

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

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

Namun, pada kenyataannya pendidikan di Indonesia masih belum menjadi prioritas dalam pembangunan. Menurut pengamat pendidikan

tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Konsekuensi dari amanat undang-undang tersebut maka pemerintah wajib memberikan layanan pendidikan bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar (SD/MI dan SMP/MTS serta satuan pendidikan yang sederajat).

Salah satu indikator penuntasan program Wajib Belajar 9 Tahun diukur dengan Angka Partisipasi Kasar (APK). Pada tahun 2010 AKP tingkat SMP sebesar 85,22%. Target penuntasan Wajib Belajar 9 Tahun harus dicapai pada tahun 2011 dengan APK minimum 95%. Dengan demikian pada saat ini masih ada sekitar 1,5 juta anak usia 13-15 tahun yang belum mendapatkan layanan pendidikan dasar. Selain masalah pencapaian target APK permasalahan lain yang dihadapi adalah masih rendahnya mutu pendidikan, fasilitas, manajemen, proses pembelajaran dan prestasi siswa. Dengan adanya pengurangan subsidi bahan bakar minyak, amanat Undang-Undang dan upaya percepatan penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun yang bermutu. Pemerintah melanjutkan pemberian Bantuan Operasional Sekolah (BOS) bagi SD/MI/SDLB/SMP/MTS/SMPLB negeri/swasta dan Pesantren Salafiyah serta sekolah keagamaan non Islam serta SD dan SMP yang menyelenggarakan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun.

Program BOS lahir sebagai efek positif dari peningkatan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) pada awal tahun 2005, kebijakan yang konon berat tetapi harus diambil tersebut yang memang disertai pemberian

bermutu.” Dan pada pasal 11 ayat (1) dikatakan bahwa: “ Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa deskriminasi.” Dengan dasar inilah, program BOS diluncurkan. Program BOS ini langsung dikirim ke rekening sekolah, tanpa melalui pihak mana pun. Bukan hanya sekedar slogan, tapi menurut praktiknya dilaksanakan dengan teknis yang sama persis. Daftar penyimpangan yang ada dalam pelaksanaan program BOS, ditelaah secara bertingkat oleh Depdiknas.³

Pengelembungan jumlah siswa. Kalimat ini jadi sangat populer sebagai tema paling hangat atas berbagai masalah penyimpangan dana BOS. Pada kenyataan, ada beberapa temuan yang diperoleh pihak Depdiknas atas kasus ini. Secara implisit, tanpa menyebut nama dan identitas sekolahnya, Hamid memaparkan bahwa memang ada beberapa sekolah yang dengan sengaja melakukan pengelembungan jumlah siswa, dengan alasan yang sangat sederhana: salah ketik! Permasalahan data siswa yang kurang akurat ini seharusnya tidak terjadi karena akan mencoreng lembaga pendidikan itu sendiri.⁴ Menanggapi penyimpangan yang terjadi, pihak Depdiknas memaparkan bahwa: Untuk permasalahan penyimpangan, harus mengetahui penyimpangan terjadi di level mana. Jika terjadi di di level daerah, maka sudah ada yang berhak untuk mengetahui masalah itu di tingkat kabupaten dan provinsi,

³Kementerian Pendidikan Nasional, *Petunjuk teknis penggunaan dana bantuan Operasional*

Depdiknas adalah pembuat tataran kebijakan dan program. Karenanya, pengawasan depdiknas adalah pengawasan nasional, pengawasan nasional, pengawasan program, dan pengawasan kebijakan. Tapi pengawasan implementasi itu sudah menjadi tanggung jawab staf pengawas, yaitu BPK, BPKP, BPKP, dan Bawasda.

Program BOS kiranya dapat sangat terasa membantu proses pendidikan apabila dalam implementasinya betul-betul sesuai aturan. Akan sangat disayangkan apabila di kabupaten Kudus terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan program BOS, meskipun belum didapati kabar tidak sedap mengenai hal ini, tapi patut diketahui kondisi sesungguhnya mengenai implementasi program BOS di kabupaten Kudus. Apakah ada keterlambatan penyaluran dana, kesalahan data, dan hal-hal buruk lain yang dapat menjadikan pelaksanaan program BOS tidak seperti yang diinginkan. Serta adanya Peraturan Menteri Keuangan tentang dana Bantuan Operasional Sekolah dapat memperlancar turunnya dana BOS ke sekolah sekolah, supaya dapat dipergunakan sesuai fungsinya dan tidak disalah gunakan, adapun peraturan menteri tersebut yaitu Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor:246/PMK.07/2012 tentang pedoman umum dan alokasi bantuan operasional sekolah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka penulis bermaksud mengadakan penelitian lebih lanjut tentang implementasi program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Dinas

