

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan pembangunan pendidikan dalam kurun waktu 2004-2009 meliputi peningkatan akses masyarakat terhadap pendidikan yang lebih berkualitas melalui peningkatan pelaksanaan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun dan pemberian akses yang lebih besar kepada kelompok masyarakat yang selama ini kurang dapat menjangkau layanan pendidikan.

Kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dikhawatirkan akan menurunkan kemampuan daya beli penduduk miskin. Hal tersebut lebih lanjut dapat menghambat upaya penuntasan program wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun karena penduduk miskin akan semakin sulit memenuhi kebutuhan biaya pendidikan. Oleh sebab itu Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM) bidang pendidikan perlu dilanjutkan.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Konsekuensi dari amanat undang-undang tersebut maka pemerintah wajib memberikan layanan pendidikan bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar (SD/MI dan SMP/MTs serta satuan

Salah satu indikator penuntasan program wajib belajar sembilan tahun diukur dengan Angka Partisipasi Kasar (APK). Pada tahun 2005, APK tingkat SMP baru mencapai 85,22%, sedangkan target penuntasan wajib belajar sembilan tahun harus dicapai pada tahun 2008/2009 dengan APK minimum 95%. Dengan demikian, pada saat ini masih ada sekitar 14,78% (sekitar 1,9 juta) anak usia 13-15 tahun yang masih belum sekolah yang harus kita tarik untuk masuk ke bangku sekolah. Selain masalah pencapaian target APK, permasalahan lain yang dihadapi adalah masih rendahnya mutu pendidikan yang antara lain mencakup masalah ketenaga pendidikan, fasilitas, manajemen, proses pembelajaran dan prestasi siswa.¹

Dengan adanya pengurangan subsidi bahan bakar minyak dan sehubungan dengan program penuntasan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun yang bermutu, pemerintah memprogramkan pemberian bantuan operasional sekolah bagi SD/MI dan SMP/MTs negeri atau swasta yang menyelenggarakan wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun, yang selanjutnya disebut sekolah.

Kalangan orang tua atau wali murid nampaknya tidak perlu khawatir lagi membiayai anaknya untuk bersekolah pada jenjang pendidikan dasar (SD) dan pendidikan pertama (SMP). Dalam waktu dekat pemerintah akan menanggung biaya sekolah tersebut melalui bantuan operasional sekolah yang bersumber dari dana Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS BBM). Program ini mulai bergulir pada bulan agustus tahun 2005 bertujuan untuk membebaskan biaya pendidikan bagi siswa tidak mampu dan meringankan bagi

¹ Umar Ph. D, H. Janja dan Prof. Suryanto, Ph. D, *Buku Panduan Bantuan Operasional Sekolah (BOS)*

siswa yang lain, agar mereka memperoleh layanan pendidikan dasar yang lebih bermutu sampai tamat dalam rangka penuntasan wajib belajar sembilan tahun. Dengan adanya bantuan ini tidak ada lagi orang tua atau wali murid yang tidak menyekolahkan anaknya karena alasan tidak ada biaya. Sebab, semua biaya keperluan seperti buku tulis, buku pelajaran dan uang sekolah bulanan sudah dibantu pemerintah.

Dana Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS BBM) bidang pendidikan tahun 2005 senilai Rp 592.483.000, telah dicairkan oleh pemerintah pada bulan agustus tahun 2005. Dana ini dialokasikan untuk bantuan operasional sekolah atau sekolah gratis dan program beasiswa. Besar dana bantuan yang disalurkan pemerintah pusat untuk SD/MI sebesar Rp 235.000,-/siswa/tahun, sedangkan SMP/MTs sebesar Rp 324.500,-/siswa/tahun.²

Dana bantuan operasional sekolah akan disalurkan langsung oleh Pemerintah Pusat Kabupaten Belitung Timur melalui nomor rekening setiap sekolah SD/MI dan SMP/MTs. Untuk itu para kepala sekolah SD/MI dan SMP/MTs negeri maupun swasta di Kecamatan Kelapa Kampit agar membuka nomor rekening melalui kantor pos maupun bank milik pemerintah. Pembukaan nomor rekening ini atas nama sekolah, bukan nomor rekening atas nama pribadi kepala sekolah.

Dengan adanya dana bantuan operasional sekolah ini, pihak sekolah diharapkan tidak memungut biaya apapun kepada murid. Apabila nantinya ada sekolah yang memungut biaya kepada murid, orang tua atau wali murid wajib

mempertanyakan kegunaan pungutan tersebut. Sebab untuk biaya belajar para murid sudah dibantu pemerintah.

