

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka pelaksanaan peningkatan mutu pendidikan dan menekan angka putus sekolah, sejak tahun 2001 sampai dengan bulan Juni 2005, pemerintah mengalihkan sebagian dana subsidi BBM untuk membantu murid dan keluarga kurang mampu melalui Program Kompensasi Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM) berupa Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Arah dari adanya BOS tersebut adalah untuk meningkatkan kualitas pendidikan, meringankan beban orang tua siswa serta untuk meningkatkan mutu SDM. Untuk periode Juli - Desember 2005 pemerintah pusat sudah mulai merealisasikan, DIY mendapatkan alokasi sebesar Rp. 61 Milyar lebih yang terperinci untuk setingkat SD sebanyak 305.581 siswa dan siswa setingkat SMP sebanyak 154.805 siswa.¹

Sedangkan pada pertengahan bulan September 2005 ini dana BOS untuk sekolah di wilayah Kabupaten Bantul sudah ada yang mencair. Jika dana BOS sudah mencair, maka setiap sekolah yang telah menerima dana BOS melalui rekening sekolah yang datanya telah dikirim ke pusat sebagai alat menerima transfer, kemudian sekolah tersebut mengelola dana BOS dengan benar menurut petunjuk teknis yang sekarang baru disosialisasikan ini. Biaya pendidikan kepada siswa ini merupakan amanat UUD1945, Undang-

undang Sistem Pendidikan Nasional. Jumlah dana BOS periode pertama tahun 2005 untuk Kabupaten Bantul yang mulai disalurkan sejak September lalu sampai sekarang sebesar Rp14.221.285.000.

Dari anggaran sebesar itu, untuk SD dan yang sederajat besarnya sekitar Rp 8.613.925.000 yang diperuntukkan bagi 460 sekolah negeri dan sekolah swasta, dengan jumlah siswa seluruhnya sekitar 71.000 anak. Setiap siswa memperoleh Rp 235.000 per tahun atau Rp 117.500 per tahapan.²

Sedangkan sisanya sebesar Rp 5.607.360.000 diperuntukkan bagi 107 SMP dan yang sederajat, dengan jumlah siswa seluruhnya sekitar 44.000 orang, dan setiap siswa mendapatkan Rp 324.500 per tahun atau Rp 162.250 per tahapan.³

Dana BOS tersebut telah ditransfer oleh Pemerintah Provinsi DIY melalui bank BRI ke rekening sekolah yang berhak menerimanya. Sesuai ketentuan, penggunaan dana BOS hanya untuk membeli buku pelajaran pokok, peningkatan mutu guru melalui pelatihan, memberi bantuan biaya transportasi siswa miskin dan uang formulir pendaftaran siswa, dan di luar kepentingan itu tidak diperkenankan.

Akan tetapi setelah dana Biaya Operasional Sekolah (BOS) dicairkan ada fenomena yang terjadi dimana tidak sesuai dengan apa yang telah ditetapkan, "Bupati Bantul Drs. HM Idham Samawi mengatakan bahwa dengan adanya Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dari pemerintah pusat untuk tingkat SD dan SMP, Saat ini justru ada sekolah yang justru malah

² www.bantul.go.id tanggal 15 Maret 2006, *Berita Bantul*, 24 November 2005

³ www.bantul.go.id tanggal 15 Maret 2006, *Berita Bantul*, 24 November 2005

menaikkan biaya pendidikan. Sehingga banyak orang tua murid yang merasa keberatan dan mengeluh⁴

Sebanyak 35 wali murid SMPN 3 Kasihan Bantul mengadu ke lembaga Ombudsman Daerah (LOD) Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Mereka mempersoalkan naiknya biaya SPP anak-anak yang sekolah di SMP tersebut padahal pemerintah telah mengucurkan dana Biaya Operasional Sekolah (BOS). “Kenaikannya memang tidak terlalu besar dari Rp. 20.000 per bulan menjadi Rp. 27.000 per bulan. Tapi yang paling kami persoalkan, setelah mendapat dana Biaya Operasional Sekolah (BOS), mestinya biaya SPP turun, bukan sebaliknya”, kata salah seorang wali murid di kantor Ombudsman Yogyakarta. Saat puluhan wali murid SMPN 3 Kasihan mendatangi kantor Ombudsman, wakil ketua Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta Budi Santoso, SH juga mengundang Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul. Drs. Sudarman untuk menjelaskan kepada para wali murid. Menurut Budi pihaknya menilai telah terjadi penyimpangan dalam mengelola dana Biaya Operasional Sekolah (BOS) di SMPN 3 Kasihan. “logikanya ketika mendapat dana Biaya Operasional Sekolah (BOS), biaya pendidikan murah. Tapi yang terjadi disekolah ini, SPP justru naik sehingga para wali murid merasa keberatan. Kami meminta agar masalah ini diselesaikan sampai tuntas”. Kata Budi menanggapi hal itu, kepada Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul Sudarman menyatakan, pihaknya segera meminta penjelasan kepada kepala sekolah SMPN 3 kasihan. “Segera kami rekomendasikan agar kepala

