

BAB 4 PEMBAHASAN

Untuk mendukung pembahasan dalam bab ini, penulis menjabarkan beberapa hal yang terkait dengan kebijakan Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS), dibagi dalam beberapa penjelasan yaitu; Deskripsi Program Bantuan Operasional Sekolah, Deskripsi Pengkategorian Sekolah, Hasil Penelitian dan Analisis Hasil Penelitian.

4.1 Deskripsi Program Bantuan Operasional Sekolah

Dalam Rangka Penuntasan Wajib 9 tahun yang bermutu, banyak program yang telah, sedang dan akan dilakukan. Program-program tersebut dapat dikelompokkan menjadi 3, yaitu pemerataan dan perluasan akses, peningkatan mutu, relevansi dan daya saing dan tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan publik.

Salah satu program yang diharapkan berperan besar terhadap percepatan penuntasan Wajib 9 Tahun yang bermutu adalah program BOS. Meskipun tujuan utama program BOS adalah untuk pemerataan dan perluasan akses, program BOS juga merupakan program untuk peningkatan mutu, relevansi dan daya saing serta untuk tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan publik. Program BOS salah satu program pemerintah untuk mewujudkan sekolah gratis yang secara umum program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka Wajib Belajar 9 tahun yang bermutu. Adapun secara khusus bertujuan untuk menggratiskan seluruh siswa miskin ditingkat pendidikan dasar dari beban biaya operasional sekolah, baik disekolah negeri maupun sekolah swasta. Sasaran Program BOS adalah semua sekolah SD dan SMP, termasuk SMPT baik negeri maupun swasta diseluruh Provinsi di Indonesia. Program kejar Paket A dan B tidak termasuk sasaran.

Sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, diuraikan bahwa Biaya Pendidikan dibagi menjadi 3 jenis, yaitu Biaya Satuan Pendidikan, Biaya Penyelenggaraan dan atau Pengelolaan Pendidikan, serta Biaya Pribadi Peserta didik. Adapun Besar Biaya Satuan Bos yang diterima oleh sekolah termasuk Bos Buku, dihitung berdasarkan jumlah siswa dengan ketentuan (Kebijakan Program BOS Depdiknas tahun 2009) sbb:

1. SD/SDLB dikota : Rp. 400.000/siswa/tahun

2. SD/SDLB dikabupaten : Rp. 397.000/siswa/tahun
3. SMP/SMPLB dikota : Rp. 575.000/siswa/tahun
4. SMP/SMPLB/SMPT dikabupaten : Rp. 570.000/siswa/tahun

Adapun sekolah penerima dana BOS antara lain adalah sesuai dengan petunjuk teknis BOS tahun 2009 adalah :

1. Semua sekolah SD/SDLB/SMP/SMPLB/SMPT negeri wajib menerima dana BOS. Bila sekolah tersebut menolak BOS maka sekolah dilarang memungut biaya dari peserta didik, orang tua.
2. Semua sekolah swasta yang memiliki ijin operasional yang tidak dikembangkan menjadi bertaraf internasional atau berbasis keunggulan local wajib menerima dana BOS.
3. Bagi sekolah yang menolak dana BOS harus melalui persetujuan orangtua siswa melalui komite sekolah dan tetap menjamin kelangsungan pendidikan siswa miskin disekolah tersebut.
4. Seluruh sekolah yang menerima dana BOS harus mengikuti pedoman BOS yang telah ditetapkan oleh pemerintah.
5. Sekolah negeri kategori RSBI dan SBI diperbolehkan memungut dana dari orangtua siswa yang mampu dengan persetujuan komite sekolah. Pemda harus ikut mengendalikan dan mengawasi pungutan yang dilakukan oleh sekolah tersebut agar tercipta prinsip pengelolaan dana secara transparan dan akuntabel.
6. Sekolah negeri sebagian kelasnya sudah menerapkan sistem sekolah bertaraf RSBI atau SBI tetap diperbolehkan memungut dana dari orangtua siswa yang mampu dengan persetujuan komite sekolah, serta menggratiskan siswa miskin.

Melalui program BOS terkait dengan pendidikan dasar 9 tahun setiap pelaksanaan program BOS harus memperhatikan, bahwa BOS harus menjadi sarana penting untuk meningkatkan akses dan mutu pendidikan dasar 9 tahun, tidak boleh ada siswa miskin putus sekolah karena tidak mampu membayar iuran yang dilakukan oleh

sekolah, anak lulusan setingkat SD harus diupayakan kelangsungan pendidikannya ke sekolah setingkat SMP, pengelolaan dana BOS yang dilakukan sekolah harus secara transparan dan akuntabel dan BOS tidak menghalangi peserta didik, orangtua atau walinya memberikan sumbangan sukarela yang tidak mengikat kepada sekolah.

Dalam penyelenggaraannya merupakan tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah terkait biaya satuan pendidikan telah diatur dalam PP No. 48 Tahun 2008 yang pada dasarnya adalah Pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab terhadap pendanaan biaya investasi dan biaya operasional satuan pendidikan bagi sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah (pusat dan daerah) sampai terpenuhinya standar nasional pendidikan, untuk sekolah yang bertaraf internasional diperbolehkan mendapat dana tambahan dari masyarakat, bantuan asing yang tidak mengikat atau sumber lain yang sah. Sementara biaya pribadi peserta didik dan pendanaan sebagian biaya investasi atau biaya operasional tambahan menjadi tanggung jawab peserta didik, orang tua atau wali peserta didik.

Dalam konsep dan desain penyelenggaraan Program BOS cenderung diperlakukan sebagai subsidi umum untuk membiayai kegiatan operasional sekolah. Sebagian besar peserta didik SD dan SMP menerima manfaat Program BOS karena hanya sedikit sekolah yang menolak BOS.

Secara konseptual, sekolah menempati posisi kunci dalam penentuan penggunaan dana BOS, termasuk dalam kebijakan pemberian bantuan khusus untuk peserta didik miskin. Menurut ketentuan program, dana BOS dikelola oleh kepala sekolah dan guru atau tenaga administrasi yang ditunjuk sebagai bendahara BOS. Uang dikirimkan langsung ke rekening sekolah oleh lembaga penyalur yang ditentukan oleh Tim Satker Provinsi. Sekolah boleh menggunakan dana tersebut untuk beberapa jenis pengeluaran sesuai juklak program dan berdasarkan Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Sekolah (RAPBS) yang disusun oleh sekolah dan komite sekolah. RAPBS, yang merupakan salah satu persyaratan untuk menerima BOS, harus mendapat persetujuan ketua komite sekolah. Untuk mengurangi atau menghindari masalah yang berhubungan dengan penyalahgunaan wewenang, kebocoran, dan pemborosan keuangan negara, pungutan liar dan bentuk penyelewengan lainnya, pemerintah melakukan pengawasan dalam penyelenggaraan distribusi dana BOS melalui pengawasan melekat (waskat), pengawasan fungsional

internal, pengawasan eksternal dan pengawasan masyarakat. Sehingga, melalui sistem pengawasan tersebut dapat diharapkan pendistribusian dana BOS dapat tepat sasaran bagi masyarakat miskin.

4.2 Deskripsi Pengkategorian Sekolah

Sesuai dengan amanat UU RI no 20 tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional memiliki tujuan yang jelas , supaya penyelenggaraan pendidikan di Tanah air berada dalam rambu-rambu pendidikan nasional (pendidikan yang berdasarkan Pancasila dan UUD RI '45 yang berakar pada nilai nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman). Untuk mewujudkan fungsi itu Departemen Pendidikan Nasional melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan mutu pendidikan dengan membuat sekolah mulai dari SD, SMP lalu SMA di seluruh kabupaten/kotamadya untuk mengembangkan kurikulumnya, sarana dan prasarananya yang sesuai dengan UU sistem pendidikan nasional.

Otonomi daerah membuat berbagai kabupaten/kotamadya berlomba-lomba untuk memajukan sistem pendidikan yang lebih baik. Departemen Pendidikan Nasional mengklarifikasi sekolah di seluruh Indonesia menjadi tiga tingkat yaitu sekolah "regular/potensial", setelah melalui proses pembinaan sekolah ini diharapkan menjadi sekolah "mandiri " dan setelah melalui pembinaan lebih lanjut diharapkan menjadi sekolah "kemandirian". Atau dengan rumusan lain, sekolah "potensial" menjadi calon SSN (Sekolah Standar Nasional) dan RSSN (Rintisan Sekolah Standar Nasional), kemudian dilakukan pembinaan maka statusnya naik menjadi sekolah MANDIRI, berarti sekolah yang bersangkutan telah menjadi SSN dan lalu menjadi calon atau Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional (RSBI).

