

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan salah satu pilar terpenting bagi suatu bangsa dan negara untuk mewujudkan pembangunan yang merata dan kesejahteraan bagi setiap warga negaranya. Dalam rangka pencapaian pembangunan manusia Indonesia yang seutuhnya seperti yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945, dibutuhkan sumber daya manusia yang bermutu dalam menghadapi tantangan pembangunan di era globalisasi ini demi tercapainya tujuan pembangunan nasional. Adalah logis jika kita memperhatikan bahwa jumlah penduduk Indonesia yang begitu besar dan tersebar luas di berbagai daerah, seharusnya dapat menjadi modal bagi pelaksanaan pembangunan nasional. Akan tetapi tanpa didukung oleh sumber daya manusia yang bermutu, kesejahteraan yang dicita-citakan akan sulit untuk terwujud. Salah satu kendala dalam mewujudkan hal tersebut adalah masih rendahnya tingkat pendidikan yang dimiliki oleh masyarakat, padahal pendidikan adalah modal utama bagi peningkatan dan pengembangan kualitas sumber daya manusia.

Alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan bahwa salah satu tujuan terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia ialah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Para pendiri bangsa menyadari bahwa hanya bangsa yang cerdas yang dapat membawa masyarakat dan negaranya kepada suatu kondisi masyarakat yang adil dan makmur¹

¹ Ace Suryadi dan H.A.R. Tilaar, *Analisis Kebijakan Pendidikan, Suatu Pengantar*. hal, 87

Atas dasar itulah, pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakan pendidikan bagi seluruh warga negara serta ikut membiayainya. Sehingga setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama dalam memperoleh pendidikan.

Adanya penjaminan hak dari negara bagi setiap dalam memperoleh pendidikan belum sepenuhnya dapat terwujud. Faktor ekonomi menjadi salah satu kendala tersendiri bagi sebagian masyarakat, terutama bagi masyarakat kurang mampu untuk memperoleh haknya dalam bidang pendidikan. Hal tersebut menjadikan masyarakat tidak lagi memprioritaskan pendidikan sebagai prioritas utama, akan tetapi lebih memprioritaskan pemenuhan kebutuhan sehari-hari yang lebih mendesak. Akibatnya banyak anak usia sekolah terutama yang berasal dari keluarga kurang mampu yang putus sekolah atau bahkan tidak sama sekali memperoleh pendidikan. Kondisi tersebut semakin diperburuk dengan pengurangan subsidi bahan bakar minyak secara signifikan pada tahun 2005, sehingga berdampak pada menurunnya minat dan akses masyarakat dalam memperoleh pendidikan. Hal ini tentu saja menjadi kendala tersendiri bagi pemerintah dalam upaya mensukseskan Program Wajib Belajar Sembilan Tahun.

Dalam upaya mengatasi dampak buruk dari pengurangan subsidi bahan bakar minyak terhadap dunia pendidikan, pemerintah memberikan kompensasi berupa dana Bantuan Operasional Sekolah. Tujuannya untuk membebaskan biaya pendidikan bagi siswa yang tidak mampu dan meringankan beban siswa yang lain dalam rangka mendukung pencapaian Program Wajib Belajar Sembilan Tahun. Dana Bantuan Operasional Sekolah diberikan kepada sekolah untuk dikelola sesuai dengan ketentuan pemerintah pusat. Besarnya dana untuk setiap sekolah ditetapkan berdasarkan jumlah murid yang dimiliki oleh sekolah. Sasaran dari Program Bantuan Operasional Sekolah adalah sekolah setara Sekolah Dasar

dan Sekolah Menengah Pertama negeri maupun swasta dan pesantren salafiyah serta sekolah keagamaan serta sekolah keagamaan non islam dan juga sekolah yang menyelenggarakan Program Wajib Belajar Sembilan Tahun. Khusus untuk sekolah swasta harus memiliki ijin operasional. Besarnya dana Bantuan Operasional Sekolah Rp.235.000/siswa/tahun bagi sekolah setingkat dengan sekolah dasar dan Rp.324.000/siswa/tahun bagi sekolah setingkat dengan sekolah menengah pertama dan dana tersebut harus dipergunakan bagi kegiatan dan keperluan pendidikan.²

Salah satu kewenangan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada daerah adalah yang menyangkut urusan di bidang pendidikan. Keberhasilan pembangunan di bidang pendidikan akan sangat bergantung dan dipengaruhi oleh faktor - faktor baik potensi maupun kendala - kendala yang terdapat di daerah itu sendiri, akan bergantung pada sejauh mana pemerintah daerah mampu menggali potensi, memanfaatkan sumber daya yang ada serta mendorong partisipasi masyarakat.

Otonomi daerah meletakkan kewenangan seluruh urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Kabupaten/Kota) mulai dari perencanaan, implementasi, sampai pada pengendalian. Pemerintah Pusat tidak berhak lagi campur tangan langsung dalam urusan penyelenggaraan pendidikan di sekolah, akan tetapi berkonsentrasi pada perumusan kebijakan, monitoring dan evaluasi.

Kabupaten Serang sebagai daerah otonom, sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengembangkan kebijakan sesuai dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU.No 33.Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

² Sosialisasi Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKS-BBM) Bidang Pendidikan Tahun 2005.

Dalam Agenda Pembangunan Daerah Kabupaten Serang, pendidikan merupakan salah satu prioritas dalam pembangunan daerah. Karena, sektor pendidikan merupakan awal mula terjadinya masalah kemiskinan atau kesehatan yang berujung pada masalah kesejahteraan masyarakat.

Jumlah sekolah dasar /sederajat dan Sekolah Menengah Tingkat Pertama Sederajat di Kabupaten Serang dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1.
Data Sarana Pendidikan di Kabupaten Serang³

No	Kecamatan	SD Negeri	SMP Negeri	SD Swasta	SMP Swasta / Sederajat
1	Kramatwatu	45	3	4	7
2	Waringin Kurung	25	2	0	3
3	Bojonegara	24	2	0	3
4	Pulo Ampel	25	2	0	2
5	Ciruas	38	3	0	3
6	Kragilan	29	3	2	3
7	Pontang	22	2	0	2
8	Tirtayasa	28	2	2	3
9	Tanara	23	2	0	2
10	Cikande	40	3	3	5
11	Kibin	27	2	0	2
12	Carenang	20	2	0	2
13	Binuang	20	2	0	3
14	Petir	22	2	0	3
15	Tunjung Teja	25	2	0	3
16	Baros	23	2	0	2
17	Cikeusal	27	3	1	4
18	Pamarayan	24	2	0	3
19	Kopo	21	2	0	2
20	Jawilan	22	2	0	3
21	Ciomas	24	2	0	2
22	Pabuaran	28	2	0	2
23	Padarincang	23	2	2	2
24	Anyar	24	2	0	2
25	Cinangka	25	2	0	2
26	Mancak	20	2	0	0
27	Gunung sari	17	2	0	0
28	Bandung	15	1	0	0
	Jumlah	706	60	14	70

Sumber : www.serangkab.dapodig.go.id

³ <http://www.serangkab.go.id>

Pelaksanaan Program Bantuan Operasional Sekolah di Kabupaten Serang, meliputi :⁴

1. Tingkat Sekolah Dasar.

Di tingkat sekolah dasar jumlah siswa yang menjadi sasaran program bantuan operasional sekolah berjumlah 188.065 siswa, yang tersebar pada 706 Sekolah Dasar Negeri, 13 Sekolah Dasar Swasta, dan 1 Sekolah Dasar Luar Biasa.