⁴ www.bantul.go.id tanggal 15 Maret 2006 Bantul Daily News 10131 10131 2006

sekolah melakukan evaluasi atas pembiayaan pendidikan disekolahan itu”. Kata dia. Sebelumnya para wali murid mendatangi kantor Ombudsman Daerah. Sedikitnya 40 siswa di SMPN 3 Kasihan melakukan aksi mogok sekolah”.⁵

Penggunaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Kabupaten Bantul, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) tahun 2005 dikhawatirkan salah sasaran, dan karena itu Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (P dan K) kabupaten ini mengintensifkan pengawasan terhadap penggunaan dana ini.⁶

Seluruh masyarakat Indonesia berhak dan pantas untuk menyerukan imbauan moral kepada pemerintah daerah dan pihak sekolah agar lebih mengedepankan nurani dan kepentingan masyarakat luas dengan mengatur dan menyalurkan dana BOS sesuai peruntukannya. Agar anak-anak Indonesia yang tak mampu juga bisa sekolah. Dalam konteks ini, transparansi menjadi kata kunci. Tanpa itu, sulit rasanya kita berharap dana BOS bisa menjadi alat penolong anak-anak miskin sehingga mereka bisa tetap melanjutkan pendidikan. Tentu saja, keterlibatan publik dalam mengawasi mekanisme penyaluran dana, menjadi penjaga gawang terakhir agar program dana BOS tidak dihujani gol-gol korupsi yang bertubi-tubi.

Dari beberapa fenomena diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai Implementasi Biaya Operasional Sekolah (BOS), yang mana hampir satu tahun program ini terlaksana, tentunya banyak kendala-

⁵ www.bantul.go.id tanggal 16 Maret 2006, *Tempo Interaktif*, Yogyakarta tanggal Sabtu 29 Oktober 2005

⁶ www.bantul.go.id tanggal 15 Maret 2006, *Berita Bantul* tanggal 24 Mei 2006

kendala atau penyimpangan yang tidak sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pihak pemerintah sebagai penyelenggara program ini.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana Implementasi Program Biaya Operasional Sekolah (BOS) di Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul ?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui Implementasi Program Biaya Operasional Sekolah di Dinas Pendidikan kabupaten Bantul pada tahun 2005.
2. Mengetahui apa saja yang menjadi kendala-kendala dalam Implementasi Program Biaya Operasional Sekolah di Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul.

D. Manfaat Penelitian

1. Memberikan masukan yang berarti bagi aparat/ pihak pelaksana Program Biaya Operasional Sekolah di Dinas Pendidikan kabupaten Bantul pada tahun 2005.
2. Sebagai bahan referensi untuk penelitian dan pengembangan ilmu pemerintahan, sehingga dapat menambah kajian masalah Program Biaya Operasional Sekolah di Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul.

E. Kerangka Dasar Teori

Dalam penelitian sosial, teori merupakan suatu hal yang dapat digunakan untuk mendukung dan memecahkan permasalahan yang muncul. Masri Singarimbun dalam bukunya yang berjudul "*Metode Penelitian Survei*" memberikan definisi sebagai berikut:⁷

Teori adalah serangkaian konsep, definisi dan proposisi yang berkaitan dan bertujuan memberikan gambaran sistematis tentang fenomena. Gambaran yang sistematis itu dijabarkan dengan variabel lainnya, dengan tujuan untuk menjelaskan fenomena tersebut.

