

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pendidikan adalah salah satu elemen yang sangat penting dan mendasar bagi setiap orang. Baik dari masyarakat kecil maupun masyarakat menengah ke atas. Semua orang sangat membutuhkan pendidikan hal ini karena pendidikan merupakan salah satu syarat mutlak yang harus dimiliki oleh setiap orang atau masyarakat dalam menghadapi era-globalisasi seperti sekarang ini.

Pendidikan akan menciptakan sumber daya manusia yang handal yang memiliki skill dan kemampuan. Hal inilah yang nantinya akan menjadi bekal seseorang dalam menghadapi dunia kerja. Pendidikan yang baik akan menciptakan sumber daya manusia yang handal dan sesuai dengan apa yang dibutuhkan atau diharapkan.

Pendidikan di Indonesia sekarang ini menjadi sesuatu yang sangat mahal dan tidak semua masyarakat Indonesia bisa mendapatkannya. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen ke empat pada pasal 31 ayat 2 mengamanatkan bahwa setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.

Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Pasal 34 ayat 2 menyebutkan pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, sedangkan dalam ayat 3

menyebutkan bahwa wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Konsekuensi dari amanat undang-undang adalah pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan pendidikan bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar (SD dan SMP) serta satuan pendidikan lain yang sederajat.¹

Adanya program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) merupakan salah satu kebijakan pemerintah untuk menjalankan amanat Undang-Undang Dasar pasal 31 ayat 2 tersebut serta merupakan konsekuensi dari kebijakan kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) pada tahun 2005. Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) telah berperan secara signifikan dalam percepatan pencapaian program wajib belajar 9 tahun.

Dari tahun 2005 sampai tahun 2010 penyaluran dananya menggunakan sekma APBN yang mana dana itu disalurkan dari Pusat kemudian ke provinsi kemudian ke sekolah masing-masing.

Mulai tahun 2011 dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) mengalami perubahan mekanisme penyaluran dana dari dana perimbangan yang dilakukan melalui mekanisme transfer ke daerah dalam bentuk dana penyesuaian untuk Bantuan Operasional Sekolah sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 10 Tahun 2010 tentang APBN 2011.

Pada tahun 2011 ini mekanisme penyaluran dananya lebih desentralistik, dimana penyaluran dananya melalui Kas Umum Negara kemudian langsung

¹ Kementerian Pendidikan Nasional, *Petunjuk teknis penggunaan dana bantuan Operasional Sekolah (BOS) tahun anggaran 2011*, Jakarta, 2011 hal 1

ke Kas Umum Daerah dan kemudian ke sekolah masing-masing. Tidak lagi melewati Provinsi. Adanya regulasi yang semakin desentralisasi dalam penyaluran dana bertujuan untuk membuat program BOS ini menjadi lebih baik lagi. Hal ini karna dengan adanya desentralisasi yang terjadi dalam penyaluran dana diharapkan dapat menghindari terjadinya penyelewengan di lapangan dan dana BOS untuk sekolah semakin lancar .

Meskipun kadang kala desentralisasi yang terjadi dalam penyaluran dana bisa menimbulkan masalah karena pengawasan yang kurang dari pusat dan bisa menciptakan peluang penyelewengan. Namun untuk regulasi penyaluran dana BOS ini pemerintah lebih memperketat pengawasan sebagai mana yang dituangkan dalam petunjuk teknis program BOS agar nantinya tidak menimbulkan masalah.

Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) bertujuan untuk membantu meringankan biaya pendidikan yang harus ditanggung oleh orang tua murid. Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) akan sangat membantu masyarakat apabila implementasinya sesuai dengan aturan yang berlaku dan tepat sasaran. Namun kenyataannya masih ada sekolah yang melakukan penyelewengan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) ini. Untuk itu diperlukan transparansi dalam implementasi program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) agar semua pihak mengetahuinya.

Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) ini juga telah dilakukan di Kota Batam. Pada program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) tahun 2011 ini, di Kota Batam penyaluran dananya tidak seperti tahun-tahun sebelumnya

dimana tidak adanya perbedaan antara sekolah negeri dan swasta, namun pada tahun ini terjadi perbedaan bentuk dana antara sekolah negeri dan sekolah swasta. Dimana sekolah negeri mendapatkan penyaluran dana berupa dana langsung sedangkan sekolah swasta mendapatkan dana dalam bentuk hibah. Meskipun penyimpangan dalam pelaksanaan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Kota Batam ini belum didapati kabar tidak sedapnya, tapi patut diketahui kondisi sesungguhnya mengenai implementasi program Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Terlebih Kota Batam sebagai kota industri yang sedang berkembang sangat membutuhkan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas untuk menjalankan roda perekonomiannya. Dibutuhkan pendidikan yang baik agar terciptanya sumber daya manusia (SDM) yang handal yang memiliki skill dan kemampuan. Dengan adanya program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) ini diharapkan bisa membantu masyarakat dalam meringankan biaya pendidikan yang mahal dan nantinya bisa menghasilkan sumber daya manusia (SDM) yang bisa menggerakkan perekonomian Kota Batam.