2. Tingkat Sekolah Menengah.

Di tingkat sekolah menengah jumlah siswa yang menjadi sasaran program bantuan operasional sekolah berjumlah 50.277, yang tersebar pada 60 Sekolah Menengah Pertama Negeri, 70 Sekolah Menengah Pertama Swasta, 23 Sekolah Menengah Pertama Satu Atap, serta 8 Sekolah Menengah Pertama Terbuka.

Jika anggaran tersebut dibagi jumlah siswa yang ada, berarti rata-rata siswa Sekolah Dasar mendapatkan Rp 397.000/tahun dan Rp 570.000/ siswa untuk Sekolah Menengah Pertama. Alokasi anggaran untuk Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Kabupaten Serang pada tahun 2010 mencapai Rp 103,3 miliar. Dana tersebut dibagi dalam dua tahap, yakni tahap I pada semester pertama Januari sampai Juni dan tahap II Juli sampai Desember. Dana tersebut sebagian besar digunakan untuk Sekolah Dasar yang mencapai Rp 37,3 miliar, serta untuk Sekolah Menengah Pertama sebesar Rp 14,3 miliar.⁵

⁴ Harian Pelita.com, edisi Jum'at 03 September 2010

⁵ *Ibid*

Permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan program BOS adalah masih kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam penggunaan dana bantuan operasional sekolah (BOS), padahal, penggunaan dana tersebut mestinya melibatkan orangtua siswa sejak perencanaan hingga pelaporan. Hal ini diperkuat dari hasil penelitian Bank Dunia, sebagian besar orangtua siswa pernah mendengar adanya program BOS. Namun, masih sangat sedikit orangtua yang tahu informasi yang lebih rinci tentang BOS, terutama menyangkut jumlah dana BOS per siswa serta penggunaannya.⁶

Dalam implementasinya di lapangan, masih banyak pihak yang kurang memahami tentang siapa saja para pihak yang terkait dengan penyaluran, penggunaan, maupun pertanggungjawaban dana BOS ini,. Pemahaman tentang siapa saja yang terkait dalam Program BOS sangat diperlukan dalam rangka memperjelas tentang batas-batas pertanggungjawaban pengelolaan dana BOS. Hal ini diperlukan, terutama apabila timbul permasalahan tentang siapa yang harus bertanggung jawab atas adanya kesalahan dalam pengelolaan dana BOS

Salah satu permasalahan yang terjadi dalam penyelenggaraan program BOS di Kecamatan Ciruas adalah tidak semua siswa memperoleh bantuan dana bOs, karena pelaksanaan verifikasi jumlah siswa masih belum berjalan dengan baik. Masalah ini terus berlanjut karena faktor kesalahan input data pihak Kabupaten, keterlambatan pihak sekolah dalam memasukkan data jumlah siswa penerima dana BOS ketika memasuki tahun ajaranbaru dan kinerja kepala sekolah yang belum optimal. Masalah lain yang berkaitan dengan penyerapan

⁶ <http://www.kompas.com>, edisi Rabu, 11 Agustus 2010

dana bantuan yang disalurkan kesekolah-sekolah penerima bantuan adalah adanya penyerapan dana yang tidak maksimal, termasuk kurangnya pelibatan komite sekolah dan dewan guru dalam penggunaan dana bantuan.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis tertarik untuk mengetahui implementasi pelaksanaan dana Bos di Kecamatan Ciruas sebagai Kecamatan terbesar ketiga dan sekaligus sebagai ibukota Kabupaten Serang yang menjadi tolak ukur keberhasilan pelaksanaan dana BOS di Kabupaten Serang.

B. Perumusan Masalah

Dari pembahasan latar belakang masalah diatas, dapat ditarik suatu kesimpulan yang menjadi fokus dalam penelitian ini,yaitu :

1. Bagaimana Implementasi Program Bantuan Operasional Sekolah Tingkat Sekolah Dasar di Kecamatan Ciruas Kabupaten Serang tahun 2009 – 2010?
2. Faktor apakah yang mempengaruhi implementasi program bantuan operasional sekolah tingkat Sekolah Dasar di Kecamatan Ciruas Kabupaten Serang tahun 2009 – 2010?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian
 - a. Untuk mengetahui pelaksanaan implementasi Program Bantuan Operasional Sekolah Tingkat Sekolah Dasar di Kabupaten Serang tahun 2009-2010.
 - b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan implementasi pelaksanaan program Bantuan Operasional Sekolah di Kecamatan Ciruas, Kabupaten Serang - Banten.

2. Manfaat Penelitian

Hasil dari penelitian ini akan memberikan manfaat :

a. Manfaat Teoritis

Dapat menambah wawasan dan pengalaman tentang bagaimana teori yang selama ini didapat dari bangku kuliah dapat diterapkan di kehidupan masyarakat khususnya dalam implementasi pelaksanaan program bantuan operasional sekolah.

b. Manfaat Praktis

Untuk menambah bahan bacaan serta memberikan masukan sosial politik yang berkaitan dengan implementasi program bantuan operasional sekolah tingkat sekolah dasar di Kecamatan Ciruas, Kabupaten Serang-Banten, serta menambah referensi skripsi pada perpustakaan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variable berdasarkan konsep definisi tertentu. Dan di dalam bagian tertentu ini dikemukakan teori yang menjadi acuan yang menjadi acuan bagi penelitian yang dilakukan.

Dalam penelitian ini teori merupakan suatu hak yang akan digunakan untuk mendukung dan memecahkan masalah-masalah yang muncul. Sebelum peneliti mengemukakan teori-teori apa saja yang akan digunakan dalam penelitian ini, ada baiknya penyusun mendefinisikan teori terlebih dahulu.

Masri Singarimbun dan Sofian Efendi menyatakan: “ Teori adalah sarana pokok untuk mengungkapkan hubungan sistematis antar fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti.⁷”

Menurut Koentjaraningrat : “ Teori sebagai serangkaian asumsi konsep, konstruk definisi proporsi dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.⁸”

Dari beberapa pendapat diatas dapat diketahui bahwa teori-teori pada dasarnya merupakan penjelasan hubungan sistematis antara fenomena sebagai pola fikir yang sistematis yang dapat menjelaskan fenomena atau gejala.

