



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SEKOLAH
GRATIS
(KASUS DI SD NEGERI CILEUNGI 06 DAN SD NEGERI CINYOSOG 02 BOGOR)**

TESIS

**SUPRIYATNO
0806441775**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
JAKARTA
APRIL 2010**



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SEKOLAH
GRATIS
(KASUS DI SD NEGERI CILEUNGI 06 DAN SD NEGERI CINYOSOG 02 BOGOR)**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains

**SUPRIYATNO
0806441775**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN
JAKARTA
APRIL 2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

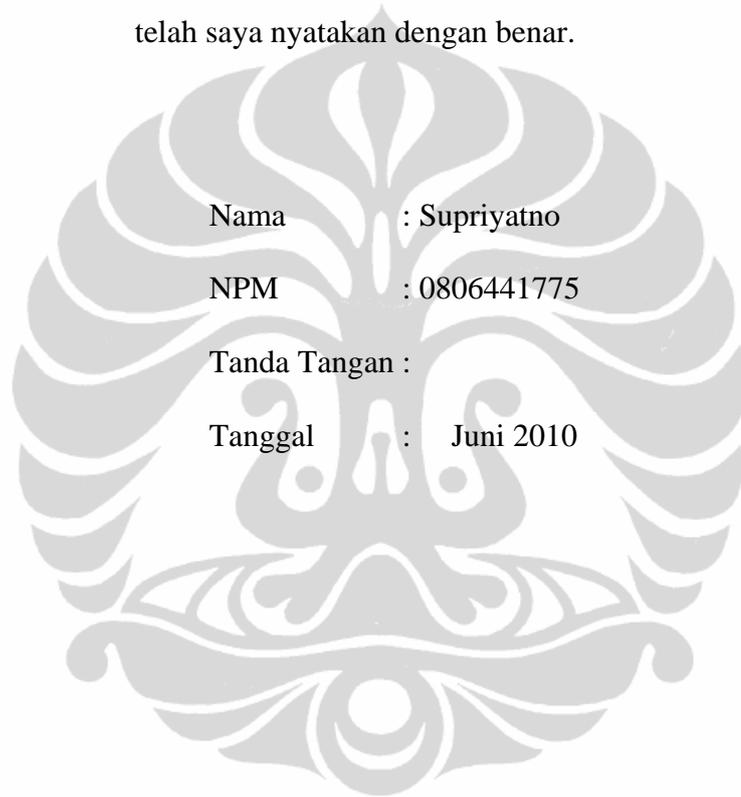
Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Supriyatno

NPM : 0806441775

Tanda Tangan :

Tanggal : Juni 2010



LEMBAR PERSETUJUAN

NAMA : Supriyatno
NPM : 0806441775
JUDUL TESIS : Analisis Implementasi Kebijakan Sekolah
Gratis
(Kasus di SD Negeri Cileungsi 06 dan SD
Negeri Cinyosog 02 Bogor)

Telah disetujui
Pembimbing

(Dr. Amy Y.S. Rahayu, M.Si)

HALAMAN PENGESAHAN TESIS

Nama : Supriyatno
NPM : 0806441775
Judul : Analisis Implementasi Kebijakan Sekolah Gratis
(Kasus di SDN Cileungsi 06 dan SDN 02 Cinyosog
Bogor)

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Ilmu Administrasi Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Pendidikan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Prof. Dr. Eko Prasajo.Mag.rer.publ ()
Pembimbing : Dr. Amy Y.S. Rahayu,M.Si ()
Penguji : Dr. Rozan Anwar ()
Sekretaris Sidang : Dra. Retno Kusumastuti, M. Si. ()

Ditetapkan di : Jakarta
Tanggal : Juni 2010

KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Allah SWT atas segala Rahmat, Taufik dan Hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul Analisis Implementasi Kebijakan Sekolah Gratis (Kasus di SDN Cileungsi 06 dan SDN Cinyosog 02 Bogor). Tesis ini disusun dan diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Sains di Universitas Indonesia.

Penulis berharap bahwa tesis ini dapat bermanfaat sebagai masukan bagi perbaikan kebijakan program-program pendidikan terutama yang berkaitan dengan pendanaan pendidikan.

Saya mengakui dan menyadari sepenuhnya bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, baik ketika masa perkuliahan, saat penelitian lapangan, sampai pada penyusunan tesis ini, tidak mungkin dapat diselesaikan hanya oleh diri sendiri. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, selaku Dekan FISIP Universitas Indonesia.
2. Prof. Dr. Eko Prasajo.Mag.rer.publ, selaku ketua Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
3. Dr. Roy V. Salomo, M.Soc., Sc. Selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia.
4. Tim penguji, Prof. Dr. Eko Prasajo.Mag.rer.publ, selaku ketua sidang
5. Dr. Amy S.Rahayu yang telah membuka wawasan penulis dengan penuh perhatian memberikan bimbingan hingga selesainya penyusunan tesis ini.
6. Pimpinan Sekretariat Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah Departemen Pendidikan Nasional.
7. Kepala Sekolah SD Negeri Cinyosog 02 Bogor, dan Kepala Sekolah SD Negeri Cileungsi 06 Bogor yang telah mengizinkan Penulis untuk melakukan penelitian di sekolah guna melengkapi data-data yang diperlukan.

8. Keluarga di Banyumas (Ibu, Bapak), kakak di Brebes dan adik di Banjarnegara dan di Bogor yang telah memberikan dukungan moril maupun materil.
9. Keluarga di Tanjung Priuk (Ibu dan Bapak Mertua) yang telah mendorong demi terselesaikannya tesis ini.
10. Istri dan anakku, Salwa, Zaky dan Aisyah tersayang maaf sering meninggalkan kalian demi tesis ini.
11. Keluarga besar Pendidikan angkatan I tahun 2009.
12. Teman-teman seputar tesis 2009, Sukma, Katman, Rakean, dan Satriyo.
13. Teman-teman bagian perencanaan setditjen mandikdasmen, maaf sering meninggalkan kerjaan untuk menulis tesis ini.
14. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah mendukung penulis menyelesaikan tesis ini.

Dengan segala kelebihan dan kekurangannya, selanjutnya dengan hormat tesis ini Penulis sajikan dan berharap agar dapat memperluas cakrawala ilmu pengetahuan serta memberikan manfaat bagi semua pihak yang berkepentingan, terutama bagi Penulis sendiri.

Bogor, Juni 2010

Penulis,

Supriyatno

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Supriyatno

NPM : 0806441775

Program Studi : Ilmu Administrasi dan Kebijakan Pendidikan

Departemen : Ilmu Administrasi

Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Analisis Implementasi Kebijakan Sekolah Gratis (Kasus di SDN Cileungsi 06 dan SDN Cinyosog 02 Bogor)

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di: Bogor
Pada tanggal: Juni 2010

Yang menyatakan

(Supriyatno)

ABSTRAK

Nama : Supriyatno
 Program Studi : Kekhususan Ilmu Administrasi dan Kebijakan Pendidikan
 Judul : Analisis Implementasi Kebijakan Sekolah Gratis (Kasus di SDN Cileungsi 06 dan SDN Cinyosog 02 Bogor)

Kebijakan Sekolah gratis melalui dana BOS adalah sebagai pendamping, merupakan solusi tersendatnya wajib belajar di provinsi Jawa Barat sebagai akibat kesulitan orang tua membiayai anak untuk sekolah. Padahal pemerintah propinsi telah mencanangkan bahwa tahun 2010 target penuntasan wajib belajar. Sehingga kebijakan sekolah gratis menjadi tumpuan untuk menuntaskan permasalahan tersebut.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui permasalahan berkaitan dengan implementasi kebijakan sekolah gratis yang dirumuskan pemerintah di tinjau dari empat aspek implementasi kebijakan yakni faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi di Cileungsi Kabupaten Bogor

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus (*Case Study*), desain penelitian yang digunakan adalah *penelitian kualitatif*, sedangkan kondisi nyata di lapangan diangkat berdasarkan hasil *studi kasus-kualitatif* dan teknik penyajiannya digunakan *studi deskriptif-analitik*. Instrumen penelitian ini menggunakan teknik observasi, wawancara dan angket.

Hasil penelitian dan temuan adalah sebagai berikut : Implementasi kebijakan sekolah gratis dilihat dari : 1) Faktor-faktor komunikasi, adalah: a) Banyaknya pihak yang terlibat memadai dilihat dari kemampuan bekerja; b) Media efektif dilihat dari sampainya pesan-pesan sekolah gratis pada masyarakat; dan c) Waktu sosialisasi efektif; 2) Faktor sumber daya, manusia kurang efektif dilihat dari keterbatasan wewenang pengelola dalam memanfaatkan dana sekolah gratis melalui BOS; 3) Faktor sikap (disposisi), respon masyarakat positif begitu juga komitmen para pengelola sekolah gratis; dan 4) Faktor Struktur Birokrasi, a) Mekanisme penyaluran dana mengalami hambatan dalam waktu penerimaan; b) Mekanisme pelaporan sesuai dengan pedoman sekolah gratis;

Manfaat sekolah gratis bagi masyarakat adalah: 1) Memberikan keringanan dalam menyekolahkan anaknya; 2) Membangun kerja sama yang baik antara sekolah dengan orang tua siswa.

Faktor pendorong adalah: 1) Kebijakan pemerintah tentang sekolah gratis direspon positif; 2) Masyarakat terdorong menyekolahkan anak di sekolah gratis. Sedangkan Penghambat dalam implementasi sekolah gratis antara lain : 1) Jumlah dana yang di terima di berbagai wilayah sama nominasinya tanpa melihat kebutuhan sekolah masing-masing; (2) waktu penyaluran tidak tiap bulan; dan 3) Kesulitan dalam membuat pelaporan yang dirasakan oleh tiap sekolah.

Kata Kunci: Kebijakan, Sekolah gratis, BOS

ABSTRACT

Name : Supriyatno
Study Program : *Special Aspects of Administration and Education Policy*
Title : *The Analysis of the Implementation of Sekolah Gratis Policy (Case in SDN Ciluengsi 06 and SDN Cinyosog 02 Bogor)*

The sekolah gratis policy through Operational School Aids funding is a back up solution to the barrier of the implementation of the obligatory studies in West Java Province, which is caused by the parents' inability to pay their children's school fee. The provincial government aims at achieving the target of the obligatory studies in 2010. Therefore, the government expects that the free school policy could solve the problem.

This research aims at investigating the problems involving the implementation of the government free school policy by looking at the four aspects of the policy implementation: communication factor, resources, disposition and bureaucratic structure in Cileungsi, Bogor District.

This research is a case study research, with qualitative research design, The real condition in the field is evaluated based on the result of the qualitative-case study and will be presented in descriptive-analytical studies. The methods of data collection in this research are observation, interview and questionnaire.

The result of this research is as follows: the implementation of the free school policy from 1) the communication factor is indicated that the policy of free school has been socialized 2) the resources factor, lack of effectiveness of the resources factor due to the limited authorities of the manager in using the funding of BOS; 3) Attitude factor (disposition), the responses of the society and the manager of free school policy are positive; and 4) the factor of the bureaucratic structure: a) there was a delay in the mechanism of receiving the funding; b) the mechanism of the report has followed the free school guidelines.

The benefit of free school for the society is: 1) To reduce parents' burden in sending their children to school; 2) To build good cooperation between school and parents.

The supporting factor is: 1) The government policy on the free school has been responded positively; 2) Parents are motivated to send their children to the free school. The obstacles of the implementation of the free school policy is: 1) the amount of funding received by various places is the same without considering the needs of each school; 2) the time of the receipt of funding is not each month; and 3) the difficulties of drafting the report faced by each school.

Key Word: *policy, sekolah gratis, BOS*

BAB 1

PENDAHULUAN

Pada bab ini akan dibahas hal-hal yang berkaitan dengan latar belakang, permasalahan, pertanyaan penelitian, tujuan, manfaat penelitian serta sistematika penulisan dalam penelitian ini

A. Latar Belakang

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa salah satu tujuan Negara Republik Indonesia adalah mencerdaskan kehidupan bangsa dan untuk itu setiap warga negara Indonesia berhak memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan minat dan bakat yang dimilikinya tanpa memandang status sosial, ras, etnis, agama, dan gender. Pemerataan dan mutu pendidikan akan membuat warga negara Indonesia memiliki keterampilan hidup (*life skills*) sehingga memiliki kemampuan untuk mengenal dan mengatasi masalah diri dan lingkungannya, mendorong tegaknya masyarakat madani dan modern yang dijiwai nilai-nilai Pancasila.

Pasal 31 UUD 1945 menyatakan bahwa:

1) Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan; 2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; 3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa; 4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional; serta 5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Sementara itu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyatakan bahwa:

Pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik

agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Untuk mewujudkan fungsi dan tujuan tersebut, Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sesuai dengan prinsip-prinsip dalam penyelenggaraan pendidikan nasional.

Ikhtiar pemerintah dalam pemerataan akses pendidikan melalui berbagai kebijakan seperti Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun (Wajar Dikdas) pada dasarnya berkaitan dengan upaya peningkatan kualitas SDM, dimana pendidikan (tingkat partisipasi sekolah) merupakan sesuatu yang urgen, pada masa Orde baru upaya untuk peningkatan partisipasi masyarakat dalam pendidikan terus dilakukan, pada tahun 1984 dicanangkan Wajar 6 tahun, sepuluh tahun kemudian dilanjutkan dengan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun yang dimulai sejak tahun 1994, dan belakangan ini Wajar Dikdas telah menjadi komitmen bangsa dengan payung hukum tertuang dalam UU Sistem Pendidikan Nasional No 20 tahun 2003.

Dalam (RPJMN 2004-2009 : 279) dijelaskan bahwa :

“Pendidikan merupakan salah satu pilar penting dalam meningkatkan kualitas manusia, bahkan kinerja pendidikan yaitu gabungan angka partisipasi kasar (APK) jenjang pendidikan dasar sampai dengan pendidikan tinggi dan angka melek aksara digunakan sebagai variabel dalam menghitung Indeks Pembangunan Manusia (IPM) bersamasama dengan variabel dan ekonomi. Oleh karna itu pembangunan pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan, peningkatan mutu serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional dan global”.

Negara-negara yang sudah maju seperti Amerika, Jepang, Jerman, Prancis, dan Inggris, menjadikan pendidikan sebagai prioritas dan primadona utama dalam rangka meningkatkan kualitas SDM yang nantinya berimbas kepada peningkatan ilmu dan teknologi, ekonomi, dan kemajuan pembangunan bangsanya sehingga disegani oleh bangsa-bangsa lainnya. Komitmen terhadap peningkatan kualitas

pada sektor pendidikan menjadi *trade mark* mereka. Hal ini terbukti dari setiap kampanye para calon pimpinan negara-negara tersebut yang selalu memprioritaskan pendidikan sebagai pilar pembangunan atau inovasi pembangunan mereka. Hal tersebut membuktikan negara-negara tersebut yang *nota bene* dianggap sudah maju, justru terus semakin maju pesat dalam berbagai sektor, seperti: ilmu pengetahuan, teknologi, ekonomi, politik, militer, dan semacamnya.

Banyak negara-negara di Asia seperti Jepang, Korea, China, Taiwan, Hongkong, bahkan Malaysia dan Singapura kebijakan pembangunannya menitikberatkan kepada pembangunan pendidikan. Negara tersebut menganggap bahwa melalui sektor inilah bangsa dan negara bisa berkembang, maju, kompetitif, dan sejahtera. Selain itu, harkat dan derajat bangsanya akan terangkat di mata dunia, diperhitungkan, dihormati, disegani, bahkan ditiru bangsa-bangsa lainnya. Ini artinya bahwa negara-negara yang kurang *respek* dan perhatian terhadap pendidikan tidak akan mampu bersaing, bahkan akan semakin tertinggal dengan negara-negara lain. Negara-negara tersebut pada akhirnya akan selalau tinggi ketergantungannya pada negara-negara lain dan secara politis akan menjadi permainan bangsa lain yang sudah maju.

Sebagai ilustrasi negara-negara yang tergabung dalam perhimpunan bangsa-bangsa asia tenggara (ASEAN), kita merasa cemburu dengan perkembangan dan kemajuan yang mereka raih, baik itu pada tingkat kualitas sumberdaya, ekonomi, ilmu pengetahuan dan teknologi, eksistensinya di mata dunia, ataupun lobi politik globalnya yang mulai sudah diperhitungkan dunia. Hal ini terjadi sebagai dampak dari perhatian penuh pemerintahnya kepada sektor pendidikan yang menyebabkan SDM mereka berkualitas. Atensi pemerintahnya terhadap sektor pendidikan menjadi skala prioritas di atas pembangunan sektor lainnya. Mereka tidak menjadikan skala prioritasnya pada pembangunan ekonomi dan pembangunan fisik, tapi mereka lebih menitikberatkan kepada sektor pendidikan yang mampu mencetak SDM yang berkualitas. SDM yang berkualitas mampu membawa bangsanya ke era persaingan global yang begitu kompetitif.

Misalnya negara-negara ASEAN yang dianggap sudah lebih maju adalah Malaysia dan Singapura. Dua negara tersebut menjadikan sektor pendidikan sebagai kiblat pembangunan bangsanya, sektor pendidikan dijadikan sebagai pilar pembangunan, dan sektor pendidikan dijadikan agama bagi pembangunan bangsanya. Hal tersebut terbukti dari perhatian pemerintah yang sangat serius dalam menangani pendidikan, di antaranya dengan mengalokasikan dana dari APBN-nya yang sangat besar. Pada awal merdeka, Malaysia mengalokasikan dana dari APBN-nya sebesar 35% (1967) dan Singapura mengalokasikan dana dari APBN-nya sebesar 75%. Sungguh sangat luar biasa, sangat *prestisius*, dan sangat menakjubkan perhatian para pimpinan negara mereka terhadap sektor ini. Sebagai efek langsung adalah mereka maju, sejahtera, kompetitif, dan dihormati oleh bangsa-bangsa lainnya karena mampu menciptakan SDM yang berkualitas yang tak akan kalah dari bangsa-bangsa lainnya, sekalipun dengan bangsa-bangsa lain yang lebih dahulu maju seperti Eropa dan Amerika Serikat.

Di Indonesia, strategi untuk memajukan dan meningkatkan kualitas pendidikan telah diatur dalam UUD 1945, UU RI No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, PP No. 19 tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan, dan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional. Semua itu seharusnya direalisasikan pada tataran praktis di lapangan sebab peraturan tanpa aksi tidak akan berarti apa-apa, dan itu identik dengan *adagium* Herbert Spencer yakni *the great aim of education is not knowledge, but action*, yakni tujuan besar dari pendidikan bukan hanya pada tataran pengetahuan semata, tapi pada tataran aksi. Bukan pada tataran programnya semata, tapi bagaimana aksinya di lapangan yang efeknya berpengaruh besar terhadap kualitas hasil. Oleh karena itu, kebijakan pendidikan yang berpihak pada upaya pembentukan SDM yang unggul perlu mendapat respon positif dan dukungan dari berbagai pihak melalui jalinan kerja dan proses yang sinergis dalam upaya mewujudkan tujuan pendidikan. Pemerintah seyogyanya merancang, mengimplementasi, dan mengevaluasi program pendidikannya agar dapat mewujudkan pendidikan yang bermutu (*qualified education*). Selama ini ada kesan bahwa pemerintah ingin mendapatkan standar lulusan yang berkualitas tanpa memberikan standar pelayanan yang

terencana dengan baik yakni meningkatkan kualitas pendidik dan perlengkapan/fasilitas pendidikannya.

Permasalahan pendidikan di Indonesia adalah terbatasnya akses pendidikan terutama untuk masyarakat miskin, oleh karena itu pemerintah mengeluarkan kebijakan tentang pemerataan akses pendidikan melalui berbagai kebijakan seperti sekolah gratis dengan menyalurkan dan Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Pada tahun 2009, sekurang-kurangnya 95% anak usia 7-15 tahun telah memperoleh kesempatan untuk belajar sampai dengan sekolah menengah pertama (SMP) atau yang sederajat. Program Wajar Dikdas 9 tahun tidak hanya mengejar target kuantitatif, tetapi peningkatan mutu pendidikan agar mampu menyiapkan kompetensi lulusan baik untuk melanjutkan pendidikan maupun bekerja.

Pada tahun 2004, Indonesia telah mencapai APM (Angka Partisipasi Masyarakat) SD/MI (Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah) sebesar 93%, dan APM sebesar SMP/MTs (Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah) 65%. Walaupun perluasan SD/MI sudah mencapai prestasi yang gemilang, Indonesia masih menghadapi tantangan besar untuk meningkatkan angka partisipasi SMP/MTs hingga mencapai angka 95% pada tahun 2009.

Ada beberapa alasan yang mendasari pelaksanaan program Wajar Dikdas 9 Tahun. *Pertama*, memperbaiki peringkat *Human Development Index* (HDI) atau indeks pembangunan manusia. HDI menjadi cermin tingkat pendidikan suatu bangsa. Dan sayangnya HDI kita masih tergolong rendah ketimbang negara-negara tetangga. Tiga parameter yang dijadikan ukuran HDI adalah pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Peringkat HDI sering dipakai sebagai pertimbangan negara-negara lain dalam pengambilan keputusan, misalnya terkait penanaman investasi.

Peningkatan HDI melalui program Wajar Dikdas 9 tahun terkendala dengan masalah sulitnya orang tua membiayai anaknya, oleh karena itu pemerintah mengeluarkan kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS. Adapun tujuan sekolah gratis secara prinsip sejalan dengan tujuan pemberian BOS (Bantuan Operasional sekolah) yakni:

Untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar 9 tahun yang bermutu.