Sebelum dana bantuan operasional sekolah diterima oleh sekolah, pihak sekolah terlebih dahulu harus menyiapkan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) dan data daftar siswa kurang mampu yang selanjutnya diserahkan kepada Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS BBM) kabupaten/kota. Namun pada kenyataannya, Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) dan data siswa yang disiapkan pihak sekolah banyak yang bermasalah. Permasalahan yang terjadi seputar pendataan jumlah siswa.³

Dalam pendataan siswa dan siswi miskin, dikhawatirkan terjadinya pemanipulasian data. Misalnya menambah jumlah siswa yang terdaftar di sekolah atau memperbanyak jumlah siswa miskin. Bisa saja dalam data yang diisi sekolah diterangkan bahwa siswa yang sebenarnya tidak miskin (taraf ekonomi mampu) dipaksa sebagai siswa yang miskin. Atau bisa pula terjadi kasus di mana siswa yang telah pindah sekolah atau *drop out*, masih tetap didaftarkan sebagai siswa di sekolah tersebut. Berbagai persoalan di atas bisa saja terjadi, mengingat pengetahuan masyarakat tentang kebijakan dana bantuan operasional sekolah tidak merata. Untuk mengatasi persoalan seperti ini, pihak pengelola Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS BBM) harus melakukan sosialisasi lebih jauh ke daerah-daerah yang sulit dijangkau.

Tidak jauh berbeda dari pola penyelewengan penyaluran bantuan pendidikan sebelumnya, penyaluran bantuan operasional sekolah juga diduga memiliki sejumlah titik rawan penyelewengan dana. Untuk meminimalkan kemungkinan terjadinya penyelewengan dana bantuan operasional sekolah, pemerintah Kabupaten Belitung Timur perlu memetakan sasaran penerimaan dana bantuan tersebut. Selain itu pemerintah Kabupaten Belitung Timur perlu menyosialisasikan program bantuan operasional sekolah pada masyarakat, dan mendorong masyarakat ikut mengawasi pemanfaatan dana bantuan operasional sekolah.

Untuk meminimalisasi kemungkinan terjadinya penyelewengan dana bantuan operasional sekolah sebenarnya diperlukan ketegasan pemerintah Kabupaten Belitung Timur bahwa sekolah tidak diizinkan lagi menarik dana dari peserta didik. Dengan demikian, jika ada sekolah yang masih memungut dana, dengan mudah akan diketahui. Tetapi, karena dana yang dikucurkan lewat program bantuan operasional sekolah masih belum memenuhi kebutuhan riil sekolah, sekolah tetap diizinkan memungut biaya dari murid.

Dalam hal ini pemerintah Kabupaten Belitung Timur telah menerima dana bantuan operasional sekolah dan pemerintah Kabupaten Belitung Timur telah menyalurkan dana bantuan operasional sekolah kepada tiap sekolah di Kecamatan Kelapa Kampit. Tetapi pemerintah Kabupaten Belitung Timur mengalami kesulitan dalam menyalurkan dana bantuan operasional sekolah di desa-desa terpencil, karena biaya dan waktu yang diperlukan untuk menempuk waktu itu

transportasi pencairan dana bantuan operasional sekolah. Pihak sekolah juga tidak diizinkan menggunakan dana bantuan operasional sekolah untuk keperluan tersebut.⁴

Setelah pihak sekolah menerima dana bantuan operasional sekolah, maka dana yang diperoleh harus segera dialokasikan sesuai dengan kebutuhan yang diprioritaskan. Jumlah dana yang diterima pihak sekolah harus disosialisasikan kepada masyarakat, atau dalam ruang lingkup yang lebih diumumkan di sekolah melalui media atau papan pengumuman. Dengan demikian jumlah dana yang diperoleh pihak sekolah dapat diketahui oleh semua pihak (murid atau orang tua murid, guru, pegawai sekolah). Artinya, alur masuk dan keluarnya uang tersebut bukan hanya diketahui oleh kepala sekolah dan komite sekolah saja. Kemudian sosialisasi laporan keuangan ini seharusnya juga dilakukan pada setiap minggu.