1. Kebijakan

a. Pengertian Kebijakan

Pengertian kebijakan menurut Hein Enlau dan Kenneth Prewit dalam buku "*Pengantar Kebijakan Publik*" Charles O Jones adalah : Keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan (reportivnes) tingkah laku dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut.⁸

Kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah, suatu masalah dengan cara tertentu yaitu dengan tindakan yang terarah.⁹

Kebijakan merupakan serangkaian alternatif yang dibangun oleh para pengambil keputusan dalam rangka memecahkan suatu permasalahan,

⁷ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3S, Jakarta 1987. hal 37.

⁸ Charles O. Jones, "*Pengantar Kebijakan Publik (public Policy)*", PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996, hal. 47

⁹ Hassan Wad, "*Ilmu Pemerintahan*" Edisi ke-1, 1993, hal. 114

pedoman pelaksanaan, tindakan-tindakan tertentu dalam kerangka menindaklanjuti strategi yang dipilih, menentukan secara teliti tentang bagaimana strategi akan dilaksanakan.

b Proses Kebijakan

Proses kebijakan adalah keseluruhan tindakan-tindakan yang dinamis sehubungan dengan persiapan penentu pelaksanaan, penilaian, pengendalian suatu kebijakan.¹⁰

- 1) Perumusan masalah kebijakan adalah merupakan suatu proses, tercakup didalamnya antara lain mengenai masalah (kebutuhan tuntutan) masyarakat yang mendapat tanggapan pemerintah untuk selanjutnya dituangkan dalam kebijakan yang digariskan.
- 2) Penyusunan agenda pemerintah menurut Coob dan Eldeer yang dikutip oleh Islamy mengartikan agenda pemerintah sebagai serangkaian hal-hal yang secara tegas membutuhkan pertimbangan yang aktif dan serius dari pembuat keputusan yang sah/ otoritatif
- 3) Pengesahan kebijakan. Menurut Anderson yang dikutip Islamy biasanya diawali dengan kegiatan *persuasion* dan *bergaining*.
- 4) *Persuasion* diartikan sebagai usaha untuk meyakinkan orang lain tentang suatu kebenaran atau nilai kedudukan seseorang sehingga mereka mau menerimanya sebagai miliknya sendiri. Sedangkan kegiatan *bergining* diartikan sebagai suatu proses dimana dua

¹⁰ Sumarto, *Organisasi Managemen Kebijakan Publik*, Terjemahan, 2009

orang atau lebih yang mempunyai kekuasaan atau otoritas mengatur atau menyesuaikan setidaknya-tidaknya sebagian tujuan-tujuan yang tidak mereka sepakati agar dapat merumuskan serangkaian tindakan yang dapat diterima bersama tetapi terlalu ideal bagi mereka.¹¹

- 5) Pelaksanaan/ Implementasi merupakan suatu kebijakan yang memperkirakan bahwa pihak-pihak yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu untuk dapat memainkan perannya dengan baik artinya para pelaksana kebijakan harus mengetahui maksud dan tujuan tersebut.
- 6) Evaluasi kebijakan
- 7) Menurut Charles O. Jones diikuti dari islamy, evaluasi kebijakan adalah suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai hasil-hasil program pemerintah yang mempunyai perbedaan-perbedaan yang sangat penting dalam spesifikasi obyeknya : teknik-teknik pengukuran dan metode analisisnya.¹²

2. Implementasi Kebijakan

a Pengertian Implementasi Kebijakan

Mazmanian dan Sabatier menjelaskan Konsep Implementasi Kebijakan :

“Di dalam mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami “apa” yang senyatanya terjadi

¹¹ Irfan Islamy, *Prinsip, Teknik Dan Cara Pelaksanaan Monev*, Bumi Aksara, 1991, hal. 85

sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijaksanaan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun juga usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa”¹³

Sedangkan Udoji menyatakan bahwa: “Pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting bahkan jauh lebih penting dari pada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikannya”¹⁴. Pengertian Implementasi kebijakan dalam penelitian ini tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu, ataupun kelompok untuk mencapai tujuan dan upaya mentransformasikan keputusan tahap oprasional pada perubahan besar maupun kecil.

b Model-model Implementasi Kebijakan

- 1) Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis Guun A Gunn (1978; 1989). Model mereka ini disebut sebagai “*The Top Down Approach*”. Untuk mengimplementasikan kebijakan secara baik maka harus dipenuhi beberapa persyaratan, yaitu :

¹³ Masmanian dan Sabatier, dalam Solikin, *Analisa Kebijakan Negara*, Rineka Cipta: Jakarta, 1990, hal. 123

¹⁴ Solikin, *Analisa Kebijakan dan Contoh Ke Implementasi Kebijakan*, Masmanian, D.