Tabel 1.1
Daftar sekolah yang menerima dana BOS di Kabupaten
Kudus Tahun 2011

NO	NAMA SEKOLAH	TELPON	KECAMATAN
1.	SMP 1 KALIWUNGU	0291 438068	KALIWUNGU
2.	SMP 1 KUDUS	0291 437929	KOTA KUDUS
3.	SMP 2 KUDUS	0291 438031	KOTA KUDUS
4.	SMP 3 KUDUS	0291 438156	KOTA KUDUS
5.	SMP 4 KUDUS	0291 435470	KOTA KUDUS
6.	SMP 5 KUDUS	0291 432132	KOTA KUDUS
7.	SMP KELUARGA	0291 437502	KOTA KUDUS
8.	SMP MASEHI	0291 439309	KOTA KUDUS
9.	SMP MUH. 1 KUDUS	0291 437967	KOTA KUDUS
10.	SMP BHAKTI	0291 444011	KOTA KUDUS
11.	SMP 1 JATI, KUDUS	0291 4301105	JATI
12.	SMP 2 JATI, KUDUS	0291 437926	JATI
13.	SMP PGRI JATI	0291 441164	JATI
14.	SMP MUH. 2 KUDUS	0291 43921	JATI
15.	SMP 1 UNDAAN	0291 330729	UNDAAN
16.	SMP MUH. 3 KUDUS	3315016	MEJOB
17.	SMP 1 MEJOB	0291 435155	MEJOB
18.	SMP 2 MEJOB	0291 435393	MEJOB
19.	SMP 1 JEKULO	0291 436395	JEKULO
20.	SMP 2 JEKULO	0291 3320437	JEKULO
21.	SMP 3 JEKULO	0291 3308799	JEKULO
22.	SMP PGRI JEKULO	4246190	JEKULO
23.	SMP 1 BAE, KUDUS	0291 435733	BAE
24.	SMP 2 BAE, KUDUS	0291 439617	BAE
25.	SMP 3 BAE, KUDUS	0291 438138	BAE
26.	SMP 4 BAE, KUDUS	0291 434955	BAE
27.	SMP 1 GEBOG	0291 434744	GEBOG
28.	SMP 2 GEBOG	0291 430177	GEBOG
29.	SMP 1 DAWE KUDUS	0291 420023	DAWE
30.	SMP 2 DAWE KUDUS	0291 3304395	DAWE
31.	SMP 3 DAWE KUDUS	0295 5505427	DAWE
32.	SMP BP KALIWUNGU	0291 437875	KALIWUNGU
33.	SMP NU HASYIM ASY'ARI	3316320	KOTA KUDUS
34.	SMP NAWA KARTIKA	0291 438882	KOTA KUDUS
35.	SMP AL MA'RUF	0291 439448	JATI
36.	SMP IT ASSA'IDIYAH	-	MEJOB
37.	SMP BP MEJOB	-	MEJOB
38.	SMPT 1 KALIWUNGU	0291 436323	KALIWUNGU
39.	SMPT 2 KALIWUNGU	0291 438068	KALIWUNGU
40.	SMPT 1 MEJOB	0291 435155	MEJOB

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana implementasi program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Dinas Pendidikan Kabupaten Kudus tahun 2011?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan program BOS Dinas Pendidikan Kabupaten Kudus pada tahun 2011?

C. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui implementasi program Bantuan Operasional Sekolah di Dinas Pendidikan Kabupaten Kudus Tahun 2011.
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan program BOS di Dinas Pendidikan Kabupaten Kudus pada tahun 2011.

2. Manfaat Penelitian

Dapat menjadi wacana bagi masyarakat sejauh mana kebijakan yang dijalankan oleh Dinas Pendidikan dan apakah kebijakan tersebut telah

D. Kerangka Dasar Teori

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

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

Menurut Koentjaraningrat yaitu

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

Sofian Effendi dan Masri Singarimbun menyatakan;

"Teori adalah sarana pokok untuk mengungkapkan hubungan sistematis antar fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti."⁶

Dari beberapa pendapat di atas dapat diketahui bahwa teori-teori pada dasarnya merupakan penjelasan hubungan sistematis antara fenomena sebagai pola pikir yang sistematis dan dapat menjelaskan fenomena atau gejala.