Tetapi pada kenyataannya setelah program dana bantuan operasional sekolah berjalan selama satu setahun. Pihak sekolah yang ada di Kecamatan Kelapa Kampit mendapatkan suatu permasalahan, yang mana permasalahannya terjadi pada jumlah siswa, karena jumlah siswa yang selalu berbeda-beda.⁵ Sehingga pada pertengahan tahun ada sekolah yang mengalami terjadinya mutasi siswa, pada akhir tahun pihak sekolah mengurus sisa pengembalian dana bantuan operasional sekolah kepada Kantor Pembendaharaan Kas Negara (KPKN), dan juga pada pertengahan tahun ada sekolah yang mengalami penambahan jumlah siswa sehingga dana bantuan operasional sekolah yang diberikan oleh pemerintah Kabupaten Belitung Timur tidak sesuai dengan mata anggaran. Dalam hal ini

⁴ *Ibid*

pihak sekolah mengupayakan mengatisipasi permasalahan tersebut disesuaikan dengan sumber keuangan lain. Sumber keuangan tersebut tidak lain berasal dari pemerintah. Yang mana bantuan dana tersebut yakni Dana Operasional Pendidikan (DOP) dan Black Grant. Dana tersebut digunakan pihak sekolah untuk membiayai penambahan jumlah siswa dan anggaran belanja sekolah.

Sekolah negeri yang ada di Kecamatan Kelapa Kampit terkadang tidak mengalami kesulitan mengenai dana karena sekolah negeri yang ada di Kecamatan Kelapa Kampit selain memperoleh dana bantuan operasional sekolah para sekolah negeri tersebut mendapatkan dana bantuan dari pemerintah yakni Dana Operasional Pendidikan (DOP) dan dana Block Grant. Dana tersebut digunakan pihak sekolah negeri yang ada di Kecamatan Kelapa Kampit untuk menutupi atau menambah kekurangan anggaran belanja sekolah. Sehingga pihak sekolah negeri yang ada di Kecamatan Kelapa Kampit tidak perlu memungut biaya kepada wali murid. Tetapi sebaliknya bagi sekolah swasta yang ada di Kecamatan Kelapa Kampit, mereka tidak mendapatkan bantuan dana dari pemerintah Kabupaten Belitung Timur seperti sekolah negeri yang ada di Kecamatan Kelapa Kampit. Sehingga pihak sekolah masih memungut biaya kepada wali muridnya sebesar Rp 10.000,-/siswa/bulan.⁶ Dana tersebut digunakan untuk menambah kekurangan dana bantuan operasional sekolah yang tidak mencukupi untuk anggaran belanja sekolah. Dalam hal ini, para wali murid yang anaknya bersekolah di sekolah swasta yang ada di Kecamatan Kelapa Kampit melakukan protes terhadap pihak sekolah swasta yang ada di Kecamatan Kelapa Kampit mengenai pungutan biaya

tersebut. Sehingga pihak sekolah swasta yang ada di Kecamatan Kelapa Kampit mengundang para wali murid untuk mengadakan pertemuan membahas mengenai pungutan biaya terhadap wali murid, sehingga diakhirnya para pihak sekolah dan wali murid sepakat mengenai pungutan yang ditarik sebesar Rp 10.000,-/siswa/bulan.

Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS BBM) dana bantuan operasional sekolah dapat berjalan dengan efektif dan sesuai dengan harapan masyarakat bila dilakukan pengawasan yang konsisten. Pengawasan yang dilakukan bukan suatu kecurigaan semata, tetapi merupakan bagian upaya kontrol untuk menghindari peluang penyelewengan-penyelewengan yang dapat terjadi.

Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS BBM) dana bantuan operasional sekolah merupakan sebuah kebijakan dalam upaya mendukung pembangunan pendidikan dalam kurun waktu 2004-2009 meliputi peningkatan akses masyarakat terhadap pendidikan yang lebih berkualitas melalui peningkatan pelaksanaan wajib belajar sembilan tahun. Juga sebagai peningkatan pemberian akses yang lebih besar kepada kelompok masyarakat yang selama ini kurang dapat menjangkau layanan pendidikan, seperti masyarakat miskin, masyarakat yang tinggal di daerah terpencil, masyarakat di daerah-daerah konflik ataupun masyarakat penyandang cacat. Kita sama-sama berharap semoga implementasi dana bantuan operasional sekolah dapat dipergunakan sebagaimana kebutuhan yang diprioritaskan, sehingga dapat melepaskan masyarakat dari

B. Rumusan Masalah

Perumusan masalah dimaksudkan untuk memberi batasan sehingga masalah yang dikemukakan memiliki kejelasan. Berdasarkan latar belakang yang diuraikan pada bagian terdahulu masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah :

“Bagaimanakah Implementasi Program Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Di Kecamatan Kelapa Kampit Kabupaten Belitung Timur Propinsi Bangka Belitung Tahun 2005-2006 ?”

