

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan pada dasarnya merupakan upaya untuk memenuhi berbagai tuntutan terhadap kualitas generasi bangsa, yakni tuntutan budaya, tuntutan sosial, dan tuntutan perkembangan anak. Tuntutan budaya dalam pendidikan pada dasarnya adalah agar generasi bangsa kita mampu memenuhi tuntutan penjelasan pasal 32 UUD 1945, yakni agar generasi bangsa kita mampu *mempertinggi derajat kemanusiaan bangsa...*<sup>1</sup>Tuntutan sosial tentunya terkait dengan tuntutan SDM, agar setiap insan bangsa berguna bagi kehidupan diri sendiri maupun bagi masyarakat luas. Setiap anggota masyarakat yang tidak produktif, tidak mampu menghidupi dirinya sendiri, pada dasarnya adalah beban sosial. Terkait dengan tuntutan perkembangan anak, pada dasarnya setiap anak memerlukan perkembangan potensi-potensi dasar manusia meliputi potensi berfikir, kreativitas, ketrampilan, dan potensi sosial yang mampu membangun kedewasaan emosional, sikap dan jati sebagai manusia terdidik, berilmu dan berpengetahuan. Pemaparan di atas sangat pas bagi bangsa Indonesia pada saat ini yang masih terus berjuang untuk bangkit dari berbagai keterpurukan.

Namun, pada kenyataannya pendidikan di Indonesia masih belum menjadi prioritas dalam pembangunan. Menurut pengamat pendidikan Utomo Dananjaya, sejak masa pemerintahan Soekarno hingga Susilo Bambang Yudhoyono, masalah

pendidikan memang tidak dijadikan prioritas utama dalam pembangunan. Dari 7 prioritas pembangunan yang dicanangkan Susilo Bambang Yudhoyono, pembangunan pendidikan tidak termasuk di dalamnya. Akibatnya banyak kebijakan pendidikan yang dikeluarkan pemerintah pusat maupun daerah pada implementasinya, infrastruktur dan sarana pendidikan sering kali tidak memadai. Padahal peningkatan kualitas pendidikan harus diprioritaskan. Kualitas pendidikan sangat penting artinya, karena hanya manusia yang berkualitas saja yang bisa bertahan hidup di masa depan.

Pada kebijakan pembangunan pendidikan dalam kurun waktu 2004-2009 diprioritaskan pada peningkatan akses masyarakat terhadap pendidikan dasar yang lebih berkualitas melalui peningkatan pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun dan pemberian akses yang lebih besar kepada kelompok masyarakat yang selama ini kurang dapat menjangkau layanan pendidikan dasar. Kenaikan harga BBM beberapa tahun terakhir ini yang diikuti dengan kenaikan harga kebutuhan pokok lainnya, akan menurunnya kemampuan daya beli penduduk miskin. Hal tersebut lebih lanjut dapat menghambat upaya penuntasan Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun karena penduduk miskin akan semakin sulit memenuhi kebutuhan biaya pendidikan.

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

didik pada tingkat pendidikan dasar (SD/MI dan SMP/MTs serta satuan pendidikan yang sederajat).

Salah satu indikator penuntasan program Wajib Belajar 9 Tahun diukur dengan Angka Partisipasi Kasar (APK). Pada tahun 2005 AKP tingkat SMP sebesar 85,22% dan pada akhir 2006 telah mencapai 88,68%. Target penuntasan Wajar 9 Tahun harus dicapai pada tahun 2009 dengan APK minimum 95%. Dengan demikian pada saat ini masih ada sekitar 1,5 juta anak usia 13-15 tahun yang belum mendapatkan layanan pendidikan dasar. Selain masalah pencapaian target APK permasalahan lain yang dihadapi adalah masih rendahnya mutu pendidikan, fasilitas, manajemen, proses pembelajaran dan prestasi siswa. Dengan adanya pengurangan subsidi bahan bakar minyak, amanat Undang-Undang dan upaya percepatan penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun yang bermutu. Pemerintah melanjutkan pemberian Bantuan Operasional Sekolah (BOS) bagi SD/MI/SDLB/SMP/MTS/SMPLB negeri/swasta dan Pesantren Salafiyah serta sekolah keagamaan non Islam serta SD dan SMP yang menyelenggarakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun.

