

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENYALURAN DANA  
BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS)  
DINAS PENDIDIKAN PEMUDA DAN OLAHRAGA  
KABUPATEN KEPULAUAN ARU**



**TAPM** diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelara Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi  
Bidang Minat Administrasi Publik

**Disusun Oleh :**

**NURTJE IRINE DJOYS GUYEN**

**NIM: 016415536**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
JAKARTA**

**2014**

**ABSTRACT****DISTRIBUTION POLICY IMPLEMENTATION PLAN  
SCHOOL OPERATIONAL ASSISTANCE (BOS)  
EDUCATION IN THE DEPARTMENT OF YOUTH AND SPORTS  
ARU ISLANDS DISTRICT**

**Nurtje Irine Djoys Guyen**  
The Open University  
[nurtjearu@yahoo.co.id](mailto:nurtjearu@yahoo.co.id)

**Keywords : Policy Implementation, BOS Funds**

BOS program mandated by the government in order to realize low-education even free. But the government in its implementation still look less serious, this is reflected in the guidelines made impressed opportunity or an opportunity for the school to remain in the collection of the student's parents. Potential evaporation greater BOS funds, allowing the corruption that is: when the BOS funds are made directly to the school, as this enables delivery models no corrupt practices under the pretext of asking for *fees* or kickbacks mainly from schools to offices.

The purpose of this study is to analyze the implementation of the distribution of School Operational Aid (BOS) at the Department of Education, Youth and Sports Aru Islands and try to analyze the various factors that affect the implementation of the distribution of School Operational Assistance (BOS) in the Aru Islands.

Researchers used a theoretical approach that Edward III tries to analyze the factors that affect the implementation of the BOS Fund Distribution based on the factors Communications, Resource factors, factors Disposition / Perilaku and structure factors Birokarasi happened in the Department of Education Youth and Sports of the Aru Islands.

This study used a qualitative approach, in order to obtain a complete picture of the informant research so as to describe the focus of research on the distribution of BOS funds to ease the people's burden Financing Compulsory Education in the framework of the Grade 9 year.

Results of the analysis showed that the implementation of Opeerasional School Aid Fund Distribution is carried out in accordance with the rules made by the Central Government and its distribution directly sent through the schools accounts but the rules still can be abused for the benefit of individuals and the success of the implementation of the School Operational Assistance Fund distribution is affected by factors that occur with good communication between local government and central government, local government aperatur Resource, disposition / behavior of aperatur, bureaucratic structures both in the local government.

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PENYALURAN DANA  
BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS)  
DI DINAS PENDIDIKAN PEMUDA DAN OLAHRAGA  
KABUPATEN KEPULAUAN ARU**

**Nurtje Irine Djoys Guyen**  
Universitas Terbuka  
[nurtjearu@yahoo.co.id](mailto:nurtjearu@yahoo.co.id)

**Kata Kunci : Implementasi Kebijakan, Dana BOS**

Program BOS diamanatkan pemerintah guna mewujudkan pendidikan murah bahkan gratis. Namun dalam implementasinya pemerintah masih terlihat kurang serius, hal ini tergambar dari petunjuk pelaksanaan yang dibuat terkesan membuka peluang atau kesempatan bagi sekolah untuk tetap melakukan pemungutan terhadap orang tua siswa. Potensi mengutipnya dana BOS semakin besar, memungkinkan terjadinya praktek korupsi yaitu : saat penyaluran dana BOS dilakukan secara langsung ke sekolah, model penyaluran seperti ini memungkinkan ada praktek korupsi dengan dalih meminta *fee* atau uang pelicin terutama dari sekolah untuk dinas.

Tujuan penelitian ini yaitu untuk menganalisis Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru dan mencoba menganalisis berbagai faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Penyaluran Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Kabupaten Kepulauan Aru.

Peneliti menggunakan pendekatan teori Edward III yaitu mencoba menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana BOS dengan berpatokan pada faktor Komunikasi, faktor Sumber Daya, faktor Disposisi/Perilaku dan faktor Struktur Birokrasi yang terjadi di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dengan maksud untuk memperoleh gambaran yang utuh atas informan penelitian sehingga dapat menjabarkan fokus penelitian tentang penyaluran Dana BOS untuk meringankan beban masyarakat terhadap Pembiayaan Pendidikan dalam rangka Wajib Belajar 9 Tahun yang Bermutu.

Hasil analisis menunjukkan bahwa Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah sudah dilaksanakan sesuai dengan aturan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan penyalurannya langsung di kirim melalui rekening sekolah-sekolah tetapi aturan-aturan tersebut masih dapat disalahgunakan untuk kepentingan perorangan dan kesuksesan implementasi kebijakan penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah dipengaruhi oleh faktor-faktor komunikasi yang terjadi dengan baik diantara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat, Sumberdaya aparatur pemerintah daerah, disposisi/perilaku para aparatur, struktur birokrasi yang baik dalam pemerintah daerah.

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

**PERNYATAAN**

**TAPM yang berjudul : “ Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru” adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.**

**Ambon, ..... 2014**



**Yang menyatakan,**

**NURTJE IRINE DJOYS GUYEN  
NIM. 016415536**

## LEMBARAN PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru

Penyusun TAPM : Nurtje Irine Djoys Guyen

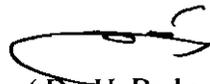
NIM : 016415536

Program Studi : Magister Administrasi Publik

Hari / Tanggal : Minggu, 26 Januari 2014

Menyetujui

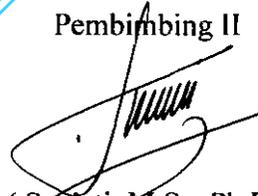
Pembimbing I



(Dr. H. Badu, M.S.)

NIP. 19621231 198903 1 028

Pembimbing II



(Suciati, M.Sc., Ph.D.)

NIP. 19520213 198503 2 001

Mengetahui,

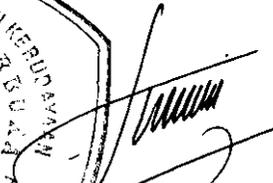
Ketua Bidang ISIP  
Program MAP



(Florentina R. Wulandari, SIP, M.Si.)

NIP. 19710609 199802 2 001

Direktur Program Pascasarjana



(Suciati, M.Sc., Ph.D.)

NIP. 19520213 198503 2 001

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Nurtje Irine Djoys Guyen  
 NIM : 016415536  
 Program Studi : Magister Administrasi Publik  
 Judul Tesis : Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru

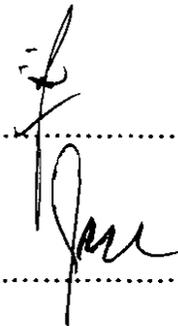
Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Tesis Program Pascasarjana, Program Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka pada :

Hari / Tanggal : Minggu, 26 Januari 2014  
 Waktu : 08.15 – 10.15 WIT

Dan telah dinyatakan LULUS

**PANITIA PENGUJI TESIS**

Ketua Komisi Penguji : Dr. Sri Listyarini, M.Ed

.....  


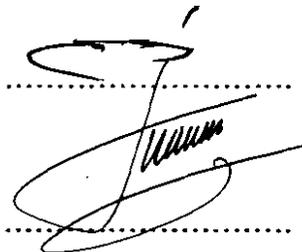
Penguji Ahli : Prof. Dr. Budiman Rusli, M.Si

.....

Pembimbing I : Dr. H. Badu, M.Si

.....

Pembimbing II : Suciati, M.Sc., Ph.D

.....  


## KATA PENGANTAR

Segala Puji dan Syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, karena atas berkat dan rahmatNya, saya dapat menyelesaikan penulisan TAPM (Tesis) ini dengan judul : **"Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru"**.

Penulisan TAPM ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar **Magister Sains Program Pascasarjana Universitas Terbuka**. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari mulai perkuliahan sampai pada penulisan penyusunan TAPM ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan TAPM ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

1. Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka;
2. Kepala UPBBJ-UT Ambon selaku penyelenggara Program Pascasarjana;
3. Dr. Hi. Badu, M.Si selaku Pembimbing I dan Ibu. Suciati, M.Sc, Ph.D selaku Pembimbing II yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk membimbing dan mengarahkan saya dalam penyusunan TAPM;
4. Kepala Bidang ISIP selaku penanggung jawab Program Magister Administrasi Publik;
5. Suami Tercinta Jozeph Unawekla, S.IP dan anakku tersayang Astrid Bonita yang telah memberikan dorongan, semangat dan doanya sehingga Penulis dapat menyelesaikan jenjang pendidikan ini;
6. Sahabat-sahabatku Mahasiswa Program Pascasarjana Angkatan Pertama Kabupaten Kepulauan Aru yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan penulisan TAPM ini;

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Kuasa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga TAPM ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Ambon, Januari 2014

**NURTJE IRINE DOJOS GUYEN**

## DAFTAR ISI

	Halaman
Abstrak Inggris.....	i
Abstrak Indonesia.....	ii
Lembar Persetujuan .....	iii
Lembar Pengesahan .....	iv
Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	vi
Daftar Lampiran .....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Perumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Kegunaan Penelitian .....	7
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>9</b>
A. Kajian Teori .....	9
B. Kerangka Berpikir .....	50
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>51</b>
A. Desain Penelitian .....	51
B. Informan Penelitian .....	52
C. Instrumen Penelitian .....	53
D. Prosedur Pengumpulan Data .....	54
E. Metode Analisis Data .....	55
<b>BAB IV TEMUAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>57</b>
A. Gambaran Lokasi Penelitian .....	57
B. Bantuan Operasional Dana BOS .....	65
C. Karakteristik Informan .....	78
D. Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana BOS .....	81
E. Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana BOS .....	87
<b>BAB V SIMPULAN DAN SARAN.....</b>	<b>119</b>
A. Simpulan .....	119
B. Saran .....	119
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>120</b>

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang (UU) Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan bahwa pasal 17 ayat 2 “Pendidikan Dasar berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidayah (MI) atau berbentuk lain yang sederajat serta sekolah menengah pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) atau bentuk lain yang sederajat”. Pasal 34 ayat 2 menyebutkan bahwa “Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa menunggui 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 tersebut 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.

Salah satu indikator penuntasan program Wajib Belajar 9 Tahun dapat diukur dengan Angka Partisipasi Kasar (APK) SD dan SMP. Pada tahun 2005 APK SD telah mencapai 115%, sedangkan SMP pada tahun 2009 telah mencapai 98,11%, sehingga program wajar 9 tahun telah tuntas 7 tahun lebih awal dari target deklarasi *Education For All* (EFA) di Dakar (Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 76 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana BOS Tahun Anggaran 2013). Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang dimulai bulan Juli 2005, telah berperan secara signifikan dalam percepatan pencapaian program wajar sembilan tahun. Oleh karena itu, mulai tahun 2009

pemerintah telah melakukan perubahan tujuan, pendekatan dan orientasi program BOS, dari perluasan akses menuju peningkatan kualitas. Dana BOS mengalami perubahan mekanisme penyaluran dari transfer ke kabupaten/kota pada tahun 2011 menjadi transfer ke provinsi pada tahun 2012.

Pelaksanaan program BOS akan diatur dengan 3 Peraturan Menteri yaitu :

1. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 210/PMK.07/2011 Tentang Pedoman Umum dan Alokasi Bantuan Operasional Sekolah Tahun Anggaran 2011.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Bantuan Operasional Sekolah.
3. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 51 Tahun 2011 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Laporan Keuangan Bantuan Operasional Sekolah Tahun Anggaran 2012.

Kemajuan suatu masyarakat dan bangsa tidak lepas kaitannya dengan pendidikan. Pendidikan mencetak generasi yang intelektual dan kritis terhadap permasalahan yang ada. Sehingga semakin baik pendidikan suatu Negara, maka bukan tidak mungkin kemajuan suatu bangsa itu akan mudah tercapai. Pendidikan adalah fenomena fundamental atau asasi dalam kehidupan manusia. Kita dapat mengatakan, bahwa dimana ada kehidupan manusia, disitu juga pasti ada pendidikan. Pendidikan merupakan salah satu kebutuhan penting manusia selain sandang, pangan, papan dan kesehatan. Pendidikan merupakan usaha sadar dan teratur secara sistematis yang dilakukan oleh orang-orang yang bertanggung jawab untuk mempengaruhi anak agar mempunyai sifat serta tabiat yang sesuai dengan cita-cita pendidikan. Dengan kata lain dapat disebutkan bahwa pendidikan adalah bantuan yang diberikan dengan sengaja kepada anak, dalam pertumbuhan jasmani maupun rohani untuk mencapai tingkat dewasa dan pandangan sosiologi, melihat pendidikan dari aspek sosial sehingga diartikan sebagai usaha pewarisan generasi ke generasi berikutnya.

Pendidikan berkenaan dengan perkembangan dan perubahan kelakuan anak didik. Pendidikan bertalian dengan transmisi pengetahuan, sikap, kepercayaan, ketrampilan dan aspek-aspek kelakuan lainnya kepada generasi muda. Pendidikan adalah proses mengajar dan belajar pola-pola kelakuan manusia menurut apa yang diharapkan oleh masyarakat.

Pendidikan merupakan upaya manusia dewasa, membimbing manusia yang belum dewasa kepada kedewasaan. Disamping itu sebagian orang berpendapat bahwa pendidikan adalah segala sesuatu bersamaan dengan pertumbuhan, pendidikan tidak mempunyai tujuan akhir dibalik dirinya. Semakin baik pendidikan suatu bangsa maka kemajuan suatu bangsa semakin mudah tercapai. Dalam kurun waktu beberapa dekade terakhir ini pendidikan bangsa kita tidak mengalami kemajuan yang cukup signifikan. Hal ini ditunjukkan dengan penurunan mutu serta disorientasi pada pendidikan kita dimana peserta didik kurang mendapatkan ketrampilan yang lebih signifikan.

Pengelolaan dana pendidikan berdasarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik. Total anggaran tahun 2009 mencapai Rp. 207 triliun atau 20% dari APBN sebesar Rp. 1.037 triliun. (Kementerian Keuangan RI Anggaran Pendidikan Dalam APBN 2009).

Periode pembangunan 2005-2012, program Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Bos Buku, Bantuan Khusus Murid (BKM), dan beasiswa dari SD hingga perguruan tinggi telah terbukti secara signifikan menurunkan angka putus sekolah dan meringankan beban orang tua dalam menyediakan biaya pendidikan, penelitian dan pengabdian masyarakat lebih diarahkan pada peningkatan cakupan, kualitas, dan relevansi. Dengan adanya program Bantuan Operasional Sekolah

ini, peserta didik di tingkat pendidikan dasar akan dibebaskan dari beban biaya operasional sekolah atau dengan kata lain tidak dipungut biaya. Asumsi sebagian besar masyarakat bahwa Bantuan Operasional Sekolah (BOS) berarti sekolah gratis, memang tidak selalu salah.

Setelah dilakukan identifikasi mengenai kualitas pelayanan penyaluran dana BOS di Kabupaten Kepulauan Aru, maka implementasi penyaluran dana BOS oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 51 Tahun 2011 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Laporan Keuangan Bantuan Operasional Sekolah Tahun Anggaran 2012 secara *implementatif* belum dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan. Berdasarkan data penerimaan dana BOS SD/SMP Tahun 2012 di Kabupaten Kepulauan Aru adalah sebagai berikut : SD jumlah siswa 15.552 jumlah dana BOS Rp. 9.020.280.000,- (Sembilan milyar dua puluh juta dua ratus delapan puluh ribu rupiah) sedangkan SMP jumlah siswa 4.837 jumlah dana Rp. 3.433.950.000,- (Tiga milyar empat ratus tiga puluh tiga juta sembilan ratus lima puluh ribu rupiah) sehingga total dana BOS Pendidikan Dasar di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru sebesar Rp. 12.454.430.000,- (Dua belas milyar empat ratus lima puluh empat juta empat ratus tiga puluh ribu rupiah) dan jumlah siswa sebanyak 20.389 (Data Naskah Perjanjian Hibah BOS Tahun 2012).

Dengan adanya program BOS ini siswa di tingkat pendidikan dasar akan dibebaskan dari beban biaya operasional sekolah atau dengan kata lain tidak dipungut biaya. Asumsi sebagian besar masyarakat bahwa bantuan operasional sekolah (BOS berarti sekolah gratis, memang tidak selalu salah. Dengan kisaran

angka BOS Rp. 580.000,- per siswa/per tahun untuk siswa SD dan Rp.710.000,- per siswa per tahun untuk SMP yang dihitung dari hasil perhitungan biaya satuan (*unit cost*) rata-rata ditanggung oleh masyarakat/orang tua, sehingga kalau biaya yang dibebankan pada orang tua ini diambil alih oleh pemerintah melalui penyediaan dana BOS, mestinya secara logika masyarakat sudah tidak perlu membayar lagi. Namun besarnya kebutuhan sekolah untuk melayani satu siswa tidak sama dengan biaya yang ditanggung masyarakat. Sebelum program dana BOS ini ada pemerintah daerah menyediakan dana Bantuan Operasional Pendidikan (BOP) untuk pembiayaan penyelenggaraan pendidikan, namun bantuan ini kadang tidak cukup untuk membiayai operasional sekolah mengingat kondisi geografis Kabupaten Kepulauan Aru yang terdiri dari pulau-pulau sehingga biaya operasional sekolah lebih besar dari biaya yang diterima, hal ini mengakibatkan beban pendidikan dibebani kepada orang tua dengan memungut biaya dari Komite Sekolah yang besar.

Melihat realita tersebut, pemerintah mencoba meminimalisir berbagai bentuk kesenjangan yang mungkin terjadi dengan berusaha merealisasikan pengalokasian dana APBN sebesar 20% untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Selain itu, kebijakan pemerintah untuk mengurangi subsidi bahan bakar minyak untuk dialihkan pengalokasiannya dalam bentuk kompensasi pun dilaksanakan. Salah satunya alokasi pada sektor pendidikan dengan pengadaan Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Penyaluran dana BOS tersebut dilaksanakan oleh Tim Manajemen BOS Tingkat Provinsi yang disalurkan melalui rekening sekolah, dan penyaluran dana BOS tersebut melalui data penerima dana BOS yang dikirim

dari sekolah ke Tim Manajemen Kabupaten untuk dikirim ke Tim Manajemen Provinsi sesuai data yang akurat.

Program BOS diamanatkan pemerintah guna mewujudkan pendidikan murah bahkan gratis. Namun dalam implementasinya pemerintah masih terlihat kurang serius, hal ini tergambar dari petunjuk pelaksanaan yang di edarkan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan masih terkesan membuka peluang atau kesempatan bagi sekolah untuk tetap melakukan pemungutan terhadap orang tua siswa.

Melihat kondisi sekolah-sekolah yang masih seperti ini, potensi menguapnya dana BOS semakin besar, setidaknya ada dua fase dalam program dana BOS yang memungkinkan terjadinya praktek korupsi yaitu : saat penyaluran dana BOS dilakukan secara langsung ke sekolah, model penyaluran seperti ini memungkinkan ada praktek korupsi dengan dalih meminta *fee* atau uang pelicin terutama dari sekolah untuk dinas.

Fenomena inilah yang menarik penulis untuk meneliti tentang Implementasi Penyaluran Dana BOS di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru terutama terkait pelaksanaannya di sekolah baik terkait pemanfaatannya maupun ketepatan sasaran. Selain itu, terkait pelaksanaan dan BOS itu sendiri peneliti tertarik apakah dana BOS sudah tersalur keseluruhan sekolah atau masih terdapat sekolah yang tidak mau menerima paket bantuan tersebut. Khusus di Kabupaten Kepulauan Aru tidak ada sekolah yang menolak dana BOS dari tahun 2005 hingga kini.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dirumuskan perumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi kebijakan penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru ?
2. Faktor-faktor pendukung dan penghambat Implementasi kebijakan penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru.

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk menganalisis Implementasi Kebijakan penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru.
2. Untuk menganalisis berbagai faktor-faktor pendukung dan penghambat Implementasi Kebijakan penyaluran Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Kabupaten Kepulauan Aru.

## **D. Kegunaan Penelitian**

1. Manfaat Teoritis, Secara teoritis hasil penelitian menggambarkan kontribusi implementasi kebijakan penyaluran Bantuan Operasional Sekolah disekolah di Kabupaten Kepulauan Aru. Selain itu dapat memberi gambaran secara empirik kepada peneliti lainnya terkait kebijakan pemerintah berbagai sektor lainnya.

2. Manfaat Praktis, Memberikan informasi mengenai pelaksanaan penyaluran Bantuan Operasional Sekolah pada Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru. Informasi tersebut dapat dijadikan dasar perumusan kebijakan terkait dana Bantuan Operasional Sekolah di masa mendatang.

UNIVERSITAS TERBUKA

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. KAJIAN TEORI**

##### **1. Hasil Penelitian Terdahulu**

Kajian ini akan membahas beberapa hasil penelitian terdahulu yang ada relevansinya dengan rencana penelitian, sebagai bahan perbandingan dan rekomendasi peneliti. Fokus kajian ini akan melihat konsep-konsep atau teori-teori apa saja yang dijadikan landasan pemikiran, masalah apa yang dijadikan kajian, bagaimana hasil-hasil penelitian tersebut dapat mendukung terhadap rencana penelitian tesis ini, apa kesimpulannya, dan saran dari hasil penelitian tersebut.

Penelitian yang dengan penelitian ini adalah yang dilakukan oleh :

##### **a. Sopha Julia, 2010.**

Bahwa pelaksanaan pemanfaatan program BOS Topik penelitian mengenai Bantuan Operasional Sekolah ini terbukti berjalan efektif, meskipun tidak cukup sempurna. Hal pada kondisi lapangan. Hasil penelitian menjelaskan beberapa analisis yang berkenaan dengan efektivitas program BOS meliputi evaluasi program masukan (input), pencapaian proses program BOS, pencapaian hasil (output) yang salah satunya meliputi peningkatan mutu pendidikan dasar 9 tahun, serta konflik/hambatan yang menyertai pelaksanaan program BOS di Kecamatan Pesanggarahan

**b. Sri Rejeki Widaningsih, 2011.**

Melakukan pengukuran dengan metode CIPP (*Context-Input-Process-Product*). Bahwa pengelolaan dana BOS di kedua sekolah Dasar adalah efektif dengan presentase keefektifan 98% berdasarkan kriteria yaitu : a) tujuan, sasaran, dan prinsip penggunaan telah ditetapkan secara jelas. b) latar belakang pendidikan dan tingkat sosial ekonomi penerima program secara keseluruhan memenuhi persyaratan untuk program. c) penggunaan dana adalah untuk pembiayaan seluruh operasional sekolah, dan d) manajemen sekolah dalam pengelolaan dana BOS jelas, transparan, terstruktur, dan ada peningkatan prestasi akademik siswa.

**c. Abdul Kadir Karding, 2008.**

Bahwa evaluasi telah mengungkapkan bahwa pelaksanaan BOS tahun 2007 untuk SMPN Semarang telah dilaksanakan dengan baik meskipun masih terdapat beberapa catatan. Indikator pengukuran program BOS meliputi masukan (input), pencapaian proses, pencapaian hasil (output). Untuk mengetahui seberapa besar cakupan dana BOS dalam rangka meningkatkan akses pendidikan bagi siswa/siswi keluarga miskin dan tidak mampu.

Dari ketiga kajian terdahulu diatas maka peneliti mencoba melanjutkan penelitian tersebut dengan memfokuskan / mengkaji lagi tentang penyaluran dana BOS yang di laksanakan di daerah pesisir yaitu di Kabupaten Kepulauan Aru, yang merupakan daerah kepulauan/pesisir yang mempunyai banyak masalah utamanya jarak antara satu pulau dengan pulau lain. Dengan menyoroti dari segi pemenuhan kebutuhan sekolah, apakah telah terpenuhinya tujuan dari program bantuan dana BOS dan mencoba menganalisa penyebabnya serta mencari solusi dengan mengaitkan regulasi Pemerintah Pusat.

## 2. Kebijakan Publik

Dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas digunakan dalam kaitannya dengan tindakan atau kegiatan pemerintah seperti perilaku negara pada umumnya. Menurut Friedrich (Wahab,2004:3) kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan: Anderson 2004: 2) mengemukakan kebijakan sebagai langkah tindakan yang secara sengaja dilakukan oleh seseorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.

Menurut Parker (Ekowati,2005:5) kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan oleh suatu pemerintah pada periode tertentu ketika terjadi suatu subyek atau krisis. Dye (Subarsono,2006:2) mengungkapkan bahwa kebijakan publik didefinisikan sebagai apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Lebih lanjut Ekowati (2005:4) dalam bukunya Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan atau Program, mengatakan bahwa kebijakan publik mempunyai beberapa implikasi sebagai berikut :

- a. Kebijaksanaan Negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan dari pemerintah.
- b. Kebijaksanaan Negara itu tidak cukup hanya dinyatakan, tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.

- c. Kebijakan Negara itu, baik untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu, itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.

Untuk lebih melengkapi rumusan kebijakan, lebih lanjut Thoha (2002:59-60) berpendapat bahwa dalam arti yang luas, kebijakan mempunyai 2 (dua) aspek pokok, yaitu:

- a. Kebijakan merupakan praktik sosial, bukan event yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian suatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari segala kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat.
- b. Kebijakan adalah suatu peristiwa yang ditimbulkan, baik untuk mendamaikan klaim dari pihak-pihak yang konflik atau untuk menciptakan insentif terhadap tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menciptakan tujuan, akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut.

Kalau kita simak rumusan dan pendapat berkait pengertian kebijakan, kedua aspek pokok tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa pada satu pihak, kebijakan dapat berbentuk suatu usaha yang kompleks dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, di lain pihak kebijakan merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik yang menimbulkan insentif.

Salah satu definisi mengenai kebijakan publik diberikan oleh Eyestone dalam Winarno (2007:17) bahwa kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya. Konsep yang ditawarkan Eyestone ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. Batasan

ini tentang kebijakan publik diberikan Dye dalam buku yang sama mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh Pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan.

Berbeda dengan Budi Winarno dalam bukunya *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, ia mempergunakan istilah Kebijakan, kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Menurut Jones, istilah kebijakan tidak hanya digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda.

Pengertian lain yang dikemukakan oleh Friedrich dalam Winarno (2007:17) mengatakan bahwa : Kebijakan sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.

Adanya beberapa konsep kebijakan tersebut diatas menunjukkan bahwa unsur tujuan, sasaran dan cara-cara bagaimana tujuan itu harus dicapai merupakan unsur pokok yang harus ditetapkan oleh pejabat pemerintah dalam membuat kebijakan pemerintah.

Menurut Anderson dalam Islamy (2001:17), implikasi dari pengertian kebijakan publik tersebut adalah :

- a. Bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan;
- b. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah;
- c. Bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu;
- d. Bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa untuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
- e. Bahwa kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.

Definisi-definisi ini terasa belum lengkap dan tidak bisa dikatakan sebuah definisi kebijakan yang nyata jika belum ada instrumen lunak untuk melengkapinya dalam melaksanakan tujuan kebijakan itu. Diantaranya harus adasekian banyak perangkat lunak yang mau tidak mau harus dipenuhi, kelak supaya tidak dikatakan sebagai kebijakan mengada-ada. Perangkat lunak itu adalah seperangkat instrumen pokok yang melekat pada pelaku kebijakan dan aturan-aturan pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Instrumen itupun telah dijawab oleh George C. Edwards dalam Budi Winarno (2008:174). Secara eksplisit ia mengatakan jikalau punya keinginan membuat sebuah kebijakan dan berharap

sepuaya lancar tanpa ada hambatan yang berarti, berjalan mulus maka harus memperhitungkan variabel krusial yang meliputi hal-hal sebagai berikut ini.

Pertama faktor komunikasi, para *policy maker* berharap ketepatan informasi yang disampaikan antara penyampai pesan dan penerima pesan ada kejelasan. Supaya keputusan-keputusan dan perintah-perintah dapat ditransmisikan dengan sempurna kepada personil di lapangan sebagai pelaksana kebijakan, apa yang harus dilakukan maupun tidak boleh dilakukan. Kejelasan komunikasi ini menjadi titik tekan penting karena berharap pada proses implementasi kebijakan sesuai dengan misi awal dari sebuah kebijakan.

Kedua faktor sumber-sumber. Yang dimaksud dengan sumber-sumber adalah faktor penting dalam meneruskan kebijakan. Sumber-sumber yang penting meliputi personil yang memiliki keahlian teknis, kewenangan dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menerjemahkan usul-usul di atas kertas guna menunjang pelayanan kepada masyarakat atau penerima hasil manfaat dari kebijakan.

Ketiga faktor kecenderungan-kecenderungan. Maksud dari faktor kecenderungan-kecenderungan ini adalah adanya responsibilitas dari pelaksana kebijakan yang melaksanakan keputusan dengan efektif karena mendapat dukungan dari para pembuat keputusan awal, sebaliknya apabila tingkah laku pelaksana berbeda dengan para *policy maker* maka proses pelaksanaan kebijakan mendapat kesulitan.

Keempat struktur birokrasi. Dalam pelaksanaan tindakan-tindakan kebijakan pasti tidak lepas dari yang namanya birokrasi. Birokrasi diciptakan untuk menghubungkan antara pengguna dan pelaksana kebijakan. Didalam

dirinya sendiri terdapat struktur-struktur, aturan-aturan dan mekanisme organisasi dimana mereka melaksanakan tugas pokok dan fungsi masing-masing untuk melaksanakan kegiatan kebijakan pemerintah. Artinya, pembuat dan pelaksana kebijakan dalam bekerja, harus saling menjaga keharmonisan semua aturan dan instrumen-instrumen pokok sebagai variabel penting yang telah disepakati agar berjalan dengan baik, dalam proses pelaksanaan kebijakan.