Jika suatu fenomena merupakan suatu masalah, maka teori dapat digunakan sebagai pemecah masalah, teori dapat dikatakan sebagai informasi ilmiah yang diperoleh dengan meningkatnya suatu masalah

1. Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan keputusan untuk semua orang dalam hal ini pengertian publik adalah umum. Dalam pengambilan keputusan ini melalui proses dan pemilihan alternatif-alternatif yang cukup banyak dengan menimbang segala akibat yang ditimbulkan dari keputusan tersebut.

Menurut Carl Friedrich Kebijakan adalah:

“Suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencari tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”.⁹

⁷ Singarimbun, Masri dan Sofian Efendi. *Unsur-Unsur Penelitian Ilmiah*.LP3S, Jakarta, 1982, hal 18.

⁸ Koentjaraningrat. *Metode - Metode Penelitian Masyarakat*. PT. Gramedia, Jakarta, 1997, hal. 9.

⁹ Carl Friedrich, dalam Solikhin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1977, hal 3

Menurut Bill Jenkins Kebijakan adalah:

“Sekelompok keputusan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor menyangkut pemilihan tujuan tertentu dimana keputusan-keputusan ini, pada prinsipnya harus berada dalam rentang kesanggupan aktor-aktor ini untuk mewujudkannya.¹⁰

Segala sesuatu yang menjadi keputusan pemerintah dapat dikatakan suatu kebijakan yang mempunyai tujuan awal yang mulia yaitu mensejahterakan rakyat. Tetapi pada kenyataannya di lapangan kebijakan lebih banyak menguntungkan penguasa dan melalaikan kepentingan rakyat. Kebijakan publik merupakan janji maupun upaya jawaban dari penguasa terhadap tuntutan rakyat akan kebaikan nasib mereka. Karena masyarakat umumnya memerlukan kebijakan yang tepat. Untuk mendapatkan keputusan atau kebijakan yang baik perlu mengadakan observasi terhadap masalah yang dihadapi, hal ini ditempuh untuk ketetapan sasaran.

a. Ciri-ciri Kebijakan Publik

Pertama, kebijakan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah tujuan daripada sebagai pelaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. *Kedua*, kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri. *Ketiga*, kebijakan bersangkutan dengan apa yang sengaja dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu misalnya dalam mengatur perdagangan,

¹⁰ Bill Jenkins, dalam Michael Hill, *The Policy Process, Harvester Wheatsheaf*, New York, 1993, (Diterjemahkan oleh Muhammad Zaenuri dalam Proses Formulasi Kebijakan Publik).

penanganan inflasi, dan berkaitan dengan unsur masyarakat atau rakyat. *Keempat*, kebijakan negara kemungkinan positif mungkin juga negatif. Dalam bentuk yang positif, kebijakan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk menangani masalah-masalah tertentu, sementara dalam bentuk yang negatif. Kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.¹¹

Kebijakan publik lebih merupakan keputusan pemerintah selaku institusi atau sebagai lembaga dan bukan merupakan keputusan individu-individu yang duduk di dalam pemerintahan. Tapi tidak sedikit dari sebuah keputusan individu yang duduk di pemerintahan di atas dinamakan kebijakan publik yang bertujuan menguntungkan diri pribadi.

b. Tipe-tipe Model Kebijakan

Setiap orang menggunakan model secara konstan. Setiap orang dalam kehidupan pribadinya dan bisnisnya secara khusus menggunakan model untuk membuat keputusan. Adapun model-model kebijakan publik sebagai berikut:

1. Model Deskriptif

Model-model kebijakan dapat dibandingkan dan dikonstruksikan dari berbagai dimensi yang paling penting diantaranya adalah membantu membedakan tujuan. Bentuk ekspresi dan fungsi metodologis dan model.

¹¹ Carl Friedrich, Dalam Solikhin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1977, hal 7.

Dua bentuk utama model kebijakan adalah deskriptif dan normatif. Tujuan model deskriptif adalah menjelaskan dan atau memprediksikan sebab dan konsekwensi-konsekwensi dari pilihan-pilihan kebijakan.

2. Model Normatif

Sebaliknya, tujuan model normatif bukan hanya untuk menjelaskan dan atau memprediksikan tetapi juga memberikan dalil dan rekomendasi untuk mengoptimalkan pencapaian beberapa (*utility*) diantara beberapa jenis model-model normatif yang membantu menentukan tingkat kapasitas pelayanan yang optimal (model antri), waktu pelayanan dan waktu yang optimal (model pengganti), pengatur volume dan waktu yang optimum (model inventaris) dan keuntungan yang optimum pada investasi publik (model biaya – manfaat). Masalah-masalah keputusan normatif biasanya dalam bentuk: mencari nilai-nilai variabel yang terkontrol (kebijakan) yang akan menghasilkan manfaat yang terbentur (nilai), sebagaimana terukur dalam variabel keluaran yang rendah diubah oleh pembuat keputusan.

3. Model Verbal

Model verbal (verbal model), diekspresikan dalam bahasa sehari-hari, bukannya bahasa logika simbolis dan matematika, dan mirip dengan yang kita terangkan sebelumnya sebagai masalah-masalah substantif. Dalam menggunakan model verbal analisis bersandar pada penilaian nalar menghasilkan argumen kebijakan, bukannya dalam bentuk nilai-nilai angka pasti.

4. Model-simbolis

Model simbolis menggunakan simbol-simbol matematis untuk menerangkan hubungan diantara variabel-variabel kunci yang dipercaya meniru suatu masalah.

5. Model Prosedural

Model prosedural (prosedural model) menampilkan hubungan yang dinamis diantara variabel-variabel yang diyakini menjadi ciri suatu masalah kebijakan. Prediksi-prediksi dan solusi optimal diperoleh dengan mensimulasikan dan meneliti seperangkat hubungan yang mungkin yang tidak dapat diterangkan secara baik karena data-data yang diperlukan tidak tersedia.

6. Model sebagai pengganti dan Prespektif

Dimensi terakhir yang paling penting dari model kebijakan berhubungan dengan asumsi mereka. Model kebijakan lepas dan tujuan atau bentuk ekspresinya dapat dipandang sebagai pengganti (*surrogest*) atau sebagai (*perspektif*)¹²

7. Model Teori Pilihan Kolektif

Pentingnya tujuan dalam kebijakan negara hampir tidak dipungkiri. Yang penting dalam pengambilan keputusan publik adalah pilihan nilai-nilai yang akan digunakan untuk mengukur struktur program¹³

¹² William N Dunn, *Pengantar Analisis, Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, hal 232-241

¹³ Karl D. Jackson, Dalam John Anderson, *Bisnis and Politics*, bab II Oxford University Press, Singapore 1992 (diterjemahkan Muhammad Zaenuri dalam Proses dan Formulasi Kebijakan Publik), hal 38

8. Model Pilihan Publik

Maksud dari teori pilihan publik adalah tentang determinasi kebijakan untuk menolak setiap pandangan tradisional semacam itu sebagai upaya mengejar kepentingan publik.¹⁴

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi merupakan proses kegiatan antar aktor yang terlibat. Implementasi bukanlah merupakan proses mekanis dimana sikap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan. Sesuai apa yang diformulasikan dalam kebijakan, Hal tersebut sesuai dengan pendapat Muhajir Darwin yang mengemukakan :