Sekolah Dasar hanya memiliki tiga kategori sekolah yang berlaku yaitu sekolah dengan kategori “Reguler” (SD regular), “Standar Nasional” (SDSN) dan Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional” (RSDBI). Dimana dengan pengertian SDSN adalah sekolah yang telah memenuhi persyaratan delapan standar nasional yaitu; standar isi, proses, kompetensi kelulusan, pendidik dan tenaga kependidikan, sarana dan prasarana, pengelolaan, pembiayaan dan penilaian. Sementara keberadaan sekolah nasional plus hanya merujuk pada UU No.20 Tahun 2003

tentang Sistem Pendidikan Nasional, PP Nomor 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, serta Peraturan Menteri Pendidikan Nasional No.22 Tahun 2006 tentang Standar Isi. Yang membedakan SSN dengan SBI yakni kurikulum SBI = SDSN + X, dapat diartikan SDBI adalah sekolah dasar yang menggunakan sistem pendidikan nasional Indonesia, baik kurikulum, pendidik dan ketentuan-ketentuan lainnya plus pengayaan/penguatan/pendalaman internasional yang digali dari sekolah-sekolah/ lembaga-lembaga pendidikan dari dalam dan luar negeri.

Lahirnya program atau pengkategorian sekolah Regular, SSN dan RSBI pada tingkat sekolah dasar merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan kualitas pendidikan di tanah air memang patut kita berikan apresiasi namun hal ini juga menuai kontroversi, dimana program tersebut menimbulkan kritik dikalangan masyarakat, dengan banyaknya sebutan pada sekolah membuat bingung masyarakat apalagi bila dikaitkan dengan sekolah gratis, terutama untuk sekolah kategori RSBI dimana RSBI membutuhkan banyak dana dalam pelaksanaannya biaya yang dikeluarkan sangat besar. Tercatat, untuk memberhaslkan program ini ada dana tertentu yang bersumber dari pemerintah dan masyarakat diantaranya Pemerintah Pusat 50%, Propinsi 30%, dan Kota/Kabupaten 20%. Standardisasi persentasi sendiri masih belum jelas karena tiap-tiap SBI tentunya memiliki besaran dana yang tidak sama, misalnya SBI di daerah Jember akan berbeda dengan SBI di daerah Jakarta. SBI pada sekolah swasta akan berbeda pula besaran dananya, mengingat kucuran dari pemerintah mengalami seleksi khusus, tentunya permasalahan ini akan kembali lagi pada mampu tidaknya seseorang untuk melanjutkan pendidikan, atau dengan kata lain hanya yang kaya yang bisa sekolah sedangkan yang miskin semakin terpinggirkan. Selain itu tuntutan lebih terhadap sekolah kategori RSBI adalah kurikulum yang bilingual dimana diperlukan sarana-prasarana yang memadai dan tenaga pendidik yang profesional, dimana memerlukan dana yang tidak sedikit untuk mewujudkannya. Sehingga diperlukan partisipasi masyarakat dalam hal ini peran serta orang tua yang tergabung dalam komite sekolah harus turut serta aktif untuk bersama-sama mewujudkan sekolah seperti yang diharapkan. Hal tersebut mengakibatkan upaya pemerintah untuk mengadakan pendidikan gratis mulai dari SD, SMP hingga SMA tidak akan berjalan mulus ketika dihadapkan pada paradigma bahwa pendidikan yang berkualitas di negeri ini tidak gratis alias biayanya mahal.

Perhatian yang setengah-setengah pemerintah terhadap Sekolah-Sekolah gratis misalnya sarana prasarannya, tenaga pengajarnya, buku diktatnya, dan sebagainya, memperkuat bahwa sekolah yang bagus itu adalah yang tidak gratis. Selama pemerintah tidak mampu mengubah paradigma tersebut maka kualitas pendidikan di Indonesia semakin tertinggal dengan negara-negara lain.

Terkait dengan penelitian ini, Objek yang diteliti adalah sekolah dasar yang termasuk kategori RSDBI adalah SDN Pondok Labu 11 Jakarta Selatan, kategori Standar Nasional adalah SDN 02 Jakarta Selatan, dan kategori Reguler adalah SDN Pondok Labu 04 Jakarta Selatan. Dengan maksud dapat mengevaluasi implementasi program Bantuan Operasional sekolah dari berbagai elemen sekolah yang bertujuan dapat mewakili gambaran kondisi pelaksanaan program BOS. Namun dalam penelitian ini, penulis tidak menjelaskan secara lengkap mengenai kategori sekolah yang berbeda, tetapi fokus penelitian lebih kepada implementasi program BOS pada tiga sekolah tersebut.

4.3 Hasil Penelitian

Dalam penelitian ini karakteristik informannya adalah Kepala Sekolah, Guru, komite sekolah dan orang tua siswa berasal dari SDN Pondok Labu 11, SDN Lebak Bulus 02 dan SDN Pondok Labu 04. Yang menjadi informan berjumlah 16 orang yang terdiri dari perwakilan dinas pendidikan provinsi, masing-masing sekolah yang diwakili oleh kepala sekolah, guru, komite, dan orang tua siswa. Kemudian dilihat dari segi usia mayoritas informan berusia dibawah 50 tahun. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut ;

Tabel 4.1 Jumlah Informan

Asal Informan	Informan/ Nara sumber	Jumlah
SD 11 (RSBI)	Kepala Sekolah	1 orang
	Guru	2 orang
	Komite Sekolah	1 orang
	Orang Tua Siswa	1 orang

SD 02 (SSN)	Kepala Sekolah	1 orang
	Guru	2 orang
	Komite Sekolah	1 orang
	Orang Tua Siswa	1 orang
SD 04 (Reguler)	Kepala Sekolah	1 orang
	Guru	2 orang
	Komite Sekolah	1 orang
	Orang Tua Siswa	1 orang
Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta	Ketua Tim BOS Provinsi	1 orang
TOTAL	16 orang	

Sumber : hasil olahan peneliti

Dari tabel tersebut dapat disimpulkan bahwa jumlah informan pada penelitian ini adalah 16 orang, terdiri dari Kepala Sekolah 3 orang, guru 6 orang (3 orang guru pengelola BOS dan 3 orang guru bukan pengelola BOS), komite sekolah 3 orang, dan orang tua siswa 3 orang. Pengambilan sampel ini secara purposif, mendadak dan atas rekomendasi kepala sekolah yang bersangkutan, dalam mengumpulkan datanya peneliti melakukan wawancara secara bergantian dengan informan dan *Focus Group Discussion* diruangan kepala sekolah. Sementara untuk informan dari dinas pendidikan provinsi diwakili oleh staf yang terlibat dalam keanggotaan program BOS dikarenakan dengan kesibukan dari ketua tim BOS menjelang akhir tahun anggaran 2009, pengumpulan data diperoleh melalui wawancara.

Mengenai status pendidikan informan bervariasi mulai dari SMP sampai dengan perguruan tinggi. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut ;

Tabel 4.2 Status Pendidikan Informan

Nama Sekolah	Informan/ Nara sumber	Pendidikan
SD 11	Kepala Sekolah	S1
	Guru	S1
	Komite Sekolah	S1

	Orang Tua Siswa	S1
SD 02	Kepala Sekolah	S1
	Guru	S1
	Komite Sekolah	S1
	Orang Tua Siswa	D3
SD 04	Kepala Sekolah	S1
	Guru	S1
	Komite Sekolah	SMA
	Orang Tua Siswa	SMA
Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta	Ketua Tim BOS Provinsi	S1

Sumber: profil Sekolah tahun 2009

Pada umumnya kepala sekolah dan guru berpendidikan mulai dari D2, Sarjana Muda (D3) sampai dengan sarjana (S1), dan status mereka mulai dari pegawai negeri sipil (PNS) hingga pada guru honorer dan NPTT. Sedangkan secara umum anggota komite sekolah dan orang tua siswa mulai dari tingkat sekolah dasar hingga sarjana. Berdasarkan hasil penelitian, informan yang diteliti sebagian besar tingkat pendidikannya adalah sarjana kecuali untuk sekolah reguler dalam hal ini SDN 04 tingkat pendidikan komite dan orang tua siswa adalah SMA, hal ini sangat berpengaruh terhadap hasil wawancara. Anggota komite sekolah adalah orang-orang yang memiliki kepedulian terhadap pendidikan yang berasal dari orang tua siswa, tokoh masyarakat, tokoh agama dan tokoh pendidikan yang dapat meluangkan waktu dan pikirannya dalam rangka peningkatan mutu layanan pendidikan di sekolah. Para anggota komite sekolah memiliki pekerjaan yang cukup beragam mulai dari ibu rumah tangga, karyawan swasta, pendidik, PNS hingga anggota/militer.

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) atau rukun kelas yang masing-masing kelas terdiri dari 10 orang anggotanya di setiap sekolah, yang bertujuan sebagai perpanjangan

tangan antara komite dengan orang tua siswa juga untuk memudahkan dalam proses kegiatan belajar mengajar mengingat jumlah orang tua siswa setiap sekolah yang cukup banyak sehingga tidak memungkinkan komite untuk secara langsung kepada orangtua 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.