Secara khusus program BOS bertujuan untuk: a) Menggratiskan seluruh siswa miskin di tingkat pendidikan dasar dari beban biaya; b)operasional sekolah, baik di sekolah negeri maupun sekolah swasta; c) Menggratiskan seluruh siswa SD negeri dan SMP negeri terhadap biaya operasional sekolah, kecuali pada rintisan sekolah bertaraf internasional (RSBI) dan sekolah bertaraf internasional (SBI); dan d) Meringankan beban biaya operasional sekolah bagi siswa di sekolah swasta.(Panduan BOS,2009)

Kedua, Bernilai sangat strategis karena program ini memungkinkan tersedianya *critical mass* atau sumber daya manusia berkualitas dalam jumlah memadai. Ketersediaan SDM ini mendorong percepatan pembangunan, khususnya ekonomi.

Ketiga, masyarakat yang berpendidikan tinggi relatif mudah diajak maju. Pembangunan nasional membutuhkan orang-orang berpikiran maju dan mudah beradaptasi dengan hal-hal berbaur modern. Sebaliknya implementasi pembangunan akan menemui kegagalan bila SDM-nya tidak berpendidikan.

Keempat, pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi menuntut masyarakat lebih berpendidikan. Kini perkembangan teknologi sangat pesat menjangkau semua sendi kehidupan. Fenomena ini hanya bisa dihadapi oleh orang-orang berpendidikan.

Kelima, makin tinggi tingkat pendidikan suatu bangsa, makin meningkat pula daya saingnya. Negara-negara maju seperti Singapura, Korea, dan Jepang sudah menuntaskan Wajib 12 tahun. Artinya, ada korelasi positif antara tingkat pendidikan dengan daya saing suatu bangsa.

Keenam, program ini merupakan komitmen Indonesia terhadap gerakan *Education for All* (EFA) yang diprakarsai UNESCO. EFA menargetkan pada tahun 2015 semua penduduk dunia mempunyai akses yang sama dalam memperoleh pendidikan dasar berkualitas.

Ketujuh, program ini sekaligus untuk mengentaskan kemiskinan dan mewujudkan keadilan sosial. Orang berpendidikan memiliki kemampuan untuk memberdayakan pengetahuannya dalam rangka mencapai kesejahteraan hidupnya.

Ia bisa menggunakan ilmunya untuk mendapatkan uang guna memenuhi kebutuhan hidup.

Kedelapan, program ini memungkinkan peserta didik mampu menghadapi permasalahan hidup dengan baik. Orang berpengetahuan akan mudah mengatasi masalah-masalah hidupnya, terutama di era globalisasi yang makin pelik menyodorkan masalah. Mereka siap berkompetisi sesuai dengan ilmu yang dimiliki.

Kesembilan, dalam konteks politik, program ini berfungsi merekatkan NKRI. Kerawanan sosial bisa terjadi, seperti tindak kriminalitas, disintegrasi bangsa, hingga masuknya ideologi merusak, jika masyarakat tidak terdidik. Masyarakat terdidik memiliki filter atau penyaring untuk membedakan mana yang benar dan salah.

Kebijakan Sekolah gratis melalui dana BOS sebagai pendamping dari program wajib belajar yang dicanangkan pemerintah provinsi Jawa Barat. Keberadaan kebijakan tersebut setelah munculnya permasalahan wajib belajar yang tersendat diakibatkan oleh sulitnya orang tua membiayai anak untuk sekolah, hingga saat ini masih menghadapi problem besar dalam menuntaskan program Wajar Dikdas 9 Tahun. Selain tingginya angka *dropout* pada setiap kelanjutan jenjang pendidikan, rendahnya angka partisipasi juga merupakan problem yang tidak mudah diselesaikan. Rata-rata lama sekolah yang baru mencapai angka 7,2 juga memperlihatkan masih jauhnya angka yang harus dikejar untuk mencapai angka 9,0. Padahal pemerintah propinsi telah mencanangkan bahwa tahun 2010 target tersebut harus sudah tercapai.

Membangun kesadaran agar masyarakat berpartisipasi dalam pendidikan merupakan kunci keberhasilan pembangunan sumber daya manusia. Dalam membangun masyarakat yang berkualitas, melalui kegiatan Wajar Dikdas, perlu memperhatikan faktor persepsi masyarakat yang meliputi cara pandang masyarakat tentang arti penting pendidikan dan pandangan mereka tentang Wajar Dikdas sembilan tahun.

Kendala anak bersekolah biasanya berkaitan dengan kesadaran masyarakat untuk menyekolahkan anaknya, serta berkaitan dengan biaya pendidikan yang

dirasakan berat oleh masyarakat, terutama masyarakat miskin. Oleh karena itu pemerintah melalui Departemen pendidikan Nasional mencanangkan Kebijakan sekolah gratis. Kebijakan tersebut merupakan suatu ikrar politis sekaligus ikrar manajemen. Dari sudut pandang politik pernyataan gratis dapat dimaknai bahwa orang tua tidak dipungut biaya sama sekali. Baik bagi orang tua yang anaknya sekolah SD dan SMP negeri dan swasta tanpa terkecuali. Namun dari sudut pandang manajemen, pernyataan gratis tidak berarti sepenuhnya gratis.

Kebijakan sekolah Gratis merupakan suatu program yang diarahkan untuk membentuk persepsi *stake holder* pendidikan dasar, yang terdiri dari orang tua siswa yang anaknya terdaftar pada SD dan SMP negeri dan swasta, dan kepala SD dan SMP negeri dan swasta. Kedua belah pihak ini merupakan pihak yang secara langsung terkena dampak dari program ini. Orang tua dari siswa SD dan SMP negeri merupakan pihak yang mendapat *benefit* dari program ini, karena dengan adanya program ini mereka tidak lagi harus menanggung biaya langsung bagi anaknya untuk mendapatkan pelayanan pendidikan di SD maupun SMP. Orang tua yang anaknya terdaftar pada SD dan SMP swasta tidak secara langsung mendapat *benefit* dari program ini, namun kebijakan Menteri Pendidikan Nasional menekankan bahwa siswa yang berasal dari keluarga miskin juga dapat dibebaskan dari biaya operasional. Sedangkan siswa dari SD dan SMP swasta pada umumnya diharapkan tidak ditarik secara berlebihan. Namun demikian pemerintah daerah diharapkan dapat juga membebaskan orang tua yang anaknya terdaftar pada SD dan SMP swasta dari biaya operasional. BOS yang berasal dari pemerintah pusat pada dasarnya sebagai *initial endowment* bagi pemerintah daerah untuk menggratiskan pendidikan dasar.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Pendidikan Nasional (2005) menunjukkan bahwa BOS yang diberikan kepada siswa SD/MI dan SMP/MTS rata-rata hanya mencakup 30% dari total biaya operasional. Hal ini mengindikasikan bahwa BOS tidak menjadi satu-satunya sumber dana yang menjadikan pendidikan dasar gratis. Masih ada sumber lain yang menjadikan pendidikan gratis. *Pertama* adalah dukungan dari pemerintah daerah. *Kedua* sumbangan dari orang tua. Dengan telah diumumkankannya

pendidikan dasar gratis, tidak berarti bahwa sumbangan orang tua tidak ada sama sekali. Sumbangan tersebut bersifat sukarela, yakni terjadi setelah ada kesepakatan antara pihak orang tua dengan sekolah.

Di lapangan di temukan permasalahan yang berkaitan dengan implementasi sekolah gratis, pelaksanaan pada tataran sekolah, serta masalah lain berkaitan dengan jaminan kualitas proses pembelajaran dan kualitas lulusan. Oleh karena itu penulis merencanakan meneliti tentang implementasi kebijakan sekolah gratis, dengan melihat permasalahan-permasalahan berkaitan dengan kerangka teori tentang kebijakan, implementasi kebijakan yang berkaitan dengan sekolah gratis dan bagaimana apresiasi masyarakat terhadap kebijakan sekolah gratis tersebut.

B. Permasalahan Penelitian

Implementasi kebijakan sekolah gratis yang merupakan tugas tambahan Dinas Pendidikan dan sekolah, saat ini diharapkan akan bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya terutama masyarakat miskin. Sementara itu masih dirasakan kekhawatiran sebagian orang tua untuk menyekolahkan anaknya di sekolah gratis terutama berkaitan dengan kualitas pembelajaran, sarana dan prasarana dan kualitas lulusan. Permasalahan tersebut mendorong penulis untuk melihat bagaimana implementasi pelaksanaan sekolah gratis dan apakah masyarakat merasakan manfaatnya. pada tataran pelaksana dan manfaatnya bagi masyarakat dalam menyekolahkan anaknya.

C. Pertanyaan Penelitian

Selaras dengan latar belakang masalah dan rumusan masalah, maka pertanyaan penelitian dirumuskan sebagai berikut :

- a. Bagaimana implementasi kebijakan sekolah gratis?
- b. Apakah implementasi kebijakan sekolah gratis tersebut bermanfaat bagi masyarakat pengguna?
- c. Faktor-faktor apa yang menjadi pendorong dan penghambat dalam Implementasi kebijakan sekolah gratis?

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini yakni :

1. Untuk menganalisis Implementasi kebijakan sekolah gratis.
2. Untuk menganalisis manfaat sekolah gratis bagi masyarakat pengguna.
3. Untuk menganalisis faktor-faktor apa yang menjadi pendorong dan penghambat dalam implementasi kebijakan sekolah gratis.

E. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah dikemukakan di atas, dalam penelitian ini akan dihasilkan deskripsi hasil analisis di lapangan tentang kebijakan sekolah gratis yang dirumuskan pemerintah dilihat dari implementasinya pada pelaksana yakni dinas pendidikan dan sekolah, juga manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dalam menyekolahkan anaknya di Cilengsi Kabupaten Bogor, yang selanjutnya akan dijadikan rujukan Kementerian Pendidikan Nasional sebagai pemegang kebijakan.

F. Metode Penelitian

Secara spesifik, kajian terhadap permasalahan di atas, akan diuraikan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Metode yang Digunakan

Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus (*Case Study*). dengan pertimbangan tersebut penelitian ini berusaha mendeskripsikan data, fakta dan keadaan atau kecenderungan yang terjadi serta melakukan analisis dan prediksi tentang apa yang sebaiknya dilakukan untuk mencapai keadaan yang diinginkan di waktu yang akan datang.

Desain penelitian yang digunakan adalah *penelitian kualitatif*, dimana kerangka konsep teoritik ke arah pengembangan strategi dikaji dan dianalisis terhadap kepustakaan yang relevan. Sedangkan kondisi nyata di lapangan diangkat berdasarkan hasil *studi kasus-kualitatif* dan teknik penyajiannya digunakan *studi deskriptif-analitik*. Untuk menambah informasi tentang persepsi dan pemahaman masyarakat terhadap kebijakan sekolah gratis, peneliti

menggunakan angket yang diberikan kepada orang tua siswa pada sekolah yang di teliti.

2. Jenis Data

Sumber data ini terdiri atas dua bagian, yakni sumber data primer dan sumber data sekunder.

- a. Sumber primer, yaitu data-data yang terdapat di tempat penelitian yang diperoleh melalui observasi dan wawancara langsung kepada responden, yaitu dinas pendidikan, kepala sekolah dan komite sekolah, serta buku-buku yang berkaitan langsung dengan pembahasan.
- b. Sumber data sekunder adalah data-data yang lain, yang terdapat dalam buku-buku atau dokumen lain yang secara tidak langsung berhubungan dengan permasalahan yang sedang diteliti.

3. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Observasi, yaitu pengamatan terhadap fenomena-fenomena yang dapat dilihat secara langsung dengan mata, secara langsung dilokasi penelitian (Ali, 1993 : 91) Karena objek penelitian di dinas pendidikan Kabupaten Bogor, SD Negeri Cileungsi 06 Bogor, dan alah SD Negeri Cinyosog 02 Bogor, penelitian dilakukan pada lokasi dengan melihat implementasi kebijakan sekolah gratis
- b. Wawancara, yang merupakan percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan ini dilakukan dengan dua pihak yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu (Moleong, 20-02:132) Dalam praktiknya teknik mendapatkan informasi dengan melakuan tanya jawab langsung kepada dinas pendidika Kabupaten Bogor, kepala SD Negeri Cileungsi 06 Bogor, dan SD Negeri Cinyosog 02 Bogor.

- c. Studi pustaka, yaitu mempelajari teori-teori atau informasi dari buku dan literatur yang menunjang penelitian ini dalam kebijakan sekolah gratis

4. Tahapan Penelitian

Dalam penelitian ini, analisis data dilakukan dengan menggunakan teknik deskriptif. Berikut ini beberapa tahapan dalam menganalisis data tersebut.

a. Pengumpulan Data

Peneliti membuat catatan data yang dikumpulkan melalui observasi, wawancara dan studi dokumentasi yang merupakan catatan data lapangan.

b. Analisa Data

Analisa data dimaksudkan untuk menyederhanakan, memilah dan menilai data dan informasi yang berhubungan dengan pokok-pokok penelitian.

c. Interpretasi Data

Selanjutnya data ditafsirkan atau diinterpretasikan untuk menemukan keterkaitan konsep, referensi konsep (teori), dan membangun pemahaman-pemahaman baru.

d. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi Data

Tindakan ini merupakan upaya untuk mencari dan menemukan makna terhadap data yang dikumpulkan, dengan mencari pola hubungan, persamaan dari hal-hal yang sering timbul. Kegiatan ini dilakukan setelah tahapan di atas dengan melihat, mempertanyakan kembali dan meninjau secara mendalam, hasil catatan lapangan.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini sebagai berikut:

Bab 1 : PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan latar belakang masalah, permasalahan penelitian, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab 2 : TINJAUAN PUSTAKA

Berisi pembahasan teoritis tentang kebijakan publik, kebijakan pendidikan, dan konsep tentang sekolah gratis

Bab 3 : METODE PENELITIAN

Bab ini membahas tentang desain penelitian, metode yang digunakan, teknik pengumpulan data, sumber data dan analisis data hasil penelitian

Bab 4 : GAMBARAN UMUM HASIL PENELITIAN

Mendeskripsikan temuan di lapangan tentang objek penelitian kebijakan sekolah gratis di Cileungsi Bogor.

Bab 5 : ANALISIS HASIL PENELITIAN

Bab ini menjelaskan analisis tentang kebijakan program sekolah gratis, bagaimana implementasinya, serta menganalisis permasalahan yang muncul untuk ditemukan solusinya.

Bab 6 : SIMPULAN DAN SARAN

Bahasan ini membuat kesimpulan tentang hasil penelitian, selanjutnya membuat saran berkaitan dengan hasil penelitian tersebut.

BAB 2

KAJIAN PUSTAKA

Pada Bab ini akan dibahas kerangka teori tentang kebijakan publik terutama kebijakan dalam bidang pendidikan, kebijakan sekolah gratis dilihat dari teori-teori yang mendasarinya, dan masalah-masalah yang muncul berkaitan dengan kebijakan dan pelaksanaannya.

A. Pendidikan sebagai Kebijakan Publik

Aktivitas pendidikan selalu bersentuhan dengan masyarakat, dan harus didukung dengan campur tangan pemerintah berupa kebijakan public, oleh karena itu kebijakan pendidikan merupakan kebijakan publik, dan kebijakan tersebut akan memperoleh reaksi langsung dari publik.

1. Pengertian Kebijakan Publik

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah *policy*. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah *policy* ke dalam Bahasa Indonesia. Menurut Hoogerwerf dalam Sjahrir (1988 : 66) pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah. James E. Anderson (1978 : 33), memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Hogwood dan Gunn(1984:13-19), membagi istilah kebijakan menjadi sepuluh macam, yaitu:

- a) *Policy as a label for a field of activity;*
- b) *Policy as an expression of general purpose or desired state of affairs;*
- 3) *Policy as specific proposals;*
- c) *Policy as decisions of government;*
- d) *Policy as formal authorization;*
- e) *Policy as a programme;*

- f) *Policy as output;*
- g) *Policy as outcome;*
- h) *Policy as a theory or model;*
- i) *Policy as process.*

Rumusan kebijakan berdasarkan pengelompokan tersebut, apabila kebijakan dipandang sebagai suatu proses, maka pusat perhatian akan tertuju kepada siklus kebijakan. Pada umumnya siklus kebijakan meliputi formulasi, implementasi dan evaluasi kebijakan (Nakamura & Smallwood, 1980:22). Dalam hal ini, kajian para ahli ilmu politik lebih terfokus pada persoalan perumusan kebijakan, sedangkan persoalan implementasi kebijakan menjadi perhatian dari berbagai kelompok ahli lain, misalnya ahli-ahli ilmu administrasi negara (Wahab, 2002:60).

Rumusan berkaitan dengan kebijakan publik, seperti dikemukakan oleh Easton dalam Thoha, "*Public Policy is the authoritative allocation of values for the whole society but it turns out that only the government can authoritatively act on the 'whole' society...*" (Thoha, 1990:59-60). Dalam hal ini Easton menekankan pada aspek kekuasaan dimana menurutnya, pemerintah mempunyai wewenang (otoritas) untuk mengatur perilaku masyarakat dengan cara mengalokasikan nilai-nilai kepada seluruh masyarakat. Pemerintah berwenang dapat memaksakan agar nilai-nilai yang tercermin dalam kebijakan ditaati oleh masyarakat dan memberikan sanksi apabila terjadi pelanggaran.

Definisi, lain dari Laswell dan Kaplan, "*projected program of goals, values and practices*" (Thoha, 1990:58) memperlihatkan wujud dari kebijakan berupa suatu program yang dibuat untuk mencapai tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek/tindakan yang terarah. Selanjutnya Anderson menganggap kebijakan publik sebagai kebijakan yang dibuat oleh badan-badan atau pejabat pemerintah (Islamy, 1988:1.8).

Berdasarkan definisi-definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah tindakan-tindakan/praktek-praktek/kegiatan-kegiatan pemerintah yang terarah yang dialokasikan kepada seluruh masyarakat dan ditujukan untuk kepentingan publik.

2. Pendekatan-Pendekatan dalam Kebijakan Publik

Para ahli berusaha memberikan penjelasan bagaimana pembuatan kebijakan publik (*public policy making*). Dalam kaitan ini, Henry (1995:294) mengelompokkan model-model kebijakan ke dalam dua kelompok yaitu: analisis dari dimensi proses kebijakan publik; dan analisis dari dimensi *output* dan efek kebijakan publik. Model kebijakan publik yang dianalisis dari dimensi proses lebih bersifat deskriptif, yakni berusaha menggambarkan bagaimana kebijakan publik itu dibuat (Islamy, 1997:25). Model kebijakan yang termasuk dalam kelompok dimensi proses antara lain: *the elite/mass model*, *the group model*, *the systems model*, *the institutionalist model*, *the neo-institutionalist model*, dan *the organized anarchy model*

Sedangkan model kebijakan publik yang dianalisis dari *output* dan efeknya lebih bersifat perspektif, yakni berusaha menentukan cara-cara untuk meningkatkan isi/muatan dari kebijakan publik (*the content of public policy*) (Henry, 1995:294) atau bagaimana caranya meningkatkan kualitas proses pembuatan kebijakan (Islamy, 1997:25). Model kebijakan publik yang termasuk dalam kelompok dimensi *output* dan efeknya adalah: *the incrementalist model*, *the rationalist model*, dan *the strategic planning model*.

Berkaitan dengan model-model pembuatan kebijakan tersebut, Grindle dan Thomas (1980) mengelompokkan model kebijakan publik lebih menekankan pada hubungan antara peran elit kebijakan (*policy elit*) dengan peran masyarakat dalam pembuatan pilihan kebijakan (*policy choice making*) dan perubahan kebijakan (*policy change*).

Ada dua kelompok besar model kebijakan publik, yaitu: pertama, model kebijakan publik yang lebih menekankan peranan dari kelas-kelas dan kelompok-kelompok dalam masyarakat dalam pembuatan kebijakan (*society-centered explanations of policy choice*). Termasuk dalam kelompok ini adalah: *class analytic approach*, *pluralist approach*, dan *public choice approach*. Kedua, model kebijakan yang lebih menonjolkan peranan elit dalam pembuatan kebijakan (*state-centered models of policy choice*). Model kebijakan yang termasuk dalam

kelompok ini antara lain: *rational actor model*, *bureaucratic politics approach*, dan *state interest approach*.

Apabila dilakukan perbandingan, model-model kebijakan yang diajukan Grindle sesungguhnya menggabungkan pendekatan proses dan pendekatan *output* dan efek berdasarkan pengelompokan yang dibuat Henry dengan menekankan analisis dari sudut hubungan keterlibatan elit atau massa, untuk menjawab pertanyaan: siapa sebenarnya yang lebih berperan dalam pembuatan kebijakan dan juga perubahan kebijakan, apakah elit kebijakan atau massa.

Dalam model kebijakan yang dibuat Grindle dan Thomas terdapat *rational actor model* yang lebih menekankan peran elit kebijakan. Apabila dihubungkan dengan model kebijakan dari Henry, *rational actor model* dengan peranan elit kebijakan termasuk dalam kelompok model kebijakan dari sudut *output* dan efek (*preskriptif*) yakni *the rationalist model* dan sekaligus model kebijakan dari dimensi proses (*deskriptif*) yakni *the elit/mass model*. Demikian pula model *public choice approach* yang memberikan peranan lebih pada kelompok-kelompok kepentingan dalam pengelompokan Henry model *public choice* merupakan pengembangan lebih lanjut dari *the rationalist model*.