Program BOS lahir sebagai efek positif dari peningkatan harga Bahan Bakar Minyak (BMM) pada awal tahun 2005, kebijakan yang konon berat tetapi harus diambil tersebut yang memang disertai pemberian kompensasi kepada masyarakat miskin. Dari pengurangan subsidi BBM masyarakat miskin mendapat kompensasi dalam bentuk dana pembangunan infrastruktur desa sebesar 250 juta per desa, kartu berobat gratis, Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Khusus

program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) bertujuan untuk membebaskan



menurut praktiknya dilaksanakan dengan teknis yang sama persis. Daftar penyimpangan yang ada dalam pelaksanaan program BOS, ditelaah secara bertingkat oleh Depdiknas.

Penggelembungan jumlah siswa. Kalimat ini jadi sangat populer sebagai tema paling hangat atas berbagai masalah penyimpangan dan BOS. Pada kenyataannya, ada beberapa temuan yang diperoleh pihak Depdiknas atas kasus ini. Secara implisit, tanpa menyebut nama dan identitas sekolahnya, Hamid memaparkan bahwa memang ada beberapa sekolah yang dengan sengaja melakukan penggelembungan jumlah siswa, dengan alasan yang sangat sederhana: salah ketik! Permasalahan data siswa yang kurang akurat ini seharusnya tidak terjadi karena akan mencoreng lembaga pendidikan itu sendiri.<sup>3</sup> Menanggapi penyimpangan yang terjadi, pihak Depdiknas memaparkan bahwa: Untuk permasalahan penyimpangan, harus mengetahui penyimpangan terjadi di level mana. Jika terjadi di level daerah, maka sudah ada yang berhak untuk mengetahui masalah itu di tingkat kabupaten dan provinsi. Depdiknas adalah pembuat tataran kebijakan dan program. Karenanya, pengawasan depdiknas adalah pengawasan nasional, pengawasan program, dan pengawasan kebijakan. Tapi pengawasan implementasi itu sudah menjadi tanggungjawab staf pengawas, yaitu BPK, BPKP, dan Bawasda.

Program BOS kiranya dapat sangat terasa membantu proses pendidikan apabila dalam implementasinya betul-betul sesuai aturan. Akan sangat

... di kota Yogyakarta sebagai kota pelajar juga terjadi

penyimpangan dalam pelaksanaan program BOS, meskipun belum didapati kabar tidak sedap mengenai hal ini, tapi patut diketahui kondisi sesungguhnya mengenai implementasi program BOS di kota Yogyakarta. Apakah ada keterlambatan penyaluran dana, kesalahan data, dan hal-hal buruk lain yang dapat menjadikan pelaksanaan program BOS tidak seperti yang diinginkan.

Terlebih melihat dari indeks kualitas pelayanan pendidikan Kota Yogyakarta menduduki tingkatan paling atas di banding kabupaten lain yang berada di DIY yaitu Yogyakarta (0,665), Bantul (0,632), Sleman (0,622), Kulon Progo (0,622), dan Gunung Kidul (0,628).<sup>4</sup> Serta melihat dari angka putus sekolah Kota Yogyakarta yang mengalami perbaikan dari tahun 2005-2007, sangat disayangkan apabila kondisi ini tidak dapat dipertahankan terlebih pada kondisi putus sekolah disebabkan karena keterbatasan kemampuan membayar biaya sekolah.

**Tabel 1.1**  
Data Angka Putus Sekolah (APTS) SD dan SMP  
Kota Yogyakarta

Tingkat Sekolah	Angka Putus Sekolah (APTS)		
	Tahun 2005	Tahun 2006	Tahun 2007
SD	0,06%	0,06%	0,05%
SMP	0,58%	0,24%	0,18%

*Sumber: Data Kependidikan Kota Yogyakarta Tahun 2005-2007*

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, maka penulis bermaksud mengadakan penelitian lebih lanjut tentang implementasi program

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta pada tahun 2005-2007.

## **B. Rumusan Masalah**

Sesuai dengan latar belakang masalah yang telah dijelaskan sebelumnya maka rumusan masalah dalam skripsi peneliti adalah

1. Bagaimana implementasi program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta pada tahun 2005-2007 ?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan program BOS Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta pada tahun 2005-2007 ?

## **C. Kerangka Dasar Teori**

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang terdiri uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel berdasarkan konsep definisi tertentu. Di dalam bagian ini dikemukakan teori yang menjadi acuan bagi peneliti yang akan dilakukan.