Jika suatu fenomena merupakan suatu masalah maka teori dapat digunakan sebagai pemecah masalah, teori dapat dikatakan sebagai informasi ilmiah yang diperoleh dengan meningkatkannya suatu masalah.

⁵ Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia, Jakarta, 1981, hal 9.

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

Berdasarkan konsep tersebut maka dapat diuraikan landasan teori yang akan digunakan sebagai berikut:

1. Pemerintah Daerah

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

Bab 1 Ketentuan Umum pasal 1 adalah:

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

Pemerintah daerah menurut The Liang Gie adalah:

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

Pemerintah Daerah menurut Maschuri Maschab adalah

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

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

⁷ The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Negara Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1976, hal 44.

penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten/kota dan desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten/kota ke desa.

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

Fungsi Pemerintah Daerah adalah:

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

Pembagian daerah menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004

provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.

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

Dinas daerah sebagai bagian dari pemerintah daerah yaitu unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah. Pada skripsi peneliti dinas yang berkaitan dengan pokok permasalahan adalah Dinas Pendidikan Kabupaten Kudus. Dinas pendidikan mempunyai fungsi penyelenggara pelaksana sebagian kewenangan daerah di bidang pendidikan. Tugas pokoknya adalah merumuskan dan merencanakan kebijakan di bidang pendidikan, melaksanakan pembinaan kependidikan, melaksanakan pengendalian dan pengawasan mutu penyelenggaraan pendidikan dan melaksanakan ketatausahaan Dinas

2. Implementasi Kebijakan

a. Kebijakan Publik

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

Pendapat para pakar mengenai kebijakan publik, yaitu:

Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda.⁹

Harold Laswell mendefinisikannya sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu nilai-nilai tertentu dan praktek tertentu.¹⁰

Carl I. Friedrich mendefinisikan sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok pemerintah dalam

suatu lingkungan tertentu, dengan ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.¹¹

b. Implementasi Kebijakan

Produk kebijakan yang telah disahkan atau ditetapkan kemudian tahap berikutnya diimplementasikan. Tanpa suatu implementasi maka suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Maka itu implementasi kebijakan mempunyai kedudukan yang penting dalam kebijakan publik.

Pendapat Pressman dan Wildavsky menyebutkan bahwa:

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

Sementara menurut Jones disebutkan bahwa:

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

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

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan akan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan

¹¹Ibid, hal 4

¹²Tangkilisan, Hesel Nogi S, *Kebijakan Publik yang Membumi Konsep, Strategi dan Kasus*,

negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”¹⁴

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

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

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

Penjelasan lebih lanjut mengenai implementasi kebijakan menurut Grindle mengidentifikasi ada dua hal yang sangat menentukan

¹⁴Wahab. Op.Cit. hal 12.

keberhasilan implementasi, yaitu isi kebijakan (content of policy) dan konteks dari implementasi itu sendiri (contents of implementation). Isi kebijakan meliputi kepentingan siapa yang terlibat, macam-macam manfaat yang dihasilkan, derajat yang hendak diwujudkan, tempat pembuatan kebijakan, siapa implementatornya dan yang terakhir adalah sumber yang disediakan. Sementara implementasi itu sendiri mencakup kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, karakteristik lembaga dan penguasa, dan kepatuhan dan daya tanggap pelaksana.¹⁶

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

Menurut teori George C. Edwards III (1980) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni:

1) Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan, apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada

¹⁶*Ibid*, hal 25.

kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

2) Sumber Daya

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

3) Disposisi

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

4) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Struktur organisasi yang telah panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks.¹⁷

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

- 1) Standar dan sasaran kebijakan. Standar dan sasaran kebijakan harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan.
- 2) Sumber daya. Implementasi kebijakan perlu dukungan sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumber daya non-manusia.
- 3) Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas. Dalam banyak program, implementasi sebuah program perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain.
- 4) Karakteristik agen pelaksana. Yang dimaksud karakteristik agen pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semuanya itu akan memengaruhi implementasi suatu program.
- 5) Kondisi sosial dan politik. Variabel ini mencakup sumber daya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan; karakteristik para partisipan; dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.¹⁸

¹⁸Ibid, hal 99-101.

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

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

c. Implementasi Program

Pandangan para pakar mengenai implementasi program juga memperlihatkan berbagai kausalitas antara pelaku kebijakan (policy actions) dengan pencapaian tujuan kebijakan atau program. Selain itu tahapan implementasi dipandang sebagai aktifitas fungsional yang dilaksanakan setelah aktifitas formulasi, legitimasi dan penganggaran kebijakan. Di bagian lain, Jones mengatakan

pelayanan, pembayaran, kemudahan, pengawasan dan lain-lain.