Dari pengertian Kebijakan publik yang diuraikan diatas dapat disimpulkan bahwa :

- a. Kebijakan Publik dibuat oleh Pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah;
- b. Kebijakan Publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu;
- c. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Anderson dalam Zainal Abidin (2002:41) mengemukakan beberapa ciri dari kebijakan publik, sebagai berikut:

- a. Setiap kebijakan mesti ada tujuannya. Artinya, pembuatan suatu kebijakan tidak boleh sekedar asal buat atau karena kebetulan ada kesempatan membuatnya.
- b. Suatu kebijakan tidak berdiri sendiri, terpisah dari kebijakan yang lain, tetapi berkaitan dengan berbagai kebijakan dalam masyarakat, dan berorientasi pada pelaksanaan, interpretasi dan penegakan hukum.
- c. Kebijakan adalah apa yang dilakukan pemerintah, bukan apa yang ingin atau diniatkan akan dilakukan pemerintah.

- d. Kebijakan dapat berbentuk negatif atau melarang dan juga dapat berupa pengarahan untuk pelaksanaan atau menganjurkan.
- e. Kebijakan didasarkan pada hukum, karena itu memiliki kewenangan untuk memaksa masyarakat mematuhi.

### 3. Konsep Implementasi Kebijakan

Secara etimologi, implementasi berasal dari istilah bahasa Inggris “*to implement*”, yang artinya pelaksanaan dan penerapan (Adiwisatra, 2008). Pengertian ini di dipertegas oleh Hill and Hupe (2002:3-4) dalam Pranoto (2005:45) dan Pressman and Wildavsky (1984:xxi) yang merumuskan secara pendek bahwa “*to implement*” atau mengimplementasikan berarti “*to provide the means of carrying out*” atau menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu; “*to give practical effect to*” menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu, atau *to accomplish, to fulfill, to produce, to complete*, bahkan Pressman and Wildavsky (1984:xxi) mengatakan bahwa kata implementasi disamping sebagai kata kerja (verb) juga harus mempunyai sebuah obyek (object) yaitu kebijakan (policy). Jadi pada dasarnya implementasi adalah melaksanakan sesuatu dalam hal ini kebijakan yang dapat menimbulkan sesuatu dampak tercapainya atau tidaknya sesuatu kebijakan dengan menggunakan sarana-sarana untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Tachjan (2006:24), menegaskan lebih lanjut bahwa: “... maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (*tools*) untuk mencapai tujuan kebijakan”. Pendapat ini

menjelaskan bahwa setiap implementasi kebijakan memerlukan daya dukung sarana (*tools*) dalam pencapaian tujuan kebijakan

Mempelajari implementasi kebijakan publik sangat krusial dan kompleks dalam prespektif administrasi publik dan kebijakan publik, hal ini berkaitan dengan aspek kebijakan itu sendiri yang tidak terlepas hubungannya dengan berbagai kelembagaan dalam suatu sistem pemerintahan dan aspek masyarakat sebagai objek kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III, (1980:1), bahwa:

*The study of policy implementation is crucial for the study of public administration and public policy. Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy - such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule - and the consequences of the policy of the people whom it affects.*

Pendapat tersebut sejalan dengan pemikiran Pressman and Aaron Wildavsky (1973) ; Bardach (1977) dalam Tachjan, (2006:73):

“... akan tetapi ternyata yang lebih krusial adalah mengenai implementasi kebijakan pembangunannya. Hal ini kenyataannya bukan hanya dialami oleh negara-negara di Dunia Ketiga (seperti Indonesia), tetapi dialami juga oleh negara-negara maju seperti Amerika Serikat”.

Jelas studi implementasi ini merupakan studi yang sifatnya general dan secara nyata setiap negara mengalaminya sebagaimana yang terjadi di Indonesia dengan di berlakukannya UU Nomor 20 Tahun 2003 dan UU Nomor 14 Tahun 2005 implementasinya belum optimal baik pada aspek perangkat peraturan pendukung maupun ketercapaian programnya. Lebih lanjut Tachjan, (2006:74), mengemukakan bahwa:

“Studi implementasi kebijakan publik pengembangannya dilatarbelakangi oleh pengalaman mengenai pelaksanaan program-program kebijakan pembangunan baik di negara-negara Dunia Ketiga maupun di negara maju, yaitu adanya gap atau perbedaan antar apa yang diharapkan tercapai dengan apa yang sesungguhnya dapat diterima oleh masyarakat sebagai kelompok sasaran”.

Pemikiran tersebut di atas lebih lanjut di tegaskan lagi oleh Abdullah, (1988) dalam Tachjan, (2006:74): bahwa "... studi implementasi kebijakan publik dimaksudkan untuk memperluas pengetahuan dan pengertian yang lebih tepat mengenai berbagai faktor yang berpengaruh dalam pencapaian atau perwujudan suatu kebijakan". Dengan pengetahuan yang luas dan mendalam dalam memahami implementasi kebijakan diharapkan setiap hasil perumusan kebijakan terimplementasikan oleh para administrator publik atau implementator pada setiap program atau kegiatan yang telah di rumuskan tersebut, berjalan lancar pelaksanaannya dan berhasil sesuai dengan yang diharapkan.

Pemikiran tersebut dipertegas lebih luas lagi oleh Thoha, (1986:68), bahwa :

"Dalam kaitan studi kebijakan publik dalam posisinya dengan administrasi negara sebenarnya sudah cukup lama berkembang, seperti yang dikatakan oleh White, Dimock and Dimock yang dikutip oleh Miftah Thoha menyebutkan bahwa administrasi negara terdiri dari semua kegiatan untuk mencapai tujuan atau melaksanakan *public policy*."

Hal ini menunjukkan bahwa posisi administrator mempunyai fungsi dan tugas melaksanakan setiap kebijakan untuk tercapainya tujuan kebijakan tersebut sesuai dengan sasaran kebijakan atau program yang sudah ditentukan .

Implementasi kebijakan pada dasarnya juga sebagai ukuran akan keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan yang secara nyata dilaksanakan dilapangan oleh para administrator publik atau implementator dan bagaimana dampaknya terhadap masyarakat maupun *stakeholder*-nya sebagai sasaran program, sebagaimana dikemukakan oleh Saefullah (2007:39):

"...pada tingkat pelaksanaan kebijakan menyangkut bagaimana atau sejauhmana suatu kebijakan bisa dilaksanakan dalam dunia nyata ..... pemahaman tentang pelaksanaan kebijakan bukan hanya dimiliki oleh aparat lembaga dan aparat pelaksana, tetapi juga oleh masyarakat atau pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan".

Implementasi kebijakan ini merupakan fungsi dan tugas administrator publik dalam mengaplikasikan lebih lanjut kebijakan yang telah ditetapkan oleh Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

para perumus kebijakan (*policy makers*) tersebut, yang suka tidak suka bagi para administrator harus menjalankannya, sebagaimana ditegaskan oleh Pfiffner and Presthus, (1960:4) dalam Syafie (1999:24), "*Public administration involves the implementation of public policy which has been determine by reprehensive political bodies*". Administrator mempunyai tugas secara akuntabilitas dan responsibilitas setiap kebijakan yang diamanatkan untuk diimplementasikan secara nyata terhadap masyarakatnya.

Untuk hal itulah dalam implementasi kebijakan para administrator perlu memahami secara mendalam berkenaan dengan unsur-unsur pokok dalam menjalankan kebijakan ini, sebagaimana dikemukakan oleh abdullah (1988:11) dan Smith (1977:261) dalam Tachjan (2006:26), bahwa: "Unsur-unsur implementasi kebijakan yang mutlak harus ada ialah: (1) unsur pelaksana (*implementor*), (2) adanya program yang akan dilaksanakan, (3) *target groups*". Peran pelaksana (administrator) mempunyai peran menentukan dalam implementasi kebijakan ini untuk mewujudkan program yang akan dilaksanakan dan dicapai sesuai tujuan yang diinginkan terhadap sasaran program (*target groups*).

Sejalan dengan pemikiran tersebut Van Meter and Van Horn, (1975 : 447) menegaskan secara eksplisit pengertian pelaksanaan kebijakan sebagai berikut :

*"...policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions."*

Hal ini menunjukkan bahwa peran administrator publik akan menentukan berjalan atau tidaknya suatu kebijakan yang telah dirumuskan dan disahkan oleh para *policy maker*, serta merupakan jembatan penghubung antara yang diamanatkan negara bagi kepentingan masyarakat untuk menerima dan merasakan setiap implementasi kebijakan yang dilaksanakan oleh para administrator publik tentunya melalui pendekatan yang kondusif dan intensif, sebagaimana ditegaskan lebih lanjut oleh Saefullah (2007:39), bahwa: “Oleh karena itu langkah awal dalam pelaksanaan kebijakan adalah melakukan sosialisasi agar kebijakan yang bersangkutan diketahui, dimengerti, dan diterima oleh semua pihak yang bersangkutan”. Pentingnya pendekatan oleh administrator melalui sosialisasi yang intensif secara persuasif akan menunjang terhadap terealisasinya implementasi kebijakan pada setiap program atau kegiatan pemerintah dengan baik dan lancar terhadap sasaran kebijakan.

Peran administrator dalam mensosialisasikan setiap kebijakan seyogyanya harus ditunjang dengan kemampuan yang memadai, untuk tercapai atau tidaknya suatu program, sebagaimana dikemukakan oleh Katz,(1985:8) dalam Tachjan, (2006:74) bahwa:

“ketidak berhasilan dalam implementasi kebijakan disebabkan karena petugas-petugas pemerintah tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan yang cukup untuk merencanakan dan menegakkan organisasi-organisasi, lembaga-lembaga dan cara-cara yang penting artinya bagi pembangunan di negara mereka sendiri”.

Kemampuan dan pengetahuan administrator untuk menjembatani setiap implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan dalam setiap programnya, akan berjalan sesuai dengan yang diharapkan, sebagaimana dikemukakan oleh Grindle (1980:6), bahwa:

*“In general, the task of implementation is to establish a link that allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity. It involves, therefore, the creation of a “policy delivery system”, in which specific means are designed and pursued in the expectation of arriving at particular ends”.*

Keterkaitan suatu kebijakan dengan program yang diimplementasikan oleh pemerintah sebagai fungsi implementasinya, lebih lanjut ditegaskan oleh Grindel (1980:7), bahwa:

*“In addition, because policy implementation is considered to depend on program outcomes, it is difficult to separate the fate of policies from that of their constituent programs.... Its success or failure can be evaluated in terms of the capacity actually to deliver programs as designed. In turn, overall policy implementation can be evaluated by measuring program outcomes against policy goals”.*

Hal tersebut menunjukkan bahwa pencapaian tujuan yang telah diprogramkan dalam pelaksanaannya harus menyeluruh dan dievaluasi melalui pengukuran hasil program dalam pencapaian tujuan kebijakannya.

Tujuan kebijakan dalam bentuk program-program tersebut merupakan implementasi riil, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut oleh : Howlet and Ramesh (2003 : 185), bahwa : *“Its is defined as the process whereby programs or policies are carried out, the translation of plans into practice”*. Hal ini dapat diartikan bahwa implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan program-program atau kebijakan-kebijakan, yang merupakan penerjemahan dari rencana-rencana kedalam praktek.

Sedangkan makna yang terkandung dari setiap implementasi kebijakan harus menyentuh dan dirasakan oleh masyarakat pada setiap kegiatan program kebijakan yang dijalankan oleh administrator, sebagaimana dikemukakan oleh Sabatier and Mazmanian (1983:4), bahwa makna pelaksanaan kebijakan sebagai:

*” those event and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which include both the effort to administer and the substantive impacts on people and events.”*

Secara lebih jauh mengenai teori implementasi kebijakan ini dikemukakan oleh Stilman, Horn (1975) dalam Muhafidin (2006:15-16), sebagai berikut:

- a. *Implementation as a linear process* (Donal S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975). Implementasi meliputi proses linier yang terdiri atas 6 variabel yang mengaitkan kebijakan dengan performance: a). standar dengan tujuan, b).sumber daya, c). komunikasi dan aktivitas antara organisasi, d). karakteristik agen-agen implementasi, e). kondisi ekonomi dan politik, dan f). sikap dari pelaksana.
- b. *Implementation as politics of natural adaptation* (Milbrey Mc. Laughlin, 1975). Besarnya perhatian, komitmen dan dukungan dari sektor utama memiliki pengaruh besar terhadap prospek keberhasilan. Dengan kata lain dukungan politik dari atas adalah kunci keberhasilan dan kegagalan implementasi program.
- c. *Implementation as gamesmanship* (Egene Bardoch, 1977). Implementasi meliputi seluruh seni *gamesmanship* : meliputi aturan main, merumuskan taktik, dan strategi mengontrol arus komunikasi dan mengatasi bila terjadi krisis dan situasi tidak menentu.
- d. *Implementation as a circular policy leadership process* (Robert T Nakamura and Frank Smallwood ). Elemen kritis yang menghubungkan implementasi kepada proses kebijakan yang lainnya adalah kepemimpinan (*leadership*), dimana kepemimpinan penting untuk mengkoordinasikan aktivitas-aktivitas dalam 3 elemen yaitu formulasi, implementasi, dan evaluasi.
- e. *Implementation as contingency* (Ernest R. Alexander, 1985). Implementasi merupakan proses terus menerus yang kompleks (*complex continuing*

*process*), yang meliputi interaksi dengan lingkungan, stimulasi kebijakan, program dan hasil (*outcome*) yang keseluruhannya tergantung kepada muatan spesifik dan waktu terjadinya.

Pemahaman mengenai teori implementasi tersebut di atas tidak akan terlepas kaitannya dengan proses perumusan kebijakan (*policy formulation*) itu sendiri sebagai landasan dalam mengimplementasikan kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh: Hogwood and Gunn (1984:198), sebagai berikut:

*“...it does at least make the point that there is no sharp divide between (a) formulating a policy and (b) implementing that policy. What happens at the so-called “implementation” stage will influence the actual policy outcome. Conversely, the probability of a successful outcome (which we define for the moment as the outcome desired by the initiators of the policy) will be increased if thought is given at the policy design stage to potential problems of implementation”.*

Bahkan Gordon, (1982:51), dalam Kasim (1993:10): mengemukakan lebih jauh lagi keterkaitan dan peran administrator dalam kebijakan publik, bahwa: “administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dan lebih banyak terlibat dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik”.

Jadi kajian implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan suatu proses yang lebih luas dari suatu proses kebijakan yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain mulai dari tahap proses formulasi, implementasi, sampai dengan tahap evaluasi kebijakan (Mustopadidjaja, (1988:25); Mustopadidjaja, (2003:21-58)).

Proses kebijakan sampai dengan kebijakan terimplementasi melalui program-program kegiatan nyata yang dilaksanakan oleh administrator dan dampak implementasi kebijakan yang dirasakan oleh masyarakat sebagai sasaran program kebijakan semakin dirasakan manfaatnya dan akan mempengaruhi

tercapainya tujuan kebijakan. Tetapi dalam implementasi kebijakan tentunya

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

pengaruh berbagai kepentingan pasti ada, baik menyangkut pengaruh kepentingan wilayah (nasional, propinsi, kabupaten atau kota), politik, ekonomi, kelompok-kelompok elit, apalagi pada posisi kebijakan termasuk para elit lokal dan birokrasinya, sebagaimana dikemukakan Grindel, (1980 : 11-12), sebagai berikut:

*“A brief listing of those who might be involved in the implementation of any particular program would include national level planners; national, regional, and local politicians, economic elite groups, especially at the local level; recipient groups; and bureaucratic implementors at middle and lower levels”.*

Pengaruh dari setiap kelompok kepentingan dalam implementasi kebijakan merupakan wujud bahwa setiap hasil perumusan kebijakan belum mempunyai arti penting bagi kelompok kepentingan tertentu, untuk terus mengawal sampai sasaran kebijakan terwujud dalam implementasi riil dilapangan dan berdampak secara aplikatif pada sasaran kebijakan.

#### **4. Model-Model Implementasi Kebijakan**

##### **a. Model Edward III**

Implementasi kebijakan pada era sebelum tahun 1970-an masih belum memperoleh perhatian yang serius dari para administrator publik maupun para pengambil kebijakan (*policy makers*), walaupun studi mengenai kebijakan publik sudah mulai berkembang pada dasawarsa 1950-an, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III melalui kajian pada pemerintahan Amerika Serikat. Pada tahun 1970-an, barulah muncul permasalahan berkaitan dengan pelaksanaan dan penerapan kebijakan, sebagaimana dikemukakan Edwards III (1980 : 9-10), sebagai berikut : *“.... four critical factors or variabels in implementing public policy: communication, resourcess, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure.”*

Keempat faktor atau variabel tersebut merupakan gejala mengapa suatu kebijakan yang telah dirumuskan tidak tercapai sesuai dengan tujuan dalam implementasinya? Keempat faktor atau variabel penyebab tidak terimplementasikannya kebijakan atau program tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Komunikasi (*communication*), merupakan dimensi penting bagi administrator publik dalam mengimplementasikan kebijakan, khususnya untuk pencapaian efektifitas program melalui transmisi personel yang tepat, jelasnya perintah yang diinstruksikan oleh atasan dalam pelaksanaan dilapangan, dan kekonsistenan pelaksana keputusan atau program oleh semua pelaksana maupun atasan pemberi instruksi.

Ada 3 aspek penting dalam dimensi komunikasi ini yang perlu diperhatikan, yaitu menyangkut indikator :

a. Transmisi (*transmission*), administrator publik harus sudah paham, mengerti dengan jelas keputusannya, dan kesiapan menjalankan perintah yang telah diputuskan dalam setiap kebijakan atau program yang akan dilaksanakan, yang tidak akan terlepas dari hambatan dalam mentransmisikan perintah tersebut, hal ini berkaitan dengan:

- 1) Adanya kontradiksi pendapat oleh para pelaksana dilapangan terhadap perintah yang dikeluarkan oleh pejabat yang menginstruksikan maupun pengambil kebijakan (*disagreement of implementers*);
- 2) Adanya distorsi informasi melalui jenjang hirarki birokrasi pemberi perintah yang berlapis-lapis (*distortion may arise as information passes through multiple layers of the bureaucratic hierarchy*);

- 3) Adanya penafsiran perintah yang diterima pelaksana terhambat oleh persepsi selektif dan ketidaktahuan pelaksana untuk persyaratan-persyaratan kebijakan yang telah ditentukan (*implementers selective perception and disinclination to know about a policy's requirements*).
- b. Kejelasan (*clarity*), implementasi kebijakan yang akan diimplementasikan oleh para implementator harus jelas maksud dan tujuannya melalui petunjuk pelaksana maupun petunjuk teknis yang seksama dan dipahami secara mendalam. Ada 6 faktor yang menjadikan ketidakjelasan komunikasi dalam implementasi kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:26), yaitu:
- 1) Kompleksitas kebijakan publik (*complexity of public policies*);
  - 2) Keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat (*the desire not to irritate segments of the public*);
  - 3) Kurang konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan (*lack of consensus on the goals of a policy*);
  - 4) Masalah-masalah dalam pemberian suatu kebijakan baru (*the problems in starting up a new policy*);
  - 5) Menghindari pertanggungjawaban kebijakan (*avoiding accountability for policies*);
  - 6) Sifat pembuat keputusan pengadilan (*the nature of judicial decision making*)
- c. Konsisten (*consistency*), efektifitas pelaksanaan kebijakan akan berjalan jika tujuan yang jelas dapat dilaksanakan secara konsisten oleh para pelaksana dilapangan dengan didasari kekonsistenan para pengambil kebijakan dalam

memprediksi probabilitas-probabilitas pada saat implementasi. Inkonsistensi implementor dalam mengimplementasikan kebijakan dari tingkat atas sampai pelaksana dilapangan sangat dimungkinkan terjadinya distorsi dalam pencapaian program.

d. Implementasi kebijakan akan berjalan efektif melalui pengkomunikasian instruksi-instruksi yang diperintahkan secara jelas dan konsisten dalam pelaksanaannya. Ketidak jelasan komunikasi akan menyebabkan ketidak konsistenan para pelaksana dilapangan, sebagaimana dikemukakan Edwards III (1980:42), sebagai berikut:

- 1) kompleksitas kebijakan publik (*complexity of public policies*);
- 2) kesulitan-kesulitan untuk memulai program baru (*the problems in starting up a new policy*); dan
- 3) banyaknya tujuan dari berbagai kebijakan (*multiple objective of many policies*).

2. Sumber-sumber (*resources*), implementasi kebijakan tidak akan berjalan efektif dalam pelaksanaannya bila daya dukung sumber daya lemah atau kurang, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:53), bahwa:

*“Implementation orders may be accurately transmitted, clear and consistent, but if implementors lack the resources necessary to carry out policies, implementation is likely to be inefektive.”*

Ada beberapa aspek penting yang perlu diperhatikan pada dimensi sumber daya dalam implementasi kebijakan yaitu :

a. Jumlah staf yang memadai baik cukup secara :

- 1) Kuantitas maupun cakap secara kualitas ketrampilanya (*skill*) dalam melaksanakan instruksi-instruksi kebijakan dilapangan melalui keahlian dan latihan;
  - 2) Motivasi; dan
  - 3) Informasi (*information*), yang tercakup dalam dua bentuk:
    - a) informasi tentang tatacara melaksanakan suatu kebijakan oleh para implementator, yaitu bagaimana, apa yang harus dan perlu dilaksanakan, dan
    - b) data tentang ketaatan para pelaksana terhadap instruksi, peraturan atau UU yang dilaksanakanya ditaati atau tidak.
  - b. Wewenang (*authority*), kewenangan dalam mengimplementasikan kebijakan atau program akan berbeda satu sama lainnya, hal ini tergantung pada deskripsi jabatannya (*job description*), yaitu melalui :
    - 1) metode kontrol : persuasif dan ancaman ; dan
    - 2) ketaatan terhadap aturan yang ada.
  - c. Fasilitas-fasilitas (*facilities*), sebagai daya dukung dalam implementasi kebijakan, yang meliputi tersedianya bangunan-bangunan (*buildings*), perlengkapan (*equipment*), dan perbekalan (*supplies*).
3. Kecenderungan-kecenderungan (*disposition*), yaitu terjadinya kecenderungan sebagai berikut:
    - a. Dampak disposisi, yaitu:
      - 1) adanya homogenitas administrator, dan

2) berkembangnya pandangan parokial, yaitu terjadinya hubungan senior junior dan pengaruh lingkungan.

b. Birokrasi staf, yaitu terjadinya pengangkatan birokrat.

c. Manipulasi insentif-insentif.

Setiap implementasi kebijakan yang diinstruksikan atasan melalui perintah yang komunikatif, persuasif dan perilaku administrator menerima secara baik implementasi kebijakan atau program akan berjalan baik. Tetapi bila sebaliknya yang terjadi, implementasi akan mengalami kesulitan bahkan kegagalan dalam pelaksanaannya, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980 : 89), sebagai berikut:

*“If implementers are well-disposed toward a particular policy, their are more likely to carry it out as the original decisionmakers intended. But when the implementors’ attitudes or perspectives deffer from the decisionmakers’, the process of implementing a policy becomes infinitely more complicated”.*

Beberapa kebijakan yang masuk kedalam zona yang kurang perhatian (*zone of indiferece*) oleh para administrator. Kebijakan-kebijakan dapat menimbulkan konflik dalam implementasi dengan berbagai pandangan atau tujuan dari kepentingan organisasinya. Hal ini tentunya akan menjadikan hambatan dalam pelaksanaan kebijakan, sebagaimana dikemukakan oleh Edwards III (1980:114), berikut ini:

*“Some policies fall within the “zone of indifference” of administrators; others elicit strong feelings. These policies may conflict with implementors’ subtantive policy views or the personal or organizational interests. It is here that dispositions pose obstacles to implementation”.*

Sangat memungkinkan adanya disposisi dari pelaksana merintangii pelaksanaan kebijakan bila implementator tidak setuju dengan subtansi kebijakan

yang harus mereka jalankan. Seperti beberapa pimpinan kegiatan menjaga atau Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

mengantisipasi keseimbangan kebijakan tersebut untuk mengantisipasi terhadap oposisinya. Kadang-kadang implementasi dirintangi oleh situasi-situasi yang kompleks, seperti para implementator menangguhkan implementasi suatu kebijakan yang mereka setuju untuk mengalihkan pada pencapaian tujuan yang lain, sebagaimana di kemukakan oleh Edwards III (1980:115), di bawah ini:

*“Disposition may hinder implementation when implementors simply disagree with the substance of a policy and their disagreement leads them not to carry it out. In some instances top officials may refrain from establishing policies because they anticipate opposition.... Sometimes implementation is impeded by more complex situations, such as when implementors delay in implementing a policy of which they may approve in the abstract in order to increase the chances of achieving another, competing policy goal”.*

Pada sisi lain pandangan-pandangan dalam suatu badan, bagian, bahkan sub-bagian mempunyai perbedaan dalam penafsiran terhadap pengimplementasian suatu kebijakan. Ketidak sepakatan diantara pelaksana akan menghambat kerjasama dan implementasi suatu kebijakan. Setiap wilayah yang menjadi kebijakannya akan menyesuaikan dengan prioritas kebijakan yang berbeda-beda. Baik menyangkut perbedaan komitmen, dan cara-cara yang berbeda dalam menanggulangi permasalahannya, sebagaimana di kemukakan oleh Edwards III (1980:116), di bawah ini:

*“Defferent bereaucratic units are likely to have different views on policies. Intra and interagency disagreements inhibit cooperation and hider implementation. Within a sigle policy area, each relevant agency probably has different priorities, different commitments, and defferent methods of handling problems”.*

Perubahan administrator birokrasi pemerintahan merupakan hal sulit, dan hal ini tidak menjamin bahwa proses implementasi kebijakan akan berjalan dengan baik. Teknik yang potensial untuk merubah permasalahan implementator

tetap dapat menjalankan kebijakan sesuai dengan tujuan yaitu merubah sikap para Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

implementator melalui manipulasi insentif-insentif, sebagaimana di kemukakan oleh Edwards III (1980:107), di bawah ini:

*“Changing the personel in government bereaucracies is difficult, and it does not ensure that the implementation process will proceed smoothly. Another potential technique to deal with the problem of implementors’ dispositions is to alter the dispositions of existing implementors through the manipulation of incentives”.*

Kecenderungan-kecenderungan dalam implementasi kebijakan menekankan bagaimana kesulitan suatu implementasi kebijakan atau program mendapatkan permasalahan yang dilakukan oleh para implementator birokrasi pemerintah sendiri dalam mengimplementasikan kebijakan dengan adanya penafsiran kebijakan dari unit atas sampai unit pelaksana.

#### 4. Struktur Birokrasi (*bureuacratic structure*)

Birokrasi mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan walaupun merupakan organisasi yang besar dan kompleks, organisasi yang dominan dan mampu untuk melaksanakan setiap kebijakan atau program, serta tidak ada organisasi sekuat birokrasi yang mampu bertahan dalam keadaan situasi apapun (*survive*) bagaimanapun pengaruh eksternal mempengaruhinya, bahkan Edwards III menegaskan birokrasi jarang mati. Ada dua karakteristik dalam struktur birokrasi menurut pandangan Edwards III (1980:125-141), yaitu:

##### a. *Standard Operating Procedures* (SOP), yaitu berkaitan dengan:

- 1) masalah-masalah sosial dan urusan publik;
- 2) instruksi yang dominan pada tahap-tahap yang berbeda; dan
- 3) tujuan yang berbeda berada pada lingkungan yang luas dan kompleks.

SOP pada dasarnya merupakan tatanan prosedur kerja birokrasi dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya, yang secara internal birokrasi dapat mengatur sumber-sumber yang dimilikinya, baik berkaitan dengan sumber daya manusia, waktu, sarana dan prasarana.

b. *Fragmentation* (fragmentasi), yaitu berkaitan dengan:

- 1) *survive* ialah kekuatan untuk tetap bertahan hidup; dan
- 2) bukan pilihan-pilihan netral dalam suatu kebijakan.

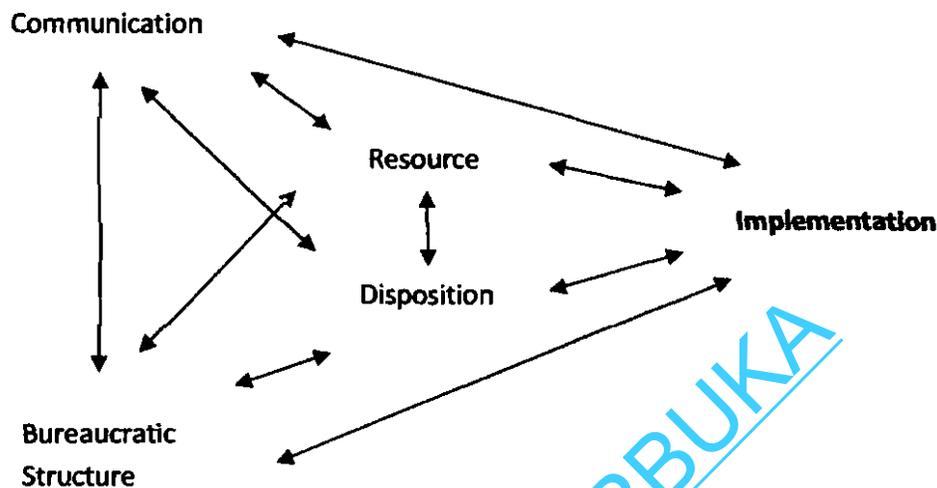
Fragmentasi merupakan kemampuan birokrasi dalam menghadapi faktor-faktor eksternal yang dapat mempengaruhi birokrasi, baik berupa infrastruktur (LSM, partai politik, maupun lembaga-lembaga profesi) dan suprastruktur (legislatif, eksekutif, maupun lembaga kenegaraan lainnya)

Pada sisi lain Edwards III (1980:147) menegaskan juga bahwa dari keempat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan terjadi adanya interaksi yang langsung dan tidak langsung diantara beberapa faktor tersebut, sebagaimana di kemukakannya, bahwa: "*Interactions between factors: Aside from directly affecting implementation, however, they also indirectly affect it through their impact on each other. In other words, communications affect to resources, dispositions, and bureaucratic structures, which in turn influence implementation*".

Pengaruh interaksi langsung dan tidak langsung dari keempat faktor tersebut terhadap implementasi kebijakan, sebagaimana terlihat pada gambar di bawah ini.

