

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Pendidikan merupakan modal utama bagi kehidupan suatu Negara karena pendidikan merupakan penghasil dari sumber manusia bermutu yang merupakan kunci dari keberhasilan pembangunan setiap negara, sehingga pendidikan mempunyai peranan yang sangat penting. Dalam rangka pencapaian pembangunan manusia seutuhnya seperti yang tersirat dalam Undang-Undang Dasar 1945, untuk menghadapi tantangan pembangunan dibutuhkan sumber daya manusia yang tinggi sehingga dapat memberikan pemikiran-pemikiran mereka demi pencapaian pembangunan nasional, dengan jumlah penduduk Indonesia yang begitu besar dapat menjadi modal bagi pelaksanaan pembangunan nasional. Akan tetapi tanpa didukung dengan kemampuan dan daya guna yang tinggi maka kemakmuran dan kesejahteraan yang dicita-citakan akan sangat susah dicapai. Salah satu yang menjadi penyebab rendahnya daya guna masyarakat adalah rendahnya tingkat pendidikan yang dimiliki oleh masyarakat, padahal pendidikan merupakan pendorong bagi peningkatan dan pengembangan kualitas sumber daya manusia.

Dari awal kemerdekaan bangsa Indonesia yang menjadi salah satu prioritas pembangunan bangsa Indonesia adalah seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 yakni menegakkan kehidupan bangsa dan

mengamanatkan agar pemerintah menyelenggarakan sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa serta ahlak yang mulia. Dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa setiap warga negara Indonesia berhak dan wajib mendapatkan pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayai.

Pada dasarnya pemerintah berkewajiban menyelenggarakan pendidikan bagi seluruh warga negara tanpa membedakan status, ekonomi, agama, suku, dan ras, karena setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk mendapatkan pendidikan dan meningkatkan pendidikan sepanjang hayat.

Manusia sangat membutuhkan pendidikan dalam kehidupannya karena dengan pendidikanlah manusia dapat meningkatkan taraf hidup mereka disegala bidang, manusia dapat meningkatkan taraf hidup dengan berbagai jenis pendidikan antara lain pendidikan formal, non formal, dan informal. Minimal setidaknya setiap warga negara mendapatkan pendidikan mendasar yakni kemampuan membaca, kemampuan menghitung, dan kemampuan mengerti dan memahami bahasa nasional, karena minimal dengan kemampuan tersebutlah warga negara dapat berperan aktif dalam penyelenggaraan kehidupan Negara.

Kesempatan bagi setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan yang seluas-luasnya tidak seharusnya terhenti begitu saja hanya karena faktor tingginya biaya pendidikan yang bagi sebagian besar kalangan dirasakan masih belum terjangkau, tidak bisa diimbangi bahwa masyarakat Indonesia

masih belum seluruhnya memprioritaskan pendidikan dengan salah satu alasannya adalah faktor ekonomi.

Sejak krisis multi dimensional yang terjadi pada akhir tahun 1997 semakin menyebabkan perekonomian negara dan masyarakat Indonesia semakin terpuruk, hal ini makin menyebabkan masyarakat mengesampingkan pendidikan karena mereka lebih mengutamakan kepentingan kebutuhan sehari-hari yang lebih mendesak sehingga banyak terjadi anak putus sekolah. Hal ini semakin diperparah semenjak dikurangnya subsidi bahan bakar minyak pada tahun 2001 yang menyebabkan daya beli masyarakat yang sudah sangat lemah menjadi semakin lemah, hal ini dikhawatirkan semakin menurunkan kemampuan daya beli masyarakat terhadap pendidikan sehingga menyurutkan minat masyarakat terhadap pendidikan yang berdampak pada tingginya angka putus sekolah di Negara ini, tercatat pada tahun 2000/2001 angka putus sekolah tingkat SD/MI sebesar 2,6% sedangkan SMP/MTs sebesar 4,4%<sup>1</sup>. Untuk mengatasi masalah tersebut pemerintah memberikan bea siswa melalui Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BBM) bidang pendidikan yang pada pelaksanaannya lebih dikenal dengan sebutan Bantuan Khusus Murid (BKM).

Guna meminimalkan dampak buruk dari pengurangan subsidi BBM secara drastis yang terjadi pada bulan Maret dan Oktober tahun 2005, maka pemerintah melakukan perubahan dan rancangan konsep pada Program BKM yang akhirnya pada tingkat SD dan SMP dirubah dengan memprogramkan

---

<sup>1</sup> [www.bppenas.go.id/Upload/442/SMEDU\\_BOS\\_DKPS\\_BBM.pdf](http://www.bppenas.go.id/Upload/442/SMEDU_BOS_DKPS_BBM.pdf)

Pemberian Dana Bantuan Operasional Sekolah Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BOS) berbeda dengan BKM yang pada pelaksanaannya bea siswanya diberikan secara langsung kepada siswa miskin yang telah di pilih oleh sekolah sesuai dengan alokasi yang diterima oleh sekolah tersebut, dana BOS diberikan kepada sekolah untuk dikelola sesuai dengan ketentuan pemerintah pusat, besarnya dana untuk setiap sekolah ditetapkan berdasarkan jumlah murid yang dimiliki oleh sekolah, sasaran dari program Bantuan Operasional Sekolah adalah sekolah setara SD dan SMP negeri maupun swasta dan pesantren, salafiah serta sekolah keagamaan non islam dan juga sekolah yang menyelenggarakan program Wajib Belajar 9 Tahun (SD/MI/SDLB/SMP/MTs/SMPLB) dalam rangka membebaskan iuran siswa, khusus bagi sekolah swasta haruslah memiliki ijin oprasional, besarnya dana BOS Rp. 235.000/siswa/tahun bagi sekolah-sekolah setingkat dengan SD dan Rp.324.500/siswa/tahun bagi sekolah-sekolah setingkat dengan SMP dan dana tersebut haruslah dipergunakan bagi kegiatan dan keperluan siswa yang berhubungan dengan kegiatan pendidikan<sup>2</sup>.

