyempurnaan setiap proses adminitrasi berikutnya sehingga diperoleh rencana yang lebih baik, pengorganisasian yang lebih baik pengendalian yang lebih baik pula".
> (Sugandha, 1986: 12)

Adanya perbedaan antara hasil yang dicapai dengan hasil yang diinginkan, melakukan penyesuaian-penyesuaian terhadap suatu proses adminitrasi merupakasuatu tahapan akhir dari suatu kegiatan yang dilakukan pada suatu organisasi untuk mengetahui sampai sejuh mana kegiatan dapat dilakukan dengan hambatan-hambatan yang ditemukan selama proses kegiatan organisasi

berlangsung, dalam evaluasi yang dilakukan orang-orang akan berusaha menentukan nilai atau manfaat dari kegiatan yang dilakukan.

Kesimpulannya bahwa evaluasi merupakan langkah akhir dari suatu proses kebijakan atau program, evaluasi adalah suatu cara untuk menilai apakah suatu kebijakan itu berjalan dengan baik atau tidak. Kelemahan dan kekuatan dari suatu kebijakan dapat diketahui dengan melakukan suatu evaluasi.Istilah Evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program.

Definisi evaluasi yang dijelaskan di atas sudah cukup jelas. Pada bagian ini akan dijelaskan mengenai fungsi evaluasi, yaitu Wibawa mengemukakan bahwa evaluasi kebijakan publik memiliki 4 fungsi, yaitu:

1. Eksplanasi, melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program. Selain itu dapat diidentifikasi masalah, kondisi dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
2. Kepatuhan, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku atau aktor kebijakan sesuai dengan standar prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
3. Audit, melalui evaluasi dapat diketahui apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan atau justru ada penyimpangan.
4. Akunting,melalui evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

(Wibawa, 1994:10-11)

Dari penjelasan di atas dapat diambil kesimpulan bahwa fungsi evaluasi kebijakan publik diantaranya eksplanasi yaitu dalam mengadakan suatu kegiatan maka pemerintah harus menganalisa suatu masalah, kondisi dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.

Hal kedua yang kemudian dilakukan yaitu kepatuhan.Kepatuhan merupakan bagian dari sesuatu hal yang diikuti sebagai bagian dari prosedur yang

ada. Kemudian audit yaitu setelah suatu program dapat dipatuhi oleh pelaksana kebijakan maka output yaitu berupa pemeriksaan kebijakan dalam arti apakah kebijakan tersebut sudah terlaksana dengan baik atau belum.

Terakhir yaitu fungsi akunting dimana suatu kebijakan yang telah berjalan dilihat dari presentase jumlah.Seberapa besar kebijakan tersebut telah berjalan atau belum berjalan sehingga dapat diketahui dampak sosial dan ekonomi dari kebijakan tersebut.

Evaluasi memainkan sejumlah fungsi utama dalam proses kebijakan, fungsi evaluasi adalah:

> "Dalam mencapai evaluasi atau penilaian dicoba untuk mendapatkan informasi dan mencapai hasil suatu program atau dampak dari suatu kegiatan, bagaimana keadaannya sebelum dan sesudah dilaksanakan suatu program atau proyek. Disamping mencari informasi mengenai apa, juga dicari jawaban dari mengapa atau sebabnya hal-hal positif maupun negatif telah terjadi".
> (Rekospoertranto, 1992:5)

Informasi adalah fokus utama dari fungsi evaluasi, karena informasi ini dapat dijadikan bahan pertimbangan dan dapat dijadikan sumber data yang akurat menyangkut proses kebijakan. Selain mengumpulkan informasi, evaluasi juga mencoba memberikan jalan keluar dari suatu kebijakan yang tidak efektif dalam pelaksanaannya.

Kesimpulan dari penjelasan diatas mengenai fungsi evaluasi adalah evaluasi berfungsi untuk memberikan informasi mengenai kinerja suatu kebijakan atau program dan mencari jawaban dari masalah-masalah yang timbul pada suatu proses kebijakan atau program.

2.1.2 Definisi Kebijakan

Istilah kebijakan dan kebijaksanaan di kalangan para ahli sering digunakan sebagai arti dari kata *policy*, walaupun dalam pengertian sesungguhnya ke dua kata tersebut mempunyai makna berbeda. Dalam membedakan arti dari ke dua kata tersebut, M. Irfan Islamy dalam buku berjudul *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara* mengemukakan pendapatnya sebagai berikut:

> "Kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi (lebih menekankan pada kearifan seseorang), sedangkan kebijakan mencakup aturan-aturan yang ada di dalamnya, sehingga *policy* lebih tepat diartikan sebagai kebijakan"
> (Islamy,1998: 20).

Dengan demikian, maka istilah kebijakan merupakan kata yang lebih tepat digunakan. Hal tersebut disebabkan, kebijakan meliputi aturan-aturan dari rencana dan kegiatan yang akan dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.kebijakan yang dijadikan pertimbangan atas suatu masalah.

Berdasarkan pendapat di atas maka akan digunakan istilah kebijakan sebagai terjemahan dari kata "*policy*". Berkenaan dengan hal tersebut di atas, Solichin Abdul Wahab dalam buku berjudul *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke ImplementasiKebijaksanaan Negara* mengutip pernyataan Carl Friedrich yang mengemukakan pengertian kebijakan sebagai berikut:

> "Kebijakan adalah suatu tindakan, mengarah pada tujuan, diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu, sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan, seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran diinginkan"
> (Wahab,1997: 18).

Berdasarkan pendapat tersebut, dapat dikatakan bahwa kebijakan merupakan tindakan yang dilakukan dan diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah untuk mengatasi hambatan-hambatan guna mewujudkan suatu sasaran

atau tujuan tertentu.Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan tertentu dan mencegah, mengurangi atau memecahkan suatu masalah.

Menurut pendapat, Hoogerwerf dalam buku berjudul Ilmu Pemerintahan memberikan definisi tentang kebijakan sebagai berikut:

> "Kebijakan dapat dilukiskan sebagai usaha untuk mencapai tujuan tertentu dengan memakai sarana tertentu.Kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah.Kebijakan adalah suatu upaya untuk memecahkan, mengurangi atau mencegah suatu masalah dengan cara tertentu yaitu tindakan terarah"
> (Hoogerwerf,1983: 3-4).