Gambar 2.1

## Pengaruh Langsung dan Tidak Langsung Terhadap Implementasi



Sumber: Edwards III, 1980:148

Model yang dikemukakan oleh Edwards III ini sifatnya top down dan cocok diimplementasikan pada level birokrasi yang terstruktur pada suatu lembaga pemerintahan, dimana setiap level hirarchi mempunyai peran sesuai dengan fungsi dalam penjabaran kebijakan yang akan dilaksanakan dan memudahkan terhadap implementasi suatu kebijakan pada masing-masing level birokrasi mulai dari tingkat departemen (pemerintah pusat), pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota, sampai ketingkat pelaksana dilapangan.

Model ini akan efektif bila perumusan kebijakan yang di buatnya memperhatikan dan memprediksikan implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan. Hal ini untuk menghindari terjadinya rintangan dan hambatan dalam implementasi karena kekurang jelasan kebijakan dan kurangnya representatif terhadap keinginan masyarakat atau para pihak yang akan terkena

oleh kebijakan tersebut.

Model ini melihat bagaimana administrator menghadapi permasalahan implementasi kebijakan yang disebabkan oleh hambatan dari dalam birokrasi itu sendiri (internal bureaucratic resistance) dalam mengimplementasikan setiap kebijakan yang telah dirumuskan oleh para pengambil kebijakan dan keempat faktor tersebut merupakan faktor keberhasilan atau kegagalan bagi administrator publik dalam mengimplementasikan setiap kebijakan atau program, sebagaimana hasil dikajian yang dilakukan oleh Edwards III tersebut.

#### **b. Model Jones**

Model ini diilhami oleh pendapat Eugene Bardach (1977), tentang bagaimana sulitnya membuat kesepakatan dalam proses merumuskan dan menerapkan suatu kebijakan, untuk itu perlu adanya aturan main khususnya dalam pelaksanaan kebijakan (how to implementation game). Jones, (1984 : 166), mengemukakan tiga prinsip bagaimana menerapkan suatu program kebijakan dalam operasionalnya di lapangan dapat diterapkan secara signifikan, yaitu sebagai berikut:

- 1. Organization: The establishment or rearrangement of resources, units, and methods for putting a program into effect.*
- 2. Interpretation: The translation of program language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plans and directives.*
- 3. Application: The routine provision of services, payments, or other agreed upon program objectives or instrument.*

Ketiga karakteristik pelaksanaan kebijakan tersebut menjelaskan bahwa pertama : organisasi merupakan penataan kembali terhadap sumberdaya-sumberdaya, unit-unit, dan metode-metode yang akan berpengaruh terhadap

program; kedua: interpretasi berusaha menafsirkan supaya program menjadi rencana-rencana dapat diarahkan dengan tepat dan dimungkinkan diterima serta dilaksanakan; dan ketiga: penerapan merupakan aturan rutin dari pelayanan, pembayaran, atau lain-lainya yang disesuaikan dengan tujuan atau instrumen program.

Kerangka model ini sebagai pemikiran Jones, yang menggambarkan bagaimana mudahnya mendefinisikan suatu kebijakan di atas kertas terhadap disain suatu program tetapi dalam penerapannya tidak sesederhana itu, sehingga pada penerapannya terkadang tidak terdefiniskan secara baik.

Model ini secara implementatif sangat sukar dilaksanakan karena perlu adanya kemampuan dan jaringan yang cukup luas dari para administrator untuk melaksanakan program sebagaimana yang telah ditetapkan dalam tujuan awalnya. Model ini akan cenderung disalah artikan bahkan dapat memisahkan apa yang diputuskan dalam suatu kebijakan dengan penerapan yang dilaksanakan oleh administrator dilapangan.

### c. Model Mazmanian, Daniel and Paul A. Sabatier

Mazmanian, Daniel and Paul A. Sabatier dalam A. Framework for Implementation Analysis (1983 : 18-42), ada 3 katagori besar variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan formal pada proses implementasi kebijakan:

1. *The tractability of the problem(s) being addressed* , yaitu mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan;
2. *The ability of the statute to structure favorably the implementation process*, yaitu kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya; dan

3. *The net effect of a variety of political variables on the balance of support for statutory objectives*, yaitu pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

Ketiga variabel tersebut merupakan variabel bebas (independent variabel), dibedakan dari tahap-tahap implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (intervening variabel).

Ketiga variabel tersebut di atas akan berpengaruh terhadap tahap-tahap lainnya sebagaimana lebih lanjut dijelaskan oleh Wahab (1991: 69-95), sebagai berikut:

**1) Mudah tidaknya masalah dikendalikan (Independent Variabel)**

Perlu adanya selektifitas pemilihan masalah secara cermat terhadap implementasi kebijakan pemerintah, mana masalah yang jauh lebih mudah dan yang sukar ditangani.

1. Kesukaran-kesukaran teknis, hal ini akan tergantung dari kemampuan pengukuran, pemahaman prinsip-prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah, dana (biaya), dan ketersediaan teknologi.
2. Keragaman perilaku, semakin beragam perilaku akan semakin beragam pelayanan yang akan diberikan dan kebebasan bertindak bagi para pelaksana akan berbeda-beda juga.
3. Prosentase kelompok sasaran dibandingkan jumlah penduduk, semakin kecil dan semakin jelas (dapat dibedakan dari kelompok lain), kelompok sasaran yang perilakunya akan di ubah maka semakin mudah untuk memobilisasikan dukungan politik dalam pencapaian suatu program atau kebijaksanaan.

4. Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan, semakin kecil jumlah perubahan perilaku, semakin mudah untuk mencapai tujuan kebijaksanaan yang di harapkan. Untuk hal itulah perlu adanya pengendalian (*tractable*) masalah, dengan mengantisipasi indikator-indikator sebagai berikut:
  - a. Tersedia teori yang andal dan mampu menjelaskan hubungan perubahan perilaku dan pemecahan masalah.
  - b. Variasi/perbedaan perilaku yang menyebabkan timbulnya masalah relatif kecil.
  - c. Kelompok sasaran tersebut merupakan sebagian kecil dari totalitas penduduk suatu wilayah.
  - d. Tingkat dan ruanglingkup perubahan perilaku yang diinginkan sedang.

**2) Kemampuan kebijaksanaan untuk menstrukturkan proses implementasi (*Intervening Variabel*)**

Setiap implementasi kebijaksanaan harus di strukturisasi melalui penjabaran tujuan-tujuan formal yang akan dicapai dengan cara menyeleksi lembaga yang tepat untuk mengimplementasikan, dukungan sumber finansial, pengaruh persuasif oleh pejabat pemerintah kepada masyarakat, swasta atau LSM untuk ikut serta dalam proses implementasi kebijakan tersebut. Atau bagaimana caranya para pejabat pemerintah untuk mendayagunakan kewenangan yang dimilikinya untuk menstrukturkan proses implementasi kebijakan secara tepat.

1. Kejelasan dan konsistensi tujuan, tujuan yang dirumuskan dengan cermat dan disusun secara jelas sesuai dengan urutan kepentinganya merupakan pedoman yang kongrit bagi pejabat-pejabat pelaksana dan sebagai sumber dukungan

bagi tercapainya tujuan. Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk-petunjuk yang cermat dan disusun menurut urutan kepentingannya bagi para pejabat pelaksana dan aktor-aktor lainnya, semakin besar pula kemungkinan bahwa output kebijaksanaan dari badan-badan pelaksana, dan pada gilirannya perilaku kelompok-kelompok sasaran akan sejalan dengan petunjuk-petunjuk tersebut.

2. Digunakanya teori kausal yang memadai, dengan persyaratan.  
Bahwa hubungan timbal balik antara campurtangan pemerintah disatu pihak, dan tercapainya tujuan-tujuan program dapat dipahami dengan jelas,
  - a. bahwa para pejabat yang bertanggungjawab untuk mengimplementasikan program mempunyai kewenangan yang cukup atas sejumlah matarantai hubungan yang penting guna mengusahakan tercapainya tujuan.
  - b. ketepatan alokasi sumber dana, batas ambang biaya untuk mendukung tercapainya suatu program sangat menentukan keberhasilan, walaupun belum tentu menjamin bahwa suatu program akan dapat segera dimulai dengan tepat dan lancar.
  - c. keterpaduan hirarki di dalam dan di antara lembaga pelaksana, kesukaran-kesukaran untuk mewujudkan tindakan yang terkoordinasikan didalam lingkungan badan/intansi tertentu dan di antara sejumlah besar badan semiotonom yang terlibat dalamkebiasaan usaha-usaha implementasi.
3. Masalah koordinasi ini semakin bertambah runyam jika menyangkut peraturan pemerintah pusat, yang dalam pelaksanaanya sering amat tergantung pada pemerintah daerah tingkat propinsi dan intansi-instansi di

daerah tingkat kabupaten/kota karena perlu dijabarkan dalam bentuk program-program dan terjalin dalam suatu sistem yang amat heterogen.

4. Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundang-undangan yang baik ialah kemampuan untuk memadukan heirarki badan-badan pelaksana. Sistem yang longgar memungkinkan terjadinya perbedaan-perbedaan perilaku kepatuhan cukup mendasar di antara pejabat pelaksana dan kelompok-kelompok sasaran, sebab mereka akan berusaha untuk melakukan modifikasi/perubahan-perubahan tertentu sejalan dengan rangsangan atau insentif yang muncul dilapangan.
5. Aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, suatu Undang-Undang masih dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi dengan cara mengartikan secara formal aturan-aturan pembuatan keputusan dari badan-badan pelaksana.
6. Rekrutmen pejabat pelaksana, sebaik-baiknya kebijaksanaan akan tergantung implementasi para pelaksana, itu harus memiliki kesepakatan (komitmen) yang tinggi terhadap upaya pencapaian tujuan.
7. Akses formal pihak luar, ada dua kelompok aktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijaksanaan :
  - a. Calon-calon penerima manfaat dan atau kelompok sasaran program, dan
  - b. Badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang merupakan atasan-atasan dari badan-badan pelaksana itu.

**3) Variabel diluar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi (*Intervening Variabel*).**

Implementasi kebijakan mempunyai dinamika yang didorong oleh sekurang-kurangnya dua proses penting:

1. Kebutuhan setiap program yang berusaha untuk mengubah perilaku, menerima sentuhan-sentuhan dukungan politik yang teratur kalau memang menghendaki dapat mengatasi hambatan yang timbul dalam upayanya untuk memperoleh kerjasama dari sejumlah besar orang, yang banyak diantaranya mungkin bahwa kepentingan mereka akan dirugikan kalau implementasi tujuan kebijaksanaan berhasil, dan
2. Dampak perubahan-perubahan keadaan sosial ekonomi dan teknologi pada diri mereka yang menjadi pendukung-pendukung tujuan kebijaksanaan, baik dari kalangan masyarakat pada umumnya, kelompok-kelompok kepentingan maupun instansi-instansi atasan dari badan-badan pelaksana itu sendiri.

Suatu kebijakan atau Undang-Undang yang dibuat harus dapat mengubah perilaku yang diharapkan dan harus siap menghadapi perubahan-perubahan dengan berbagai kondisi yang dihadapinya, baik berupa:

- a. kondisi-kondisi sosio-ekonomi dan teknologi;
- b. dukungan publik;
- c. sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok;
- d. dukungan dari pejabat atasan; dan
- e. komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana.

#### 4) Tahap-tahap dalam proses implementasi (*Dependent Variabel*):

Model ini menekankan pada output kebijakan untuk melihat tahap-tahap implementasi kebijakan mulai dari bagaimana output diputuskan oleh badan pelaksana, kepatuhan dari kelompok atau sasaran terhadap keputusan badan, dampak keputusan, persepsi terhadap keputusan tersebut, dan evaluasi terhadap kebijakannya. Model ini menunjukkan sebagai bentuk *top down*, artinya badan-badan yang lebih atas mempunyai kekuatan superior terhadap badan-badan di bawahnya untuk melaksanakan setiap kebijakan maupun program dari atasnya.

#### d. Model Hogwood and Gunn

Hogwood and Gunn mengemukakan mengapa suatu implementasi kebijakan itu sulit? Setelah mengkaji dan menganalisis hasil studi Pressman and Wildavsky (1973), Etzioni (1976), Kaufman (1975 and 1976), Bardach (1977), Van Meter and Van Horn (1975) dan King (1975 and 1976), bahwa implementasi pelayanan kepada publik menunjukkan hal yang sulit. Sebagai pioner implementasi Hogwood and Gunn (1984:198), mengemukakan pemikiran bahwa perlunya negara mengimplementasikan kebijakan secara sempurna, sebagaimana ditegaskan lebih lanjut, bahwa: “....no prescriptive model was offered and, indeed, several of the logical preconditions of perfect implementation-such as perfect obedience or perfect control...”

Secara lebih rinci implementasi suatu kebijakan oleh para administrator agar berjalan sesuai dengan keinginan yang di harapkan dan pengawasan yang tepat untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sempurna (*perfect implementation*) menurut pemikiran Hogwood (1984:199-206) mengemukakan

ada 10 syarat-syarat yang harus dipenuhi yaitu sebagai berikut:

1. The circumstances external to the implementing agency do not impose crippling constraints, yaitu hambatan ini bersifat diluar kemampuan para implementator baik berupa hambatan fisik maupun tekanan politis, seperti tekanan dari LSM, elit-elit tertentu, maupun presure groups (misal, PGRI) dan lainnya. Hal ini harus menjadi perhatian para pembuat kebijakan untuk dapat merumuskan kebijakan dengan mengantisipasi terhadap kemungkinan-kemungkinan yang akan dihadapi dalam implementasi suatu kebijakan.
2. That adequate time and sufficient resources are made available to the programme, yaitu kondisi ini merupakan tumpang tindih dengan persyaratan pertama, walaupun katagori hambatan bersifat eksternal. Suatu kebijakan selalu ingin tercapai dengan lancar tetapi tanpa mempertimbangkan ketersediaan waktu dan dana yang memadai akan menjadi hambatan terhadap pencapaian program, seperti pelaksanaan program kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik memerlukan waktu yang cukup dan dana yang memadai untuk tercapainya program ini secara efektif dan efisien.
3. That the required combination of resources is actually available, yaitu persyaratan ini lazimnya mengikuti persyaratan kedua bahwa setiap sumber-sumber harus tersedia dan adanya kombinasi dalam implementasinya, tidak selalu dalam bentuk leher botol (bottleneck), dimana semua harus tersedia tetapi keluaran yang harus digunakan melalui jalur sempit dalam implementasi kebijakan sebagai sumber kelancaran dan tercapainya program yang dapat terhambat.
4. That the policy to be implemented is based upon a valid theory of cause and effect, yaitu kebijakan kadang-kadang tidak efektif, hal ini bukan karena

implementasinya yang tidak baik tetapi kebijakan itu sendiri yang tidak baik. Hal ini mungkin karena kurangnya pemahaman sebab akibat dari permasalahan yang di hadapinya dan cara pemecahan masalahnya. Hal ini perlu adanya pemahaman secara kausalitas, artinya kebijakan yang diimplementasikan harus dapat memprediksikan apa dampak yang akan terjadi dari suatu kebijakan yang akan diimplementasikan, hal ini mungkin karena kurang tepatan dalam memilih teori yang relevan dalam implementasi kebijakan.

5. That the relationship between cause and effect is direct and that there are few if any, intervening links, yaitu kekomplekan suatu teori yang mendasari suatu kebijakan merupakan matarantai yang berhubungan dengan yang lainnya, sehingga hubungan yang matarantai kausalitasnya panjang akan semakin memungkinkan sekali terjadinya keretakan dalam implementasi suatu kebijakan.
6. That dependency relationships are minimal, yaitu implementasi kebijakan yang sempurna menuntut persyaratan adanya satu badan tunggal yang melaksanakan kebijakan tersebut, walaupun ada keterkaitan dengan lembaga lain diusahakan meminimalkan ketergantungan. Hal ini tentunya untuk meningkatkan maksimalisasi tercapainya suatu program.
7. That there is understanding of, and agreement on objectives, yaitu pemahaman secara menyeluruh, mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan yang akan dicapai harus dipertahankan dalam proses implementasinya. Pemahaman ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan merupakan holistikisasi bagi para pelaksana yang harus jelas sejelas-jelasnya akan tujuan

program yang di gariskan sesuai blueprint-nya melalui pemahaman berupa; terkaitanya tujuan program, tahap-tahap pelaksanaan program, sampai kepada petunjuk pelaksana dan petunjuk teknisnya sehingga dapat terjamin implementasi suatu program sesuai harapan.

8. That tasks are fully specified in correct sequence, yaitu tujuan-tujuan kebijakan yang telah disepakati dimungkinkan dan diperlukan perincian serta penyusunan tahapan-tahapan yang tepat untuk memberikan ruang yang jelas bagi para implementator untuk berinovasi, berkreasi, atau adanya kebebasan bertindak dalam koridor program yang telah dirancang dan disepakati. Hal ini tentunya harus di barengi dengan pengawasan dalam pelaksanaan program sehingga tidak keluar dari tujuan program utamanya.
9. That there is perfect communication and co-ordination, yaitu persyaratan yang menekankan perlu adanya komunikasi dan koordinasi antara berbagai elemen atau badan yang terkait dengan program kebijakan ini. Hood (1976) dalam Hogwood (1984:205) mengemukakan: "... argues that for perfect implementation to be achieved it would necessary to have completely unitary administrative system – like huge army with a single line of authority-with no compartmentalism or conflict within".

Bahwa untuk mengimplementasikan suatu program yang sempurna di perlukan suatu sistem administrasi satu pintu, seperti organisasi ketentaraan yang hanya punya satu komando, tetapi hal ini suatu yang tidak mungkin dalam suatu organisasi yang mempunyai bagian atau unit yang satu sama lain mempunyai fokus dan intres masing-masing. Komunikasi merupakan salah satu kontribusi penting dalam pelaksanaan koordinasi dan implementasi pada

umumnya. Bagaimanapun sempurnanya suatu komunikasi akan sulit diwujudkan, karena komunikasi dan koordinasi akan menghadapi masalah mendasar dalam hal bagaimana menghadapi praktek kekuasaan.

10. That those in authority can demand and obtain perfect compliance, yaitu persyaratan terakhir ini menekankan bahwa kepatuhan terhadap perintah dalam pelaksanaan program harus dipegang teguh para pelaksana dalam suatu sistem administrasi dengan menghindari dan mengidentifikasi hambatan-hambatan yang akan muncul dalam pelaksanaannya melalui komunikasi dan koordinasi di antara unit atau badan. Oleh sebab itu supaya implementasi ini sempurna diperlukan otoritas dan kekuasaan untuk menjaga dan menghindari terjadinya konflik yang datang dari dalam maupun dari luar unit atau badan, hal itu bertujuan untuk tercapainya program kebijakan secara sukses.

Kesepuluh syarat untuk kesempurnaan implementasi suatu kebijakan atau program dalam suatu sistem administrasi (publik) sebagaimana dikemukakan oleh Hogwood merupakan tatanan ideal (*rational comprehensif approach*), yang sebenarnya sangat sulit di implementasikan dalam pelaksanaan suatu program dan model ini merupakan model yang bersifat *top-down* juga.

#### e. Model Winarno

Winarno (2002:158-161), mengemukakan bahwa implementasi suatu kebijakan tidak akan selalu berjalan sebagaimana mestinya. Untuk itulah perlu adanya suatu prediksi bagaimana menghadapi kecenderungan-kecenderungan suatu kebijakan tersebut, yaitu sebagai berikut:

1. Kebijakan-kebijakan baru, karena sifatnya baru tentu cenderung implementasinya sukar karena ada beberapa alasan:

- a. saluran komunikasi yang belum terbangun baik, hal ini berdampak terhadap ketidak efektifan program;
  - b. ketidak jelasan atau kekaburan terhadap tujuan;
  - c. inkonsistensi terhadap tujuan karena juklaknya tidak jelas;
  - d. langkanya sumber-sumber, baik menyangkut sumber informasi, keterampilan staf, maupun sarana pendukung lainnya;
  - e. rendahnya prioritas dari pelaksana, karena inkonsistennya terhadap tujuan;
  - f. membutuhkan tindakan-tindakan yang tidak konsisten dengan cara yang tidak lajim dilakukan; dan
  - g. menyesuaikan SOP yang lama (aspek status quo) karena pelaksana yang tidak sesuai dengan kebijakan baru.
2. Kebijakan yang didesentralisasikan, menimbulkan masalah dalam implementasi karena telah melibatkan banyak unit dan orang, sehingga berdampak terhadap pola komunikasi dan pengawasan.
  3. Kebijakan kontroversial, suatu kebijakan yang dihasilkan dari perdebatan yang kurang menguntungkan akan berdampak terjadinya lempar tanggungjawab, terutama pada tatanan implementasi oleh para implementator dilapangan.
  4. Kebijakan-kebijakan yang kompleks, sama seperti kebijakan kontroversial akan menyulitkan bagi pelaksana dalam mengimplementasikan suatu kebijakan dan akan menimbulkan interpretasi bahkan distorsi dalam pelaksanaanya.

5. Kebijakan yang berkaitan dengan krisis, hal ini berkaitan dengan hal-hal makro yang melibatkan antar negara yang berimplikasi terhadap implementasi dilapangan.
6. Kebijakan yang ditetapkan pengadilan, kecenderungan terjadinya kekeliruan dalam pelaksanaan karena saluran formal untuk mentransmisikannya kurang memadai, disisi lain saluran informal kurang di percaya, sehingga berdampak ketidak konsistenan dan kekaburan dalam implementasi program.

Model ini melihat bagaimana implementasi suatu kebijakan menghadapi permasalahan dan berdampak terhadap pelaksanaannya. Model ini menggambarkan bagaimana sebenarnya implementasi suatu kebijakan baru dapat diimplementasikan dengan menghadapi berbagai permasalahannya. Model ini secara implementatif perlu adanya pemahaman yang jelas dari para administrator dilapangan dan pengimplementasian program memerlukan waktu untuk mengkomunikasikan dan mengkoordinasikan dengan sasaran program dan lembaga terkait, serta daya dukung sumber-sumber yang cukup memadai.

#### **5. Tinjauan Tentang Bantuan Operasional Sekolah**

Pengertian Bantuan Operasional Sekolah Agar pelaksana program BOS dan masyarakat memahami program BOS dengan benar, maka dalam hal ini akan diuraikan tentang definisi Biaya Pendidikan dan terminologi program BOS.

Biaya Satuan Pendidikan (BSP) adalah besarnya biaya yang diperlukan rata-rata siswa tiap tahun, sehingga mampu menunjang proses belajar mengajar sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan.

BSP investasi adalah biaya yang dikeluarkan setiap siswa dalam satu tahun untuk pembiayaan sumberdaya yang tidak habis pakai dalam kurun waktu lebih

dari satu tahun. Seperti pengadaan tanah, bangunan, buku, alat peraga, media, perabot dan alat kantor. Sedangkan BSP Operasional adalah biaya yang dikeluarkan setiap siswa dalam satu tahun untuk pembiayaan sumberdaya pendidikan yang habis pakai dalam satu tahun. BSP mencakup biaya personil dan biaya non personil.

Biaya personil meliputi biaya untuk kesejahteraan (honor kelebihan jam mengajar, Guru Tidak Tetap (GTT), Pegawai Tidak Tetap (PTT), uang lembur dan pengembangan profesi guru, musyawarah kerja kepala sekolah, kelompok kerja Kepala Sekolah, Kelompok Kerja Guru, dan lain-lain.

Biaya non personil adalah biaya untuk menunjang kegiatan belajar mengajar, evaluasi/penilaian, perawatan/pemeliharaan, daya dan jasa, pembinaan kesiswaan, rumah tangga sekolah dan supervisi. Selain dari biaya-biaya tersebut, masih terdapat jenis biaya personal yang ditanggung oleh peserta didik, misalnya biaya transportasi, konsumsi, seragam, alat tulis, kesehatan, rekreasi, dan sebagainya.

Bantuan operasional sekolah (BOS) secara konsep mencakup komponen untuk biaya operasional non personil hasil studi Badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan (Balitbang Depdikbud).

Namun karena biaya satuan yang digunakan adalah rata-rata nasional maka penggunaan BOS dimungkinkan untuk membiayai beberapa kegiatan lain yang tergolong dalam biaya personil dan investasi. Namun perlu ditegaskan bahwa prioritas utama BOS adalah untuk biaya operasional non personil bagi sekolah.

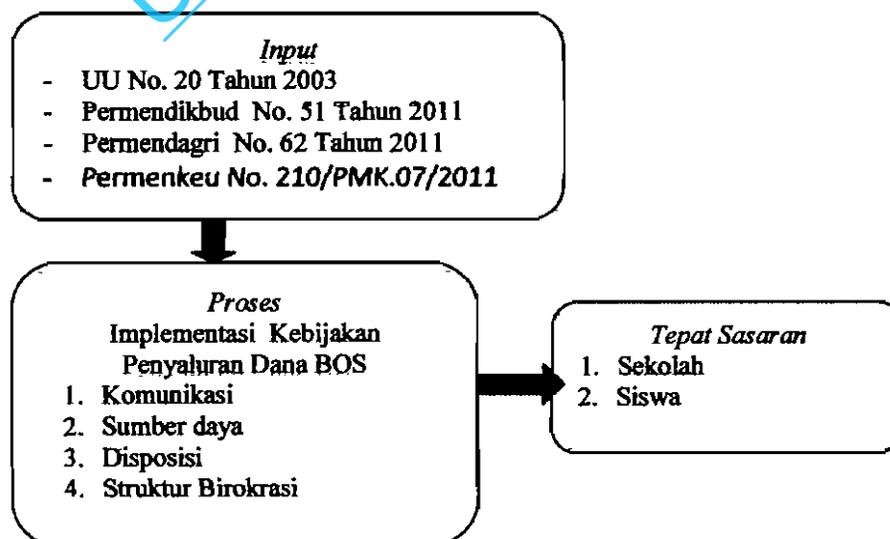
Oleh karena itu keterbatasan dana BOS dari pemerintah Pusat, maka biaya untuk investasi sekolah dan kesejahteraan guru harus dibiayai dari sumber lain. Dengan prioritas utama dari sumber pemerintah daerah dan selanjutnya dari partisipasi masyarakat yang mampu.

## B. Kerangka Berpikir

Pelaksanaan pendistribusian Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Kabupaten Kepulauan Aru secara nyata telah terealisasi sampai pada triwulan ke tiga. dalam pelaksanaannya perlu sebuah evaluasi dari penyaluran ataupun distribusi dana BOS tersebut sehingga dari evaluasi tahap pertama serta observasi pada penyaluran BOS tahap ketiga diharapkan mampu memberikan titik terang tentang kondisi di lapangan. Agar program ini berjalan lancar dan transparan maka diperlukan kerjasama berbagai pihak yang terkait sehingga segala bentuk penyimpangan dapat diminimalisir. Dengan demikian diharapkan dana yang dikucurkan benar-benar dapat multiguna sesuai dengan apa telah ditetapkan.

Gambar 2.2

### KERANGKA BERPIKIR



Sumber : Dielaborasi dari Edward III, 1980

### B A B III

## METODE PENELITIAN

### A. Desain Penelitian

Pada penelitian menggunakan pendekatan kualitatif, dengan maksud untuk memperoleh gambaran yang utuh atas informan penelitian sehingga dapat menjabarkan fokus penelitian tentang penyaluran Dana BOS untuk meringankan beban masyarakat terhadap Pembiayaan Pendidikan dalam rangka Wajib Belajar 9 Tahun yang Bermutu. Pendekatan kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif melalui pengungkapan kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang, peristiwa tertentu secara rinci dan mendalam serta perilaku yang diamati.

Ada beberapa pertimbangan yang mendasarkan pada penggunaan pendekatan kualitatif dalam suatu penelitian antara lain : (1) penelitian kualitatif menyajikan bentuk yang menyeluruh (holistik) dalam menganalisis suatu fenomena; (2) penelitian jenis ini lebih peka menangkap informasi kualitatif deskriptif, dengan cara relatif tetap berusaha mempertahankan keutuhan (*wholeness*) dari obyek yang berarti bahwa data yang dikumpulkan dalam rangka studi kasus dipelajari sebagai keseluruhan yang terintegrasi.

Salah satu keunggulan metode kualitatif, adalah strategi penyelidikan yang naturalistik dan induktif dalam mendekati suatu suasana (*setting*) tanpa hipotesis-hipotesis. Teori muncul dari pengalaman kerja lapangan dan berakar (*grounded*) dalam data. Penelitian kualitatif dapat diartikan sebagai penelitian yang menghasilkan data deskriptif mengenai kata-kata lisan maupun tertulis, dan tingkah laku yang dapat diamati dari orang-orang yang diteliti.

Mengacu kepada pengertian penelitian kualitatif yaitu memberikan ciri khusus sebagai berikut : (1) Penelitian kualitatif dilakukan pada latar ilmiah sebagai sumber langsung dan peneliti merupakan sumber kunci, (2) Bersifat deskriptif yang menggambarkan situasi tertentu atau data yang dikumpulkan berbentuk kata-kata atau gambar-gambar dari pada angka, (3) lebih memperhatikan proses dari pada hasil atau produk semata, (4) Dalam menganalisis data cenderung induktif , (5) Makna merupakan hal yang esensial bagi penelitian kualitatif. Sedangkan sumber data utama dalam penelitian kualitatif adalah kata-kata dan tindakan selebihnya adalah data tambahan.

#### **B. Informan Penelitian**

Penentuan informan dalam penelitian ini ditetapkan secara *purposive*, yaitu mereka yang dianggap mempunyai kompetensi dan kaitannya dengan: Implementasi kebijakan penyaluran dana BOS di Kabupaten Kepulauan Aru. Penetapan informan dalam penelitian sesuai pandangan para ahli untuk tujuan tertentu atau situasi tertentu. (Neuman, 1997:26).

1. Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga
2. Ketua Tim Manajemen BOS Kabupaten sebanyak 5 (lima) orang
3. Kepala Sekolah
4. Komite Sekolah
5. Orang Tua

### C. Instrumen Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti sebagai instrumen utama. Dikatakan sebagai instrumen utama karena peneliti berfungsi dalam menetapkan fokus penelitian, memilih subjek penelitian, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, menganalisis data, dan membuat kesimpulan atas temuannya.

