**BAB I**

**PENDAHULUAN**

1. **Latar Belakang**

Pendidikan merupakan pilar terpenting dalam pembangunan sebuah daerah, karena salah satu parameter untuk mengukur kemajuan sebuah negara adalah pendidikan, karena dengan pendidikan diharapkan akan melahirkan manusia yang berkualitas.

Persoalan dunia pendidikan di Indonesia seakan tak pernah bisa diatasi dari semua presiden yang pernah berkuasa. Selalu saja permasalahan lama muncul dan tak terselesaikan, salah satunya dunia pendidikan masih menjadi komoditi mahal di Indonesia. Hanya pihak yang memiliki kemampuan finansial lebih yang mampu mengeyam pendidikan hingga kursi perguruan tinggi. Padahal peran generasi muda dalam hal ini amat penting, maju dan mundurnya pemikiran generasi muda. Tentu sedikit banyaknya dipengaruhi oleh peranan pendidikan yang dilaluinya.

Masalah dalam dunia pendidikan selain soal kurikulum dan pendidikan karakter, satu hal lagi yang tidak pernah lepas dari pemberitaan adalah soal infrakstruktur bangunan sekolah dasar di kota bandung , masalah infrastruktur ini dari tahun ke tahun masih menjadi konsumsi publik dan tidak terjamah meski sudah berulang kali diberitakan media massa pun sudah ditinjau oleh pemerintah yang menaungi bidang pendidikan, namun entah bagaimana tetap belum terselesaikan.

Infrastruktur merupakan salah satu objek yang sangat vital dalam mendukung tercapainya tujuan pendidikan dalam proses belajar dan mengajar. Daerah sekarang ini berbagai macam cara telah dilakukan praktisi pendidikan untuk meningkatkan mutu pendidikan efektivitas pembelajaran.

Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayagunaan masyarakat. Ketentuan tersebut menyiratkan sebuah diskresi dan tanggung jawab bagi pemerintah daerah.

Alokasi dana merupakan biaya yang disediakan atau dikeluarkan bagi suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditentukan.

Konteks penyelenggaraan pemerintah maka aspek biaya (cost) harus diletakkan dalam formulasi anggaran pendapatan dan belanja (APBD). Atas dasar tersebut perlu diteliti bagaimana implementasi suatu kebijakan publik yaitu pada kebijakan penganggaran infrastruktur bangunan sekolah dasar dijalankan, karena penelitian ini menyoroti suatu kebijakan alokasi anggaran infrastruktur sekolah dasar di Kota Bandung.

Peraturan Daerah nomor 16 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan di Kota Bandung merupakan ketentuan-ketentuan yang menjadi acuan utama dalam pelaksanaan penyelenggaraan pendidikan.

Tahun 2014 anggaran pendidikan di Kota Bandung sebesar Rp. 1,875,954,198,733 anggaran belanja langsung sebesar Rp. 303,630,504,269 dan belanja tidak langsung sebesar Rp. 1,572,323,694,464, dan alokasi anggaran infastruktur untuk sekolah dasar adalah 29,091,367,779 yang terealisasi sebesar 28,298,368,979. Masalah bagi steakholder pendidikan di Kota Bandung adalah bagaimana agar alokasi anggaran infrastruktur yang relatif tersebut harus dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin untuk pembangunan infrastrutur sekolah dasar tepat pada waktunya. Sekaligus untuk meningkatkan mutu pendidikan di Kota Bandung secara normatif tercantum pada Perencanaan Daerah baik RPJPD ( Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah) maupun RPJMP ( Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah ) serta RKPD ( Rencana Kerja Pembangunan Daerah ). Implementasi kebijakan alokasi anggaran infrastruktur sekolah dasar menjadi kunci agar pendidikan di Kota Bandung dapat berjalan dengan baik dan bermutu.

Melihat Fenomena yang terjadi berdasarkan penjelasan tersebut diatas, maka segala bentuk persoalan terkait alokasi anggaran infrastruktur sekolah dasar Dinas Pendidikan ditentukan oleh implementasi yang baik, namun demikian informasi yang peneliti temukan pada observasi ada beberapa faktor yang mempengaruhi proses implementasi tersebut :

1. Implementasi anggaran dana infrastrutur untuk sekolah dasar yang telah tercatat dan masuk dalam kategori sekolah yang kurang memadai fasilitasnya masih belum di perhatikan oleh pemerintah setempat terkhusus lagi bagi dinas pendidikan.
2. Masalah lainnya munculnya dari alokasi anggaran infrastruktur sekolah dasar yang didapatkan pada tahun 2013-2014 oleh dinas pendidikan jumlahnya masih jauh lebih besar dari hasil realisasi di lapangan.