Berdasarkan pendapat tersebut di atas dapat dikatakan bahwa kebijakan mengandung unsur-unsur adanya usaha, diartikan sebagai suatu keputusan, karena merupakan pemilihan dari sejumlah alternatif untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.Kebijakan juga dapat dikatakan merupakan suatu jawaban terhadap suatu masalah dengan tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah, adanya aktor-aktor kebijakan serta adanya unsur waktu.

2.1.3 Definisi Evaluasi Kebijakan

Istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran *(appraisal),* Pemberian angka *(rating),* dan penilaian *(assessment),* kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya.Sedangkan dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan.Atau juga evaluasi digunakan untuk melihat sejauh mana program-program kebijakan meraih dampak yang diinginkan.

Evaluasi Kebijakan adalah merupakan suatu aktivitas untuk melakukan penilaian terhadap akibat-akibat atau dampak kebijakan dari berbagai program-program pemerintah.Pada studi evaluasi kebijakan telah dibedakan antara *"policy impact atau outcome* dan *policy output. "Policy Impact/outcome "* adalah akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakannya suatu kebijakan. Adapun yang dimaksud dengan *"Policy output"* ialah dari apa yang telah dihasilkan dengan adanya program proses perumusan kebijakan pemerintah (Islamy, 1986 : 114-115).

Selanjutnya Mustopadidjaja mengemukan pendapatnya tentang evaluasi kebijakan sebagai berikut:

> "Evaluasi kebijakan secara komprehensif dapat meliputi penilaian mengenai latar belakang dan alasan-alasan diambilnya suatu kebijakan, tujuan, dan kenerja kebijakan, berbagai instrument kebijakan yang dikembangkan dan dilaksanakan, responsi kelompok dana sasaran dan *stakeholder* lainnya serta konsistensi aparat, dampak yang timbul dan perubahan yang ditimbulkan, perkiraan perkembangan tanpa kehadiranya, dan kemajuan yang dicapai kalau kebijakan dilanjutkan atau diperluas" (Mustopadidjaja, 2003: 46).

Namun Evaluasi Kebijakan lebih berkenaan pada kinerja kebijakan khususnya pada implementasi kebijakan publik. Sehingga sebagian besar pemahaman evaluasi kebijakan publik berada pada domain implementasi kebijakan karena tahap ini dipandang begitu penting dan harus dilihat secara sungguh-sungguh, karena kebijakan publik tidak akan berarti apa-apa tanpa adanya pelaksanaan yang baik.

Evaluasi merupakan salah satu tingkatan di dalam proses kebijakan publik, evaluasi adalah suatu cara untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program itu

berjalan dengan baik atau tidak. Sudarwan Danim mengemukakan definisi penilaian *(evaluating)* adalah:

> "Proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyatanya dicapai dengan hasil-hasil yang seharusnya. Ada beberapa hal yang penting diperhatikan dalam definisi tersebut, yaitu:
> 1. Bahwa penilaian merupakan fungsi organik karena pelaksanaan fungsi tersebut turut menentukan mati hidupnya suatu organisasi.
> 2. Bahwa penilaiaan itu adalah suatu proses yang berarti bahwa penilaian adalah kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh administrasi dan manajemen
> 3. Bahwa penilaian menunjukkan jurang pemisah antara hasil pelaksanaan yang sesungguhnya dengan hasil yang seharusnya dicapai"
>
> (Danim, 2000:14).

Pendapat di atas dapat diperoleh gambaran bahwa evaluasi adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengukur serta membandingkan hasil-hasil pelaksanaan kegiatan yang telah dicapai dengan hasil yang seharusnya menurut rencana.Sehingga diperoleh informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan, serta dapat dilakukan perbaikan bila terjadi penyimpangan di dalamnya.

"Evaluasi kebijakan ditetapkan untuk melihat sebab-sebab kegagalan dari suatu kebijakan, atau untuk mengetahui apakah suatu kebijakan telah dijalankan dengan baik dan dapat memenuhi tujuan yang telah ditetapkan". Kemudian menurut Winarno menyatakan bahwa:

> "Evaluasi dilakukan karena kebijakan publik gagal meraih maksud dan tujuan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan. Didalam bahasa yang lebih singkat evaluasi adalah kegiatan yang bertujuan untuk menilai "manfaat" suatu kebijakan"
> (Winarno, 2002: 165).

Dari paparan yang telah dikemukakan mengenai evaluasi kebijakan pemerintah diatas, maka dengan demikian dapat diperoleh suatu analisa bahwa

yang dimaksud dengan evaluasi kebijakan pemerintah adalah suatu proses penilaian yang dilakukan untuk membandingkan suatu keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan suatu tujuan tertentu, dengan hasil atau manfaat yang diperoleh dari adanya kebijakan tersebut. Artinya, evaluasi kebijakan pemerintah berusaha untuk menunjukan adanya kesesuaian antara target atau rencana yang telah ditentukan oleh pemerintah dengan realisasi kenyataan dilapangan.

Dengan kata lain, evaluasi kebijakan merupakan proses untuk membandingkan serta mengukur hasil-hasil yang telah dicapai dengan yang telah ditetapkan sebelumnya. Sehingga diperoleh informasi mengenai nilai, atau manfaat suatu kebijakan.Selama itu hasil pengukuran serta perbandingan dapat dijadikan masukan untuk kegiatan selanjutnya guna mencapai hasil yang lebih baik. Sehingga diharapkan hasil dari evaluasi kebijakan dapat dijadikan landasan untuk melaksanakan tindakan yang tetap bagi tahapan selanjutnya yang akan dilakukan.

Dapat disimpulkan evaluasi kebijakan atau program adalah suatu usaha penilaian terhadap kinerja suatu kebijakan atau program, apakah sudah sesuai dengan tujuan yang ditetapkan atau dampak yang diinginkan.Selain itu untuk manfaat yang ditimbulkan dari kebijakan atau program tersebut untuk kemudian informasi sebagai masukan bagi perbaikan kinerja kebijakan atau progam tahap selanjutnnya.

2.1.3.1 Karakteristik Evaluasi Kebijakan

Evaluasi merupakan suatu proses kebijakan yang paling penting karena dengan evaluasi kita dapat menilai seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatandengan melalui tindakan publik, dimana tujuan-tujuan tertentu dapat dicapai. Sehingga kepantasan dari kebijakan dapat dipastikan dengan alternatif kebijakan yang baru atau merevisi kebijakan. Evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya yaitu:

1. *Fokus nilai.* Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program.
2. *Interdependensi Fakta-Nilai.* Tuntutan evaluasi tergantung baik ”fakta” maupun “nilai”.
3. *Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau.* Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokat, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan.
4. *Dualitas nilai.* Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara.