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 Batam Pada Tahun 2011.

B. Rumusan masalah

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

1. Bagaimana implementasi program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Dinas Pendidikan Kota Batam tahun 2011?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Dinas Pendidikan Kota Batam tahun 2011?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana implementasi program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Dinas Pendidikan Kota Batam tahun 2011.
2. Untuk mengetahui faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Dinas Pendidikan Kota Batam tahun 2011.

D. Manfaat Penelitian

1. Untuk memberikan masukan kepada pihak-pihak yang terkait dan berwenang dalam melaksanakan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Dinas Pendidikan Kota Batam pada tahun 2011.
2. Penelitian ini diharapkan dapat menambah referensi, pengetahuan (*knowledge*), dan informasi terkait dengan penelitian/kajian pemerintahan daerah khususnya yang terkait dengan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Dinas Pendidikan Kota Batam pada tahun 2011.
3. Memberikan sumbangan keilmuan khususnya untuk ilmu pemerintahan yang terkait dengan perkembangan keilmuan tentang kebijakan ataupun tentang manajemen organisasi.

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang digunakan dalam melakukan suatu penelitian sehingga penelitian yang dilakukan menjadi jelas, sistematis dan ilmiah. Disini penulis memaparkan definisi lain dari teori para ahli disertai pula definisi dari pemerintah daerah, implementasi kebijakan dan Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Kerangka dasar teori ini digunakan untuk lebih menjelaskan permasalahan yang ada sehingga menjadi lebih jelas dengan kerangka dasar pemikiran yang benar.

Adapun definisi teori menurut koentjoroningrat:

“Teori merupakan pernyataan mengenai sebab akibat atau mengenai adanya suatu hubungan positif antar gejala-gejala yang diteliti di satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.”²

1. Pemerintah Daerah

Menurut Undang-Undang No 32 tahun 2004 pada Bab I Ketentuan Umum pasal 1 menyebutkan pengertian dari Pemerintah daerah yaitu “Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”

Menurut The Liang Gie yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk

² Koentjoroningrat, *Metode-metode Penelitian Sosial*, PT.Gramedia, Jakarta, 1997, hal 9

yang mendiami suatu daerah.³ Dalam menjalankan pemerintahan secara luas pemerintahan berpegang kepada 2 asas yaitu:⁴

a) Asas Keahlian (Asas Fungsional)

Yang dimaksud dengan asas keahlian atau asas fungsional adalah suatu asas yang menghendaki tiap urutan kepentingan umum diserahkan kepada para ahli untuk diselenggarakan secara fungsional, dan hal ini terdapat pada susunan pemerintahan pusat, yaitu di departemen-departemen.

b) Asas Kedaerahan

Dengan berkembangnya tugas-tugas serta kepentingan-kepentingan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat, maka demi kebaikan serta kelancaran jalannya pemerintahan, di samping asas di atas juga berpegang pada asas kedaerahan dimana asas ini ditempuh dengan sistem dekonsentrasi dan desentralisasi.

Pemerintah daerah mempunyai fungsi:⁵

- a. Pengoordinasian perumusan kebijakan pemerintah daerah yang telah ditetapkan bersama DPRD
- b. Penyelenggaraan administrasi pemerintah di daerah
- c. Pengelolaan sumber daya, keuangan, sarana dan prasarana yang dimiliki daerah

³ The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Negara Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1976, hal 44

⁴ Y.W. Sunundhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintah di Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal 14-15

⁵ Putri, Sarah Inneke, Skripsi: *Implementasi Program Penyelenggaraan Pendaftaran KTP dengan Sistem Informasi Administrasi Kependudukan Offline 2007*, Jurusan ilmu pemerintahan, FISIPOL UMY, Yogyakarta, 2007, hal 9

d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan pemerintah pusat.

Pembagian daerah menurut undang-undang No. 32 Tahun 2004 pasal 2 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 dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

Dinas daerah sebagai bagian dari pemerintah daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul sekretaris daerah. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah.

Pada skripsi peneliti ini, dinas yang berkaitan dengan pokok permasalahan adalah Dinas Pendidikan Kota Batam. Dinas Pendidikan mempunyai fungsi sebagai penyelenggara dan pelaksana sebagian kewenangan daerah di bidang pendidikan.

2. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah suatu pelaksanaan kebijakan yang dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Van Meter dan Van Horn, "Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu/pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada terciptanya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan."⁶

Menurut A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier, "Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat nyata pada masyarakat atau kejadian."⁷

Menurut Riant Nugroho D "Cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya tidak lebih dan tidak kurang".⁸

Dari ketiga definisi di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan ataupun tidak diharapkan.