B. Konsep Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan sekolah gratis akan dipahami secara utuh jika pengertiannya dipahami secara utuh, oleh karena itu perlu di rumuskan terlebih dahulu pengertian tentang implementasi kebijakan.

1. Pengertian Implementasi

Dalam kamus Webster (Solichin Abdul Wahab, 1997 : 64) pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana "*to implementasi*" (mengimplementasikan) berarti "*to provide means for carrying out; to give practical effect to*" (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak / berakibat sesuatu). Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut-paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-

saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan.

Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi adalah sebagaimana yang diungkapkan oleh Charles O. Jones (Jones, 1991 : 7), dimana implementasi diartikan sebagai "*getting the job done*" dan "*doing it*". Tetapi di balik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun pelaksanaannya, menurut Jones, menuntut adanya syarat yang antara lain :

- a) Adanya orang atau pelaksana.
- b) Uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut dengan *resources*.

Lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tambahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan.

Van Meter dan Horn (Horn, 1978 : 70) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai "*Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions*". Definisi tersebut memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (dan kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil, yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan.

Dengan mengacu pada pendapat tersebut, dapat diambil pengertian bahwa sumber-sumber untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan, di dalamnya mencakup : manusia, dana, dan kemampuan

organisasi; yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta (individu ataupun kelompok).

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier (Solichin Abdul Wahab, 1997 : 65) menjelaskan lebih lanjut tentang konsep implementasi kebijakan sebagaimana berikut :

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat / dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Berdasarkan pada pendapat tersebut di atas, nampak bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target group, namun lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Banyak model dalam proses implementasi kebijakan yang dapat digunakan. Van Meter dan Horn dalam Samudra Wibowo, mengajukan model mengenai proses implementasi kebijakan (*a model of the policy implementation process*). Dalam model implementasi kebijakan ini terdapat enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan pelaksanaan. Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang menghubungkan dengan prestasi kerja (*performance*). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur implementasi.

Dengan memanfaatkan model-model tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi ? Seberapa jauhkah tingkat efektifitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur? (Masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa petingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi ? (Hal ini menyangkut masalah kepatuhan). Atas Dasar pandangan seperti itu, Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut :

- a. Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan;
- b. Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Hal ini dikemukakan berdasarkan pada kenyataan bahwa proses implementasi ini akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu. Dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan, relatif tinggi.

Standar dan tujuan kebijakan mempunyai pengaruh tidak langsung terhadap pelaksanaan atau penyelenggaraan kebijakan. Disamping itu standar dan tujuan kebijakan juga berpengaruh tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas komunikasi antar organisasi. Jelasnya respon para pelaksana terhadap suatu kebijakan didasarkan pada persepsi dan interpretasi mereka terhadap tujuan kebijakan tersebut. Walaupun demikian, hal ini bukan berarti bahwa komunikasi yang baik akan menyeimbangkan disposisi yang baik atau positif diantara para pelaksana. Standar dan tujuan juga mempunyai dampak yang tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas penguatan atau pengabsahan. Dalam hal ini para atasan dapat meneruskan hubungan para pelaksana dengan organisasi lain.

Hubungan antar sumber daya (*resources*) dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah organisasi tertentu dapat dikemukakan bahwa tersedianya dana dan sumber lain dapat menimbulkan tuntutan dari warga masyarakat swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir untuk ikut berperan dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu kebijakan. Jelasnya prospek keuntungan pada suatu program kebijakan dapat menyebabkan kelompok lain untuk berperan serta secara maksimal dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu program kebijakan.

Bagaimanapun juga dengan terbatasnya sumber daya yang tersedia, masyarakat suatu negara secara individual dan kelompok kepentingan yang terorganisir akan memilih untuk menolak suatu kebijakan karena keuntungan yang diperolehnya lebih kecil bila dibandingkan dengan biaya operasional. Demikian juga dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah tertentu, mempengaruhi karakter-karakter agen-agen pihak pelaksana, disposisi para pelaksana dan penyelenggaraan atau pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

Kondisi lingkungan di atas mempunyai efek penting terhadap kemauan dan kapasitas untuk mendukung struktur birokrasi yang telah mapan, kualitas, dan keadaan agen pelaksana (*implementor*). Kondisi lapangan ini juga mempengaruhi disposisi *implementor*. Suatu program kebijakan akan didukung dan digerakkan oleh para warga pihak swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir, hanya jika para *implementor* mau menerima tujuan, standar dan sasaran kebijakan tersebut. Sebaliknya suatu kebijakan tidak akan mendapat dukungan, jika kebijakan tersebut tidak memberikan keuntungan kepada mereka.

Disamping itu karakteristik para agen *implementor* dapat mempengaruhi disposisi mereka. Sifat jaringan komunikasi, derajat kontrol secara berjenjang dan tipe kepemimpinan dapat mempengaruhi identifikasi individual terhadap tujuan dan sasaran organisasi, dalam implemementasi kebijakan yang efektif sangat tergantung kepada orientasi dari para agen / kantor *implementor* kebijakan.

Dari uraian diatas, dapat dipahami bahwa keberhasilan implemmentasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh berbagai variabel atau faktor yang pada gilirannya akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan itu sendiri

2. Tahap-tahap Implementasi Kebijakan

Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. M. Irfan Islamy (Irfan, 1997 : 102-106) membagi tahap implementasi dalam 2 bentuk, yaitu :

- a. Bersifat *self-executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.
- b. Bersifat *non self-executing* yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Ahli lain, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (Solichin Abdul Wahab, 1991 : 36) mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut :

Tahap I. Terdiri atas kegiatan-kegiatan :

- a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas
- b. Menentukan standar pelaksanaan
- c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap II : Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode

Tahap III : Merupakan kegiatan-kegiatan :

- a. Menentukan jadwal
- b. Melakukan pemantauan
- c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai dengan segera.

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Solichin Abdul Wahab, yaitu mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan. Yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan baik yang menyangkut

usaha-usaha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran (target grup) tetapi juga memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada implemetasi kebijakan negara.

3. Faktor-faktor Pendukung / Menghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Warwick (1979), pada implementasi terdapat dua kategori faktor yang bekerja dan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan proyek yaitu: 1) Faktor pendorong (*facilitating conditions*); dan 2) Faktor penghambat (*impeding conditions*).

a. Faktor Pendorong

- 1) Komitmen Pimpinan Politik : dalam praktek adalah terutama komitmen dari pimpinan pemerintah karena pimpinan pemerintah pada hakekatnya tercakup dalam pimpinan politik yang berkuasa di daerah.
- 2) Kemampuan Organisasi : dalam tahap implementasi program hakekatnya dapat diartikan sebagai kemampuan untuk melaksanakan tugas, seperti yang ditetapkan atau dibebankan pada salah satu unit organisasi.
- 3) Komitmen Para Pelaksana (Implementers) : salah satu asumsi yang sering kali terbukti keliru ialah jika pimpinan telah siap untuk bergerak, maka bawahan akan segera ikut.

b. Faktor Penghambat

1) Banyaknya 'Pemain' (actors) Yang Terlibat

Semakin banyak pihak yang terlibat dan turut mempengaruhi pelaksanaan, makin rumit komunikasi makin besar kemungkinan terjadinya 'delay' hambatan dalam proses pelaksanaan.

2) *Terdapatnya Komitmen atau Loyalitas Ganda*

Dalam banyak kasus terjadi, pihak yang terlibat maupun seseorang yang seharusnya ikut berperan demi keberhasilan dalam menentukan ataupun menyetujui suatu proyek dalam pelaksanaannya masih mengalami penundaan karena adanya komitmen terhadap proyek, waktunya tersita oleh tugas-tugas lainnya atau program lain.

3) *Kerumitan yang Melekat pada proyek itu sendiri*

Dalam hal ini berupa faktor teknis, faktor ekonomi, pengadaan bahan dan faktor perilaku pelaksana atau masyarakat.

4) *Jenjang Pengambilan Keputusan yang Terlalu Banyak*

Makin banyak jenjang dan tempat pengambilan keputusan yang persetujuannya diperlukan sebelum rencana proyek dilaksanakan. Demikian pula pada tahap operasi, penyaluran dana dan sumbangan yang diperlukan, memakan banyak waktu karena memerlukan persetujuan dari banyak pihak.

5) *Faktor Lain : Waktu dan Perubahan Kepemimpinan*

Makin panjang waktu yang dibutuhkan dari saat penyusunan rencana dengan pelaksanaan, makin besar kemungkinan pelaksanaan menghadapi hambatan. Terlebih bila terjadi perubahan kebijakan.

4. Faktor-faktor Implementasi Kebijakan Menurut George C. Edwards III.

Dalam bukunya *Implementing Public Policy* (1980) George C. Edwards III menguraikan tentang beberapa pendekatan terhadap studi implementasi dari beberapa ahli, seperti Merelle S. Grindle (*Case Study Approach*), pendekatan berdasarkan analisis keputusan oleh Graham Alison dalam bukunya "*Essence of decision*" (1971), pendekatan yang memandang (*Implementation*) sebagai suatu 'game' oleh Eugene Bardach pendekatan yang dilakukan oleh Donald Van Matter dan Kart Van Horn serta yang paling akhir ialah menurut Paul Sabatier dan Daniel

Mazmanian. Berdasarkan latar belakang pendapat para ahli tersebut diatas, Edwards III tiba pada pendekatan yang dipilihnya, dengan terlebih dahulu mengemukakan 2 pernyataan pokok yaitu :

- a. Hal-hal apa saja yang merupakan persyaratan bagi suatu implementasi yang berhasil ?
- b. Apa saja yang merupakan penghambat utama terhadap keberhasilan implementasi program ?

Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut di atas *dirumuskan* empat faktor atau Variabel yang merupakan syarat - syarat terpenting guna keberhasilan implementasi.

Adapun Faktor-faktor keberhasilan / kegagalan Implementasi kebijakan menurut George C. Edwards III (1980), adalah sebagai berikut :

a. Faktor Komunikasi

Dalam implementasi, menurut George C Edwards III (1980), komunikasi ini memiliki peranan penting, tidak hanya bagi para implementor, tapi juga bagi *policy maker*. Karena bagaimanapun juga dalam implementasi yang efektif, para *policy maker* dalam meminta para pelaksana (*implementor*) tidak sekedar dengan suatu petunjuk yang jelas, tetapi yang penting adalah adanya konsisten komunikasi dari atas ke bawah, dalam arti arus komunikasi yang terjadi harus jelas dan tegas. Bila tidak, maka akan membuka peluang bagi para pelaksana untuk menafsirkan kebijakan tersebut. Atau dengan kata lain, perlu dihindari adanya suatu hal yang dapat menimbulkan suatu kegaduhan, kebingungan diantara para pelaksana, sebagai akibat dari adanya kelonggaran-kelonggaran dalam menafsirkan kebijakan tersebut. Terpenting lagi harus adanya ketetapan dan keakuratan informasi kebijakan, sehingga para pelaksana dapat mengetahui dengan jelas apa yang menjadi tujuan yang sebenarnya ingin dicapai dari implementasi kebijakan tersebut, dan mereka dapat mengetahui dengan tegas dan jelas, apa yang seharusnya mereka lakukan.

Dengan kata lain, agar didapat implementasi yang efektif, para pelaksana harus mengetahui apa yang menjadi tujuan yang hendak dicapai dalam

implementasi kebijakan tersebut. Ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan untuk implementasi suatu kebijakan harus disampaikan pada orang-orang yang tepat, dan mereka harus menjadi jelas, akurat, konsisten terhadap ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut. Jika tidak, maka akan terjadi salah pengertian di antara mereka dalam mengimplementasikan suatu kebijakan dan hasilnya tidak sesuai dengan apa yang diharapkan.

b. Faktor Sumber Daya

Faktor sumber daya ini juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Karena bagaimana pun jelas dan konsisten ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan serta bagaimana pun akuratnya dalam menyampaikan ketentuan-ketentuan tentang kebijakan sertifikasi, jika personil yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup staf, dimana harus memiliki keahlian dan kemampuan yang bisa melaksanakan tugas, perintah, dan anjuran atasan. Disamping itu, harus ada kesesuaian antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki sesuai dengan tugas yang akan dikerjakan, dan untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, informasi yang relevan dan cukup tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan dan kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut.

Informasi yang demikian ini juga penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi, agar di antara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya. Kewenangan untuk menjamin atau menyakinkan bahwa kebijakan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki, dan fasilitas yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi kebijakan. Kurangukupnya sumber-sumber ini, berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan (*law*) tidak akan menjadi kuat,

layanan terpadu tidak akan diberikan secara maksimal, dan peraturan-peraturan pelaksanaannya yang dibutuhkan tidak akan berkembang.

c. Faktor Kecenderungan (*Disposisi*)

Disposisi ini diartikan sebagai kecenderungan, keinginan atau kesepakatan para pelaksana untuk melaksanakan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana tidak hanya mengetahui apa yang harus dilakukan dan mempunyai kemampuan untuk melakukan kebijakan itu, tetapi mereka juga harus mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kebijakan tersebut. Kebanyakan para pelaksana dapat mengimplementasikan kebijakan dengan leluasa. Alasannya adalah adanya ketergantungan mereka terhadap superioritas orang-orang yang merumuskan kebijakan.

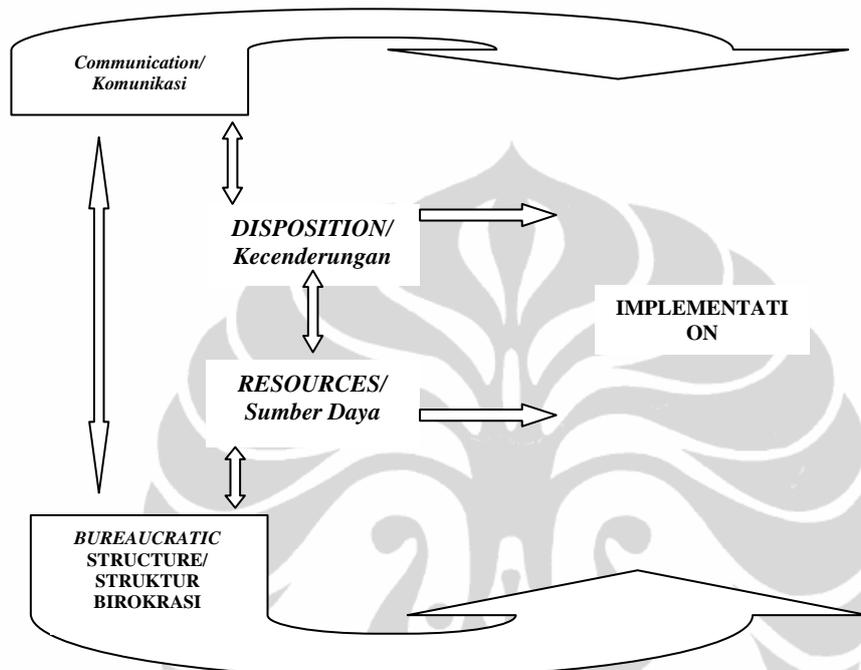
Alasan lainnya adalah karena kompleksnya kebijakan itu sendiri. Bagaimanapun juga cara mana yang dilakukan implementor dalam melakukan keleluasaan itu, sebagian besar tergantung pada kecenderungan mereka terhadap suatu kebijakan. Kemudian sikap itu akan dipengaruhi oleh pandangan mereka terhadap suatu kebijakan, dan bagaimana melihat pengaruh kebijakan itu terhadap kepentingan-kepentingan organisasi dalam bidang pendidikan yaitu Diknas dan pribadinya (*agen implementor*).

d. Faktor Struktur Birokrasi

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan kuat (komitmen) untuk melakukannya, implementasi bisa masih jadi belum efektif karena ketidakefisiensinya struktur birokrasi.

Oleh karenanya, dalam pengimplementasian Permendiknas No. 19 tahun 2007 tentang standar pengelolaan pendidikan oleh satuan pendidikan Dasar dan menengah, harus juga memperhatikan faktor struktur organisasi ini, dimana struktur organisasi birokrasi ini juga mempengaruhi derajat keberhasilan implementasi kebijakan program. Mengenai bentuk interaksi antar faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan ini dapat dilihat pada bagan 2.1

Bagan 2.1: Interaksi Antar Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan



Sumber : George C. Edwards III, 1980

Berdasarkan bagan 2.1 dapat dikemukakan bahwa pengarahannya yang disampaikan dengan tidak akurat, tidak jelas dan tidak konsisten, menyebabkan adanya kebingungan bagi para implementor di lapangan dalam mengimplementasi kebijakan tersebut. Pada pihak lain, komunikasi yang terlalu mendetail, dapat merendahkan moral dan mengurangi kebebasan para *implementor*, memungkinkan terjadinya perubahan arah kebijakan dalam pelaksanaannya di lapangan, dan terjadinya pemborosan sumber daya, seperti kecedasan, kreativitas, dan daya adaptif staf.

Agen *implementor* tidak lebih sekedar “robot” yang sebatas menjalankan prosedur tetap (*prostatap*) suatu kebijakan. Jadi dampak komunikasi terhadap implementasi juga dirasakan melalui sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Sumber daya juga mempunyai pengaruh tidak langsung pada implementasi, yaitu melalui interaksi komunikasi dengan berbagai cara. Tidak cukupnya staf pelaksana juga menyebabkan tidak tercapainya apa yang menjadi arah suatu kebijakan. Jika sumber daya yang tersedia cukup banyak, menyebabkan individu dan organisasi yang terlibat dalam implementasi kebijakan itu melakukan persaingan ketat di antara mereka sendiri untuk menjaga kepentingan pribadi dan organisasinya.

Jadi dengan bertumpu pada penjelasan di atas, maka jelas bahwa faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi mempengaruhi derajat keberhasilan implementasi kebijakan. Masing-masing faktor tersebut saling berinteraksi dan mempengaruhi satu sama lainnya, yang pada akhirnya mempengaruhi implementasi kebijakan.

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn berpendapat dalam teorinya ini beranjak dari suatu argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh *sifat kebijakannya* yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang mempertalikan kebijaksanaan dengan prestasi kerja (*performance*).

Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa *perubahan, control, dan kepatuhan bertindak* merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini ialah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi ? Seberapa jauhkan tingkat efektifitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatnya dalam organisasi yang bersangkutan).

Seberapa pentingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi (Hal ini menyangkut masalah kepatuhan). Atas Dasar pandangan seperti ini Van Metter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut :

- a. Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan
- b. Jangkauan atau lingkup kesempatan terhadap tujuan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

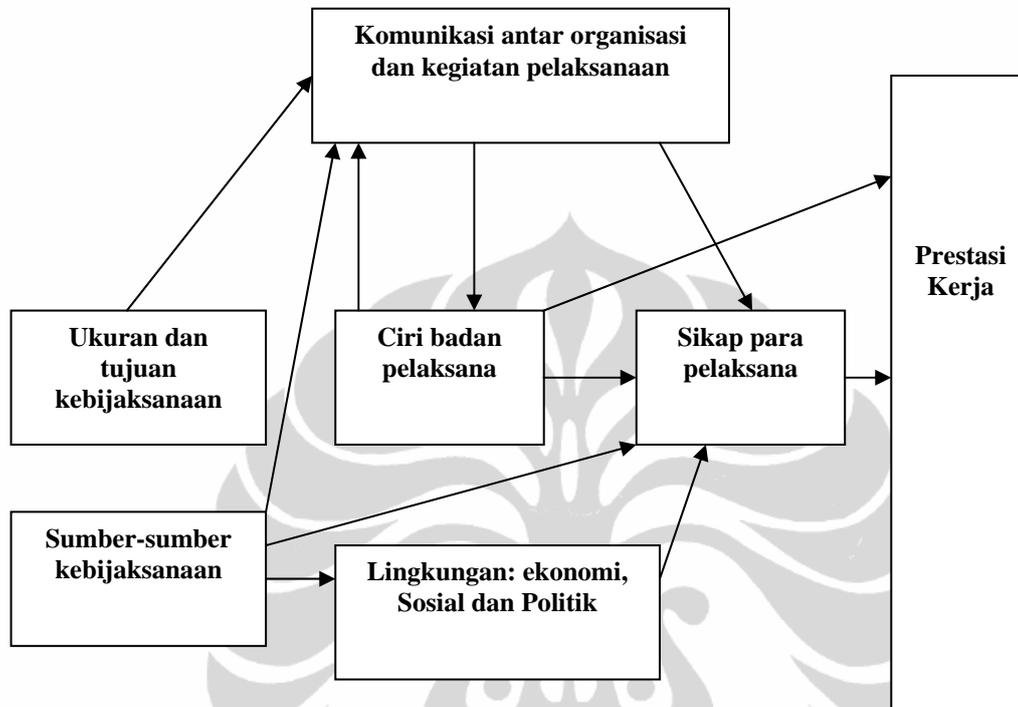
Alasan dikemukakannya hal ini ialah bahwa proses implementasi itu akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu, dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesempatan terhadap tujuan terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan relatif tinggi.