(Dunn, 2003:608-609).

Berdasarkan penjelasan di atas, karakteristik evaluasi terdiri dari empat karakter. *Pertama* yaitu fokus nilai, karena evaluasi adalah penilaian dari suatu kebijakan dalam ketepatan pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan. Seperti halnya bagaimana kebijakan dana BOS dapat dinilai keberhasilannya sampai sejauh mana.

Kedua yaitu interdependensi fakta-nilai, karena untuk menentukan nilai dari suatu kebijakan bukan hanya dilihat dari tingkat kinerja tetapi juga dilihat dari bukti atau fakta bahwa kebijakan dapat memecahkan masalah tertentu. Selama ini yang terjadi pencitraan terhadap suatu program yang dibuat pemerintah bukan terhadap fakta yang berupa data akurat tentang keberhasilan suatu program

yang dikeluarkan oleh pemerintah. Pada kenyataannya, fakta yang sebenarnya terjadi di lapangan sering dikaburkan sehingga tidak jelas tingkat interdependensinya.

Ketiga yaitu orientasi masa kini dan masa lampau, karena tuntutan evaluatif diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu sehingga hasil evaluasi dapat dibandingkan nilai dari kebijakan tersebut.

Keempat yaitu dualitas nilai, karena nilai-nilai dari evaluasi mempunyai arti ganda baik rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada maupun nilai yang diperlukan dalam mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan lain.

Seperti pemaparan di atas bahwa dengan diadakannya suatu evaluasi kebijakan yang mana didalamnya melihat kesesuaian antara target atau rencana yang telah ditentukan oleh pemerintah dengan realisasi kenyataan di lapangan sehingga kita mampu mengetahui apakah suatu kebijakan telah dijalankan dengan baik dan dapat memenuhi tujuan yang telah ditetapkan sekaligus untuk melihat sebab-sebab kegagalan dari suatu kebijakan serta kendala atau kelemahan apa yang terjadi dalam implementasi kebijakan hingga pada akhirnya hasil evaluasi kebijakan ini dapat dijadikan landasan untuk melaksanakan tindakan yang tetap bagi tahapan selanjutnya yang akan dilakukan.

Adanya evaluasi yang sistematik dan tepat dapat diketahui adanya kemunduran yang terjadi dalam suatu organisasi, sehingga dengan demikian dapat dilakukan tindakan yang tepat untuk mendinamiskannya.Sebaliknya dengan evaluasi dapat pula diketahuai kemajuan yang telah dicapai sehingga dapat dilakukan usaha untuk mempertahankan kemajuan tersebut seraya terus meningkatkannya agar lebih maju dan baik lagi.

Berhubungan dengan aspek-aspek evaluasi kebijakan, Riant Nugroho dalam bukunya *Kebijakan Publik, Formulasi, Implementasi dan Evaluasi* mengemukakan fungsi atau tujuan evaluasi kebijakan sebagai berikut:

> "Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya.Sejauh mana tujuan dicapai. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan harapan dan kenyataan, sehinggga dapat mengurangi atau menutup kesenjangan itu"
> (Nugroho, 2004: 183-183).

Definisi mengenai aspek evaluasi kebijakan di atas bermakna bahwa pada dasarnya suatu evaluasi memiliki tujuan untuk menilai.Menilai disini cukup jelas maknanya yaitu memberi pendapat, aspirasi sejauh mana suatu program telah berhasil dilaksanakan.

Menurut Charles O. Jonas dalam Pengantar Kebijakasanaan publik mengemukakan bahwa ada tujuan-tujuan lain dari evaluasi kebijakan yang dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. *Political Evaluation*
   Evaluasi ini bersifat politis yang dapat memberitahukan apakah program kebijakan bermanfaat bagi seluruh pelaksana kebijakan
2. *Organizational Evaluation*
   Evalusi ini bersifat organisasional yang dapat memberitahukan apakah program kebijakan menimbulkan dukungan bagi badan-badan pelaksana kebijakan, dan apakah manfaat badan tersebut.
3. *Subtantive Evaluation*
   Evaluasi ini bersifat *Substantive* atau nyata yang dapat memberitahukan apakah program kebijakan telah mencapai tujuan yang telah dicanangkan, dan dampak apa yang dimiliki program kebijakan terhadap permasalahan yang ditujunya

(Jones, 1991 : 359).

Dari definisi yang dikemukakan oleh *Jones* di atas bahwa tujuan evaluasi kebijakan yaitu mencakup tiga hal yang saling berhubungan yaitu *political* dimana

suatu evaluasi dapat berguna bagi pemberitahuan kepada masyarakat. Kedua, yaitu tujuan secara organisasi dimana evaluasi dapat menyatukan lembaga-lembaga pembuat kebijakan.Ketiga yaitu substantif yaitu tercapai atau tidaknya suatu program kemudian dapat dinilai presentase program yang telah berjalan.

2.1.4 Program Bantuan Operasional Sekolah

Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar (Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah).

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 Tentang Pendanaan Pendidikan adalah biaya untuk bahan atau peralatan pendidikan habis pakai dan biaya tidak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak. Namun demikian ada beberapa jenis pembiayaan investasi dan personalia yang diperbolehkan dibiayai dengan dana BOS. Secara detail jenis kegiatan yang boleh dibiayai dari dana BOS.

Menurut Peraturan Mendiknas Nomor 69 Tahun 2009, standar biaya operasional non personalia adalah standar hidup yang diperlukan untuk membiayai kegiatan operasional nonpersonalia selama 1 (satu) tahun sebagai bagian dari keseluruhan dana pendidikan agar satuan pendidikan dapat melakukan kegiatan pendidikan secara teratur dan berkelanjutan sesuai

Secara umum program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar 9 Tahun yang bermutu.

Ada beberapa manfaat Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) khususnya di Kota Bandung, yaitu:

1. Membebaskan pungutan bagi seluruh siswa SD/SDLB negeri dan SMP/SMPLB/SMPT (Terbuka) negeri terhadap biaya operasional sekolah, kecuali pada rintisan sekolah bertarap internasional (RSBI) dan sekolah bertaraf internasional (SBI). Sumbangan/ pungutan bagi sekolah RSBI dan SBI harus tetap mempertimbangkan fungsi pendidikan sebagai kegiatan nirlaba, sehingga sumbangan/ pungutan tidak boleh berlebih.
2. Membebaskan pungutan seluruh siswa miskin dari seluruh pungutan dalam bentuk apapun, baik di sekolahnegeri maupun swasta.
3. Meringankan beban biaya operasioanal sekolah bagi siswa di sekolah swasta.