⁶ Solichin, Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hal 65

⁷ *Ibid* hal 65

⁸ Riant Nugroho D. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. PT Elex Media Komputindo. Jakarta. 2003. hal 158

b. Pendekatan dalam Implementasi Kebijakan

Ada beberapa pendekatan dalam implementasi kebijakan yaitu:⁹

1. Pendekatan Struktural (*Struktural Approaches*)

Pendekatan ini berpusat pada keyakinan bahwa struktur organisasi tertentu hanya cocok pada tipe tugas dan lingkungan yang tertentu pula. Untuk menyederhanakan dan memperjelas tersebut perlu dibedakan antara:

a. Perencanaan mengenai perubahan (*planning of change*)

Mengandung arti bahwa perubahan ditimbulkan dari dalam organisasi atau sepenuhnya berada di bawah kendali organisasi, baik arah, laju, maupun waktunya. Disini implementasi dipandang semata-mata sebagai persoalan teknis atau persoalan manajerial.

b. Perencanaan untuk melakukan perubahan

Berlangsung apabila perubahan itu dipaksakan dari luar/oleh faktor eksternal (oleh organisasi lain atau oleh kekuatan-kekuatan lingkungan) atau jika proses perubahan itu sulit untuk diramalkan, dikontrol atau dibendung. Implementasi akan membutuhkan pendekatan yang lebih.

2. Pendekatan Prosedural dan Manajerial (*Procedural and Managerial Approaches*)

⁹ Solichin, Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hal 110

1. Harus ada perjenjangan tujuan, sehingga seorang manajer dapat melihat bagaimana tujuan pribadinya, jika dapat dicapai akan menunjang terhadap tujuan organisasi.
2. Proses mencapai tujuan haruslah bersifat interaktif, yakni didasarkan pada musyawarah dan atas persetujuan bersama. Jika hanya sebatas disodorkan pada MBO berarti system tersebut bukan MBO.
3. Harus ada system penilaian atas prestasi yang mencakup suatu kombinasi monitoring kemampuan diri manajemen dan pengawasan melekat dan evaluasi bersama terhadap kemajuan oleh tiap manajer dan atasan mereka.
4. Pendekatan Politik (*Political Approaches*)

Pendekatan ini beranggapan bahwa keberhasilan suatu kebijakan akan tergantung pada kesediaan dan kemampuan kelompok yang dominan atau berpengaruh untuk memaksakan kehendaknya. Apabila kelompok dominan itu tidak ada, implementasi kebijakan yang dikehendaki mungkin hanya akan dicapai melalui suatu proses panjang yang bersifat inkremental dan saling pengertian antara mereka yang terlibat. Dalam situasi tertentu distribusi kekuasaan dapat menimbulkan kemacetan pada saat implementasi kebijakan walaupun kebijakan tersebut telah disyahkan.

c. Faktor yang mempengaruhi Implementasi kebijakan

Dalam proses implementasi kebijakan terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor tersebut adalah:¹⁰

a) Isi atau content kebijakan

Kebijakan yang baik dari sisi content setidaknya mempunyai sifat-sifat sebagai berikut: jelas, tidak distorsif, didukung oleh dasar teori yang teruji, mudah dikomunikasikan ke kelompok target, didukung oleh sumberdaya baik manusia maupun finansial yang baik.

b) Implementator dan kelompok target.

Pelaksanaan implementasi kebijakan tergantung pada badan pelaksana kebijakan (*implementator*) dan kelompok target (*target groups*). Implementator harus mempunyai kapabilitas, kompetensi, komitmen dan konsistensi untuk melaksanakan sebuah kebijakan sesuai dengan arahan dari penentu kebijakan (*policy makers*), selain itu, kelompok target yang terdidik dan relatif homogen akan lebih mudah menerima sebuah kebijakan daripada kelompok yang tertutup, tradisional dan heterogen. Lebih lanjut, kelompok target yang merupakan bagian besar dari populasi juga akan lebih mempersulit keberhasilan implementasi kebijakan.

¹⁰ Sumber dari <http://hykurniawan.wordpress.com/2009/07/30/faktor-faktor-yang-mempengaruhi-keberhasilan-implementasi-kebijakan/> di akses pada tanggal 20 september 2011

c) Lingkungan

Keadaan sosial-ekonomi, politik, dukungan publik maupun kultur populasi tempat sebuah kebijakan diimplementasikan juga akan mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik. Kondisi sosial-ekonomi sebuah masyarakat yang maju, sistem politik yang stabil dan demokratis, dukungan baik dari konstituen maupun elit penguasa dan budaya keseharian masyarakat yang mendukung akan mempermudah implementasi sebuah kebijakan.