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

Menurut Koentjaraningrat yaitu

"Teori sebagai serangkaian asumsi konsep, konstruk definisi proposi dengan cara merumuskan hubungan antar konsep."<sup>5</sup>

Sofian Effendi dan Masri Singarimbun menyatakan:

“Teori adalah sarana pokok untuk mengungkapkan hubungan sistematis antar fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti.”<sup>6</sup>

Dari beberapa pendapat di atas dapat diketahui bahwa teori-teori pada dasarnya merupakan penjelasan hubungan sistematis hubungan sistematis antara fenomena sebagai pola pikir 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 meningkatkannya suatu masalah. Berdasarkan konsep tersebut maka dapat diuraikan landasan teori yang akan digunakan sebagai berikut:

#### 1. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004,

Bab I Ketentuan Umum pasal 1 adalah:

“Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.”

Pemerintah daerah menurut The Liang Gie adalah:

“Satuan-satuan organisasi pemerintahan yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah. aparat negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan wilayah tertentu.”<sup>7</sup>

Pemerintah Daerah menurut Maschuri Maschab adalah

<sup>6</sup> Effendi Sofian, *Unsur-unsur Penelitian Ilmiah*, LP3ES, Jakarta, 1985, hal 18.

“Satuan aparat negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan wilayah tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara, jadi yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah organ yang memiliki hak, kewenangan dan kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintah di daerahnya, dengan kata lain yang dimaksud pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”<sup>8</sup>

Seperti yang dijelaskan pasal 2 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yaitu bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri dan dapat pula penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten/kota dan desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten/kota ke desa.

Dengan menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Maka daerah mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Fungsi Pemerintah Daerah adalah:

- a. Fungsi pengaturan meliputi pembuatan kebijakan dan peraturan.

<sup>8</sup>M. L. M. Anshari, *Pemerintahan di Daerah*, Fakultas Sosial dan Politik UGM, Yogyakarta, 1982.

- b. Fungsi pemberdayaan meliputi pemberdayaan politik, sosial, ekonomi, budaya, pertahanan, dan keamanan.
- c. Fungsi pelayanan, meliputi:
  - 1. Menjamin keamanan negara.
  - 2. Memelihara ketertiban.
  - 3. Pekerjaan umum.
  - 4. Meningkatkan kesejahteraan sosial.
  - 5. Menjamin penerapan keadilan.
  - 6. Menerapkan kebijakan ekonomi.
  - 7. Memelihara sumber daya alam.

Pembagian daerah menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 adalah: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.

Dalam melaksanakan pemerintahan daerah maka diperlukan perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota. Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Dinas daerah sebagai bagian dari pemerintah daerah yaitu unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang

dipilih dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil

yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepala dinas daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Pada skripsi peneliti dinas yang berkaitan dengan pokok permasalahan adalah Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Dinas Pendidikan mempunyai fungsi penyelenggara pelaksana sebagian kewenangan daerah di bidang pendidikan. Tugas pokoknya adalah merumuskan dan merencanakan kebijakan di bidang pendidikan, melaksanakan pembinaan kependidikan, melaksanakan pengendalian dan pengawasan mutu penyelenggaraan pendidikan dan melaksanakan ketatausahaan Dinas.

## 2. Implementasi Kebijakan

### a. Kebijakan Publik

Aturan secara sederhana kita pahami sebagai kebijakan publik. Kebijakan publik hadir dengan tujuan tertentu yaitu untuk mengatur kehidupan bersama untuk mencapai tujuan (misi dan visi) bersama yang telah disepakati. Kebijakan yang terbaik adalah kebijakan yang mendorong setiap warga masyarakat untuk membangun daya saingnya masing-masing, dan bukan semakin menjerumuskan ke dalam pola ketergantungan. Kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Kebijakan publik terdiri dari keputusan politis dalam rangka mencapai tujuan sosial masyarakat. Keputusan-keputusan ini kemudian diharapkan menpresentasikan sebuah konsensus nilai. Kebijakan publik terdiri dari serangkaian

memberikan gambaran tentang apa yang ingin kita capai dengan sebuah kebijakan.

Pendapat para pakar mengenai kebijakan publik, yaitu:

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (1992, 2-4).<sup>9</sup>

Harold Laswell mendefinisikannya sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu nilai-nilai tertentu dan praktek tertentu (1979, 4).<sup>10</sup>

Carl I. Friedrich mendefinisikan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu (1963, 79).<sup>11</sup>

Dari definisi diatas maka dapat disederhanakan, bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah.