Proses implementasi bukanlah proses mekanisme dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan skenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acap kali rumit, diwarnai pembenturan kepentingan antar aktor yang terlibat baik sebagai administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran.¹⁵

Akan tetapi banyak sekali kebijaksanaan yang didasarkan pada ide-ide yang kelihatannya sangat layak akan tetapi ternyata menemui kesulitan ketika harus dipraktekkan di dalam lapangan. Selama proses implementasi beragam interpretasi dan asumsi atas tujuan, target dan strategi pencapaian tujuan dapat berkembang bahkan dalam lembaga implementasi selalu melakukan diskresi atau keleluasaan dalam mengimplementasikan kebijaksanaan. Hal ini dilakukan karena kondisi sosial ekonomi maupun politik masyarakat yang tidak memungkinkan sehingga kebijakan yang seharusnya tinggal

¹⁴ *Ibid*, hal 44

¹⁵ Muhajir Darwin, *Hasil Loka karya, Analisa Kebijakan Sosial*, UGM, Yogyakarta, 1992.

dilaksanakan akhirnya banyak menimbulkan penundaan, penyalahgunaan wewenang atau penyimpangan arah kebijaksanaan.

Dalam mencapai keberhasilan pelaksanaan sebuah kebijakan tidak terlepas dari penggunaan sarana-sarana yang terpilih, seperti yang dikatakan oleh Hoogerwerf : Pelaksanaan kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan sarana-sarana yang dipilih.¹⁶

Jadi yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan kebijakan adalah tindakan-tindakan seperti umpamanya tindakan-tindakan yang sah/ pelaksanaan suatu rencana yang sudah ditetapkan dalam kebijakan suatu program kebijakan meliputi penyusunan acara tertentu dari tindakan-tindakan yang harus dijalankan, umpamanya dalam bentuk tata cara yang harus diikuti di dalam pelaksanaan patokan-patokan yang harus disediakan pada keputusan-keputusan pelaksanaan/ proyek. Proyek yang konkrit yang akan dilaksanakan dalam suatu jangka waktu tertentu yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Berikut ini adalah model implementasi kebijakan menurut Paul A. Sabatier dan Model Van Meter dan Van Horn.

a. Model Daniel Masmanian dan Paul A Sabatier

Menurut Daniel Masmanian dan Paul A Sabatier bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi tiga kategori besar, yaitu:

1. Mudah tidaknya masalah yang digarap, dikendalikan.

¹⁶ Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, Erlangga, 1983, hal 157.

2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturisasikan secara tepat proses implementasinya.
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

Menurut Masmanian dan Sabatier, ada dua persoalan mendasar dalam implementasi kebijakan, yaitu kebijakan dan lingkungan kebijakan, menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif bila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan, sehingga model ini disebut model top down¹⁷.

Lebih lanjut dijelaskan variabel di luar kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi adalah:

1. Kondisi sosial ekonomi dan teknologi.
2. Dukungan publik
3. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok.
4. Dukungan dari pejabat atasan.
5. Komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat pelaksana

b. Model Van Meter dan Van Horn

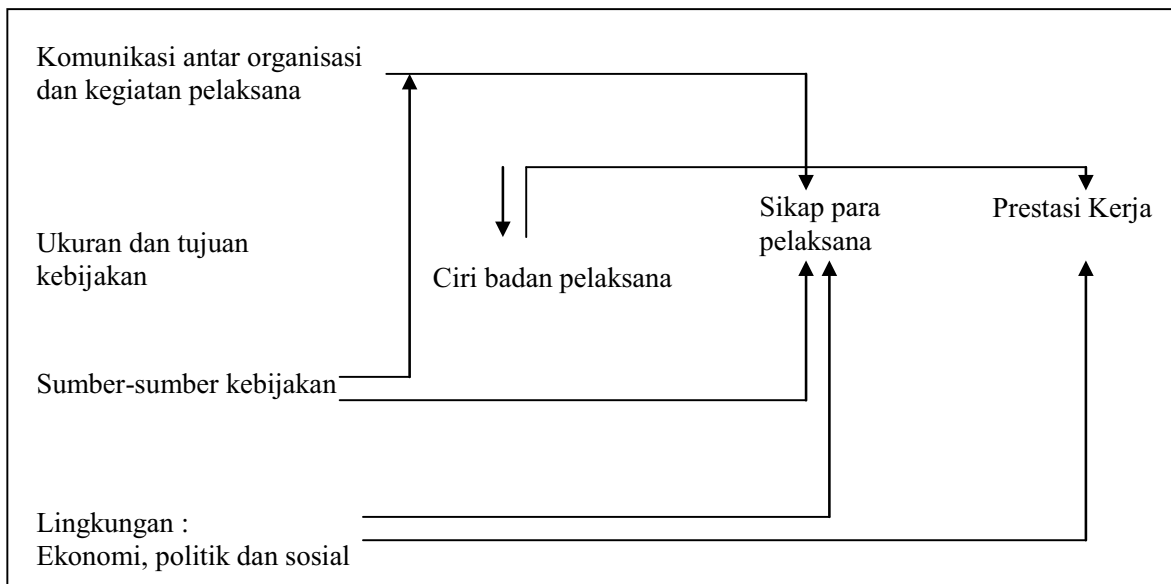
Van Meter dan Van Horn mengungkapkan bahwa variabel-variabel kebijakan bersangkutan paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan pelaksana meliputi sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada bahan-bahan meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan komunikasi antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran,

¹⁷ Samudera Wibawa, *Kebijakan Publik dan Analisa*, Intermedia. Jakarta. 1991. hal.25

akhirnya pusat perhatian adalah sikap para pelaksana mengantarkan pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program di lapangan¹⁸.

Untuk lebih jelas model dari Van Meter dan Van Horn adalah sebagai berikut:

Gambar 1.3
Model implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn



(Sumber : Samudera Wibawa, 1991 : 23)

Apabila pelaksanaan suatu kebijakan menemui kegagalan dalam arti tujuan tidak tercapai sesuai dengan yang diharapkan, maka timbullah pertanyaan tentang sebab-sebabnya. Pengetahuan tentang sebab-sebab itu dapat memberikan jawaban bagaimana seharusnya kebijaksanaan itu dilaksanakan.

Agar pelaksanaan kebijakan dapat mencapai tujuan dan maksud yang telah ditetapkan, maka seharusnya memperhatikan aspek-aspek pelaksanaan

¹⁸ Samudera Wibawa, 1991, *Kebijakan Publik dan Analisa, Intermedia*. Jakarta. hlm 66.

kebijakan yang harus dipatuhi. Dalam hal ini Hoogerwef mengutip pendapat

Marse yang menyatakan :

Sebab musabab kegagalan suatu kebijakan ada sangkut pautnya dengan isi kebijakan yang harus dilaksanakan, tingkat informasi dari aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan, banyaknya dukungan dari pelaksanaan kebijaksanaan yang harus dilaksanakan dan pembagian potensi-potensi yang ada.¹⁹

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling sulit dilakukan, sehingga untuk mewujudkan proses implementasi kebijakan dengan baik bukanlah pekerjaan yang mudah. Kesulitan dalam implementasi juga seringkali disebabkan adanya perbedaan kepentingan pada masing-masing jenjang pemerintahan, misalnya antara daerah Kabupaten/Kota dan daerah Propinsi. Dalam usaha memahami pelaksanaan kebijakan perlu diidentifikasi mengenai faktor-faktor yang akan mempengaruhi proses pelaksanaan kebijakan. Implementasi kebijakan banyak ditentukan oleh para pelaksana dan prosedur implementasi dalam organisasi.