- a) Kondisi eksternal yang dihadapi instansi pelaksana tidak akan menimbulkan kendala serius.
 - b) Tersedia waktu dan sumber-sumber yang memadai.
 - c) Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.
 - d) Kebijakan didasari sebab akibat (kausalitas):
 - (1) Hubungan bersifat langsung dan kecilnya hubungan saling ketergantungan.
 - (2) Pemahaman kesepakatan terhadap tujuan dan terdapat perincian serta penempatan tugas.
 - (3) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
 - (4) Pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapat kepatuhan yang sempurna.
- 2) Model yang dikembangkan oleh Van Metter dan Van horn (1975) yang disebut sebagai *A Model Of Policy Implementation Procees* (Model Proses Implementasi Kebijakan) Implementasi akan dipengaruhi oleh dimensi kebijakan:
- a) Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan.
 - b) Jangkauan/ lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Dengan demikian tingkat keberhasilan implementasi akan lebih tinggi jika perubahan yang dikehendaki relatif sedikit

sementara kesepakatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang mengoprasikan program di lapangan relatif tinggi.

- 3) Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier yang disebut *A Framework For Implementation Analisis* (Kerangka Analisis Implementasi)

Peran penting dari analisis implimentasi kebijakan ialah mengidentifikasi variabel-variabel tersebut dapat dikatagorikan sebagai berikut :

- a) Mudah tidaknya masalah yang akan dikendalikan.
- b) Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.
- c) Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap kesinambungan dukungan, tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.¹⁵

c Pendekatan Implementasi

1) *Struktural Approaches*

Didasari pada keyakinan bahwa struktur organisasi tertentu hanya cocok pada tipe tugas dan lingkungan tertentu pula. Untuk memperjelas hal tersebut perlu dibedakan antara :

- a) Perencanaan mengenai perubahan (*plaining of change*), yaitu perubahan yang ditimbulkan dari dalam organisasi-organisasi atau sepenuhnya berada di bawah kendali

¹⁵ Solikin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara: Jakarta, 1997, hal. 70-81.

organisasi implementasi dipandang semata-mata persoalan teknis/ manajerial.

- b) Perencanaan untuk melakukan perubahan berlangsung jika perubahan dipaksakan oleh pihak dari luar atau jika proses perubahan sukar diramalkan, dikontrol dan dibendung (membutuhkan pendekatan yang lebih adaptif).

2) *Procedural dan Manajerial Approaches*

Perwujudan dari pendekatan ini ialah perencanaan kerja dan pengawasan (*Network Planning and Control / NPC*) yang menyajikan kerangka kerja dimana proyek dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi tugas yang harus diselesaikan, hubungannya diantara tugas-tugas tersebut dan urutan logis pelaksanaan tugas-tugas tersebut.

3) *Behavioural Approaches*

Diawali kesadaran bahwa seringkali terjadi penolakan terhadap perubahan (*resistance to change*) perilaku manusia harus dipengaruhi jika kebijakan ingin diimplementasikan secara baik. Dalam relitas obyektif berbagai alternatif yang tersedia tidak hanya sekedar diterima atau ditolak tetapi terbentang suatu spektrum kemungkinan reaksi mulai dari penerimaan aktif hingga pasif, acuh tak acuh dan penolakan aktif hingga pasif. Penerapan analisis perilaku ini yang tidak paling terkenal adalah pengembangan organisasi yaitu suatu proses untuk menumbuhkan

perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan ilmu-ilmu keperilakuan bentuk lain adalah *Manajemen by objectivis* (MBO), pendekatan yang menggabungkan unsur-unsur yang termuat dalam pendekatan prosedural/ manajerial dengan analisa perilaku.

4) *Political Approaches*

Memandang bahwa keberhasilan suatu kebijakan akan tergantung pada ketersediaan dan kemampuan kelompok-kelompok dominan (koalisi kelompok-kelompok ini) untuk memaksakan kehendaknya, jika tidak hanya kelompok dominan, maka kebijakan hanya akan dicapai melalui proses panjang yang bersifat incremental pada situasi tertentu distribusi kekuasaan dapat memungkinkan terjadinya kemacetan implementasi kebijakan walaupun kebijakan tersebut telah disyahkan.¹⁶

d Variabel-variabel yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Amir Santoso mengutip pendapat Van Metter dan Van Horn tentang variabel-variabel yang membentuk kaitan antara lain: ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, aktivitas komunikasi antara organisasi dan aktivitas pelaksanaan (enforcement) karakteristik dari agen pelaksana, kondisi sosial politik dan ekonomi, disposisi dari pelaksana dan penyelenggaranya.¹⁷

¹⁶ Suranto, *Catatan Mata Kuliah Kebijakan Publik*, tanggal 2 Maret 2000.