Sasaran program BOS adalah semua sekolah SD/SDLB dan SMP/SMPLB/SMPT, termasuk SD-SMP Satu Atap (SATAP) dan Tempat Kegiatan Belajar Mandiri (TKB Mandiri) yang diselenggarakan oleh masyarakat, baik negeri maupun swasta di seluruh Provinsi di Indonesia.

Besar biaya satuan BOS yang diterima oleh sekolah, dihitung berdasarkan jumlah siswa dengan ketentuan:

1. SD/SDLB : Rp 580.000,-/siswa/tahun
2. SMP/SMPLB/SMPT/SATAP : Rp 710.000,-/siswa/tahun

Standar Nasional Pendidikan.Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan

biaya operasional nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar.

2.2 Kerangka Pemikiran

Evaluasi merupakan suatu kegiatan yang dilakukan untuk membandingkan hasil dari pelaksanaan kegiatan yang telah dicapai dengan hasil yang telah direncanakan oleh Pemerintah Daerah. Yang dimaksud dalam konteks ini yaitu Pemerintah Kota Bandung yang berkerja sama dengan Dinas Pendidikan Kota Bandung dalam penyaluran Program dana BOS Kota Bandung.

Dinas tidak dapat mengevaluasi sesuatu apabila tidak diketahui kebijakan apa yang ingin dievaluasi. Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat.

Dari definisi kebijakan di atas bahwa yang dimaksud kebijakan adalah aturan tertulis. Penulis setuju, karena sudah sangat jelas bahwa Program Dana BOS Kota yang diselenggarakan oleh Pemerintah Kota Bandung merupakan suatu kebijakan peraturan walikota yang dilimpahkan Pemerintah Kota diantaranya ke dinas pendidikan Kota Bandung sebagai tindak lanjut dari pengaplikasian Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 31 ayat 1,2,3 dan 4.

Maka yang dimaksud dengan evaluasi kebijakan program dana BOSKota Bandung adalah salah satu tingkatan di dalam proses kebijakan publik.Program BOS merupakan bagian dari suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota sebagai bagian dari tindak lanjut kemajuan sistem pendidikan di Indonesia.

Evaluasi kebijakan publik adalah sebuah penilaian terhadap kebijakan-kebijakan politik dalam bidang sosial yang menyangkut kehidupan publik.Evaluasi kebijakan merupakan hasil kebijakan dimana pada kenyataannya mempunyai nilai dari hasil tujuan atau sasaran kebijakan.

Menurut William N. Dunn dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik* menjelaskan bahwa evaluasi merupakan salah satu proses ataupun siklus kebijakan publik setelah perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan *monitoring* atau pengawasan terhadap implementasi kebijakan. Pada dasarnya evaluasi kebijakan bertujuan untuk menilai apakah tujuan dari kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan tersebut telah tercapai atau tidak.

Realitanya suatu konsep evaluasi tidak hanya sekedar menghasilkan sebuah kesimpulan mengenai tercapai atau tidaknya sebuah kebijakan atau masalah telah terselesaikan tetapi evaluasi juga berfungsi sebagai klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan masalah pada proses kebijakan selanjutnya.

Sedangkan implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi bila suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sudah sesuai rencana, dengan mengingat kondisi eksternal ternyata sangat tidak menguntungkan, maka kebijakan pendidikan tersebut tidak dapat berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang telah dikehendaki.

Kebijakan merupakan sesuatu yang bermanfaat dan juga merupakan penyederhanaan sistem yang dapat membantu dan mengurangi masalah-masalah

dan serangkaian tindakan untuk memecahkan masalah tertentu, oleh sebab itu suatu kebijakan dianggap sangat penting.

Wiliiam N. Dunn menyebut istilah kebijakan publik dalam bukunya yang berjudul *Analisis Kebijakan Publik*, pengertiannya sebagai berikut:

> "Kebijakan Publik (*Public Policy*) adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh badan atau kantor pemerintah"
> (Dunn, 2003:132).

Kebijakan publik sesuai apa yang dikemukakan oleh Dunn mengisyaratkan adanya pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung satu dengan yang lainnya, dimana didalamnya keputusan-keputusan untuk melakukan tindakan. Kebijakan publik yang dimaksud dibuat oleh Walikota yang disebut dengan Peraturan Walikota.Suatu kebijakan apabila telah dibuat, maka harus diimplementasikan untuk dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia, serta dievaluasikan agar dapat dijadikan sebagai mekanisme pengawasan terhadap kebijakan tersebut sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Evaluasi kebijakan merupakan salah satu tingkatan di dalam proses kebijakan publik, evaluasi adalah suatu cara untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program itu berjalan dengan baik atau tidak. Evaluasi kebijakan mempunyai definisi yang beragam, William N. Dunn, memberikan arti pada istilah evaluasi bahwa:

> "Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran *(appraisal*), pemberian angka *(rating)* dan penilaian *(assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan"

(Dunn, 2003:608).

Pengertian di atas menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan merupakan hasil kebijakan dimana pada kenyataannya mempunyai nilai dari hasil tujuan atau sasaran kebijakan.Bagian akhir dari suatu proses kebijakan adalah evaluasi kebijakan. Berkaitan dengan definisi evaluasi kebijakan terdapat indikator evaluasi kebijakan yang dikemukan oleh Dunn, yaitu:

"1. Efektivitas
2. Efisiensi
3. Kecukupan
4. Perataan
5. Responsivitas
6. Ketepatan "
(Dunn, 2003:610)

Kriteria-kriteria di atas merupakan tolak ukur atau indikator dari evaluasi kebijakan publik.Dikarenakan penelitian ini menggunakan metode kualitatif maka pembahasan dalam penelitian ini berhubungan dengan pertanyaan yang dirumuskan oleh William N. Dunn untuk setiap kriterianya. Untuk lebih jelasnya setiap indikator tersebut akan dijelaskan sebagai berikut:

Pertama, William N. Dunn dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Analisis Kebijakan Publik: Edisi Kedua*, menyatakan bahwa:

"Efektivitas *(effectiveness)* berkenaan dengan apakah suatu alternative mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan.Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya" (Dunn, 2003:429).

Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut telah

gagal, tetapi adakalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu.