Peneliti memilih subjek untuk memperoleh data di lapangan, bergaul, mengamati, dan bersosialisasi dengan mereka. Dengan demikian peneliti menjadi alat utama dalam penelitian kualitatif. Peneliti kualitatif memandang bahwa realitas itu holistik dan dinamis sehingga segala sesuatu belum mempunyai bentuk yang pasti. Dalam keadaan demikian tidak ada pilihan lain hanya peneliti itu sendiri sebagai alat untuk mencapainya.

Sugiyono (2007) mengemukakan kembali pendapat Nasution, bahwa beberapa kelebihan peneliti sebagai instrumen adalah : (1) peneliti sebagai alat peka dan dapat bereaksi terhadap segala stimulus, (2) peneliti dapat menyesuaikan diri terhadap semua aspek, (3) peneliti dapat menangkap semua situasi secara keseluruhan, (4) memahami suatu situasi tidak hanya melalui perasaan dan keterlibatan dalam menyelaminya, (5) peneliti dapat segera mungkin dapat menganalisis, menafsirkan, dan menyimpulkan makna data, dan (6) manusia dapat memperhatikan atau menyimpan respon yang aneh, karena dapat digunakan untuk meningkatkan pemahaman terhadap yang diteliti.

Untuk melengkapi alat perolehan data maka akan digunakan beberapa instrumen lain seperti : pedoman wawancara, pedoman observasi, catatan lapangan, dan handycame.

1. Pedoman wawancara; berisi petunjuk-petunjuk wawancara kepada subjek (informan) yang berfungsi untuk mengarahkan wawancara agar tidak keluar dari konteks dan fokus penelitian.
2. Pedoman observasi; digunakan sebagai alat bantu dalam mengamati data yang tidak sempat terekam melalui wawancara. Pedoman tersebut berisi petunjuk-petunjuk yang membantu peneliti agar hasil wawancara dapat dimaknai dengan memperhatikan ekspresi, suasana, kegiatan kondisi-kondisi internal subjek penelitian.
3. Kamera; sebagai alat bukti dan menyimpan data yang diperoleh saat di lokasi penelitian maupun saat wawancara berlangsung.

#### **D. Prosedur Pengumpulan data**

1. Data Primer, Data yang dikumpulkan dari situasi aktual ketika peristiwa terjadi. Data primer atau sumber primer merupakan suatu objek atau dokumen original-original mentah dari pelaku yang disebut "*first hand information*".
2. Data Sekunder. Data sekunder merupakan data yang dikumpulkan dari tangan kedua atau dari sumber-sumber lain yang telah tersedia sebelum penelitian dilakukan. Data sekunder ini bersumber dari dokumen-dokumen resmi yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.

Dokumen ialah setiap bahan tertulis, film, sumber tertulis, yang dapat terbagi atas sumber buku dan majalah ilmiah, sumber dari arsip, dokumen pribadi dan dokumen resmi (Moleong, 2002:160).

### **E. Metode Analisis Data**

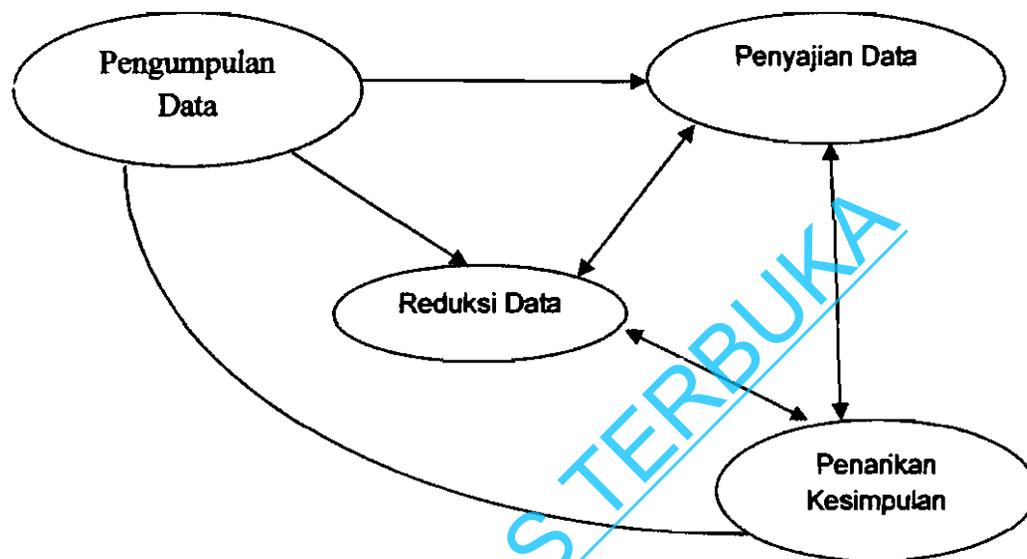
Data-data informasi yang diperoleh dalam penelitian akan dianalisis dengan menggunakan model interaktif. Payto dalam Moleong (2000:103), model interaktif adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar.

Dalam model interaktif terdapat tiga komponenn analisis menurut Miles dan Humberman (1992:16-19), yaitu :

- a. Pengumpulan data : Data dikumpulkan sebanyak-banyaknya untuk dapat memberikan jawaban dari permasalahan yang dikaji dan bersifat kualitatif maupun kuantitatif.
- b. Reduksi data; sebagai proses pemelihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis dilapangan. Reduksi data berlangsung terus menerus selama penelitian berlangsung.
- c. Penyajian data; sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
- d. Penarikan kesimpulan/verifikasi; sebagian dari satu kegiatan dari konfigurasi yang utuh. Kesimpulan-kesimpulan juga diverifikasi selama penelitian berlangsung. Model analisis data tersebut dapat digambarkan sebagai berikut :

**Model analisis data kualitatif menurut Miles dan Humberman (1992)**

Gambar: 3.1



## **BAB IV**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Untuk mendukung pembahasan dalam bab ini, penulis menjabarkan beberapa hal yang terkait dengan Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana BOS di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru, dibagi dalam beberapa penjelasan yaitu; Gambaran Lokasi Penelitian, Bantuan Operasional Dana BOS, Karakteristik Informan, Implementasi Penyaluran Bantuan Operasional Sekolah Oleh Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Penyaluran Dana BOS

#### **A. Gambaran Lokasi Penelitian**

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Dinas Pendidikan Pemuda Dan Olahraga telah membuat Rencana Strategis tahun 2011 – 2015 sebagai perwujudan amanat Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004 telah menyusun berbagai rumusan kebijakan dan mengkoordinasikan penyusunan rencana pembangunan di bidang pendidikan sesuai tugas pokoknya adalah menyelenggarakan tugas dan fungsinya Sesuai peraturan daerah Nomor 12 Tahun 2008 tentang uraian tugas pokok Satuan Kerja Perangkat Daerah. Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga membantu Bupati dalam menyelenggarakan, pengkoordinasian, Kebijakan pelayanan dibidang Pendidikan Dasar, Menengah, anak usia Dini, Non formal dan Informal serta prasarana dan sarana pendidikan.

Berbagai upaya telah dilakukan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan kualitas penduduk dari segi pendidikan, salah satunya adalah dengan

memberlakukan “Wajar Dikdas 9 Tahun”, dengan harapan minimal masyarakat dapat mengenyam pendidikan sampai dengan tingkat pendidikan sejajar SMTA. Namun yang perlu diperhatikan adalah apakah sarana, prasarana dan fasilitas pendidikan tersebut telah tersedia dan bisa menjangkau seluruh masyarakat, khususnya di Kabupaten Kepulauan Aru yang terdiri dari banyak desa yang tersebar pada pulau-pulau kecil.

Untuk itu diperlukan tindakan proaktif dari seluruh *stakeholders* dalam membangun sarana dan prasarana pendidikan demi mencapai pemerataan akses terhadap pendidikan di masyarakat.

### 1. Angka Partisipasi Sekolah

Angka partisipasi sekolah adalah untuk melihat perbandingan murid pada kelompok usia dan jenjang pendidikan tertentu dengan total penduduk pada kelompok usia tersebut.

Tabel 4.1  
Angka Partisipasi Sekolah Menurut Kelompok Umur  
Tahun Ajaran 2006/2007 – 2011/2012

Kelompok Umur	2006/2007	2007/2008	2009/2010	2010/2011	2011/2012
7-12	97,99	98,63	98,67	98,70	99,58
13-15	84,57	86,51	87,91	87,94	88,06
16-18	66,62	74,44	76,10	76,16	76,31

*Sumber Data : Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga, 2012*

Berdasarkan tabel 4.1, pada umumnya angka partisipasi penduduk usia sekolah (7-18 tahun) memiliki pola semakin tinggi kelompok umur sekolahnya ataupun tingkat pendidikan yang makin rendah partisipasi sekolahnya.

Angka partisipasi sekolah tahun 2008 menurut kelompok umur 7-12 tahun di Kepulauan Aru mencapai 98,67 persen, kelompok umur 13-15 tahun sebesar 87,91 persen dan kelompok umur 16-18 tahun sebesar 76,10 persen, hal ini tidak jauh berbeda dari tahun 2006 dan 2007. Artinya pemerintah diharapkan dapat lebih meningkatkan sosialisasi dan advokasi bagi pentingnya melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.

## 2. Angka Partisipasi Murni

Tabel 4.2  
Angka Partisipasi Murni Menurut Jenjang Pendidikan  
Tahun Ajaran 2007/2008 – 2011/2012

Jenjang Pendidikan	2007/2008	2008/2009	2009/2010	2020/2011	2011/2012
SD	83,04	83,34	84,31	84,47	83,77
S M T P	70,62	70,98	71,14	75,72	76,53
S M T A	62,79	64,75	64,82	65,90	66,05

Sumber Data : Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga, 2011/2012

Angka partisipasi murni biasanya tidak sampai mencapai 100 persen, karena masih ada murid yang bersekolah sesuai dengan usia yang telah ditetapkan. Terlihat pada tabel 4.2, tingkat partisipasi murni pada jenjang SD sebesar 84,31 persen dan angka ini semakin menurun pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi, yaitu sebesar 71,14 persen pada jenjang pendidikan SMTP dan 64,82 persen pada jenjang pendidikan SMTA.

Tabel 4.3

Jumlah Sekolah Di Kabupaten Kepulauan Aru  
Tahun Ajaran 2006/2007 s/d 2011/2012 ( Buah )

Jenjang	Kecamatan	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012
TK	Pulau-Pulau Aru	4	5	5	5	5	5
	Aru Utara	-	-	-	-	-	-
	Aru Tengah	1	1	1	1	1	1
	Aru Tengah Timur	-	-	-	-	-	-
	Aru Tengah Selatan	-	-	-	-	-	-
	Aru Selatan	-	-	-	-	-	-
	Aru Selatan Timur	-	-	-	-	-	-
<b>Jumlah</b>		<b>5</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>6</b>
SD/ MI	Pulau-Pulau Aru	57	57	57	57	27	28
	Aru Utara	-	-	-	-	30	30
	Aru Tengah	49	49	49	49	29	29
	Aru Tengah Timur	-	-	-	-	12	13
	Aru Tengah Selatan	-	-	-	-	8	8
	Aru Selatan	33	33	33	33	21	21
	Aru Selatan Timur	-	-	-	-	12	12
<b>Jumlah</b>		<b>139</b>	<b>139</b>	<b>139</b>	<b>139</b>	<b>139</b>	<b>141</b>
SMP/ MTs	Pulau-Pulau Aru	11	11	13	14	9	9
	Aru Utara	-	-	-	-	7	9
	Aru Tengah	6	6	6	7	4	4
	Aru Tengah Timur	-	-	-	-	2	2
	Aru Tengah Selatan	-	-	-	-	1	1
	Aru Selatan	10	10	10	11	6	7
	Aru Selatan Timur	-	-	-	-	5	5
<b>Jumlah</b>		<b>27</b>	<b>27</b>	<b>29</b>	<b>32</b>	<b>34</b>	<b>37</b>
SMA/ MA	Pulau-Pulau Aru	4	5	6	6	5	6
	Aru Utara	-	-	-	-	1	1
	Aru Tengah	1	1	1	1	1	1
	Aru Tengah Timur	-	-	-	-	-	-
	Aru Tengah Selatan	-	-	-	-	-	-
	Aru Selatan	1	1	1	1	1	1
	Aru Selatan Timur	-	-	-	-	-	-
<b>Jumlah</b>		<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>9</b>
SMK	Pulau-Pulau Aru	4	4	4	4	4	4
	Aru Utara	-	-	-	-	-	-
	Aru Tengah	-	-	-	-	-	-
	Aru Tengah Timur	-	-	-	-	-	-
	Aru Tengah Selatan	-	-	-	-	-	-
	Aru Selatan	-	-	-	-	-	-
	Aru Selatan Timur	-	-	-	-	-	-
<b>Jumlah</b>		<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>

Sumber Data : Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga 2011/2012

Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Daerah Nomor 42 tahun 2008 tentang Pembentukan Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru mempunyai kewajiban menyusun Renstra SKPD Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga yang merupakan penjabaran dari RPJMD Kabupaten Kepulauan Aru, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014 dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025.

Pengembangan Pendidikan sesuai dengan mandat Undang-undang Dasar 1945 yang tertuang dalam Pasal 28 C Ayat (1) bahwa "Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia." Serta Pasal 31 ayat (1) bahwa "Tiap-tiap warga negara berhak mendapat pendidikan"

Kemampuan daerah untuk berdaya saing tinggi merupakan kunci bagi tercapainya kemajuan dan kemakmuran daerah. Daya saing daerah yang tinggi akan menjadikan Kabupaten Kepulauan Aru siap menghadapi tantangan globalisasi dan mampu memanfaatkan peluang yang ada. Untuk memperkuat daya saing daerah, pembangunan daerah diarahkan untuk mengedepankan pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM), baik laki-laki maupun perempuan, yang berkualitas.

Dalam rangka mendukung peningkatan kualitas pendidikan, kualifikasi guru dan dosen perlu terus ditingkatkan, antara lain, melalui pelaksanaan program

kualifikasi dan sertifikasi guru dan dosen sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen.

Pembangunan Pemuda dan Olahraga juga memiliki peran tak kalah penting dalam upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia. Pembangunan di bidang pemuda dan olahraga dengan meningkatnya peran dan partisipasi pemuda di berbagai bidang pembangunan serta meningkatnya kepemimpinan dan kepeloporan pemuda. Dengan demikian, tantangan ke depan adalah peningkatan kualitas pemuda dalam rangka meningkatkan peran aktif pemuda di berbagai bidang pembangunan.

### **3. Visi Misi dan Tugas Pokok dan Fungsi**

#### **a. Visi dan Misi Dinas Pendidikan Pemuda Olahraga**

Dalam mendukung program Pemerintah Kabupaten Kepulauan Aru yang telah dituangkan dalam Visi dan Misi Kabupaten Kepulauan Aru. Pendidikan harus memberikan pemahaman tentang nilai-nilai tanggung-jawab sosial. Bumi adalah habitat semua manusia, karena itu nilai keadilan, tanggung-jawab sosial, dan demokrasi harus dikembangkan. Dengan nilai-nilai itu maka akan muncul pemahaman kritis tentang lingkungan dan semua bentuk intervensi terhadap lingkungan termasuk pembangunan.

Visi Pemerintah Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2011-2015 yaitu "Menjadikan Masyarakat Aru Sejahtera Berbasis Kepulauan" Mewujudkan visi dan misi Pemerintah Kabupaten Kepulauan Aru memang sangat berat, karena sebagai daerah yang baru mengalami pemekaran, sebagai cita – cita bersama maka pendidikan memegang peranan yang sangat penting dalam mejadikan masyarakat Aru yang sejahtera. Maka dengan itu dinas Pendidikan Pemuda dan

Olahraga mengusung Visi “Membentuk Insan Kepulauan Aru Cerdas, Bugar Seutuhnya”. Guna menunjang Visi Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru, maka Misi Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga tahun 2011-2015 adalah :

- 1) Meningkatkan pemerataan dan perluasan pendidikan bagi masyarakat;
- 2) Meningkatkan mutu input, proses, dan output pendidikan;
- 3) Menciptakan relevansi penyelenggaraan pendidikan;
- 4) Meningkatkan kualitas pengelolaan pendidikan yang akuntabel, efektif dan efisien;
- 5) Meningkatkan pembinaan dan pengembangan Pendidikan Luar Sekolah, generasi muda yang mandiri, cerdas dan terampil (*life skill*).
- 6) Mewujudkan peran serta masyarakat dalam pembinaan kepemudaan dan olahraga;

Sasaran yang akan dicapai program pembinaan Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga adalah :

- 1) Meningkatnya keterjangkauan dan pemerataan pelayanan pendidikan yang berkualitas bagi seluruh masyarakat dan seluruh wilayah tertinggal;
- 2) Menuntaskan program wajib belajar dua belas tahun;
- 3) Meningkatnya keahlian dan keterampilan seluruh siswa berbasis iptek;
- 4) Meningkatnya pengetahuan aparaturnya pendidikan tentang peningkatan mutu pendidikan sesuai standar pelayanan minimal;
- 5) Meningkatnya pengetahuan dan keterampilan masyarakat yang produktif dalam mengembangkan potensi dan kreativitas;

6) Meningkatnya peran serta masyarakat bagi pembinaan kepemudaan dan olahraga.

**b. Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pendidikan.**

Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga sebagai salah satu SKPD yang bertanggung jawab di bidang Pendidikan Pemuda dan Olahraga telah ditetapkan fungsinya berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 12 tahun 2008 tentang Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru sebagai berikut :

Tugas Pokok Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru adalah sebagai berikut :

- 1) Melaksanakan sebagai urusan rumah tangga daerah yang meliputi kegiatan pembinaan bidang Pendidikan Anak Usia Dini, Pendidikan Dasar, Pendidikan Menengah, Pendidikan Non Formal, Pemuda dan Olahraga;
- 2) Melaksanakan tugas perbantuan dan tugas lainnya yang diberikan Bupati Kepulauan Aru;
- 3) Melaksanakan koordinasi di bidang pendidikan yang menjadi wewenang pemerintah Daerah Kabupaten Kepulauan Aru;
- 4) Melaksanakan kewenangan Otonomi daerah di bidang pendidikan.

Adapun Fungsi Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru adalah sebagai berikut :

- 1) Merumuskan kebijakan dalam rangka perencanaan, pembinaan dan pengembangan pendidikan yang ditetapkan oleh pemerintah Kabupaten.

- 2) Pembinaan dan penyelenggaraan pendidikan pra sekolah, Sekolah dasar, Sekolah Dasar Luar Biasa, Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, Sekolah Menengah Umum dan Sekolah Menengah Kejuruan.
- 3) Menetapkan pengaturan pendirian dan pengawasan pendidikan pra sekolah, Sekolah Dasar, Sekolah Dasar Luar Biasa, Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, Sekolah Menengah Umum dan Sekolah Menengah Kejuruan.
- 4) Menetapkan pengaturan, pengawasan dan penerimaan siswa baru TK, SD, SDLB, SMU dan SMK
- 5) Menetapkan pengaturan serta pengawasan dan pemberian ijin pendirian TK, SD, SDLB, SMU dan SMK
- 6) Menetapkan pengaturan kompetensi tenaga pendidikan
- 7) Menetapkan pengaturan pelaksanaan pendidikan Luar Sekolah, Pemuda dan Olahraga.
- 8) Penyusunan Program, penyediaan sarana, pembinaan olahraga dan prestasi.
- 9) Pembinaan pemuda menuju sumber daya yang berkualitas.
- 10) Pengelolaan administrasi umum yang meliputi ketatalaksanaan, keuangan, kepegawaian, perlengkapan dan peralatan Dinas maupun UPTD.

## **B. Bantuan Operasional Dana BOS**

### **1. Bantuan Operasional Sekolah (BOS)**

Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang dimulai sejak bulan Juli 2005, telah berperan dalam percepatan pencapaian program Wajib Belajar 9 Tahun. Mulai tahun 2009, pemerintah melakukan perubahan tujuan, pendekatan dan orientasi BOS. Program BOS ke depan bukan hanya berperan untuk

mempertahankan Angka Partisipasi Kasar (APK) , namun harus juga berkontribusi penting untuk peningkatan mutu pendidikan dasar. Selain itu, dengan biaya satuan BOS yang telah dinaikkan secara signifikan, program ini akan menjadi pilar utama untuk mewujudkan pendidikan yang berkualitas. Perubahan kebijakan berkaitan dengan dana BOS antara lain mencakup perubahan biaya satuan BOS, kebijakan buku murah, perubahan penggunaan dana BOS dan struktur organisasi pelaksanaan BOS.

Didalam menentukan biaya satuan terdapat dua pendekatan, yaitu pendekatan makro dan mikro. Pendekatan makro didasarkan perhitungan pada keseluruhan jumlah pengeluaran pendidikan yang diterima dari berbagai sumber dana kemudian dibagi jumlah murid. Pendekatan mikro sesuai perhitungan biaya berdasarkan alokasi pengeluaran perkomponen pendidikan yang digunakan oleh murid.

Anggaran biaya pendidikan terdiri dari dua sisi yang berkaitan satu sama lain, yaitu sisi anggaran penerimaan dan anggaran pengeluaran untuk mencapai tujuan-tujuan pendidikan. Anggaran penerimaan adalah pendapatan yang diperoleh setiap tahun oleh sekolah dari berbagai sumber resmi dan diterima secara teratur. Sedangkan anggaran dasar pengeluaran adalah jumlah uang yang dibelanjakan setiap tahun untuk kepentingan pelaksanaan pendidikan di sekolah. Belanja sekolah sangat ditentukan oleh komponen-komponen yang jumlah dan proporsinya bervariasi diantara sekolah yang satu dan daerah yang lainnya. Berdasarkan pendekatan unsur biaya pengeluaran sekolah dapat dikategorikan ke dalam beberapa item pengeluaran, yaitu (1). Pengeluaran untuk pelaksanaan pelajaran (2). Pengeluaran untuk tata usaha sekolah (3). Pemeliharaan sarana-

prasarana sekolah (4). Kesejahteraan pegawai (5). Administrasi (6). Pembinaan teknis edukatif (7). Pendataan.

Sumber-sumber bantuan dana pendidikan antara lain meliputi: Anggaran Rutin; Anggaran Pembangunan; Dana Penunjang Pendidikan (DPP); Dana Komite Sekolah; Donatur; pinjaman dan lain-lain yang dianggap sah. Pendanaan pendidikan pada dasarnya bersumber dari pemerintah, orang tua dan masyarakat. Sejalan dengan adanya Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), sekolah dapat menggali dan mencari sumber-sumber dana dari pihak masyarakat, baik secara perorangan maupun secara melembaga, baik di dalam maupun di luar negeri, sejalan dengan semangat globalisasi.

Biaya pendidikan harus diperhitungkan pada setiap awal pelaksanaan pendidikan dalam satuan waktu tertentu. Ada dua cara untuk memperkirakan biaya pendidikan, yaitu (1) memperkirakan biaya atas dasar sumber-sumber pembiayaan, dan (2) memperkirakan biaya atas dasar laporan dari lembaga-lembaga pendidikan.

*Cara yang pertama* dilakukan dengan meneliti laporan dari sumber-sumber pembiayaan pendidikan. Menurut sifatnya sumber-sumber ini dibedakan atas (1) pengeluaran yang menyeluruh, dan (2) pengeluaran menurut status, tingkat, dan sifatnya. Pengeluaran menyeluruh terdiri atas (a) sumber-sumber pemerintah, yang terdiri atas (1) pemerintah pusat, (2) pemerintah daerah, dan (3) bantuan luar negeri. Menurut statusnya pengeluaran dibedakan atas pengeluaran dari lembaga pendidikan pemerintah dan pengeluaran pendidikan swasta. Kemudian menurut tingkatnya, yaitu TK, SD, SLTP, SLTA (SMA dan SMK), dan

perguruan tinggi. Selanjutnya menurut sifatnya pengeluaran dibedakan atas pengeluaran berulang, pengeluaran modal, dan pengeluaran lainnya.

*Cara yang kedua*, ialah menggunakan secara langsung laporan dari lembaga-lembaga pendidikan. Untuk keperluan membuat perkiraan tersebut harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut : *Pertama*, adalah harus ada laporan dari lembaga-lembaga pendidikan. *Kedua*, laporan tersebut harus dibuat menurut pola standar fungsional yang seragam. Pemilihan unit-unit untuk penetapan biaya dilakukan dengan cara menghitung biaya : per lulusan, biaya menurut tingkatan pendidikan, biaya unit per anak didik, rata-rata biaya kehadiran sehari-hari, biaya modal per tempat, biaya rata-rata per kelas, dan biaya berulang rata-rata per pendidik. Proyeksi biaya unit meliputi pembiayaan modal dan biaya berulang. Untuk itu perlu memperkirakan luasnya akibat tujuan kuantitatif dan kualitatif dalam memperhitungkan rata-rata biaya unit berulang untuk tahun yang bersangkutan.

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah untuk penyediaan pendanaan biaya non personalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar. Program ini bertujuan untuk membebaskan biaya pendidikan bagi peserta didik yang tidak mampu dan meringankan bagi peserta didik yang lain. Dengan BOS diharapkan peserta didik dapat memperoleh layanan pendidikan dasar yang lebih bermutu sampai tamat dalam rangka penuntasan wajib belajar 9 tahun.

## **2. Tujuan Bantuan Operasional Sekolah (BOS)**

Secara umum program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar 9 tahun

yang bermutu. Secara khusus program BOS bertujuan untuk : a) Membebaskan pungutan bagi seluruh siswa SD/SDLB negeri dan SMP/SMPLB/SMPT (Terbuka) negeri terhadap biaya operasi sekolah, kecuali pada Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI) dan Sekolah Bertaraf Internasional (SBI). Sumbangan/pungutan bagi sekolah RSBI dan SBI harus tetap mempertimbangkan fungsi pendidikan sebagai kegiatan nirlaba, sehingga sumbangan/pungutan tidak boleh berlebih; b) Membebaskan pungutan seluruh siswa miskin dari seluruh pungutan dalam bentuk apapun, baik di sekolah negeri maupun swasta; c) Meringankan beban biaya operasi bagi siswa di sekolah swasta.

### **3. Waktu Penyaluran Dana**

Tahun anggaran 2012, dana BOS akan diberikan selama 12 bulan untuk periode Januari sampai Desember 2012, yaitu 2 semester tahun pelajaran 2011/2012 dan semester 1 tahun pelajaran 2012/2013. Penyaluran dana dilakukan setiap periode 3 bulanan, yaitu periode Januari-Maret, April-Juni, Juli-September dan Oktober-Desember. Khusus untuk sekolah di daerah terpencil, penyaluran dana BOS dilakukan 6 bulanan. Penetapan daerah terpencil dilakukan melalui Peraturan Menteri Keuangan secara khusus, atas usulan Menteri Pendidikan Nasional.