#### b. Implementasi Kebijakan

Produk kebijakan yang telah disyahkan atau ditetapkan kemudian tahap berikutnya diimplementasikan. Tanpa suatu

implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Maka itu implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam kebijakan publik.

Pendapat Pressman dan Wildavsky menyebutkan bahwa:

“Implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sasaran-sasaran tindakan mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.”<sup>12</sup>

Sementara menurut Jones disebutkan bahwa:

“Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha untuk mencari apa yang akan dan dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan kebijakan yang diinginkan.”<sup>13</sup>

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabartier menjelaskan makna implementasi dengan memaparkan:

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berklaku atau dirumuskan akan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disyahrkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya

---

<sup>12</sup> Tangkilisan, Hesel Nogi S, *Kebijakan Publik yang Membumi Konsep, Strategi dan Kasus*, Yayasan Pendidikan Administrasi Publik Indonesia, Yogyakarta, 2002, hal. 57

maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”<sup>14</sup>

Berdasarkan berbagai pengertian di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya, sehingga untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka ada dua pilihan langkah yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan turunan dari kebijakan tersebut. Disebutkan oleh Nugroho D, Riant bahwa:

“Kebijakan publik dalam bentuk Undang-Undang atau Perda adalah kebijakan yang memerlukan kebijakan publik penjelasan atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Kebijakan publik yang bisa langsung operasional antara lain Keppres, Inpres, Kepmen, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Dinas dan lain-lain.”<sup>15</sup>

Diterangkan lebih lanjut bahwa pelaksanaan atau implementasi kebijakan di dalam konteks manajemen berada dalam kerangka organizing-leading-controlling. Jadi, ketika kebijakan sudah dibuat, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan dan melakukan pengendalian pelaksanaan tersebut.

---

<sup>14</sup> Wahab, Op.Cit. hal 12.

<sup>15</sup> Nugroho D, Riant Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi. PT Elex Media

Penjelasan lebih lanjut mengenai implementasi kebijakan menurut Grindle mengidentifikasi ada dua hal yang sangat menentukan keberhasilan implementasi, yaitu isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks dari implementasi itu sendiri (*contents of implementation*). Isi kebijakan meliputi kepentingan siapa yang terlibat, macam-macam manfaat yang dihasilkan, derajat yang hendak diwujudkan, tempat pembuatan kebijakan, siapa implementatornya dan yang terakhir adalah sumber daya yang disediakan. Sementara implementasi itu sendiri mencakup kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, dan kepatuhan dan daya tanggap pelaksana.<sup>16</sup>

Proses implementasi biasanya terdiri atas serangkaian aktifitas yang sangat kompleks. Implementasi berkaitan dengan akumulasi sumber daya yang dibutuhkan untuk menggerakkan suatu program. Sumber daya tersebut meliputi personil, perlengkapan, material, dan yang terpenting anggaran. Badan-badan yang dipercayakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan haruslah terlebih dahulu menterjemahkan kebijakan tersebut ke dalam peraturan dan rencana program yang riil.

Menurut teori George C. Edwards III (1980) implementasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan, apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

#### (2) Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetisis implementator, dan sumberdaya finansial.

#### (3) Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

#### (4) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Struktur organisasi yang telah dirancang akan cenderung memperlakukan pengawasan dan

menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks.<sup>17</sup>

Sedangkan menurut Donald Van Meter dengan Carl Van Horn (1975) menyebutkan terdapat lima variabel yang mempengaruhi kebijakan publik, yaitu:

- (1) Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan.
- (2) Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya baik sumberdaya manusia maupun sumberdaya non-manusia.
- (3) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.
- (4) Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.
- (5) Kondisi sosial dan politik. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauhmana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi

kebijakan; karakteristik para para partisipan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.<sup>18</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis menyimpulkan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi atau pelaksanaan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah:

- a. Organisasi pelaksana, yaitu petugas (implementator) yang terlibat dalam program BOS.
- b. Komunikasi antar organisasi pelaksana program BOS.
- c. Sikap pelaksana, yaitu kesepakatan di kalangan pelaksana untuk melakukan berbagai ketentuan yang berkaitan pelaksanaan program BOS.
- d. Sumber daya pelaksana, yaitu setiap potensi baik yang berupa fasilitas, dana, tenaga kerja dan jasa yang dimanfaatkan untuk pelaksanaan program BOS.
- e. Disposisi, yaitu watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis..