¹⁷ Amir Santoso, *Penerapan Analisis Kebijakan Negara*, Dianka Cipta, Jakarta, 1999, hal. 9.

Dari uraian tersebut diatas disimpulkan dalam pelaksanaan suatu kebijakan, harus memperhatikan faktor-faktor yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai.

Faktor-faktor tersebut adalah:

1) Komunikasi.

Tersedianya informasi mengenai pelaksanaan suatu program ataupun informasi yang berkaitan dengan program tersebut sangat dibutuhkan. Sehingga komunikasi aktor-aktor pelaksanaanya sangat diperlukan untuk mengetahui informasi tersebut.

2) Sumber Daya

Pembagian potensi-potensi yang ada harus sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh aktor-aktor pelaksanaanya.

3) Sikap Pelaksana/ disposisi

Sifat pelaksana yang akomoditif merupakan syarat yang diperlukan untuk lancarnya suatu program.

4) Struktur Birokrasi

Struktur yang ada harus menggambarkan suatu struktur yang ada tidak statis tetapi memperdayakan suatu staff yang ada.

Dari pendapat-pendapat diatas dalam penelitian ini peneliti menggunakan pendapat Van Metter dan Van Horn tentang variabel-variabel yang membentuk kaitan antara lain: ukuran dan tujuan kebijakan, sumber daya, aktivitas komunikasi antara organisasi dan aktivitas

pelaksanaan (enforcement) karakteristik dari agen pelaksana, kondisi sosial politik dan ekonomi, disposisi dari pelaksana dan penyelenggaranya.

Bahwa pelaksanaan suatu kebijakan akan berjalan dengan baik, bila memperhatikan faktor-faktor yang memungkinkan tujuan dan maksud pelaksanaan kebijakan tersebut dapat tercapai seperti : Komunikasi, Sumber Daya, Sikap Pelaksana/ disposisi, Struktur Birokrasi. Jadi semua aparat harus tahu apa yang harus dilaksanakan dan dilakukan.

3. Program Biaya Operasional Sekolah (BOS)

Program Kompensasi Pengurangan Subsidi bahan Bakar Minyak (PKPS BBM) Tahun 2005 di bidang Pendidikan merupakan program yang dicanangkan oleh pemerintah pusat untuk seluruh warga Indonesia. PKPS BBM adalah upaya pemerintah membantu warga masyarakat tidak mampu/ miskin untuk mengurangi beban dasar yang terkena dampak pengurangan subsidi BBM. Sasaran PKPS BBM 2005 adalah warga masyarakat, terutama penduduk/ keluarga miskin yang terkena eksese pengurangan subsidi BBM sehingga mereka mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, seperti pangan, kesehatan, pendidikan, air bersih dan lain-lain.

Alokasi dana untuk kegiatan PKPS BBM tersebut mencakup bantuan jaminan pelayanan kesehatan, bantuan pendidikan (BOS dan BKM), pembangunan infrastruktur perdesaan dan bantuan tunai langsung. Pemerintah telah berupaya untuk meringankan beban penduduk/ keluarga miskin dalam bidang pendidikan melalui Program Biaya Pendidikan

sekolah yang diberikan kepada anak usia sekolah, terutama anak dari keluarga miskin dan mulai dilaksanakan pada semester 1 tahun ajaran 2005/ 2006 dalam rangka penuntasan Wajib Belajar sembilan (9) tahun.

Anak usia sekolah dimaksud adalah mereka yang masih sekolah di SD/ MI/ SLTP/ MTs, salafiah atau yang setara. Disamping itu juga dialokasikan beasiswa reguler untuk siswa SMA/ SMK/ MA dari keluarga miskin.