Sejalan dengan definisi efektivitas yang dikemukakan oleh Dunn, bahwa terdapat lima yang dijadikan tolak ukur dari suatu efektivitas menurut Gibson, yaitu**:** proses dan kepuasan (Gibson, 1996:34). Untuk lebih jelasnya lagi mengenai kelima indikator dari efektivitas yang dikemukakan oleh Gibson, di bawah ini terdapat penjelasan mengenai definisi proses dan kepuasan.

Menurut Gibson, Proses merupakan kemampuan organisasi untuk memproduksi jumlah dan mutu *output* sesuai dengan permintaan lingkungan (Gibson, 1996:34). Proses merupakan teknik yang harus di capai dengan melalui banyak rintangan. Menurut definisi di atas, proses adalah serangkaian langkah sistematis, atau tahapan yang jelas dan dapat ditempuh berulangkali, untuk mencapai hasil yang diinginkan. Jika ditempuh, setiap tahapan itu secara konsisten mengarah pada hasil yang diinginkan.

Proses adalah urutan pelaksanaan atau kejadian yang terjadi secara alami atau didesain, mungkin menggunakan waktu, ruang, keahlian atau sumber daya lainnya, yang menghasilkan suatu hasil. Proses, yaitu dimana adanya interaksi antar Pemerintah Kota Bandung dan Dinas Pendidikan yang berkerjasama menyelenggara-

kan program dana BOS Kota Bandung. Proses yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bandung dan dinas pendidikan dimana mereka mempunyai peran penting dalam penyaluran dana BOS kesekolah-sekolah. Karena mereka mempunyai tanggung jawab sebagai aparatur pemerintah dalam menjalankan tugasnya untuk

memberikan keringanan kepada masyarakat yang membutuhkan dana BOS tersebut.

Supaya proses penerimaan dan pengelolaan dana BOS berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kota Bandung. Sekolah penanggungjawab pelaksanaan program BOS adalah kepala sekolah dengan anggota bendahara BOS sekolah dan satu unsur orang tua siswa di luar Komite Sekolah yang dipilih oleh kepala sekolah dengan mempertimbangkan kredibilitasnya serta menghindari terjadi kelompok kepentingan. Pengelolaan dana BOS yang dilaksanakan oleh internal sekolah dalam hal ini Kepala Sekolah selaku Tim Manajemen Bos sekolah. Pengelolaan dana BOS meliputi perencanaan, pelaksana, pengawasan, dan evaluasi serta laporan pengunaan dan BOS.

Menurut Gibson Kepuasan merupakan ukuran untuk menunjukkan tingkat dimana organisasi dapat memenuhi masyarakat (Gibson, 1996:34). Kepuasan merupakan pencapaian tujuan dalam suatu lembaga Pemerintah Kota Bandung untuk mewujudkan prioritas dalam program dana BOS yang harus diberikan kepada sekolah yang membutuhkan bantuan untuk sekolah. Kepuasan adalah hasil kinerja aparatur Dinas Keuangan dalam penyaluran program dana BOS yang diberikan kepada SMPN 29 Kota Bandung sesuai yang diharapkan oleh Pemerintah Kota Bandung . Mengenai kepuasan yang dirasakan oleh orang tua siswa SMPN 29 Kota bandung, adanya program dana BOS Kota Bandung bisa sedikit membantu orang tua siswa dalam meringankan pengeluaran dalam pembelian buku maupun transportasi untuk menuju ke SMPN 29 Kota Bandung.

Kedua, Efektivitas dan efisiensi sangatlah berhubungan.Apabila kita berbicara tentang efisiensi bilamana kita membayangkan hal penggunaan sumber daya *(resources)* kita secara optimum untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Maksudnya adalah efisiensi akan terjadi jika penggunaan sumber daya diberdayakan secara optimum sehingga suatu tujuan akan tercapai. Menurut William N. Dunn berpendapat bahwa:

> "Efisiensi *(efficiency)* berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu.Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter.Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan.Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien" (Dunn, 2003:430).

Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampau besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

Sejalan dengan definisi efektivitas yang dikemukakan oleh Dunn, bahwa terdapat empat yang dapat dijadikan tolak ukur dari suatu efisiensi menurut Dharma dalam Mulyasa, yaitu: Tenaga, dan biaya.

Dalam dunia pendidikan dapat diartikan sebagai kegairahan atau motivasi belajar yang tinggi, semangat kerja yang besar, kepercayaan berbagai pihak, dan pembiayaan, waktu, dan tenaga sekecil mungkin tetapi hasil yang didapatkan maksimal.Dengan demikian, efisiensi merupakan faktor yang sangat *urgent* dalam rangka manajemen peningkatan mutu pendidikan. Hal ini karena lembaga pendidikan secara umum dihadapkan pada masalah kelangkaan sumber dana, yang secara langsung berdampak terhadap kegiatan manajemen.

Jadi, kesimpulannya input yang diterima oleh pemerintah dalam memperbaiki sistem pendidikan di Indonesia khususnya di Kota Bandung yaitu menemukan solusi supaya pendidikan Sembilan tahun dapat terlaksana dan sistem pendidikan menjadi bermutu saat kebijakan dana BOS dikeluarkan.

Tenaga adalah seseorang yang mampu melakukan perkerjaan dengan baik dan memiliki keahlian dalam bidang peyelenggaraan program dana BOS, untuk mendapatkan hasil pelaksanaannya dengan baik. Tenaga merupakan sumber daya manusia yang sangat penting untuk melakukan evaluasi kebijakan program dana BOS di Pemerintah Kota Bandung. Dalam meningkatkan sumber daya manusia untuk penyaluran, penggunaan dan mengawasi kebijakan program BOS yang di laksanakan oleh pemerintah diimplementasikan dengan sebaik mungkin.Faktor sumber daya manusia yang menentukan keberhasilan yang dilaksanakan oleh pemerintah mengenai pendidikan yang manjadi prioritas utama bagi seluruh warga negara Indonesia.

Upaya peningkatan tenaga kerja untuk mengevaluasi kebijakan program dana BOS dengan melakukan diklat tentang penyaluran, pengunaan dan pegawasanya sesuai dengan kebijakan Peraturan Walikota Bandung. evaluasi kebijakan ini bisa dilaksanakan jika aparatur pemerintah membidangi tugasnya dalam menjalankan perkerjaan. Untuk medukung supaya terciptanya sumber daya manusia pemerintah harus memberi pendidikan mengenai program penyaluran dana BOS.