Dengan melihat berbagai pendapat dari para ahli tentang implementasi kebijakan seperti yang diuraikan diuraikan di muka terdapat beberapa kesamaan dalam pendekatan implementasi. Hal ini terlihat karena ada elemen yang sama sekali terminologi yang dikemukakan berlainan.

Suatu implementasi tentunya mempunyai tujuan untuk memperoleh keberhasilan jika memenuhi lima kriteria keberhasilan. Menurut Nakamura memiliki tujuan sebagai berikut²⁰:

¹⁹ *Ibid*, hal 6

²⁰ Solichin Wahab. *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta. 1991. hal. 43

- a. Pencapaian tujuan kebijakan
- b. Efisien
- c. Kepuasan kelompok sasaran
- d. Daya tanggap klien
- e. Sistem pemeliharaan

Setiap implementasi dikatakan berhasil jika mencapai tujuan yang diharapkan atau memperoleh hasil. Karena pada prinsipnya suatu kebijaksanaan dibuat adalah untuk memperoleh hasil yang diinginkan yang dapat dinikmati atau dirasakan manfaatnya oleh masyarakat.

Efisiensi kebijaksanaan berkaitan dengan keseimbangan antara biaya atau dana yang dikeluarkan, waktu pelaksanaan, sumber daya manusia yang digunakan dan kualitas pelaksanaan kebijakan. Kepuasan kelompok sasaran memberi nilai arti pada pelaksanaan program karena kelompok sasaran inilah yang terkena dampak langsung dari program yang dilaksanakan.

Partisipasi dan peran serta aktif dari masyarakat merupakan daya tanggap yang positif untuk mendukung keberhasilan kebijakan karena masyarakat, ikut memiliki terhadap kebijakan dan ikut bertanggung jawab dengan berhasil tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan. Sistem pemeliharaan dimaksudkan untuk keberlangsungan dan kelancaran suatu kebijakan yang dilaksanakan. Dengan pemeliharaan yang intensif dan kontinyu maka suatu kebijakan akan lebih mudah diimplementasikan.

Edward III²¹ mengungkapkan bahwa ada empat hal yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu:

1. Komunikasi, sebagai upaya penyampian suatu pesan dari komunikator sehingga menimbulkan dampak tertentu terhadap komunikan. Dalam implementasi kebijakan komunikasi difungsikan untuk menghubungkan antar aparat pelaksana ataupun penyampaian pesan dari pemerintah kepada publik.
2. Sumber daya, dukungan sumber daya sangat diperlukan untuk implementasi kebijakan. Dimana sumber daya tersebut berupa sumber daya manusia (SDM) sebagai pelaksana kebijakan atau sumber dana untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kebijakan yang mutlak diperlukan.
3. Sikap pelaksana, sikap dari pelaksana ikut menentukan terlaksana atau tidaknya suatu kebijakan mengingat peranannya sebagai implementor sehingga kemampuan dari aparat pelaksana perlu ditingkatkan sehingga keberhasilan kebijakan dapat lebih mudah tercapai.
4. Organisasi pelaksana, sebagai wadah untuk menjalankan dan mengkoordinasikan setiap pelaksana dan jelas atau tidaknya suatu kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn²² faktor-faktor yang mempunyai pengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah:

²¹ *Ibid.* hal. 47

²² *Ibid.* hal 42

1. Sasaran dan standar kebijakan

Suatu kebijakan haruslah memiliki sasaran dan standar yang akan dicapainya. Standar dan sasaran menjelaskan rincian tujuan kebijaksanaan secara menyeluruh. Melalui penentuan standar dan sasaran akan diketahui keberhasilan-keberhasilan yang telah dicapai.

2. Sumber Daya

Kebijakan menentu ketersediaan sumber daya yang akan memperlancar implementasi. Sumber daya dapat berupa dan intensif lain yang akan mendukung implementasi secara efektif.

3. Pola komunikasi inter organisasi yang jelas

Implementasi yang efektif selalu akan menuntut standar dan sasaran kebijakan yang jelas. Kejelasan itu ditunjang dengan pola komunikasi inter organisasi yang jelas sehingga tujuan yang akan dicapai tersebut dapat dipahami oleh para pelaksana kebijakan.

4. Karakteristik badan pelaksana

Berkaitan dengan karakteristik birokrasi pelaksana meliputi norma, dan pola hubungan yang potensial maupun aktual sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi.

5. Kondisi sosial, ekonomi dan politik

Menurut model ini, kondisi sosial, ekonomi dan politik juga berpengaruh terhadap efektif implementasi kebijakan.

Disamping itu implementasi kebijakan banyak pula dipengaruhi oleh isi atau muatan kebijakan dan konteks politik atau karakteristik rezim atau sistem politik atau lingkungan organisasi yang dapat menjadi faktor-faktor

pendukung maupun penghambat pelaksanaan kebijakan itu. Banyak contoh diberbagai macam organisasi dimana penerapan kebijakan gagal karena isi kebijakan yang kurang mencerminkan kepentingan dan kebutuhan stakeholders organisasi. Banyak contoh pula penerapan kebijakan yang gagal karena konteks atau lingkungan yang lebih memberi kekuasaan kepada sekelompok elit untuk mengambil keuntungan sendiri dari kebijakan itu. Jadi pelaksanaan kebijakan banyak dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content*) dan lingkungan (*contex*) yang dapat mendukung ataupun menghambat pelaksanaan kebijakan itu.²³

Berbagai pendapat lain tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi juga dikemukakan oleh beberapa ahli Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa standar dan tujuan kebijakan, sumber daya kebijakan, komunikasi antar organisasi dan pelaksana kegiatan, karakteristik pelaksana, kondisi sosial, ekonomi dan politik serta disposisi pelaksana dalam faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi. Keberhasilan suatu kebijakan dapat dilihat dari performansi kebijakan tersebut. Performansi kebijakan itu sendiri meliputi pencapaian tujuan, peningkatan kemampuan pemerintah di unit-unit lokal untuk merencanakan dan memobilisasi sumber daya, peningkatan partisipasi masyarakat serta peningkatan akses fasilitas pemerintah.²⁴

3. Kebijakan Pendidikan

Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual,

²³ Solicin, *Op.Cit*, hal 79.