Hal lain yang dikemukakan oleh kedua ahli di atas ialah bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas (independent variable) yang saling berkaitan. Variabel-variabel bebas ini ialah :

- a. Ukuran dan Tujuan Kebijakan
- b. Sumber-sumber kebijakan
- c. Ciri-ciri atau Sifat Badan / Instansi Pelaksana
- d. Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
- e. Sikap para pelaksana
- f. Lingkungan ekonomi, sosial, politik

Variabel kebijakan bersangkutan paut dengan tujuan-tujuan yang telah digariskan dan sumber-sumber yang tersedia. Pusat perhatian pada badan-badan pelaksana meliputi baik organisasi formal maupun informal, sedangkan antar organisasi terkait beserta kegiatan-kegiatan pelaksanaannya antar hubungan di dalam lingkungan sistem politik dan dengan kelompok-kelompok sasaran. Akhirnya, pusat perhatian pada sikap para pelaksana mengantarkan kita pada telaah mengenai orientasi dari mereka yang mengoperasionalkan program di lapangan.

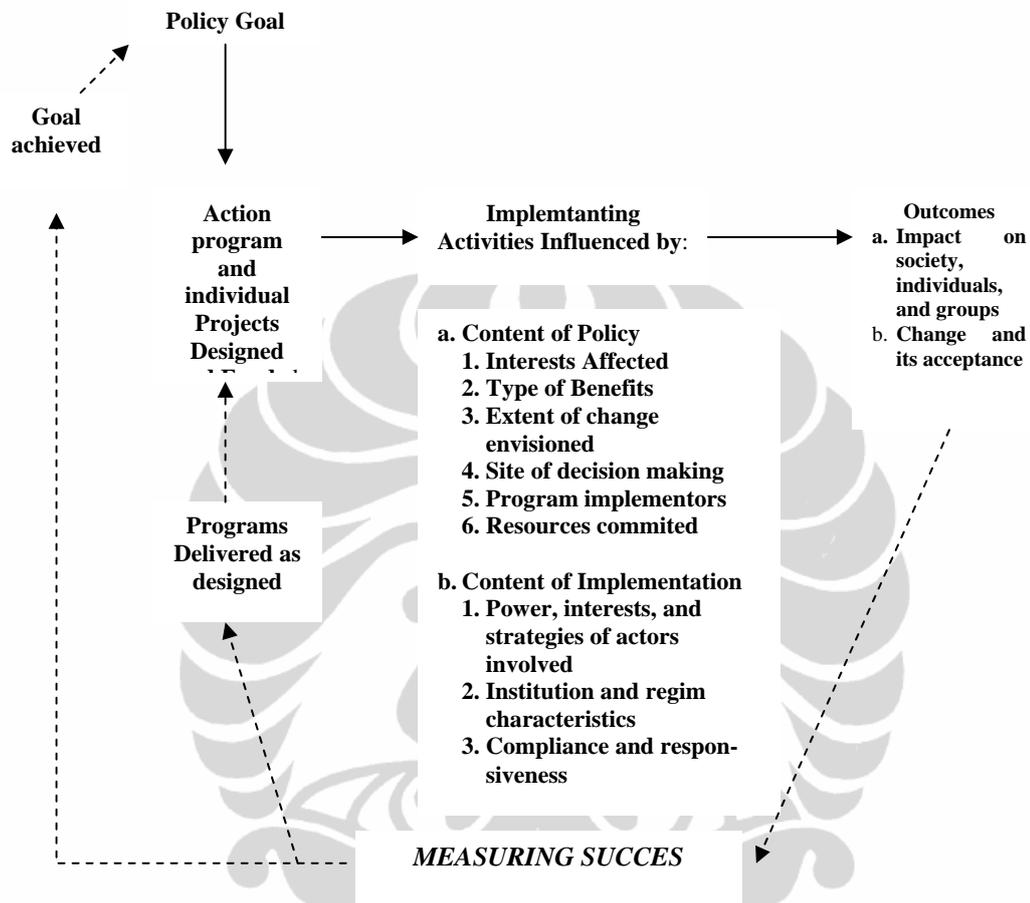
Bagan 2.2: Model Proses Implementasi Kebijakan



Sumber: DS Van Metter and Van Horn, The policy Implementation Process; A Conceptual Framework, Administration and Society, 1975, halaman 445-448.

Berdasarkan pengertian “implementasi” dari Grindle, ia menyusun konseptual dan kerangka pemikiran mengenai implementasi sebagai suatu proses politik dan proses administrasi. Pertanyaan pertama mengenai “*content*” (isi). Pengaruh atau akibat apa yang dapat terjadi oleh karena isi program itu sendiri terhadap proses implementasi. Pertanyaan kedua, menyangkut “*context*” (yaitu kondisi lingkungan) yang mempunyai kaitan pengaruh atau hubungan terhadap implementasi. Berdasarkan kerangka pemikiran tersebut, Grindle mengemukakan Model Implementasi seperti gambar bagan 2.3.

Bagan 2.3: Implementation As A Political and Administrative Process



Sumber: *Implementation As A Political and Administrative Process*, Grindle, 2001

Keterangan gambar bagan 2.3 di atas bahwa keberhasilan suatu implementasi kebijakan akan ditentukan oleh 2 variabel yakni variabel isi (*content*) dan variabel *context*. Variabel *content* terkait dengan apa yang ada dalam kebijakan publik terhadap implementasi. Sedangkan variabel *context* terkait dengan bagaimana konteks politik dan aktivitas administrasi mempengaruhi kebijakan yang di implementasikan.

Variabel Content meliputi 6 unsur yaitu:

1. *Interest yaitu pihak yang kepentingannya dipengaruhi*

Bahwa kebijakan yang dibuat membawa dampak terhadap macam kegiatan politik yang di “*stimuli*” oleh proses pembuatan kebijakan.

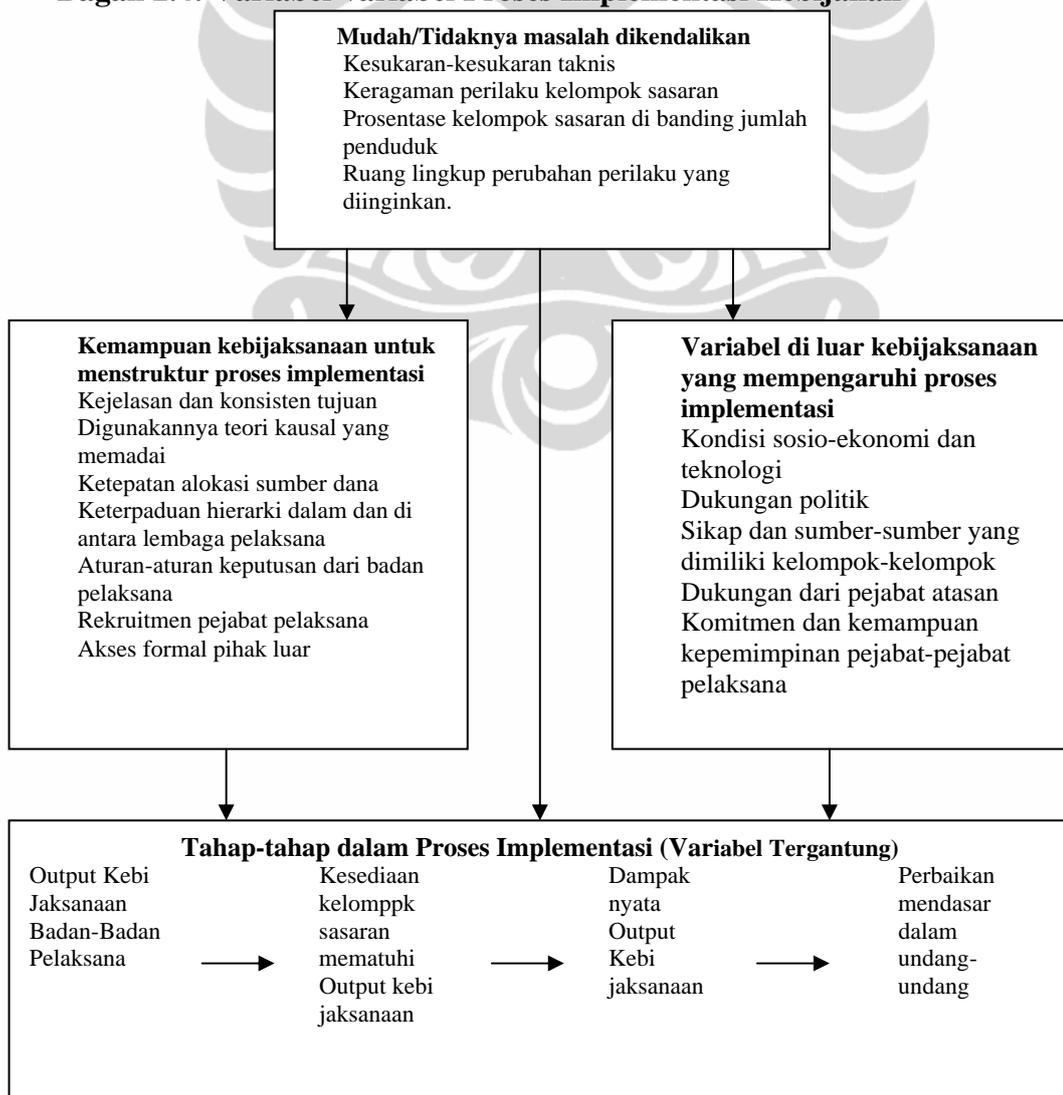
2. *Type of Benefits yaitu jenis manfaat yang bisa diperoleh*
Program untuk menyediakan manfaat kolektif lebih mungkin untuk di implementasikan. Program memberikan manfaat yang dapat dibagi habis dan bersifat partikularistik / khusus mempertajam konflik.
 3. *Extent of Change Envisioned yaitu jangkauan perubahan yang diharapkan*
Program jangka panjang, menuntut perubahan perilaku cenderung mengalami kesulitan implementasinya.
 4. *Site of Decision Making yaitu letak pengambilan keputusan*
Semakin tersebar implementor (secara geografis, organisasi), maka semakin sulit tugas implementasi program.
 5. *Program implementors yaitu pelaksana-pelaksana program*
Kualitas pelaksana mempengaruhi keberhasilan
 6. *Resource Comitted yaitu sumber-sumber yang dapat disediakan*
Tersedianya sumber daya yang memadai untuk mendukung program.
- Variabel *Context* meliputi 3 unsur yaitu :
1. *Power, interestis, and Strategies Of Actors Involved* yaitu kekuasaan, kepentingan dan strategi dari para aktor yang terlibat. Keterlibatan pihak-pihak tersebut ditentukan oleh isi dan bentuk program yang diadministrasikan
 2. *Institution and Rezime Characteristics* yaitu ciri-ciri kelembagaan / rezim, kemampuan atau kekuasaan dari pihak yang terlibat dalam serta ciri rezim di mana berinteraksi akan memudahkan penilaian terhadap peluang-peluang untuk mencapai tujuan kebijakan atau tujuan program.
 3. *Compliance and Responsiveness* yaitu konsistensi dan daya tanggap, Pejabat harus memusatkan perhatian pada : bagaimana mencapai konsistensi tujuan dalam kebijakan. Mereka harus mampu merubah sikap-sikap menentang dari yang dirugikan oleh program menjadi menerima.

Kedua Ahli Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijakan negara ialah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel – variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan ada 3 kategori yaitu :

1. Mudah tidaknya masalah yang digarap.
2. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstruktur secara tepat proses implementasinya.
3. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan tersebut.

Gambaran mengenai kerangka konseptual proses implementasi kebijakan ini dapat dilihat secara jelas pada bagan 2.4

Bagan 2.4: Variabel-variabel Proses Implementasi Kebijakan



implementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (*dependent variable*). Dalam hubungan ini perlu diingat bahwa tiap tahap akan berpengaruh terhadap tahap yang lain, misalnya, tingkat kesediaan kelompok sasaran untuk mengindahkan atau mematuhi ketentuan-ketentuan yang termuat dalam keputusan-keputusan kebijakan dari badan-badan (*instansi*) pelaksana akan berpengaruh terhadap dampak nyata (*actual impact*) keputusan-keputusan tersebut.

Mazmanian dan Sabatier (1986), menjelaskan bahwa pelaksanaan atau implementasi kebijakan publik yang dilakukan dalam konteks manajemen adalah berada di dalam kerangka *organizing-leading-controlling* yang dapat diartikan bahwa ketika kebijakan sudah dirumuskan, maka tugas selanjutnya adalah mengorganisasikan, melaksanakan kepemimpinan untuk memimpin pelaksanaan dan implementasinya, serta melakukan pengendalian pelaksanaan atau implementasi kebijakan tersebut.

Pandangan terhadap proses implementasi yang diungkap oleh Mazmanian dan Sabatier (dalam Stoner dan Gilbert, 1996) dilakukan elaborasi secara visual dalam konteks manajemen implementasi kebijakan publik yang dapat membantu dinamisasi proses implementasi kebijakan itu sendiri. Secara rinci Stoner dan Gilbert (1996) menjelaskan aktivitas proses implementasi dalam konteks manajemen implementasi kebijakan disusun seperti yang tertuang dalam tabel 2.1

Tabel 2.1: Tahapan Manajemen Proses Implementasi

No	Tahapan	Isu Penting
1	Implementasi strategi (pra implementasi)	<ul style="list-style-type: none"> • Menyesuaikan struktur dengan strategi • Melembagakan strategi • Mengoperasionalkan strategi • Menggunakan prosedur untuk memudahkan implementasi

2	Pengorganisasian (organizing)	<ul style="list-style-type: none"> • Desain organisasi dan struktur organisasi • Pembagian pekerjaan dan desain pekerjaan • Integrasi dan kordinasi • Prekrutan dan penempatan sumber daya • Hak, wewenang dan kewajiban • Pendelegasian (sentralisasi dan desentralisasi) • Pengembangan kapasitas organisasi dan sumber daya manusia • Budaya organisasi
3	Penggerakan dan kepemimpinan	<ul style="list-style-type: none"> • Efektivitas kepemimpinan • Motivasi • Etika • Mutu • Kerjasama tim • Komunikasi Organisasi • Negosiasi
4	Pengendalian	<ul style="list-style-type: none"> • Desain pengendalian • System informasi manajemen • Pengendalian anggaran/keuangan • Audit

Sumber : Stoner dan Gilbert, 1996

Menurut tabel 1 tersebut jelas bahwa tahapan dan rincian kegiatan dalam proses implementasi kebijakan publik mempunyai beberapa indikator pelaksanaan yang masing-masing bagian kegiatan itu sangat menentukan bagi kualitas implementasi yang dilakukan. Dengan kata lain aktivitas implementasi sangat ditentukan oleh proses pengelolaannya yang diawali oleh penetapan rencana implementasi hingga pada tahapan pengendalian pelaksanaannya.

Jika kita cermati kembali pendapat tokoh mengenai pengertian implementasi dan model implementasi serta proses implementasi, maka dapat dikatakan bahwa dalam melakukan analisis terhadap implementasi kebijakan publik, kita dapat melihatnya dari tiga sudut pandang yakni :

1) pemrakarsa / pembuat kebijakan (*the center* atau pusat)

- 2) pejabat-pejabat pelaksana di lapangan
- 3) aktor-aktor perorangan diluar badan- badan pemerintahan yang menjadi sasaran program (*target group* / kelompok sasaran).

C. Konsep Model Implementasi Kebijakan

Model implementasi yang dikembangkan oleh para ahli banyak sekali, unruk lebih memahaminya dapat dilihat dari pembahasan berikut :

1. Model Pendekatan *Top-Down*

Model implementasi *Top-Down* (model rasional) digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang membuat implementasi sukses. Van Meter dan Van Horn (1978) berpandangan bahwa dalam implementasi kebijakan perlu pertimbangan isi dan tipe kebijakan. Hood (1976) menyatakan implementasi sebagai administrasi yang sempurna. Gun (1978) menyatakan ada beberapa syarat untuk mengimplementasikan kebijakan secara sempurna. Grindle (1980) memandang implementasi sebagai proses politik dan administrasi. Mazmanian dan Sabatier (1979) melihat implementasi dari kerangka implementasinya. Van Meter dan Van Horn (Abdul Wahab, 1997), memandang implementasi kebijakan sebagai *those actions by publik or provide individuals (or group) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decision* (tindakan-tindakan yang oleh individu-individu / pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan).

Dalam teorinya, Van Meter dan van Horn beranjak dari suatu argumentasi bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilakukan. Selanjutnya keduanya menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang menghubungkan kebijakan dengan prestasi kerja (*performance*). Mereka menegaskan pendiriannya bahwa perubahan, kontrol, dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur-prosedur implementasi. Dengan memanfaatkan konsep-konsep

tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam proses implementasi ini adalah hambatan–hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dan organisasi ? Seberapa jauhkah tingkat efektifitas mekanisme–mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur? (masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa pentingkah rasa keterkaitan masing–masing orang dalam organisasi ? (hal ini menyangkut masalah kepatuhan).

Atas dasar pandangan tersebut diatas, Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut (1) jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan dan (2) jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak–pihak yang terlibat dalam proses implementasi. Alasan dikemukakannya hal tersebut ialah bahwa proses implementasi itu akan dipengaruhi oleh dimensi–dimensi semacam itu, dalam pengertian bahwa implementasi kebanyakan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan, bagi mereka yang mengoperasikan program dilapangan relatif tinggi.

Selain Van Meter dan Van Horn, model *top-down* dikemukakan juga oleh Mazmanian dan Sabatier (Stillmen, 1988) dan Hill (1993) kedua tokoh ini meninjau implementasi dari kerangka analisisnya. Model *top-down* yang dikemukakan oleh kedua ahli ini dikenal dan dianggap sebagai salah satu model *top-down* paling maju, Karena keduanya telah mencoba mensintesis ide–ide dari pencetus teori model *top-down* dan *bottom-up* menjadi enam kondisi bagi implementasi yang baik, yaitu :

- a. Standar evaluasi dan sumber yang legal
- b. Teori kausal yang memadai, sehingga menjamin bahwa kebijakan memiliki teori yang akurat bagaimana melakukan perubahan
- c. Integrasi organisasi pelaksana, guna mengupayakan kepatuhan bagi pelaksana kebijakan dan kelompok sasaran
- d. Para implementator mempunyai komitmen dan keterampilan dalam menerapkan kebebasan yang dimilikinya guna mewujudkan tujuan kebijakan

- e. Dukungan dari kelompok–kelompok kepentingan dan kekuatan dalam hal ini legislatif dan eksekutif
- f. Perubahan kondisi sosial ekonomi yang tidak menghilangkan dukungan kelompok dan kekuasaan, atau memperlemah teori kausal yang mendukung kebijakan tersebut

Oleh kedua tokoh disadari pula bahwa bila kondisi–kondisi diatas terpenuhi bukan berarti ada jaminan mutlak bahwa implementasi itu akan benar–benar berjalan efektif. Ada faktor–faktor lain yang harus diperhatikan Oleh Mazmanian dan Sabatier faktor tersebut disebut *suboptimal conditional* yaitu kondisi dimana, para legislator atau para perumus kebijakan menghadapi : (1) Informasi yang tidak valid, (2) Konflik tujuan dan kompleksitas politik di legislatif, (3) Kesulitan melakukan aktifitas, terutama pada implementasi dan evaluasi yang disebabkan oleh tidak jelasnya masalah, (4) Tidak adanya dukungan dari kelompok kepentingan, dan (5) Validitas, teknik dan teori yang tidak memadai.

Mazmanian dan Sabatier (Wibawa, 1994) membuat proses model implementasi kebijakan dengan *a frame work implementation* yang mempengaruhi tercapainya tujuan dengan 3 (tiga) kategori besar yaitu :

- a. Mudah tidaknya masalah yang akan dikendalikan
- b. Kemampuan keputusan kebijakan untuk menstruktur secara cepat proses implementasi
- c. Pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijakan.

Mazmanian dan Sabatier (Islamy, 2001) menegaskan bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan secara optimal ada enam syarat yaitu :

- a. Adanya tujuan yang ditetapkan secara legal / sah, jelas dan konsisten
- b. Adanya landasan teori sebab akibat yang tepat pada setiap perumusan dan implementasi kebijakan yang menghubungkan perubahan perilaku kelompok sasaran dengan tercapainya tujuan akhir yang diinginkan

- c. Proses implementasi yang distruktur secara legal guna mendorong adanya atau timbulnya kepatuhan dari para pejabat pelaksana dan kelompok sasaran
- d. Adanya komitmen dan kecakapan (politik dan manajerial) yang dimiliki oleh para aparat pelaksana untuk memanfaatkan sumber-sumber bagi tercapainya tujuan kebijakan
- e. Adanya dukungan politik yang aktif dari para pemegang kekuasaan (eksekutif, dan legislatif) dan kelompok kepentingan
- f. Prioritas pelaksana tujuan kebijakan pokok/utama tidak boleh terganggu oleh adanya kebijakan lain yang bertentangan, atau adanya perubahan kondisi sosial ekonomi tidak boleh mengganggu secara substansial terhadap pelaksanaan teknis dan dukungan politik serta teori sebab-akibat dari pelaksanaan kebijakan / program yang ada.

Model implementasi yang dikemukakan Mazmanian dan Sabatier pada dasarnya tidaklah jauh berbeda dengan model implementasi *top-down* yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975); Hood (1976); Gun (1978) dan Grindle (1980) yaitu dalam hal perhatiannya terhadap kebijakan dan lingkungan kebijakan. Perbedaannya, pemikiran dari Mazmanian dan Sabatier ini menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya memenuhi apa yang telah digariskan oleh peraturan (petunjuk pelaksana dan petunjuk teknis). Disamping itu model ini juga memandang bahwa implementasi kebijakan dapat berjalan secara mekanis atau linier, maka penekanannya terpusat pada koordinasi dan kontrol yang efektif yang mengabaikan manusia sebagai *target group* dan juga peran dari aktor lain. Disinilah kelemahan pendekatan Mazmanian dan Sabatier tersebut dalam menjelaskan proses implementasi yang terjadi jika dibandingkan dengan model yang digunakan oleh Edwards III, melalui analisis faktor komunikasi, struktur birokrasi, sumber daya dan disposisi yang dimiliki oleh masing-masing pelaksana program.