Biaya merupakan jumlah nilai yang dibutuhkan untuk memenuhi suatu kebutuhan yang diperlukan.Dana BOS di gunakan untuk operasional sekolah dalam melengkapi keperluan yang diperlukan oleh sekolah. Untuk menunjang

proses belajar mengajar perlunya terpenuhi. Dengan adanya dana BOS Kota SMPN 29 Kota Bandung merasa terbantu, karena selain bisa membebaskan iuran kepada siswa-siswi tapi sekolah pun juga bisa melengkapi kebutuhan sekolah. Dalam hal ini biaya hal yang harus dikeluarkan untuk keperluan yang dibutuhkanoleh piahak sekolah.

Ketiga, Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal.William N. Dunn mengemukakan bahwa kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah (Dunn, 2003:430).Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Tipe-tipe masalah di atas merupakan suatu masalah yang terjadi dari suatu kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut termasuk pada salah satu tipe masalah tersebut. Hal ini berarti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metoda yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

Kebutuhan menurut teori Abraham Maslow ini bersifat hierarkis.Artinya, bertingkat atau bertahap. Misalkan, jika kebutuhan fisiologis belum terpenuhi maka tidak akan beranjak ke kebutuhan rasa aman atau jika seseorang telah berada pada tingkatan kebutuhan sosial belum terpenuhi maka orang tersebut tidak dapat beranjak pada kebutuhan. Kebutuhan yang di maksud mengenai

kebutuhan apa saja yang harus dipenuhi untuk kepentingan sekolah dan kebutuhan muridnya dalam memenuhi keperluan yang membeli buku, alat transportasi dan untuk kebutuhan lain yang diperlukan oleh mereka. Kebutuhan harus dipenuhi supaya program belajar bisa lebih efektif dan efisien.

Untuk memenuhi kebutuhan yang harus dipenuhi pihak sekolah untuk mendukung pelaksanaan pembelajaran SMPN 29 Kota Bandung, pengelola dana BOS digunakan sesuai dengan rencana kegitan yang telah dibuat oleh sekolah dan telah disetujui oleh pihak pemerintah Kota Bandung. yang bisa merealisasikan program dana bos dipergunakan sebaik mungkin itu hanya sekolah yang bisa mengatur semua keperluan yang berwenang hanya pengelolaan dana bos Kota yang digunakan untuk keperluan sekolah.

Pengertian nilai sebagaimana dikutip berikut ini, *A value, says* (Webster , 1984), *"is a principle, standart, or quality regarded as worthwhile or desirable"*, yakni nilai adalah prinsip, standart atau kualitas yang dipandang bermanfaat dan sangat diperlukan. Nilai adalah "suatu keyakinan dan kepercayaan yang menjadi dasar bagi seseorang atau sekolompok orang untuk memilih tindakannya, atau menilai suatu yang bermakna bagi kehidupannya".

Nilai merupakan harapan yang dicita-citakan untuk mencapai suatu tujuan yang diinginkan. Untuk mencapai suatu keberhasilan kegiatan dengan mengambil keputusan untuk membuat suatu program dan bisa dilaksanakan dengan efektif.Nilai dalam evaluasi kebijakan program BOS sanggat penting karena untuk menentukan hasil yang dari berjalannya program dan BOS tersebut.

Melihat definisi nilai yang telah dikemukakan di atas bahwa dana BOS akan bernilai apabila tujuan dari program tersebut tercapai. Banyak suatu program

dirancang dengan sistematika yang baik namun pelaksanaan di lapangan tidak sesuai dengan target. Sementara target dari adanya program BOS yaitu salah satu nya tercapainya kualitas pendidikan yang baik dimana kebutuhan para siswanya dapat terpenuhi terutama buku-buku pelajaran yang saat ini semakin mahal. Apabila Pemerintah Kota ingin nilai dari program BOS berkualitas dapat menuntaskan kebutuhan siswa dengan cara mengawasi kegunaan uang yang dibutuhkan siswa-siswi.

Keempat, Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik.William N. Dunn menyatakan bahwa kriteria kesamaan *(equity)* erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat (Dunn, 2003:434).Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan.Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata.Kunci dari perataan yaitu keadilan atau kewajaran.

Seberapa jauh suatu kebijakan dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial dapat dicari melalui beberapa cara, yaitu:

1. Memaksimalkan kesejahteraan individu. Analis dapat berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan individu secara simultan. Hal ini menuntut agar peringkat preferensi transitif tunggal dikonstruksikan berdasarkan nilai semua individu.
2. Melindungi kesejahteraan minimum. Di sini analis mengupayakan peningkatan kesejahteraan sebagian orang dan pada saat yang sama melindungi posisi orang-orang yang dirugikan *(worst off).* Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Pareto* yang menyatakan bahwa suatu keadaan sosial dikatakan lebih baik dari yang lainnya jika paling tidak ada satu orang yang diuntungkan dan tidak ada satu orangpun yang dirugikan. Pareto ortimum adalah suatu keadaan sosial dimana tidak

mungkin membuat satu orang diuntungkan *(better off)* tanpa membuat yang lain dirugikan *(worse off).*

3. Memaksimalkan kesejahteraan bersih. Di sini analisis berusaha meningkatkan kesejahteraan bersih tetapi mengasumsikan bahwa perolehan yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengganti bagian yang hilang. Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Kaldor-Hicks*: Suatu keadaan sosial lebih baik dari yang lainnya jika terdapat perolehan bersih dalam efisiensi dan jika mereka yang memperoleh dapat menggantikan mereka yang kehilangan. Untuk tujuan praktis kriteria yang tidak mensyaratkan bahwa yang kehilangan secara nyata memperoleh kompensasi ini, mengabaikan isu perataan.
4. Memaksimalkan kesejahteraan redistributif. Di sini analis berusaha memaksimalkan manfaat redistributif untuk kelompok-kelompok yang terpilih, misalnya mereka yang secara rasial tertekan, miskin atau sakit. Salah satu kriteria redistributif dirumuskan oleh filosof John Rawls: Suatu situasi sosial dikatakan lebih baik dari lainnya jika menghasilkan pencapaian kesejahteraan anggota-anggota masyarakat yang dirugikan *(worst off).*

(Dunn, 2003: 435-436).