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi mengenai hal-hal sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan program dana bantuan operasional sekolah di Kecamatan Kelapa Kampit pada tahun 2005-2006.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh pada pelaksanaan

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengetahuan tentang pelaksanaan program pemerintahan pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini dapat memberikan keterangan yang berguna bagi perumus implementasi untuk dijadikan sebagai salah satu bahan pertimbangan untuk menentukan implementasi dalam program dana bantuan operasional sekolah.

E. Kerangka Dasar Teori

Dalam melakukan suatu penelitian selalu diperlukan penyelidikan yang secara sistematis. Tujuan dari ilmu pengetahuan adalah menguraikan, memaparkan, memahami, meramalkan atas terjadinya fenomena atau kejadian yang terjadi dalam masyarakat dengan tujuan akhir untuk memperoleh suatu pemaparan teori. Adapun pengertian dari teori itu sendiri adalah:

Masri Singarimbun dan Sofyan menjelaskan tentang teori:

“Serangkaian konsep, kontrol, definisi dan preposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.”⁷

Koentjaraningrat mendefinisikan teori sebagai:

“Pengaturan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti disatu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.”⁸

Dari definisi di atas maka dapat disimpulkan bahwa suatu penelitian ilmiah sebagai suatu definisi pada dasarnya adalah rangkaian penyelidikan yang sistematis yang dipandu dengan menggunakan teori-teori tertentu sebagai bagian dari upaya menjelaskan suatu fenomena atau gambaran umum suatu kejadian yang terjadi dalam masyarakat yang secara umum.

1. Kebijakan publik.

Kebijakan publik bermula dari istilah kebijakan (*policy*) yaitu suatu rangkaian tindakan yang terarah (*a purposive course of action*) yang dilakukan oleh aktor atau sejumlah aktor untuk memecahkan suatu persoalan. Kemudian istilah kebijakan yang kemudian disertai dengan istilah publik, pengertiannya menjadi berubah dalam penekanannya, yakni penekanan pada istilah aktor dan penekanan pada pemahaman persoalan. Aktor atau sejumlah aktor itu selalu ditekankan pada pemerintah, dan suatu persoalan selalu ditekankan pada persoalan masyarakat atau rakyat pada umumnya. Dengan demikian pemahaman dari arti kebijakan publik itu adalah serangkaian tindakan yang terarah yang dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi persoalan-persoalan masyarakat atau rakyat pada umumnya.

Studi kebijakan publik merupakan kajian yang berkembang saat ini, dan telah menjadi perhatian serta melibatkan berbagai disiplin ilmu sosial. Dan pengertian kebijakan sangat bervariasi sesuai dengan titik pandang masing-masing ahli.

Dey⁹ mengartikan "*public policy is whatever government choose to do or not to do*" (kebijakan publik adalah apapun yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan). Pengertian kebijakan ini menurut Kartasmita merupakan upaya untuk mengartikan dan memahami:¹⁰

- a. Apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah.
- b. Apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya.
- c. Apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik itu.

Pendapat senada dengan Dey, adalah pendapat Edward III dengan Sharkansky sebagaimana dikutip oleh Islamy yang mengemukakan:¹¹

"Apa yang pemerintah katakan dan dilakukan atau tidak dilakukan. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah.

Sedangkan menurut David Easton merumuskan kebijakan publik sebagai berikut:¹²

"Alokasi nilai yang otoritatif untuk seluruh masyarakat akan tetapi hanya pemerintahan yang dapat berbuat secara otoritatif untuk seluruh masyarakat, dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan adalah hasil-hasil dari alokasi nilai-nilai tersebut).

⁹ Dey Thomas, R, *Understading Publik Policy*, Englewood Cliffs New Jersey : Prentice Hall, tahun 1992, hal. 2

¹⁰ Widodo, Joko, *Good Government. Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Surabaya : PT. Insan Kencana, tahun 2000, hal. 189

¹¹ Islamy, M. Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan negara*, Bumi Aksara Jakarta, tahun 1994 hal 18

Anderson (dikutip Islamy) mengartikan kebijakan publik sebagai “Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu”.¹³ Sementara Fredich (dikutip Wahab) mengartikan:¹⁴

“Kebijakan publik adalah sesuatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya, mencari peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”.