Tabel 4.3

Pekerjaan orang tua siswa

No	Nama Sekolah	Jumlah Siswa	Jenis Pekerjaan orang tua siswa				
			PNS	Karyawan swasta	Wiraswasta	Buruh	Lain-lain
1	SDN Pondok Labu 11	460	20%	45%	30%	5%	-
2	SDN Lebak Bulus 02	458	15%	45%	25%	10%	-
3	SDN Pondok Labu 04	413	13%	48%	25%	11%	3%

Sumber :hasil olahan peneliti dan profil sekolah , 2009

Berdasarkan hasil wawancara, diskusi dengan informan dan sumber literatur yang didapat, secara umum pada SDN Pondok Labu 11 dan SDN Lebak Bulus 02 dan SDN Pondok Labu 02 pekerjaan yang ditekuni orang tua siswa cukup bervariasi mulai dari pegawai negeri, karyawan swasta, wiraswasta, pedagang, sampai dengan buruh,dan lain-lain. Namun secara umum untuk SDN Pondok Labu 11 dan SDN 04 secara umum pekerjaan yang ditekuni orang tua siswa sebagian besar karyawan swasta, untuk wiraswasta disekolah tersebut terdiri dari pengusaha dan pedagang. Sementara untuk SDN 04 pekerjaan yang ditekuni orang tua siswa mayoritas

karyawan swasta yang terdiri dari karyawan kontrak dan karyawan tetap yang bekerja diperusahaan, untuk wiraswasta kebanyakan jualan dipasar, untuk lain-lain kebanyakan kuli nyuci dan kerja tidak tetap.

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 untuk SDN Pondok Labu 11, selain itu diperoleh dari data siswa pertahunnya yang diteliti dan diolah oleh pihak sekolah. Seperti yang disampaikan oleh informan bahwa keadaan ekonomi orang tua adalah sebagai berikut; untuk SDN Pondok Labu 11 yang tergolong ekonomi menengah keatas sebesar 50%, menengah/sedang sebesar 40%, dan menengah kebawah 10%, SDN Lebak Bulus 02 keadaan ekonomi menengah keatas sebesar 50 %, menengah/sedang 30% dan menengah kebawah sebesar 20%, untuk SDN Pondok Labu 04 yang tergolong ekonomi menengah keatas 20%, menengah 30% dan menengah kebawah 40%. Sehingga dapat disimpulkan bahwa; SDN Pondok Labu 11 dan SDN Lebak Bulus 02 mayoritas keadaan ekonomi orang tuanya mampu, sementara untuk SDN Pondok Labu 04 mayoritas keadaan ekonomi orangtuanya menengah sampai dengan menengah kebawah.

Selain itu yang tidak kalah pentingnya dari temuan hasil penelitian ini adalah implementasi program Bantuan Operasional sekolah di Provinsi DKI Jakarta khususnya Kota Jakarta Selatan adalah pada dasarnya sumber dana pendidikan gratis dalam arti bebas pungutan di Provinsi DKI berasal dari 2 sumber yaitu dari Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat dalam bentuk BOS (Bantuan Operasional Sekolah). Program Bantuan Operasional sekolah (BOS) bertujuan untuk memberikan bantuan kepada sekolah dalam rangka membebaskan iuran peserta didik, tetapi sekolah tetap dapat mempertahankan mutu pelayanan pendidikan kepada masyarakat. Bantuan pemerintah pusat ini dibedakan antara SD dan SMP, dan disesuaikan dengan jumlah siswa pada masing-masing sekolah. Untuk wilayah kota Jakarta Selatan sendiri terbagi dalam 10 kecamatan yang masing-masing

kecamatan jumlah penerimaan dana BOS nya berbeda sesuai dengan jumlah sekolahnya.

Tabel 4.4 Jumlah Sekolah Penerima Dana BOS Kota Administrasi Jakarta Selatan
Tahun 2009

No	Jenjang Sekolah	Jumlah Sekolah	Jumlah Murid
1	SD	663	183,642
2	SMP	191	79,746
3	SMP Terbuka	6	1202
Jumlah		860	264,590

Sumber Daftar penyaluran dana BOS Dinas Pendidikan Jak.Sel, 2009

Pada tahun 2009 wilayah kota Jakarta Selatan merupakan wilayah yang memiliki penduduk usia sekolah terbanyak setelah Jakarta Timur, wilayah selatan telah ditetapkan memiliki 860 sekolah penerima dana BOS yang terdiri dari SD, SMP, SMPT baik sekolah swasta maupun sekolah negeri sementara sekolah yang menolak dana BOS di wilayah Jakarta Selatan sebanyak 42 sekolah. Untuk lokasi yang dijadikan objek penelitian ini adalah kecamatan Cilandak, memiliki 91 sekolah yang menerima dana BOS baik sekolah swasta maupun negeri yang terdiri dari SD dengan jumlah sekolah 67, SMP jumlah sekolah 23 dan SMP terbuka dengan jumlah 1 sekolah. Sementara untuk Sekolah yang dteliti adalah SDN Pondok Labu 11 memiliki siswa 460 dimana keseluruhan siswa ini menerima dana BOS begitu pun dengan SDN Lebak Bulus 02 dan SDN Pondok Labu 04 semua sekolah ini walupun 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.

Dengan adanya dana BOS dari pemerintah terjadi pergeseran atau perubahan pembiayaan pendidikan baik disekolah negeri maupun sekolah swasta. Disekolah swasta juga terjadi perubahan karena seluruh sekolah swasta juga diberi dana BOS kecuali bagi sekolah yang menolak dana BOS dengan berbagai alasan, misalnya karena pengadministrasian dana BOS merepotkan dan sebagainya. Setelah program pendidikan dasar gratis di DKI digulirkan, maka hampir diseluruh sekolah negeri, semua orang tua murid dibebaskan dari berbagai pungutan. *Dalam pasal 5 ayat (5) SKB disebutkan bahwa SDN/MIN dan SMPN/MTsN reguler penerima dana BOP, wajib membebaskan biaya pendidikan bagi seluruh siswa yang terdaftar disekolah yang bersangkutan dan dilasrang memungut dana dari orang tua/ wali siswa dengan dalih apapun.* Hal ini senada dengan kebijakan dasar program BOS tahun 2009, menyebutkan bahwa semua SD dan SMP negeri harus membebaskan siswa dari biaya operasional kecuali RSBI dan SBI. Orang tua/wali siswa tertentu pada sekolah-sekolah tertentu misalnya sekolah koalisi (SBI) sekolah yang bekerjasama dengan sekolah diluar negeri, RSBI atau sekolah percontohan baik SD maupun SMP masih harus membayar iuran namun besar iuran tidak boleh melebihi ketentuan yang ditetapkan pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Pada sekolah negeri reguler, orang tua/wali siswa dibebaskan dari berbagai pungutan/iuran. Hanya saja orang tua/wali siswa pada sekolah ini masih harus membiayai komponen biaya keperluan pendidikan yang sifatnya milik pribadi misalnya seragam, sepatu, tas, alat-alat tulis dan sebagainya. Selain komponen biaya tersebut, komponen biaya yang ditanggung orang tua adalah transport dari rumah ke sekolah dan uang saku.

Pada sekolah negeri tertentu (SD koalisi, RSBI) selain keperluan yang sifatnya milik pribadi siswa, orangtua/wali siswa juga perlu membayar sumbangan bulanan dari sekolah yang besar maksimalnya ditentukan pemerintah. Selain itu mereka juga masih harus membiayai sendiri biaya transport dan uang saku anaknya.

Sementara untuk mekanisme penyaluran dana BOS di Provinsi DKI Jakarta dilakukan secara bertahap dibagi triwulan atau empat tahap, dengan beberapa langkah sebagai berikut; sekolah mengisi format tentang jumlah siswa disekolah/madrasah tentang jumlah siswa disekolah, karena pengalokasian dana dilakukan berdasarkan jumlah siswa. Semua sekolah diminta membuka rekening di Bank DKI, data siswa dari sekolah dikirim ke suku dinas pendidikan SD maupun SMP. Data yang telah ada di suku dinas pendidikan kemudian di rekapitulasi berdasarkan jumlah siswa diwilayahnya, kemudian data tersebut oleh suku dinas pendidikan dikirim ke Dinas Pendidikan Dasar Provinsi DKI Jakarta. 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 DKI 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.

4.4 Analisis Hasil Penelitian

Pada bagian ini menjelaskan mengenai analisis implementasi kebijakan program Bantuan Operasional Sekolah pada SDN Pondok Labu 11, SDN Lebak Bulus 02 dan SDN Pondok Labu 04. Analisis disusun berdasarkan hasil pengumpulan data yang diperoleh dari wawancara dan *Focus Group Discussion* kepada informan serta sumber literatur atau berbagai tulisan yang terkait dengan kebijakan program Bantuan Operasional Sekolah. Analisis implementasi Program Bantuan Operasional Sekolah dilakukan dengan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C Edward III. Penelitian akan menganalisis implementasi program BOS pada Sekolah Dasar Negeri (SDN) di kota Jakarta Selatan dengan tiga karakteristik sekolah yang berbeda, yaitu SDN Pondok Labu 11 (RSBI), SDN Lebak

Bulus 02(SSN) dan SDN Pondok Labu 04 (Reguler) Harapan yang ingin diwujudkan dalam analisa ini adalah mengetahui apakah implementasi kebijakan program BOS di Kota Jakarta Selatan memiliki kesesuaian dengan konsep implementasi yang dikemukakan Edward III, berusaha membangun kritik demi mencapai implementasi kebijakan publik yang lebih baik.