Implementasi suatu kebijakan akan berhasil dan berjalan maksimal apabila memperhatikan faktor-faktor tersebut dengan baik yaitu: isi atau konten kebijakan, implementator dan kelompok target dan Lingkungan. Jadi semua pihak harus mengetahui apa saja yang harus dilakukan untuk menghasilkan keberhasilan implementasi kebijakan.

d. Sumber-sumber kegagalan Implementasi Kebijakan

Suatu kebijakan negara sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Hogwood dan Gunn membagi pengertian kegagalan kebijakan ke dalam dua kategori yaitu:¹¹

1. *Non Implementation* (tidak terimplementasikan)

Mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai rencana. Hal ini dikarenakan pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau bekerjasama atau mereka telah bekerja

¹¹ Solichin, Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1997, hal 62

secara tidak teratur, bekerja setengah hari, atau kemungkinan permasalahan yang dihadapi di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga hambatan yang ada tidak sanggup untuk mereka tanggulangi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar untuk dipenuhi.

2. *Unsuccessful Implementation* (implementasi yang tidak berhasil)

Implementasi yang tidak berhasil biasanya terjadi apabila suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan sehingga kebijakan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh faktor-faktor berikut:

- a. Pelaksanaannya jelek (*Bad execution*)
- b. Kebijakannya sendiri memang jelek (*Bad policy*)
- c. Kebijakan itu bernasib jelek (*Bad luck*)
- d. Kebijakan itu tidak diungkapkan secara terbuka karena kebijakan tersebut dibuat secara sembrono, tidak didukung informasi yang memadai, alasan yang keliru dan harapan yang tidak realistis.

e. Model Implementasi Kebijakan

Pada prinsipnya terdapat beberapa model implementasi kebijakan yaitu:¹²

¹² Ibid hal 165

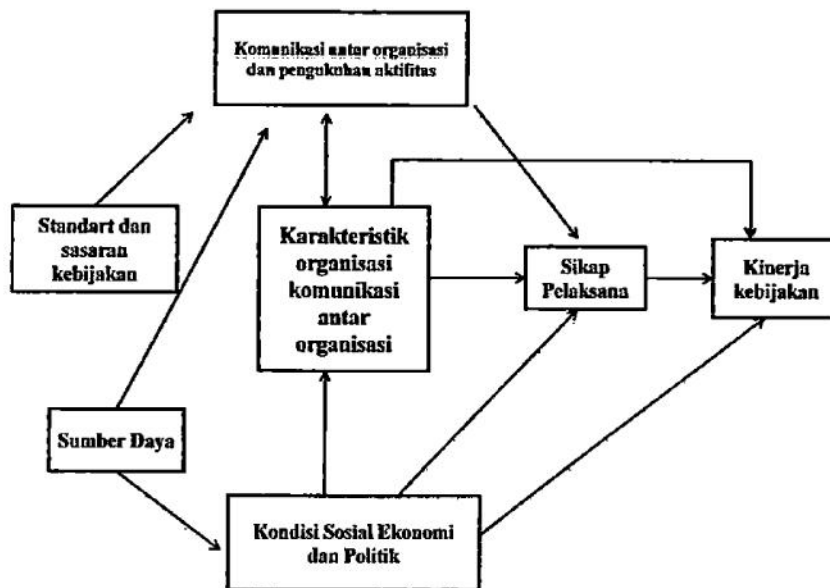
1. Model yang paling klasik yang diperkenalkan oleh Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975)

Model ini mengandaikan bahwa implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik. Beberapa variabel yang mempengaruhi kebijakan publik adalah

- a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi
- b. Karakteristik dari agen pelaksana/implementor
- c. Kondisi ekonomi, sosial dan politik
- d. Kecenderungan (*disposition*) dari pelaksana/implementor

Gambar 1.1

Model Implementasi Kebijakan Menurut Van Meter dan Van Horn



Sumber: Solichin Abdul Wahab, Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara, Jakarta

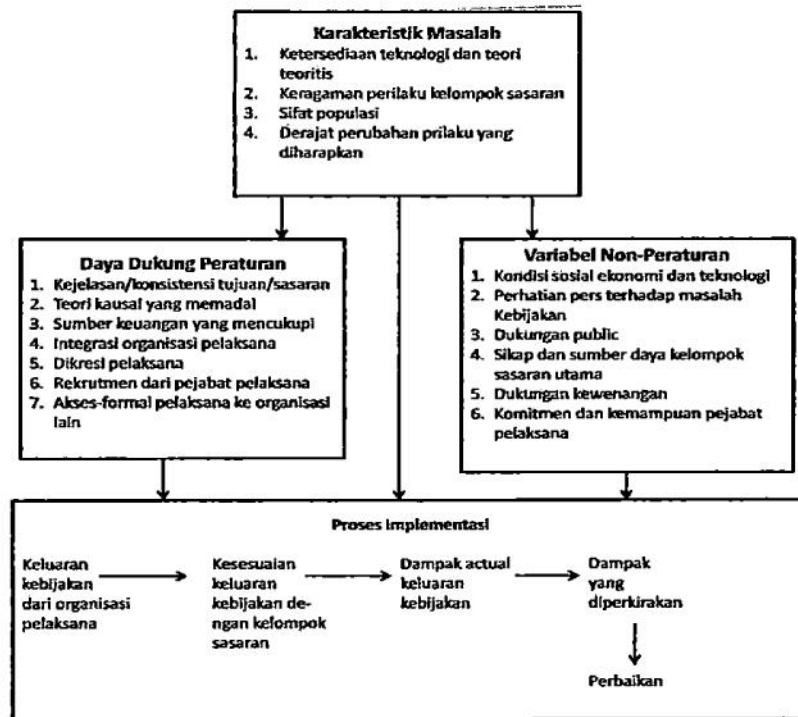
2. Model yang diperkenalkan oleh Mazmanian dan Paul A Sabatier