Kota Pekalongan adalah sebuah kota yang wilayahnya terbagi menjadi empat kecamatan yakni :

Kecamatan pekalongan timur, pekalongan selatan, pekalongan utara dan pekalongan barat, dalam rencana pembangunan jangka panjang menengah daerah RPJMD tahun 2005-2010 mempunyai misi antara lain<sup>3</sup>:

---

<sup>2</sup> Sosialisasi (BOS) Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BBM) Bidang Pendidikan Tahun 2005.

<sup>3</sup> Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Pekalongan 2005-2010

1. Meningkatkan sarana dan prasara pendidikan guna menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas.
2. Mengupayakan biaya pendidikan yang lebih terjangkau.
3. Meningkatkan kesejahteraan guru.
4. Mendorong perkembangan industri dan meningkatkan usaha-usaha pemasaran serta menjual produk-produk unggulan guna menciptakan lapangan pekerjaan.
5. Peningkatan peran tenaga kerja dan kesejahteraan buruh.
6. Mewujudkan pemerintah Kota Pekalongan yang lebih baik (good governance) bersih dan berwibawa.
7. Mengupayakan pelayanan kesehatan yang bermutu dan terjangkau bagi masyarakat.
8. Memberdayakan UMKM, peningkatan peran BKM untuk menanggulangi kemiskinan.
9. Melibatkan masyarakat secara langsung dalam melaksanakan pembangunan di wilayah kelurahan.

Dalam Agenda Pembangunan Daerah Kota Pekalongan terdapat 13 bidang pembangunan daerah, dan bidang Pendidikan dan Agama adalah urutan pertama dalam Bidang Prioritas Agenda Pembangunan Daerah 2005-2010, hal ini menunjukkan bahwa pemerintah kota pekalongan memprioritaskan Bidang Pendidikan dan Agama dibanding 12 bidang lainnya.

Di kota pekalongan berdasarkan data PDMD kota Pekalongan Tahun

2005-2010 bidang pendidikan dan agama, pada tahun ajaran 2006-2007 terdapat 173 sekolah dasar dan 34 sekolah menengah pertama baik sekolah Negeri maupun sekolah Swasta yang tersebar di 4 (empat) kecamatan (pekalongan timur, pekalongan selatan, pekalongan utara dan pekalongan barat) antara lain sebagai berikut<sup>4</sup>;

1. Tingkat SD

Di tingkat SD jumlah keseluruhannya adalah 173 sekolah, dan terdapat 72 sekolah dasar swasta dan 99 sekolah dasar negeri, 2 SDLB (1 negeri dan 1 swasta) dengan jumlah total siswa adalah 35,742 siswa dan ditingkat ini jumlah angka putus sekolah pada tahun 2004-2005 sebesar 0,31% serta angka kelulusan sebesar 98,32%.

2. Tingkat SMP

Ditingkat SMP dan MTs terdapat 37 sekolah, dengan jumlah 17 SMP Negeri, 9 SMP swasta, 1 SMP LB swasta dan 7 MTs , dengan jumlah total 15,434 siswa. Dan angka putus sekolahnya mencapai 2,54 % dan angka kelulusan siswa sebesar 97,44 %.

Di dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang pendidikan nasional mengamanatkan bahwa setiap warga negara berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar, dan konsekuensi dari amanat Undang-Undang tersebut adalah pemerintah wajib memberikan pelayanan (sarana dan prasarana) pendidikan kepada seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan

dasar (SD/MI dan SMP/MTs)

Di Kota Pekalongan tingkat pendidikan yang diperoleh penduduknya secara garis besar masih relatif rendah, hal ini dapat terlihat dari masih banyaknya penduduk yang berpendidikan SMP kebawah yakni sebanyak 50 %, sementara penduduk yang berpendidikan menengah 25 % dan pendidikan tinggi (diploma dan sarjana) sebanyak 25 %<sup>5</sup>, disini juga terdapat kesenjangan antara masyarakat mampu (kaya) dan masyarakat tidak mampu (miskin) dalam mengakses layanan pendidikan, dimana masyarakat tidak mampu menganggap biaya pendidikan masih terlalu mahal untuk dapat dijangkau oleh mereka dan terkadang mereka menganggap jenjang pendidikan yang tinggi dan biaya yang mahal belum memberikan manfaat yang signifikan atau sebanding dengan pengorbanan dan biaya yang mereka keluarkan, hal ini menyebabkan partisipasi masyarakat yang rendah terhadap pendidikan, serta masyarakat masih tidak menganggap pendidikan sebagai kebutuhan yang harus diprioritaskan dibanding kebutuhan-kebutuhan yang lainnya.