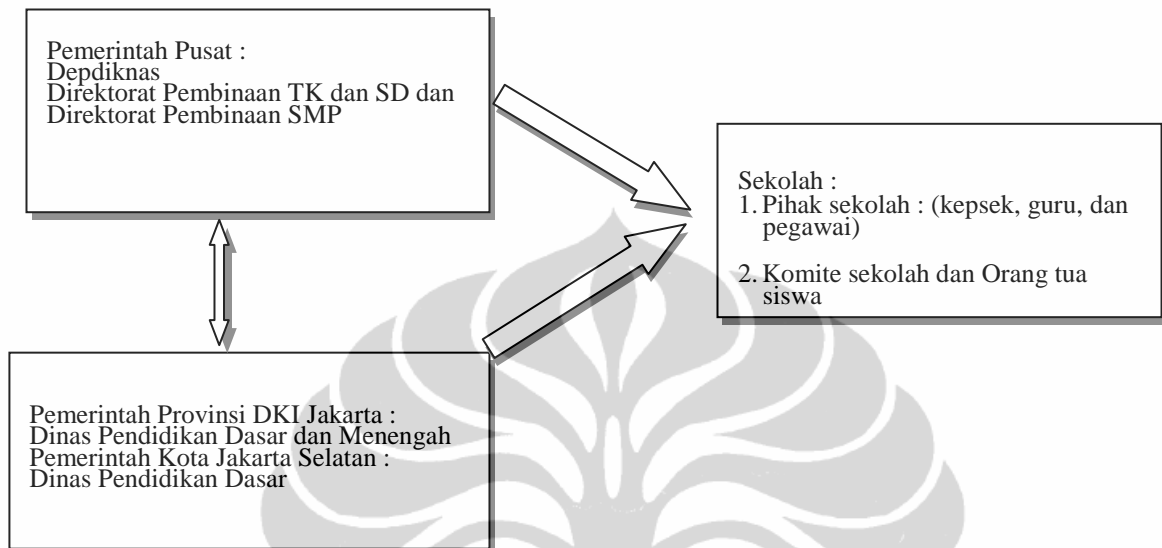
Sebelum menganalisis hasil penelitian terlebih dahulu diuraikan tahapan penelitian kualitatifnya pada tahap pertama peneliti telah mengumpulkan data mentah melalui wawancara , *Focus Group Discussion* dan sumber literatur yang ada, kemudian dirubah dalam bentuk transkrip yaitu bentuk tulisan kemudian dibuat koding setelah dikoding, dibuat kategorisasi data, triangulasi data kemudian disimpulkan.

4.4.1 Komunikasi

Disini akan dilihat apakah dari sisi komunikasi, implementasi kebijakan program Bantuan Operasional Sekolah telah efektif. Kebijakan Program Bantuan Operasional Sekolah dibuat oleh pemerintah, yaitu Departemen Pendidikan Nasional dalam hal ini Direktorat Pembinaan TK dan SD dan jajaran dibawahnya termasuk dinas pendidikan dasar kota Jakarta Selatan sampai dengan ke sekolah. Pelaksana kebijakan adalah aparat pemerintahan walikotamadya Jakarta Selatan, antara dinas pendidikan dasar kota dan dibantu Kantor Cabang (Kancab) dinas pendidikan tingkat kecamatan kota Jakarta Selatan. Sedangkan obyek yang diatur adalah program BOS ditingkat sekolah di wilayah Jakarta Selatan.

Dalam penelitian ini ditemukan alur komunikasi antara beberapa pihak yang terlibat dalam implementasi program BOS ini adalah sebagai berikut :

Bagan 4.1 Alur Komunikasi Program BOS



Sumber : buku panduan BOS, 2009

Bagan diatas menunjukkan adanya tiga arus komunikasi yang terjadi saat kebijakan publik diterapkan. Komunikasi pertama terjadi antara pembuat kebijakan (antara lain Direktorat Pembinaan TK dan SD, Direktorat Pembinaan SMP) dengan pelaksana kebijakan antara lain (Dinas Pendidikan Provinsi dan dinas pendidikan dasar kota Jakarta Selatan). Komunikasi kedua terjadi antara pelaksana kebijakan dengan sekolah. Serta pada saat yang bersamaan terjadi komunikasi dalam bentuknya yang subtil antara pembuat kebijakan dengan sekolah sebagai obyek kebijakan.

Komunikasi yang terjadi di tingkat sekolah juga terjadi komunikasi antara pihak sekolah dengan orang tua yang dijembatani 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. Terutama untuk sekolah-sekolah tertentu seperti sekolah kategori RSBI dalam hal ini SDN Pondok Labu 11 memiliki kebijakan tersendiri dimana sekolah diberikan kewenangan untuk boleh melakukan pungutan kepada orangtua dalam operasional sekolahnya. Tentu saja hal ini membutuhkan

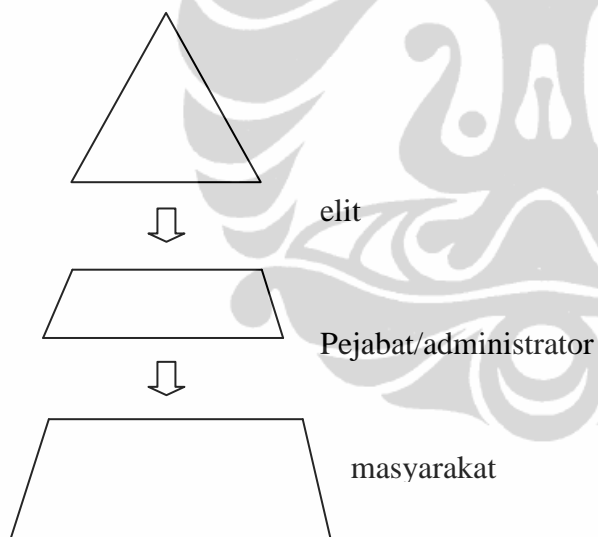
komunikasi yang baik bukan saja dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tapi juga diperlukan komunikasi yang baik antara pihak sekolah dengan orang tua siswa.

Komunikasi dua arah antara pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan mengurangi kemungkinan terjadinya distorsi pesan. Dinas Pendidikan Provinsi berhasil menerjemahkan dengan baik kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Depdiknas dan Direktorat Pembinaan TK dan SD begitupun dengan dinas pendidikan dasar kota Jakarta Selatan berhasil menerjemahkan dengan baik kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, dalam hal ini Gubernur dan Dinas Pendidikan Provinsi.

Keberhasilan pemerintah Provinsi dalam menerjemahkan (sebenarnya lebih tepat jika dikatakan menyelaraskan dengan) kebijakan Pemerintah Pusat, turut dipengaruhi oleh partisipasi pemerintah kota dalam penyusunan kebijakan bersangkutan. Dalam pembuatan kebijakan, pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dalam hal ini Depdiknas (Direktorat Pembinaan TK dan SD) dengan Dinas Pendidikan provinsi DKI Jakarta bersinergi dalam hal informasi dan saling memberi dan menerima masukan, kemudian dilanjutkan dengan menerima masukan dari suku dinas pendidikan dasar sebagai pelaksana lapangan. Pembuatan kebijakan secara *bottom-up* memungkinkan terciptanya kebijakan yang membumi, artinya benar-benar menyentuh masalah yang ada ditingkat pelaksana.

Dinas pendidikan dasar kota Jakarta Selatan menyusun semacam rencana kerja dan anggaran yang berisi rincian kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Dinas pendidikan dasar kota Jakarta Selatan. Rencana kegiatan yang dilakukan meliputi kegiatan selama satu tahun anggaran, tujuan dan target yang ingin dicapai, serta melakukan pendataan sekolah untuk menetapkan alokasi dana setiap sekolah. RKA yang telah disusun dan data sekolah yang ada diserahkan ke dinas pendidikan provinsi untuk dievaluasi dan disinergikan dengan kegiatan-kegiatan sudin lain yang berkaitan dengan program BOS. Setelah dievaluasi oleh provinsi RKA yang telah jadi dalam bentuk draft penetapan alokasi kebutuhan dana BOS yang diserahkan ke pemerintah pusat dalam hal ini Direktorat Pembinaan TK dan SD. Kemudian Direktorat Pembinaan TK dan SD menyusun rancangan program kerja, rincian kegiatan dalam bentuk RKA-KL dan membuat alokasi dana BOS provinsi dalam bentuk DIPA (Daftar Isian Pengguna Anggaran) provinsi, berdasarkan data jumlah

siswa tiap sekolah yang dikirim dari Dinas Pendidikan Provinsi. Di dinas provinsi pun membuat rancangan program BOS yang akan dilakukan oleh dinas pendidikan provinsi dan suku dinas pendidikan Jakarta Selatan. Untuk penyaluran dana BOS DIPA dari pusat Kemudian oleh dinas Pendidikan Provinsi diajukan ke Ditjen Pembendaharaan Departemen Keuangan untuk pencairan dana BOS. Untuk mencairkan dana BOS dinas pendidikan provinsi melakukan perjanjian kerjasama dengan Bank DKI yang kemudian Bank DKI mentransfer langsung ke rekening sekolah. Tetapi 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.