2. Model Pendekatan *Bottom-Up*

Pendekatan *Bottom-Up* ini sering pula dianggap sebagai lahan harapan (*promised land*), bertolak dari pengidentifikasian kerangka aktor-aktor yang terlibat dalam “*service delivery*” di dalam satu atau lebih wilayah lokal dan mempertanyakan kepada mereka tentang arah, strategi, aktovitas dan kontak-kontak mereka. Selanjutnya model ini menggunakan “kontak” sebagai sarana untuk mengembangkan teknik *network* guna mengidentifikasi aktor-aktor lokal, regional dan Nasional yang terlibat dalam perencanaan, pembiayaan dan pelaksanaan program pemerintah dan non pemerintah yang relevan. Pendekatan ini menyediakan suatu mekanisme untuk bergerak dari *street level bureaucrats (the bottom)* sampai pada pembuatan keputusan tertinggi (*the top*) disektor publik maupun privat. Dalam hal ini kebijakan dilakukan melalui bergaining (*eksplisit atau implisit*) antara anggota-anggota organisasi dan klien mereka.

Dalam pendekatan *Bottom-Up* pun masih menemukan kelemahan, karena asumsinya bahwa implementasi berlangsung di dalam lingkungan pembuatan keputusan yang terdesentralisasi, sehingga pendekatan ini keliru dalam menerima kesulitan empiris sebagai statemen normatif maupun satu-satunya basis analisis atau kompleks masalah organisasi dan politik. Selain itu petugas lapangan tentu pula melakukan kekeliruannya. Karena itu berbahaya untuk menerima realitas deskriptif yang menunjukkan bahwa birokrat lapangan membuat kebijakan dan mengubahnya kedalam suatu deskripsi tindakan.

3. Model Pendekatan Sintesis (*Hybrid Theories*)

Model pendekatan yang dikembangkan oleh Sabatier sintesanya mengkombinasikan unit analisis *bottom-upers*, yaitu seluruh variasi aktor publik dan privat yang terlibat didalam suatu masalah kebijakan, dengan *top-downers*, yaitu kepedulian pada cara-cara dimana kondisi-kondisi sosial ekonomi dan instrumen legal membatasi perilaku. Pendekatan ini tampaknya lebih berkaitan dengan konstruksi teori daripada dengan penyediaan pedoman bagi praktisi atau potret yang rinci atas situasi tertentu. Selain itu model ini lebih cocok untuk

menjelaskan suatu perubahan kebijakan dalam jangka waktu satu dekade atau lebih (Lester, 1987).

Usaha yang ketiga untuk mensintesis unsur-unsur pendekatan *top-down* dan *bottom-up* dikembangkan oleh Goggin. Di dalam modelnya mengenai implementasi kebijakan antar pemerintah, mereka memperlihatkan bahwa implementasi di tingkat daerah (*state*) adalah fungsi dari perangsang-perangsang dan batasan-batasan yang diberikan kepada (atau yang ditimpakan kepada) daerah dari tempat lain di dalam sistem pusat (*federal*), dan kecenderungan daerah untuk bertindak serta kapasitasnya untuk mengefektifkan preferensi-preferensinya.

Pilihan-pilihan daerah bukanlah pilihan dari aktor Nasional yang kompak tetapi merupakan hasil bergaining antar unit-unit internal maupun eksternal yang terlibat di dalam politik daerah. Dengan demikian pendekatan pendekatan ini mengandalkan bahwa implementasi program-program pusat di tingkat daerah pada akhirnya tergantung pada tipe variabel-variabel *top-down* maupun *bottom-up*.

D. Konsep Pendekatan Implementasi Kebijakan

Beberapa pendekatan yang seringkali digunakan oleh para ahli dalam menjelaskan dan mengungkap aktivitas implementasi kebijakan publik adalah dapat dibagi kedalam beberapa jenis pendekatan diantaranya pendekatan politik (*political approaches*), pendekatan struktural (*structural approach*), pendekatan prosedural (*procedural and managerial approaches*) serta pendekatan berperilaku (*behavioral approaches*).

Masing-masing pendekatan tersebut memiliki karakteristik dan metode kajiannya masing-masing dalam memahami fenomena implementasi kebijakan publik selama ini.

1. Pendekatan Politik

Istilah politik yang digunakan pada pola pendekatan ini adalah mengacu pada pola-pola kekuasaan dan pengaruh diantara dan yang terjadi dalam organisasi birokrasi. Asumsi Dasar dari pendekatan ini adalah penjelasan

implementasi tidak terlepas dari proses kekuasaan yang terjadi dalam keseluruhan proses kebijakan publik, seperti di contohkan adanya beberapa kelompok penentang kebijakan yang berusaha untuk memblokir usaha dari berbagai pendukung kebijakan yang ada yang serta merta dapat menjadi faktor penghambat dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan publik. (Abdul Wahab, 2004).

Dengan demikian, keberhasilan dan kegagalan suatu kebijakan publik pada akhirnya akan sangat bergantung pada kesediaan dan kemampuan berbagai kelompok yang dominan dan berpengaruh (atau terdiri dari berbagai koalisi kepentingan) untuk memaksakan kehendak mereka. Dalam kondisi tertentu distribusi kekuasaan mungkin dapat pula menimbulkan kemacetan pada saat implementasi kebijakan, walaupun sebenarnya kebijakan publik secara formal telah disahkan.

2. Pendekatan Struktural

Pemanfaatan pendekatan struktural ini banyak dapat kontribusi hasil pemikiran dari studi dan ahli organisasi yang mengesahkan pada pentingnya mempelajari arus dan pola serta mekanisme organisasi dalam menjelaskan fenomena implementasi kebijakan publik dalam pendekatan ini diketengahkan bahwa implementasi membutuhkan pendekatan yang lebih adaptif, proses pembuatan kebijakan secara keseluruhan menjadi sangat linier, dan hubungan antara kebijakan dan implementasi mendekati yang dinyatakan oleh Barret dan Fudge (1981) sebagai urutan *Policy-Action-policy continuum*.

Secara umum dapat diungkap melalui pendekatan ini bahwa struktur yang bersifat 'organis' nampaknya sangat relevan untuk situasi implementasi dimana perlu untuk merancang bangun berbagai struktur yang mampu melaksanakan suatu kebijakan publik yang senantiasa berubah bila dibandingkan dengan melakukan rancangan terhadap suatu struktur khusus yang sekali bangun langsung diimplementasikan.

3. Pendekatan Prosedural dan Managerial

Memiliki struktur yang relevan terhadap proses implementasi kebijakan publik barangkali kurang begitu penting bila dibandingkan dengan upaya untuk mengembangkan proses dan prosedur yang tepat, termasuk dalam hal ini adalah proses dan prosedur managerial dan berbagai teknik dan metode yang ada. Dalam hal ini prosedur yang dimaksud adalah diantaranya yang terkait dengan proses penjadwalan (*scheduling*), perencanaan (*planning*) dan pengawasan (*controlling*) kebijakan publik.

Bentuk dan wujud dari pendekatan yang bersifat managerial ini diantaranya dapat dilihat pada perencanaan jaringan kerja dan pengawasan (*network planning and controlling*) atau seringkali diistilahkan dengan NPC. Pendekatan ini menggambarkan suatu kerangka kerja di mana proyek dapat direncanakan dan proses implementasinya dapat diawasi dengan cara mengidentifikasi berbagai tugas yang harus diselesaikan, urutan logis pelaksanaannya di mana tugas itu harus diselesaikan.

4. Pendekatan Keperilakuan (*Behavioral Approach*)

Berkenaan dengan pendekatan struktural seperti dijelaskan sebelumnya adalah memiliki berbagai kelemahan dan kekurangan baik dalam proses maupun pada paradigma dan metodenya. Perilaku manusia beserta berbagai sikapnya yang ada harus pula dipengaruhi kalau kebijakan itu ingin dapat diimplementasikan dengan baik. Pendekatan ini diawali dengan suatu kesadaran bahwa sering kali penolakan terhadap proses perubahan yang sedang dan akan terjadi. Dalam kenyataannya berbagai alternatif kebijakan yang tersedia jarang sekali yang sederhana seperti menerima dan menolak dan pada prinsipnya terbentang spektrum kemungkinan reaksi sikap yang ada, mulai dari penerimaan aktif hingga penerimaan pasif, acuh tak acuh, dan penolakan dalam bentuk pasif hingga ke penolakan dalam bentuk aktif.

Penerapan analisis keperilakuan (*behavioral analysis*) pada berbagai masalah manajemen yang paling terkenal adalah yang seringkali disebut oleh para penganut aliran organisasi sebagai “*organizational development*” atau

pembangunan organisasi. Pendekatan ini adalah suatu penekanan pada proses untuk menimbulkan berbagai perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan ilmu keperilakuan (Eddy, 1981). Di samping itu, pengembangan organisasi juga merupakan salah satu bentuk konsultasi manajemen dimana seorang konsultan bertindak selaku agen perubahan untuk mempengaruhi seluruh budaya organisasi yang ada termasuk pada dimensi sikap dan perilaku dari pegawai yang menduduki posisi kunci.

E. Evaluasi / Dampak Implementasi Kebijakan

Dampak kebijakan merupakan salah satu dari lingkup studi analisis kebijakan dan telaah mengenai dampak atau evaluasi kebijakan yaitu dimaksudkan untuk mengkaji akibat-akibat suatu kebijakan, atau dengan kata lain untuk mencari jawaban apa yang terjadi sebagai akibat dari implementasi kebijakan membahas “hubungan antara cara-cara yang digunakan dan hasil yang dicapai”

Dampak kebijakan disini adalah seluruh dampak pada kondisi dunia nyata (*the impact of a policy is all its on real-world conditions*). Konsep evaluasi dampak yang mempunyai makna yang hampir sama dengan konsep kebijakan di atas, yaitu didefinisikan oleh Thomas R.Dye (1981), sebagai, *policy evaluation is learning about the consequences of publik policy*. Dalam definisi yang lebih kompleks dinyatakan bahwa *policy evaluation is the assessment of the overall effectiveness of two or more programs in meeting common*.

Evaluasi kebijakan dengan demikian merupakan kegiatan untuk menunjukkan signifikansi dari sebuah proyek atau program terhadap akibat-akibat atau dampak kebijakan dari berbagai program. Dalam dampak kebijakan dibedakan antara *policy impact/outcomes* dan *policy output*. *Policy impact / policy outcomes* adalah akibat-akibat *impact / outcomes* dan *policy output*. *Policy impact / policy outcomes* adalah akibat-akibat dan konsekuensi-konsekuensi yang ditimbulkan dengan dilaksanakan suatu kebijakan. Sedangkan yang dimaksud dengan *policy output* adalah apa-apa yang telah dihasilkan dengan adanya program proses perumusan kebijakan (Islamy, 1994).

Dari pengertian ini maka dampak mangacu pada adanya perubahan-perubahan yang diakibatkan oleh suatu implementasi kebijakan. Setiap kebijakan yang telah dibuat dan dilaksanakan, menurut Islamy (1994) akan membawa dampak tertentu terhadap kelompok sasaran, baik yang positif (*intended*) maupun yang negative (*unintended*). Ini berarti bahwa konsep dampak menekankan pada apa yang terjadi secara aktual pada kelompok yang ditargetkan dalam kebijakan, maka dapat dijadikan alat salah satu tolok ukur keberhasilan implementasi kebijakan dan juga dapat dijadikan sebagai masukan dalam proses perumusan kebijakan yang akan meningkatkan kualitas kebijakan tersebut.

Sejalan dengan pendapat Mazmanian dan Sabatier (1987) mengatakan bahwa mengkaji masalah implementasi kebijakan berarti berusaha memahami apa yang terjadi sebuah program dinyatakan diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan, baik yang menyangkut usaha mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau pada kejadian-kejadian tertentu. Dengan demikian, implementasi kebijakan dimaksudkan untuk memahami apa yang terjadi setelah suatu program dirumuskan, serta apa dampak yang timbul dari program kebijakan itu.

Berdasarkan uraian yang telah penulis paparkan didepan maka dapat diketahui bahwa tiap pisau analisa yang dikemukakan oleh tiap tokoh memiliki nilai plus dan minus. Agar lebih memudahkan membahas permasalahan interaksi aktor dalam implementasi Permendiknas No. 19 tahun 2007, maka penulis menggunakan pendekatan Mazmanian dan Sabatier sebagai pisau analisa untuk mengupas permasalahan tersebut.

F. Kebijakan Pendidikan

Kebijakan sekolah gratis dapat dilihat pada rumusan pengertian sekolah gratis, landasan hukum dan elemen-elemen yang menyertainya.

1. Kebijakan Pemerintah tentang Sekolah Gratis

Pemerintah melakukan pencaanangan pendidikan gratis, sesungguhnya merupakan langkah tepat untuk menjamin terpenuhinya pendidikan dasar bagi masyarakat. Terutama mereka-mereka yang hidup di bawah garis kemiskinan. Dengan kebijakan penambahan dana BOS dan pemenuhan 20 persen anggaran pendidikan, kaum miskin akan tertolong dan terentaskan dari problem mereka yaitu kesulitan menyekolahkan anak. Selama ini tekanan ekonomi dan minimnya penghasilan telah “memaksa” kaum miskin untuk tidak menyekolahkan anak-anaknya. Mereka lebih tertarik memperkerjakan anak-anaknya untuk menambah penghasilan keluarga. Sementara di sisi lain, anak-anak mereka terkena kewajiban pendidikan dasar.

Kebijakan sekolah gratis merupakan kebijakan dari pemerintah yang pro atau memihak kaum miskin (*pro poor policy*). Moore dan Putzel (2000) mendefinisikan kebijakan pro rakyat miskin (*pro poor policy*) sebagai tindakan politik yang bertujuan mengalokasikan hak-hak sumber daya kepada individu, organisasi, atau wilayah yang terpinggirkan oleh pasar dan negara. Individu, organisasi, atau wilayah yang mendapatkan alokasi sumber daya diharapkan akan tertolong dari alienasi.

2. Pengertian Sekolah Gratis

Sekolah Gratis merupakan program pemerintah untuk membebaskan biaya sekolah dari Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP). Pada Tahun 2009 Anggaran berasal dari 20 % persen dari anggaran pendidikan atau kurang lebih Rp 207 triliun. Rinciannya, Rp 105 triliun gaji guru, Rp 60 triliun khusus buat Depdiknas, Rp 16 triliun pembiayaan BOS, sisanya 26 triliun untuk alokasi lain. Secara kumulatif benar anggran itu mampu menggratiskan biaya seolah (SPP) di mayoritas SD/MI dan SMP/MTS.

Sekolah Gratis di tingkat SD/MI dan SMP/MTs pada prinsipnya diberlakukan kepada semua rakyat baik yang miskin maupun yang kaya. Hal ini dilandasi oleh undang - undang yang intinya bahwa *Negara* menjamin warganya untuk memperoleh pendidikan.

G. Beberapa Tantangan Dunia Pendidikan di Indonesia

Pendidikan di Indonesia dihadapkan dalam berbagai masalah, hal inilah yang selanjutnya akan dibahas.

1. Permasalahan Pendidikan di Indonesia

Masalah pembangunan pendidikan dasar dan menengah sampai saat ini tidak lepas dari tiga pilar, yaitu masalah pada akses, mutu, dan tata kelola. Masalah pendidikan ini dapat dikategorikan sebagai masalah internal yang sering dinamakan kelemahan dan masalah eksternal yang sering disebut tantangan. Masalah internal berupa masalah : (1) implementasi kurikulum KTSP belum 100% pada semua sekolah di semua jenjang, (2) pembiayaan pendidikan, (3) kualitas pendidikan yang kurang memadai, (4) masalah akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi. Masalah eksternal atau tantangan pendidikan dasar dan menengah ke depan adalah : (1) Kebutuhan SDM Berkualitas untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan daya saing bangsa, (2) Era *Knowledge-base-Economy* yang diartikulasikan lebih eksplisit menjadi ekonomi kreatif (Inpres nomor 6 tahun 2009). (3) Tuntutan masyarakat tentang kebutuhan pelayanan pendidikan bermutu sebagai respons dari kesadaran peran pendidikan untuk menaikan stratifikasi kelas sosial. (4) Perkembangan konsep demokratisasi dari sekedar prospektif politik, tetapi meliputi domain ekonomi dan pelayanan pendidikan. (5) Hasil pertemuan G-20 untuk mempertahankan keterbukaan ekonomi dan lebih hijau serta membuat kerangka kebijakan dan cara menciptakan pertumbuhan global, dan kuat. (6) Pemenuhan SNP, khususnya mengenai kelulusan itu dilakukan oleh satuan pendidikan.

Masalah pembiayaan pendidikan yang paling klasik adalah asumsi bahwa pendidikan adalah bersifat konsumtif bukan investatif. Meskipun pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 47/2008 dan No 48/2008 tentang Wajib Belajar dan Pendanaan Pendidikan, sampai pada kebijakan pendidikan gratis untuk pendidikan dasar melalui bantuan operasional sekolah (BOS), namun dampak dua peraturan ini masih belum sebagaimana diharapkan. Pemerintah

kabupaten./kota belum banyak mengalokasikan dananya untuk menanggulangi dana operasional semua sekolah, khususnya pendidikan dasar 9 tahun.

Kualitas atau mutu pendidikan juga dipandang masih kurang mampu memenuhi kompetensi yang harus dikuasai peserta didik. Penyebabnya adalah mutu pendidikan bersifat kompleks. Artinya banyak komponen yang memengaruhi mutu pendidikan. Seperti guru, fasilitas, karakteristik peserta didik, latar belakang pendidikan, pengaruh televisi, dan sebagainya. Dilihat dari HDI pada tahun 2008, Indonesia masih berada pada urutan ke 107. Urutan ini dikategorikan tergolong Negara dengan Pembangunan SDM Menengah (*Medium Human Development*). (<http://hdr.undp.org/en/statistics/>).

Masalah *governance*, akuntabilitas dan pencitraan diri bidang pendidikan dasar dan menengah masih nampak menghadapi masalah dilihat dari efektivitas dan efisiensi pengelolaannya. Hal ini ditunjukkan dengan implementasi manajemen berbasis sekolah yang belum seideal yang diharapkan. Transparansi pengelolaan keuangan dan pengambilan keputusan masih belum menjadi konsumsi publik, bahkan bagi guru-gurunya sendiri. Dalam hal ini masyarakat merasa kurang puas terhadap kinerja sekolah. Partisipasi stakeholder dalam penyelenggaraan sekolah masih kurang. Akuntabilitas penyelenggaraan sekolah secara professional juga masih belum menjadi budaya organisasi.

Secara kuantitatif, angka partisipasi pendidikan pada jenjang Sekolah Dasar telah mengalami kemajuan yang cukup signifikan sampai tahun 2009. Upaya untuk peningkatan mutu pendidikan telah banyak dilakukan termasuk mendorong angka partisipasi yang lebih tinggi dari 6 tahun menjadi 9 tahun. Meskipun demikian, dalam pelaksanaannya, program ini masih menghadapi sejumlah kendala. Kendala-kendala utama yang dihadapi antara lain tingginya angka putus sekolah pada tingkat SD dan SMP di beberapa daerah tertentu, rendahnya angka melanjutkan ke jenjang SMP, dan belum memadainya mutu pendidikan.

Kendala-kendala di atas tidak timbul dari suatu sebab tunggal, tetapi banyak terkait dengan unsur lain yaitu kondisi sosial ekonomi secara nasional bahkan dunia. Krisis ekonomi yang mengarah pada krisis multidimensi sejak

tahun 1997 dapat dipastikan telah mempengaruhi angka putus sekolah dan terhambatnya angka melanjutkan ke jenjang sekolah menengah. Selain itu, langsung atau tidak langsung krisis ekonomi yang dialami bangsa Indonesia akan mempengaruhi mutu pendidikan karena di dalamnya menyangkut ketersediaan sarana dan prasarana serta pembiayaan komponen pendidikan lainnya.

Masalah mutu pendidikan di Indonesia juga tidak dapat dipisahkan dari tata kelola pendidikan. Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 telah membawa implikasi pada situasi transformasi dalam tata kelola dari birokratis menuju profesional Daerah yang memiliki komitmen dan kemauan kuat untuk meningkatkan mutu pendidikan akan lebih cepat mengakselerasi mutu pendidikan, sebaliknya jika daerah kurang peduli terhadap mutu pendidikan maka mutu pendidikan di daerah yang bersangkutan akan sulit ditingkatkan.

Untuk meminimalkan akibat-akibat negatif tersebut, Menteri Pendidikan Nasional mengeluarkan Keputusan Menteri nomor 053/U/2001 tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Minimal (SPM) penyelenggaraan persekolahan bidang pendidikan dasar dan menengah. Keputusan ini diharapkan bisa memperkecil peluang timbulnya eksekusi pada pelaksanaan kewenangan daerah dalam penyelenggaraan pendidikan yang dapat merugikan peserta didik dan masyarakat. Dalam rangka mengurangi eksekusi tersebut, maka Pemerintah Provinsi harus menyusun SPM yang akan digunakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan mengacu kepada pedoman yang tercantum dalam Keputusan Menteri Pendidikan Nasional tersebut.