Untuk mengatasi permasalahan seperti inilah Program Bantuan Operasional Sekolah dilaksanakan, dimana dengan dilaksanakannya program BOS diharapkan dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas masyarakat Kota Pekalongan di bidang pendidikan. Diharapkan dengan adanya dana BOS maka biaya pendidikan yang selama ini dirasakan terlalu tinggi oleh masyarakat dapat tertangani dan dapat menekan angka putus sekolah yang

ada di Kota Pekalongan. Oleh karenanya dalam pelaksanaan program ini diharapkan dapat membantu kesuksesan pelaksanaan program wajib belajar 9 tahun, dan diharapkan pula tidak ada lagi siswa tidak mampu yang pada akhirnya putus sekolah dan tidak melanjutkan sekolah hanya karena masalah biaya pendidikan yang tidak dapat mereka penuhi. Karena memang pada dasarnya pemerintah mempunyai kewajiban guna memberikan jaminan pendidikan terhadap masyarakatnya.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Masalah merupakan sebuah keadaan yang mendorong kita untuk membahasnya dan menemukan jawaban sehingga dapat diambil tindakan guna menuntaskan masalah tersebut. Menurut Winarno Surahman, masalah adalah: “setiap kesulitan yang menggerakkan manusia untuk memecahkannya”<sup>6</sup>, masalah harus di rasakan sebagai suatu rintangan yang mesti di lalui dengan jelas apabila akan berjalan terus. Sedangkan menurut Drs. S. Margono masalah<sup>7</sup> ialah kesenjangan antara harapan akan sesuatu yang seharusnya ada (das sollen) dengan kenyataan yang ada (das sein).

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis jabarkan diatas, maka penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dalam upaya penurunan angka putus sekolah pendidikan dasar dikota Pekalongan?

---

<sup>6</sup> Winarno Surahman, *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar Metode Teknik*, Transito, Bandung, 1990

<sup>7</sup> Margono S. *Metodologi Penelitian Pendidikan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1987, hal 54

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan program Bantuan Operasional Sekolah dalam upaya penurunan angka putus sekolah?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Dalam setiap kegiatan yang dilakukan oleh manusia pastinya memiliki suatu tujuan tertentu yang hendak dicapainya, begitu pula dengan sebuah penelitian juga memiliki suatu hasil/tujuan yang hendak dicapai, sehubungan dengan peran program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Pekalongan, maka peneliti ingin mengetahui:

1. Mengetahui tingkat penurunan angka putus sekolah pendidikan dasar di Kota Pekalongan.
2. Mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan program Bantuan Operasional Sekolah.

### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Manfaat adalah suatu kontribusi yang akan di berikan pada berbagai pihak tertentu dari hal apapun. Adapun manfaat yang diharapkan dapat diperoleh/diambil dari penelitian yang berjudul "Implementasi Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Dalam Upaya Penurunan Angka Putus Sekolah Pendidikan Dasar di Kota Pekalongan Tahun 2005/2006" antara lain

1. Dari studi ilmu pemerintahan diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu pemerintahan pada khususnya.
2. Diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi pemerintah Kota Pekalongan pada umumnya dan Dinas Pendidikan pada khususnya dalam upaya penurunan angka putus sekolah tingkat dasar.

## **E. KERANGKA DASAR TEORI**

Kerangka dasar teori merupakan uraian tentang berbagai konsep atau teori yang dibutuhkan dan relevan dengan penelitian sebagai kejelasan titik tolak atau landasan berfikir dalam memecahkan masalah, memuat pokok-pokok pikiran yang menggambarkan dari sudut mana masalah penelitian akan disorot. Adapun yang dimaksud dengan teori adalah serangkaian asumsi, konsep, konstruk, definisi, dan proporsi, untuk menerangkan suatu fenomena secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antara konsep. Sedangkan menurut Koentjoroningrat, teori adalah<sup>8</sup>: “Suatu pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti di satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat” berdasarkan pengertian diatas tentang teori maka kerangka dasar teori dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

---

<sup>8</sup> Koentjoroningrat, *Metode Metode Penelitian Masyarakat*, Jakarta, Gramedia, 1997, hal 0

## **1. Implementasi Kebijakan**

### **1.1. Kebijakan**

Kebijakan adalah sebuah jawaban untuk memecahkan masalah yang ada dan merupakan upaya untuk mengurangi dan mencegah suatu masalah dengan cara tertentu yang berupa tindakan yang terorganisir dan terarah.

Pengertian lain policy dikemukakan oleh beberapa tokoh antara lain<sup>9</sup>:

- a. Laswell, “suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah”.
  - b. Andreson, “serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang mesti diikuti dan dilakukan oleh para pelakunya untuk memecahkan suatu masalah”.
  - c. Carter V. Good, “sebuah pertimbangan yang didasarkan atas suatu nilai dan beberapa penilaian terhadap faktor-faktor yang bersifat situasional, untuk mengoperasikan perencanaan yang bersifat umum dan memberikan bimbingan dalam pengambilan keputusan demi pencapaian tujuan”.
  - d. Bill Jenkins. “sekelompok keputusan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor menyangkut pemulihan tujuan tertentu dimana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya
-

harus berada dalam rentang kesanggupan aktor-aktor ini untuk mewujutkannya”.

Dari beberapa pengertian diatas dapat kita tarik kesimpulan bahwa kebijakan adalah serangkaian pertimbangan dan tindakan yang dilakukan pemerintah guna mencapai sebuah tujuan tertentu.

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah sebuah kebijakan bidang pendidikan yang berasal dari Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM) yang merupakan program pengganti program Bantuan Khusus Murid (BKM), yang tujuan utamanya adalah meringankan dan membebaskan iuran sekolah bagi para siswa yang kurang mampu dan siswa lainnya agar mereka dapat tetap menikmati pelayanan pendidikan minimal sampai pendidikan tingkat dasar dalam rangka mendukung penuntasan program Wajib Belajar 9 Tahun.