Gambar 4.1 Alur Penyusunan Kebijakan Publik

(diadopsi dari Miftah Thoha dalam Mardian Wibowo, 2008)

Ketiga *stakeholder* tersebut saling berhubungan secara sirkular dalam menciptakan kebijakan publik. Pertama kebijakan publik diawali dari penyerapan aspirasi oleh

pejabat dan administrator. Kedua pejabat dan administrator meneruskan dengan pendalaman aspirasi masyarakat kepada elit penguasa. Ketiga, elit membuat suatu kebijakan yang pro masyarakat. Keempat kebijakan elit diturunkan kepada pejabat dan administrator agar dilaksanakan. Kelima, pejabat dan administrator melaksanakan kebijakan tersebut, keenam masyarakat melaksanakan dampak pelaksanaan kebijakan.

Sebelum membahas lebih jauh dampak terputusnya aspirasi atau terputusnya komunikasi, sebaiknya dipahami terlebih dahulu kemungkinan penyebab putusnya saluran aspirasi tersebut. Kemungkinan pertama, dilihat dari pihak sekolah; pihak sekolah yang terdiri dari berbagai elemen masyarakat yang bervariasi baik dari segi status sosial maupun ekonomi sehingga memiliki kebutuhan dan keperluan yang berbeda, tingkat kesadaran dan pemahaman yang kurang, kondisi masyarakat yang apatis dan ketakutan masyarakat apabila mengeluarkan pendapat. Sehingga terjadi kebuntuan saluran aspirasi. Lebih tepatnya kegagalan penyerapan aspirasi masyarakat terjadi karena aspirasi tidak dapat tertampung semua (dalam arti populasi sekolah yang banyak) hanya secara generalisasi saja dan tidak ada aspirasi yang disampaikan (dalam arti ada masyarakat yang acuh tak acuh karena kesibukan sehari-hari akan tuntutan ekonomi dan ada masyarakat yang takut) .

Kemungkinan kedua, dari segi administrator/pejabat penyebab kegagalan penyerapan aspirasi adalah isi pesan, cara penyampaian yang kurang lengkap dan jelas seperti yang disampaikan informan dalam iklan sekolah gratis sebagai berikut;

” batasan gratis yang kurang, iklan tv yang menyesatkan.” dalam iklan sekolah gratis” .(wawancara dengan bapak KS, tanggal 4 Desember 2009)

Selain itu ketidaktahuan aparat pemerintah akan masalah yang ada dikarenakan sikap pihak sekolah yang kurang mendukung seperti yang disampaikan oleh informan sebagai berikut ;

”Kalo ada sosialisasi program BOS ditingkat sekolah yang diadakan oleh dinas kota. Kadang-kadang ada sekolah yang nggak datang, ada juga kepala sekolahnya datang telat, kalo ditanya ada masalah diam aja, jadi kita nggak tahu mereka paham atau nggak, jadi kita juga nggak tahu kalo ada masalah” (wawancara dengan bapak DP, tanggal 5 Desember 2009).

Jika administrator dalam hal ini pejabat pemerintahan yang terlibat atau berwenang dalam suatu kebijakan mengalami kebingungan akan suatu kebijakan, juga materi atau isi pesan yang disampaikan kurang lengkap secara detail, tentu saja hal ini akan berdampak pada suatu kebijakan tertentu dimana aparat pemerintah merupakan aktor sebagai saluran aspirasi masyarakat. Akhirnya pejabat/administrator (dalam hal ini adalah dinas pendidikan kota dan dinas pendidikan provinsi) menganggap sekolah paham dan mengerti akan kebijakan yang tengah digulirkan, namun yang sebenarnya dan pada kenyataannya sekolah belum paham dan mengerti dan mampu melaksanakan akan informasi seputar kebijakan yang diberikan. Sehingga usulan yang diberikan dinas pendidikan kota dan dinas pendidikan provinsi berupa rancangan kegiatan, kondisi riil dilapangan dan kebutuhan masyarakat kurang tepat sasaran, atau bisa dikatakan usulan berdasarkan pemikiran administrator saja, dimana kebijakan yang terjadi baik-baik saja atau tidak ada masalah.

Akibatnya kebijakan yang kemudian diputuskan oleh elit penguasa (dalam hal ini Pemerintah dan DPR) adalah kebijakan yang memiliki potensi besar ketidaksesuaian dengan kebutuhan masyarakat. Bukankah kemudian benar-benar terlihat bahwa kebijakan program Bantuan Operasional Sekolah berhasil membantu sekolah dalam biaya operasional saja itupun dalam batas pembiayaan minimal, namun tidak berhasil dalam konteks mewujudkan sekolah gratis yang tengah didengung-dengungkan melalui iklan layanan masyarakat tentang sekolah gratis, kemudian tujuan dari program BOS itu sendiri yang masih bias dalam hal penentuan program BOS ditujukan untuk memberikan subsidi umum atau subsidi khusus dalam arti diberikan kepada siswa miskin saja atau subsidi umum yang diberikan ke semua warga negara dalam rangka pemenuhan mendapatkan pendidikan yang layak. Penilaian ini didukung oleh keterangan yang diberikan oleh informan sebagai berikut;

” kita sekarang jadi terkungkung dan takut kalo mau melakukan sesuatu yang berhubungan dengan kegiatan contohnya lomba, kita jadi bingung kalo anak murid diikutin kita perlu biaya, minta orang tua murid nggak boleh, orang tua

murid juga komplain, kalo nggak diikutin mematikan kreatifitas anak orang tua murid juga tambah komplain”.

Komunikasi kedua terjadi antara aparat pemerintah kota (dalam hal ini dinas Jakarta Selatan) dengan sekolah sebagai obyek kebijakan. Berpotensi mengalami kegagalan yang cukup antara pelaksana kebijakan dengan sekolah. Karena komunikasi yang bersifat satu arah, dimana aparat pelaksana kebijakan menyampaikan dan menerapkan kebijakan yang dibuatnya tanpa diiringi munculnya feedback dari sekolah sebagai ujung tombak pelaksanaan program BOS. Hal ini terjadi dikarenakan pihak sekolah yang merasa khawatir dan takut untuk mengungkapkan aspirasinya kepada pelaksana kebijakan kemungkinan disebabkan sekolah sangat bergantung kepada pelaksana kebijakan. Sehingga tidak adanya feedback membuat pelaksana kebijakan kesulitan bahkan tidak tahu, apakah kebijakan yang dijalankan memiliki manfaat bagi sekolah. Feedback menunjukkan bagaimana persepsi dan penyikapan sekolah terhadap perlakuan yang dia terima.

Dengan demikian letak pentingnya menerima feedback dari sekolah sebagai salah satu cara untuk menilai keberhasilan kebijakan yang dilaksanakan. Selain itu kegagalan dalam penyampaian aspirasi dari masyarakat dikarenakan tahun anggaran 2009 dana *safeguarding* atau dana tambahan ditingkat kabupaten/kota untuk melakukan monitoring dan evaluasi ke sekolah ditiadakan, hal ini sangat berpengaruh terhadap kegiatan yang dilakukan pemerintah tingkat kota dalam hal ini dinas pendidikan kota Jakarta Selatan, sehingga kegiatan sosialisasi program bos dikurangi, kegiatan monitoring dan evaluasi ditiadakan. Akibatnya pihak pelaksana kebijakan kurang komunikasi dengan sekolah yang menyebabkan ketidaktahuan aparat pemerintah dengan kondisi riil dilapangan. Tentu saja hal membuat pertanyaan besar dengan prakondisi seperti itu apakah kemudian komunikasi yang dilakukan pemerintah terhadap masyarakat dalam hal ini pihak sekolah berhasil? Jika dikaitkan dengan konsep komunikasi bahwa, komunikasi bisa dikatakan efektif manakala pesan yang disampaikan komunikator bukan saja bisa diterima pembaca dengan jelas, melainkan juga dapat mempengaruhi dan dilaksanakan oleh komunikan.

Dari sisi *transmission* 'penyampaian', pesan mengenai kebijakan disampaikan kepada dua pihak. Pihak pertama adalah aparat pelaksana kebijakan, dan pihak kedua adalah sekolah yang akan dikenai kebijakan.

Pesan kepada sekolah pada dasarnya sudah disampaikan dengan jelas, pola penyampaian pesan yang dilakukan Pemerintah kota Jakarta Timur adalah melalui sosialisasi secara langsung maupun tidak langsung, secara langsung biasanya pada saat kegiatan sosialisasi atau workshop BOS yang diadakan di balai pertemuan atau kantor dinas, dimana perwakilan dari sekolah diundang untuk mendengarkan dan mengetahui materi program BOS ataupun pada saat sekolah menyerahkan laporan pertanggung jawaban keuangan per triwulan. Secara tidak langsung biasanya melalui telephone dan surat edaran.

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 kota Jakarta Selatan 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 kurang jelasan 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 kota Jakarta Selatan 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, *avoiding accountability* "kebijakan yang tidak akuntabel, dan sebagainya.

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

Program Bantuan Operasional 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.