²⁴ *Ibid*, hal 79.

keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa, dan negara.²⁵

Pendidikan dapat kita definisikan sebagai humanisasi atau upaya memanusiasikan manusia, yaitu suatu upaya membantu manusia untuk dapat bereksistensi sesuai dengan martabatnya sebagai manusia. Karena Manusia dapat dikatakan menjadi manusia yang sebenarnya jika ia mampu merelisasikan hakikatnya secara total, maka pendidikan merupakan upaya yang dilaksanakan secara sadar dengan bertitik tolak pada asumsi tentang hakikat manusia.²⁶

Pelaksanaan pendidikan di Indonesia pada awalnya merupakan *politik etis* atau politik balas budi pemerintah kolonial Belanda terhadap bangsa Indonesia di samping program-program lainnya, seperti irigasi atau pengairan, emigrasi dengan tujuan meningkatkan kehidupan bangsa Indonesia. Namun, ternyata program tersebut kurang berhasil memperbaiki nasib bangsa Indonesia karena lebih banyak dimanfaatkan oleh kaum penanam modal swasta asing.

Sekalipun demikian politik etis membawa pengaruh yang cukup besar bagi bangsa Indonesia terutama dalam bidang pendidikan. Pendidikan melahirkan kelompok baru dalam tatanan masyarakat pribumi, yaitu kaum terpelajar atau golongan bangsa Indonesia berjuang dengan cara baru, yaitu melalui organisasi cendekiawan. Golongan terpelajar ini menyadari akan nasib bangsanya yang menderita akibat penjajahan, sehingga mereka bangkit dan

²⁵ Pasal 1 UU No.20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional

²⁶ Dinn Wahyudin, dkk. *Pengantar Pendidikan*. Jakarta : Penerbit Universitas Terbuka.2008. Hal,1.35

membentuk kekuatan sosial baru untuk berjuang dalam mencapai kemerdekaan bangsanya melalui pergerakan nasional dengan mendirikan organisasi di bidang politik, ekonomi, sosial budaya dan pendidikan.

Dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia yang di cita-citakan dalam pembangunan nasional, pemerintah menyelenggarakan pendidikan nasional yaitu pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional dan tanggap terhadap tuntutan zaman.²⁷

Sistem Pendidikan nasional adalah keseluruhan komponen pendidikan yang saling terkait secara terpadu untuk mencapai tujuan pendidikan nasional. Sistem pendidikan nasional berada bersama sistem-sistem lainnya didalam suprasistem. Kegiatan pendidikan diselenggarakan di berbagai satuan pendidikan. Satuan-satuan pendidikan tersebut terdapat pada tiga jalur pendidikan, yaitu pendidikan informal, formal, dan nonformal.

1. Pendidikan formal

Pendidikan formal adalah jalur pendidikan yang terstruktur dan berjenjang. Pendidikan formal terdiri dari tiga jenjang, yaitu:

- a. Pendidikan Dasar,
- b. Pendidikan Menengah,
- c. Pendidikan Tinggi.

²⁷ Pasal 1 ayat 2 UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

Dalam penyelenggaraan pendidikan formal selain ketiga jenjang tersebut diselenggarakan pula pendidikan anak usia dini yang berbentuk Taman Kanak-Kanak, Raudhatul Athfal atau bentuk lain yang sederajat. Namun demikian, taman kanak-kanak dan Raudhatul Athfal tidak tergolong ke dalam jenjang pendidikan formal serta tidak merupakan persyaratan untuk mengikuti pendidikan formal.

2. Pendidikan Non formal

Pendidikan Non formal adalah jalur pendidikan diluar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang. Pendidikan nonformal diselenggarakan bagi warga masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan yang berfungsi sebagai pengganti, penambah, dan/atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat. Fungsi pendidikan Non formal adalah mengembangkan potensi peserta didik dengan menekankan pada penguasaan pengetahuan dan keterampilan fungsional serta pengembangan sikap dan kepribadian fungsional. Pendidikan non formal meliputi pendidikan kecakapan hidup, pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, serta pendidikan lain yang ditunjukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik.

3. Pendidikan Informal,

Pendidikan informal adalah jalur pendidikan keluarga dan lingkungan. Kegiatan pendidikan formal yang dilakukan oleh keluarga dan lingkungan yang berbentuk kegiatan secara mandiri.²⁸

Dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, disebutkan bahwa " Pendidikan diselenggarakan secara demokratis dan berkeadilan serta tidak diskriminatif dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia, nilai keagamaan, nilai kultural, dan kemajemukan bangsa".²⁹ Selain itu, juga disebutkan bahwa " Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu".³⁰

Pendidikan merupakan tanggung jawab bersama antara orang tua, masyarakat, dan pemerintah. Dalam Undang-Undang No. 20 tahun 2003, disebutkan akan kewajiban dari orang tua, masyarakat, dan juga pemerintah guna menjamin tercapainya hak tersebut. Dalam Pasal 7 UU No.20 tahun 2003 dijelaskan " Orang tua dari anak usia wajib belajar, berkewajiban memberikan pendidikan dasar kepada anaknya ".³¹

Sedangkan kewajiban masyarakat agar dapat mewujudkan hak tersebut disebutkan " Masyarakat berkewajiban memberikan dukungan sumber daya dalam penyelenggaraan pendidikan."³²

²⁸ Dinn Wahyudin, dkk. *Pengantar Pendidikan*. Jakarta : Penerbit Universitas Terbuka.2008. Hal,8.20

²⁹ Pasal 4 ayat 1 UU No. 20 tahun 2003 tentang sistem Pendidikan Nasional

³⁰ Pasal 5 ayat 1 UU No. 20 tahun 2003 tentang sistem Pendidikan Nasional.

³¹ Pasal 7 UU No. 20 tahun 2003 tentang sistem Pendidikan Nasional.

³² Pasal 9 UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Adapun kewajiban Pemerintah, dijelaskan sebagai berikut:

1. Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan pelayanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi.
2. Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.³³

Pada prinsipnya pendidikan merupakan bekal dasar bagi perkembangan kehidupan baik untuk diri pribadi, masyarakat dan bangsa. Setidaknya dengan pendidikan, setiap warga negara akan mendapatkan kemampuan untuk membaca, menghitung, dan kemampuan untuk memahami dan mengerti bahasa nasional. Karena dengan kemampuan tersebutlah setiap warga negara dapat berperan aktif dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.

4. Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Pada dasarnya pendidikan merupakan hak mutlak dan berlangsung sepanjang hayat bagi setiap manusia. Kesempatan untuk memperoleh pendidikan tidaklah harus berhenti begitu saja hanya karena faktor ekonomi. Untuk memperoleh pendidikan yang bermutu tentu harus diimbangi dengan biaya yang tinggi juga. Tingginya biaya pendidikan membuat sebagian masyarakat belum dapat untuk mendapatkan pendidikan yang bermutu.

³³ Pasal 11 UU No. 11 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

Perhatian dan tanggung jawab pemerintah mutlak diperlukan agar pendidikan yang bermutu tidak hanya dapat dinikmati hanya oleh kalangan tertentu saja, tapi merata bagi seluruh lapisan masyarakat.