Proses implementasi kebijakan diklasifikasikan dalam tiga variabel yaitu:

- a. Mudah tidaknya masalah yang dikendalikan
- b. Kemampuan kebijakan untuk menstruktur proses implementasi dengan indikator yang jelas dan tujuan yang konsisten
- c. Tahapan dalam proses implementasi yang saling terkait yang akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan

Gambar 1.2

Model Implementasi Kebijakan Menurut Sabtier dan Mazmanian



Sumber: Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta

3. Model yang dikembangkan oleh Brian W. Hoogwood dan Lewis A. Gun (1978)

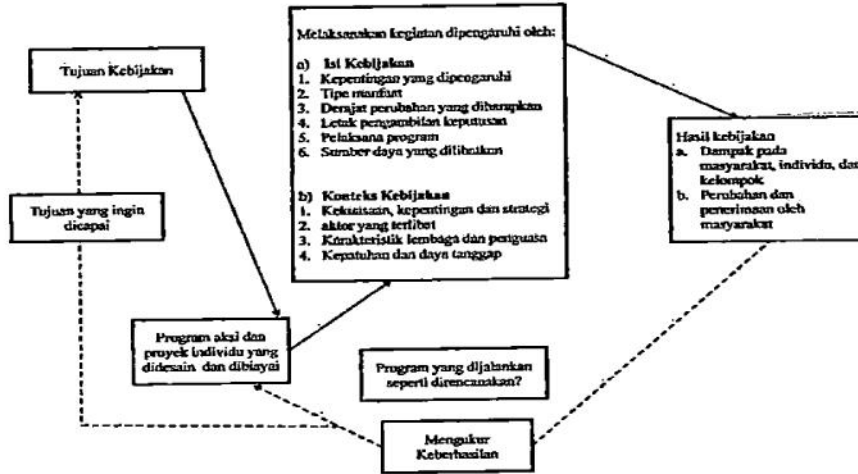
Menurut model ini dalam melakukan implementasi kebijakan diperlukan beberapa syarat yaitu:

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar
 - b. Tersedianya sumberdaya yang memadai dan waktu
 - c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia
 - d. Kebijakan yang diimplementasikan didasari hubungan kausal (sebab akibat) yang handal
 - e. Seberapa banyak hubungan kausalitas yang terjadi
 - f. Apakah hubungan saling ketergantungan kecil
 - g. Adanya pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
 - h. Tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar
4. Model yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle (1980)

Model ini ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilan ditentukan oleh seberapa besar implementasi kebijakan tersebut dilaksanakan.

Gambar 1.3

Model Implementasi Kebijakan Menurut Grindle



Sumber: Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, Jakarta

5. Model yang disusun oleh Richard Elmore (1979), Michael Lipsky (1971) dan Benny Hjern & David O'Porter (1981)

Model ini didasarkan kepada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau masih melibatkan pejabat pemerintah, namun hanya di tingkat tataran bawah. Oleh karena itu, kebijakan yang dibuat harus sesuai dengan harapan, keinginan, public yang menjadi target dan sesuai pula dengan pejabat eselon rendah yang menjadi pelaksananya.

Menurut Teori George C Edwards III terdapat empat faktor ataupun variabel yang mempengaruhi yaitu:¹³

¹³ Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik, konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005 hal 90

a. Komunikasi

Agar suatu implementasi itu dapat berjalan efektif, setiap penanggung jawab implementasi sebuah keputusan harus mengetahui apa yang harus dilakukan dan dilaksanakan. Dalam mengimplementasi kebijakan, pemerintah haruslah dapat mentransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) tujuan dan hal yang ingin dicapai secara jelas, akurat dan konsisten untuk mengurangi terjadinya distorsi implementasi.

b. Sumber Daya

Apabila komunikasi telah dilakukan secara baik dan efektif namun implementasi kebijakan akan tidak efektif apabila para implementatornya kekurangan sumber daya yang penting untuk melaksanakan kebijakan. Sumber daya tersebut dapat berwujud sumber daya manusia, yakni kompetensi implementator dan sumber daya finansial.

c. Disposisi (Sikap Kecenderungan)

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, maka implementator akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Namun ketika implementator memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

d. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu aspek yang paling penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi standar (*Standart Operating Procedures* atau *SOP*). SOP berfungsi sebagai pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak. Struktur yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Yang nantinya bisa menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Berdasarkan penjelasan teori-teori di atas, penulis menggunakan teori yang dikemukakan oleh George C Edwards III hal ini dikarenakan, teori yang dikemukakan oleh George C Edwards III cenderung berkaitan dengan penelitian yang dilakukan, dimana teori George C Edwards III menjelaskan secara detail hal-hal apa saja yang berkaitan dengan implementasi kebijakan dan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi tersebut.