Meskipun dana BOS mengurangi beban orang tua siswa, namun tetap saja untuk sebagian masyarakat miskin tidak bisa melanjutkan sekolah. Karena jangkakan untuk sekolah untuk biaya kebutuhan sehari-hari saja tidak cukup. Hal ini diperparah dengan kebijakan pemerintah yang baru, yang menerapkan pengkategorian sekolah dasar menjadi RSBI, SSN dan Reguler, dimana semakin bagus mutu sekolah semakin bagus juga dana yang dibutuhkan, dana BOS dari pemerintah tidak mencukupi lagi-lagi memerlukan partisipasi orang tua untuk mendukung keterlaksanaan kegiatan disekolah. Tentu saja hanya orang tua yang mampu dapat disekolah dengan mutu pendidikan yang baik. Ditambah lagi dengan bergulirnya dana BOS membuat beban sekolah makin tinggi, kepala sekolah dan bendahara harus membuat laporan pertanggung jawaban penggunaan dana BOS, harus selalu siap menerima kedatangan petuga monitoring dan evaluasi baik monev internal maupun eksternal, belum lagi kewajiban seorang guru adalah mengajar. Tugas yang tumpang tindih inilah yang kerap kali terjadi kegagalan dalam komunikasi. Pada dasarnya program BOS cukup efektif dalam membantu meringankan beban orang tua terhadap biaya sekolah, namun dari segi komunikasi, hambatan yang terjadi adalah pesan yang disampaikan dalam iklan sekolah gratis, menuai pro dan kontra ditengah masyarakat walaupun iklan sekolah gratis sudah diklarifikasi pada iklan yang kedua tetap saja tingkat pemahaman dan kesadaran masyarakat akan sekolah gratis masih rendah.

4.4.2 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.

4.4.2.1. Staf

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".

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*.

Pelaksanaan kebijakan Program BOS di Jakarta Selatan lemah dari sisi sumber daya. Pegawai yang terlibat langsung dalam program BOS, yaitu Seksi TK dan SD pada Sudin Pendidikan Dasar Jakarta Selatan, hanya berjumlah 5 (lima) orang. Dari lima orang tersebut, satu diantaranya kepala seksi yang menjabat sebagai manajer BOS, jadi kepala seksi tidak dihitung sebagai pelaksana lapangan. Sebenarnya menurut ketentuan dan SK yang ada sudin staf pengelola BOS berjumlah lima orang, namun pada kenyataannya staf yang benar-benar sebagai pelaksana lapangan hanya berjumlah dua orang, jadi jika manajer BOS tidak

dihitung sebagai pelaksana lapangan, maka sekolah dan pihak –pihak yang terlibat didalamnya se- Jakarta Selatan hanya akan ditangani oleh dua orang saja.

Dengan 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 dimasyarakat dan bekerjasama dengan instansi yang terkait. Kekurangan tenaga pula yang 'memaksa' dilakukan kerjasama dengan Kantor Cabang Dinas Pendidikan tingkat kecamatan kota Jakarta Selatan. Lima orang tentu jumlah yang sangat tidak memadai dalam menangani program BOS terhadap semua sekolah beserta pihak yang terlibat diwilayah Jakarta Selatan. Walaupun dengan bantuan kantor cabang dinas pendidikan tetap saja tidak terbantu, karena yang menangani secara teknis dilapangan adalah dinas pendidikan dasar kota Jakarta Selatan.

Dari sisi *skills* atau kemampuan pelaksana kebijakan, dinas pendidikan kota Jakarta Selatan tidak memiliki keluhan yang cukup substansif. Dikarenakan koordinasi yang baik antara pusat, dinas pendidikan provinsi dan dinas pendidikan kota, hal ini dibuktikan dengan sering diadakannya sosialisasi atau workshop. Pusat dalam hal ini Direktorat Pembinaan TK dan SD mengadakan sosialisasi secara 5 wilayah regional (Sumatera, Jawa, DKI Jakarta, Sulawesi dan Papua) dengan mengundang dinas pendidikan provinsi dan dinas kota yang bertujuan untuk pelatihan, mencari solusi masalah yang berkaitan dengan program BOS dari segi ketepatan sasaran, ketepatan jumlah, ketepatan waktu, ketepatan penggunaan. Selain itu dinas pendidikan provinsi juga sering mengadakan sosialisasi, workshop yang berguna untuk menambah pengetahuan, pengalaman atau wawasan dan persamaan persepsi guna perbaikan implementasi program bantuan operasional sekolah.

Sementara untuk jumlah dan kualifikasi di tingkat sekolah dasar sebagai subyek dan obyek dari implementasi program bantuan operasional sekolah masih sangat minim, berdasarkan hasil temuan peneliti dari tiga sekolah yang diteliti dengan karakteristik yang berbeda bahwa; pihak yang terlibat dalam pengelolaan dana BOS terdiri dari 4 orang (kepala sekolah, bendahara dan dua orang staf yang membantu), rata-rata sekolah mengangkat guru pelajaran agama untuk menjadi bendahara dengan alasan guru agama memiliki waktu mengajar lebih sedikit

dibandingkan dengan guru yang lain, tidak terlalu sibuk, kepercayaan dari kepala sekolah dan komite dalam menegankan amanat mengelola dana. Keterangan ini disampaikan oleh informan sebagai berikut:

”kalo yang bantu BOS ada empat orang, kebanyakan bendahara guru agama karena jam pelajarannya kan lebih sedikit, tapi bu karena kepercayaan juga”.

Berdasarkan keterangan tersebut dapat disimpulkan bahwa; dari segi kuantitas sangatlah minim dikarenakan dengan jumlah tenaga yang berasal dari guru harus mengelola semua dana baik dari pusat maupun daerah baik dana BOS, BOP, dan sebagainya dengan jumlah siswa kurang lebih empat ratus 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 informan sebagai berikut;

“Yang buat laporan ya saya aja, saya hanya meneruskan dari bendahara sebelumnya, buat laporannya saya mengikuti aja”.

Tentu saja hal ini menjadi pemikiran kita bersama, bagaimana bisa mengevaluasi implementasi program BOS dari segi ketepatan penggunaan dan pengelolaan berdasarkan prinsip BOS KITA (*knowledge information transparency and Accountability*) dengan baik, jika sumber daya manusianya sendiri belum maksimal. 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. Instansi pemerintah bertindak sebagai penentu kegiatan (proyek) dan penyandang dana. 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 substansial 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).

Kurangnya *skills* bisa saja dilakukan *upgrading* kemampuan bagi petugas-petugas yang terlibat pelaksanaan pelatihan misalnya saja dinas pendidikan kota Jakarta Selatan, atau dilakukan rekrutmen baru tenaga administrasi BOS disekolah dengan standar persyaratan tinggi. Namun kedua hal tersebut kembali terbentur masalah dana. *Upgrading* keterlampilan petugas membutuhkan dana cukup besar sementara rekrutmen tenaga adminitrasi membutuhkan dana yang juga tidak sedikit apalagi direkrutnya petugas baru dengan keterlampilan tinggi memiliki konsekuensi pemberian gaji yang tinggi juga. Sementara seperti yang dijelaskan sebelumnya bahwa dana *safeguarding* di tingkat dinas kota tidak ada dan dana BOS disekolah tidak mencukupi.

Satu-satunya cara mencapai perbaikan (kualitas) *skills* para pelaksana kebijakan baik di tingkat kota maupun sekolah adalah kondisi saat ini (dengan mengharapkan) *skills upgrade* terjadi secara alami melalui pengalaman dan rutinitas pekerjaan. Yang menjadai catatan penting adalah orang menjadi terampil tapi tanpa membuka tercapainya inovasi baru. Kecil sekali kemungkinan muncul inovasi baru dalam implementasi program BOS.

4.4.2.2. 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.

Seperti yang telah dijelaskan pada sub bab sebelumnya (sub bab 4.4.1 Komunikasi) 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 (bagan 4.4.2). Informasi diberikan berdasarkan peraturan yang ada, baik peraturan daerah yang tergabung dalam Perda mengenai petunjuk pelaksanaan BOP tahun 2009, SKB Dinas Pendidikan Dasar dengan Departemen Agama dengan nomor 201.a/2006. Juga peraturan pemerintah pusat berdasarkan PP no 47 dan PP no 48 tahun 2009 disertai dengan Juklak/Juknis tahun 2009 berupa buku panduan yang disebarluaskan keseluruh sekolah dan masyarakat.

Untuk media informasi yang digunakan ditingkat pemerintahan adalah melalui sosialisasi dan rapat yang diadakan secara periodik, dilengkapi dengan surat edaran, bahkan sampai dengan media komunikasi tidak langsung seperti penggunaan telepon dan faksimile. Sementara untuk tingkat sekolah melalui sosialisasi atau pertemuan di kantor dinas kota Jakarta Selatan 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. 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 Nasional dan Departemen Agama setiap tahun, hingga tahun 2009 telah diterbitkan dalam lima edisi, dan telah didistribusikan ke seluruh sekolah penerima BOS.

Namun pada sub bab ini peneliti hanya menerangkan secara umum saja, karena di sub bab sebelumnya pada pembahasan komunikasi telah meliputi pembahasan mengenai informasi, supaya tidak terjadi pengulangan pembahasan hal yang sama.