Sasaran dari program BOS adalah sekolah setingkat SD dan SMP baik negeri maupun swasta diseluruh Indonesia dan besarnya dana BOS bagi setiap sekolah adalah :

1. Bagi SD/MI/SDLB/ sekolah keagamaan non islam setara SD besarnya dana adalah Rp 235.000,-/siswa/tahun.
2. Bagi SMP/MTs/SMPLB/ sekolah keagamaan non islam setara SMP sebesar Rp 324.000,-/siswa/tahun.

## **1.2. Kebijakan Publik**

Kebijakan publik pada umumnya adalah sebuah jalan mencapai

tujuan bersama yang dicita-citakan, maka dapat dikatakan pula bahwa kebijakan publik adalah seluruh sarana dan prasarana untuk mencapai tujuan tertentu tersebut. Apabila cita-cita bangsa kita seperti yang tercantum dalam alenia ke empat (IV) dalam pembukaan undang-undang dasar 1945 yakni "...mencerdaskan kehidupan bangsa ...” maka dalam hal ini pemerintah membuat sebuah kebijakan yang akan mengantarkan kita ketujuan tersebut.

Bantuan Operasional Sekolah adalah kebijakan yang akan mempercepat dan mendukung penuntasan wajib belajar 9 tahun dengan membantu (masyarakat khususnya warga miskin) meringan kan beban biaya pendidikan, mulai tahun 2001 sampai bulan juli 2005 pemerintah mengalihkan sebagian dari dana subsidi BBM ke sektor pendidikan melalui PKPS-BBM (dalam bentuk BKM), dan mulai bualn juli 2005 PKPS-BBM bidang pendidikan diberikan dalam bentuk dana BOS (untuk sekolah setingkat SD dan SMP). Melalui program ini diharapkan dapat ikut membantu penuntasan program wajib belajar 9 tahun.

### **1.3. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan proses kegiatan antara aktor yang terlibat. Implementasi bukanlah merupakan proses mekanisme dimana sikap aktor akan otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan.

Menurut Abdul Wahab suatu proses implementasi kebijakan

merupakan keseluruhan dari seluruh kegiatan atau tindakan yang dilakukan baik oleh individu maupun pejabat atau kelompok pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan<sup>10</sup>.

Adapun langkah-langkah dalam pelaksanaan kebijakan adalah sebagai berikut :

a. Interpretation

Interpretation artinya berusaha untuk mengerti apa yang dimaksudkan oleh pembentuk kebijakan dan mengetahui betul apa dan bagaimana tujuan akhir harus diwujudkan, karena lingkungan pelaksanaan berbeda dengan lingkungan pembentuk kebijakan maka pelaksana kebijakan harus menempatkan diri sebagai pembuat kebijakan.

b. Organization

Dalam langkah organization dibentuk badan-badan atau unit-unit beserta metode yang diperlukan untuk menyelenggarakan rangkaian kegiatan untuk mencapai tujuan yang terkandung dalam kebijakan tersebut.

c. Application

Application merupakan penerapan segala keputusan dan peraturan-peraturan dengan melakukan kegiatan-kegiatan untuk terealisasikannya tujuan kebijakan tersebut, disini pelaksanaan

---

<sup>10</sup> AL-SAYYED, *Administrative Policy and Planning in Developing Countries*, Dordrecht, 1977

haruslah mengikuti segala ketentuan dan prosedur yang telah ditetapkan dalam program yang telah ditetapkan.

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang paling sulit dilakukan sehingga untuk mewujudkan proses implementasi dengan baik bukanlah pekerjaan yang mudah. Kesulitan implementasi biasanya juga disebabkan adanya perbedaan kepentingan pada masing-masing jenjang pemerintahan.

Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik adalah sebagai berikut<sup>11</sup>:

1. Persetujuan, dukungan dan kepercayaan rakyat
2. Isi dan tujuan kebijaksanaan haruslah dimengerti secara jelas terlebih dahulu. Disini pelaksana kebijakan harus dapat melakukan interpretasi terhadap kebijakan yang tepat
3. Pelaksana harus mempunyai cukup informasi terutama tentang kondisi dan kesadaran masyarakat yang dikenai kebijakan
4. Pembagian pekerjaan yang efektif dalam pelaksanaan. Ini berarti perlu pengorganisasian yang baik
5. Pembagian kekuasaan dan wewenang yang rasional dalam pelaksanaan kebijakan
6. Pemberian tugas dan kewajiban yang memadai dalam pelaksanaan kebijakan.

Apabila dalam pelaksanaan sebuah kebijakan menemui kegagalan (tujuan yang dikehendaki tidak tercapai), maka akan menimbulkan pertanyaan tentang penyebab kegagalan tersebut, pengetahuan tentang penyebab kegagalan tersebut akan dapat memberikan jawaban bagaimana seharusnya kebijakan tersebut dilaksanakan.

Disamping itu, implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks politik serta karakteristik sistem politik atau lingkungan organisasi yang menjadi faktor-faktor pendukung atau penghambat pelaksanaan kebijakan tersebut, jadi isi kebijakan juga sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan

## **E.2. Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS)**

Dalam perkembangan dunia pendidikan di Indonesia yang semakin pesat ternyata masih banyak orang miskin yang memiliki akses terbatas dalam memperoleh pendidikan bermutu, antara lain karena mahalnnya biaya pendidikan yang ada di Indonesia, mungkin mahalnnya biaya pendidikan bagi masyarakat mampu tidaklah menjadi sebuah masalah karena mereka masih bisa menjangkaunya, tetapi hal tersebut tidak berlaku bagi mereka orang-orang miskin.