Terkait dengan realita tersebut maka perlu adanya perbaikan yang optimal sehingga dapat memberikan kontribusi jangka panjang terhadap masyarakat, namun bukan berarti sebisa mungkin pembangunan sarana fisik diminimalisirkan, yang utama adalah apakah pembangunan fisik tersebut memang dikontribusikan dengan baik. Pertanyaannya bagaimana seharusnya dinas pendidikan mengelola atau menggunakan anggarannya dengan baik? Sehingga tujuan yang diharapkannya bisa terwujud.

Bertitik tolak dari latar belakang tersebut maka peniliti mengadakan penelitian dengan menetapkan judul :

**“Implementasi Kebijakan Alokasi Anggaran Infrastruktur Sekolah Dasar Di Kecamatan Lengkong Kota Bandung”**

1. **Perumusan Masalah**

Bertitik tolak dari latar belakang, maka peneliti merumuskan masalah yang di duga oleh peneliti :

***Bagaimana Implementasi Kebijakan Alokasi Anggaran Infrastruktur Bangunan Sekolah Dasar di Kecamatan Lengkong Kota Bandung.***

1. **Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini dilaksanakan dalam rangka untuk memperoleh data dan informasi yang ada hubungannya dengan masalah yang akan dibahas, adapun tujuan dan kegunaan penelitian ini adalah :

1. **Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana Implementasi Kebijakan Alokasi Anggaran Infrastruktur Sekolah Dasar Di Kota Bandung.

1. **Kegunaan Penelitian**
2. **Secara Teoritis**

Memperluas wawasan dalam menerapkan teori-teori yang peneliti peroleh selama kuliah di Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik Universitas Pasundan Bandung. Khususnya mengenai implementasi kebijakan alokasi anggaran infrastruktur sekolah dasar di Kota Bandung .

1. **Secara Praktis**
2. Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi peneliti sendiri dan dapat digunakan sebagai bahan literatur untuk semua yang memerlukan teori implementasi kebijakan di lingkungan Jurusan Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pasundan Bandung.
3. Memberikanbahan masukan mengenai implementasi kebijakan alokasi anggaran infrastruktur sekolah dasar di Kota Bandung.
4. **Kerangka Pemikiran**

Pada penyusunan proposal penelitian ini peneliti mengacu kepada pendapat para ahli mengenai teori-teori yang berhubungan dengan locus dan focus penelitian sebagai dasar pedoman untuk mengukur sejauh mana pedoman ini sesuai dengan kenyataan di lapangan sehingga akan menghasilkan kesimpulan yang objektif.

Berdasarkan uraian tersebut yang telah dikemukakan, peneliti mengajukan landasan teori dalam pembahasan yang akan diteliti. Sesuai dengan masalah yang akan dibahas, peneliti mengajukan teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Edwards III yang dikutip oleh Rian Nugroho (2009:65) dalam bukunya “Public Policy”, mengemukakan sebagai berikut:

Implementasi adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pegaruhnya terhadap implementasi.

Edwards III (2009:65) mengemukan faktor-faktor yang berpegaruh dalam implementasi kebijakan adalah sebagai berikut :

1. Komunikasi, implementasi akan berjalan dengan baik apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggung jawab dalam pencapaian tujuan kebijakan.
2. Sumberdaya, jelas dan konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personel yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya.
3. Disposisi atau sikap, salah satu faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati tetapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan banyak mengalami masalah.
4. Struktur birokrasi, karakteristik, norma-nomra, dan pola-pola hubungan terjadi berulang-ulang dalam bdan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.

**Budi Winarno** dalam bukunya **Teori dan Proses Kebijakan Publik (2005:101)** menjelaskan pengertian implementasi kebijakan, megemukakan bahwa :

Implementasi Kebijakan merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraihdampak atau tujuan yang diinginkan.

Definisi tersebut menjelaskan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan kegiatan administrative yang legitimasi hukumnya ada. Pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai unsur dan diharapkan dapat bekerjasama guna mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan.

Pendapat Budi Winarno tersebut sejalan dengan pendapat Riant Nugroho dalam bukunya “ Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi (2004:158), mengemukakan bahwa :

Implementasi Kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivate atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

ADAPUN KONSEP DAN MODEL-MODEL IMPLEMENTASI KEBIJAKAN

1. **Model Merilee S. Grindle**

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle dalam Nugroho (2006) dipengaruhi oleh isi kebijakan (content of policy) dan lingkungan kebijakan (content of implementation). Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan.

Isi Kebijakan (content of policy) mencakup:

1. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan;
2. Jenis manfaat yang dihasilkan;
3. Derajat perubahan yang diinginkan;
4. Kedudukan pembuat kebijakan;
5. Siapa pelaksana program;
6. Sumber daya yang dikerahkan.

Sedangkan Lingkungan Kebijakan (content of implementation) mencakup :

1. kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat;
2. Karateristik lembaga dan penguasa
3. Kepatuhan dan daya tanggap.