Program Biaya Operasional Sekolah (BOS) adalah Program yang dicanangkan oleh pemerintah guna memberikan bantuan kepada sekolah dalam rangka membebaskan iuran siswa, tetapi sekolah tetap dapat mempertahankan mutu pelayanan pendidikan kepada masyarakat. Sasaran program Biaya Operasional Sekolah (BOS) adalah semua sekolah setara SD dan SMP, baik negeri maupun swasta kecuali paket A, B, dan SMP terbuka.¹⁸

Tujuan dari Program BOS adalah upaya pemerintah membantu warga masyarakat tidak mampu/ miskin yang terkena akses pengurangan subsidi BBM agar semua anak usia wajib belajar dapat bersekolah.¹⁹

Program di BOS dirancang oleh pemerintah agar semua anak usia wajib belajar dapat bersekolah. Untuk itu semua sekolah berhak memperoleh BOS.

a Sekolah yang bersedia menerima BOS harus (1) mempunyai surat ujin operasional/kelembagaan dari Pemerintah Daerah atau Kantor

¹⁸ Sumber, *Departemen Pendidikan Nasional* Tanggal 15 Maret 2006

¹⁹ Sumber, *Departemen Pendidikan Nasional* Tanggal 15 Maret 2006

Departemen Agama, (2) menandatangani Surat Perjanjian Pemberian Bantuan dan (3) bersedia mengikuti ketentuan yang tertuang dalam buku petunjuk pelaksanaan.

- b Sekolah kaya mapan dan mampu secara ekonomi yang saat ini memiliki anggaran pendapatan yang lebih besar dari dana BOS memiliki hak untuk tidak menerima BOS tersebut, sehingga lembaga yang bersangkutan tidak memiliki kewajiban untuk mengikuti ketentuan yang tertuang dalam buku petunjuk pelaksanaan.
- c. Program Kejar Paket A, Paket B dan SMP Terbuka tidak termasuk sasaran dari PKPS-BBM ini, karena ketiga program tersebut merupakan pendidikan dasar.

Mekanisme pelaksanaan BOS telah ditentukan dalam petunjuk teknis, sebagai berikut :

Persyaratan sekolah Penerima BOS

Pengalokasian jumlah sekolah penerima BOS dilaksanakan sebagai berikut:

- 1) Tim PKPS –BOS Pusat mengumpulkan data jumlah siswa per sekolah melalui tim PKPS –Kabupaten/ Kota.
- 2) Atas dasar data jumlah siswa per sekolah, tim Pusat membuat draft alokasi dana BOS per Kabupaten/ Kota dan mengirimkan kepada tim PKPS-Propinsi dan Tim Kabupaten/ Kota untuk diverifikasi, dengan menyerahkan data jumlah siswa per sekolah di Kabupaten/Kota

tersebut sebagai bahan acuan Kabupaten/ Kota dalam menetapkan alokasi di tiap sekolah.

- 3) Tim PKPS-BBM Kabupaten/ Kota menetapkan sekolah penerima BOS melalui Surat Keputusan (SK) yang ditandatangani oleh Kepala Dinas Pendidikan Kab/ kota dan Kandepag Kab/ Kota.
- 4). Tim PKPS-BBM Kab/ Kota mengirimkan SK tersebut ke Tim Propinsi tembusan Tim Pusat.

F. Definisi Konseptual

1. Kebijakan adalah keputusan tetap yang dirinci oleh konsistensi, dalam rangka memecahkan suatu masalah, pedoman pelaksanaan tindakan-tindakan tertentu dalam rangka menindaklanjuti strategi yang dipilih, menentukan secara teliti tentang bagaimana strategi akan dilaksanakan.
2. Implementasi Kebijakan adalah merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh pemerintah, individu ataupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dalam keputusan termasuk didalamnya adalah upaya mentransformasikan keputusan tahap oprasional untuk mencapai perubahan besar maupun kecil seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan tersebut.
3. Proqram Biaya Operasional Sekolah (BOS) adalah Program yang dibuat oleh pemerintah guna membantu proses pelaksanaan pendidikan yang mana tujuannya guna membina sekolah dan membantu seluruh mision