Pentingnya menjaga agar anak-anak dari keluarga miskin dapat tetap bersekolah dan setidaknya menyelesaikan pendidikan dasar sembilan tahun harus menjadi perhatian dan tanggung jawab berbagai pihak khususnya pemerintah. Dalam hal ini semenjak tahun 1998 telah

dilaksanakan beberapa program yang bertujuan guna meringankan biaya pendidikan khususnya bagi masyarakat miskin yang antara lain: Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) bidang pendidikan, setelah dilakukannya pengurangan subsidi BBM tahun 2001 pemerintah kembali membuat kebijakan yaitu melalui Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BBM) bidang pendidikan yang lebih dikenal dengan nama Bantuan Khusus Murid (BKM), kemudian pada tahun 2005 setelah terjadi pengurangan subsidi BBM secara drastis pemerintah membuat kebijakan baru di bidang pendidikan yaitu program Bantuan Operasional Sekolah (BOS), pada dasarnya program BOS dan BKS mempunyai tujuan yang sama yakni meringankan biaya pendidikan bagi siswa kurang mampu. Tetapi cakupan sasaran program BOS lebih luas karena mencakup pembiayaan sekolah bagi siswa di semua sekolah negeri maupun swasta setingkat SD dan SLTP, besarnya adalah Rp. 235.000,-/siswa/tahun bagi SD/MI/SDLB/Salfiah sedangkan bagi SMP/MTs/SMPLB/Salafiah sebesar Rp. 324.500,-/siswa/tahun yang dipergunakan untuk keperluan dan kegiatan siswa yang berhubungan dengan pendidikan.

Penyaluran dana BOS dilaksanakan oleh Tim PKPS-BBM tingkat Propinsi dimelalui PT Pos atau Bank pemerintah, kemudian dana tersebut akan diambil oleh Tim PKPS-BBM sekolah dan disimpan direkening sekolah masing-masing dan dalam penggunaan dana tersebut guna keperluan kegiatan siswa harus diketahui oleh komite sekolah.

Meskipun ada bantuan BOS tidak dapat menjamin bahwa biaya

pendidikan bagi siswa gratis, karena bagi sekolah yang Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Sekolahnya (PAPBS) lebih besar dari pada dana BOS maka siswa tetap akan di pungut biaya pendidikan guna menutupi anggaran sekolah. Tapi bagi sekolah yang RAPBSnya lebih kecil atau sama dengan dana BOS maka siswa akan di bebaskan dari segala biaya pendidikan.

Tahap-tahap pelaksanaan implementasi BOS adalah sebagai berikut : Memobilisasi lembaga dan SDM yang akan terlibat dalam proses implementasi, Melakukan pendataan dan pemetaan terhadap pihak-pihak yang akan menerima bantuan dana dan siapa saja yang terlibat dalam penyalurannya, serta melakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai tujuan dan fungsi dari program BOS.

Mekanisme Pelaksanaan program terdiri dari: mekanisme alokasi dana BOS, penyaluran dan penggunaan dana BOS serta penggunaan dana BOS, pengawasan dan evaluasi juga dilakukan dalam program BOS kegiatan ini dilakukan untuk pemantauan dan supervisi, pembinaan dan penyelesaian masalah yang terjadi dalam pelaksanaan program BOS, secara umum tujuan kegiatan ini adalah untuk meyakinkan bahwa dana BOS diterima oleh yang berhak dalam jumlah, waktu, cara dan penggunaan yang tepat.

### **E.3. Angka Putus Sekolah**

Putus sekolah adalah keadaan dimana seseorang yang pernah

mendapat pendidikan tetapi tidak dapat menyelesaikan pendidikannya dengan berbagai faktor, dan dalam kamus besar bahasa Indonesia putus sekolah diartikan sebagai keadaan dimana seseorang belum sampai tamat sekolahnya sudah keluar. Angka putus sekolah dapat diartikan sebagai angka/bilangan yang menunjukkan besarnya jumlah orang/anak usia sekolah yang tidak lagi melanjutkan pendidikan.

Diketahui angka putus sekolah di Indonesia pada tahun ajaran 2000/2001 angka putus sekolah tingkat SD/MI sebesar 2,6% dan di tingkat SMP/MTs sebesar 4,4%<sup>12</sup>. Pada tahun 2004 angka putus sekolah di Indonesia telah mencapai 650.000 siswa ditingkat SD/MI dan 100.000 siswa di tingkat SMP/MTs adapun angka tidak melanjutkan dari tingkat SD/MI ke tingkat SMP/MTs mencapai 500.000<sup>13</sup>.

Angka putus sekolah di Kota Pekalongan tahun ajaran 2004/2005 tingkat SD mencapai 0,31% sedangkan tingkat SMP 2,54% dan pada tahun ajaran 2005/2006 semenjak adanya program BOS angka putus sekolah di Kota Pekalongan mengalami penurunan yakni ditingkat SD 0,20% sedang ditingkat SMP 1,13%<sup>14</sup>.