**2.  Model Mazmanian dan Sabatier**

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier dalam Subarsono (2005) menjelaskan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni :

1. Karateristik dari masalah (tractability of the problems), indikatornya :
2. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan;
3. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran;
4. Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi;
5. Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan.
6. Karateristik kebijakan / undang-undang (ability of statute to structure implementation), indikatornya :
7. Kejelasan isi kebijakan;
8. Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoritis;
9. Besarnya alokasi sumberdaya financial terhadap kebijakan tersebut;
10. Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai institusi pelaksana;
11. Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana;
12. Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan;
13. Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan.
14. Variabel lingkungan (nonstatutory variables affecting implementation), indikatornya :
15. Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi;
16. Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan;
17. Sikap dari kelompok pemilih (constituency groups).
18. Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat dan implementor
19. **Model Donald S. Van Meter dan Carl E. Van Horn**

Van Meter dan Van Horn dalam Subarsono (2005) menjelaskan bahwa ada 6 variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

1. Standar dan sasaran kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur, sehingga tidak menimbulkan interpretasi yang dapat menyebabkan terjadinya konflik di antara para agen implementasi.

1. Sumber daya

Kebijakan perlu didukung oleh sumber daya, baik itu sumber daya manusia maupun sumber daya non manusia.

1. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas

Dalam berbagai kasus, implementasi sebuah program terkadang perlu didukung dan dikoordinasikan dengan instansi lain agar tercapai keberhasilan yang diinginkan.

1. Karateristik agen pelaksana

Sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan. Termasuk didalamnya karateristik para partisipan yakni mendukung atau menolak, kemudian juga  bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.

1. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Kondisi sosial, ekonomi dan politik mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

1. Disposisi implementor

Disposisi implementor mencakup tiga hal penting, yaitu :

1. respons implementor terhadap kebijakan, yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan;
2. kognisi, yakni pemahamannya terhadap kebijakan;
3. Intensitas disposisi implementor yakni preferensi nilai yang dimiliki oleh implementor.
4. **Model G. Shabbir Cheema dan Dennis A. Rondinelli**

Empat kelompok variabel yang dapat memengaruhi kinerja dan dampak suatu program antara lain, (1). Kondisi lingkungan, (2). Hubungan antar organisasi, (3) Sumberdaya organisasi untuk implementasi program, (4). Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana.

Peneliti akan mengemukakan beberapa pengertian kebijakan menurut beberapa para ahli, menurut Frederich yang dikutip oleh Winarno dalam bukunya Teori dan Proses kebijakan Publik (2009:16) yaitu sebagai berikut :

Kebijakan adalah sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, sekelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesepakatan-kesepakatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai tujuan.

Andrerson yang dikutip oleh Winarno dalam bukunya Teori dan Proses Kebijakan Publik (2002:16) yaitu :

Kebijakan adalah Arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan.

Lasswell dan Kaplan yang dikutip oleh Suyatna dalam bukunya Kebijakan Publik Perumusan, Implementasi dan Evaluasi (2009:3) yaitu : “Kebijakan adalah Sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah.”

Thomas R Dye yang dikutip oleh Toha dalam bukunya Dimensi-dimensi Prima Ilmu Admnistrasi Negara (2003:62) yaitu : ”Kebijakan Publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan ataupun tidak dilakukan.”

Kebijakan Publik menurut Subarsono dalam bukunya Analisis Kebijakan Publik Konsep, Teori dan Aplikasi (2005:2) mengemukakan sebagai berikut

Kebijakan Publik adalah sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintahan dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri, pertahanan, dan sebagainya.

Peneliti akan mengemukakan beberapa pengertian anggaran menurut beberapa para ahli, menurut Mulyadi (2001:488) yaitu : “Anngaran merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif yang diukur dalam satuan moneter standar dan satuan ukuran yang lain yang mencakup jangka waktu satu tahun.”

Definisi tersebut menjelaskan bahwa anggaran merupakan rencana kerja yang diukur dalam satuan ukuran yang mencakup jangka waktu satu tahun.

Garrison, Norren dan Brewer (2007:4) yaitu : “Anggaran adalah rencana terperinci tentang perolehan dan penggunaan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya selama satu periode waktu tertentu.”

Definisi tersebut menjelaskan bahwa anggaran merupakan rencana terperinci dalam penggunaan sumber daya keuangan selama satu periode waktu tertentu.

Gomes (1995:87-88) yaitu :

Anggaran merupakan dokumen yang berusaha untuk mendamaikan prioritas-prioritas program dengan sumber-sumber pendapatan yang diproyeksikan. Anggaran menggabungkan suatu pengumuman dari aktivitas organisasi atau tujuan untuk suatu jangka waktu yang ditentukan dengan informasi mengenai dana yang dibutuhkan untuk aktivitas tersebut atau untuk mencapai tujuan tersebut.

Definisi tersebut anggaran merupakan dokumen yang di programkan dengan sumber-sumber pendapatan yang bertujuan untuk suatu jangka waktu yang ditentukan dengan mengenai dana atau tujuan tertentu.