G. Definisi Operasional

Adalah mengoperasionalkan definisi konsep guna mempermudah di dalam melaksanakan kegiatan penelitian. Menurut Masri Singaribun definisi operasional merupakan petunjuk tentang bagaimana variabel itu diukur. Maka perlu ada batasan-batasan penelitian dengan menentukan indikator-indikatornya. Adapun definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. **Isi Program Biaya Operasional Sekolah (BOS)**
2. **Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Program Biaya Operasional Sekolah (BOS)**
 - a. Komunikasi diukur dengan indikator-indikator:
 - 1) Kejelasan dalam memberikan perintah kepada aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan dan koordinasi.
 - 2) Konsistensi dalam pemberian perintah pelaksanaan kebijakan.
 - 3) Tidak adanya konflik dan perbedaan diantara aparat pelaksana dalam melaksanakan kebijakan.
 - b. Sumber Daya diukur dengan indikator-indikator:
 - 1) Tersedianya sumber-sumber yang diperlukan dalam pelaksanaan program.
 - 2) Perpaduan diantara sumber-sumber yang diperlukan dalam pelaksanaan program.
 - 3) Tersedianya waktu yang cukup untuk mengalokasikan dana untuk membiayai program.

- c. Disposisi/ sikap pelaksana diukur dengan indikato-indikator:
 - 1) Pengetahuan dan kemampuan yang cukup dari aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan.
 - 2) Keinginan yang besar dari aparat pelaksana untuk melaksanakan kebijakan secara benar.
- d. Struktur birokrasi dengan indikator-indikator:
 - 1) Kejelasan struktur birokrasi pemerintah sebagai penanggung jawab pelaksana program.
 - 2) Pengawasan yang efektif oleh birokrasi pemerintah terhadap pelaksanaan program.

3. Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat Program

- 1). Faktor pendukung pelaksanaan program
- 2). Faktor penghambat pelaksanaan program

H. Metode Penelitian

Metode adalah cara mendapatkan sesuatu dengan metode itulah maka suatu penelitian akan dilaksanakan. Mengingat pentingnya metode penelitian metode penelitian ini maka perlu diperhatikan masalah penelitian tentang metode apa yang digunakan dalam penelitian.

Menurut Winarno Suharman metode adalah cara yang paling utama untuk mencapai tujuan, jadi disini metode merupakan alat yang paling penting didalam menjamin keberhasilan suatu usaha yang dilakukan.

terjadi kesalahan dalam memilih metode yang akan digunakan maka jelas keberhasilan dari usaha tersebut diragukan.

1. Metode dan Teknik Penelitian

Jenis penelitian yang dikembangkan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian kualitatif. Penelitian semacam ini lebih banyak bertitik tolak pada paradigma fenomenologis yang objektivitasnya dibangun atas rumusan tentang situasi tertentu sebagaimana yang dihayati oleh individu atau sekelompok komunitas tertentu dan relevan dengan tujuan dari penelitian tersebut.²⁰ Tujuan penelitian kualitatif tidak selalu mencari sebab akibat sesuatu, tetapi lebih berupaya memahami suatu situasi tertentu. Untuk sampai pada suatu kesimpulan yang obyektif, penelitian kualitatif mencoba mendalami dan menerobos gejalanya dengan menginterpretasikan masalah atau menyimpulkan kombinasi dari berbagai makna atau permasalahan yang disajikan oleh situasinya.

Metode yang dikembangkan dalam penelitian ini adalah penelitian diskriptif. Vredenbergt mengemukakan bahwa penelitian diskriptif merupakan jenis penelitian yang bertujuan menjelaskan dan menggambarkan suatu gejala.²¹ Peneliti mengembangkan konsep dan menghimpun fakta tetapi tidak melakukan pengujian hipotesa.²² Pencarian data bukan dimaksudkan untuk membuktikan hipotesa.²³ Analisisnya

²⁰ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 1990, hal. 9

²¹ Jacob Vredenbergt, *Metode dan teknik Penelitian Masyarakat*, Gramedia, Jakarta, 1983, hal 4.

²² Maeri Singaribun & Sofyan Effendi (ed), *Metode Penelitian umum*, LPPS Jakarta, 1980, hal 4

merupakan pembentuk abstraksi berdasarkan bagian-bagian yang telah dikumpulkan, kemudian dikelompok-kelompokkan.

Metode penelitian deskriptif ini lebih merupakan istilah umum yang mencakup teknik deskriptif.²⁴ Beberapa jenis metode deskriptif yang lazim digunakan adalah teknik survei, studi kasus, studi komparasi, studi waktu dan gerak, analisis tingkah laku dan sebagainya.