- Arti kebijakan publik yang diuraikan di atas membawa konsekuensi bahwa suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah itu merupakan tindakan yang lebih bersifat *purposive* (terarah) atau *goaloriented action* daripada suatu tindakan random yang tidak terarah. Selain itu juga membawa konsekuensi bahwa masalah yang dipecahkan itu adalah masalah publik atau masyarakat bukan masyarakat perseorangan. Karena yang menanggung akibat dari persoalan itu ialah orang banyak yang disebut publik atau masyarakat tersebut. Konsekuensi lain dari pemahaman kebijakan publik seperti itu ialah bahwa kebijakan merupakan suatu pola tindakan atau serangkaian tindakan yang dilakukan oleh para pejabat pemerintah bukannya suatu tindakan yang terpisah-pisah oleh masing-masing sektor. Selain itu kebijakan publik juga bisa berbentuk positif dan negatif. Secara positif dapat saja kebijakan publik itu berupa usaha untuk memecahkan masalah atau persoalan. Suatu kebijakan dibuat untuk mengatasi masalah yang timbul. Sedangkan bentuk negatifnya ialah jika pemerintah tidak berbuat apa-apa pada hal dihadapkan oleh banyak

¹³ Islamy, M. Irfan, *Op. cit.*, hal. 19

¹⁴ Solichin, Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan Negara: Dari Formulasi ke Implementasi*

pihak untuk bersikap. Konsekwensi terakhir adalah bahwa kebijakan publik hendaknya berdasarkan pada peraturan, ketentuan atau undang-undang.

Untuk melihat suatu kebijakan perlu adanya suatu evaluasi terhadap kebijakan tersebut. Pada dasarnya evaluasi ditunjukkan untuk melihat efektifitas kebijakan yang telah diterapkan dan diharapkan memberikan kontribusi positif bagi penyusunan kebijakan di masa mendatang.

2. Implementasi Program

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa suatu kebijakan publik yang telah disahkan, tidak akan bermanfaat apabila tidak dapat diimplementasikan. Hal ini karena implementasi kebijakan publik berusaha untuk mewujudkan kebijakan publik yang masih bersifat abstrak ke dalam realita nyata. Dengan kata lain, pelaksanaan kebijakan publik berusaha menimbulkan hasil (*outcome*) yang dapat dinikmati terutama oleh kelompok sasaran (*target groups*).

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik dan menurut kamus Webster yakni menyediakan sasaran untuk melaksanakan sesuatu, menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Dengan demikian implementasi adalah menyediakan sasaran

Van Mater dan Van Horn menguraikan batasan implementasi sebagai berikut:¹⁶

Implementasi kebijakan menekankan pada suatu tindakan-tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini pada suatu saat berusaha mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan-keputusan kebijakan tertentu.

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier (dikutip Widodo) menjelaskan tentang makna implementasi dengan mengatakan:¹⁷

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesuatu program dinyatakan berlaku untuk dirumuskan dan mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikan maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Definisi ini menekankan tidak hanya melibatkan perilaku badan-badan administrasi yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, tetapi juga menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan

Grindle (dikutip Wahab) menyatakan bahwa:¹⁸

“Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan-keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan.”

Selanjutnya untuk menjamin proses suatu kebijakan berlangsung dengan baik diperlukan tindakan-tindakan yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan.

Dengan bertumpuh pada pendapat-pendapat tersebut di atas maka dapat diambil suatu pengertian, bahwa implementasi adalah suatu proses yang melibatkan sejumlah sumber-sumber yang didalamnya termasuk manusia, dana, sarana dan kemampuan organisasional, baik oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok), untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan.

Dalam studi kebijakan publik, terdapat banyak model mengenai proses implementasi kebijakan. Model pertama adalah model yang diperkenalkan oleh Van Matter dan Van Horn (dikutip Nugroho D). Dalam model ini implementasi kebijakan ini terdapat beberapa variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik sebagai berikut:¹⁹

- a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
- b. Karakteristik dari agen pelaksana atau implementator
- c. Kondisi ekonomi, sosial dan politik
- d. Kecenderungan dari pelaksanaan atau implementator

¹⁸ Solichin. Abdul Wahab. *Op.Cit*, hal. 59

Empat faktor atau variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan tadi saling berinteraksi satu sama lain. Faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi mempengaruhi secara langsung terhadap implementasi kebijakan.