Kemudian pada pelaksanaan dari sebuah kebijakan dapat ditentukan oleh beberapa faktor di atas. Penulis menyimpulkan faktor-faktor yang mempengaruhi program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dalam hal ini adalah faktor yang mendukung yaitu:

- a. Organisasi Pelaksana, adalah badan yang terlibat dalam pelaksanaan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

- b. Komunikasi antar organisasi dan pelaksana program Bantuan Operasional Sekolah (BOS)
- c. Sumber daya Pelaksana, baik dari segi dana, fasilitas, tenaga kerja untuk mengimplementasikan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS)
- d. Sikap Pelaksana yaitu keinginan atau kesepakatan diantara para pelaksana untuk menjalankan ketentuan dan menaati peraturan yang berkaitan dengan implementasi Bantuan Operasional Sekolah (BOS).
- e. Disposisi, yaitu watak dan karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis.

3. Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Menurut Peraturan Mendiknas No 69 Tahun 2009, standar biaya operasional non personalia adalah standar hidup yang diperlukan untuk membiayai kegiatan operasional nonpersonalia selama 1 (satu) tahun sebagai bagian dari keseluruhan dana pendidikan agar satuan pendidikan dapat melakukan kegiatan pendidikan secara teratur dan berkelanjutan sesuai Standar Nasional Pendidikan.

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasional nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib

belajar.¹⁴ Namun demikian ada beberapa jenis pembiayaan investasi dan personalia yang diperbolehkan dibiayai dengan dana BOS. Sasaran program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) ini adalah sekolah setingkat SD dan SMP baik negeri maupun swasta di seluruh provinsi di Indonesia. Program kejar paket A dan paket B tidak termasuk sasaran dari program BOS ini.

Secara khusus program Bantuan Operasional Sekolah ini adalah:¹⁵

1. Membebaskan pungutan bagi seluruh siswa SD negeri dan SMP negeri terhadap biaya operasi sekolah, kecuali pada rintisan sekolah bertaraf internasional (RSBI) dan sekolah bertaraf internasional (SBI)
2. Membebaskan pungutan seluruh siswa miskin dari seluruh pungutan dalam bentuk apapun, baik di sekolah negeri maupun swasta.
3. Meringankan beban biaya operasi sekolah bagi siswa di sekolah swasta

Mulai tahun 2011 Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) mengalami perubahan mekanisme penyaluran dana, yang semula dari skema APBN menjadi dana perimbangan yang dilakukan melalui mekanisme transfer ke daerah dalam bentuk dana penyesuaian untuk Bantuan Operasional Sekolah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang APBN 2011.

Penyaluran dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) melalui 2 tahap. Tahap yang pertama adalah penyaluran dana dari Kas Umum Negara ke Kas Umum Daerah. Tahap kedua dari Kas Umum Daerah kemudian baru salurkan ke sekolah masing-masing. Kemudian terjadi perbedaan yang signifikan antara

¹⁴ Kementerian Pendidikan Nasional, *Petunjuk teknis penggunaan dana bantuan Operasional Sekolah (BOS) tahun anggaran 2011*, Jakarta, 2011 hal 2

¹⁵ *Ibid* hal 2

sekolah negeri dan sekolah swasta. Pada sekolah negeri dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) diberikan dalam bentuk dana langsung atau tunai kepada tiap-tiap siswa sedangkan pada sekolah swasta dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) diberikan dalam bentuk hibah.

Besar biaya satuan BOS yang diterima oleh sekolah dalam satu tahun termasuk untuk BOS buku dihitung berdasarkan jumlah siswa dengan ketentuan:

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

F. Definisi Konseptual

Konsep yaitu istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak kejadian, keadaan, kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian ilmu sosial.¹⁶ Definisi konseptual dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. 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.

¹⁶ Masri Singarimbun dan Sofian effendi, Metode Penelitian Survei, LP3ES, Jakarta 1984, hal 33

2. Implementasi kebijakan

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

3. Implementasi program

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

4. Dinas Pendidikan

Dinas pendidikan adalah bagian dari pemerintah daerah yaitu unsur pelaksana otonomi daerah yang memiliki fungsi penyelenggaraan pelaksana sebagai kewenangan daerah di bidang pendidikan.

5. Bantuan Operasional Sekolah

Bantuan Operasional Sekolah adalah program pemerintah yang dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasional nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar sembilan tahun.