Putus sekolah bisa disebabkan oleh beberapa faktor yakni antara lain karena keadaan ekonomi, perilaku siswa itu sendiri (kenakalan), faktor daya tarik untuk bekerja, faktor sarana dan prasarana sekolah, maupun faktor kesadaran orang tua maupun tradisi. Maka diperlukan penanganan

---

12 [www.bappenas.go.id/.../&view=8/IndonesiaMDG\\_BI\\_Goal2.pdf](http://www.bappenas.go.id/.../&view=8/IndonesiaMDG_BI_Goal2.pdf)

<sup>13</sup> *ibid*

<sup>14</sup> RPMJ Kota Pekalongan Tahun 2005-2010

yang serius dan peran serta dari berbagai pihak guna mengatasi masalah putus sekolah yang ada di Indonesia.

#### **E.4. Pendidikan Dasar**

Pendidikan merupakan kebutuhan mutlak yang harus dipenuhi sepanjang hayat bagi umat manusia, karena tanpa pendidikan maka akan mustahil manusia dapat maju dan berkembang sehingga menuju ke kehidupan yang sejahtera dan bahagia menurut konsep mereka masing-masing. Untuk memajukan kehidupan merekalah maka pendidikan menjadi sarana utama yang perlu dikelola secara sistematis.

Pendidikan dapat diartikan sebagai suatu usaha manusia secara sadar untuk meningkatkan kemampuannya, guna kehidupan yang lebih baik sehingga terbentuk sikap etis, kreatif, serta rasional dan akan berjalan terus menerus sepanjang kehidupan mereka.

Proses pendidikan berjalan sepanjang waktu dan mempunyai bentuk, sifat serta fungsi yang berbeda-beda, cara memperolehnya pun berbeda-beda dapat dari lembaga formal maupun informal.

Pengertian pendidikan menurut beberapa tokoh :

##### **1. Ki Hajar Dewantara**

“Pendidikan umumnya berarti daya upaya untuk memajukan bertumbuhnya budi pekerti (kekuatan batin, karakter), pikiran (intelekt), dan tubuh anak”.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Eviand, Ihsan. *Dasar-Dasar Kependidikan*. Bandung: Citra, 1997. Hal 5

## 2. Crow and Crow

“Pendidikan adalah proses yang berisi berbagai macam kegiatan yang cocok bagi individu untuk kehidupan sosialnya dan membantu meneruskan adat dan budaya serta kelembagaan sosial dari generasi ke generasi”<sup>16</sup>

## 3. Mashuri

“Pendidikan adalah usaha yang dilakukan dengan jalan sadar demi pembinaan pribadi, dan mengembangkan kemampuan manusia Indonesia, jasmani maupun rohani di dalam keluarga, sekolah, masyarakat dalam rangka pembangunan persatuan bangsa Indonesia masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila”<sup>17</sup>

Dalam kehidupan sehari-hari orang tua tidak sepenuhnya mampu memberikan pendidikan menyangkut berbagai bidang keilmuan, sehingga pada akhirnya pendidikan tersebut diserahkan kepada ahlinya yaitu para guru yang ada di lembaga pendidikan formal (sekolah), guru dalam lembaga formal adalah orang dewasa yang mendapat kepercayaan dari pemerintah untuk menjalankan tugas-tugasnya tersebut.

Dalam pendidikan (formal) sekolah pada umumnya menggunakan jenjang pendidikan yang berkelanjutan, yang pemilihannya didasarkan pada perkembangan anak didik yang ada, dan disesuaikan pada tingkat kerumitan bahan pengajaran dan cara penyajian bahan pengajaran.

---

<sup>16</sup> *Ibid*

<sup>17</sup> Mashuri, *Kebudayaan dan Lembaga Pendidikan*, Departemen P dan K, 1972, hal 15

Jenjang pendidikan sekolah terdiri dari tiga jenjang yakni, pendidikan dasar, pendidikan menengah, pendidikan tinggi. Dalam konteks pendidikan nasional jenis pendidikan terbagi menjadi menjadi tiga yaitu:

#### 1. Pendidikan formal

Menurut Dr. Hadari Nawawi dalam bukunya *Administrasi Pendidikan*, “pendidikan formal adalah usaha pendidikan yang diselenggarakan secara sengaja, berencana, terarah, dan sistematis melalui lembaga pendidikan yang disebut sekolah”<sup>18</sup>.

Sedangkan menurut Noeng Muhajir “pendidikan formal adalah pendidikan yang terstruktur mengenai umur, waktu dan urutan. Pendidikan formal mempunyai kurikulum standar akademi serta sistem upah yang relative netral”.

Dari uraian diatas dapat diartikan bahwa pendidikan formal adalah pendidikan yang sengaja diselenggarakan dan terstruktur secara jelas, memiliki aturan pelaksanaan yang jelas, serta jenjang berdasarkan kriteria tertentu.

#### 2. Pendidikan non formal

Pendidikan non formal adalah suatu bentuk pendidikan yang diselenggarakan dengan sengaja, tertib, terarah dan berencana diluar kegiatan persekolahan. Pendidikan ini bersifat fungsional dan praktis, serta pendekatannya lebih fleksibel

Menurut Dr. Hadari Nawawi, “pendidikan non formal adalah

---

<sup>18</sup> Ebad Ikhsan, *Dasar-Dasar Kependidikan Binaka Cinta*, Jakarta, 1997, hal 77

pendidikan yang diselenggarakan secara sengaja dan berencana tetapi tidak sistematis diluar lingkungan keluarga dan sekolah”<sup>19</sup>.