### **4. Mekanisme Penyaluran Dana BOS**

Mekanisme penyaluran dana BOS dilakukan dengan Naskah Perjanjian Hibah BOS Antara Gubernur dengan Kepala Satuan Pendidikan Dasar Kabupaten/Kota dalam jabatan dan kedudukan sebagaimana tersebut di atas, bertindak atas nama Gubernur Maluku (Kepala Dinas Pendidikan Provinsi selaku Penanggungjawab Tim Manajemen BOS Provinsi), yang selanjutnya disebut

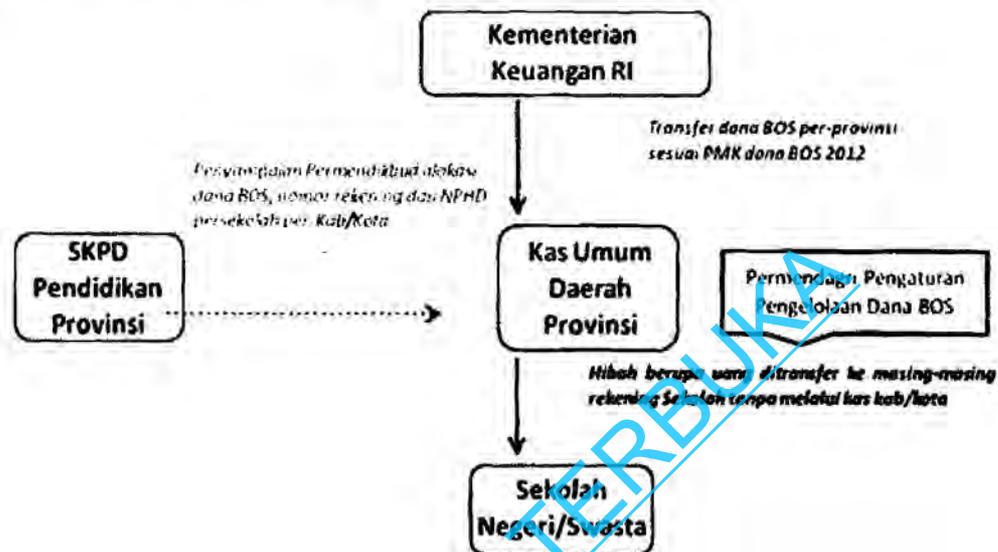
Pemberi Hibah; dan Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru (selaku Penanggungjawab Tim Manajemen BOS Kabupaten Kepulauan Aru dalam jabatan dan kedudukan sebagaimana tersebut diatas bertindak mewakili kepala satuan pendidikan dasar negeri dan swasta di wilayah Kabupaten Kepulauan Aru, sebagaimana terlampir, yang selanjutnya disebut Penerima Hibah menyepakati bahwa Pemberi Hibah menyalurkan BOS Tahun Anggaran 2012 kepada Penerima Hibah dengan ketentuan sebagai berikut :

*Pasal 1 ; Tujuan Pemberian Hibah BOS : Untuk membebaskan siswa miskin dari seluruh pungutan dalam bentuk apapun dan meringankan beban biaya operasi satuan pendidikan dasar bagi siswa dengan mekanisme manajemen berbasis sekolah sesuai ketentuan BOS sebagaimana diatur dalam Buku Panduan Operasional Sekolah (BOS) Tahun 2012. Pasal 2 ; Jumlah Hibah BOS, Pemberi Hibah, berupa uang sebesar Rp. 12.454.430.000,- (Dua belas milyar empat ratus lima puluh empat juta empat ratus tiga puluh ribu rupiah) dengan rincian SD Rp.9.020.280.600, (Sembilan milyar dua puluh juta dua ratus delapan puluh ribu enam ratus ribu rupiah) dan SMP 3.433.950.000, (Tiga milyar empat ratus tiga puluh tiga juta sembilan ratus lima puluh ribu rupiah) Pasal 3 ; Hak dan Kewajiban Pemberi Hibah; (1) Pemberi Hibah berhak menerima laporan dan pertanggungjawaban atas penggunaan dana BOS dari Penerima Hibah (2) Pemberi Hibah berkewajiban menyalurkan BOS kepada satuan pendidikan dasar paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah BOS diterima di Kas Umum Daerah Provinsi. Pasal 4; Hak dan Kewajiban Penerima Hibah (1) Penerima berhak menerima BOS dari Pemberi Hibah setiap triwulan; (2) Satuan pendidikan dasar berkewajiban menyampaikan surat pernyataan tanggungjawab kepada SKPD*

pendidikan kabupaten/kota; (3) Satuan pendidikan dasar berkewajiban melaksanakan dan bertanggungjawab penuh atas penggunaan BOS; (4) Satuan pendidikan dasar selaku obyek pemeriksaan berkewajiban menyimpan dokumen bukti-bukti pengeluaran yang lengkap dan sah sesuai peraturan perundang-undang. *Pasal 5*; Penyaluran; (1) Penyaluran BOS dilakukan secara triwulan (2) Penyaluran BOS dilakukan dengan mentransfer dari rekening kas umum daerah provinsi ke rekening masing-masing satuan pendidikan dasar. *Pasal 6*; Lain-Lain (1) Dalam hal terdapat perubahan jumlah siswa pada satuan pendidikan dasar yang berpengaruh terhadap jumlah hibah, maka dilakukan penyesuaian jumlah BOS pada satuan pendidikan dasar dimaksud; (2) Perubahan jumlah BOS pada satuan pendidikan dasar dicantumkan dalam Addendum NPH BOS yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari NPH BOS ini; (3) Hal-hal lain yang belum tercantum dalam NPH BOS ini dapat diatur lebih lanjut dalam Addendum NPH BOS; (4) NPH BOS ini dibuat paling sedikit rangkap 3(tiga), lembar pertama dan kedua masing-masing bermeterai cukup sehingga mempunyai kekuatan hukum sama; (5) Setiap satuan pendidikan dasar yang tercantum dalam lampiran NPH BOS mendapat salinan NPH BOS. (Sesuai pengaturan dalam Pasal 13 ayat (2) dan Pasal 14 ayat (1) Permendagri Nomor 62 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Bantuan Operasional Sekolah). Dari Naskah Perjanjian Hibah (NPH) diatas, kemudian Tim Manajemen BOS Kabupaten mensosialisasikan kepada sekolah-sekolah. Mekanisme penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Tahun 2012 mengalami perubahan yaitu dari transfer ke kabupaten/kota pada tahun 2011 menjadi transfer ke provinsi untuk tahun 2012 seperti pada gambar dibawah ini:

Tabel 4.4

## Mekanisme Penyaluran Dana Bos Tahun 2012



### Catatan:

Penyaluran dana BOS tahun anggaran 2012 akan dilakukan melalui pemindahtarikan dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah Provinsi, untuk selanjutnya ditransfer ke satuan pendidikan dasar baik negeri maupun swasta dalam bentuk hibah sesuai dengan daftar sekolah dan sesuai petunjuk teknis yang ditetapkan oleh Kementerian Pendidikan Nasional.

Pelaksanaan program BOS akan diatur dengan 3 peraturan menteri yaitu :

1. Peraturan Menteri Keuangan tentang Pedoman Umum dan Alokasi BOS Tahun 2012
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pedoman Pengelolaan BOS Tahun 2012
3. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2011 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana BOS dan Laporan Keuangan BOS Tahun 2012

Dengan adanya regulasi tersebut di atas maka Penyaluran dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) diberikan secara langsung kepada pihak sekolah tanpa harus melalui pemerintah kabupaten/kota, karena hal itu lebih rumit dengan proses yang panjang sehingga dana sering terlambat diterima sekolah. Tetapi sistem itu ditujukan agar penyaluran dana BOS lebih terkendali dan sesuai dengan prinsip otonomi daerah. Karena dalam Undang-Undang Otonomi Daerah diatur

## 5. Mekanisme Penggunaan Dana BOS

Penggunaan Dana BOS menurut Juknis BOS 2011 dapat digunakan untuk 13 Jenis Komponen, yaitu: (1) Pembelian/penggandaan buku teks pelajaran. Jenis buku yang dibeli/digandakan untuk SD adalah satu buku, yaitu Pendidikan Jasmani, Olahraga dan Kesehatan, sedangkan SMP sebanyak 2 buku yaitu (a) Pendidikan Jasmani, Olahraga dan Kesehatan dan (b) Seni Budaya dan Ketrampilan. Jika buku dimaksud belum ada di sekolah/belum mencukupi sebanyak jumlah siswa, maka sekolah wajib membeli/menggandakan sebanyak jumlah siswa. Jika jumlah buku telah terpenuhi satu siswa satu buku, baik yang telah dibeli dari dana BOS maupun dari Pemerintah Daerah, maka sekolah tidak harus menggunakan dana BOS untuk pembelian/penggandaan buku tersebut. Selain daripada itu, dana BOS juga boleh untuk membeli buku teks pelajaran lainnya yang belum mencukupi sejumlah siswa. (2) Pembiayaan seluruh kegiatan dalam rangka penerimaan siswa baru, yaitu biaya pendaftaran, penggandaan formulir, administrasi pendaftaran, dan pendaftaran ulang, pembuatan spanduk sekolah bebas pungutan, serta kegiatan lain yang berkaitan langsung dengan kegiatan tersebut (misalnya untuk fotocopy, konsumsi panitia, dan uang lembur dalam rangka penerimaan siswa baru, dan lainnya yang relevan); (3) Pembiayaan kegiatan pembelajaran remedial, pembelajaran pengayaan, pemantapan persiapan ujian, olahraga, kesenian, karya ilmiah remaja, pramuka, palang merah remaja, Usaha Kesehatan Sekolah (UKS) dan sejenisnya (misalnya untuk honor jam mengajar tambahan di luar jam pelajaran, biaya transportasi dan akomodasi siswa/guru dalam rangka mengikuti lomba, fotocopy, membeli alat olah raga, alat kesenian dan biaya pendaftaran mengikuti lomba); (4) Pembiayaan ulangan

harian, ulangan umum, ujian sekolah dan laporan hasil belajar siswa (misalnya untuk fotocopi/ penggandaan soal, honor koreksi ujian dan honor guru dalam rangka penyusunan rapor siswa); (5) Pembelian bahan-bahan habis pakai seperti buku tulis, kapur tulis, pensil, spidol, kertas, bahan praktikum, buku induk siswa, buku inventaris, langganan koran/majalah pendidikan, minuman dan makanan ringan untuk kebutuhan sehari-hari di sekolah, serta pengadaan suku cadang alat kantor; (6) Pembiayaan langganan daya dan jasa, yaitu listrik, air, telepon, internet, termasuk untuk pemasangan baru jika sudah ada jaringan di sekitar sekolah. Khusus di sekolah yang tidak ada jaringan listrik, dan jika sekolah tersebut memerlukan listrik untuk proses belajar mengajar di sekolah, maka diperkenankan untuk membeli genset; (7) Pembiayaan perawatan sekolah, yaitu pengecatan, perbaikan atap bocor, perbaikan pintu dan jendela, perbaikan mebel, perbaikan sanitasi sekolah, perbaikan lantai ubin/keramik dan perawatan fasilitas sekolah lainnya; (8) Pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan tenaga kependidikan honorer. Untuk sekolah SD diperbolehkan untuk membayar honor tenaga yang membantu administrasi BOS; (9) Pengembangan profesi guru seperti pelatihan, KKG/MGMP dan KKKS/MKKS. Khusus untuk sekolah yang memperoleh hibah/block grant pengembangan KKG/MGMP atau sejenisnya pada tahun anggaran yang sama tidak diperkenankan menggunakan dana BOS untuk peruntukan yang sama; (10) Pemberian bantuan biaya transportasi bagi siswa miskin yang menghadapi masalah biaya transport dari dan ke sekolah. Jika dinilai lebih ekonomis, dapat juga untuk membeli alat transportasi sederhana yang akan menjadi barang inventaris sekolah (misalnya sepeda, perahu penyeberangan, dll); (11) Pembiayaan pengelolaan BOS seperti alat tulis kantor (ATK termasuk tinta

printer, CD dan flash disk), penggandaan, surat-menyurat, insentif bagi bendahara dalam rangka penyusunan laporan BOS dan biaya transportasi dalam rangka mengambil dana BOS di Bank/PT Pos; (12) Pembelian komputer (desktop/work station) dan printer untuk kegiatan belajar siswa, masing-masing maksimum 1 unit dalam satu tahun anggaran; (13) Bila seluruh komponen 1 s.d 12 di atas telah terpenuhi pendanaannya dari BOS dan masih terdapat sisa dana, maka sisa dana BOS tersebut dapat digunakan untuk membeli alat peraga, media pembelajaran, mesin ketik, peralatan UKS dan mebel sekolah.

#### **6. Larangan Penggunaan Dana BOS**

Ada 13 (tiga belas) larangan menggunakan Dana Bantuan Operasional Sekolah, antara lain: (1) Disimpan dalam jangka waktu lama dengan maksud dibungakan, (2) Dipinjamkan kepada pihak lain, (3) Membiayai kegiatan yang tidak menjadi prioritas sekolah dan memerlukan biaya besar, misalnya studi banding, studi tour (karya wisata) dan sejenisnya; (4) Membiayai kegiatan yang diselenggarakan oleh UPTD Kecamatan/ Kabupaten/kota/Provinsi/Pusat, atau pihak lainnya walaupun pihak sekolah tidak ikut serta dalam kegiatan tersebut. Sekolah hanya diperbolehkan menanggung biaya untuk siswa/guru yang ikut serta dalam kegiatan tersebut, (5) Membayar bonus dan transportasi rutin untuk guru, (6) Membeli pakaian/seragam bagi guru/siswa untuk kepentingan pribadi (bukan inventaris sekolah), (7) Digunakan untuk rehabilitasi sedang dan berat, (8) Membangun gedung/ruangan baru, (9) Membeli bahan/peralatan yang tidak mendukung proses pembelajaran, (10) Menanamkan saham, (11) Membiayai kegiatan yang telah dibiayai dari sumber dana pemerintah pusat atau pemerintah daerah secara penuh/wajar, misalnya guru kontrak/guru bantu, (12) Kegiatan

penunjang yang tidak ada kaitannya dengan operasi sekolah, misalnya iuran dalam rangka perayaan hari besar nasional dan upacara keagamaan/acara keagamaan, (13) Membiayai kegiatan dalam rangka mengikuti pelatihan/sosialisasi/ pendampingan terkait program BOS/perpajakan program BOS yang diselenggarakan lembaga di luar Dinas Pendidikan Provinsi/Kabupaten/ Kota dan Kementerian Pendidikan Nasional.

### **7. Hal-Hal Yang Harus Diperhatikan Dalam Penggunaan Dana BOS**

Ada 8 (delapan) hal yang harus diperhatikan dalam penggunaan Dana BOS, antara lain: (1) Prioritas utama penggunaan dana BOS adalah untuk kegiatan operasional sekolah; (2) Maksimum penggunaan dana untuk belanja pegawai bagi sekolah negeri sebesar 20%. Penggunaan dana untuk honorarium guru honorer di sekolah agar memperimbangan rasio jumlah siswa dan guru sesuai dengan ketentuan pemerintah yang ada dalam Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No. 15 Tahun 2010 tentang SPM Pendidikan Dasar di Kabupaten/Kota; (3) Bagi sekolah yang telah menerima DAK, tidak diperkenankan menggunakan dana BOS untuk peruntukan yang sama; (4) Pembelian barang/jasa per belanja tidak melebihi Rp. 10 juta; (5) Penggunaan dana BOS untuk transportasi dan uang lelah bagi guru PNS diperbolehkan hanya dalam rangka penyelenggaraan suatu kegiatan sekolah selain kewajiban jam mengajar. Besaran/satuan biaya untuk transportasi dan uang lelah guru PNS yang bertugas di luar jam mengajar tersebut harus mengikuti batas kewajaran. Pemerintah daerah wajib mengeluarkan peraturan tentang penetapan batas kewajaran tersebut di daerah masing-masing dengan mempertimbangkan faktor sosial ekonomi, faktor geografis dan faktor lainnya; (6) Jika dana BOS yang

diterima oleh sekolah dalam triwulan tertentu lebih besar/kurang dari jumlah yang seharusnya, misalnya akibat kesalahan data jumlah siswa, maka sekolah harus segera melapor kepada Dinas Pendidikan. Selanjutnya Dinas Pendidikan mengirim surat secara resmi kepada Dirjen Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah yang berisikan daftar sekolah yang lebih/kurang untuk diperhitungkan pada penyesuaian alokasi pada triwulan berikutnya; (7) Jika terdapat siswa pindah/mutasi ke sekolah lain setelah pencairan dana di triwulan berjalan, maka dana BOS siswa tersebut pada triwulan berjalan menjadi hak sekolah lama. Revisi jumlah siswa pada sekolah yang ditinggalkan/menerima siswa pindahan tersebut baru diberlakukan untuk pencairan triwulan berikutnya; (8) Bunga Bank/Jasa Giro akibat adanya dana di rekening sekolah menjadi milik sekolah untuk digunakan bagi sekolah.

#### **8. Sasaran Program BOS**

Sasaran program BOS adalah semua sekolah SD/SDLB dan SMP/SMPLB/SMPT, termasuk SD-SMP Satu Atap (SATAP) dan Tempat Kegiatan Belajar Mandiri (TKBM) yang diselenggarakan oleh masyarakat, baik negeri maupun swasta di seluruh provinsi di Indonesia.

Besar biaya satuan BOS yang diterima oleh sekolah termasuk untuk BOS Buku, dihitung berdasarkan jumlah siswa dengan ketentuan:

1. SD/SDLB : Rp. 580.000,-/siswa/tahun
2. SMP/SMPLB/SMPT/SATAP : Rp. 710.000,-/siswa/tahun

Program Kejar Paket A dan Paket B tidak termasuk sasaran dari program BOS ini. Pemerintah Daerah wajib mengendalikan pungutan biaya operasional di

SD dan SMP swasta sehingga siswa miskin bebas dari pungutan tersebut dan tidak ada pungutan berlebihan kepada siswa mampu. Pemerintah Daerah wajib mensosialisasikan dan melaksanakan kebijakan BOS serta memberi sanksi kepada pihak yang melanggarnya. Pemerintah Daerah wajib memenuhi kekurangan biaya operasional dari APBD bila BOS dari Departemen Pendidikan dan Kebudayaan belum mencukupi.

### **C. Karakteristik Informan**

Dalam penelitian ini karakteristik informannya adalah Kepala Sekolah, Guru, komite sekolah dan orang tua siswa berasal dari SD Negeri 1 Dobo, SD Inpres 5 Dobo, SD Yosudarso 1 Dobo, SMP Negeri 2 Pulau-Pulau Aru, SMP Kristen Dobo dan SMP Yosudarso Dobo. Yang menjadi informan berjumlah 30 orang yang terdiri dari perwakilan Dinas Pendidikan Kabupaten, masing-masing sekolah yang diwakili oleh kepala sekolah, guru, komite, dan orang tua siswa. Kemudian dilihat dari segi usia mayoritas informan berusia diatas 40 tahun. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut ;

Pada Masing-masing sekolah memiliki pengurusan komite sekolah yang terdiri dari ketua, bendahara, sekretaris dan anggota, selain itu komite juga memiliki WOTK (wakil orang tua siswa).

Para komite sekolah juga senantiasa bekerjasama dengan pihak sekolah dan orang tua siswa untuk memikirkan langkah-langkah strategis yang harus dipenuhi untuk meningkatkan mutu layanan pendidikan disekolah. Secara praktis dapat dikatakan kerjasama, koordinasi dan komunikasi antar komite sekolah dengan pihak sekolah cukup baik, dan kerjasama yang baik dan solid ini perlu terus ditingkatkan untuk kemajuan proses belajar mengajar disekolah.

Berdasarkan hasil wawancara, diskusi dengan informan dan sumber literatur yang didapat, secara umum pada SD Negeri 1 Dobo, SD Inpres 5 Dobo, SD Yosudarso 1 Dobo, SMP Negeri 2 Pulau-Pulau Aru, SMP Kristen Dobo dan SMP Yosudarso Dobo, pekerjaan yang ditekuni orang tua siswa cukup bervariasi mulai dari pegawai negeri, karyawan swasta, wiraswasta, pedagang, sampai dengan buruh, dan lain-lain.

Sementara untuk keadaan ekonomi orang tua siswa, berdasarkan hasil wawancara dan diskusi dengan informan bahwa keadaan ekonomi orang tua berbeda antara satu sekolah dengan sekolah lainnya dapat diperoleh dari pendekatan secara interpersonal antara pihak sekolah dengan orang tua siswa melalui pertemuan rutin, rapat, dsb. Baik dari pekerjaan orang tua, kondisi riil rumah tangga, kondisi riil siswa yang dilihat secara langsung dan kesanggupan membayar.

Selain itu yang tidak kalah pentingnya dari temuan hasil penelitian ini adalah implementasi kebijakan penyaluran Dana BOS di Kabupaten Kepulauan Aru di semua sekolah penyalurannya belum merata karena kondisi Kabupaten yang terdiri dari pulau-pulau.

Tabel 4.5  
Jumlah Sekolah Penerima Dana BOS di Kabupaten Kepulauan Aru Tahun 2011

No	Jenjang Sekolah	Jumlah Sekolah	Jumlah Siswa
1.	SD	136	15.552
2.	SMP	34	4.837
	<b>Jumlah</b>	<b>170</b>	<b>20.389</b>

Sumber Data : Naskah Perjanjian Hibah BOS Tahun 2012

Tahun 2010 jumlah penduduk di Kabupaten Aru meningkat menjadi 84.138 jiwa. (Data BPS Aru Dalam Angka Tahun 2011) memiliki sekolah sebanyak 168 buah SD dan SMP baik sekolah negeri maupun swasta. Khusus

Kabupaten Kepulauan Aru semua sekolah menerima BOS dan tidak ada yang menolak dana BOS dengan kategori yang berbeda mendapat dana BOS sesuai dengan jumlah siswa yang dimiliki.

Dana BOS secara umum pada masing-masing sekolah digunakan untuk membiayai seluruh kegiatan operasional sekolah yang sebelumnya dibiayai dengan dana yang dipungut dari orang tua, dimana sebelum program pendidikan dasar bebas pungutan digulirkan atau yang lebih dikenal kebijakan sekolah gratis. Dana yang dipungut dari orang tua biasanya dipakai sekolah untuk membiayai keperluan operasional sekolah meliputi biaya personel dan non personel. Biaya personel disekolah biasanya mencakup dan pengembangan bagi kepala sekolah, guru dan pegawai serta pengurus komite sekolah. Disekolah swasta komponen kesejahteraan mencakup gaji dan tunjangan untuk seluruh guru dan pegawai sekolah, sedangkan disekolah negeri dalam hal ini sekolah yang diteliti biaya personel meliputi; gaji/honor untuk guru atau pegawai honorer dan tunjangan guru dan pegawai yang berstatus PNS. Sedangkan biaya non personel meliputi; pengadaan atk, daya dan jasa, perbaikan ringan dan pemeliharaan, pembinaan siswa, pembinaan dan pengawasan serta pelaporan, rapat pengurus sekolah, kegiatan komite sekolah.

Sementara untuk mekanisme penyaluran dana BOS di transfer dari Dinas Provinsi ke rekening sekolah dilakukan secara bertahap dibagi triwulan atau empat tahap, dengan beberapa langkah sebagai berikut; sekolah mengisi format tentang jumlah siswa disekolah tentang jumlah siswa disekolah, karena pengalokasian dana dilakukan berdasarkan jumlah siswa. Semua sekolah diminta membuka rekening di Bank Daerah Maluku, data siswa dari sekolah dikirim ke

dinas pendidikan SD maupun SMP. Data yang telah ada di dinas pendidikan kabupaten kemudian di rekapitulasi berdasarkan jumlah siswa diwilayahnya, kemudian data tersebut oleh dinas pendidikan kabupaten dikirim ke Dinas Pendidikan Provinsi Maluku. Sementara pusat dalam hal ini Depdiknas mengalokasikan dana BOS sesuai data yang dikirimkan dan dikirimkan kembali ke Dinas Pendidikan Provinsi. Kemudian dari dinas pendidikan Provinsi melalui Bank Maluku menyalurkan langsung atau ditransfer ke rekening sekolah, yang dananya bisa diambil melalui cek yang ditandatangani oleh pemegang kas dan kepala sekolah serta dibubuhi stempel sekolah sesuai dengan jumlah yang ditetapkan yang selanjutnya disimpan oleh pemegang kas untuk dikelola sesuai ketentuan yang berlaku.

#### **D. Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana BOS di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru**

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 bahwa 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 tersebut 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.

Salah satu indikator penuntasan program wajib belajar 9 tahun diukur dengan Angka Partisipasi Kasar (APK) tingkat SMP. Pada tahun 2008 APK SMP telah mencapai 96,18% , sehingga dapat dikatakan bahwa program wajar 9 tahun telah tuntas sesuai dengan waktu yang telah ditargetkan. Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang dimulai sejak bulan Juli 2005, telah berperan besar dalam percepatan pencapaian program wajar 9 tahun tersebut. Oleh karena itu, mulai tahun 2009 pemerintah akan melakukan perubahan tujuan, pendekatan dan orientasi dari program. Program BOS kedepan bukan hanya berperan untuk mempertahankan APK, namun harus juga berkontribusi besar untuk peningkatan mutu pendidikan dasar. Selain dari pada itu, dengan kenaikan biaya satuan BOS yang signifikan, program ini akan menjadi pilar utama untuk mewujudkan pendidikan gratis di pendidikan dasar. Hal ini merupakan salah satu kebijakan strategis Departemen Pendidikan Nasional untuk pemerataan akses pendidikan dengan menghapus hambatan biaya (*cost barriers*) melalui pemberian bantuan operasional sekolah (BOS) bagi semua siswa pada jenjang pendidikan dasar baik pada sekolah umum maupun madrasah yang dimiliki oleh pemerintah atau masyarakat, yang besarnya dihitung berdasarkan unit cost per siswa dikalikan dengan jumlah seluruh siswa pada jenjang tersebut. Di samping itu, dilakukan kebijakan pemberian bantuan biaya personal terutama bagi siswa yang berasal dari keluarga miskin pada jenjang pendidikan dasar melalui pemanfaatan BOS untuk tujuan tersebut.

Regulasi-regulasi dan tujuan dari program BOS yang menjadi dasar implementasinya tersebut dijelaskan H.D (Ketua Tim Manajemen BOS Kabupaten Kepulauan Aru) melalui wawancara tanggal 31 Juli 2013.

“Bantuan Operasional Sekolah yang disingkat BOS merupakan Program Pemerintah Pusat yang diperuntukan atau berfungsi meningkatkan Angka Partisipasi Murni (APM) dan Angka Partisipasi Kasar (APK) , menuntaskan wajib belajar 9 tahun, menaikkan mutu pendidikan dan menyediakan fasilitas pendidikan yang memadai serta menyediakan pendidikan yang murah bagi orang tua siswa lebih khususnya siswa miskin”.

Selanjutnya ditambahkan

“Mulai dari tahun 2012 hingga sekarang Alokasi Dana BOS yang disediakan oleh Pemerintah Pusat langsung disalurkan kepada sekolah-sekolah melalui rekening sekolah, yang awalnya penyalurannya melalui APBD Kabupaten/Kota. Perubahan tersebut terjadi kerana penyaluran biasanya tidak tepat waktu disebabkan apabila terjadi keterlambatan pembahasan APBD di Daerah-Daerah maka program ini akan macet juga.”

Penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa Program BOS yang bertujuan untuk meringankan bagi siswa yang tidak mampu betul-betul diterapkan sehingga mutu layanan pendidikan dapat segera terwujud. Hal ini sejalan juga dengan penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2000 Tentang Pengesahan Konvensi ILO No 182, Pasal 53 ayat 1; “pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan biaya pendidikan secara cuma-cuma atau pelayanan khusus bagi anak-anak dari keluarga kurang mampu, anak terlantar, dan anak yang bertempat tinggal didaerah terpencil”. Dengan demikian maka model program BOS yang diharapkan adalah tetap disertai dengan partisipasi masyarakat yang diarahkan untuk melakukan perubahan-perubahan. Perubahan yang dimaksud ditujukan pada upaya-upaya peningkatan mutu layanan pendidikan, sehingga pendidikan yang bermutu dapat terwujud.

Hasil wawancara antara peneliti dengan J.G (Penanggung Jawab Program BOS Kabupaten Kepulauan Aru) tanggal 1 Agustus 2013

“Dalam implementasi program BOS, saya selalu menekankan untuk pemenuhan hak partisipasi orang tua, program selalu disusun dengan memperhatikan aspirasi dan pendapat yang berkembang dalam rapat-rapat

program dengan dihadiri oleh pihak sekolah, komite sekolah, dan orang tua siswa. Pemerintah juga memberikan kesempatan dan fleksibilitas kepada pihak pengelola program BOS ditingkat sekolah untuk dapat menterjemahkan sendiri tata cara pendanaan kegiatan yang dibiayai oleh program BOS.”

Mengacu pada penjelasan di atas yang telah dikemukakan, maka ada beberapa hal yang dapat dilaksanakan dalam program BOS dalam rangka peningkatan mutu pendidikan antara lain; *Pertama*, kewajiban pemerintah memberikan pendidikan gratis kepada anak seperti diamanatkan konstitusi (UUD 1945), Konvensi Hak Anak (KHA), dan UU Sisdiknas Nomor 20 tahun 2003, *Kedua*, partisipasi masyarakat dan orang tua dalam siswa, mulai dari keterlibatan mereka dalam rapat perencanaan, pelaksanaan, evaluasi hingga pendanaan pendidikan disekolah. *Ketiga*, kepemimpinan kepala sekolah yang sangat efektif sangat diperlukan dalam rangka pencapaian mutu layanan pendidikan, karena kepala sekolah memiliki peran yang sangat menentukan bagi keberhasilan. Demikian halnya dengan guru, ia merupakan salah satu faktor keberhasilan proses belajar mengajar disekolah. Oleh karena itu guru diharapkan untuk selalu memanfaatkan waktunya dalam rangka peningkatan kompetensi, pengetahuan dan wawasannya. *Keempat*, perhatian, kerjasama, komunikasi dan koordinasi komite sekolah dengan pihak sekolah dan masyarakat (orang tua siswa) juga dapat memberikan andil yang tidak sedikit dalam pencapaian mutu pendidikan disekolah. Para komite juga perlu meningkatkan peran sertanya dalam pencairan dana dalam rangka pelaksanaan program/kegiatan kesiswaan di sekolah melalui upaya-upaya strategis dengan donor, baik perorangan, kelompok maupun perusahaan. Kelima, sarana-prasarana proses belajar mengajar yang ada perlu dimaksimalkan atau dapat juga ditingkatkan, karena ketersediaan sarana-prasarana

sebagai pendukung KBM akan memberikan dampak positif terhadap mutu layanan pendidikan.

Program BOS juga harus dilandaskan pada upaya-upaya melibatkan orang tua, sehingga para orang tua memahami dengan baik program BOS itu. Hal ini sejalan dengan amanat undang-undang Sisdiknas, pasal 7 ayat 2 yang berbunyi;

“ Orang tua dari anak usia wajib belajar, berkewajiban memberikan pendidikan dasar kepada anaknya”. Dan pada pasal 46 ayat 1; “Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat.

Berdasarkan pada argumentasi yang telah dikemukakan, maka dapat disusun suatu usulan pelaksanaan program BOS terkait dengan peningkatan mutu pendidikan antara lain; peningkatan alokasi dana BOS hendaknya ditingkatkan oleh pemerintah, karena pendidikan yang bermutu tidak terlepas dari pendanaan yang memadai.

Efektifitas penggunaan dana BOS merupakan suatu ukuran yang menyatakan seberapa baik atau seberapa jauh sasaran yang dicapai secara kuantitas, kualitas dan waktu. Hal ini sesuai dengan wawancara dengan J.L (Orang Tua Siswa SMP Kristen Dobo Kabupaten Kepulauan Aru) tanggal 2 Agustus 2013.

“ Pendapat saya penggunaan dana BOS di SMP Kristen Dobo belum bisa dikatakan efektif karena saya lihat pembagian dana BOS yang katanya diperuntukan bagi siswa kurang mampu/miskin tapi buktinya siswa yang orang tuanya mampu pun dapat juga uangnya dengan nilai yang sama”

Peningkatan orang tua siswa yang mampu melalui subsidi silang, membantu yang tidak mampu, adanya orang tua asuh, pemberian beasiswa dari perusahaan perlu ditingkatkan. Memberikan kebebasan kepada kepala sekolah dan guru untuk menterjemahkan hal-hal (item-item) yang tertuang dalam Juklak BOS

sesuai dengan prinsip otonomi pendidikan dan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Dengan demikian pihak sekolah dapat dengan leluasa mengatur dana BOS yang diperolehnya, dan kemudian menyalurkannya melalui skala prioritas yang telah ditentukan bersama melalui rapat/musyawarah antara pihak sekolah, komite sekolah dan orang tua siswa. Peran aktif komite sekolah dalam hal pencairan dana dari masyarakat, perusahaan perlu ditingkatkan.

Hal ini sesuai dengan wawancara peneliti dengan F.J (Kepala SD Yos Sudarso Dobo Kecamatan Pulau-Pulau Aru Kabupaten Kepulauan Aru) tanggal 3 Agustus 2013.