2. Tantangan Pendidikan

Adapun tantangan yang menghadang dunia pendidikan Indonesia saat ini meliputi: heterogenitas tingkat pendidikan masyarakat, keterpurukan perekonomian masyarakat, dan kurang-merata-an tingkat pendidikan pendidikan.

a. Heterogenitas Tingkat Pendidikan Masyarakat

Heterogenitas tingkat pendidikan masyarakat Indonesia dapat dilihat pada masyarakat di seluruh kepulauan Indonesia. Masih banyak penduduk yang buta aksara terutama di pedesaan, di samping mayoritas sudah dapat membaca dan menulis bahkan banyak yang sarjana. Pada jenjang sekolah dasar, terutama di pedesaan banyak anak-anak usia sekolah yang tidak pernah mengikuti sekolah dasar, putus sekolah, di samping banyak yang tamat sekolah dasar. Hal yang sama juga terjadi pada jenjang pendidikan SLTP dan SLTA. Penyebab utamanya adalah masalah kemiskinan dan ketidakmampuan orang tua menyekolahkan anaknya ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi.

Kesimpulan yang dapat ditarik dari penjelasan di atas: (1) kesempatan untuk mengikuti pendidikan formal dan berbagai pelatihan keterampilan teknis bagi anak-anak (pemuda) sangat terbatas; (2) jumlah pemuda putus sekolah meningkat, bahkan banyak yang tidak pernah sekolah, (3) jumlah pemuda melek huruf fungsional sangat rendah, dan (4) mutu SDM generasi muda sangat buruk.

b. Keterpurukan Perekonomian Masyarakat

Krisis ekonomi yang berawal dari krisis moneter tahun 1997, memiliki pengaruh signifikan terhadap dunia pendidikan Indonesia. Jumlah masyarakat miskin dan yang hidup dibawah garis kemiskinan meningkat. Pengangguran terbuka sudah mencapai 40 juta orang. Ditambah lagi pengangguran terselubung. Akibat langsung terhadap pendidikan adalah jumlah anak putus sekolah pada semua jenjang pendidikan meningkat. Indikator sosialnya adalah meningkatnya anak jalanan dan keluarga jalanan di kota-kota besar. Pada Pendidikan tinggi, banyak mahasiswa yang diharapkan menjadi calon intelektual muda, terpaksa cuti kuliah karena keterbatasan ekonomi keluarga. Bagi siswa SLTP dan SLTA yang putus sekolah, masalahnya akan lebih rumit. Rumit karena pada usia ini, emosi mereka belum stabil, tidak toleran terhadap orang lain, agresif secara fisik, rendah kesadaran akan kesalahan diri, dan menunjukkan perilaku yang egoistik (Sunaryo Kartadinata dan Nyoman Dantes, 1997: 65).

Apabila keluarga dan pemerintah tidak tanggap terhadap permasalahan ini, maka cepat atau lambat pengaruh lingkungan yang tidak kondusif akan membuat mereka terlibat pada kenakalan remaja, tawuran, penyalahgunaan narkoba, atau perilaku-perilaku kejahatan yang lebih ekstrim. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pembangunan pendidikan berhubungan erat dengan pembangunan ekonomi, terutama pembangunan ekonomi yang berakar pada ekonomi rakyat dan sumber daya domestik. Mengenai kesalahan pembangunan ekonomi dan pengaruh negatifnya pada pendidikan, H.A.R Tilaar (2000: 4-5), menyatakan bahwa:

Pembangunan ekonomi yang dijadikan panglima dengan hanya memprioritaskan target pertumbuhan telah melahirkan pembangunan ekonomi yang tanpa perasaan. Akibatnya terjadi kesenjangan antardaerah, antarsektor, dan antar masyarakat. Struktur ekonomi yang tidak berakar pada ekonomi rakyat dan sumber daya domestik telah menyebabkan ekonomi yang rapuh dan ketergantungan industri pada bahan baku impor. Selanjutnya, kehidupan ekonomi semakin lama semakin tergantung pada utang luar negeri yang besar. Akibat kehidupan ekonomi yang demikian ialah lahirnya sistem pendidikan yang tidak peka untuk meningkatkan daya saing, yang tidak produktif karena tergantung pada bahan baku impor. Selanjutnya, pendidikan tidak mempunyai akuntabilitas sosial oleh karena masyarakat tidak diikutsertakan di dalam manajemennya. Sejalan dengan itu lahirlah ekonomi biaya tinggi karena korupsi yang melahirkan penanganan ekonomi yang tidak profesional tetapi mengikuti jalan pintas. Dengan sendirinya *output* pendidikan tidak mempunyai daya saing apalagi mempunyai daya saing global.

Mengenai hubungan tingkat pendidikan dengan peningkatan ekonomi ini, Huntington (2001:86) mengemukakan bahwa tingkat perkembangan ekonomi yang lebih baik berpengaruh positif pada peningkatan jumlah publik yang memiliki pendidikan yang lebih tinggi dan masyarakat kelas menengah yang lebih besar. Keadaan ini akan melahirkan sikap kultur warga negara yang lebih baik, bertanggung jawab, dan memiliki kepuasan dan kompetensi yang mendukung terwujudnya demokrasi, seperti yang terlihat pada gambar berikut:



Gambar 1. Perkembangan Ekonomi Sebagai Sebuah Faktor Dalam Demokratisasi

Berkaitan dengan hubungan pendidikan dan perkembangan ekonomi ini, Edgar Faure pada makalahnya tentang "Pendidikan dan Hari Depan Umat Manusia" (dalam_Sindhunata (editor), 2001:4) menegaskan bahwa kecepatan perkembangan pendidikan dan pengajaran selalu selaras dengan kecepatan langkah perkembangan ekonomi. Jika ekonomi berkembang cepat, maka pendidikan pun cenderung cepat mengembangkan pengetahuan guna menyiapkan tenaga-tenaga yang dibutuhkan pada bidang pembangunan ekonomi.

c. Masalah Pemerataan Pendidikan

Indonesia terdiri dari 13.000 kepulauan yang terbentang dari Sabang sampai Merauke. Dari keseluruhan pulaunya, baru kira-kira 6000 pulau yang dihuni manusia. Penduduk Indonesia diperkirakan 200 juta pada awal abad ke-21, dengan 560 kelompok etnis, yang mempunyai bahasa dan kebudayaan sendiri. Agama yang sudah diakui pemerintah ialah Islam, Kristen Protestan, Kristen Katolik, Hindu, Budha, dan Aliran kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa (Tampubolon, D,P. 2001 : 1-3).

Konsep "pendidikan untuk semua" mempunyai makna bahwa semua warga negara mempunyai hak untuk memperoleh pendidikan yang baik, juga mempunyai kewajiban untuk membangun pendidikan nasional yang bermutu.

Konsekwensinya diperlukan pemerataan pendidikan. Apa saja kendala yang dapat kita pelajari dari pemerataan pendidikan ini? Paling sedikit terdapat lima kendala internal yang menghambat pemerataan pendidikan yaitu : (1) kendala geografis, artinya banyak pulau-pulau atau daerah-daerah yang sulit dijangkau pendidikan karena faktor komunikasi; (2) sarana pendidikan yang terbatas akibat alokasi dana yang sangat minim; (3) pemerintah masih mengutamakan pembangunan ekonomi sebagai prioritas, sementara pendidikan belum memperoleh porsi yang wajar; (4) tidak ada penghargaan yang wajar terhadap profesi guru, terutama yang menyangkut kesejahteraan, padahal kunci utama pendidikan bermutu ialah mutu guru itu sendiri; dan (5) perencanaan pendidikan yang sentralistik yang mengabaikan kemampuan dan karakteristik daerah.

H. Hasil Penelitian Terdahulu

Hasil penelitian terdahulu yang membahas tentang sekolah gratis dalam bingkai wajib belajar dapat dipaparkan sebagai berikut:

1. Penelitian Sumarno (2009) tentang Studi evaluasi performansi kebijakan sekolah gratis dalam rangka wajib belajar pendidikan dasar merekomendasikan bahwa, permasalahan wajib belajar dapat diatasi salah satunya dengan kebijakan sekolah gratis. Dengan sekolah gratis maka para orang tua siswa tidak terbebani biaya pendidikan.
2. Penelitian diknas (2009) Sosialisasi sekolah gratis melalui subsidi publikasi yang diberikan kepada dewan Pendidikan, merekomendasikan bahwa sekolah gratis memberikan kontribusi yang besar terhadap keinginan orang tua menyekolahkan anaknya pada sekolah dasar dan sekolah menengah
3. Penelitian Hamzah priatna (2002) dalam tesisnya berjudul Pendekatan Manajemen strategis dalam mengentaskan wajar Dikdas sembilan tahun, merekomendasikan bahwa terhambatnya program wajib belajar dikarenakan munculnya hambatan dalam pembiayaan pendidikan, dimana orang tua tidak menyekolahkan bukan karena melarang sekolah namun tidak memilikinya biaya pendidikan.

BAB 3

METODE PENELITIAN

Pada bab ini akan dibahas tentang langkah-langkah yang dilakukan dalam penelitian, metode yang digunakan dalam penelitian, instrumen, sumber data dan temuan awal tentang penelitian ini.

A. Desain Penelitian

Sebagaimana telah dijelaskan, bahwa penelitian ini bertujuan untuk mengetahui menganalisis implemetasi kebijakan sekolah gratis yang dirumuskan pemerintah pada dinas pendidikan dan sekolah, juga manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dalam menyekolahkan anaknya di Cilengi Kabupaten Bogor. Oleh karena itu penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus (*Case Study*). dengan pertimbangan tersebut penelitian ini berusaha mendeskripsikan data, fakta dan keadaan atau kecenderungan yang terjadi serta melakukan analisis dan prediksi tentang apa yang sebaiknya dilakukan untuk mencapai keadaan yang diinginkan di waktu yang akan datang.

Desain penelitian yang digunakan adalah *penelitian kualitatif*, Sedangkan kondisi nyata di lapangan diangkat berdasarkan hasil *studi kasus-kualitatif* dan teknik penyajiannya digunakan *studi deskriptif-analitik*.

Melalui penelitian deskriptif ini dimungkinkan dapat digambarkan kondisi faktual dalam penyelenggaraan program sekolah gratis di wilayah Cilengi Kabupaten Bogor, yaitu kondisi objektif dan kondisi subjektif. Kondisi objektif, adalah peraturan-peraturan dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku yang merupakan kebijakan pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah yang berkaitan dengan kebijakan sekolah gratis

Sedangkan kondisi subjektif, adalah berkaitan dengan bagaimana kondisi objektif tersebut mendapat respon dan *stake-holders* pendidikan, yaitu : *pertama*, Pemerintah baik pemerintah pusat, pemerintah provinsi maupun pemerintah daerah Cilengi Kabupaten Bogor sebagai institusi penanggungjawab pelaksanaan kebijakan itu sendiri; *kedua*, masyarakat selaku pelaku/peserta atau kelompok sasaran program sekolah grtasi; dan *ketiga*, dunia usaha selaku pengguna atau

penerima manfaat dan pengguna SDM dari output proses pendidikan. Respon stake-holder tersebut lebih banyak dipengaruhi atau ditentukan oleh sikap dan persepsinya masing-masing terhadap pentingnya sekolah gratis serta partisipasinya dalam implementasi kebijakan tersebut.

Untuk selanjutnya, dengan mempertimbangkan dan menganalisis kedua kondisi tersebut, yaitu kondisi objektif dan kondisi subjektif dalam implementasi kebijakan sekolah gratis, dapat diidentifikasi beberapa hal yang akan memberi arah kepada fokus masalah penelitian.

B. Objek Penelitian

Adapun objek penelitian adalah lembaga/institusi pemerintah daerah sebagai unit analisis, baik yaitu Dinas Pendidikan dan sekolah. Demikian pula informan yang dijadikan sebagai nara sumber adalah para pejabat pada lembaga/institusi tersebut yang secara kedinasan memiliki tugas dan tanggung jawab dalam bidang sekolah gratis. Dengan demikian maka objek penelitian adalah :

1. Di tingkat Kabupten yaitu wilayah Cilengsi Kabupaten Bogor, dalam hal ini sebagai lokasi penelitian, maka sumber data dan informan yang dipilih adalah Dinas Pendidikan : Kepala Dinas, Kepala Sub Dinas Pendidikan Dasar, dan Komite Sekolah : Ketua dan Sekretaris;
2. Pada tingkat kelembagaan pendidikan (sekolah), yaitu lembaga pendidikan SD Negeri 06 Cileungsi Bogor dan SD Negeri Cinyosog 02 Bogor, dipilih antara lain : Kepala Sekolah, Guru, Siswa dan informan lain yang dipandang relevan untuk memberikan informasi atau komentar tentang suatu hal yang berkaitan dengan fokus penelitian, dimana penentuannya dilakukan secara "*snowball*"
3. Pada tingkat masyarakat, dimana akan dipilih warga masyarakat yang memiliki anak pada jenjang pendidikan dasar.

Sedangkan untuk penentuan kasus dalam penelitian ini dipilih berdasarkan tujuan tertentu (*purposive*) dengan menggunakan *snow ball sampling techniq* (Moleong, 2001).

C. Operasionalisasi Faktor.

Konsep yang digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan sekolah gratis melalui penyaluran dana BOS adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edward III. Implementasi Kebijakan menurut Edward III dibagi menjadi empat variabel yakni : *Communications* (komunikasi), *Resourceces* (Sumber daya), *Dispositions / Attitudes* (Sikap) dan *Bureucratic Structure* (struktur birokrasi).

Secara operasional faktor-faktor tersebut di jabarkan dalam tabel berikut

:

Tabel 3.1 : Operasionalisasi Faktor Implemetasi Kebijakan Sekolah Gratis Di SD Negeri 06 Cileungsi dan SD Negeri 2 Cinyosog melalui Metode Deskriptif.

1. Kebijakan Sekolah gratis

No	Faktor-Faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Parameter Keberhasilan
				Informan	Dokumen	
1	Kebijakan sekolah gratis yang dirumuskan pemerintah adalah peserta didik bisa sekolah tanpa kewajiban membayar apa pun baik untuk biaya investasi maupun biaya operasional sekolah.					<i>George C. Edwards III, 1980:</i> a. Faktor Komunikasi; b. Faktor Sumber Daya c. Faktor Kecenderungan (Disposisi) d. Struktur Birokrasi
2	1.Faktor Komunikasi <ul style="list-style-type: none"> • Transmision (Adanya transmisi kebijakan dari Direktorat manajemen pendidikan dasar dan menengah tentang sekolah gratis melalui dana BOS) • Clarity /kejelasan (adanya kejelasan tujuan dan sasaran kebijaksanaan sekolah gratis melalui dana BOS) • Consistency/ Konsisten 	Skunder Primer	Dokumentasi Wawancara	<ul style="list-style-type: none"> • Kepala Dinas Pend.Kab.Bogor • Kepala SD Negeri 06 Cileungsi Bogor • Kepala SD Negeri Cinyosog 02 Bogor • Komite Sekolah 	Pedoman sekolah gratis (BOS) Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> • Sesuai dengan pedoman (BOS) • Adanya sosialisasi BOS ke sekolah –sekolah dan masyarakat • Adanya pedoman BOS yang di sebarakan ke setiap sekolah • Adanya sosialisasi melalui Bintek pengelolaan BOS • Pemberian dana BOS ke sekolah dilaksanakan sesuai dengan juklak dan juknis
	2.Faktor Sumber Daya <ul style="list-style-type: none"> • Staff: <ul style="list-style-type: none"> o Tersedianya pelaksana 					<ul style="list-style-type: none"> • Adanya petugas yang mengelola BOS berdasarkan SK

No	Faktor-Faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Parameter Keberhasilan
				Informan	Dokumen	
3	<p>kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS</p> <ul style="list-style-type: none"> o Tersedianya tenaga pendidik dan kependidikan di sekolah yang menyelenggarakan sekolah gratis <ul style="list-style-type: none"> • Size <ul style="list-style-type: none"> o Jumlah staf seimbang dengan pekerjaan mengelola dana BOS • Skill <ul style="list-style-type: none"> o Pengelola bos memiliki skill sesuai dengan latar belakang pendidikannya • <i>Budgetary/Financial</i> Dana BOS • <i>Facility/Sarana</i> prasarana penunjang kegiatan pendidikan • <i>Information and Authority</i> (informasi dan Kewenangan) 	<p>Skunder</p> <p>Primer</p>	<p>Dokumentasi</p> <p>Wawancara</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kepala Dinas Pend.Kab.Bogor • Kepala SD Negeri 06 Cileungsi Bogor • Kepala SD Negeri Cinyosog 02 Bogor • Komite Sekolah 	<p>Pedoman sekolah gratis (BOS) Pendidikan</p>	<p>pimpinan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adanya tenaga pendidik dan kependidikan yang memadai di sekolah • Ada Petugas yang memperoleh SK berdasarkan struktur yang ada di pedoman BOS • Adanya tim teknis • Adanya pengawas • Petugas yang memperoleh SK adalah mereka yang berpengalaman dalam bidang pengelolaan sekolah yang terdiri dari (ketua sekretaris, bendahara dan anggota) • Dana BOS sampai ke sekolah sesuai dengan jumlah uang yang ada pada pedoman BOS • Adanya insentif bagi pengelola dan seluruh elemen sekolah yang terlibat • Adanya sekolah tempat pelaksanaan sekolah gratis • Penyerahan dana BOS sesuai dengan pedoman BOS • Petugas mengetahui apa yang wewenang dan tanggung jawab berkaitan dengan pengelolaan dana BOS

No	Faktor-Faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Parameter Keberhasilan
				Informan	Dokumen	
4	<p>D. Faktor Kecenderungan Disposisi)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effect of Disposition <ul style="list-style-type: none"> ○ Sejauh mana komitmen penanggung jawab sekolah gratis melalui dana BOS ○ Sitem mendukung pelaksanaan sekolahn gratis melalui dana BOS • Staffing The Bureaucracy <ul style="list-style-type: none"> ○ Penempatan staff yang memiliki tanggung jawab terhadap kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS • Incentives <ul style="list-style-type: none"> ○ Adanya insentif yang mempengaruhi perilaku pengelola sekolah gratis melalui dana BOS 	Skunder Primer	Dokumentasi Wawancara	<ul style="list-style-type: none"> • Kepala Dinas Pend.Kab.Bogor • Kepala SD Negeri 06 Cileungsi Bogor • Kepala SD Negeri Cinyosog 02 Bogor • Komite Sekolah 	Pedoman sekolah gratis (BOS) Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah komitmen menyediakan dana BOS untuk sekolah gratis Sesuai dengan pedoman (BOS) • Pengelola BOS melaksanakan tugas sesuai dengan tanggung jawabnya • Adanya dukungan dari masyarakat • Adanya monitoring dan evaluasi dari pelaksana kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS • Adanya dokumen insentif yang diperoleh oleh pelaksana kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS
5	<p>E. Struktur Birokrasi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fragmentation <ul style="list-style-type: none"> ○ Adanya pembagian wewenang pelaksana kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS untuk tiap jenjang mulai dari pusat hingga daerah • Standar Operasional dan Prosedur (SOP) <ul style="list-style-type: none"> ○ Adanya SOP dalam pelaksanaan kebijkana sekolah gratis melalui dana BOS di kantor dinas 	Skunder Primer	Dokumentasi Wawancara	<ul style="list-style-type: none"> • Kepala Dinas Pend.Kab.Bogor • Kepala SD Negeri 06 Cileungsi Bogor • Kepala SD Negeri Cinyosog 02 Bogor • Komite Sekolah 	Pedoman sekolah gratis (BOS) Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya penanggung jawab pelaksanaan kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS untuk setiap jenjang • Adanya mekanisme penyaluran dana BOS untuk sekolah gratis • Adanya pedoman (BOS) • Adanya dokumen pelaporan

2. Manfaat sekolah gratis bagi masyarakat

No	Faktor-Faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Parameter Keberhasilan
				Informan	Dokumen	
1	Manfaat sekolah gratis bagi masyarakat dalam menyekolahkan anaknya	primer	angket	Masyarakat (orang tua murid)		
2	Harapan Masyarakat tentang kebijakan sekolah gratis a. Sekolah tidak memungut biaya b. Kualitas pembelajaran meningkat c. Sarana dan prasarana sekolah gratis memadai d. Kualitas lulusan sekolah gratis memiliki kemampuan yang memadai	Primer	angket	Masyarakat (orang tua murid)		Persepsi positif jawaban angket tentang : • Tentang pungutan • Kualitas pembelajaran • Sarana dan prasarana pendidikan
3	Manfaat yang dirasakan dengan adanya kebijakan sekolah gratis a. Semua anak yang ada pada usia sekolah bisa sekolah b. Biaya sekolah menjadi ringan Atau gratis sama sekali	Primer	angket	Masyarakat (orang tua murid)		Persepsi positif jawaban angket tentang sekolah gratis tentang • Terserapnya anak oleh sekolah • Tidak adanya biaya sekolah

3. Permasalahan Implementasi Sekolah Gratis

No	Faktor-Faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Parameter Keberhasilan
				Informan	Dokumen	
1	Faktor pendorong dan penghambat pelaksanaan sekolah gratis					
2	Faktor Pendorong a. Masyarakat memilih sekolah gratis untuk menyekolahkan anaknya b. Angka putus sekolah c. Angka tinggal sekolah	primer	Observasi wawancara	Masyarakat (orang tua murid) Kepala sekolah Guru	Data keadaan siswa	Persepsi positif jawaban angket tentang sekolah gratis tentang • Memilih sekolah gratis • Angka putus sekolah • Angka tinggal sekolah
3	Faktor penghambat a. Biaya yang dikururkan pemerintah berkaitan dengan sekolah gratis memadai b. Dana tersebut lancar diterima sekolah setiap bulannya c. Sarana dan prasarana yang dibangun melalui biaya sekolah gratis dari pemerintah memadai	primer	Wawancara	Komite sekolah Kepala sekolah Guru		Persepsi positif jawaban angket tentang sekolah gratis tentang • Biaya sekolah • Kelancaran dana • Sarana dan prasarana sekolah

D. Teknik Pengumpulan Data

Adapun data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah meliputi:

1. Data dan informasi tentang keadaan umum sekolah yang menjadi objek penelitian dan dinas pendidikan Cilengsi Kabupaten Bogor lembaga pendidikan yang ada diwilayah tersebut.
2. Data dan informasi tentang keadaan dan perkembangan pendidikan dasar dan menengah di Cilengsi, yang berkaitan dengan komponen murid, guru, sekolah, ruang kelas, kelas, keuangan pendidikan dan kelengkapan fasilitas pendidikan lainnya termasuk sarana dan prasarana;
3. Data dan informasi yang berkaitan dengan perilaku yang direpresentasikan melalui pendapat dinas pendidikan, kepala sekolah, guru, komite sekolah dan masyarakat.