4.4.2.3. 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 wilayah Jakarta Selatan 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.
 - 1). Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta adapun tugas dan tanggung jawab Tim Manajemen BOS Provinsi sebagai berikut :
 - Menetapkan alokasi dana BOS tiap kabupaten/Kota.
 - Mempersiapkan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) sesuai dengan dana dan kegiatan yang telah ditetapkan.
 - Merencanakan dan melakukan sosialisasi program di tingkat provinsi.
 - Mempersiapkan dan melatih Tim Manajemen BOS Kab/Kota.
 - Melakukan pendataan penerima bantuan.
 - Menyalurkan dana kesekolah sesuai dengan haknya (jumlah siswa).
 - Berkoordinasi dengan lembaga penyalur dan Tim Manajemen BOS Kab/Kota dalam penyaluran dana.
 - Memberikan pelayanan dan penanganan pengaduan masyarakat.
 - 2). Tim manajemen BOS Kab/Kota adapun tugas dan tanggung jawabnya sebagai berikut :
 - Menetapkan alokasi dana untuk setiap sekolah.
 - Melakukan sosialisasi dan pelatihan kepada sekolah.
 - Melakukan pendataan sekolah.
 - Melakukan koordinasi dengan Tim Manajemen BOS Provinsi dan Lembaga penyaluran dana.
 - Melaporkan pelaksanaan program kepada Tim Manajemen BOS Provinsi.
 - Mengumpulkan data dan laporan dari sekolah dan lembaga penyalur.

- Mengupayakan penambahan dana untuk sekolah dan untuk manajemen BOS dari sumber APBD.
 - 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 DKI Jakarta dan Dinas Pendidikan Kota Jakarta Selatan.
 - 4). Pada tahap evaluasi kewenangan berada di Direktorat Pembinaan TK dan SD, Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta dan Dinas Pendidikan Kota Jakarta Selatan.

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.

4.4.2.3. 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 langsung kepada sekolah melalui kerjasama antara Dinas Pendidikan Provinsi dengan BANK DKI bank penyalur. Dana BOS diberikan secara bertahap yaitu tiga bulan sekali melalui rekening sekolah, namun khusus Provinsi DKI Jakarta tiap sekolah mengambil dana BOS menggunakan cek mengenai besarnya tiap sekolah berbeda berdasarkan jumlah siswa yang disesuaikan dengan SK penetapan alokasi kebutuhan dana BOS dari dinas pendidikan kota Jakarta Selatan.

Sementara untuk penggunaannya, menurut buku panduan program BOS yang diterbitkan oleh Departemen Pendidikan Nasional, dana BOS digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan sebagai berikut: (1) pembiayaan seluruh kegiatan Penerimaan Siswa Baru (PSB); (2) pembelian buku tekspelajaran 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 dilapangan adalah sebagai berikut; penyaluran dana ke sekolah dilakukan oleh tim manajemen BOS Provinsi DKI Jakarta 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 kota Jakarta Selatan, lembaga penyalur dana BOS adalah BANK DKI, dana langsung ditransfer ke rekening sekolah dengan pertimbangan faktor keamanan dan efisiensi, pengambilan dilakukan dengan menggunakan cek.

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 kota Jakarta Selatan, sehingga hal ini sangat berpengaruh terhadap penyaluran dana BOS. Seperti yang disampaikan informan sebagai berikut ;

“kendalanya kalo kita kan sudah selesai bu laporanya, tapi ada sekolah yang belum buat, jadi emang dari kita juga si bu”.

Tentang kecukupan BOS untuk membantu operasional sekolah yang banyak dibicarakan oleh sekolah bervariasi, ada beragam pendapat dari informan ada yang mengatakan;

”seluruh siswa dapat dana BOS, sebenarnya kalo dibilang cukup, ya nggak cukup, dicukup-cukupin, dana BOS hampir habis buat bayar guru honor. Dengan adanya BOS jadi enak jadi dibantu, tapi kurang gede. Kalo BOS digunakan untuk pengelolaan sekolah kita gunakan secara merata, kita gunakan untuk bayar guru honor, KBM sedikit, karena untuk honor saja sudah habis. Kita sering diuntungkan dengan adanya dana BOS”

“Seperti disekolah reguler muridnya banyak, komputer sedikit mungkin perawatanya tidak seperti disini, kalo disini sulit dengan komputer banyak, murid sedikit”. kita RSBI seharusnya pemerintah menyiapkan dulu tenaganya, siapkan juga dananya, oleh bos dananya ini gak cukup ya pak, SDSN tuntutan banyak ada persyaratan tertentu kalo kita mengandalkan dari pemerintah tidak mungkin. Harus swadaya orang tua murid”.

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 dan RSBI 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 kemanfaatan BOS oleh sekolah. Namun pihak sekolah mengeluhkan terlambatnya dana BOS sampai 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 informan 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 disekolah 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 informan sebagai berikut ;

“Dana bos memang untuk siswa, tapi banyak masih kekurangan, sehingga perlu aktivis sekolah yang harus turun tangan untuk menutupinya”.

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 sejumlah informan sebagai berikut;

"Biasanya sekolah memberitahukan lewat rapat semua orang tua diundang, rapatnya setahun 2x dan dipajang dipapan pengumuman secara periodik, kalo 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 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 Bawasda provinsi dan kota/kabupaten. Monev eksternal dimungkinkan untuk dilakukan oleh lembaga yang berwenang untuk menjamin akuntabilitas penyelenggaraan program.

Berdasarkan hasil temuan peneliti dilapangan, metode pelaksanaan monev internal sangat beragam, antara lain wawancara langsung, mengisi kuesioner, komunikasi melalui telepon/faks/email, dan rapat pertemuan di dinas pendidikan. Mengenai pelaksana monev memiliki kompetensi yang memadai, bila dilihat dari waktu monev pada tahun 2009, monev yang dilakukan pusat ke dinas provinsi sebanyak empat kali disesuaikan dengan waktu penyaluran yang per triwulan, untuk dinas provinsi sebanyak 2 sampai 3 kali dalam setahun pada saat persiapan, penyaluran dana dan pasca penyaluran dana. Sementara program monev yang dilakukan dinas kota untuk tahun ini tidak ada, dikarenakan dana safeguarding biaya monev untuk dinas pendidikan kota ditiadakan.

Untuk monev eksternal dilakukan oleh Bawasko dan LSM, biasanya untuk Bawasko monev dilakukan setelah penyaluran dana BOS dan saat sekolah melaporkan pertanggung jawabannya ke dinas pendidikan kota, metode yang

digunakan oleh Bawasko biasanya wawancara langsung dengan bendahara yang didampingi oleh kepala sekolah. Untuk bawasko 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. Seperti yang disampaikan oleh informan sebagai berikut ;

“disini sibuk sekali, banyak dari UIN, UNJ, UI banyak yang ngetok pintu, belum lagi wartawan bodrek, LSM, tetap saya terima, bapak tunggu dulu ada ijin gak”?

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 2009 ini adalah dana *safe guarding* dinas kota 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.

4.4.3. Sikap

Variabel lain yang dipandang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan adalah sikap dan persepsi implementor terhadap tugas dan tanggung jawab yang diembannya, misalnya pada tataran sekolah, maupun pada tataran Dinas Pendidikan kabupaten/Kota 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 Provinsi DKI Jakarta dengan memberikan dana *sharing* 'pendampingan' BOS kepada seluruh sekolah di Provinsi DKI Jakarta berupa dana BOP, seperti yang disampaikan oleh informan sebagai berikut;

”Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mendukung dana BOS dengan memberikan dana sharing melalui BOP”.

Masing-masing pihak baik Pusat maupun Daerah memiliki persamaan persepsi terhadap implementasi program Bantuan Operasional 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 ditingkat 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 sejenis itu diketengahkan *Nakamura dan Smallwood* yang menyebutnya dengan "*clientele responsiveness*." 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 sumsi 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 informan sebagai berikut;

“Saya setuju, Gratis itu ditelaah masyarakat antara yang miskin dan kaya sama, justru partisipasi masyarakat sekarang kurang terhadap sekolah , beda dengan dulu, dulu berlomba-lomba mau bantu sekolah kalo sekarang malah justru ada masalah sedikit mencuat , sms kemana-mana orang tua sedikit-sedikit ngadu”.

Dari 3 (tiga) Sekolah Dasar di Kota Jakarta Selatan yang peneliti observasi, berkaitan dengan pandangan dan sikap aktor/stakeholders terhadap implementasi kebijakan, terutama menyangkut proses implementasi kebijakan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS), maka temuan hasil observasi akan di kemukakan pada uraian-uraian berikut ini; Data yang peneliti peroleh di lapangan menunjukkan implementasi kebijakan program dilaksanakan dengan member-dayakan Komite Sekolah, termasuk sosialisasi kebijakan program BOS ini. Komite sekolah berfungsi sebagai koordinator atau perpanjangan tangan antara sekolah dengan orang tua siswa dan informatif. Komite Sekolah sebagai koordinator sekaligus pelaksana kebijakan yang terus menerus berhubungan dengan Kepala Sekolah.

Berkenaan dengan sosialisasi tingkat sekolah, Dinas Pendidikan kota Jakarta Selatan 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.

4.4.4 Struktur Birokrasi

Menurut Edwrad 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*).