Kenaikan harga bahan bakar minyak pada tahun 2005 sebagai dampak dari pengurangan subsidi bahan bakar minyak telah membawa dampak buruk terhadap seluruh aspek kehidupan masyarakat, tidak terkecuali dalam bidang pendidikan. Hal tersebut menjadi salah satu penghambat bagi pemerintah dalam upaya mensukseskan Program Wajib Belajar Sembilan Tahun. Atas dasar itulah pada tahun 2005, pemerintah membuat kebijakan baru di bidang pendidikan yaitu Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) merupakan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM) dalam bidang pendidikan yang tujuan utamanya adalah meringankan dan membebaskan iuran sekolah bagi para siswa yang kurang mampu dan siswa lainnya agar mereka tetap dapat menikmati pelayanan pendidikan minimal sampai pendidikan dasar dalam rangka mendukung Program Wajib Belajar Sembilan Tahun.

Melalui Program Bantuan Operasional Sekolah, pemerintah pusat memberikan bantuan dana kepada sekolah setara Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama diseluruh Indonesia. Dana yang diterima oleh sekolah ditetapkan berdasarkan jumlah murid yang dimiliki oleh sekolah. Besarnya biaya satuan Bantuan Operasional Sekolah bagi setiap sekolah termasuk

Bantuan Operasioanal Sekolah buku, dihitung berdasarkan jumlah siswa dengan ketentuan pertahunnya

1. SD/SDLB di Kota : Rp 400.000,-/siswa/tahun.
2. SD/SDLB di Kab : Rp 397.000, /siswa/tahun.
3. SMP/SMPLB/SMPT di Kota : Rp 575.000,-/siswa/tahun.
4. SMP/SMPLB/SMPT di Kab : Rp 570.000,-/siswa/tahun.³⁴

Dana Bantuan Operasional Sekolah digunakan untuk :

1. Uang formulir pendaftaran.
2. Buku pelajaran pokok dan buku penunjang untuk perpustakaan.
3. Biaya peningkatan mutu guru (MGMP, MKS, pelatihan, dll).
4. Ujian sekolah, ulangan umum bersama, dan ulangan harian.
5. Membeli bahan-bahan habis pakai misalnya buku tulis, kapur tulis, pensil, bahan praktikum.
6. Membayar biaya perawatan ringan.
7. Membayar daya dan jasa.
8. Membayar honorarium guru dan tenaga pendidikan honorer.
9. Membiaya kegiatan kesiswaan (remedial, pengayaan, ekstrakurikuler).
10. Memberi bantuan siswa miskin untuk biaya transportasi.
11. Pembiayaan pengelolaan BOS: alat tulis kantor (ATK), penggandaan, surat menyurat, dan penyusunan laporan.

³⁴ Buku Panduan Bantuan Operasional Sekolah tahun 2010.

12. Khusus untuk salafiyah dan sekolah keagamaan non-Islam, dana BOS juga diperkenankan untuk biaya asrama/pondokan dan membeli peralatan ibadah.
13. Bila seluruh komponen (butir 1 s/d 12) di atas telah terpenuhi pendanaannya dari BOS dan masih terdapat sisa dana, maka sisa dana BOS tersebut dapat digunakan untuk membeli alat peraga, media pembelajaran dan mebeler sekolah.³⁵

Dana Bantuan Operasional Sekolah tidak digunakan untuk :

1. Disimpan dalam jangka waktu lama dengan maksud dibungakan.
2. Dipinjamkan kepada pihak lain.
3. Membiayai kegiatan yang tidak menjadi prioritas sekolah dan memerlukan biaya besar, misalnya studi banding, study tour (karya wisata) dan sejenisnya.
4. Membayar bonus, transportasi, atau pakaian yang tidak berkaitan dengan kepentingan murid.
5. Digunakan untuk rehabilitasi sedang dan berat.
6. Membangun gedung/ruangan baru.
7. Membeli bahan/peralatan yang tidak mendukung proses pembelajaran.
8. Menanamkan saham.

³⁵ <http://www.slideshare.net/sekolahmaya/pedoman-bos-2009-versi-lengkap> akses jam 14.00,26 Oktober 2010

9. Membiayai segala jenis kegiatan yang telah dibiayai dari sumber dana pemerintah pusat atau daerah, misalnya guru kontrak/guru bantu dan kelebihan jam mengajar.³⁶

Meskipun pemerintah mengeluarkan kebijakan Bantuan Operasioanal Sekolah, hal ini tidak dapat menjamin bahwa biaya pendidikan bagi siswa gratis. Karena bagi sekolah yang Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Sekolah (RAPBS) lebih besar dari dana bantuan operasional sekolah maka siswa tetap akan dipungut biaya pendidikan guna menutupi anggran sekolah. Tetapi bagi sekolah yang Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Sekolah lebih kecil atau sama dengan dana bantuan operasional sekolah maka siswa tersebut dibebaskan dari segal biaya pendidikan.

Mekanisme pelaksanaan Program Bantuan Operasional Sekolah adalah sebagai berikut; melakukan pendataan terhadap pihak-pihak yang akan menerima bantuan dana, melakukan sosialisasi terhadap masyarakat mengenai tujuan dan fungsi dari program, penyaluran dan penggunaan dana bantuan operasioanal sekolah, pengawasan dan evaluasi juga dilakukan dalam Program Bantuan Operasional Sekolah. Kegiatan ini dilakukan untuk memantau dan supervise, pembinaan dan penyelesaian masalah yang terjadi dalam pelaksanaan Program Bantuan Operasioanal Sekolah. Secara umum tujuan kegiatan ini adalah untuk menyakinkan bahwa dana bantuan operasioanal sekolah diterima oleh yang berhak dalam waktu, jumlah, cara, serta dalam penggunaan yang tepat.

³⁶ [Http// Rakyat Demokrasi.net/ Tentang BOS/](http://RakyatDemokrasi.net/TentangBOS/). Diakses 20 Desember 2010

E. Definisi Konseptual

1. Kebijakan Publik

Kebijaksanaan Publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai orientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan publik.

2. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan adalah suatu rangkaian program atau kegiatan yang dibuat untuk melaksanakan semua keputusan yang sudah diambil atau ditetapkan dengan menggunakan berbagai sumber daya dalam suatu pola yang terintegrasi untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

3. Kebijakan Pendidikan

Kebijakan Pendidikan adalah keseluruhan proses dan hasil perumusan langkah-langkah strategis pendidikan yang dijabarkan dari visi dan misi pendidikan dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan pendidikan dalam suatu masyarakat untuk kurun waktu tertentu.

4. Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) merupakan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM) dalam bidang pendidikan yang tujuan utamanya adalah meringankan dan membebaskan iuran sekolah bagi para siswa yang kurang mampu dan siswa lainnya agar mereka tetap dapat menikmati pelayanan pendidikan minimal sampai pendidikan dasar dalam rangka mendukung Program Wajib Belajar Sembilan Tahun.