Sumber data ini terdiri atas dua bagian, yakni sumber data primer dan sumber data sekunder.

1. Sumber data primer, yaitu data-data yang terdapat di tempat penelitian yang diperoleh melalui observasi dan wawancara langsung kepada responden, yaitu dinas pendidikan, kepala sekolah dan komite sekolah, serta buku-buku yang berkaitan langsung dengan pembahasan.
2. Sumber data sekunder adalah data-data yang lain, yang terdapat dalam buku-buku atau dokumen lain yang secara tidak langsung berhubungan dengan permasalahan yang sedang diteliti.

Untuk keperluan tersebut, maka teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi :

1. Studi dokumentasi : berkaitan dengan data awal yang menunjukkan adanya potensi dan permasalahan dalam pengelolaan dikdasmen, serta implementasi kebijakan sekolah gratis di wilayah sampel;
2. Wawancara : yakni mengadakan tanya jawab langsung dengan responden atau informan penelitian (*key informan*) yang dilakukan secara terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara berupa daftar pertanyaan yang

bersifat terbuka untuk memperoleh data primer yang relevan dan sistematis.

3. Observasi : dilakukan terhadap suasana kerja, kinerja organisasi pengelola dan kelembagaan dikdasmen serta implementasi kebijakan sekolah gratis;
4. Angket: dilakukan untuk meperoleh informasi tentang pendapat orang tua berkaitan dengan sekolah gratis
5. Studi pustaka : yakni membaca dan mempelajari buku kepustakaan yang ada hubungannya dengan implementasi kebijakan sekolah gratis dan peningkatan imutu pendidikan dasar untuk memperofeh kerangka teoritis maupun teknis yang dapat dijadikan bahan acuan dalam analisis dan pembahasan selanjutnya.
6. Prediksi atau proyeksi : digunakan untuk memaknai data/informasi yang diperoleh dan implikasi lebih lanjut sesuai dengan kecenderungan yang ada.

Dalam penelitian *kualitatif - naturalistik* tidak ada pilihan lain daripada menjadikan manusia sebagai instrumen penelitian utama (Nasution, 1996:55). Dengan demikian maka instrumen penelitian yang digunakan dalam penelitian ini, disamping peneliti langsung datang kelokasi penelitian ke lingkungan Dians pendidikan Cilengsi Kota Bogor, peneliti juga menggunakan instrumen pembantu lainnya yaitu pedoman observasi yang dilengkapi buku catatan yang dalam pelaksanaan pengumpulan data di lapangan dibantu oleh tim kecil. Hal ini dimaksudkan agar data dan informasi yang dikumpulkan dapat terhimpun selengkap dan seakurat mungkin.

E. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini data dan informasi berupa hasil observasi dan wawancara tentang kebijakan sekolah gratis dilakukan pengolahan data selanjutnya disajikan secara deskriptif, dan dilakukan dianalisis, dengan prosedur yang baku sebagaimana dijelaskan Nasution (1988:129-130), yaitu : (1) reduksi data; (2) display data; dan (3) mengambil kesimpulan dan verifikasi.

1. Reduksi data : dilakukan untuk menelaah secara keseluruhan data yang dihimpun dari lapangan, agar ditemukan hal-hal yang pokok dari objek yang diteliti sesuai dengan fokus penelitian;
2. Display data : hal-hal pokok yang didapat dari tahap reduksi data selanjutnya dirangkum secara sistematis sehingga mudah diketahui maknanya.
3. Verifikasi : yaitu melakukan pengujian terhadap kesimpulan yang telah diambil dengan data pembanding yang bersumber dari hasil pengumpulan data dan penunjang lainnya.

F. Validasi Temuan Penelitian

Dalam rangka memenuhi kriteria validasi terhadap temuan penelitian maka peneliti melakukan tahapan-tahapan validasi sebagaimana dijelaskan Nasution (1988:114), bahwa tingkat kepercayaan penelitian kualitatif ditentukan oleh kriteria: (1) *kredibilitas (validitas internal)*; (2) *transperabilitas (validitas eksternal)*; (3) *dependabilitas (reliabilitas)*; dan (4) *konfirmabilitas (objektivitas)*.

1. Kredibilitas : dalam penelitian kualitatif disebut validasi internal, merupakan salah satu ukuran tentang kebenaran data yang dikumpulkan yang menggambarkan kecocokan konsep peneliti dengan konsep yang ada pada responden atau nara sumber. Adapun tahapan yang dilakukan adalah :
 - a. Triangulasi, yaitu mengecek kebenaran data dengan membandingkannya terhadap data dari sumber lain, seperti nara sumber yang dianggap kompeten, dalam hal ini adalah unsur dinas pendidikan yang terkait dengan peran dan tanggung jawab implementasi kebijakan sekolah gratis;
 - b. Pembicaraan dengan kolega (*peer debriefing*), dalam hal ini peneliti membawa hasil pengumpulan data lapangan kepada teman-sejawat yang tidak berkepentingan dengan penelitian yang dilakukan, untuk mendiskusikan dan meminta saran masukan kritis;

- c. *Member check*, yaitu melakukan penyimpulan secara bersama dengan setiap responden setelah melakukan wawancara untuk menghindari kesalahan persepsi antara peneliti dengan sumber data.
2. *Transperabilitas* : dalam penelitian kualitatif disebut validitas eksternal, artinya hasil penelitian dapat diterapkan atau digunakan di tempat dan dalam situasi lain yang berbeda.
3. *Dependabilitas dan Konfirmabilitas*: Dependabilitas merupakan salah satu kriteria kebenaran dalam penelitian kualitatif (sama dengan reliabilitas dalam penelitian kuantitatif), bertujuan untuk menguji konsistensi hasil penelitian. Artinya apakah penelitian ini dapat diulang atau dilakukan di tempat yang lain dengan hasil temuan yang sama. Sedangkan konfirmabilitas berkenaan dengan objektivitas hasil penelitian, dapat dilakukan dengan *audit trial*, yaitu melakukan pemeriksaan ulang sekaligus konfirmasi untuk meyakinkan bahwa hal-hal yang dilaporkan dapat dipercaya dan sesuai dengan situasi nyata serta apa adanya.

G. Pelaksanaan Penelitian

Dalam penelitian kualitatif - naturalistik fase-fase penelitian tidak dapat ditentukan secara pasti dan tidak mempunyai batas-batas yang tegas oleh sebab disain serta fokus penelitian dapat mengalami perubahan. Namun demikian, seperti dikemukakan oleh Nasution (1996:33), bahwa tahap-tahap penelitian naturalistik kualitatif dapat dibedakan kedalam 3 (tiga) tahap, yaitu : (1) tahap *orientasi*; (2) tahap *eksplorasi*; dan (3) tahap *member check*.

Sedangkan menurut Moleong (2001 : 85-108), tahapan penelitian kualitatif dapat ditempuh dengan 3 (tiga) tahapan sebagai berikut, yaitu : (1) tahap pralapanan; (2) tahap pelaksanaan lapangan ; dan (3) tahap analisis data.

Pelaksanaan penelitian ini mengambil fokus permasalahan apa saja yang menentukan dalam proses implementasi kebijakan sekolah gratis Cilengsi

Kabupaten Bogor, dilakukan selama periode waktu tahun 2009 dari bulan November sampai dengan Januari 2010 melalui 3 (tiga) tahap penelitian, yaitu :

1. Tahap pralapangan, dilaksanakan mulai bulan November 2009. Tahapan ini merupakan kegiatan dalam rangka mempersiapkan segala macam persiapan yang diperlukan sebelum peneliti terjun ke dalam kegiatan penelitian itu sendiri, antara lain : (1) menyusun rancangan penelitian ; (2) memilih lapangan penelitian ; (3) mengurus perijinan ; (4) menjajaki dan menilai keadaan lapangan ; (5) memilih dan memanfaatkan informan ; serta (6) menyiapkan perlengkapan penelitian;
2. Tahap pekerjaan lapangan, mulai dilaksanakan awal bulan Desember 2009 sampai dengan Januari 2010. Kegiatan ini ditempuh melalui tiga tahapan, yaitu : (1) memahami latar penelitian dan persiapan diri; (2) memasuki lapangan ; (3) berperanserta sambil mengumpulkan data.
3. Tahap analisis data : adalah proses menyusun data, yaitu mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, tema atau kategori agar dapat ditafsirkan yang dilakukan melalui 3 (tiga) macam kegiatan yang pada ketiganya saling berhubungan dan berlangsung terus selama penelitian berlangsung, yaitu : (1) reduksi data; (2) penyajian data; dan (3) mengambil kesimpulan dan verifikasi. Kegiatan ini dilaksanakan sejak bulan Januari 2010 sampai dengan selesainya penulisan tesis.



BAB 4

GAMBARAN UMUM HASIL PENELITIAN

Untuk mendukung pembahasan dalam bab ini, penulis menjabarkan beberapa hal yang terkait dengan kebijakan sekolah gratis melalui Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS), dibagi dalam beberapa penjelasan yaitu; Deskripsi kebijakan sekolah gratis melalui program Bantuan Operasional Sekolah, Deskripsi Pengkategorian Sekolah, Hasil penelitian dan analisis hasil penelitian.

A. Implementasi Kebijakan Sekolah Gratis

Gambaran umum tentang hasil penelitian yang dilakukan penulis berkaitan sekolah gratis adalah sebagai berikut:

1. Deskripsi Kebijakan Sekolah Gratis

Dalam Rangka Penuntasan Wajib Dikdas 9 tahun yang bermutu, banyak program yang telah, sedang dan akan dilakukan. Kebijakan-kebijakan 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 kebijakan yang diharapkan berperan besar terhadap percepatan penuntasan Wajib Dikdas 9 Tahun yang bermutu adalah sekolah gratis melalui program BOS. Meskipun tujuan utama sekolah gratis adalah untuk pemerataan dan perluasan akses, kebijakan sekolah gratis juga diharapkan berperan dalam 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 kebijakan sekolah gratis 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 PP 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 yang diterima oleh sekolah termasuk Bos Buku, dihitung berdasarkan jumlah siswa dengan ketentuan (Kebijakan Program BOS Diknas tahun 2009) sbb:

- a. SD/SDLB diKabupaten : Rp. 400.000/siswa/tahun
- b. SD/SDLB dikabupaten : Rp. 397.000/siswa/tahun
- c. SMP/SMPLB diKabupaten : Rp. 575.000/siswa/tahun
- d. SMP/SMPLB/SMPT dikabupaten : Rp. 570.000/siswa/tahun

Kebijakan sekolah gratis di laksanakan untuk :

- a. Semua sekolah SD/SDLB/SMP/SMPLB/SMPT negeri wajib melaksanakan sekolah gratis melalui dana BOS. Bila sekolah tersebut menolak BOS maka sekolah dilarang memungut biaya dari peserta didik, orang tua.
- b. Semua sekolah swasta yang memiliki ijin operasional yang tidak dikembangkan menjadi bertaraf internasional atau berbasis keunggulan lokal wajib menggratiskan siswa sekolah melalui dana BOS.
- c. Bagi sekolah yang menolak dana BOS harus melalui persetujuan orangtua siswa melalui komite sekolah dan tetap menjamin kelangsungan pendidikan siswa miskin disekolah tersebut.
- d. Seluruh sekolah yang menerima dana BOS harus mengikuti pedoman BOS yang telah ditetapkan oleh pemerintah.
- e. 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.

- f. 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.

Kebijakan sekolah gratis 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 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 Peraturan Pemerintah 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 cenderung diperlakukan sebagai subsidi umum untuk membiayai kegiatan operasional sekolah. Sebagian besar peserta didik SD dan SMP mengikuti kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS karena hanya sedikit sekolah yang menolak. Menurut ketentuan kebijakan sekolah gratis melalui 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 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.

Dalam penelitian ini untuk mengkaji kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS, peneliti menggunakan empat faktor (komunikasi, sumber daya, sikap dan struktur birokrasi) yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan sekolah gratis melalui program BOS. Faktor komunikasi merupakan prasyarat pertama bagi implementasi kebijakan sekolah gratis, karena suatu kebijakan dapat berhasil dengan baik ketika para pembuat kebijakan mentransmisikan petunjuk kebijakan dengan jelas akurat dan tepat kepada pelaksana kebijakan. Keberhasilan sekolah gratis sangat dipengaruhi oleh keberhasilan pembuat kebijakan dalam mengkomunikasikan kebijakan tersebut, dikarenakan sekolah gratis merupakan kebijakan yang memiliki kompleksitas tinggi sehingga diperlukan komunikasi yang efektif baik dari segi pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan maupun sasaran kebijakan.

Sumber daya merupakan faktor penting dalam implementasi kebijakan sekolah gratis yang efektif. Sumber daya yang meliputi; sumber daya manusia, informasi, kewenangan dan sumber daya yang ada (dana, sarana-prasarana), ketersediaan sumber daya tersebut sangat mempengaruhi dalam implementasi kebijakan sekolah gratis. Karena tanpa sumber daya, kebijakan sekolah gratis

tidak dapat diterapkan. Dalam melaksanakan kebijakan sekolah gratis diperlukan sumber daya manusia yang memadai baik dari segi kualitas maupun kuantitas, kecukupan jumlah dan *skill* petugas pengelola sangat diperlukan dalam mengadministrasikan dana yang diterima, terutama pengelolaan dana sekolah gratis disekolah harus mengacu pada prinsip *transparancy* dan *accountability*. Selain itu sumber daya informasi dan kewenangan tak kalah pentingnya dengan SDM, dikarenakan kebijakan sekolah gratis merupakan kewenangan pemerintah pusat dan daerah sehingga memerlukan koordinasi yang baik dan tupoksi masing-masing pihak.

Keberhasilan implementasi kebijakan sekolah gratis juga dipengaruhi oleh bagaimana karakteristik implementor dan *recipient* dengan berbagai permasalahan yang dihadapinya. Sikap atau disposisi memegang peranan penting dalam menerima dan melaksanakan suatu kebijakan, jika para *implementor* memperhatikan suatu kebijakan khusus, maka dimungkinkan bagi *implementor* dapat melaksanakan suatu kebijakan sebagaimana yang dimaksudkan para pembuat keputusan. Namun ketika sikap atau perspektif *implementor* ini berbeda dari para pembuat keputusan, maka proses implementasi kebijakan menjadi rumit dan gagal. Begitupun yang akan terjadi dalam menerapkan kebijakan sekolah gratis, diperlukan kesediaan para pelaksana kebijakan untuk menerima dan melaksanakan sekolah gratis sesuai dengan para pembuat kebijakan.

Struktur birokrasi mengandung dua karakteristik utama yaitu Prosedur Pengoperasian Standar (*Standard Operating Procedure/ SOP*) dan Fragmentasi. Struktur organisasi-organisasi yang melaksanakan kebijakan sekolah gratis sangat mempengaruhi keberhasilan kebijakan tersebut. Dengan menggunakan SOP atau petunjuk pelaksanaan kebijakan sekolah gratis dapat menyeragamkan tindakan-tindakan para pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan yang kompleks dan tersebar luas dalam penerapan kebijakan. Selain itu kebijakan sekolah gratis merupakan kewenangan pemerintah pusat dan daerah sehingga terjadi penyebaran tanggung jawab baik ditingkat pusat sampai dengan tingkat daerah. Dalam

implementasi kebijakan sekolah gratis diperlukan struktur birokrasi yang sistematis, dalam rangka mendukung keberhasilan kebijakan tersebut.

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 "reguler/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).

Namun untuk jenjang Sekolah Dasar hanya ada tiga kategori sekolah yang berlaku yaitu sekolah dengan kategori "Reguler" (SD reguler), "Standar Nasional" (SDSN) dan Rintisan Sekolah Bertaraf Internasional" (RSDBI). SD reguler merupakan sekolah yang belum memenuhi semua delapan standar nasional pendidikan, sementara 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 ditanah 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 memberhasilkan program ini ada dana tertentu yang bersumber dari pemerintah dan masyarakat diantaranya Pemerintah Pusat 50%, Propinsi 30%, dan Kabupaten/Kota 20%. Standarisasi 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 prasarananya, 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 Standar Nasional adalah SD Negeri Cileungsi 06 Bogor, dan kategori Reguler adalah SD Negeri Cinyosog 02 Bogor . Dengan maksud dapat mengevaluasi implementasi kebijakan sekolah gratis melalui program Bantuan Operasional sekolah dari berbagai elemen sekolah yang bertujuan dapat mewakili gambaran kondisi pelaksanaan sekolah gratis. Namun dalam penelitian ini, penulis tidak menjelaskan secara lengkap mengenai kategori sekolah yang berbeda, tetapi fokus penelitian lebih kepada implementasi sekolah gratis pada dua sekolah tersebut.

B. Deskripsi Empiris SD Negeri Cileungsi 06 Bogor

Untuk mengetahui kondisi objektif lokasi penelitian dapat dilihat pada paparan tentang keberadaan SD Negeri 06 Cileungsi bogor dapat dilihat dari berikut :

1. Gambaran Umum SD Negeri Cileungsi 06 Bogor

SD Negeri Cileungsi 06 Bogor, didirikan tahun 1973, beralamat di Jl Camat Ejan No 6 Cileungsi Desa Cileungsi Bogor Sekitar 15 km dari titik pusat Kabupaten Bogor. Lokasi sekolah berdekatan dengan tempat usaha-usaha industri, kerajinan, dan usaha kecil dan menengah serta perumahan padat penduduk.

SD Negeri Cileungsi 06 Bogor adalah lembaga pendidikan jenjang pendidikan Dasar di bawah tanggung jawab Departemen Pendidikan Nasional . Status SD Negeri yang diproyeksikan memiliki keunggulan dalam prestasi akademik dan memiliki kualitas sumberdaya manusia yang baik serta fasilitas pembelajaran yang memadai.

Kurikulum yang digunakan merupakan perpaduan kurikulum Departemen Pendidikan Nasional serta inovasi dari institusi yang disesuaikan dengan visi, misi, dan tujuan pendidikan SD Negeri 06 Cileungsi Bogor. Kurikulum tersebut dikemas dalam bentuk: (a) Proses pembelajaran yang menyenangkan dengan pola hubungan siswa guru yang akrab dan santun. (b) Pembelajaran dengan prinsip keteladanan. (c) Proses pembelajaran menggunakan alam terbuka dan perpustakaan sebagai media, di samping belajar dalam kelas.

2. Tujuan Pendidikan

Dalam praktek pendidikan banyak sekali tujuan pendidikan yang ingin dicapai oleh pendidik agar dapat dimiliki oleh peserta didiknya. Tujuan pendidikan dijabarkan berdasarkan visi dan misi yang ditetapkan oleh para pengelola pendidikan. Semua lembaga pendidikan mempunyai visi dan misi yang ingin dicapai. Karena visi merupakan cita-cita dan atau harapan yang ingin dicapai oleh lembaga pendidikan. Begitu juga SD Negeri 06 Cileungsi Bogor menetapkan visi yang ingin dicapai. Adapun visi SD Negeri 06 Cileungsi Bogor adalah sebagai berikut "Mewujudkan generasi yang berakhlak mulia, cerdas, dan terampil, serta mampu menjadi generasi bangsa dan calon pemimpin di masa depan"

Sedangkan Misi SD Negeri 06 Cileungsi Bogor adalah langkah-langkah kongkrit untuk menjabarkan suatu visi. Untuk mencapai visi tersebut SD Negeri 06 Cileungsi Bogor menetapkan misi sebagai berikut : (1) Membenahi siswa dengan nilai-nilai agama agar mampu menjalankan agama dalam kehidupan sehari-hari dengan berlandaskan iman dan taqwa. (2) Menyiapkan generasi masa

depan yang menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi serta memiliki kreativitas, inovatif dan proaktif dalam persiapan global.

Berdasarkan visi dan misi tersebut maka tujuan pendidikan yang hendak dicapai SD Negeri Cileungsi 06 Bogor adalah sebagai berikut : (1) Meningkatkan pengetahuan siswa untuk melanjutkan pendidikan pada jenjang yang lebih tinggi. (2) Meningkatkan pengetahuan siswa untuk mengembangkan diri sejalan dengan perkembangan iptek.