“Di sekolah kami mempunyai kebijakan untuk siswa membayar sesuai latar belakang ekonomi orang tua saja, jadi ya kalau yang kurang ya di kasih kurang dan yang lebih ya di kasih lebih tetapi lebih banyak yang kurang dari pada yang lebih. Disamping itu kami mendapatkan juga dana dari orang tua siswa yang mampu melalui pendekatan Komite Sekolah, sehingga kami dapat memenuhi kebutuhan sekolah walaupun sedikit, disamping dana dari pemerintah.”

Dalam pelaksanaannya program BOS mengundang pro dan kontra dikalangan masyarakat. Seperti yang dikatakan oleh P.I (Kepala SMP Negeri 2 Pulau-Pulau Aru Kecamatan Pulau-Pulau Aru Kabupaten Kepulauan Aru) dari hasil wawancara peneliti tanggal 4 Agustus 2013.

“Dalam Penyaluran Dana BOS kami pihak sekolah selalu mengalami kesulitan ini disebabkan kami kekurangan dana untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan ekstrakurikuler yang dapat meningkatkan mutu pendidikan peserta didik. Karena hal ini didasarkan pada Peraturan Pemerintah No 48 Tahun 2008 bahwa dana BOS diperuntukan untuk biaya pendidikan habis pakai (ATK), air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi dan pajak, sehingga Dana BOS yang kami dapatkan lebih banyak di pakai/diprioritaskan oleh pembiayaan operasional sekolah dalam hal ini pembelian buku-buku, pembayaran gaji guru honorer, biaya siswa gratis (pendidikan gratis).

Dari penjelasan di atas dapat di ambil makna bawa di satu sisi dana BOS sangat membantu dan meringankan beban siswa dari keluarga tidak mampu untuk

memperoleh kemudahan akses dan pemerataan pendidikan. Namun disisi lain pihak sekolah merasa kesulitan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan kesiswaan yang dapat meningkatkan mutu pendidikan peserta didik. Permasalahan ini disebabkan minimnya dana BOS dan keterlambatan penyaluran dana BOS itu sendiri. Masalah kritis ini berdampak pada kegiatan kesiswaan di sekolah. Hal ini terbukti di sekolah yang dikunjungi oleh peneliti pada SD Negeri/Swasta, SMP Negeri/swasta di Kabupaten Kepulauan Aru salah satunya SMP Negeri 2 Pulau-Pulau Aru, kepala sekolah mengeluhkan minimnya dana BOS tersebut, sehingga banyak kegiatan yang tidak lagi berjalan seperti sedia kala.

Dengan minimnya dana BOS tersebut, maka seyogyanya pemerintah terus berupaya merealisasikan anggaran pendidikan minimal 20% sehingga mutu layanan pendidikan dapat terwujud sebagaimana diamanatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mengingat bahwa persoalan mutu layanan pendidikan tidak dapat dipisahkan dengan persoalan pendanaan/pembiayaan, maka model pendidikan gratis yang sebaiknya dilakukan untuk kondisi saat ini adalah tetap memberikan kesempatan kepada masyarakat atau orang tua siswa untuk berperan serta dalam hal pendanaan.

#### **E. Faktor-Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana BOS di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru**

##### **1. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana BOS**

Dalam implementasi penyaluran dana BOS di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru terdapat 4 (empat) faktor yang mempengaruhi yaitu (1) Komunikasi; (2) Sumber Daya; (3) Disposisi/Perilaku;

(4) Struktur Birokrasi. Berikut ini peneliti akan membahas keempat faktor tersebut sebagai berikut :

**a. Komunikasi**

Disini akan dilihat apakah dari sisi komunikasi, implementasi penyaluran dana BOS telah efektif?. Implementasi Penyaluran Dana BOS akan berjalan efektif apabila penanggungjawab program disaat melaksanakan suatu layanan sesuai alur penyaluran dan kepada siapa layanan tersebut diberikan. Oleh karena itu, pelaksanaan implementasi penyaluran dana BOS dalam melakukan pelayanan harus dilakukan secara transparan, dengan orientasi yang jelas mengarahkan implementasi ke arah yang lebih baik dan lebih terfokus kepada konsistensi komunikasi yang mendukung suatu pelayanan agar diterapkan dengan baik sesuai dengan tujuan pelayanan.

Kebijakan Program Bantuan Operasional Sekolah dibuat oleh pemerintah Pusat yaitu Departemen Pendidikan dan Kebudayaan dalam hal ini Direktorat Pembinaan TK dan SD dan jajaran dibawahnya termasuk Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru sampai dengan ke sekolah dan bahkan menalin komunikasi kemitraan dengan wali murid dan komite sekolah. Hal itu bertujuan untuk membangun komunikasi yang baik antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan sekolah-sekolah serta siswa-siswa penerima dana BOS untuk meningkatkan mutu dan kinerja aparat pemerintah daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang baik.

Komunikasi yang terjadi di tingkat sekolah juga terjadi komunikasi antara pihak sekolah dengan orang tua yang dijabatani oleh komite sekolah. Dengan adanya program BOS, sekolah diberi kewenangan untuk mengelola sendiri

penggunaan dananya dalam hal proses kegiatan belajar mengajar namun tetap sesuai dengan peraturan yang ada. Tentu saja hal ini membutuhkan komunikasi yang baik bukan saja dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tapi juga diperlukan komunikasi yang baik antara pihak sekolah dengan orang tua siswa hal itu akan membawa pengaruh positif terhadap partisipasi masyarakat dalam upaya peningkatan pembangunan.

Komunikasi dua arah antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan mengurangi kemungkinan terjadinya distorsi pesan. Dinas Pendidikan Kabupaten berhasil menerjemahkan dengan baik kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Direktorat Pembinaan TK dan SD Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI.

Keberhasilan Pemerintah Kabupaten dalam menerjemahkan kebijakan Pemerintah Pusat, turut dipengaruhi oleh partisipasi pemerintah kabupaten dalam penyusunan kebijakan. Dalam pembuatan kebijakan, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi dalam hal ini Depdikbud (Direktorat Pembinaan TK dan SD) dengan Dinas Pendidikan Provinsi bersinergi dalam hal informasi dan saling memberi dan menerima masukan, kemudian dilanjutkan dengan menerima masukan dari dinas pendidikan kabupaten/kota sebagai pelaksana di lapangan. Pembuatan kebijakan secara bottom-up memungkinkan terciptanya kebijakan yang membumi, artinya benar-benar menyentuh masalah yang ada ditingkat pelaksana.

Berdasarkan wawancara yang disampaikan oleh J.G (Penanggung Jawab Program Dana Bos di Kabupaten Kepulauan Aru) tanggal 1 Agustus 2013.

“Proses komunikasi yang sangat berdampak positif pada Penyaluran Dana BOS adalah sosialisasi akan adanya penyaluran Dana BOS. Sosialisasi ini akan sangat berpengaruh pada perilaku pengguna Dana BOS baik kepala sekolah maupun wali murid. Sosialisasi harus dilakukan sebelum penyaluran Dana BOS sesuai dengan Petunjuk Teknis yang disusun oleh Pemerintah Pusat.”

Pendapat tersebut sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2011 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana BOS dan Laporan Keuangan BOS Tahun Anggaran 2012 yaitu sosialisasi penyaluran Dana BOS adalah kegiatan penunjang program untuk memberikan informasi yang lengkap sekaligus yang sama dan benar kepada seluruh sekolah-sekolah penerima manfaat.

Hasil wawancara dengan H.D (Ketua Tim Manajemen BOS Kabupaten Kepulauan Aru) melalui wawancara dengan peneliti tanggal 31 Juli 2013.

“Proses sosialisasi penyaluran Dana BOS di Kabupaten Kepulauan Aru dilakukan oleh kami bersama-sama Pemerintah Daerah Provinsi kepada kepala sekolah, bendahara. Setelah itu tugas sekolah mensosialisasikan kepada wali murid melalui komite sekolah.”

Ditambahkan oleh Y.T (Komite SMP Kristen Dobo) tanggal 5 Agustus 2013.

“Kami selalu mengumumkan yang menyangkut dana BOS melalui papan pengumuman sekolah, mulai dari rencana penggunaan dana, penggunaan dana, menerima pelayanan dan penanganan pengaduan masyarakat.”

Penjelasan-penjelasan di atas tersebut sesuai dengan pendapat dari Griffin (1997) bahwa proses sosialisasi diperlukan suatu komunikasi sebagai panduan pikiran dan perasaan, dapat berupa ide, informasi, keluhan, keyakinan, himbuan, anjuran dan sebagainya.

Untuk mencairkan dana BOS dinas pendidikan provinsi melakukan perjanjian kerjasama dengan Bank Maluku yang kemudian Bank Maluku mentransfer langsung ke rekening sekolah. Pembuatan kebijakan secara bottom-

up hanya berlaku secara terbatas pada kalangan instansi pemerintah yaitu terbatas pada hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Namun untuk program BOS sebagai perwujudan kebijakan sekolah gratis dirasakan tidak secara bottom-up bila konteks pembuatan kebijakan dihubungkan dengan keikutsertaan masyarakat. Dalam hubungannya dengan masyarakat, dalam hal ini sekolah, pembuatan kebijakan program BOS lebih tepat disebut sebagai model elit.

Namun yang menjadi masalah dan keresahan sekolah adalah penyampaian informasi pemerintah melalui media televisi berupa iklan sekolah gratis. Hal ini menuai konflik di tengah masyarakat. Dimana masyarakat menganggap sekolah itu gratis semuanya tanpa ada iuran sedikit pun yang sebenarnya ada batasan mengenai gratis itu, masih diperlukan partisipasi masyarakat untuk mendukung kegiatan belajar mengajar disekolah sehingga dengan penyampaian informasi yang kurang lengkap mempengaruhi tingkat kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi terhadap sekolah.

Edward III mengatakan; *"Lack of clarity in policy may not only inhibit intended change, it also may lead to substansial unanticipated change"*.

Tidak jelasnya pesan yang disampaikan bukan hanya mengakibatkan tidak tercapainya perubahan yang diinginkan, bisa juga mengakibatkan terjadinya perubahan yang tidak dikehendaki. Sementara untuk penyampaian pesan dari pembuat kebijakan dalam hal ini Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru adalah pelaksana kebijakan telah mendapat pesan secara jelas dari pembuat kebijakan.

Kejelasan ini diperoleh melalui penjelasan berulang-ulang dalam rapat koordinasi dan penyampaian kebijakan secara tertulis. Pelaksana kebijakan juga bisa mengajukan pertanyaan kepada pembuat kebijakan jika terdapat kekurangan pesan. Pesan yang disampaikan kepada sekolah pun, dari sisi *clarity* 'kejelasan' sudah sangat cukup. Tetapi klaim jelas disini tidak bisa dimaknai bahwa pesan sudah disampaikan kepada semua sekolah, dan tidak pula dimaknai bahwa pesan telah dipahami sekolah. Perbedaan kondisi sekolah membawa akibat klaim "*clarity*" tidak bisa dipergunakan secara umum.

Kejelasan pesan yang dimaksud terbatas pada pihak-pihak sekolah yang mampu berkomunikasi dengan baik dan yang mau datang dan mengikuti kegiatan sosialisasi. Karena diantara pihak-pihak sekolah terdapat tingkat pendidikan yang berbeda dan tingkat kesadaran yang berbeda pula, sehingga bisa dipastikan penerimaan pesan pihak-pihak sekolah pun berbeda bahkan sampai tidak tahu pesan yang disampaikan. Sementara dari sisi *consistance* "konsisten", pesan (Program Bantuan Operasional Sekolah) telah pula disampaikan secara konsisten baik pesan kepada pelaksana kebijakan maupun kepada pihak-pihak sekolah yang bersangkutan. Artinya kepada individu ataupun kelompok sekolah diberikan pesan yang sama tanpa perubahan apapun. Pengetahuan yang diterima antara pihak sekolah dengan nara sumber terhadap kebijakan (pesan) aparat dinas pendidikan kabupaten menunjukkan bahwa komunikasi saling bertukar pesan telah berjalan dengan baik. Namun timbul pertanyaan apakah pesan yang diterima pihak sekolah dilaksanakan sepenuh hati? Ternyata tidak semua sekolah melaksanakannya. Masih ada beberapa sekolah yang membuat laporan pertanggung jawaban terlambat, ada juga sekolah yang kurang transparan dalam pengelolaan

dan penggunaan dana BOS. Jika kegagalan pesan tersebut diasumsikan sebagai ketidakjelasan informasi kebijakan, penting artinya untuk menelaah dari sudut pandang Edward III dia mengemukakan *lack of clarity* "ketidak jelasan" informasi kebijakan disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain *complexity of policy making* "kompleksitas pembuatan kebijakan publik" , *public opposition* "penolakan masyarakat", *competing goals and the need for consensus* "tidak tercapainya kesepakatan mengenai tujuan kebijakan, *Unfamiliarity of new program* " sifat kebaruan program "kebijakan yang tidak akuntabel, dan kebijakan, *avoiding accountability* sebagainya.

Mengacu pendapat Edward tersebut penyebab kegagalan ketidakjelasan informasi dalam implementasi program BOS adalah *complexity of policy making*.

Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) merupakan perwujudan dari penerapan kebijakan sekolah gratis. Dengan adanya sekolah diharapkan dapat meningkatkan akses layanan pendidikan bagi masyarakat yang tidak mampu dan putus sekolah. Harapan pemerintah adalah seluruh masyarakat Indonesia dapat mengenyam pendidikan, melalui BOS diharapkan dapat meringankan beban orang tua dalam hal biaya sekolah anaknya.

Kenyataan dilapangan tidak sesuai dengan yang diharapkan masalah BOS merupakan masalah yang kompleks. Dana BOS yang diberikan pemerintah ternyata tidak mencukupi untuk membiayai seluruh komponen kebutuhan sekolah sehingga diperlukan orang tua siswa untuk mendukung pelaksanaannya.

#### **b. Sumber Daya**

Saat menjelaskan mengenai "*resources*" atau sumber daya, yang dimaksud Edward III adalah hal-hal yang meliputi *staff, information, authority*

*dan facilities*. Diantara hal-hal lain berkenaan dengan resources, keempat hal diatas dianggap memiliki pengaruh paling signifikan terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Menurut Edward III sumberdaya memiliki posisi sangat penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan. Tanpa kecukupan sumber daya, apa yang direncanakan tidak akan sama dengan apa yang akhirnya diterapkan.

#### 1) Staf (Pegawai)

Pembahasan tentang staf diarahkan pada pembahasan kualitas pegawai-pegawai yang akan terlibat dalam pembuatan maupun pelaksanaan kebijakan.

Edward III mengatakan;

*"We must evaluate the bureaucracy, not only in term of absolute numbers, but also in term of its capabilities to perform desired tasks"*.

(Kita harus mengevaluasi birokrasi, tidak hanya dalam hal angka absolut, tetapi juga dalam hal kemampuannya untuk melakukan tugas-tugas yang diinginkan)

Dari pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa menurut Edward III pembahasan mengenai staf tidak hanya membicarakan besaran saja. Karena keberhasilan implementasi kebijakan juga sangat dipengaruhi oleh kemampuan (kualitas) staf pelaksana. Berdasarkan hal tersebut, Edward III menyarankan dua besaran pokok dalam menganalisa sumber daya yang dibutuhkan untuk implementasi kebijakan publik, yaitu menganalisa *size* dan *skills*.

Hasil wawancara dengan J.G tanggal 1 Agustus 2013 bahwa :

"Pelaksanaan kebijakan Program BOS di Kabupaten Kepulauan Aru lemah dari sisi sumber daya. Pegawai yang terlibat langsung dalam program BOS, yaitu Seksi Kurikulum dan Seksi Sarana Prasarana pada Bidang Pendidikan Dasar Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru, hanya berjumlah 6 (enam) orang. Dari enam orang tersebut, satu diantaranya Kepala Seksi Kurikulum yang menjabat sebagai Manajer BOS, jadi kepala seksi tidak dihitung sebagai pelaksana lapangan."

Ditambahkan pula :

“Sebenarnya menurut ketentuan dan SK yang ada bidang pendidikan dasar, staf pengelola BOS berjumlah lima orang, namun pada kenyataannya staf yang benar-benar sebagai pelaksana lapangan hanya berjumlah empat orang, jadi jika manajer BOS tidak dihitung sebagai pelaksana lapangan, maka sekolah dan pihak –pihak yang terlibat didalamnya se Kabupaten Kepulauan Aru hanya yang aktif ditangani oleh dua orang saja.”

Dari wawancara di atas dapat dilihat pertimbangan kekurangan tenaga pelaksana, maka sekaligus bertindak sebagai pelaksana lapangan dalam setiap permasalahan yang ada disekolah yang tentu berkaitan dengan masalah BOS selain itu manajer BOS juga menangani masalah pengaduan yang ada di masyarakat dan bekerjasama dengan instansi yang terkait. Kekurangan tenaga pula yang 'memaksa' dilakukan kerjasama dengan Kantor Cabang Dinas Pendidikan tingkat kecamatan.

Walaupun dengan bantuan kantor cabang dinas pendidikan atau UPTD tetap saja tidak terbantu, karena yang menangani secara teknis dilapangan adalah Bidang Pendidikan Dasar pada Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru.

Seperti dijelaskan oleh H.D melalui wawancara dengan peneliti tanggal 31 Juli 2013.

“Tingkat kerja yang sangat tinggi dan tidak didukung oleh pekerja kami yang sedikit dalam melaksanakan penyaluran Dana BOS, sehingga terkadang saya sendiri harus turun tangan agar dapat terselesaikan tepat waktu.”

Dari sisi skills atau kemampuan pelaksana kebijakan, Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru tidak memiliki keluhan yang cukup substansif. Dikarenakan koordinasi yang baik antara Dinas Pendidikan Provinsi Maluku dan Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten

Kepulauan Aru, hal ini dibuktikan dengan sering diadakannya sosialisasi atau workshop, yang dilaksanakan di tingkat provinsi maupun kabupaten.

Selain itu Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Provinsi Maluku juga sering mengadakan sosialisasi, workshop yang berguna untuk menambah pengetahuan, pengalaman atau wawasan dan persamaan persepsi guna perbaikan implementasi program bantuan operasional sekolah.

Seperti yang ditambahkan oleh H.D melalui wawancara dengan peneliti tanggal 31 Juli 2013.

“Untuk mempermudah kami dalam memahami alur penyaluran, kami selalu berkerja sama dengan Dinas Provinsi dalam mengikuti sosialisasi Dana BOS yang diselenggarakan oleh pihak Provinsi. Saya dan anggota, serta pada Kepala Sekolah juga sangat berterima kasih dengan adanya sosialisasi itu juga dapat membantu kami dalam memahami mekanisme penyaluran Dana BOS.”

Berdasarkan keterangan tersebut dapat disimpulkan bahwa; dari segi kuantitas sangatlah minim dikarenakan dengan jumlah tenaga yang berasal dari guru harus mengelola semua dana dari pusat maupun daerah baik dana BOS dan sebagainya dengan jumlah siswa yang bervariasi ditambah lagi dengan kewajiban seorang guru adalah mengajar. Dari segi kualitas yang dilihat dari *skills* atau kemampuan dirasakan sangatlah minim dan tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan keguruan yang notabeneanya tidak pernah belajar keuangan. Sehingga apa yang dilakukan seorang bendahara dengan latar belakang guru dalam membuat laporan penggunaan dana BOS tidak maksimal bahkan ada bendahara yang mengaku hanya mengikuti bendahara yang terdahulu seperti yang disampaikan oleh J.L (Kepala SMP Yos Sudarso Dobo) yang di wawancarai oleh peneliti pada tanggal 6 Agustus 2013 sebagai berikut :

“Yang buat laporan ya bendahara sekolah, namun karena bendaharanya baru jadi saya menginstruksikan untuk mengikuti laporan yang telah dibuat bendahara sebelumnya ”.

Namun kurangnya *skills* ini bisa diatasi dengan bekerjasama dengan pihak lain dalam melakukan pelatihan. Kecenderungan yang mulai terlihat di beberapa instansi pemerintahan adalah melakukan kerjasama teknis dengan pihak lain untuk kegiatan tertentu. Dengan demikian permasalahan *skills* berkaitan dengan masalah kecukupan anggaran. Pendapat menarik disampaikan oleh Edward III, sebagai berikut;

*“money is not always the answer. Even with substantial funds it is not easy to find properly skilled personel. This is especially true when a government agency is carrying out or regulating highly technical activities” (Edward III, 1980).*

(uang tidak selalu jawabannya. Bahkan dengan dana substansial tidak mudah untuk menemukan pribadi benar terampil. Hal ini terutama terjadi ketika sebuah instansi pemerintah melaksanakan atau mengatur kegiatan yang sangat teknis)

Kurangnya *skills* bisa saja dilakukan penataran (*upgrading*) sehingga kemampuan bagi petugas-petugas yang terlibat pelaksanaan pelatihan misalnya saja Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Aru, atau dilakukan rekrutmen baru tenaga administrasi BOS disekolah. Namun kedua hal tersebut kembali terbentur masalah dana. *Upgrading* keterlampiran petugas membutuhkan dana cukup besar sementara rekrutmen tenaga administrasi membutuhkan dana yang juga tidak sedikit apalagi direkrutnya petugas baru dengan keterlampiran tinggi memiliki konsekuensi pemberian gaji yang tinggi juga. Sementara seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa dana pemeliharaan (*safeguarding*) di tingkat dinas kabupaten tidak ada dan dana BOS disekolah tidak mencukupi.

Satu-satunya cara mencapai perbaikan (kualitas) *skills* para pelaksana kebijakan baik di tingkat kabupaten maupun sekolah adalah kondisi saat ini

(dengan mengharapkan) *skills upgrade* terjadi secara alami melalui pengalaman dan rutinitas pekerjaan. Yang menjadi catatan penting adalah orang menjadi terampil tapi tanpa membuka tercapainya inovasi baru, kecil sekali kemungkinan muncul inovasi baru dalam implementasi program BOS.

## 2) Informasi

Dua hal yang penting dibahas berkaitan dengan informasi sebagai yang berpengaruh terhadap sumber daya adalah informasi yang berkaitan dengan bagaimana kebijakan harus dilakukan. Informasi selanjutnya berkaitan dengan aturan atau ketentuan yang harus diketahui berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan.

bahwa pada dasarnya informasi yang disampaikan secara berjenjang baik dikalangan instansi pemerintahan yang terkait dengan implementasi program BOS, maupun dari instansi pemerintah (pembuat kebijakan) sampai dengan sekolah (subyek dan obyek kebijakan) dimana terjadi alur komunikasi tiga tahap seperti yang dijelaskan pada alur komunikasi program BOS .

Informasi yang dijelaskan oleh H.D melalui wawancara dengan peneliti tanggal 31 Juli 2013.

“Untuk media informasi yang kami gunakan ditingkat pemerintahan adalah melalui sosialisasi dan rapat yang diadakan secara periodik, dilengkapi dengan surat edaran, bahkan sampai dengan media komunikasi tidak langsung seperti penggunaan surat atau telepon. Sementara untuk tingkat sekolah melalui sosialisasi atau pertemuan di kantor dinas Kabupaten Kepulauan Aru, karena dianggap penyampaian informasi yang paling efektif, sosialisasi masyarakat melalui rapat atau pertemuan antara orang tua dengan pihak sekolah, surat, bahkan sampai iklan layanan masyarakat.”

Dari penjelasan tersebut maka salah satu indikator yang menunjukkan ketersediaan informasi adalah dengan dimilikinya Buku Panduan BOS, buku tersebut dicetak dipusat dan didistribusikan secara berjenjang ke Provinsi,

dilanjutkan ke Kabupaten/Kota, dan akhirnya ke sekolah. Kepemilikan Panduan BOS oleh sekolah akan berpengaruh terhadap kemampuan sekolah mengelola dana BOS sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Panduan BOS yang telah diterbitkan oleh Departemen Pendidikan dan Kebudayaan setiap tahun, hingga tahun 2012 dan telah didistribusikan ke seluruh sekolah penerima BOS.

### 3) Kewenangan

Wewenang, didefinisikan Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Kebijakan program Bantuan Operasional Sekolah memiliki struktur pelaksana bertingkat. Artinya terdapat beberapa jenjang instansi yang saling berhubungan, baik hubungan pertanggung jawaban secara vertikal maupun hubungan koordinasi secara horizontal.

Kebijakan tidak akan bisa diterapkan jika tidak disertai pendelegasian kewenangan kepada pelaksana. Setiap tahap kegiatan program Bantuan Operasional Sekolah yang dilakukan di Kabupaten Kepulauan Aru adalah sebagai berikut :

1. Pada tahap perencanaan, kewenangan diberikan kepada Pusat (Direktorat Pembinaan TK dan SD).
2. Pada tahap pelaksanaan terdapat beberapa pihak yang diberi kewenangan berbeda.

Tim manajemen BOS Kab/Kota adapun tugas dan tanggung jawabnya sebagai berikut :

- a. Menetapkan alokasi dana untuk setiap sekolah
- b. Melakukan sosialisasi dan pelatihan kepada sekolah

- c. Melakukan pendataan sekolah
  - d. Melakukan koordinasi dengan Tim Manajemen BOS Provinsi
  - e. Melaporkan pelaksanaan program kepada Tim Manajemen BOS Provinsi
  - f. Mengumpulkan data dan laporan dari sekolah dan lembaga penyalur
  - g. Mengupayakan penambahan dana untuk sekolah dan untuk manajemen BOS dari sumber APBD
  - h. Melaporkan setiap kegiatan yang dilakukan kepada Tim Manajemen BOS Provinsi dan instansi terkait.
3. Pada tahap pemantauan kewenangan berada di Direktorat Pembinaan TK dan SD, Dinas Pendidikan Provinsi Maluku dan Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru.
  4. Pada tahap evaluasi kewenangan berada di Direktorat Pembinaan TK dan SD, Dinas Pendidikan Provinsi Maluku dan Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru.

Dari uraian mengenai kewenangan yang dimiliki masing-masing pembuat dan pelaksana kebijakan terlihat adanya kesesuaian antara kewenangan dengan tugas yang dibebankan kepada pihak yang terlibat. Dalam pelaksanaan sehari-hari pendelegasian wewenang tersebut berjalan dengan lancar. Tidak ditemui keluhan dari pelaksana kebijakan mengenai kurangnya kewenangan yang diberikan.

#### 4) Fasilitas (Sarana dan Prasarana)

Pada dasarnya ketersediaan fasilitas dalam implementasi program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) sangat berkaitan dengan kecukupan dana BOS. Dana BOS berasal dari APBN diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Provinsi dan langsung kepada sekolah melalui kerjasama antara Dinas Pendidikan

Provinsi dengan BANK Maluku yaitu bank penyalur. Dana BOS diberikan secara bertahap yaitu tiga bulan sekali melalui rekening sekolah.

Sementara untuk penggunaannya, menurut buku panduan program BOS yang diterbitkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, dana BOS digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan sebagai berikut: (1) pembiayaan seluruh kegiatan Penerimaan Siswa Baru (PSB); (2) pembelian buku teks pelajaran dan buku penunjang untuk koleksi perpustakaan; (3) pembelian bahan-bahan habis pakai, misalnya buku tulis, kapur tulis, pensil, bahan praktikum, buku induk siswa, buku inventaris, langganan koran, gula, kopi dan teh untuk kebutuhan sehari-hari di sekolah; (4) pembiayaan kegiatan kesiswaan, program remedial, program pengayaan siswa, olahraga, kesenian, karya ilmiah remaja, pramuka, palang merah remaja dan sejenisnya; (5) pembiayaan ulangan harian, ulangan umum, ujian sekolah dan laporan hasil belajar siswa; (6) pengembangan profesi guru antara lain pelatihan, KKG/MGMP dan KKKS/MKKS; (7) pembiayaan perawatan sekolah seperti pengecatan, perbaikan atap bocor, perbaikan pintu dan jendela, perbaikan meubelair dan perawatan lainnya; (8) pembiayaan langganan daya dan jasa; (9) pembayaran honorarium guru dan tenaga kependidikan honorer sekolah; (10) pemberian bantuan biaya transportasi bagi siswa miskin; (11) pembiayaan pengelolaan BOS dan bila seluruh komponen diatas telah terpenuhi pendanaannya dari BOS dan jika masih terdapat sisa dana maka sisa dana BOS tersebut dapat digunakan untuk membeli alat peraga, media pembelajaran sekolah.

Berdasarkan hasil temuan peneliti di lapangan setelah melakukan observasi peneliti dapat menarik kesimpulan :

“Penyaluran dana BOS ke sekolah dilakukan oleh Tim Manajemen BOS Provinsi Maluku langsung ke rekening sekolah, besarnya dana yang ditransfer ke rekening sekolah disesuaikan dengan jumlah siswa yang dilaporkan oleh masing-masing kepala sekolah melalui Tim Manajemen BOS Kabupaten Kepulauan Aru. Lembaga penyalur dana BOS adalah BANK Maluku dan dana langsung ditransfer ke rekening sekolah dengan pertimbangan faktor keamanan, efisiensi, dan pengambilan dilakukan dengan menggunakan rekening sekolah.”

Mengenai ketersediaan data yang digunakan sebagai perhitungan alokasi cukup baik dan tersedia. Ketersediaan data dan prioritas juga tetap mengacu pada juklak/juknis program. Penentuan alokasi dan seleksi program juga dilakukan melalui mekanisme rapat, yakni rapat sekolah yang dihadiri para pihak sekolah antara lain; kepala sekolah, guru dan komite sekolah. Namun yang menjadi kendala adalah terkadang terjadi keterlambatan data yang diberikan pihak sekolah ke dinas Kabupaten Kepulauan Aru, sehingga hal ini sangat berpengaruh terhadap penyaluran dana BOS. Seperti yang disampaikan oleh P.I dari hasil wawancara peneliti tanggal 4 Agustus 2013 sebagai berikut :

“kendalanya kalau sekolah kita sudah selesai buat laporannya, tapi ada sekolah yang lain belum buat, maka semua sekolah terkena imbasnya”.