F. Definisi Operasional

Definisi Operasional merupakan informasi yang menghubungkan hubungan antar variabel guna mempermudah dalam melakukan kegiatan penelitian. Definisi Operasional diperlukan untuk menentukan indikator - indikator. Adapun Indikator yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Implementasi Program Bantuan Operasional Sekolah di Kabupaten Serang:
 - a. Pendataan terhadap sasaran program.
 - b. Sosialisasi terhadap masyarakat.
 - c. Mekanisme penyaluran dana Bantuan Operasional Sekolah dan penggunaannya.
 - d. Besar dan penggunaan dan Bantuan Operasional Sekolah untuk masing-masing sekolah.
 - e. Pengawasan dan evaluasi pelaksanaan
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Bantuan Operasional Sekolah :
 - a. Komunikasi program bantuan operasional sekolah
 - b. Sumber daya program bantuan operasional sekolah
 - c. Sikap pelaksana program bantuan operasional sekolah
 - d. Organisasi pelaksana program bantuan operasional sekolah

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam mencapai tujuan penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian deskriptif. Metode deskriptif mempunyai ciri :

- a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang dan pada masa yang akan datang.
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisis.³⁷

Jadi dalam penelitian yang mempunyai metode deskriptif adalah data tentang masalah yang diteliti itu disusun, dijelaskan kemudian dianalisis dan digambarkan dalam bentuk tulisan secara teliti dan sistematis.

2. Lokasi Penelitian

Lokasi Penelitian yang akan menjadi tempat penelitian skripsi ini adalah Kecamatan Ciruas, Kabupaten Serang, Provinsi Banten.

Adapun alasan penulis dalam memilih Kecamatan Ciruas, Kabupaten Serang adalah sebagai berikut:

- a. Masih kurangnya transparansi dan akuntabilitas dalam penggunaan dana Program Bantuan Operasional Sekolah di Kabupaten Serang
- b. Kecamatan Ciruas merupakan ibu kota dari Kabupaten Serang, dalam hal ini pembangunan lebih cepat berkembang daripada kecamatan lainnya, terutama dalam bidang pendidikan. Atas asumsi tersebut, peneliti tertarik untuk menjadikan Kecamatan Ciruas sebagai lokasi dalam penelitian ini.
- c. Masih minimnya studi implementasi tentang kebijakan publik terutama mengenai pelaksanaan Program Bantuan Operasional Sekolah di Kabupaten Serang

³⁷ Winarno, Surachmad. *Dasar dan Teori Research : Pengantar metodologi Ilmiah*. Penerbit CV.Tarsita: Bandung 1987. Hal 132

3. Unit Analisa Data

Dalam penelitian ini, unit analisa data adalah pihak-pihak yang terkait dan relevan dengan pembahasan dan secara tepat untuk dijadikan sumber data dalam penelitian ini. Berdasarkan substansi tersebut, maka Dinas Pendidikan Kabupaten Serang akan dimintai informasinya untuk dijadikan sebagai basis data. Selain itu akan diambil sampel dari sekolah dasar penerima dana bantuan operasional sekolah baik sekolah negeri ataupun swasta yang ada di Kecamatan Ciruas. Adapun jumlah sekolah dasar baik sekolah negeri maupun swasta yang berada di wilayah kecamatan Ciruas berjumlah 39 unit. Akan tetapi dikarenakan adanya perpindahan Ibu kota kabupaten ke Kecamatan Ciruas, 8 buah unit sekolah akan digabungkan dengan sekolah lain. Berdasarkan asumsi diatas, peneliti akan mengambil sampel 15 Sekolah Dasar baik negeri maupun swasta yang berada di Kecamatan Ciruas, Kabupaten Serang-Banten.

Jumlah tersebut diambil karena dianggap telah cukup mewakili objek yang akan diteliti, dan juga hal lain yang menjadi pertimbangan adalah keterbatasan waktu yang dimiliki oleh peneliti. Diharapkan sampel tersebut dapat mewakili objek penelitian yakni sekolah dasar yang menerima dana Bantuan Operasional Sekolah di Kecamatan Ciruas, Kabupaten Serang-Banten.

4. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini, penulis membutuhkan data-data sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer adalah segala informasi atau hal-hal yang berkaitan dengan konsep penelitian yang diperoleh secara langsung dari unit analisis yang

dijadikan sebagai objek penelitian. Data primer dalam penelitian ini adalah yang diperoleh dari keterangan dan penjelasan Dinas Pendidikan Kabupaten Serang dan sekolah-sekolah yang dijadikan sampel.

b. Data Sekunder

Data sekunder semua informasi yang diperoleh secara tidak langsung yang mencatat konsep penelitian di dalam unit analisis yang dijadikan sebagai objek penelitian. Data yang diperoleh adalah dari literatur yang berupa kutipan-kutipan dari media massa, buku-buku, internet, jurnal, undang-undang, serta arsip dan dokumen yang mempunyai keterkaitan dengan penelitian yang dilakukan.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data primer yang relevan dengan penelitian ini peneliti menggunakan teknik wawancara dan observasi. Adapun cara yang digunakan, yaitu:

a. Wawancara (Interview)

Wawancara adalah metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab sepihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penyelidikan.³⁸ Metode wawancara dimaksudkan untuk menggali, menentukan dan mencari informasi atau pendapat secara langsung dan lebih jelas dan akurat dari sumber informasi yang berhubungan dengan implementasi Program Bantuan Operasional Sekolah tingkat sekolah dasar di Kecamatan Ciruas, Kabupaten Serang - Banten.

1. Bapak H Yachya Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Serang

³⁸ Hadi, Sutrisno. *Metodologi Research Jilid 2*. Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM. Yogyakarta. 1986.

2. Bapak Sadili, S.Pd. selaku Kepala UPTD Pendidikan Kecamatan Ciruas
 3. Bapak H Sarjudin M.Pd Manager BOS Kabupaten Serang
 4. Bapak Hasan, selaku Bendahara BOS SD Pamong Kecamatan Ciruas
 5. Bapak Drs. Bambang Sudianto, M.Pd kepala SD Kadikaran Kecamatan Ciruas
 6. Ibu Hj. Dedek Maryanie, SPd. Selaku Kepala Sekolah SD Karanganyar Kecamatan Ciruas
 7. Bapak Ali Nurdin, .S.Pd selaku Kepala Sekolah SD Pamong Kecamatan Ciruas
- b. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan cara pengumpulan data melalui peninggalan tertulis terutama bentuk arsip-arsip dan juga termasuk buku-buku tentang pendapat, teori, internet, jurnal atau majalah, surat kabar, dan sumber lain yang berhubungan dan relevan dengan penelitian ini.

6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang dipergunakan adalah analisa kualitatif, dimana data yang diperoleh :

- a. Diklasifikasikan, digambarkan dengan kata-kata atau kalimat menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan.
- b. Tahap selanjutnya menganalisa gejala yang ada serta runtut memaknai makna yang bersifat menyeluruh.
- c. Data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambaran dan bukan angka-angka.