Kewajaran *(Fairness),* yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak pemangku kepentingan yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut (Mas Ahmad Daniri, 2005: 9**)** prinsip dasar *Good Corporate Governance* (GCG) adalah: Kesetaraan dan kewajaran (*Fairness*) yaitu keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak *stakeholder* yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan adanya program pemerintah yang membebaskan iuran sekolah merupakan hal yang wajar karena pemerintah ingin menjadikan warga negaranya dan anak diindonesia bisa menikmati pendidikan secara gratis. Bisa mengnigkatakan kualitas pendidikan yang baik supaya bisa anak yang mempunyai kelebiha dibidang tertentu, bisa juga mendukung kinerja pemerintahan di masa yang akan datang supaya pemerintah mempunyai tenagakerja yang berkualiats

untuk mengatasi kekuranganpegawai dalam menjalankan program pemerintah dan untuk mendukung peyelenggaran pemerintah yang baik.

Keadilan menurut (John Rawls Priyono, 1993: 35), adalah ukuran yang harus diberikan untuk mencapai keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama. Ada tiga prinsip keadilan yaitu : (1) kebebasan yang sama yang sebesar-besarnya, (2) perbedaan, (3) persamaan yang adil atas kesempatan. Pada kenyataannya, ketiga prinsip itu tidak dapat diwujudkan secara bersama-sama karena dapat terjadi prinsip yang satu berbenturan dengan prinsip yang lain. John Raws memprioritaskan bahwa prinsip kebebasan yang sama yang sebesar-besarnya secara leksikal berlaku terlebih dahulu dari pada prinsip kedua dan ketiga.

Keadilan dari sudut pandang bangsa Indonesia disebut juga keadilan sosial, secara jelas dicantumkan dalam pancasila sila ke-2 dan ke-5, serta UUD 1945. Keadilan adalah penilaian dengan memberikan kepada siapapun sesuai dengan apa yang menjadi haknya, yakni dengan bertindak proporsional dan tidak melanggar hukum. Keadilan berkaitan erat dengan hak, dalam konsepsi bangsa Indonesia hak tidak dapat dipisahkan dengan kewajiban.Dalam konteks pembangunan bangsa Indonesia keadilan tidak bersifat sektoral tetapi meliputi ideologi ekonomi, politik, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.Untuk menciptakan masyarakat yang adil dan makmur.Adil dalam kemakmuran dan makmur dalam keadilan.

Dengan adanya program dana BOS ini negara kita bisa memberikan keadilan kepada anak yang ada di negara bisa menikmati sekolah gratis tanpa dipungut iuran sekolah. Keadilan disini bukan hanya orang yang tidak mampu

saja yang menerima dana BOS tapi juga orang yang mampu juga bisa. Keadilan yang dimaksud pemerintah pendidikan sekarang bukan hanya orang yang mampu saja bisamerasakan pendidikan tapi orang yang kurang mampu juga bisa merasakan pendidikan.

Kelima, Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas.Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan.Menurut William N. Dunn menyatakan bahwa responsivitas *(responsiveness)* berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu (Dunn, 2003:437).

Suatu keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika suatu kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk yang positif berupa dukungan ataupun wujud yang negatif berupa penolakan. Dunn pun mengemukakan bahwa:

> “Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan” (Dunn, 2003:437).

Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok-kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

Sejalan dengan definisi responsivitas yang dikemukakan oleh Dunn, bahwa terdapat empat yang dapat dijadikan tolak ukur dari suatu responsivitas menurut Dunn, yaitu: masalah dan aspirasi masyarakat.

Responsivitas dapat diartikan sebagai kemampuan untuk menyediakan apa yang menjadi tuntutan seluruh rakyat di suatu negara. Dalam hal ini responsivitas merupakan cara yang efisien dalam *memanage* atau mengatur urusan baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah atau lokal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, baik pemerintah pusat maupun daerah dikatakan responsif terhadap kebutuhan masyarakat apabila kebutuhan masyarakat tadi diidentifikasi oleh para pembuat kebijakan dengan menggunakan pengetahuan yang dimiliki, secara tepat dan dapat menjawab apa yang menjadi kepentingan publik.

Masalah adalah antara kenyataan dan harapan yang terjadi tidak sesuai.Sementara itu ada beberapa definisi masalah menurut para ahli diantaranya yaitu ada definisi masalah yang dikemukakan oleh Jujun Suparjan Suriasumantri bahwa “Masalah merupakan titik tolak dari seluruh kegiatan keilmuan yang akan dilakukan” (Suriasumantri, 1998).

Definisi di atas dapat disimpulkan bahwa masalah merupakan tolak ukur dari suatu kegiatan untuk dimaknai, dianalisa, dikaji lebih mendalam lagi. Dari hasil pemaknaan, analisa dan kajian tersebut biasanya ada ketidaksesuaian itulah yang dinamakan masalah dalam suatu kegiatan keilmuan yang akan dilakukan.

Sejalan dengan pemaknaan yang dikemukakan oleh SuriaSumantri di atas dibawah ini ada definisi masalah yang dikemukakan oleh Istijanto yaitu “Masalah merupakan bagian yang paling penting dalam proses riset, sebab masalah memberi pedoman jenis informasi yang nantinya akan dicari” (Istijanto, 2005).

Peneliti sependapat bahwa dalam melakukan suatu riset hal pertama yang harus ditemukan adalah sebuah masalah dimana hal yang dilakukan yaitu kegiatan tersebut harus dimaknai secara mendalam, dianalisa dan dikaji supaya informasi atau hasil penelitian yang di dapat memiliki nilai akurasi yang jelas.Masalah merupakan suatu kegiatan yang sedang berlangsung yang mengalami kegagalan dalam melaksanakan suatu program dana BOS

Aspirasi merupakan harapan dan tujuan untuk keberhasilan yang akan datang. Adapun beraspirasi diartikan bercita-cita, berkeinginan, berhasrat (KBBI). Pengertian rakyat adalah segenap penduduk suatu negara–sebagai imbangan pemerintah (KBBI).Untuk itu aspirasi rakyat menurut KBBI diartikan sebagai harapan dan tujuan segenap penduduk suatu negara untuk keberhasilan yang akan datang.

Keenam, Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. William N. Dunn menyatakan bahwa kelayakan *(Appropriateness)* adalah:

> "Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut"
> (Dunn, 2003:499).

Artinya ketepatan dapat diisi oleh indikator keberhasilan kebijakan lainnya (bila ada). Misalnya dampak lain yang tidak mampu diprediksi sebelumnya baik dampak tak terduga secara positif maupun negatif atau dimungkinkan alternatif lain yang dirasakan lebih baik dari suatu pelaksanaan kebijakan sehingga kebijakan bisa lebih dapat bergerak secara lebih dinamis.

Sejalan dengan definisi ketepatan yang dikemukakan oleh Dunn, bahwa terdapat tiga yang dapat dijadikan tolak ukur dari suatu ketepatan menurut Dunn, yaitu: sasaran, jumlah, waktu.