Tentang kecukupan BOS untuk membantu operasional sekolah yang banyak dibicarakan oleh sekolah bervariasi, ada beragam pendapat dari beliau juga mengatakan :

”seluruh siswa dapat dana BOS, sebenarnya kalau dibilang cukup, ya tidak cukup, apalagi bagi sekolah yang siswanya sedikit harus dicukupkan, dana BOS hampir habis buat bayar guru honor. Dengan adanya BOS jadi enak jadi dibantu, tapi kurang besar. Kalau BOS gunakan untuk pengelolaan sekolah kita gunakan secara merata, kita gunakan untuk bayar guru honor, KBM sedikit, karena untuk honor saja sudah habis.”

Dari pernyataan informan dapat disimpulkan bahwa, pada dasarnya dana BOS membantu meringankan biaya orang tua, cukup memadai untuk operasional sekolah yang sifatnya minim. Bila dikaitkan dengan kategori sekolah, untuk sekolah regular dana BOS cukup memadai untuk operasional sekolah yang sifatnya ringan untuk membayar honor guru dan perawatan gedung yang ringan. Namun untuk sekolah kategori SSN dengan jumlah siswanya 28 tiap rombel dan tuntutan masyarakat akan mutu pelayanan pendidikan yang tinggi kurang memadai sehingga diperlukan partisipasi orang tua dan masyarakat untuk mendukung pelaksanaan kegiatan belajar mengajar (KBM). Sehingga untuk sekolah kategori ini biasanya uang BOS digunakan untuk bayar honor guru. Secara umum penggunaan/pemanfaatan dana BOS sudah sesuai dengan pemanfaatan dana BOS yang terdapat dalam Buku Panduan BOS, tetapi penggunaannya lebih banyak pada pembiayaan honor bulanan.

Dana BOS yang diperoleh dari bank pada umumnya langsung disalurkan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan. Hal ini dilakukan disamping karena dana tersebut tidak boleh disimpan dalam jangka waktu lama dengan maksud dibungakan, dipinjam kepada pihak lain, membayar bonus, transportasi, dan sebagainya.

Mengenai pengambilan dana BOS itu dilakukan oleh bendahara sekolah dengan persetujuan kepala sekolah, dan langsung digunakan untuk pelaksanaan proses kegiatan disekolah, dan tidak pernah disimpan.

Mengenai ketepatan waktu penerimaan dana BOS, oleh sekolah sangat menentukan tingkat pemanfaatan BOS oleh sekolah. Namun pihak sekolah mengeluhkan terlambatnya dana BOS sampai ke sekolah. Untuk triwulan pertama

bulan Januari-Maret sebagian besar sekolah menerima dana BOS dibulan Maret, untuk triwulan selanjutnya sebagian besar dana BOS mengalami keterlambatan satu bulan sampai dengan dua bulan setelah kegiatan berjalan. Seperti yang disampaikan oleh P. I dari hasil wawancara peneliti tanggal 4 Agustus 2013 sebagai berikut;

“Dana BOS datangnya sering terlambat untuk Triwulan 1 datangnya bulan Maret, kita sering pinjam dulu kan Januari-Maret ada ulangan jadi kita butuh dana untuk biaya fotocopy soal, bayar makan guru, dll”.

Untuk tetap melaksanakan kegiatan pembelajaran di sekolah meskipun dana BOS terlambat, sekolah tetap menjalankan aktifitasnya sehari-hari. Untuk menjalankan kegiatan tersebut, kadang-kadang pihak sekolah meminta keterlibatan orang tua siswa. Seperti yang disampaikan oleh J.L tanggal 6 Agustus 2013 sebagai berikut ;

“Dana bos memang untuk siswa, tapi banyak masih kurang sehingga perlu ada bantuan lain seperti uang komite untuk membantu penambahan operasional sekolah”.

Mengenai pengelolaan dan penggunaan dana, baik sebelum maupun sesudah pelaksanaan program senantiasa dirapatkan dengan melibatkan stakeholder sekolah antara lain; kepala sekolah, guru, komite dan orang tua siswa (masyarakat). Hal ini diberlakukan sebagai salah satu wujud transparansi penggunaan dana BOS kepada orang tua siswa dan masyarakat. Hal ini tercermin dari wawancara peneliti dengan B.T (Wali Murid SMP Negeri 2 Pulau-Pulau Aru) tanggal 7 Agustus 2013 sebagai berikut :

”Biasanya sekolah memberitahukan lewat rapat semua orang tua diundang, rapatnya setahun 2x dan di pajang di papan pengumuman secara periodik, kalau ada kegiatan sekolah yang butuh penggalangan dana, lewat komite, komite yang mengelola dananya”.

Mengenai pengawasan dan monitoring yang dilaksanakan sebagai bagian dari upaya pengendalian program agar program berjalan sebagaimana yang telah direncanakan. Monev program BOS dilaksanakan secara internal dan eksternal.

Monev internal dilakukan secara berjenjang mulai dari pusat, provinsi dan kabupaten. Monev internal yang dilakukan secara terpadu diharapkan dapat segera diketahui berbagai kendala dan permasalahan yang ditemui dalam penyelenggaraan program dan dicarikan jalan keluarnya. Sementara itu monev eksternal dilakukan oleh lembaga pengawas yang berkompeten diluar pengelola program antara lain; BPK, BPKP, Inspektorat Jenderal serta Inspektorat provinsi dan kabupaten. Monev eksternal dimungkinkan untuk dilakukan oleh lembaga yang berwenang untuk menjamin akuntabilitas penyelenggaraan program.

Berdasarkan hasil temuan peneliti di lapangan, metode pelaksanaan monev internal sangat beragam, antara lain wawancara langsung, mengisi kuesioner, komunikasi melalui surat/telepon, dan rapat pertemuan di dinas pendidikan.

Mengenai pelaksana monev pada tahun 2011 untuk dinas kabupaten dan provinsi hanya monev satu kali mengingat biaya monev cukup besar.

Untuk monev eksternal dilakukan oleh Inspektorat kabupaten dan LSM, biasanya untuk Inspektorat monev dilakukan setelah penyaluran dana BOS dan saat sekolah melaporkan pertanggung jawabannya ke dinas pendidikan kabupaten, metode yang digunakan oleh Inspektorat kabupaten biasanya wawancara langsung dengan bendahara yang didampingi oleh kepala sekolah. Untuk Inspektorat kabupaten biasanya minimal setahun sekali, sementara untuk LSM waktunya tidak tentu bahkan kerap kali mengunjungi sekolah. Baik wartawan resmi maupun tidak resmi.

Meskipun terkadang monev eksternal cukup merepotkan, tetapi bagi pihak sekolah terpaksa melayani berbagai pertanyaan yang diajukan dalam rangka menjaga akuntabilitas pengelolaan program terhadap masyarakat.

Banyaknya lembaga yang bertindak sebagai pengawas eksternal ini mempunyai dampak negatif dan positif. Dampak positifnya adalah membentuk akuntabilitas penggunaan dana BOS, sedangkan dampak negatifnya adalah terganggunya kegiatan belajar mengajar disekolah yang dipantau.

Salah satu tujuan monev adalah untuk menjamin terlaksananya program sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Berdasarkan informasi yang diterima peneliti biasanya pada saat monev, para pelaksana monev memberikan penjelasan yang berkaitan dengan penggunaan dan pengelolaan kepada sekolah, sehingga pihak sekolah lebih memahami dan dapat menggunakan dana BOS secara optimal. Yang menjadi kendala dalam pelaksanaan monev untuk tahun 2011 ini adalah dana *safe guarding* dinas kabupaten yang tidak ada sehingga kegiatan monev dan kegiatan sosialisasi tingkat sekolah dikurangi, selain itu monev tidak dilakukan ke seluruh sekolah, dikarenakan dana monev yang terbatas, sehingga tidak memungkinkan menjangkau keseluruhan sekolah. Kegiatan monev merupakan tindakan evaluasi dirasakan sangat penting, bila kegiatan ini dikurangi tentu saja hal ini berdampak terhadap pemahaman sekolah terhadap penggunaan dan pengelolaan dana BOS. Dari segi sumber daya hambatan yang terjadi dalam implementasi program BOS adalah sumber daya manusia dalam arti petugas yang terlibat dalam mengelola dana BOS ditingkat sekolah dari kuantitas dan kualitas sangat minim dan dari sumber daya (dana) masih terjadi kendala yaitu : pencairan

dana BOS yang sering terlambat, sehingga menghambat kegiatan belajar mengajar di sekolah.

### c. Disposisi

Variabel lain yang dipandang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah Disposisi / Perilaku atau sikap dan persepsi implementor terhadap tugas dan tanggung jawab yang diembannya, misalnya pada tataran sekolah, maupun pada tataran Dinas Pendidikan Kabupaten dan Provinsi. Edward III menyebut gejala ini sebagai "*the dispositions of implementators*" yang seringkali ditandai dengan sikap dan perilaku negatif seperti parokhialisme, keengganan, selektif terhadap aspek kebijakan yang menguntungkan dan melalaikan terhadap aspek kebijakan yang tidak "*congruent*" dengan kepentingan organisasi asalnya.

Keberhasilan implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh bagaimana karakteristik *implementor* dan *resipient* dengan berbagai permasalahan yang dihadapinya. Perbedaannya dapat dilihat misalnya dari aspek lokasi geografis, sosial-ekonomi, dan sosial-budaya, besar-kecilnya sasaran implementasi kebijakan, serta status institusi (negeri-swasta) yang bersangkutan.

Mengacu hal tersebut diatas mengenai sikap para pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan dikalangan instansi pemerintah, temuan hasil penelitian menunjukkan sikap positif dan mendukung terhadap terlaksananya program Bantuan Operasional Sekolah (BOS), secara kualitas sumber daya manusia para pelaksana kebijakan ini memiliki kesediaan untuk menerima kebijakan program BOS dan kesiapan mengemban tugas sesuai dengan prosedur yang ada. Sikap kesediaan dan mendukung implementasi program ditunjukkan oleh pemerintah

daerah Kabupaten Kepulauan Aru pada tahun 2010 dengan memberikan dana sharing 'pendampingan' BOS Daerah kepada seluruh sekolah di Kabupaten Kepulauan Aru, tetapi sejak tahun 2011 sudah tidak ada lagi bantuan dana BOS daerah.

Masing-masing pihak baik Pusat maupun Daerah memiliki persamaan persepsi terhadap implementasi program Bantuan Operasioanal Sekolah (BOS). Hal ini tercipta melalui mekanisme pelaksanaan program secara sistematis sesuai tupoksi masing-masing. Dalam roda organisasi sekolah, kepala sekolah merupakan pembuat sekaligus pelaksana kebijakan di tingkat sekolah. Kepala Sekolah harus bertindak sebagai manajer atau pemimpin yang efektif. Sebagai manajer ia harus mampu mengatur semua potensi agar sekolah dapat berfungsi secara optimal.

Berkaitan dengan kesediaan kepala sekolah untuk menerima kebijakan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) temuan hasil penelitian menunjukkan, secara umum kepala sekolah mau dan mampu menerapkan program BOS sesuai dengan juklak yang ada.

Dalam menerapkan program Bantuan Operasional Sekolah kepala sekolah harus menjadi seorang manajer yang mampu melaksanakan fungsi-fungsi manajemen, dimana kepala sekolah harus mampu membawa pelaksana kebijakan dan target group dalam hal ini orang tua siswa ke arah pelaksanaan kebijakan yang diinginkan. Hal ini didukung oleh pendapat Grindle, 1980, yang mengatakan Pengaruh apapun yang ada dalam implementasi kebijakan, sikap yang penting untuk diupayakan adalah membawa implementors ke arah "*well-disposed toward particular policy*" dan mencegah mereka terjerumus ke zona yang penuh

ketidakpedulian atau "*a zone of indifference*". Apabila seseorang diminta untuk mengeksekusi mengenai sesuatu program yang dia sendiri tidak menyetujui maka dapat terjadi kemungkinan *slip (slippage)* yang tidak diinginkan antara harapan dengan realitas kinerja.

Disposisi *implementors* juga berpengaruh pada dukungan atau pengabaian dari masyarakat. Secara eksplisit Mazmanian dan Sabatier menyebutkan bahwa salah satu variabel penting yang mempengaruhi implementasi adalah apa yang disebutnya dengan "*public support.*" Konsep tersebut menjelaskan bahwa klien-lah yang pada akhirnya menjadi muara sebuah kebijakan. Dalam kaitan ini Grindle (1980) mengingatkan bahwa :

*" political leaders may decide to favor bureucratic officials and agencies with public support and access to resources and problem solving mechanisms. Conversely, failure to make such commitment may seriously damage the chances for implementation".*

Untuk mencapai keberhasilan implementasi faktor sekolah, dukungan orang tua murid, komite sekolah dan masyarakat masyarakat, patut mendapat perhatian dari pelaksana kebijakan.

Merujuk pendapat para ahli diatas, sesuai dengan hasil penelitian bahwa pelaksanaan program BOS di tiga sekolah yang diteliti, secara umum sekolah mengajak komite dan orang tua siswa untuk mendukung keberhasilan program BOS.

Sedangkan Thoha (1992) berpendapat bahwa penyebab atau hambatan kesiapan masyarakat dalam menerima perubahan ada tiga macam yakni: 1) hambatan internal, hambatan yang timbul dari masyarakat itu sendiri, atau kultur dan budaya (*Socio-Cultural Constraints*); 2) hambatan eksternal,

birokrasi/pemerintah 3) tingkat kesadaran yang masih rendah (pendidikan rendah atau kurang informasi).

Mengacu kepada pendapat di atas, dikaitkan dengan implementasi program Bantuan Operasioanal Sekolah (BOS) disekolah, adanya suatu sikap atau kesadaran dari sebagian masyarakat (orang tua siswa) yang kurang terhadap pendidikan. Hal ini disebabkan asumsi sebagian orang tua siswa bahwa digulirkannya program BOS, seluruh komponen biaya sekolah ditanggung oleh pemerintah atau dengan kata lain 'gratis'. Sehingga orang tua siswa tidak mau berpartisipasi lagi disekolah. Hal ini berdampak kepada sekolah, kepala sekolah merasa kewalahan dalam mengelola operasional sekolah, hal ini dirasakan terutama untuk sekolah kategori RSBI yang kebutuhannya lebih tinggi dibandingkan dengan sekolah reguler. Seperti yang disampaikan oleh B.T sebagai berikut;

“Saya setuju, Gratis itu di telaah masyarakat antara yang miskin dan kaya sama, justru partisipasi masyarakat sekarang kurang terhadap sekolah, beda dengan dulu, dulu berlomba-lomba mau bantu sekolah.”

Berkaitan dengan sosialisasi tingkat sekolah, Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Aru juga dilakukan oleh Kepala sekolah dan komite kepada seluruh orang tua siswa. Namun kenyataannya konsep dan tujuan kebijakan program BOS oleh aktor/stakeholders (warga sekolah dan masyarakat), terlihat dari adanya kesenjangan antara acuan formal dan persepsi (pemahaman) aktor/stakeholders (pelaku kebijakan) terhadap program BOS. Hal ini ditunjukkan sikap sebagian orang tua siswa yang tidak mau berpartisipasi jika ada kekurangan dana yang tidak tercover dari dana BOS, seperti kegiatan lomba, kebanyakan sekolah mengeluh bahwa dana BOS tidak mencukupi untuk kegiatan

ekstrakurikuler sehingga memerlukan partisipasi orang tua. sikap orang tua yang kurang berpartisipasi tertutupi oleh orang tua siswa yang mendukung kegiatan sekolah melalui subsidi silang sehingga sekolah dapat menjalankan kegiatan belajar mengajar sehari-hari.

Secara umum sikap orang tua sangat mendukung implementasi program BOS sesuai dengan ketentuan yang ada, sikap orang tua siswa yang kurang mendukung kegiatan sekolah hanya sebagian kecil saja, bisa tertutupi melalui subsidi silang orang tua siswa yang sadar akan mutu pendidikan sehingga sekolah tidak mengalami hambatan kegiatan belajar mengajar dengan cara melibatkan komite dan orang tua siswa. Selain itu pihak sekolah terus berupaya menjelaskan kepada orang tua siswa yang beranggapan salah dengan cara menyampaikan informasi mengenai BOS secara berulang dan bertahap melalui rapat maupun pendekatan interpersonal.

#### **d. Struktur Birokrasi**

Menurut Edwards III, hal terpenting yang harus dibahas ketika membicarakan struktur birokrasi dalam pelaksanaan kebijakan publik adalah *Standard Operating Procedures (SOP)* dan *Fragmentation*. Meskipun demikian, sebenarnya terdapat beberapa hal lain yang juga perlu diperhatikan ( akan dijelaskan setelah pembahasan mengenai SOP dan *fragmentation*).

Dengan menggunakan SOP, para pelaksana dapat memanfaatkan waktu yang tersedia. Selain itu, SOP juga menyeragamkan tindakan-tindakan dari para pejabat dalam organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas, yang pada gilirannya dapat menimbulkan fleksibilitas yang besar dan kesamaan yang besar dalam penerapan peraturan-peraturan. Kurangnya sumber-sumber yang diperlukan

untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan dengan semestinya membantu dalam menjelaskan penggunaan SOP yang berulang-ulang. Para pelaksana jarang mempunyai kemampuan untuk menyelidiki dengan seksama dan secara individual setiap keadaan yang mereka hadapi. Sebaliknya, mereka mengandalkan pada prosedur-prosedur biasa yang menyederhanakan pembuatan keputusan dan menyesuaikan tanggung jawab program dengan sumber-sumber yang ada.

Disamping cara-cara yang disesuaikan dengan ukuran-ukuran dasar, pemakaian waktu dan pemborosan dapat menghambat implementasi. Setiap komponen dalam sistem yang harus menjelaskan program-program atau proyek-proyek menempatkan prioritas-prioritas bagi undatan pada program-program tertentu. Sementara pada sisi yang lain, prioritas-prioritas untuk program-program biasa tidak sama besarnya dengan perhatian untuk program-program baru. Biasanya program-program baru mendapat prioritas yang lebih baik. Pemborosan akan terjadi bila cara-cara yang lazim ditujukan untuk satu tujuan dipertahankan selama waktu tertentu dan diterapkan dalam keadaan-keadaan dimana cara-cara tersebut tidak diperlukan sama sekali. Hal ini berarti bahwa suatu cara tertentu yang berhasil untuk implementasi kebijakan belum tentu berhasil untuk implementasi kebijakan yang lain.

SOP terkadang dapat menghalangi implementasi kebijakan-kebijakan baru yang membutuhkan cara-cara kerja baru atau tipe-tipe personil baru untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan. Di samping itu, semakin besar kebijakan membutuhkan perubahan dalam cara-cara yang lazim dari suatu organisasi, semakin besar pula probabilitas SOP menghambat implementasi. Birokrasi-birokrasi di mana SOP tidak sangat melekat, apakah karena badan baru atau

tingkat pergantian personil yang tinggi mungkin lebih tanggap terhadap kebutuhan bagi cara-cara yang lazim untuk implementasi. Sementara itu, waktu yang lama dan perilaku yang ditentukan dengan jelas dalam undang-undang mungkin membantu dalam mengatasi cara-cara lazim birokrasi yang tidak semestinya.

Namun demikian, di samping menghambat implementasi kebijakan SOP juga mempunyai manfaat. Organisasi-organisasi dengan prosedur-prosedur perencanaan yang luwes dan kontrol yang besar atas program-program yang luwes mungkin lebih dapat menyesuaikan tanggung jawab yang baru daripada birokrasi-birokrasi tanpa mempunyai ciri-ciri seperti ini. Intensitas kecenderungan-kecenderungan pelaksana akan mempengaruhi pencapaian kebijakan, seperti diungkapkan oleh Meter dan Horn. Para pelaksana yang mempunyai pilihan-pilihan negatif mungkin secara terbuka akan menimbulkan sikap menentang tujuan-tujuan program. Bila hal ini terjadi, maka persoalan implementasi akan mengundang perdebatan, bawahan mungkin menolak untuk berperan serta dalam program tersebut sama sekali. Selain itu, tingkah laku yang kurang kuat mungkin menyebabkan para pelaksana mengalihkan perhatian dan mengelak secara sembunyi-sembunyi. Dalam keadaan ini, Van Meter dan Van Horn menyarankan agar orang melihat kepada peran pengawasan dan pelaksanaan untuk menjelaskan perbedaan-perbedaan efektifitas implementasi.

Menurut Meter dan Horn, sementara perhatian utama menitik beratkan kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana, perhatian menyangkut konflik kecenderungan juga dapat diarahkan kepada empat komponen lain dari model yang secara langsung mempengaruhi faktor ini, yakni sumber-sumber kebijakan;

komunikasi antar organisai dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan; karakteristik-karakteristik dari badan pelaksana; dan lingkungan ekonomi, sosial dan politik dari organisasi pelaksana. Hal ini berarti bahwa konflik kecendrungan yang mungkin terjadi meliputi semua variabel model implementasi kebijakan. Dinas Pendidikan Kabupaten Kepulauan Aru sebagai pelaksana program dituntut melakukan kerja efektif dengan banyaknya program pemerintah terhadap pendidikan. Kebijakan sekolah gratis di Kabupaten Kepulauan Aru serta merta menambah beban pelaksana program ini. Skala prioritas yang dilakukan Dinas Pendidikan menyelesaikan program kebijakan pusat dan daerah menimbulkan masalah ketidak tepatan waktu penyelesaian pelaksanaan program ini.

Terkait dengan konsep *fragmentation* yang dikemukakan oleh Edwards III, terlihat bahwa pelaksanaan program BOS tidak mengalami *fragmentation*. Dalam pelaksanaan program tersebut tidak terjadi pemecahan kordinasi pelaksanaan kebijakan dan pemecahan pertanggungjawaban. Meskipun praktek dilapangan menunjukan banyak pihak yang terlibat dalam implementasi program BOS, namun puncak koordinasi dan pertanggungjawaban pelaksanaan tetap berada ditangan Dinas Pendidikan Provinsi dan Dinas Pendidikan Kabupaten.

*Fragmentation* tidak menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan program BOS di Kabupaten Kepulauan Aru. Belum pernah terjadi kekacauan koordinasi dan pertanggungjawaban antar pihak yang disebabkan miss komunikasi antar pihak yang terlibat. *Fragmentation* adalah salah satu faktor yang perlu mendapat perhatian dalam birokrasi. Selain menganalisa *fragmentation*, terdapat sifat-sifat dasar/karakteristik birokrat dalam organisasi pelaksana

kebijakan yang perlu dicermati. Salah satu karakteristik birokrat tersebut adalah berkenaan dengan perilakunya.

Sifat struktur birokrasi yang berpengaruh dalam pelaksanaan kebijakan adalah fragmentasi organisasi. Tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar di antara beberapa organisasi, seringkali pula terjadi desentralisasi kekuasaan tersebut dilakukan secara radikal guna mencapai tujuan-tujuan kebijakan.

Fragmentasi mengakibatkan pandangan-pandangan yang sempit dari banyak lembaga birokrasi. Hal ini akan menimbulkan dua konsekuensi pokok yang merugikan bagi implementasi yang berhasil. *Pertama*, tidak ada orang yang akan mengakhiri implementasi kebijakan dengan melaksanakan fungsi-fungsi tertentu karena tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan terpecah-pecah. Di samping itu, karena masing-masing badan mempunyai yuridiksi yang terbatas atas suatu bidang, maka tugas-tugas yang penting mungkin akan terdampar antara retak-retak struktur organisasi. *Kedua*, pandangan-pandangan yang sempit dari badan-badan mungkin juga akan menghambat perubahan. Jika suatu badan mempunyai fleksibilitas yang rendah dalam misi-misinya, maka badan itu akan berusaha mempertahankan esensinya. Horn mengatakan konflik-konflik kecenderungan terjadi karena pejabat-pejabat bawahan (para pelaksana) menolak tujuan-tujuan dari pejabat-pejabat atasan mereka. Tujuan-tujuan dan saran-saran mungkin ditolak dengan beberapa alasan, seperti; melanggar nilai-nilai pribadi para pelaksana atau kesetiaan-kesetiaan ekstra organisai; tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran itu melanggar arti kepentingan diri para pelaksana; atau mengubah sifat-sifat organisasi dan prosedur-prosedurnya yang ingin

dipertahankan oleh para pelaksana. Secara internal fragmentasi di dalam struktur Dinas Pendidikan Provinsi sebagai penyelenggara program dapat diminimalisir, akan tetapi *fragmentasi* dengan *stakeholder* kebijakan terjadi akibat sosialisasi program yang tidak merata ke seluruh sekolah yang sulit terjangkau dan pihak sekolah penerima program kebijakan program BOS ini.

Mengenai keterlibatan pihak yang bertanggung jawab dalam pengawasan dan monitoring atau dengan kata lain *fragmentasi* dalam hal pengawasan. Baik pusat maupun pemerintah daerah melakukan monev program BOS secara internal dan eksternal. Monev internal dilakukan secara berjenjang mulai dari pusat, provinsi dan kota. Monev internal yang dilakukan secara terpadu diharapkan dapat segera diketahui berbagai kendala dan permasalahan yang ditemui dalam penyelenggaraan program dan dicarikan jalan keluarnya. Sementara itu monev eksternal dilakukan oleh lembaga pengawas yang berkompeten diluar pengelola program antara lain; BPK, BPKP, Inspektorat Jenderal serta Inspektorat provinsi dan kabupaten. Monev eksternal dimungkinkan untuk dilakukan oleh lembaga yang berwenang untuk menjamin akuntabilitas penyelenggaraan program.

Penjelasan di atas sesuai dengan keterangan yang diberikan oleh H.D melalui wawancara tanggal 31 Juli 2013.

“menurut saya, keberhasilan dari penyaluran dana BOS di Kabupaten Kepulauan Aru ditentukan oleh Struktur Birokrasi pemerintah yang baik, tidak tumpang tindih dan bertanggungjawab dengan tugas masing-masing. Sebab idealnya struktur birokrasi harus mampu mengembangkan dan memperbaiki bentuk-bentuk formulasi kebijakan yang tepat sasaran dan cepat serta tepat.

Juga berdasarkan hasil temuan peneliti dilapangan, metode pelaksanaan monev internal sangat beragam, antara lain wawancara langsung, mengisi

kuesioner, komunikasi melalui surat/telepon, dan rapat pertemuan di Dinas Pendidikan.

Mengenai pelaksana monev memiliki kompetensi yang memadai, bila dilihat dari waktu monev pada tahun 2011, monev yang dilakukan pusat ke dinas provinsi dan dinas provinsi ke dinas kabupaten rata-rata sebanyak satu kali dalam setahun disesuaikan dengan kondisi alam. Pada saat penyaluran dana BOS dan pasca penyaluran dana BOS. Sementara program monev yang dilakukan dinas kabupaten/kota untuk tahun ini hanya satu kali, dikarenakan dana safeguarding biaya monev untuk dinas pendidikan kabupaten sangat terbatas.

Untuk monev eksternal dilakukan oleh Inspektorat dan LSM, biasanya untuk Inspektorat monev dilakukan setelah penyaluran dana BOS dan saat sekolah melaporkan pertanggung jawabannya ke dinas pendidikan kabupaten, metode yang digunakan oleh Inspektorat biasanya wawancara langsung dengan bendahara yang didampingi oleh kepala sekolah. Untuk Inspektorat biasanya minimal setahun sekali, sementara untuk LSM waktunya tidak tentu bahkan kerap kali mengunjungi sekolah. Baik wartawan resmi maupun tidak resmi.

Berdasarkan hasil temuan dilapangan, struktur birokrasi pada instansi pemerintah tidak mengalami hambatan karena semua di atur oleh pihak Provinsi, pihak kabupaten hanya sebagai perpanjangan tangan antara pihak sekolah dan orang tua, dan komite sekolah.

## **2. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS)**

### **a. Komunikasi**

- 1) Minimnya Sosialisasi Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan No 51 Tahun 2011 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana BOS dan Laporan Keuangan Dana BOS Tahun 2012 yang dilakukan oleh pihak Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru dan pihak sekolah karena keterbatasan dana.
- 2) Proses penyaluran dan pencairan tidak tepat waktu, sehingga sekolah harus mencari pinjaman dahulu untuk membiayai kebutuhan sekolah.
- 3) Pengawasan dari pemerintah dalam bentuk monitoring sangat terbatas.
- 4) Pada aspek komunikasi, terjadi kendala dalam penyampaian informasi mengenai sekolah gratis pada iklan layanan masyarakat, dari segi kejelasan informasi atau iklan yang disampaikan kurang lengkap batasan gratisnya, sehingga menuai pro dan kontra dikalangan masyarakat.

### **b. Sumber Daya**

1. Pada prinsipnya perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan dengan cermat, jelas dan konsisten, namun jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melakukan kebijakan, maka implementasi cenderung tidak berjalan.
2. Sumber daya manusia terdiri SDM dari pemerintah dan pihak sekolah. Staf yang terlibat dalam program BOS di pemerintahan, dari segi kuantitas sangatlah minim. Secara kualitas dan profesionalisme staf pemerintah yang terlibat dalam pelaksanaan program BOS cukup baik.
3. Sementara untuk staf yang terlibat dalam pelaksanaan program BOS ditingkat sekolah dari segi kualitas dan kuantitas masih minim.

## **BAB V**

### **SIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. SIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian tentang Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru, maka peneliti menyimpulkan :

1. Implementasi Kebijakan Penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah belum dilaksanakan sesuai dengan aturan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan penyalurannya langsung dikirim melalui rekening sekolah tetapi aturan-aturan tersebut masih dapat disalah gunakan untuk kepentingan perorangan.
2. Kesuksesan implementasi kebijakan penyaluran Dana Bantuan Operasional Sekolah dipengaruhi oleh faktor-faktor komunikasi yang terjadi dengan baik diantara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat, Sumberdaya aparatur pemerintah daerah, disposisi/perilaku para aparatur, struktur birokrasi yang baik dalam pemerintah daerah.