Empat faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan antara lain, faktor komunikasi, sumber daya manusia, disposisi dan struktur birokrasi:

a. Komunikasi

Implementasi yang efektif sangat ditentukan oleh kejelasan tujuan. Dengan demikian komunikasi perlu dilakukan kepada para pelaksana secara konsisten dan akurat. Sebagaimana dikemukakan oleh Edward III (dikutip Widodo):²⁰

“Implementasi yang efektif, menghendaki para pelaksana harus mengetahui apa yang menjadi tujuan yang harus dicapai dalam implementasi kebijakan tersebut. Ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan untuk implementasi suatu kebijakan harus disampaikan pada orang-orang yang tepat, dan mereka harus menjadi jelas, akurat dan konsisten terhadap ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut. Jika tidak, maka akan terjadi salah pengertian diantara mereka dalam mengimplementasikan kebijakan dan hasilnya tidak sesuai dengan yang diharapkan.”

Dari pengertian di atas maka komunikasi kebijakan mencakup dimensi transformasi, kejelasan, dan konsisten.

b. Sumber daya

Faktor sumber daya juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Karena bagaimanapun jelas dan konsistennya

kebijakan yang bertanggungjawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut juga tidak akan efektif.

c. Disposisi

Disposisi dalam implementasi kebijakan publik ini diartikan oleh Edward III (dikutip Widodo) sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk melaksanakan kebijakan itu.²¹

3. Program Dana Bantuan Operasional Sekolah

Agar pelaksanaan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM) dan masyarakat memahami program dana bantuan operasional sekolah dengan benar, maka akan diuraikan definisi tentang biaya pendidikan dan terminology program dana bantuan operasional sekolah.

Biaya satuan pendidikan adalah besarnya biaya yang diperlukan rata-rata tiap siswa tiap tahun, sehingga mampu menunjang proses belajar mengajar sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan. Dari cara penggunaannya, biaya satuan pendidikan dibedakan menjadi biaya satuan pendidikan investasi dan biaya satuan pendidikan operasional.

sekolah dimungkinkan untuk membiayai beberapa kegiatan lain yang tergolong dalam biaya personil dan biaya investasi. Namun perlu ditegaskan bahwa prioritas utama bantuan operasional sekolah adalah untuk biaya operasional non personil bagi sekolah.

Oleh karena keterbatasan dana bantuan operasional sekolah dari pemerintah Pusat, maka biaya untuk investasi sekolah dan kesejahteraan guru harus dibiayai dari sumber lainnya, dengan prioritas utama dari sumber pemerintah daerah dan selanjutnya dari partisipasi masyarakat yang mampu.

Dalam hal ini, sekolah penerima bantuan operasional sekolah, yakni:²²

- a. Semua sekolah negeri dan swasta berhak memperoleh bantuan operasional sekolah. Khusus sekolah swasta harus memiliki ijin operasional (piagam penyelenggaraan pendidikan). Sekolah yang bersedia menerima bantuan operasional sekolah harus menandatangani surat perjanjian pemberian bantuan dan bersedia mengikuti ketentuan yang tertuang dalam buku petunjuk pelaksanaan ini.
- b. Sekolah yang mampu secara ekonomi yang saat ini memiliki penerimaan lebih besar dari dana bantuan operasional sekolah, mempunyai hak untuk menolak bantuan operasional sekolah tersebut, sehingga tidak wajib untuk melaksanakan ketentuan seperti sekolah penerima bantuan operasional sekolah. Keputusan atas penolakan bantuan operasional sekolah harus melakukan persetujuan dengan orang tua siswa dan komite sekolah. Bilamana disekolah terdapat siswa

miskin, sekolah tetap menjamin kelangsungan pendidikan siswa tersebut (misalnya melakukan subsidi silang dari dana yang diperoleh dari pihak keluarga yang mampu).

Sekolah yang telah menyatakan menerima bantuan operasional sekolah harus mengikuti ketentuan sebagai berikut.²³

- a. Apabila di sekolah tersebut terdapat siswa miskin, maka sekolah diwajibkan membebaskan segala jenis biaya seluruh siswa miskin yang ada di sekolah tersebut. Sisa dana bantuan operasional sekolah bila masih ada digunakan untuk mensubsidi siswa lain. Dengan demikian sekolah tersebut menyelenggarakan sekolah gratis terbatas. Bila seluruh siswa di sekolah tersebut tergolong miskin dan bila dana bantuan operasional sekolah cukup untuk membiayai seluruh kebutuhan sekolah, maka otomatis sekolah dapat menyelenggarakan pendidikan gratis.
- b. Bagi sekolah yang tidak mempunyai siswa miskin, maka dana bantuan operasional sekolah digunakan untuk mensubsidi seluruh siswa, sehingga dapat mengurangi biaya yang dibebankan kepada orang tua siswa, minimum senilai dana bantuan operasional sekolah yang diterima sekolah.