6. Dana Perimbangan

Dana perimbangan adalah merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana

perimbangan terbagi dari dana bagi hasil pajak, dana bagi hasil bukan pajak, dana alokasi umum, dana alokasi khusus dan dana perimbangan dari propinsi.

7. Dana penyesuaian

Dana yang digunakan untuk membiayai suatu program atau kebijakan pemerintah yang telah disesuaikan berdasarkan undang-undang.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana cara mengukur suatu variabel.¹⁷ Definisi operasional merupakan suatu informasi ilmiah yang sangat membantu peneliti lain yang ingin menggunakan variabel yang sama. Dari informasi tersebut peneliti akan mengetahui bagaimana cara pengukuran atas variabel itu dilakukan. Dengan demikian peneliti dapat menentukan apakah prosedur pengukuran yang sama akan dilakukan atau diperlukan prosedur pengukuran yang baru. Dalam penelitian ini definisi operasional penulis adalah:

1. Tahap pelaksanaan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Pada tahap pelaksanaan ini terbagi atas:

- a. Penetapan Alokasi
- b. Pendataan Sasaran Program
- c. Sosialisasi Program BOS
- d. Penyaluran Dana BOS

Terbagi atas 2 tahap penyaluran dana yaitu:

¹⁷ *Ibid* hal 46.

- Tahap I : Penyaluran Dana dari Kas Umum Negara ke Kas Umum Daerah
 - Tahap II : Penyaluran Dana dari Kas Umum Daerah ke Sekolah
- e. Penggunaan Dana BOS
 - f. Mekanisme Pembelian Barang/Jasa di Sekolah
 - g. Monitoring dan Pelaporan
 - h. Pengawasan dan Evaluasi
2. Faktor yang mempengaruhi implementasi program Bantuan Operasional Sekolah (BOS)
- A. Faktor yang mendukung yaitu:
- Adanya keterlibatan semua pihak yang saling bahu membahu untuk menyukseskan program BOS yang meliputi:
- a. Organisasi Pelaksana, adalah badan yang terlibat dalam pelaksanaan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS)
 - b. Komunikasi antar organisasi dan pelaksana program Bantuan Operasional Sekolah (BOS)
 - c. Sumber daya Pelaksana, baik dari segi dana, fasilitas, tenaga kerja untuk mengimplementasikan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS)
 - d. Sikap Pelaksana yaitu keinginan atau kesepakatan diantara para pelaksana untuk menjalankan ketentuan dan menaati peraturan yang berkaitan dengan implementasi Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

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

B. Faktor yang Menghambat yaitu:

- a. Keterlibatan pihak yayasan
- b. Ketidapahaman masyarakat tentang program BOS
- c. Masalah siswa pindah/keluar.

H. Metode Penelitian

Dalam suatu penelitian metodologi adalah hal yang sangat penting karena kesalahan dalam memilih metode yang digunakan akan mempengaruhi berhasil atau tidaknya suatu penelitian.

1. Jenis Penelitian

Penelitian kualitatif adalah Penelitian yang 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.¹⁸

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.¹⁹

¹⁸ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rasdakarya, Bandung, 1990, hal

9.

¹⁹ Winarno Surachmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, CV. Tarsita, Bandung, 1980, hal 33

Dengan melihat pengertian tersebut maka jenis penelitian yang dikembangkan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif.

Peneliti memilih penelitian kualitatif karena penelitian kualitatif merupakan suatu proses dan pemahaman yang berdasarkan pada metodologi yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Penelitian kualitatif juga digunakan jika masalah belum jelas, untuk mengetahui makna yang tersembunyi, untuk memahami interaksi sosial, untuk mengembangkan teori, untuk memastikan kebenaran data, dan meneliti sejarah perkembangan.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini berlokasi di Kota Batam dengan mengambil studi kasus di Dinas Pendidikan Kota Batam. Adapun alasan pemilihan lokasi karena Kota Batam adalah daerah yang memiliki tingkat perekonomian yang tinggi dan membutuhkan sumber daya manusia yang handal dan juga kompeten dalam bidangnya namun faktanya masih banyak sumber daya manusia yang kurang handal karena pendidikan yang belum memadai. Kemudian studi kasus di Dinas Pendidikan Kota Batam karena Dinas Pendidikan Kota Batam merupakan pelaksana program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang mana dalam pelaksanaan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) ini terjadi regulasi penyaluran dana yang berbeda dari tahun sebelumnya dimana terjadi perubahan penyaluran dana dari yang dahulunya Kas Umum Pusat ke Kas Umum Provinsi kemudian

baru ke sekolah masing-masing, sekarang penyalurannya berubah menjadi Kas Umum Negara ke Kas Umum Daerah kemudian baru ke sekolah masing masing. Kemudian juga bentuk dananya berbeda dari tahun sebelumnya dimana pada tahun sebelumnya bentuk dana sekolah negeri dan swasta tidak dibedakan yaitu dalam bentuk dana tunai. Namun sekarang terjadi perbedaan bentuk dana yaitu sekolah negeri mendapatkan dana tunai sedangkan sekolah swasta dalam bentuk hibah. Melihat hal tersebut penulis tertarik untuk mengetahui apa saja yang telah didapatkan dari pelaksanaan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Kota Batam oleh Dinas Pendidikan Kota Batam.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara (Interview)