Definisi sasaran menurut Tommy Soeprapto yaitu “Sasaran merupakan realisasi dari misi yang spesifik dan dapat dilakukan dalam jangka pendek” (Soeprapto,1989).

Definisi sasaran menurut Abu Bakar. A dan Wibowo bahwa “Sasaran merupakan norma terakhir untuk organisasi menilai dirinya tanpa sasaran, organisasi tidak mempunyai dasar yang jelas” (Bakar dan Wibowo, 1996).

Sasaran merupakan pernyataan tentang keadaan yang diinginkan di mana Pemerintah bermaksud untuk mewujudkannya dan sebagai pernyataan tentang keadaan di waktu yang akan datang dimana Pemerintah sebagai kolektivitas mencoba untuk menimbulkannya.

Sasaran yang di maksud dalam penyaluran dana BOS apakah sudah tepat sasaran dalam hal ini pemerintah meyelenggarakan program ini sudah tepat sasaran dengan adanya program ini pendidikan menjadi priorias yang penting dalam kehidupan sehari-hari. sarsaran yang kebijakn pemerintah membeikan dana BOS ini bisa menujang kualitasyang berprestasi supaya bisa menjalankan tugas pemerintah sesuai dengan kebijakan yang telah dibuat pemerintah kota.

Evaluasi kebijakan program dana BOS harus tepat sasaran untuk perbaikan tentang penyaluran dana bos yang mendapat banyak masalah dalam penyaluran dana BOS yang di selenggarakan.oleh pemerintah.

Definisi jumlah menurut KBBI adalah bilangan atau sesuatu yg dikumpulkan menjadi satu (KBBI, 1997).

Definisi waktu menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1997), yaitu:

> "Waktu adalah seluruh rangkaian saat ketika proses, perbuatan atau keadaan berada atau berlangsung. Dalam hal ini, skala waktu merupakan interval antara dua buah keadaan/kejadian, atau bisa merupakan lama berlangsungnya suatu kejadian" (KBBI, 1997).

Waktu merupakan seluruh rangkaian yang berlangsung dalam melaksanakan suatu perkerjaan dengan hasil yang lebih efektif dan efisien.Untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan. Membahas apa yang telah terjadi dan kejadian yang akan mendatang. Waktu menjadi salah satu sumber daya unjuk kerja.Sumber daya yang mesti dikelola secara efektif dan efisien.Efektifitas terlihat dari tercapainya tujuan menggunakan waktu yang telah ditetapkan sebelumnya. Waktu dalam penyaluran perlu dievaluasi karena kurang tepat peyaluran dana bos yang tidak efisien karena kendala yang hadapi tidak ditanggani secara cepat dan sigap.

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, definisi operasional dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Evaluasi adalah penaksiran, pemberian angka dan penilaian kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Pemerintah Kota Bandumg.
2. Kebijakan adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling bergantung pada program BOS termasuk keputusan-keputusan untuk bertindak yang dibuat walikota yang disebut dengan Peraturan Walikota.

3. Evaluasi kebijakan adalah suatu usaha penilaian terhadap kinerja Dinas Keuangan Kota Bandung mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS).
    1) Efektivitas adalah suatu alternatif dapat mencapai hasil yang diharapkan Pemerintah Kota Bandung pada pelaksanaan program BOS yang meliputi:
        a. Proses merupakan kemampuan Pemerintah Kota Bandung untuk memproduksi jumlah dan mutu pendidikan sesuai dengan permintaan masyarakat Kota Bandung.
        b. Kepuasan adalah upaya pemenuhan pendidikan masyarakat di Kota Bandung.
    2) Efisiensi adalah jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu yaitu Program Bantuan Operasional Sekolah Pemerintah Kota Bandung, yang meliputi:
        a. Tenaga seseorang yang mampu melakukan perkerjaan dengan baik dan memiliki keahlian dalam bidang peyelenggaraan program dana BOS, untuk mendapatkan hasil pelaksanaannya dengan baik.
        b. Biaya adalah suatu daftar atau pernyataan terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan dalam jangka waktu untuk memudahkan pengambilan keputusan kebijakan Dana BOS Kota.
    3) Kecukupan adalah tujuan yang telah dicapai dalam Program dana BOS Pemerintah Kota Bandung sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal.

a. Kebutuhan adalah perilaku masyarakat penerima dana BOS sebagai kaitan antara hasil (tujuan) pendidikan dengan sarana yang langka dan memiliki kepuasan dari berbagai alternatif penggunaan oleh Pemerintah Kota Bandung.

b. Nilai adalah suatu pola normatif, yang menentukan tingkah laku yang diinginkan bagi suatu sistem pendidikan yang ada kaitannya dengan Dinas Pendidikan Kota Bandung tanpa membedakan fungsi sekitar bagian-bagiannya.

4) Perataan adalah keadilan mengenai Program dana BOS yang diberikan oleh Pemerintah Kota Bandung dan diperoleh sasaran kebijakan publik yaitu siswa yang masuk kedalam kategori wajib belajar sembilan tahun, yang meliputi:

a. Kewajaran keadilan dan kesetaraan di dalam memenuhi hak-hak *stakeholder* yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku

b. Keadilan adalah ukuran yang harus diberikan untuk mencapai keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan bersama.

5) Responsivitas adalah tanggapan sasaran kebijakan publik yaitu masyarakat atas penerapan suatu kebijakan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Pemerintah Kota Bandung, yang meliputi:

a. Masalahadalah suatu keadaan yang tidak seimbang antara harapan atau keinginan dengan kenyataan yang ada.

b. Aspirasi masyarakat adalah harapan dan tujuan segenap penduduk suatu negara untuk keberhasilan yang akan datang.

6) Ketepatan adalah nilai atau harga dari tujuan Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut, yang meliputi:

a. Sasaran merupakan realisasi dari misi Dinas Pendidikan Kota Bandung yang spesifik mengenai Program Dana BOS dan dapat dilakukan dalam jangka pendek.

b. Waktu adalah seluruh rangkaian saat ketika proses, perbuatan atau keadaan mengenai program dana BOS berlangsung dalam suatu periode tertentu.

4. Program BOS adalah program pemerintah Kota untuk penyediaan pendanaan biaya nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar.

Berdasarkan definisi operasional di atas, peneliti membuat model kerangka pemikiran yaitu sebagai berikut:

Gambar 2.1
Model Kerangka Pemikiran