Berkaitan dengan teknik deskriptif ini, dalam penelitian kali ini digunakan teknik studi kasus. Penelitian kasus ini sebagaimana dikemukakan oleh Suharsimi Arikunto, adalah suatu penelitian yang dilakukan secara intensif, terperinci dan mendalam terhadap suatu organisasi, lembaga atau gejala tertentu.²⁵ Ditinjau dari wilayahnya, maka peneliti ini hanya meliputi subyek yang sangat sempit. Tetapi ditinjau dari sifat penelitian, penelitian kasus ini memiliki sifat yang lebih mendalam. Penelitian kasus ini memusatkan perhatian pada suatu kasus secara intensif dan mendalam.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi penelitian di Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul Yogyakarta. Adapun alasannya karena di Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul ini telah dilaksanakan program BOS sampai sekarang sehingga dapat diketahui implementasi kebijakan yang telah dicapai hingga saat ini.

²⁴ Dr. Winarno Surachmad, *Dasar dan Teknik Reserch: pengantar metodologi Imiah*. CV.Tarisito, Bandung, 1970, hal.131

²⁵ Dr. Nn. Suharsimi Arikunto, *Dasar-dasar Penelitian Suatu Pendekatan Berhik*. Dina Al-

3. Teknik Pengumpulan Data

a Wawancara (interveiew)

Seperti telah direncanakan, wawancara dilakukan terhadap aparat Pelaksana program BOS di Dinas Pendidikan. Sementara itu guna mendapatkan data primer yang lebih dalam dan luas, penyusunan juga menghimpun informasi dari beberapa sumber lain.

b Dokumentasi

Dengan teknik dokumentasi ini, penyusun melakukan penelusuran dokumen terutama berupa buku-buku administrasi program BOS di Dinas Pendidikan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, buku-buku yang diteliti, surat kabar, serta laporan hasil penelitian yang berkaitan.

c Observasi

Dalam hal teknik observasi ini, penyusun melakukan observasi terhadap situasi dan kondisi Dinas Pendidikan penelitian secara keseluruhan, serta aparat pelaksana program BOS di Dinas Pendidikan, sehingga bisa memperkaya dan memperkuat data yang dibutuhkan.

4. Sumber Data

Yang dimaksud dengan sumber data dalam penelitian adalah subyek dari mana data bisa berupa orang (*responden*), benda, peristiwa, dan dokumentasi. Menurut Lefland, sumber data utama dalam

penelitian ini kata-kata dan tindakan. Sehingga jenis datanya dapat di bagi ke dalam kata-kata dan tindakan, sumber data tertulis, foto dan statistik.²⁶

Dalam penelitian kualitatif, sebagaimana yang dikemukakan oleh Moleong, penentuan sumber data tidak dilakukan secara acak, tetapi ditentukan secara sengaja (*purposive*).²⁷ Oleh karena itu, dalam penelitian kali ini responden utama sebagai sumber data ditentukan secara sengaja, yaitu :

- a Kepala Dinas Pendidikan atau yang menangani program BOS Kabupaten Bantul
- b Aparat Pelaksana program BOS di Dinas Pendidikan ini sendiri.

5. Unit Analisis

Unit analisis pada penelitian ini telah ditentukan dengan sengaja atau terfokus pada Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul. Peneliti dengan sengaja menetapkan di Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul karena yang memegang peranan penting dalam program BOS ini di tingkat Kabupaten bantul adalah Dinas Pendidikan.

6 Teknik Analisa Data

Analisa data, berdasarkan hasil sintesis pendapat dari Patton, Bagdan dan Taylor, dapat diartikan sebagai proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori dan satuan uraian dasar sehingga dapat di temukan tema dan dapat dikemukakan hipotesis kerja

seperti yang disarankan data.²⁸ Sementara itu Sofyan dan Cris Manning menyebut analisa data sebagai penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah di baca dan di interperstasikan.

Maka dalam kaitannya dengan penelitian di Dinas Pendidikan Kabupaten Bantul analisa data dapat dirinci dalam langkah-langkah berikut ini:

- a Peringkasan Data, yakni meringkas data yang relavan dengan fokus penelitian kemudian menyederhanakan, dan akhirnya mengambil inti dari data tersebut.
- b Mengklarifikasikan data yang diperoleh menjadi satun-satuan informasi yang lebih berarti.
- c Menterjemahkan satuan-satuan informasi tersebut, kemudian melakukan penarikan kesimpulan.
- d Menarik abstraksi berdasarkan kesimpulan, yang dapat dipakai sebagai acuan untuk menyusun hipotesis seperti yang disarankan oleh