### c. Implementasi Program

Pandangan para pakar mengenai implementasi program juga memperlihatkan berbagai kausalitas antara pelaku kebijakan (policy actions) dengan pencapaian tujuan kebijakan atau program. Selain itu

1. Implementasi dipandang sebagai aktifitas fungsional yang

dilaksanakan setelah aktifitas formulasi, legitimasi dan penganggaran kebijakan. Di bagian lain, Jones mengatakan produk implementasi ini sangat bervariasi, yaitu dapat berupa pelayanan, pembayaran, kemudahan, pengawasan dan lain-lain. Lebih lanjut Jones menjelaskan:

“Sebuah program berisi tindakan yang diusulkan pemerintah yang dalam rangka mencapai sasaran yang ditetapkan yang pencapaiannya problematis. Program akan ada apabila kondisi permulaan, yaitu tahapan apabila dari hipotesa kebijakan telah dirumuskan. Kata program sendiri menegaskan perubahan dari suatu hipotesis menjadi suatu tindakan pemerintah. Sedang premis awal dari hipotesa tersebut telah disahkan, sedang derajat keterlaksanaan konsekuensi atau akibat yang diharapkan (yang merupakan tahapan “selanjutnya”) disebut sebagai penerapan.”<sup>19</sup>

Implementasi program pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya.<sup>20</sup> Seperti yang dijelaskan oleh Hogwood dan Gun<sup>21</sup> bahwa implementasi program mengandung resiko kegagalan, yang terbagi dalam dua kategori kegagalan kebijakan yaitu tidak terimplementasikan (non implementation) dan implementasi yang tidak berhasil (unsuccessful implementation). Kegagalan implementasi kebijakan dikarenakan oleh pelaksanaannya buruk (bad execution), kebijakan sendiri memang jelek (bad policy) atau kebijakan tersebut bernasib jelek (bad luck).

---

<sup>19</sup> *Ibid*, hal 46.

<sup>20</sup> *Ibid*, hal 84

<sup>21</sup> Wahab, Solichin Abdul, Analisis Kebijakan-Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hal 11.

Secara sederhana dapat ditarik pengertian bahwa program merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, program merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan ke dalam aksi kebijakan. Tahap-tahap dalam proses implementasi suatu program, menurut Wahab adalah:

“Keputusan dari badan-badan pelaksana, kepatuhan kelompok-kelompok sasaran terhadap keputusan, dampak nyata keputusan-keputusan badan-badan pelaksana, persepsi terhadap dampak dan evaluasi sistem politik terhadap undang-undang berupa perbaikan mendasar dalam isinya.”<sup>22</sup>

Implementasi program merupakan serangkaian aktifitas yang sangat kompleks. Implementasi berkaitan dengan akumulasi dan akuisisi sumber daya yang dibutuhkan untuk menggerakkan suatu program. Sumber daya tersebut meliputi personil, perlengkapan, material dan yang terpenting anggaran. Badan-badan yang dipercayakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan harus terlebih dahulu menerjemahkan kebijakan tersebut ke dalam arahan-arahan, peraturan serta desain dan rencana program yang riil. Badan pelaksana yang diberi otoritas sebagai implementator program harus mengatur perencanaan dan aktivitas dengan membentuk uni-unit pelaksana serta rincian kegiatan rutin dengan beban kerjanya. Di dalam penelitian ini yang dimaksud dengan implementator program adalah Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta.

Dari berbagai pengertian dan definisi yang dikemukakan oleh para ahli diatas, dapat disimpulkan beberapa unsur pokok implementasi program, yakni:

- a. Implementasi program ialah rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah kebijakan ditetapkan, yang meliputi pengambilan keputusan, langkah-langkah operasional yang strategis untuk mewujudkan program menjadi kenyataan, di bidang pendidikan dapat disebut dengan layanan pendidikan dalam rangka mencapai sasaran program yang ditetapkan.
- b. Implementasi program memiliki variabel dan faktor-faktor penentu keberhasilan, diantaranya adalah struktur dan organisasi pelaksana, SDM yang ditunjuk (eksekutor), dan tatanan hukum yang berlaku.
- c. Implementasi program juga senantiasa dipengaruhi oleh faktor lingkungan, baik fisik, sosial, budaya dan politik.

### 3. Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Program BOS lahir sebagai efek positif dari peningkatan harga Bahan Bakar Minyak (BMM) pada awal tahun 2005. Program Bantuan Operasional sekolah (BOS) bertujuan untuk membebaskan biaya pendidikan bagi siswa tidak mampu dan meringankan bagi siswa yang lain, agar mereka memperoleh layanan pendidikan dasar yang lebih bermutu sampai tamat belajar dalam rangka penuntasan Wajib Belajar 9

SMP, baik negeri maupun swasta di seluruh Indonesia. Sebagai dasar hukum dari diluncurkannya program BOS ini adalah Undang-Undang No.20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.