### 3. Pendidikan Informal

Pendidikan Informal adalah suatu pendidikan yang di dapat oleh masyarakat bukan dari lembaga pendidikan melainkan dari pengalaman sehari-hari secara sadar maupun tidak sadar, dimana pendidikan tersebut sifatnya tidak teratur dan tidak sistematis, sejak seseorang lahir sampai orang tersebut meninggal. Pendidikan non formal bisa di dapat dari dalam keluarga, tetangga, pekerjaan, pergaulan sehari-hari. Walau demikian pendidikan Informal mempunyai pengaruh yang besar bagi kehidupan setiap orang.

Menurut Dr. Hadari Nawawi “pendidikan informal adalah usaha pendidikan yang diselenggarakan secara sengaja, tetapi tidak berencana, dan tidak sistematis diluar lingkungan keluarga”<sup>20</sup>.

Pendidikan dasar merupakan landasan utama bagi peserta didik guna melanjutkan ke jenjang berikutnya, karena di sekolah dasar para peserta didik akan mendapatkan pendidikan dan ketrampilan mendasar yang diperlukan untuk hidup dalam sebuah masyarakat, serta tentang berbagai ilmu yang nantinya akan dilanjutkan di sekolah menengah

Pada prinsipnya pendidikan dasar merupakan pendidikan yang memberikan bekal dasar bagi perkembangan kehidupan, baik untuk pribadi maupun untuk masyarakat. Pendidikan dasar dapat berupa pendidikan sekolah maupun pendidikan luar sekolah.

Dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 28 Tahun 1990 pasal 1 sebagai pelaksana dari UU No. 2 Tahun 1989 disebutkan: “pendidikan umum yang lamanya sembilan tahun diselenggarakan selama enam tahun di Sekolah Dasar dan tiga tahun di Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama atau satuan pendidikan yang sederajat”.

Sedangkan ciri-ciri pendidikan dasar adalah:

1. Pendidikan dasar merupakan pendidikan umum yang berarti pendidikan minimum yang berlaku untuk semua warga tanpa terkecuali.
2. Pendidikan dasar dilakukan di jalur sekolah dan diluar sekolah pada berbagai jenis dan satuan pendidikan.
3. Pendidikan dasar berlangsung 9 tahun yaitu, 6 tahun di SD, dan 3 tahun di SLTP atau sederajat.
4. Lulusan pendidikan dasar adalah setara lulusan SD pendidikan jalur sekolah maupun luar sekolah beserta wahananya sehingga memberikan keleluasaan gerak bagi peserta didiknya.

Tujuan pokok dari pendidikan dasar menurut Collier Houston, schematz dan wals adalah sebagai berikut:<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Indro Dikti Sidi: *Memilih Masyarakat Belajar Menanggapi Pendidikan Dasar Pendidikan*, Jakarta

1. Mempersiapkan anak didik yang bermoral
2. Membantu murid mengembangkan segi intelektual dan mentalnya
3. Membantu pertumbuhan murid sebagai individu yang mandiri
4. Membantu murid sebagai makhluk sosial
5. Membantu murid belajar hidup dengan perubahan-perubahan
6. Membantu murid meningkatkan kreativitas.

## **F. DEFINISI KONSEPSIONAL**

Definisi konseptual adalah penjelasan atas batasan-batasan antara konsep satu dengan konsep lain yang dipergunakan dalam sebuah penelitian agar dalam penelitian tidak terjadi kesalah pahaman terhadap pengertian atau batasan-batasan istilah yang ada dalam pokok masalah penelitian. Definisi konsep dipergunakan untuk menjelaskan makna kata-kata yang tertera dalam judul, adapun batasan konseptual dari penelitian ini antara lain:

### **1. Implementasi Kebijakan**

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

## 2. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau orientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan publik

## 3. Bantuan Operasional Sekolah

Bantuan Operasional Sekolah adalah bantuan dana yang berasal dari Program Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM), serta merupakan program pengganti dari program Bantuan Khusus Murid (BKM) yang disalurkan ke semua sekolah baik negeri maupun swasta.

## 4. Angka putus sekolah

Angka putus sekolah adalah jumlah siswa/anak usia sekolah yang tidak mendapat pendidikan ataupun tidak lagi mendapat pendidikan formal karena faktor-faktor tertentu.

## 5. Pendidikan

Pendidikan adalah usaha sadar manusia untuk mengembangkan kepribadian dan kemampuan di dalam maupun diluar sekolah.

## 6. Pendidikan Dasar

Pendidikan dasar adalah pendidikan yang memberikan pengetahuan dan ketrampilan, menumbuhkan sikap dasar yang diperlukan dalam masyarakat, serta mempersiapkan peserta didik untuk mengikuti pendidikan lanjutan yang dilaksanakan 6 tahun di sekolah dasar dan 3 tahun di sekolah lanjutan

## **G. DEFINISI OPERASIONAL**

Definisi operasional menurut Masri Singaribu dan Sofyan Effendi 1985:46 adalah sebagai berikut: adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel atau dengan kata lain definisi operasional adalah semacam petunjuk bagaimana cara mengukur sebuah variabel.

Sedangkan menurut Syaifudin Anwar:

”Definisi operasional adalah bahasa atau definisi suatu variabel agar tidak terjadi ambiguitas yaitu memiliki makna ganda atau tidak memasukkan indikatornya yang jelas”.