Wawancara merupakan teknik penelitian yang paling sosiologis dari semua teknik-teknik penelitian sosial. Hal ini karena bentuknya yang berasal dari interaksi verbal antara peneliti dan responden. Banyak yang mengatakan bahwa cara yang paling baik untuk menentukan mengapa seseorang bertingkah laku, menemukan jawaban secara detail dan pasti adalah dengan menanyakan secara langsung kepada narasumber atau responden.

Wawancara secara umum adalah teknik pengumpulan data yang melakukan percakapan langsung dengan tujuan-tujuan tertentu dengan menggunakan format tanya jawab yang terencana. Pada penelitian ini jenis wawancara yang digunakan yaitu:

- Wawancara Mendalam (*Deep interview*)

Teknik pengumpulan data yang menitikberatkan pada pengajuan pertanyaan kepada narasumber yang dilakukan secara mendalam, biasanya telah mempersiapkan daftar pertanyaan yang telah secara sistematis disusun sedemikian urut sehingga mendapatkan hasil yang detail dan maksimal.

- b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data yang mengarsipkan atau mendokumentasikan data yang didapatkan. Data yang didokumentasikan berupa buku-buku administrasi program BOS di Dinas Pendidikan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, buku-buku yang diteliti, maupun laporan hasil penelitian yang berkaitan.

4. 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 draft pertanyaan. Yaitu Kepala Dinas Pendidikan Kota Batam maupun Aparat Pelaksana yang menangani program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Kota Batam dalam hal ini Tim Manajemen BOS Kota Batam.

b. Data Sekunder

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

5. Unit Analisis

Sesuai dengan pokok permasalahan dan pembahasan yang ada maka peneliti akan melakukan kegiatan unit analisis pada pihak yang terkait, dalam hal ini peneliti akan mewawancarai instansi yang menjadi sasaran penelitian dan memegang peranan penting dalam program Biaya Operasional Sekolah (BOS) yaitu Dinas Pendidikan Kota Batam.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan upaya mencari dan menata data secara sistematis untuk meningkatkan pemahaman peneliti tentang kasus yang diteliti dan menyajikannya sebagai temuan bagi orang lain.²⁰

Dalam penelitian kualitatif biasanya cenderung mengumpulkan data. Data yang digunakan adalah data-data yang tersedia, data tersebut dapat berupa hasil wawancara dengan narasumber ataupun dokumentasi.

Berikuti ini tahapan analisa data:

- Menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber yang ada. Setelah dibaca, dipelajari dan ditelaah maka langkah selanjutnya adalah

²⁰ Awang Darumurti, Bahan kuliah *Analisis Data*, Yogyakarta, 2011

- Membuat abstraksi. Abstraksi merupakan usaha untuk membuat rangkuman yang inti, proses dan pertanyaan-pertanyaan yang perlu dijaga sehingga tetap berada di dalamnya
- Langkah selanjutnya adalah menyusun dalam satuan-satuan. Satuan-satuan tersebut nantinya dikategorisasikan pada langkah berikutnya
- Langkah terakhir dari analisis data ini adalah menafsirkan dan atau memberikan makna terhadap data.

Pada laporan penelitian ini terdapat kutipan-kutipan data untuk memberikan data yang objektif terhadap penyajian laporan penelitian hasil dari wawancara dan studi dokumentasi baik dari dokumen pribadi maupun dokumen resmi.

Tujuan dari analisis data adalah untuk menyederhanakan data agar mudah dibaca dan dipahami, oleh karena itu untuk menjawab perumusan masalah yang ada mengenai bagaimana pelaksanaan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Dinas Pendidikan Kota Batam, maka penulis menggunakan model analisa kualitatif.

BAB II

Deskripsi Objek Penelitian

A. Kondisi mengenai Kota Batam

1. Peta Kota Batam

Gambar 2.1

PETA KOTA BATAM



Sumber: Batam Dalam Angka Tahun 2011

Kota Batam adalah kota terbesar di Kepulauan Riau dan merupakan kota dengan populasi terbesar ke tiga di wilayah Sumatra setelah Medan dan Palembang, dengan jumlah penduduk mencapai 1.081.527 jiwa. Metropolitan Batam terdiri dari tiga pulau, yaitu Batam, Rempang dan Galang yang dihubungkan oleh Jembatan Bareleng. Batam merupakan sebuah kota dengan letak sangat strategis. Selain berada di jalur pelayaran internasional, kota ini