Dalam rangka penuntasan wajib sembilan tahun yang bermutu, banyak program yang telah, sedang dan akan dilakukan. Dari program-program yang ada, dapat dikelompokkan menjadi 3 kelompok, yaitu:

- a. Program pemerataan dan perluasan akses.
- b. Program peningkatan mutu, relevansi dan daya saing.
- c. Program tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan publik.

Salah satu program yang diharapkan berperan besar terhadap percepatan penuntasan wajib sembilan tahun yang bermutu adalah program dana bantuan operasional sekolah. Meskipun tujuan utama bantuan operasional sekolah adalah untuk pemerataan dan perluasan akses, program dana bantuan operasional sekolah juga merupakan program untuk meningkatkan mutu, relevansi dan daya saing serta untuk tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan publik.

Dengan adanya program dana bantuan operasional sekolah dikaitkan dengan gerakan percepatan penuntasan wajib belajar sembilan tahun, maka perlu setiap pelaksana program pendidikan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Bantuan operasional sekolah harus menjadi sarana penting untuk mempercepat penuntasan wajib pendidikan dasar sembilan tahun.
- b. Melalui bantuan operasional sekolah, tidak boleh ada siswa miskin putus sekolah karena tidak mampu membayar iuran atau pungutan yang dilakukan oleh sekolah.
- c. Anak lulus SD/MI, harus dijamin kelangsungan pendidikannya ketingkat SMP/MTs. Tidak boleh ada siswa miskin tidak dapat

- d. Kepala sekolah diharapkan mencari dan mengajak siswa SD/MI yang akan lulus dan berpotensi tidak melanjutkan sekolah untuk ditampung di SMP/MTs. Demikian juga bila teridentifikasi anak putus sekolah yang masih berminat melanjutkan agar diajarkan kembali ke bangku sekolah.
- e. Pemerintah Daerah harus mengalokasikan dana tambahan (bersama-sama bantuan operasional sekolah) untuk menuntaskan wajib pendidikan dasar sembilan tahun secepatnya.

F. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional adalah istilah yang secara umum mempersoalkan observasi secara kongkrit. Dimaksudkan untuk memberikan batasan arti sehingga akan mudah bagi berbagai pihak untuk menelaah. Definisi konsepsional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Implementasi Program

Adalah apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau rumusannya merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan yaitu kegiatan yang timbul sesudah disahkan pedoman-pedoman kebijakan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat.

2. Program

3. Bantuan Operasional Sekolah

Bantuan operasional sekolah yakni biaya yang dialokasikan untuk memberi bantuan kepada sekolah yang diperoleh dengan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM) pada tahun 2005. Bantuan operasional sekolah bertujuan untuk membebaskan biaya pendidikan bagi siswa tidak mampu dan meringankan bagi siswa yng lain, agar mereka memperoleh layanan pendidikan dasar yang lebih bermutu sampai tamat dalam rangka penuntasan wajib belajar sembilan tahun.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional dalam implementasi program dana bantuan operasional sekolah di Kabupaten Belitung Timur diukur dengan indikator-indikator sebagai berikut:

1. Pelaksanaan program dana bantuan operasional sekolaho dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain:
 - a. Efisiensi adalah bahwa kebijakan tersebut dilakukan berdasarkan hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran kebijakan.
 - b. Efektif adalah hasil dari kebijakan tersebut lebih mengutamakan pada apa yang menjadi tujuan atau sasaran.