1. Implementasi program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di kota Pekalongan.
  - a) Pendataan terhadap sasaran program
  - b) Sosialisasi terhadap masyarakat terkait
2. Mekanisme pelaksanaan BOS.
  - a) Mekanisme penyaluran dana BOS dan penggunaannya
  - b) Besar dan penggunaan dana BOS untuk masing-masing sekolah
  - c) Pengawasan dan evaluasi pelaksanaan
3. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan BOS.
  - a) Sikap pelaksana program
  - b) Kondisi sasaran program yang meliputi: jumlah sekolah sasaran dan jumlah siswa yang menjadi sasaran.
  - c) Struktur organisasi yang meliputi: koordinasi dan wewenang

#### 4. Tingkat putus sekolah

- a) Tingkat putus sekolah di Kota Pekalongan sebelum program BOS
- b) Tingkat putus sekolah di Kota Pekalongan setelah program BOS
- c) Kontribusi BOS terhadap penurunan angka putus sekolah.

## **H. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian merupakan cara yang ditempuh untuk melaksanakan penelitian dengan taraf pengetahuan ilmiah yang digunakan untuk menyimpulkan fakta-fakta atau arsip-arsip untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah.

Adapun dalam hal ini metode penelitian meliputi:

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan peneliti adalah deskriptif kualitatif, penelitian deskriptif kualitatif adalah metode penelitian dimana peneliti meneliti sekelompok manusia, suatu obyek, suatu kondisi dalam sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan penelitian deskriptif kualitatif adalah untuk membuat deskriptif, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki dengan ciri-ciri

- a. Berusaha untuk mengembangkan konsep dan menghimpun fakta dengan cara menggambarkan atau melukiskan keadaan obyek atau subyek penelitian.
- b. Data yang dikumpulkan disusun, dianalisis, dan digambarkan dalam bentuk tulisan<sup>22</sup>.

## **2. Unit Analisa**

Unit analisa data adalah satuan terkecil yang merupakan obyek nyata yang akan diteliti sesuai dengan permasalahan yang ada dan pokok pembahasan masalah dalam penelitian. Unit analisa data berisi penegasan tentang unit atau kesatuan yang menjadi subyek atau obyek penelitian. Dalam kegiatan penyusunan unit analisa data ini unit analisisnya adalah pihak-pihak yang mempunyai relevansi dengan pembahasan untuk dijadikan sumber data yang diperlukan. Berdasarkan substansi tersebut maka Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Kota Pekalongan akan diminta informasinya untuk dijadikan sebagai basis data, selain itu peneliti akan menganbil sampel 1 sekolah negeri, 1 sekolah swasta setara SD dan 1 sekolah negeri, 1 sekolah swasta setingkat SMP, jumlah tersebut diambil karena dianggap telah cukup mewakili obyek yang akan diteliti, hal lain yang menjadi pertimbangan adalah keterbatasan waktu yang dimiliki peneliti. Diharapkan sample tersebut dapat mewakili obyek penelitian yakni sekolah negeri dan sekolah swasta setingkat SD dan SMP yang menerima dana BOS.

### **3. Jenis Data**

Data merupakan informasi mengenai keberadaan konsep penelitian yang kita peroleh dari unit analisis yang dijadikan sebagai sarana verifikasi empiris dalam kegiatan penelitian, adapun jenis-jenis data yang dipergunakan adalah

#### **a. Data Primer**

Data primer adalah segala informasi atau hal-hal yang berkaitan dengan konsep penelitian yang kita peroleh secara langsung dari unit analisis yang dijadikan sebagai obyek penelitian. Data primer dalam penelitian ini adalah yang diperoleh dari keterangan dan penjelasan Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Kota Pekalongan dan sekolah-sekolah yang dijadikan sampel.

#### **b. Data Sekunder**

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

### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa teknik pengumpulan data dengan tujuan agar data-data yang dikumpulkan lebih

relevan dengan permasalahan yang diteliti, guna mendapatkan data primer peneliti menggunakan teknik wawancara dan observasi, seta guna memperoleh data sekunder digunakan teknik dokumentasi. Adapun teknik pengumpulan data-data adalah sebagai berikut:

a. Wawancara (interview)

Merupakan usaha pengumpulan informasi dengan mengajukan sejumlah pertanyaan secara lisan, untuk dijawab secara lisan pula<sup>23</sup>.

Teknik ini digunakan dengan tujuan untuk mendapatkan informasi ataupun keterangan yang lebih jelas dan akurat tentang berbagai aspek yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Dokumentasi

Merupakan cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis, terutama berbentuk arsip-arsip dan juga termasuk juga buku-buku tentang pendapat, teori, dalil/hukum-hukum dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penyelidikan<sup>24</sup>.

## 5. Teknik Analisa Data

Teknik yang digunakan adalah analisis kualitatif, dimana data yang diperoleh diklarifikasikan dan digambarkan dengan kata-kata atau kalimat menurut kategori guna memperoleh kesimpulan. Selanjutnya gejala yang ada dianalisis menggunakan makna yang bersifat menyeluruh. Dalam analisis kualitatif data yang diperoleh berupa kata-kata, gambaran dan bukan angka-angka, sehingga dalam hasil laporan penelitian berisi

---

kutipan-kutipan data, data-data tersebut diperoleh dari hasil wawancara, catatan laporan, dokumentasi pribadi, dokumen resmi dan sebagainya.

Menurut Winarno Surachmad, penelitian deskriptif yang bersifat kualitatif adalah memutuskan dan menafsirkan data yang ada, misalnya tentang situasi yang dialami, suatu hubungan kegiatan, pandangan sikap yang nampak atau tentang proses yang sedang bekerja, kelainan yang sedang muncul, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Winarno Surachmad, *Dasar-Dasar Teknik Research*, Transito, Bandung, 1978, hal 26