Secara resmi (formil) Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta dan Dinas Pendidikan Kota Jakarta Selatan dalam implementasi program BOS mengacu pada : PP no. 47, PP no. 48, dan PERDA mengenai petunjuk Teknis Pengelolaan Biaya Operasional Pendidikan. Dalam pelaksanaannya Pemerintah pusat dan daerah bersinergi sesuai TUPOKSI masing-masing.

Struktur organisasi-organisasi yang melaksanakan kebijakan mempunyai pengaruh penting pada implementasi. Salah satu dari aspek-aspek struktural paling dasar dari suatu organisasi adalah prosedur-prosedur kerja ukuran dasarnya SOP (*Standard Operating Procedures*). Prosedur-prosedur ini dalam menanggulangi keadaan-keadaan umum digunakan dalam organisasi-organisasi publikk dan swasta. 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.

Di samping 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 tindakan 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 di mana 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 organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan; karakteristik-karakteristik dari badan pelaksana; dan lingkungan ekonomi, sosial dan politik dari organisasi atau yuridiksi pelaksana. Hal ini berarti bahwa konflik kecenderungan yang mungkin terjadi meliputi semua variabel model implementasi kebijakan. Dinas pendidikan Kota Jakarta Selatan sebagai pelaksana program dituntut melakukan kerja efektif dengan banyaknya program pemerintah terhadap pendidikan. Kebijakan sekolah gratis di Kota Jakarta Selatan 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 koordinasi 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 Kota Jakarta Selatan. Pihak-pihak selain Dinas Pendidikan Provinsi dan Dinas Pendidikan Kota Jakarta Selatan, yang terlibat dalam implementasi program BOS bertindak hanya atas permintaan Dinas Pendidikan Kota Jakarta Selatan.

Fragmentation tidak menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan program BOS di Jakarta Selatan. 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. Lembaga legislatif mencantumkan banyak badan secara terpisah dalam undang-undang agar dapat mengamatinya lebih teliti dan dalam usaha menentukan perilaku mereka. Sementara itu, badan-badan yang ada bertentangan satu sama lain untuk mempertahankan fungsi-fungsi mereka dan menentang usaha-usaha yang memungkinkan mereka mengkoordinasi kebijakan-kebijakan dengan badan-badan yang melaksanakan program-program yang berhubungan. Hal ini disebabkan oleh kecemasan akan kekurangan akses khusus yang mereka miliki terhadap pejabat-pejabat atau mengubah secara besar prioritas-prioritas dari program-program yang ada. Selain itu, kelompok-kelompok kepentingan juga akan mempunyai pengaruh dalam mendorong fragmentasi. Sifat multidimensi dari banyak kebijakan juga ikut mendorong fragmentasi. konsekuensi yang paling buruk dari fragmentasi birokrasi adalah usaha untuk menghambat koordinasi. Para birokrat karena alasan-alasan prioritas dari badan-badan yang berbeda, mendorong para birokrat ini untuk menghindari koordinasi dengan badan-badan lain. Padahal, penyebaran wewenang dan sumber-sumber untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi. Hambatan ini diperburuk oleh struktur pemerintah yang terpecah-pecah. Pada umumnya, semakin besar koordinasi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, semakin berkurang kemungkinan untuk berhasil.

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 kecendrungan 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 Bawasda provinsi dan kota/kabupaten. Monev eksternal dimungkinkan untuk dilakukan oleh lembaga yang berwenang untuk menjamin akuntabilitas penyelenggaraan program.

Berdasarkan hasil temuan peneliti dilapangan, metode pelaksanaan monev internal sangat beragam, antara lain wawancara langsung, mengisi kuesioner, komunikasi melalui telepon/faks/email, dan rapat pertemuan di dinas pendidikan. Mengenai pelaksana monev memiliki kompetensi yang memadai, bila dilihat dari waktu monev pada tahun 2009, monev yang dilakukan pusat ke dinas provinsi sebanyak empat kali disesuaikan dengan waktu penyaluran yang per triwulan, untuk

dinas provinsi sebanyak 2 sampai 3 kali dalam setahun pada saat persiapan, penyaluran dana dan pasca penyaluran dana. Sementara program monev yang dilakukan dinas kota untuk tahun ini tidak ada, dikarenakan dana safeguarding biaya monev untuk dinas pendidikan kota ditiadakan.

Untuk monev eksternal dilakukan oleh Bawasko dan LSM, biasanya untuk Bawasko monev dilakukan setelah penyaluran dana BOS dan saat sekolah melaporkan pertanggung jawabannya ke dinas pendidikan kota, metode yang digunakan oleh Bawasko biasanya wawancara langsung dengan bendahara yang didampingi oleh kepala sekolah. Untuk bawasko 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 kemudian struktur birokrasi dari ketiga sekolah baik reguler, standar nasional maupun rintisan bertaraf internasional secara umum tidak mengalami hambatan dalam pelaksanaan program BOS ditingkat sekolah selalu mengikutsertakan komite sekolah sebagai perpanjangan tangan antara pihak sekolah dan orang tua, untuk orangtua sendiri pun dibentuk rukun kelaas sebagai perwakilan yang menghubungkan orang tua siswa dengan komite sekolah, dengan adanya perwakilan kelas tersebut informasi yang disampaikan dapat efektif. Sehingga dapat disimpulkan pelaksanaan program BOS dari segi struktur birokrasi efektif.

4.5 Ringkasan Program BOS Berdasarkan (4 Elemen Edward III)

Program BOS yang dilaksanakan pada Sekolah Dasar Negeri baik (RSBI, SSN dan Reguler) pada dasarnya sudah dilaksanakan dengan cukup efektif, ditandai dengan pendapat orang tua siswa yang setuju dengan adanya program BOS, dapat mengurangi beban orang tua siswa dalam membayar uang sekolah anaknya. Dana BOS diberikan kepada seluruh siswa baik (siswa miskin maupun mampu). Dana BOS berpengaruh terhadap kategori sekolah antara lain; untuk sekolah kategori RSBI, diberlakukan pungutan untuk menutupi kekurangan dana BOS, untuk sekolah kategori SSN, dana BOS tidak mencukupi apabila dikaitkan dengan persyaratan jumlah siswa maksimal 28 orang/rombel, dan untuk sekolah kategori Reguler, dana

BOS mencukupi untuk biaya operasional sekolah minimal dan lebih banyak digunakan untuk membayar guru honor.

Sementara hambatan yang terjadi dalam implementasi program BOS bila dikaitkan dengan 4 elemen implementasi kebijakan menurut Edward III yang paling dominan adalah dari segi sumber daya dan komunikasi.

Dari segi sumber daya antara lain; jumlah dan kualifikasi pihak yang terlibat dalam pengelolaan dana BOS ditingkat sekolah masih minim. Untuk tingkat dinas kota yang menjadi kendala adalah jumlah petugas yang terlibat masih minim dan masih terjadi keterlambatan dalam pencairan dana BOS. Dari segi Komunikasi adalah informasi yang disampaikan lewat iklan sekolah gratis sangat berpengaruh terhadap implementasi program BOS, meskipun iklan layanan tersebut telah diklarifikasi pada iklan yang kedua namun tetap saja sebagian masyarakat menganggap bahwa seluruh pembiayaan sekolah itu gratis, hal ini terjadi dikarenakan tingkat kesadaran dan pemahaman masyarakat yang kurang.

Upaya yang ada untuk mengatasi masalah yang ada, berdasarkan hasil temuan dilapangan, untuk kekurangan jumlah petugas di dinas kota Jakarta Selatan, dinas melakukan kerjasama dengan Kantor Cabang Dinas (Kancab) Pendidikan di tingkat Kecamatan. Membantu dalam hal pendataan sekolah. Sementara untuk sekolah, kepala sekolah bekerjasama dengan guru dan komite dalam pelaporan, penggunaan dan pengelolaan dana BOS, selain itu dengan adanya sosialisasi dan monev yang dilakukan dari pemerintah pusat dan daerah dijadikan sekolah sebagai media dan wadah untuk mengetahui informasi mengenai dana BOS.

Mengenai persepsi dan sikap sebagian masyarakat yang kurang paham tentang sekolah gratis, pihak sekolah selalu melakukan pertemuan rutin secara periodik dan pendekatan interpersonal. Pertemuan rutin tersebut dapat meminimalisir sikap sebagian orang tua siswa yang kurang peduli dengan kegiatan sekolah dalam arti partisipasi secara aktif. Struktur birokrasi baik ditingkat pemerintahan maupun sekolah berjalan cukup efektif, tidak ditemukan hambatan dalam pelaksanaannya.

4.6 Implikasi Kebijakan Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

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.

Dalam pelaksanaannya program BOS mengundang pro dan kontra dikalangan masyarakat. Di satu sisi 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 SDN Kota Jakarta Selatan, 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.

Program BOS yang bertujuan untuk meringankan bagi siswa yang tidak mampu betul-betul diterapkan sehingga mutu layanan pendidikan dapat segera terwujud. Hal ini sejalan 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.

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 amant 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.

Sejalan dengan implementasi pemenuhan hak partisipasi orang tua, program hendaknya 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 seyogyanya 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 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.

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. 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.