11 | *Journal of Public Administration and Public Services* | *Volume 1 No 1 2013*

2. Komunikasi kebijakan diukur dengan indikator-indikator sebagai berikut:
 - a. Dimensi transformasi memiliki arti bahwa kebijakan publik disampaikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran, dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan.
 - b. Dimensi kejelasan adalah kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga mereka memahami maksud dari kebijakan tersebut.
 - c. Konsisten adalah pelaksanaan kebijakan tetap konsisten terhadap arah dan tujuan dari kebijakan tersebut.
3. Sumber daya adalah sumber-sumber yang dilakukan untuk melaksanakan implementasi kebijakan. Sumber daya ini dipengaruhi oleh indikator-indikator sebagai berikut:
 - a. Staf dalam hal ini setiap staf atau pelaksana kebijakan harus memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas perintah anjuran dari pembuatan kebijakan.
 - b. Dana dalam hal ini diperlukan untuk memberikan bantuan kepada sekolah dalam rangka membebaskan para siswa dari berbagai pungutan biaya disekolah, tetapi sekolah tetap dapat mempertahankan mutu pelayanan pendidikan kepada para siswa.
 - c. Informasi dalam arti bahwa informasi yang relevan dan cukup tentang

serta kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut.

- d. Kewenangan diperlukan untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijakan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan mereka yang kehendaki.
 - e. Fasilitas merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan.
4. Disposisi merupakan suatu kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Disposisi dipengaruhi oleh beberapa indikator antara lain:
- a. Pengetahuan meliputi sejauh mana tingkat pengetahuan yang dimiliki oleh para pembuat kebijakan dan diteruskan kepada pelaksana kebijakan tersebut.
 - b. Pemahaman dan pendalaman merupakan dari pelaksana kebijakan.
5. Struktur birokrasi adalah merupakan salah satu penjabaran dari *stake holder* atau pemegang kebijakan. Diukur melalui indikator-indikator sebagai berikut:
- a. Struktur organisasi
 - b. Pembagian kewenangan
 - c. Hubungan antara unit-unit organisasi yang ada dalam organisasi yang bersangkutan

H. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang sistematis mempunyai tujuan tertentu dengan menggunakan metodologi yang tepat dimana data yang dikumpulkan harus mempunyai relevansi dengan masalah yang dihadapi. Baik atau tidaknya suatu penelitian tergantung dari teknik-teknik yang dilakukan dalam pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh data yang relevan dan akurat.

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini akan digunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif. Menurut Winarno Surahmad, ciri-ciri tipe penelitian deskriptif kualitatif adalah:²⁴

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

2. Teknik Pengumpulan Data

Ada beberapa teknik pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh sejumlah informasi sesuai masalah yang ada, dalam hal ini peneliti menggunakan beberapa metode, yaitu:

a. Wawancara

Yang dimaksud wawancara oleh Sutrisno Hadi adalah:

“Proses tanya jawab dimana seseorang atau beberapa orang saling berhadapan mendengarkan secara langsung. Merupakan alat pengumpulan data atau informasi yang langsung tentang berbagai jenis data sosial yang terpendam maupun manifest”.²⁵

Jadi wawancara adalah cara untuk mengumpulkan data dengan jalan mengajukan sejumlah pertanyaan kepada pihak-pihak yang terlibat langsung dalam penelitian dengan bertatap muka dan dapat mendengar secara langsung dengan pihak-pihak yang diwawancarai. Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara yang bersifat terbuka.

b. Dokumentasi

Yaitu teknik pengumpulan data dengan memanfaatkan dokumen-dokumen yang ada pada obyek penelitian dan bahan-bahan pustaka yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti untuk mendapatkan dasar teoritis dalam penyusunan skripsi ini, disamping pendataan terhadap dokumen-dokumen pada obyek penelitian.

3. Sumber Data

- a. Sumber data primer adalah data yang diperoleh dari sumbernya berupa keterangan pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian. Pihak-pihak yang terkait diantaranya Bupati, Kepala

Dinas Pendidikan, Kepala Kantor UPTD TK/SD, Kepala Sekolah beserta para siswa.

- b. Sumber data sekunder adalah data yang mendukung suatu penelitian atau data yang diperoleh secara langsung nyata dari buku-buku ilmiah dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan program dana bantuan operasinal sekolah.

4. Teknik Analisa Data

Analisa data adalah proses penyusunan mengkategorikan data, mencari pola atau tema, dengan maksud untuk memahami maknanya. Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisa data yang bersifat kualitatif. Adapun langkah-langkah yang dipergunakan dalam analisa data kualitatif, setelah data-data terkumpul dari berbagai sumber menurut Lexy J. Moleong. (1989;209) yaitu:²⁶

- a. Menelaah data
- b. Reduksi data
- c. Penyusunan dalam satuan-satuan
- d. Dikategorisasikan
- e. Mengadakan pemeriksaan keabsahan data
- f. Penafsiran data