#### **B. SARAN**

1. Mengurangi prosedur penyaluran dana BOS sehingga dapat mencegah keterlambatan dalam penyaluran dana BOS.
2. Memberikan pelatihan dan pendampingan bagi bendahara BOS untuk membuat laporan pertanggung jawaban agar tidak menemui kendala.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Abdullah, M.Sy. (1988), *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi (Action Research and Case Studies)*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Anderson, James. E. (2003), *Public Policy Making, Fifth Edition*. USA: Houghton Mifflin Company.
- Budi, Winarno, (2002), *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Yogyakarta : Penerbit Media Pressindo.
- Dye, Thomas R. (1978), *Understanding Public Policy*. Printice Hall. Englewood Cliffs. N.J
- Dunn, William.(1981), *Public Policy Analysis, An Introduction* : United States of America Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc.
- ....., (1992), *Analisis Kebijakan Publik*. Terjemahan Muhajir Darwis. Yogyakarta : Penerbit PT. Hanindita.
- Dwijowojoto, (2003), *Kebijakan Publik : Formulasi, Implementasi, Evaluasi*, Jakarta : PT. Elek Media Komputindo.
- Edwards III, George C. (1980), *Implementing Public Policy*. Washington D.C : Congressional Quarterly Inc.
- Fattah Nanang, (1988), *Studi Tentang Pembiayaan Pendidikan Sekolah Dasar*, Bandung : Penerbit PT. Remaja Rosda Karya.
- ..... (2006), *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan*, Bandung : Penerbit PT. Remaja Rosda Karya.
- Grindle, Merilee .S (ed). (1980), *Politics and Policy Implementation and Public Policy in the third World*. New Jersey : Princenton University Press.
- Hoogwood, Brian W & Lewis A. Gunn. (1984), *Policy Analysis for the Real World*. London: Oxford University Press.
- Howlett, M & M. Ramesh. (2003), *Studying Public Policy : Policy Cycles and Policy Subsystem Second Edition*. New York : Oxford University Press.
- Jones, Charles O. (1996), *An Introduction To The Study of Public Policy*, Claifornia. Wadsworth. Inc.
- Jones, Thomas H, (1985), *School Finance Technique and Social Polcy*, London : Collier Macmilan Publishers.

- Letser, James P & Joseph Stewart, Jr, (2000), *Public Policy* : Wadsworth, Belmont : *An Evolutionary Approach*.
- Mazmanian, Daniel A & Paul Sabatier. (1983), *Implementation and Public Policy*. Illionis Foresman and Company Gleinview.
- Miles, .M.B., & Huberman, A.M. (1992), *Analisa Data Kualitatif*. (Penerjemah : Rohidi, R. T.). Jakarta : UI-Press.
- Moleong, & Lexy J, (2002), *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : Penerbit Remaja Rosdakarya.
- Mustopadidjaja, AR.(1988), *Perkembangan dan Penerapan Studi Kebijakan dilihat dalam Kaitan Disiplin dan Sistem Administrasi dan Manajemen*. Jakarta : Lembaga Administrasi Negara.
- Neuman, W.Laurence. (1997), *Social Research Methods, Qualitative and Quantitative Approaches*. Third Edition. Allyn and Bacon.
- Patton, Micheal Quinn. (2001), *Qualitative Research and Evaluation Methods*. Third Edition. USA : Sage Publications, Inc.
- Presman, J & Wildavsky. A. (1979), *Implementation*. Berkeley. University of California Press.
- Sugiyono, (2007), *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung : Alfabeta.
- Tachjan. (2006), *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung : APII Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Thoha, Miftah. (1986), *Dimensi-Dimensi Prisma Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Wahab, & Solichin Abdul, (1991), *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara
- Van Meter, Donalds & Carl E Van Horn, (1975), *“The policy Implementation Process: A Concetual Framework”* Administration Society. Vol. 6 No. 4 February 1975.

**Dokumen-Dokumen:**

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, Penerbit CV Ekajaya, Jakarta.

Depdiknas, (2004), Pengembangan Manajemen Sekolah. Jakarta : Penerbit Depdiknas

Depdagri, (2006), Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Depdiknas, (2005), Permendiknas Nomor 19 Tahun 2005, Standar Nasional Pendidikan.

Depdikbud, (2011), Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 51 Tahun 2011 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana BOS dan Laporan Keuangan BOS Tahun Anggaran 2012, PT Siap Technovation Unggul.

Permenkeu, (2011), Peraturan Menteri Keuangan Nomor 210/PMK.07/2011 Tentang Pedoman Umum dan Alokasi Bantuan Operasional Sekolah Tahun Anggaran 2011.

Permendagri, (2011), Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Bantuan Operasional Sekolah.

Depdikbud, (2012), peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 76 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana BOS Tahun Anggaran 2013.

Permendagri, (2011) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Bantuan Operasional Sekolah.

Depdikbud, (2012) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 76 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dana BOS Tahun Anggaran 2013.

## **PEDOMAN OBSERVASI**

Peneliti sebelum melakukan observasi, agar mendapat data atau informasi dilapangan yang akurat, maka perlu dibuat pedoman umum untuk hal-hal penting yang akan diobservasi. Meskipun data pelaksanaan observasi tetap akan dikembangkan dilokasi penelitian sesuai dengan kebutuhan tujuan penelitian.

Adapun pedoman observasi sebagai berikut :

1. Melakukan observasi terhadap gedung kantor;
2. Melakukan observasi terhadap sarana dan prasarana;
3. Melakukan observasi terhadap struktur organisasi;
4. Melakukan observasi terhadap Visi Misi, Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru;
5. Melakukan observasi terhadap Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru tentang Penyaluran Dana BOS;
6. Melakukan observasi terhadap Ketua Tim Manajemen BOS;
7. Melakukan observasi terhadap Mekanisme Penggunaan Dana BOS;
8. Melakukan observasi terhadap Larangan Penggunaan Dana BOS;
9. Melakukan observasi terhadap hal-hal yang harus diperhatikan dalam penggunaan Dana BOS;
10. Melakukan observasi terhadap Sasaran Program BOS;
11. Melakukan observasi terhadap Hakikat pembiayaan pendidikan;
12. Melakukan observasi terhadap Kepala Sekolah Negeri dan Swasta ;
13. Melakukan observasi terhadap Komite Sekolah;
14. Melakukan observasi terhadap Wali Murid;

## PEDOMAN WAWANCARA

Wawancara dilakukan secara meluas dan mendalam, yakni setiap pertanyaan dapat dikembangkan agar diperoleh informasi yang akurat. Adapun pertanyaan yang selanjutnya disebut pedoman wawancara adalah sebagai berikut :

### A. Kepala Dinas Pendidikan

- 1 Kebijakan yang dijadikan dasar penyaluran Dana BOS adalah?
- 2 Kebijakan yang dimaksud apakah Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri atau lainnya?
- 3 Apakah kebijakan tersebut selalu digunakan untuk setiap penyaluran Dana BOS?
- 4 Apakah pada setiap penyaluran Dana BOS kebijakan tersebut berubah sesuai dengan proses penyaluran Dana BOS?

### B. Kepala Sekolah

- 1 Apakah RAPBS dapat dilaksanakan dengan baik terutama sesudah diterimanya dana BOS ?
- 2 Apakah Sekolah menarik sumbangan lain di luar SPP bila ada kegiatan insidental terutama setelah diterimanya dana BOS ?
- 3 Bagaimana gambaran SPP siswa 3 tahun sebelum dan sesudah menerima program BOS ?
- 4 Apakah wali murid sering memberi pertimbangan/masukan guna kemajuan sekolah, terutama setelah diterimanya dana BOS ?
- 5 Jika ya, bentuk pertimbangan/masukan/rekomendasi apa yang pernah diberikan oleh wali murid kepada sekolah terutama setelah diterimanya dana BOS ?
- 6 Dalam setiap kegiatan yang melibatkan wali murid apakah mereka selalu hadir dalam kegiatan tersebut ? Berapa persen kira-kira yang hadir dalam kegiatan tersebut ?
- 7 Berapa persen wali murid yang menyumbang berupa barang kepada sekolah, terutama setelah diterimanya dana BOS ?
- 8 Bentuk sumbangan barang apa yang pernah diberikan oleh wali murid kepada sekolah, berupa apa, dan berapa jumlahnya, terutama setelah diterimanya dana BOS ?
- 9 Berapa persen wali murid yang menyumbang berupa uang kepada sekolah, terutama setelah diterimanya dana BOS ?
- 10 Dalam pembuatan dan perumusan program kerja dan RAPBS, apakah pihak sekolah mengajak serta anggota komite sekolah terutama setelah diterimanya dana BOS ?
- 11 Apakah menurut Bapak, wali murid sudah sangat mendukung semua program dan kebijakan yang ditetapkan sekolah ?

### C. Wali Murid

- 1 Setelah diberikan dana BOS, apakah bapak pernah memberi sumbangan kepada sekolah ?
- 2 Jika ya, berupa apa sumbangan itu dan berapa besarnya ?
- 3 Apakah anda pernah memberikan dukungan moral kepada sekolah ?
- 4 Sebutkan bentuk dukungan moral yang telah anda berikan kepada sekolah. Terutama setelah diterimanya dan BOS ?
- 5 Walaupun sudah ada program BOS, apakah masih ada tarikan diluar biaya SPP untuk membiayai operasional sekolah ?
- 6 Apakah anda pernah memberikan saran-saran kepada sekolah ?
- 7 Jika ya, tolong tuliskan saran-saran yang pernah anda berikan tersebut ?
- 8 Apakah bapak tahu program kerja sekolah dan RAPBS ?
- 9 Bagaimana pendapat anda tentang program kerja sekolah, terutama setelah diterima program BOS di lembaga ini ?

### D. Komite Sekolah

- 1 Selama anda menjadi pengurus komite sekolah, apakah anda pernah memberi masukan kepada kepala sekolah terutama 3 tahun sesudah diterimanya dan BOS ?
- 2 Apakah anda selalu hadir dalam rapat dan perumusan program kerja sekolah atau pembuatan RAPBS ?
- 3 Menurut anda, apakah sekolah melaksanakan RAPBS dengan baik, terutama sesudah diterimanya dana BOS ?
- 4 Menurut anda apakah masih perlu tarikan/tambahan biaya dari wali murid setelah diterimanya dana BOS ?
- 5 Apakah anda pernah memberikan saran-saran kepada sekolah ?
- 6 Jika ya, tolong tuliskan saran-saran yang pernah anda berikan tersebut ?
- 7 Apakah anda pernah memberi dukungan moral kepada sekolah ?
- 8 Jika ya, tuliskan bentuk dukungan moral tersebut ?
- 9 Apakah komite sekolah mempunyai program kerja komite ?
- 10 Jika ya, tolong tuliskan secara singkat program kerja komite sekolah itu ?

### E. Ketua Tim Manajemen BOS

- 1 Kebijakan yang dijadikan dasar penyaluran Dana BOS adalah?
- 2 Kebijakan yang dimaksud apakah Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri atau lainnya?
- 3 Apakah kebijakan tersebut selalu digunakan untuk setiap penyaluran Dana BOS?
- 4 Apakah pada setiap penyaluran Dana BOS kebijakan tersebut berubah sesuai dengan proses penyaluran Dana BOS?

## HASIL WAWANCARA

Adapun hasil wawancara ini diperoleh dari narasumber yang menjadi subjek dalam penyaluran Dana BOS di Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Kepulauan Aru mulai dari Pemerintah Daerah, Instansi Vertikal terkait, Kepala Sekolah dan Wali Murid, selanjutnya akan disebut dengan insial nama. Hasil wawancara ini adalah sebagai berikut :

### A. Pemerintah Daerah

#### 1. Kepala Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga

Subyek	Deskripsi
NG	<b>Kebijakan yang dijadikan dasar penyaluran Dana BOS adalah?</b>
JG	Proses komunikasi yang berdampak positif pada penyaluran dana BOS adalah Sosialisasi akan adanya penyaluran dan BOS.
NG	<b>Kebijakan yang dimaksud apakah Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri atau lainnya?</b>
JG	Kewajiban Pemerintah memberikan dana BOS atau pendidikan gratis mengacu pada UU Sisdiknas pasal 46 ayat 1, Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat.
NG	<b>Apakah kebijakan tersebut selalu digunakan untuk setiap penyaluran Dana BOS?</b>
JG	Penyaluran dana BOS harus transparan, menjalin kemitraan dengan wali murid dan komite sekolah.
NG	<b>Apakah pada setiap penyaluran Dana BOS kebijakan tersebut berubah sesuai dengan proses penyaluran Dana BOS?</b>
JG	Tidak karena mengacu pada Juknis BOS

### B. Kepala Sekolah

Subyek	Deskripsi
NG - 1	<b>Apakah RAPBS dapat dilaksanakan dengan baik terutama sesudah diterimanya dana BOS ?</b>
PI	Ya
JL	Ya, dapat dilaksanakan dengan baik
MK	Ya
JD	Ya
DS	Ya, dilaksanakan dengan baik
FJ	Ya
NG - 2	<b>Apakah Sekolah menarik sumbangan lain di luar SPP bila ada kegiatan insidental terutama setelah diterimanya dana BOS ?</b>
PI	Tidak

JL	Ya, bantuan orang tua murid yaitu sumbangan uang pembangunan
MK	Tidak
JD	Tida ada
DS	Tidak ada sumbangan lain
FJ	Ya
<b>NG - 3</b>	<b>Bagaimana gambaran SPP siswa 3 tahun sebelum dan sesudah menerima program BOS ?</b>
PI	
JL	Pembangunan Iuran Komite Rp. 25.000/bulan
MK	Pembayarannya dilaksanakan dengan baik tanpa ada keluhan dan wali murid
JD	Sekolah tidak memungut dana pembayaran SPP dari siswa
DS	Sebelum menerima program BOS siswa menderita, setelah menerima siswa senang
FJ	Siswa membayar sesuai latar belakang ekonomi orang tua
<b>NG - 4</b>	<b>Apakah wali murid sering memberi pertimbangan/masukan guna kemajuan sekolah, terutama setelah diterimanya dana BOS ?</b>
PI	Tidak pernah
JL	Ya
MK	Tidak
JD	Ya
DS	Sebelum menerima BOS selalu beri masukan/pertimbangan orang tua, setelah terima tidak ada masukan
FJ	Ya
<b>NG - 5</b>	<b>Jika ya, bentuk pertimbangan/masukan/rekomendasi apa yang pernah diberikan oleh wali murid kepada sekolah terutama setelah diterimanya dana BOS ?</b>
PI	
JL	Agar penggunaan dana BOS dengan baik
MK	
JD	
DS	Setelah terima dana BOS tidak ada beban orang tua lagi, sehingga tidak ada komentar
FJ	Dibuatnya Iuran Komite untuk membantu sekolah mengatasi kekurangan dana
<b>NG - 6</b>	<b>Dalam setiap kegiatan yang melibatkan wali murid apakah mereka selalu hadir dalam kegiatan tersebut ? Berapa persen kira-kira yang hadir dalam kegiatan tersebut ?</b>
PI	Kurang menghadiri kegiatan yang dilakukan disekolah kira-kira 10%
JL	Ya, sekitar 80%
MK	Ya, hadir 90%
JD	Hadir 80%
DS	Dalam setiap kegiatan wali murid selalu hadir 95%
FJ	Ya, 95%

<b>NG - 7</b>	<b>Berapa persen wali murid yang menyumbang berupa barang kepada sekolah, terutama setelah diterimanya dana BOS ?</b>
PI	Belum pernah menyumbang sesuatu apapun
JL	Tidak pernah
MK	Tidak
JD	Tidak ada
DS	50%
FJ	0%
<b>NG - 8</b>	<b>Bentuk sumbangan barang apa yang pernah diberikan oleh wali murid kepada sekolah, berupa apa, dan berapa jumlahnya, terutama setelah diterimanya dana BOS ?</b>
PI	Tidak ada
JL	Tidak ada
MK	Tidak ada
JD	Tidak ada
DS	Apabila sekolah membuat kegiatan tetap wali murid menyumbangkan berupa uang atau barang
FJ	Tidak ada
<b>NG - 9</b>	<b>Berapa persen wali murid yang menyumbang berupa uang kepada sekolah, terutama setelah diterimanya dana BOS ?</b>
PI	Tidak ada
JL	Sumbangan uang pembangunan dari orang tua wali sekitar 58%
MK	Tidak
JD	Tidak ada
DS	50% - 60%
FJ	0,1%
<b>NG - 10</b>	<b>Dalam pembuatan dan perumusan program kerja dan RAPBS, apakah pihak sekolah mengajak serta anggota komite sekolah terutama setelah diterimanya dana BOS ?</b>
PI	Ya
JL	Pembuatan RAPBS melibatkan Guru, Komite, dan orang tua wali
MK	Ya
JD	
DS	Setiap pembuatan dan perumusan tetap bersama komite
FJ	Ya
<b>NG - 11</b>	<b>Apakah menurut Bapak, wali murid sudah sangat mendukung semua program dan kebijakan yang ditetapkan sekolah ?</b>
PI	Ya
JL	Ya
MK	Ya
JD	Belum maksimal
DS	Wali murid sangat mendukung
FJ	Ya

## C. Wali Murid

Subyek	Deskripsi
<b>NG - 1</b>	Setelah diberikan dana BOS, apakah bapak pernah memberi sumbangan kepada sekolah ?
<b>SO</b>	Tidak pernah
<b>TT</b>	Ya
<b>NN</b>	Tidak
<b>JL</b>	Tidak
<b>IR</b>	Tidak
<b>NG - 2</b>	Jika ya, berupa apa sumbangan itu dan berapa besarnya ?
<b>SO</b>	
<b>TT</b>	Iuran Komite Rp. 25.000,-/bulan dan sumbangan uang pembangunan
<b>NN</b>	Tidak
<b>JL</b>	Tidak
<b>IR</b>	Tidak
<b>NG - 3</b>	Apakah anda pernah memberikan dukungan moral kepada sekolah ?
<b>SO</b>	Tidak
<b>TT</b>	Tidak
<b>NN</b>	Tidak
<b>IR</b>	Memberi semangat dan bantuan
<b>NG - 4</b>	Sebutkan bentuk dukungan moral yang telah anda berikan kepada sekolah. Terutama setelah diterimanya dan BOS ?
<b>SO</b>	
<b>TT</b>	Tidak
<b>NN</b>	Tidak
<b>JL</b>	Tidak
<b>IR</b>	Memberikan himbauan dan dorongan
<b>NG - 5</b>	Walaupun sudah ada program BOS, apakah masih ada tarikan diluar biaya SPP untuk membiayai operasional sekolah ?
<b>SO</b>	Tidak
<b>TT</b>	Tidak ada sumbangan lain hanya bantuan orang tua untuk pembangunan gedung lantai dua
<b>NN</b>	Tidak
<b>JL</b>	Tidak ada
<b>IR</b>	Tidak ada
<b>NG - 6</b>	Apakah anda pernah memberikan saran-saran kepada sekolah ?
<b>SO</b>	Tidak
<b>TT</b>	Ya
<b>NN</b>	Tidak
<b>JL</b>	Ya
<b>IR</b>	Pernah
Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka	

<b>NG - 7</b>	Jika ya, tolong tuliskan saran-saran yang pernah anda berikan tersebut ?
<b>SO</b>	
<b>TT</b>	Ya, agar mutu pendidikan lebih ditingkatkan
<b>NN</b>	Tidak
<b>JL</b>	Memperhatikan siswa selama proses belajar mengajar berlangsung
<b>IR</b>	Memberi arahan kepada wali murid tentang pendidikan
<b>NG - 8</b>	Apakah bapak tahu program kerja sekolah dan RAPBS ?
<b>SO</b>	Tidak tahu
<b>TT</b>	Ya
<b>NN</b>	Tidak
<b>JL</b>	Tidak
<b>IR</b>	Tahu
<b>NG - 9</b>	Bagaimana pendapat anda tentang program kerja sekolah, terutama setelah diterima program BOS di lembaga ini ?
<b>SO</b>	Segala program berjalan dengan baik
<b>TT</b>	Program sekolah berjalan dengan baik, juga penggunaan dana BOS
<b>NN</b>	Program yang dilaksanakan sangat terarah dan jelas
<b>JL</b>	Sangat membantu kami sebagai orang tua dalam pengeluaran biaya sekolah (sekolah gratis)
<b>IR</b>	Program BOS di sekolah ini berjalan sesuai dengan petunjuk

#### D. Komite Sekolah

<b>Subyek</b>	<b>Deskripsi</b>
<b>NG - 1</b>	Selama anda menjadi pengurus komite sekolah, apakah anda pernah memberi masukan kepada kepala sekolah terutama 3 tahun sesudah diterimanya dana BOS ?
<b>BT</b>	Tidak pernah
<b>NN</b>	Ya
<b>YT</b>	Pernah
<b>YK</b>	Ya
<b>NG - 2</b>	Apakah anda selalu hadir dalam rapat dan perumusan program kerja sekolah atau pembuatan RAPBS ?
<b>BT</b>	Tidak
<b>NN</b>	
<b>YT</b>	Ya
<b>YK</b>	Selama pertemuan, perumusan Komite selalu hadir
<b>NG - 3</b>	Menurut anda, apakah sekolah melaksanakan RAPBS dengan baik, terutama sesudah diterimanya dana BOS ?
<b>BT</b>	Ya
<b>NN</b>	Ya baik
<b>YT</b>	Ya
<b>YK</b>	Ya

<b>NG - 4</b>	Menurut anda apakah masih perlu tarikan/tambahan biaya dari wali murid setelah diterimanya dana BOS ?
<b>BT</b>	Tidak perlu
<b>NN</b>	Tidak
<b>YT</b>	Tidak perlu
<b>YK</b>	Harus ada tambahan biaya dari wali murid
<b>NG - 5</b>	Apakah anda pernah memberikan saran-saran kepada sekolah ?
<b>BT</b>	Tidak
<b>NN</b>	Ya
<b>YT</b>	Sering
<b>YK</b>	Selalu memberikan saran-saran
<b>NG - 6</b>	Jika ya, tolong tuliskan saran-saran yang pernah anda berikan tersebut ?
<b>BT</b>	
<b>NN</b>	Diajarkan agar sekolah memberi sanksi atau hukuman yang setimpal bagi siswa yang melanggar tata tertib sekolah
<b>YT</b>	-
<b>YK</b>	Pendidikan ini paling penting, sehingga tidak boleh bersungut-sungut
<b>NG - 7</b>	Apakah anda pernah memberi dukungan moral kepada sekolah ?
<b>BT</b>	Tidak
<b>NN</b>	Ya
<b>YT</b>	Pernah
<b>YK</b>	Kadang-kadang
<b>NG - 8</b>	Jika ya, tuliskan bentuk dukungan moral tersebut ?
<b>BT</b>	
<b>NN</b>	Memberi motivasi dan dorongan agar siswa disiplin
<b>YT</b>	-
<b>YK</b>	-
<b>NG - 9</b>	Apakah komite sekolah mempunyai program kerja komite ?
<b>BT</b>	Tidak ada
<b>NN</b>	Tidak
<b>YT</b>	Tidak ada
<b>YK</b>	Ada
<b>NG - 10</b>	Jika ya, tolong tuliskan secara singkat program kerja komite sekolah itu ?
<b>BT</b>	
<b>NN</b>	
<b>YT</b>	
<b>YK</b>	

**E. Ketua Tim Manajemen BOS**

1	Kebijakan yang dijadikan dasar penyaluran BOS adalah?
HD	BOS merupakan program pemerintah pusat yang di peruntukan atau berfungsi meningkatkan Angka Partisipasi Kasar (APK) dan Angka Partisipasi Murni (APM) dan Wajar 9 Tahun.
2	Kebijakan yang dimaksud apakah Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri atau lainnya?
HD	Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 51 Tahun 2011 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan dan Laporan Keuangan BOS Tahun Anggaran 2012. Peraturan inilah yang menjadi acuan bagi Tim Manajemen BOS dalam bekerja.
3	Apakah kebijakan tersebut selalu digunakan untuk setiap penyaluran BOS?
HD	Ya
4	Apakah pada setiap penyaluran Dana BOS kebijakan tersebut berubah sesuai dengan proses penyaluran BOS?
HD	Tidak, berubah apabila Petunjuk Teknis berubah

UNIVERSITAS TERBUKA

**PEDOMAN WAWANCARA  
UNTUK KEPALA SEKOLAH**

**Peneliti** : NURTJE IRINE DJOYS GUYEN  
**Sumber Data/Informan** : BPK. JOHANS. D. DATOKLODY. NIP. 19570610 198103 1018  
**Lokasi** : SMP KRISTEN  
**Tanggal** :

1. Apakah RAPBS dapat dilaksanakan dengan baik terutama sesudah diterimanya dana BOS?

YA.....  
 .....

2. Apakah sekolah menarik sumbangan lain di luar SPP bila ada kegiatan insidental terutama setelah diterimanya dana BOS?

TIDAK ADA.....  
 .....

3. Bagaimana gambaran pembayaran SPP siswa 3 tahun sebelum dan sesudah menerima program BOS?

SEKOLAH TIDAK MENUNGGUT JANA PEMBAYARAN SPP  
 DARI SISWA.....  
 .....

4. Apakah wali murid sering memberi pertimbangan/masukan guna kemajuan sekolah, terutama setelah diterimanya dana BOS?

YA.....  
 .....

5. Jika Ya. Bentuk pertimbangan/masukan/rekomendasi apa yang pernah diberikan oleh wali murid kepada sekolah terutama setelah diterimanya dana BOS?

.....  
 .....

6. Dalam setiap kegiatan yang melibatkan wali murid apakah mereka selalu hadir di kegiatan tersebut? Berapa persen kira-kira yang hadir dalam kegiatan tersebut?

*HADIR 80%*  
 .....  
 .....

7. Berapa persen wali murid yang menyumbang berupa barang kepada sekolah, terutama setelah diterimanya dana BOS?

*TIDAK ADA*  
 .....  
 .....

8. Bentuk sumbangan barang apa yang pernah diberikan oleh wali murid kepada sekolah, berupa apa, dan berapa jumlahnya, terutama setelah diterimanya dana BOS?

*TIDAK ADA*  
 .....  
 .....

9. Berapa persen wali murid yang menyumbang berupa uang kepada sekolah, terutama setelah diterimanya dana BOS?

*TIDAK ADA*  
 .....  
 .....

**10. Dalam pembuatan dan perumusan program kerja dan RAPBS apakah pihak sekolah mengajak serta anggota komite sekolah terutama setelah diterimanya dana BOS?**

.....  
.....

**11. Apakah menurut Bapak, wali murid sudah sangat mendukung semua program dan kebijakan yang ditetapkan sekolah?**

*Belum maksimal*  
.....  
.....

UNIVERSITAS TERBUKA

**PEDOMAN UNTUK WAWANCARA  
UNTUK KOMITE SEKOLAH**

**Peneliti** : NURTJE IRINE DJOYS GUYEN  
**Sumber Data/Informan** : YAKOBA TITO. NIP. 197710282006042021  
**Lokasi** : SMP. KUSTEN  
**Tanggal** :

1. Selama Bapak menjadi Pengurus Komite Sekolah, apakah Bapak pernah memberi masukan kepada sekolah terutama 3 tahun sesudah diterimanya dan BOS?

.....  
 .....  
 YA

2. Apakah Bapak selalu hadir dalam rapat dan perumusan program kerja sekolah atau pembuatan RAPBS?

.....  
 .....  
 YA

3. Menurut Bapak, apakah sekolah melaksanakan RAPBS dengan baik, terutama sesudah diterimanya dana BOS?

.....  
 .....  
 YA

4. Menurut Bapak apakah masih perlu tarikan/tambahan biaya dari wali murid setelah diterimanya dana BOS?

.....  
 .....  
 Tidak Perlu

5. Apakah Bapak pernah memberikan saran-saran kepada sekolah?

.....  
 .....  
 Sering

6. Jika Ya. Tolong tulislah saran-saran yang pernah Bapak berikan tersebut (Jika Tidak, kosongkan isian ini).

.....  
.....

7. Apakah Bapak pernah memberi dukungan moral kepada sekolah ini?

*PERNAH*

.....  
.....

8. Jika Ya. Tulis bentuk dukungan moral tersebut (Jika Tidak, kosongkan isian ini).

.....  
.....

9. Apakah Komite sekolah mempunyai program kerja komite?

*TIDAK ADA*

.....  
.....

10. Jika Ya. Tolong tuliskan secara singkat program kerja komite sekolah itu.

.....  
.....

UNIVERSITAS TERBUKA

**PEDOMAN WAWANCARA  
UNTUK WALI MURID**

**Peneliti** : NURTJE IRINE DJOYS GUYEN  
**Sumber Data/Informan** : BPK. TH. TALAGEMBUN  
**Lokasi** : SMP JOSUDARSO DOBO  
**Tanggal** :

1. Setelah diberikan dana BOS. Apakah Bapak pernah memberi sumbangan kepada sekolah?

Ya

2. Jika Ya. Berapa apakah sumbangan itu dan berapa besarnya (Jika Tidak. Kosongkan isian ini).

Juran Komite Rp 25.000/bulan dan sumbangan uang pembangunan

3. Apakah Bapak pernah memberikan dukungan moral kepada sekolah ini?

—

4. Sebutkan bentuk dukungan moral yang telah Bapak berikan kepada sekolah ini. Terutama setelah diterimanya dana BOS. (Jika Tidak, kosongkan isian ini).

—

5. Walaupun sudah ada program BOS, apakah masih ada tarikan diluar biaya SPP untuk membiayai operasional sekolah?

Tidak ada sumbangan lain hanya bantuan orang tua untuk pembangunan gedung lantai 2

6. Apakah Bapak pernah memberi saran-saran kepada sekolah?

ya

7. Jika Ya. Tolong tulislah saran-saran yang pernah Bapak berikan tersebut  
(Jika Tidak, kosongkan isian ini).

ya, agar mutu pendidikan lebih ditingkatkan

8. Apakah Bapak tahu tentang program kerja sekolah dan RAPBS?

ya

9. Bagaimana pendapat Bapak tentang program kerja sekolah, terutama  
setelah diterima program BOS di lembaga ini?

program sekolah berjalan dengan baik.  
juga penggunaan dana BOS-

UNIVERSITAS TERBUKA