Lebih lanjut Jones menjelaskan:

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

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

Secara sederhana dapat ditarik pengertian bahwa program merupakan tahapan yang menghubungkan antara rencana dengan tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, program merupakan proses penerjemahan pernyataan kebijakan ke dalam

¹⁹Ibid, hal 46.

²⁰Ibid, hal 84.

aksi kebijakan. Tahap-tahap dalam proses implementasi suatu program, menurut Wahab adalah:

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

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

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

²²Ibid, hal 57.

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

E. Definisi Konseptual

1. Pemerintah Daerah

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

2. Dinas Pendidikan

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

G. Metode Penelitian

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

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini pada dasarnya merupakan penelitian deskriptif

Metode penelitian deskriptif adalah:

“Penelitian yang tertuju pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang atau memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah, data-data yang dikumpulkan, disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisis”.²⁴

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini berlokasi di Kabupaten Kudus yaitu dengan mengambil studi kasus di Dinas Pendidikan Kabupaten Kudus. Alasan pemilihan lokasi yaitu penulis tertarik untuk mengetahui kebijakan yang ditempuh oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Kudus dalam mengimplementasikan Program BOS.

3. Unit Analisis

Sesuai dengan pokok permasalahan yang ada dan pokok pembahasan ini maka penyusun akan melakukan kegiatan unit analisis pada pihak yang terkait, dalam hal ini penyusun akan mewawancarai instansi

yang menjadi sasaran penelitian ini yaitu Dinas Pendidikan Kabupaten Kudus. Sumber data pendukung diperoleh dari Kepala Sekolah/guru SLTP negeri/swasta di Kabupaten Kudus yaitu SMP 3 negeri Kudus, SMP Muhammadiyah 1 Kudus; dan beberapa orang tua wali murid.

4. Data dan Sumber data

Dalam penelitian ini peneliti membutuhkan data-data sebagai berikut:

a. Data Primer

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

b. Data Sekunder

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

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan alat pengumpul data yang mendukung penelitian. Untuk memperoleh data yang relevan, digunakan tiga cara pengumpulan data, yaitu:

a. Observasi

Observasi merupakan pengumpulan data melalui pengamatan langsung serta pencatatan secara sistematis dan sengaja terhadap gejala-gejala yang diteliti.

b. Wawancara (Interview)

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

Dalam wawancara ini pihak yang diwawancarai adalah Dinas Pendidikan Kabupaten Kudus dan pihak-pihak terkait.

c. Dokumentasi

Dokumentasi yaitu pengumpulan data dengan cara mencatat data-data yang ada dalam catatan atau pembukuan dari instansi atau lembaga yang ada hubungannya dalam penelitian ini.

6. Teknik Analisis Data

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

Dalam jenis penelitian deskriptif kualitatif dilakukan berdasarkan pada kemampuan nalar peneliti dalam menghubungkan fakta, data dan informasi yang ada. Metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan orang-orang dan perilaku yang diamati.

Menurut Winarno Surakhmad, penelitian deskriptif yang bersifat kualitatif adalah

“Memutuskan dan menaksir data yang ada, misalnya tentang situasi yang dialami, suatu hubungan kegiatan, pandangan sikap yang nampak atau tentang proses yang sedang bekerja, kelainan yang sedang muncul, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya.”²⁵

Pada teknik analisa kualitatif data yang diperoleh diklarifikasikan, digambarkan dengan kalimat, dipisahkan menurut kategori untuk memperoleh kesimpulan. Selanjutnya menganalisa sesuai dengan obyek yang diteliti dan menginterpretasikan data atau dasar teori yang ada serta untuk menilai makna yang bersifat menyeluruh. Data lain sebagainya untuk memperoleh keabsahan data penelitian.

Langkah-langkah proses analisa data yaitu:

- a. Menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber. Setelah dibaca, dipelajari dan ditelaah, maka langkah berikutnya,
- b. Membuat abstraksi. Abstraksi merupakan usaha membuat rangkuman yang inti, proses, dan pertanyaan-pertanyaan yang perlu dijaga sehingga tetap berada di dalamnya.
- c. Langkah selanjutnya adalah menyusunnya dalam satuan-satuan. Satuan-satuan itu kemudian dikategorikan pada langkah berikutnya.

d. Tahap akhir dari analisis data ialah mengadakan pemeriksaan keabsahan data.²⁶

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