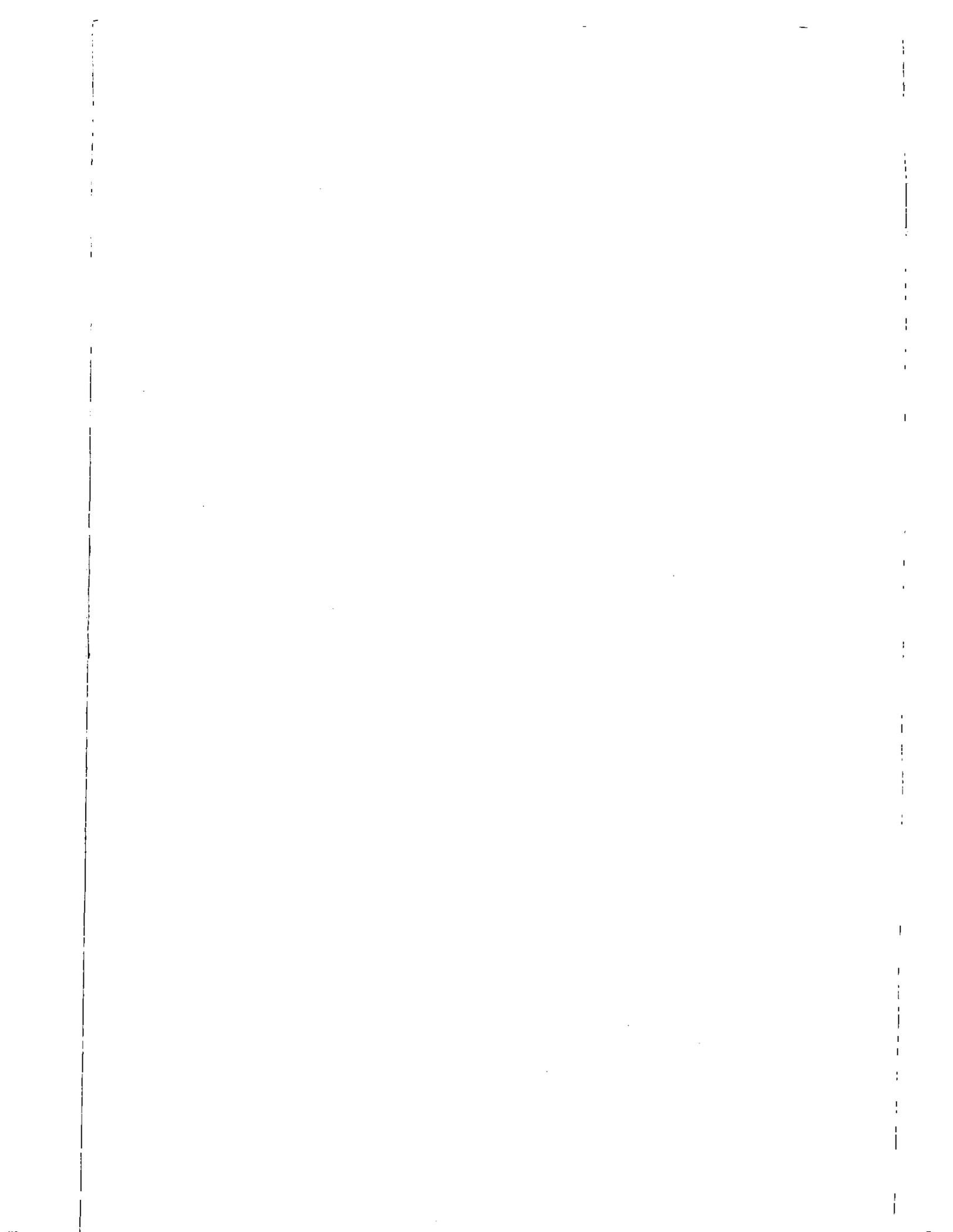
Menurut Budiyan Guru SMP Negeri 77 Jakarta, Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah

“Bantuan operasional sekolah merupakan bantuan pemerintah pusat kepada seluruh siswa SD/MI dan SMP/MTs se-Indonesia baik negeri maupun swasta atas pengurangan subsidi BBM. Bantuan ini diberikan kepada siswa melalui sekolah yang langsung ditransfer ke rekening sekolah masing-masing. Besarnya bantuan Rp 235.000 per siswa per tahun bagi siswa SD/MI dan Rp 324.500 per siswa per tahun untuk siswa SMP/MTs. Bantuan tersebut diharapkan dapat mengurangi atau bahkan menghapus biaya pendidikan yang selama ini dibebankan kepada masyarakat.”<sup>23</sup>

Wakil Kepala Dinas Pendidikan Kota Bandung Oji Marjohi menyatakan bahwa, biaya bantuan operasional sekolah yang dikucurkan pemerintah pusat sebagai kompensasi dari pengurangan subsidi BBM memang belum bisa membebaskan semua murid di jenjang pendidikan dasar dari berbagai biaya.

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) merupakan program bantuan langsung yang sangat populis karena berlaku merata tanpa membedakan variable pembeda antara satu lembaga pendidikan dengan yang lainnya selama ia berperan sebagai penyelenggara Wajar Dikdas 9 Tahun.

<sup>23</sup> Budiyan, Memahami Bantuan Operasional Sekolah, melalui <http://www.kompas.com/kompas->



Hitungannya didasarkan jumlah siswa yang sedang belajar di lembaga pendidikan itu tanpa membedakan yang miskin dari yang kaya.

Sasaran program BOS adalah sekolah setingkat SD dan SMP baik negeri maupun swasta di seluruh Propinsi di Indonesia besar dana BOS yang diterima oleh sekolah/madrasah dihitung berdasarkan jumlah siswa dengan ketentuan :

- SD/MI/SDLB/Salafiyah/sekolah agama non Islam setara SD sebesar Rp. 254.000/siswa/tahun.
- SMP/MTs/SMPLB/Salafiyah/Sekolah agama non Islam setara SMP sebesar Rp. 354.000/siswa/tahun.

Besar dana BOS Buku untuk jenjang SD dan SMP sebesar Rp. 22.000,- hanya satu kali dalam satu tahun.

## **D. Definisi Konseptual**

### **a. Pemerintah Daerah**

Pemerintah Daerah adalah satuan aparat negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan wilayah tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara.

### **b. Dinas Pendidikan**

Dinas Pendidikan adalah bagian dari pemerintah daerah yaitu unsur pelaksana otonomi daerah yang memiliki fungsi penyelenggara pelaksana

kegiatan kewenangan daerah di bidang pendidikan

c. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah keputusan politis dalam rangka mencapai tujuan sosial masyarakat, yang dikerjakan dan tidak dikerjakan oleh pemerintah.

d. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah diterapkan. Dengan kata lain, implementasi merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan dalam aksi kebijakan

e. Implementasi Program

Implementasi program ialah rangkaian kegiatan tindak lanjut setelah kebijakan ditetapkan, yang meliputi pengambilan keputusan, langkah-langkah operasional yang strategis untuk mewujudkan program menjadi kenyataan.

f. Bantuan Operasioanal Sekolah (BOS)

BOS merupakan program pemerintah dalam bidang pendidikan yang bertujuan untuk membebaskan biaya pendidikan bagi siswa tidak mampu dan meringankan bagi siswa yang lain, agar mereka memperoleh layanan pendidikan dasar yang lebih bermutu sampai tamat belajar dalam rangka penuntasan Wajib Belajar 9 Tahun.

## **E. Definisi Operasional**

Menurut Saifudin Anwar, definisi operasional adalah bahasa atau definisi suatu variabel agar tidak terjadi ambiguous yaitu memiliki makna ganda atau tidak memasukkan indikator yang jelas.<sup>24</sup>

Variabel penelitian dalam penelitian ini adalah:

1. Tahap-tahap pelaksanaan program BOS.
  - b. Penargetan, Pendataan dan Alokasi
  - c. Sosialisasi, kegiatan sosialisasi program baik untuk seluruh jajaran pelaksana maupun masyarakat dinilai lemah
  - d. Penyaluran Dana, umumnya penyaluran dana telah dilakukan sesuai dengan alur yang ditetapkan dalam juklak. Kebijakan untuk menyalurkan dana BOS langsung ke rekening sekolah juga dinilai cukup tepat karena pada umumnya berjalan lancar dan dana diterima secara utuh.
  - e. Penyerapan dan Pemanfaatan Dana.
  - f. Pelaporan
  - g. Monitoring, Evaluasi dan Penanganan Pengaduan.
  
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan BOS.
  - a. Organisasi pelaksana, yaitu unit organisasi atau petugas (implementator) yang terlibat dalam program BOS.
  - b. Komunikasi antar organisasi antar pelaksana program BOS.
  - c. Sumber daya pelaksana, yaitu setiap potensi baik berupa dana, fasilitas, tenaga kerja dan jasa yang dikerahkan untuk mengimplementasikan program BOS.
  - d. Sikap pelaksana, yaitu keinginan atau kesepakatan di kalangan pelaksana (implementator) untuk melaksanakan berbagai ketentuan

yang berkaitan implementasi program BOS. Sikap ini termasuk mentaati apa yang seharusnya dikerjakan dan mampu melaksanakan.

- e. Disposisi, yaitu watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis.

## **F. Metode Penelitian**

Dalam penelitian metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu penelitian dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metodologi sebagai tuntunan berfikir yang sistematis agar dapat mempertanggungjawabkan secara ilmiah.

### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini pada dasarnya merupakan penelitian deskriptif.

Metode penelitian deskriptif adalah:

“Penelitian yang tertuju pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang atau memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah, data-data yang dikumpulkan, disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisis.”<sup>25</sup>

### **2. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini berlokasi di Yogyakarta yaitu dengan mengambil studi kasus di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Alasan pemilihan lokasi yaitu penulis tertarik untuk mengetahui kebijakan yang ditempuh oleh Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dalam mengimplementasikan program BOS, yang mana Kota Yogyakarta sendiri merupakan kota pelajar.

### 3. Unit Analisis

Sesuai dengan pokok permasalahan yang ada dan pokok pembahasan ini maka penyusun akan melakukan kegiatan unit analisis pada pihak yang terkait, dalam hal ini penyusun akan mewawancarai instansi yang menjadi sasaran penelitian ini yaitu Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta. Sumber data pendukung diperoleh dari Kepala Sekolah/guru tingkat SD dan SLTP negeri/swasta di Yogyakarta yaitu SD Muhammadiyah Suryowijayan, SD Negeri Patangpuluhan, SMP Muhammadiyah 6 Yogyakarta, dan SMP Negeri 11 Yogyakarta; dan beberapa orang tua wali murid.

### 4. Data dan Sumber Data

Dalam penelitian ini peneliti membutuhkan data-data sebagai berikut:

#### a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung dari sumber data melalui wawancara, penelitian yang dilakukan langsung ke obyek penelitian dengan daftar pertanyaan.

#### b. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh melalui studi pustaka, sebagai landasan teori serta literatur yang berkaitan dengan tema penelitian ini. Data sekunder diperoleh melalui media massa, internet, undang-undang serta dokumen.

### 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan alat pengumpul data yang mendukung

penelitian. Untuk memperoleh data yang relevan digunakan tiga cara

a. Wawancara (Interview)

Pengumpulan data dengan alat wawancara adalah dilakukan dengan mewawancarai subyek penelitian (yaitu mereka para responden atau informan).

Wawancara itu sendiri adalah:

Sebagai suatu proses tanya jawab secara lisan di mana seseorang atau beberapa orang saling berhadap-hadapan secara langsung, merupakan alat pengumpul data atau informasi yang langsung tentang berbagai jenis data sosial yang terpendam maupun manifest.

Wawancara bersifat berpedoman artinya wawancara dituntun oleh sejumlah pertanyaan yang telah disusun terlebih dahulu (interview guide). Dalam wawancara ini pihak yang diwawancarai adalah Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta dan pihak-pihak terkait.

b. Dokumentasi

Merupakan langkah yang ditempuh untuk mengumpulkan data-data melalui dokumen atau catatan yang tersedia di dalam suatu organisasi materi yang diambil.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar.

Dalam jenis penelitian deskriptif kualitatif dilakukan berdasarkan pada

1. ... dalam meneliti dalam menghubungkan fakta, data dan informasi



- Langkah selanjutnya adalah menyusunnya dalam satuan-satuan. Satuan-satuan itu kemudian dikategorikan pada langkah berikutnya.
- Tahap akhir dari analisis data ialah mengadakan pemeriksaan keabsahan data.<sup>27</sup>

Tujuan dari analisis data pada dasarnya adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami. Oleh karena itu guna menjawab perumusan masalah mengenai bagaimana pelaksanaan program BOS Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, maka penulis menggunakan model analisa kualitatif