3. Deskripsi Siswa

Ada beberapa aspek yang berhubungan dengan siswa yaitu: mekanisme penerimaan siswa, Status sosial ekonomi siswa, Jumlah siswa tiap rombel, sistem dan pembinaan kesiswaan. Aspek-aspek tersebut diuraikan sebagai berikut :

a. Mekanisme Penerimaan Siswa Baru

SD Negeri 06 Cileungsi Bogor adalah sekolah publik oleh karena itu segala aturan atau mekanisme kerja sudah diatur oleh pemerintah baik itu dalam hal rekrutmen siswa baru, kegiatan pembelajaran dan lain-lain. Para pengelola tidak diberi kebebasan dan atau otonomi untuk pengelolaannya. Seperti mekanisme penerimaan siswa baru dari segi waktu pendaftaran, jumlah tiap rombongan belajar, jumlah kelas, seragam dan pendanaan yang berkenaan dengan siswa sudah diatur oleh pemerintah. Jumlah siswa pendaftar dibatasi oleh kemampuan daya tampung jumlah ruangan, dan peringkat nilai tergantung kepada peringkat nilai yang dimiliki oleh para pendaftar.

Latar belakang siswa SD Negeri 06 Cileungsi Bogor amat beragam, baik dari segi ekonomi maupun dari segi kehidupan sosialnya. Namun demikian sebagian besar status sosial ekonominya berasal dari keluarga kelas menengah ke atas.

Adapun jumlah siswa tahun pelajaran 2009/2010 disajikan pada tabel 4.1 sebagai berikut:

Tabel 4.1. Jumlah Peserta Didik SD Negeri Cileungsi 06 Bogor Pada Tahun 2009/10

Kelas	Rombel	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	4	90	72	162
2	4	84	81	165
3	6	122	114	236
4	7	154	129	283
5	6	125	106	231
6	5	103	102	205
Jumlah	32	678	604	1.282

b. Status Sosial Ekonomi Siswa

SD Negeri 06 Cileungsi Bogor dilihat dari status sosial siswa pada umumnya siswa berasal dari kelas bawah, menengah hingga kaya. Hal ini sangat berpengaruh terhadap pengambilan kebijakan dalam pelaksanaan pendidikan. Seperti sekolah ingin menciptakan lulusan yang berkualitas misalnya Nilai UASBN Murni rata-rata tinggi agar bisa diterima di jenjang SMP. Berhubungan pembentukan Nilai UASBN tinggi memerlukan tambahan jam pembelajaran dan perlu dana maka keinginan tersebut di Plot dengan adanya dana BOS (sekolah gratis)

c. Sistem Pembinaan Kesiswaan

Pembinaan kesiswaan dilakukan melalui kegiatan Ekstrakurikuler. Kegiatan ekstrakurikuler harus ada di semua lembaga pendidikan mulai dari taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi. Kegiatan ekstrakurikuler di SD Negeri 06 Cileungsi Bogor adalah bermacam-macam seperti sepak bola, bola Volly, bulu tangkis, dan *Marching Band*, hanya kegiatan tersebut sebagian terhenti karena masalah pendanaan. Sekalipun kegiatan ekstrakurikuler dilakukan dengan tujuan untuk mengembangkan minat dan bakat siswa dan menjalin kerukunan siswa dengan siswa lain.

4. Deskripsi Tenaga Kependidikan

Sumberdaya manusia merupakan faktor utama dalam lembaga pendidikan, karena sumberdaya manusia merupakan faktor pendorong dan penggerak dari faktor-faktor lain. Sumberdaya manusia di SD Negeri 06 Cileungsi Bogor terdiri dari kepala sekolah, pendidik dan pegawai.

a. Kepala Sekolah

Kepala sekolah menduduki peranan sentral dalam dinamika keberlangsungan kegiatan kependidikan. Karena kepala sekolah merupakan faktor penggerak, pengarah, dan pengendali kegiatan pendidikan di sekolah.

Kepala Sekolah sebagai pemimpin pendidikan merupakan motor penggerak dalam dinamika keberlangsungan kegiatan kependidikan. Kepala sekolah memiliki tanggung jawab yang besar terhadap dinamika keberlanjutan kegiatan kependidikan. Jenis tanggung jawab yang dipikul oleh kepala sekolah meliputi tanggung jawab sebagai pemimpin, supervisi dan administrator.

Tanggung jawab sebagai pemimpin yaitu kepala sekolah hendaknya menjadi contoh dan tauladan bagi semua staf dan dewan guru, siswa maupun masyarakat. Dirinya dituntut memiliki kepribadian yang baik, seperti disiplin, jujur, mendorong kepada guru dan karyawan serta para siswa yang motivasi kerja dan belajarnya rendah, membantu dan memberikan bantuan moral kepada guru dan karyawan yang memiliki masalah baik mengenai pekerjaan maupun pribadi termasuk rumah tangga, sebagai konseptor dalam menyusun rencana program kerja dan lain-lain.

Sebagai supervisor kegiatan yang dilaksanakan oleh kepala sekolah antara lain mengadakan supervisi kepada guru baik dalam melaksanakan tugas akademik yaitu kegiatan pembelajaran, mengontrol kelengkapan administrasi guru, membimbing guru yang cara mengajarnya masih di bawah standar yang diharapkan.

Sedangkan sebagai administrator tugas yang dilaksanakan oleh kepala sekolah seperti membuat kelengkapan administrasi kepala sekolah, merancang membuat kelengkapan sarana dan prasarana, fasilitas belajar, menanda tangani surat masuk dan keluar dan lain-lain.

Sulit memisahkan antara ketiga jenis tanggung jawab tersebut. Prinsipnya segala sesuatu yang dianggap belum ada dan atau masih kurang baik untuk pengembangan lembaga, kepala sekolah turun tangan secara langsung baik itu sebenarnya menjadi tugas dan tanggung jawab guru, karyawan maupun penjaga kebersihan atau pesuruh.

Kegiatan kependidikan di sekolah bisa berjalan lancar, dan dinamis apabila terdapat kerja sama berbagai unsur yang ada di sekolah. Kepala sekolah, guru, karyawan dan komite sekolah selaku wakil dari orang tua siswa secara sinergi menjalin hubungan kerja sama dalam mencapai tujuan pendidikan yang telah disepakati.

Tugas dan tanggung jawab Kepala sekolah adalah untuk: (1) Mengatur penyelenggaraan pendidikan dan pengajaran di sekolah. (2) Mengatur penyelenggaraan urusan tata usaha sekolah. (3) Mengatur penyelenggaraan urusan kepegawaian. (4) Mengatur urusan keuangan sekolah. (5) Mengatur urusan sarana dan peralatan sekolah. (6) Mengatur urusan rumah tangga sekolah. (7) Mengatur urusan asrama. (8) Mengatur urusan perpustakaan dan laboratorium. (9) Mengatur pembinaan kesiswaan. (10) Mengatur hubungan dengan orang tua siswa dan masyarakat. (11) Melakukan pengendalian pelaksanaan seluruh kegiatan di sekolah, dan (12) Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan atasan.

b. Tenaga Kependidikan/Guru

SD Negeri 06 Cileungsi Bogor adalah lembaga negeri atau milik pemerintah. Oleh karena itu segala kegiatan kependidikan yang ada di atur dan ditentukan oleh pemerintah. Para pengelola tidak memiliki kebebasan dalam menentukan jenis dan jumlah tenaga guru seperti lembaga swasta. Mekanisme penerimaan guru dan pegawai, jumlah personilnya, besar pendapatan dan jenis kesejahteraan semuanya diatur oleh pemerintah kecuali tenaga honorer.

Mekanisme penerimaan guru maupun karyawan tergantung pada pemerintah pusat melalui rekrutmen pegawai negeri yang dilakukan satu tahun sekali. Sekolah hanya memiliki kewenangan mengusulkan dan menerima guru

atau karyawan. Sedangkan pegawai honorer yang gaji dan kesejahteraannya ditanggung sendiri oleh sekolah, diangkat oleh sekolah.

Sedangkan jumlah tenaga kependidikan yang ada di SD Negeri 06 Cileungsi Bogor semua berjumlah 38 orang. Dari jumlah tersebut terdiri dari : status pegawai negeri sipil (PNS) 16 orang, guru tidak tetap Non PNS 20 orang, karyawan tata usaha pegawai negeri sipil 1 orang, tata usaha honorer 3 orang . Dari kategori jenis kelamin tenaga kependidikan perempuan 16 orang dan laki-laki 24 orang.

5. Sarana dan Prasarana

Sarana prasarana pendidikan sangat beragam. Dalam pembahasan ini penulis paparkan hal-hal yang berkaitan dengan sarana dan prasarana yang dimiliki SD Negeri06 Cileungsi Bogor.

a. Deskripsi Lingkungan

Alat pendidikan yang dimaksud adalah sarana prasarana pendidikan dan metode pembelajaran, masing-masing diuraikan sebagai berikut:

SD Negeri 06 Cileungsi Bogor terletak di atas tanah seluas 2.360 m², dikelilingi pagar. Tanah tersebut semuanya berstatus milik negara. Bentuk bangunan berupa bangunan satuan pendidikan, ruang praktek, prasarana penunjang, dan pertamanan agar lingkungan secara ekologis nyaman dan sehat.

Standar letak lahan satuan pendidikan telah mempertimbangkan:

- a) Letak lahan satuan pendidikan di dalam kluster satuan pendidikan sejenis dan sejenjang
- b) Letak lahan satuan pendidikan di dalam kluster satuan pendidikan yang menjadi pengumpan masukan peserta didik.
- c) Letak lahan satuan pendidikan mempertimbangkan jarak tempuh (akses) maksimal yang harus dilalui oleh peserta didik untuk

menjangkau satuan pendidikan serta keamanan, kenyamanan, dan kesehatan lingkungan.

b. Gedung Sekolah

Kegiatan akademik dan non akademik di SD Negeri 06 Cileungsi Bogor berlangsung aman dan nyaman lancar. Hal ini didorong oleh lengkapnya sarana dan prasarana yang dimiliki. Kegiatan yang berlangsung pagi hari sampai sore mendorong dinamika kehidupan lembaga pendidikan sekolah. Beberapa fasilitas yang dimiliki disajikan pada tabel 4.2 di bawah ini:

Tabel 4.2 : Jenis Sarana dan Prasarana SD Negeri Cileungsi 06 Bogor

No.	Ruang
1.	Gedung sekolah yang representatif dan lingkungan yang kondusif
2.	Mushala
3.	Ruang Kepala Sekolah
4.	Ruang Guru
5.	Ruang Tata Usaha
6.	Ruang Kelas
7.	Ruang Perpustakaan
8.	Ruang Laboratorium
9.	Ruang UKS/Klinik Sekolah
10.	Ruang Osis
11.	Ruang Ekstrakurikuler
12.	Lapang Olah Raga (Basket, Voli, dan Tenis Meja)
13.	Kantin Sekolah
14.	Tempat Parkir

Dari beberapa fasilitas yang ada dalam tabel di atas semua dalam keadaan baik dan sangat mendukung kegiatan kependidikan baik kegiatan pembelajaran maupun kegiatan ekstrakurikuler.

c. Dana/Keuangan

Dana merupakan faktor penting dari semua faktor yang ada. Karena dana menjadi pendukung utama dalam kelancaran kegiatan akademik maupun non akademik. Adapun sumber dana Sekolah berasal dari dana pemerintah melalui Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk sekolah gratis.

6. Implementasi Kebijakan sekolah Gratis di SD N 2 Cileungsi 06 Bogor

Kebijakan sekolah gratis di SDN Cleungsi 2 Bogor mulai dilaksanakan secara efektif pada tahun ajaran 2005/2006, sebagaimana dituturkan oleh kepala sekolah, jumlah dana yang diterima untuk sekolah tersebut di sesuaikan dengan jumlah siswa yang menuntut ilmu di sekolah tersebut. Berdasarkan peraturan pemerintah dana untuk sekolah gratis yang disalurkan melalui BOS adalah sebesar Rp 400.000,-/siswa/tahun untuk SD/SDLB di Kabupaten; Rp 397.000,-/siswa/tahun untuk SD/SDLB di kabupaten.

Dana tersebut diperuntukan untuk biaya operasional sekolah, sesuai dengan pedoman adalah untuk-kegiatan-kegiatan berikut : 1) Pembiayaan penerimaan siswa baru; 2) Pembelian buku pelajaran; 3) Biaya kegiatan remedial; 4) Pembiayaan ulangan harian; 5) Pembelian bahan habis pakai (buku tulis, kapur dan sejenis lainnya); 6) Pembiayaan langganan daya dan jasa (listrik, dll); 7) Pembiayaan perawatan sekolah (cat,dll); 8) Pembayaran honor bulanan; 9) Pengembangan profesi guru (pelatihan); 10) Renovasi / rehabilitasi bangunan sekolah / ruang kelas; 11) Pemberian bantuan biaya transportasi siswa; 12) Pembiayaan pengelolaan BOS (ATK); dan 13) Pembelian Komputer. Prosedur untuk memperoleh sesuai dengan juklan begitu juga pelaporan, dilaksanakan sesuai dengan petunjuk yang ada dalam pedoman.

Permasalahan yang muncul dan berimplikasi pada kegiatan belajar mengajar antara lain :

1. Dana yang diperoleh jumlahnya masih belum sesuai dengan harapan; sementara untuk memperoleh tambahan dana dari masyarakat, sering

kali bermasalah dimana sebagian besar masyarakat tidak bersedia untuk menyisihkan dana untuk sekolah;

2. Dana yang diperoleh biasanya tiga bulan sekali sementara biaya operasional kegiatan terus berlanjut;
3. Pelaksanaan monitrong dan pelaporan tidak kontinu.

C. Deskripsi Empiris SD Negeri Cinyosog 02 Bogor

Untuk mengetahui kondisi objektif lokasi penelitian dapat dilihat pada paparan tentang keberadaan SD Negeri 02 Cinyosog 02 Bogor adalah sebagai berikut :

1. Gambaran Umum SD Negeri Cinyosog 02 Bogor

SD Negeri Cinyosog 02 Bogor, didirikan tahun 1973, beralamat di kampung Panyosogan Cileungsi. Lokasi sekolah berdekatan perumahan padat penduduk.

SD Negeri 02 Cinyosog Bogor adalah lembaga pendidikan jenjang pendidikan Dasar di bawah tanggung jawab Kementrian Pendidikan Nasional. Status SD Negeri yang diproyeksikan memiliki keunggulan dalam prestasi akademik dan memiliki kualitas sumberdaya manusia yang baik serta fasilitas pembelajaran yang memadai.

Kurikulum yang digunakan merupakan perpaduan kurikulum Departemen Pendidikan Nasional serta inovasi dari institusi yang disesuaikan dengan visi, misi, dan tujuan pendidikan SD Negeri 02 Cinyosog Bogor. Kurikulum tersebut dikemas dalam bentuk: Proses pembelajaran yang menyenangkan dengan mengembangkan pola PAIKEM (Pembelajaran yang aktif, inovatif, kreatif, efektif dan menyenangkan).

2. Tujuan Pendidikan

Tujuan pendidikan dijabarkan berdasarkan visi dan misi yang ditetapkan di SD Negeri 02 Cinyosog Bogor. "Mewujudkan generasi yang kompetitif dalam pengetahuan, keterampilan dan moral"

Sedangkan Misi SD Negeri Cinyosog 02 Bogor adalah langkah-langkah kongkrit untuk menjabarkan suatu visi. Untuk mencapai visi tersebut ditetapkan misi sebagai berikut : (1) menyiapkan diri siswa dengan kemampuan intelektual dan moral yang optimal (2) mengembangkan potensi yang dimiliki siswa secara optimal.

Berdasarkan visi dan misi tersebut maka tujuan pendidikan yang hendak dicapai SD Negeri 02 Cinyosog Bogor adalah sebagai berikut : (1) Meningkatkan pengetahuan siswa untuk agar mampu bersaing dengan sekolah sejenis dalam melanjutkan ke jenjang pendidikan tingkat SMP. (2) Meningkatkan pengetahuan siswa untuk dim jadikan bekal pada jenjang pendidikan selanjutnya.

3. Deskripsi Siswa

Deskripsi keadaan siswa diawali dari penerimaan siswa baru hingga mereka tuntas belajar.

a. Mekanisme penerimaan Siswa Baru

SD Negeri 02 Cinyosog Bogor adalah sekolah yang dibangun oleh pemerintah untuk melayani masyarakat, oleh karena itu segala aturan atau mekanisme kerja sudah diatur oleh pemerintah baik itu dalam hal rekrutmen siswa baru, kegiatan pembelajaran dan lain-lain. Pimpinan sekolah tidak diberi kebebasan dan atau otonomi untuk pengelolaannya. Seperti mekanisme penerimaan siswa baru dari segi waktu pendaftaran, jumlah tiap rombongan belajar, jumlah kelas, seragam dan pendanaan yang berkenaan dengan siswa sudah diatur oleh pemerintah. Jumlah siswa pendaftar dibatasi oleh kemampuan daya tampung jumlah ruangan, dan peringkat nilai tergantung kepada peringkat nilai yang dimiliki oleh para pendaftar.

Latar belakang siswa SD Negeri Cinyosog 02 Bogor amat beragam, baik dari segi ekonomi maupun dari segi kehidupan sosialnya. Namun demikian sebagian besar status sosial ekonominya berasal dari keluarga kelas menengah ke bawah.

Adapun jumlah siswa tahun pelajaran 2009/2010 adalah disajikan pada tabel 4.3 sebagai berikut:

Tabel 4.3. Jumlah Peserta Didik SD Negeri 02 Cinyosog Bogor Pada Tahun 2009/10

Kelas	Rombel	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
1	4	102	68	170
2	6	122	116	238
3	5	126	122	248
4	5	108	136	244
5	4	92	88	180
6	4	98	90	188
Jumlah	28	648	620	1.268

b. Status Sosial Ekonomi Siswa

SD Negeri 02 Cinyosog Bogor dilihat dari status sosial siswa pada umumnya siswa berasal dari kelas kelas bawah menengah hingga kaya. Hal ini sangat berpengaruh terhadap pengambilan kebijakan dalam pelaksanaan pendidikan. Seperti sekolah ingin menciptakan lulusan yang berkualitas misalnya Nilai UASBN Murni rata-rata tinggi agar bisa diterima di jenjang SMP. Berhubungan pembentukan Nilai UASBN tinggi memerlukan tambahan jam pembelajaran dan perlu dana maka keinginan tersebut di Plot dengan adanya dana BOS (sekolah gratis).

c. Sistem Pembinaan kesiswaan

Pembinaan kesiswaan dilakukan melalui kegiatan Ekstrakurikuler. Kegiatan ekstrakurikuler harus ada di semua lembaga pendidikan mulai dari taman kanak-kanak sampai perguruan tinggi. Kegiatan ekstrakurikuler di SD Negeri 02 Cinyosog Bogor adalah bermacam-macam seperti sepak bola, bola Volly, bulu tangkis, dan kesenian, kegiatan tersebut berjalan namun tidak optimal karena persoalana dana.

4. Deskripsi Tenaga Kependidikan

Sumberdaya manusia merupakan faktor utama dalam lembaga pendidikan, karena sumberdaya manusia merupakan faktor pendorong dan penggerak dari

faktor-faktor lain. Sumberdaya manusia di SD Negeri 02 Cinyosog Bogor terdiri dari kepala sekolah, pendidik dan pegawai.

a. Kepala Sekolah

Kepala Sekolah merupakan pemimpin pendidikan merupakan motor penggerak dalam dinamika keberlangsungan kegiatan kependidikan. Kepala sekolah memiliki tanggung jawab yang besar terhadap dinamika keberlanjutan kegiatan kependidikan. Jenis tanggung jawab yang dipikul oleh kepala sekolah meliputi tanggung jawab sebagai pemimpin, supervisi dan administrator.

Tanggung jawab sebagai pemimpin yaitu kepala sekolah hendaknya menjadi contoh dan tauladan bagi semua staf dan dewan guru, siswa maupun masyarakat. Dirinya dituntut memiliki kepribadian yang baik., seperti disiplin, jujur, mendorong kepada guru dan karyawan serta para siswa yang motivasi kerja dan belajarnya rendah, membantu dan memberikan bantuan moral kepada guru dan karyawan yang memiliki masalah baik mengenai pekerjaan maupun pribadi termasuk rumah tangga, sebagai konseptor dalam menyusun rencana program kerja dan lain-lain.

Sebagai supervisor kegiatan yang dilaksanakan oleh kepala sekolah antara lain mengadakan supervisi kepada guru baik dalam melaksanakan tugas akademik yaitu kegiatan pembelajaran, mengontrol kelengkapan administrasi guru, membimbing guru yang cara mengajarnya masih di bawah standar yang diharapkan.

Sedangkan sebagai administrator tugas yang dilaksanakan oleh kepala sekolah seperti membuat kelengkapan administrasi kepala sekolah, merancang membuat kelengkapan sarana dan prasarana, fasilitas belajar, menanda tangani surat masuk dan keluar dan lain-lain.

Tugas dan tanggung jawab Kepala sekolah adalah untuk: (1) Mengatur penyelenggaraan pendidikan dan pengajaran di sekolah. (2) Mengatur penyelenggaraan urusan tata usaha sekolah. (3) Mengatur penyelenggaraan urusan kepegawaian. (4) Mengatur urusan keuangan sekolah. (5) Mengatur urusan sarana dan peralatan sekolah. (6) Mengatur urusan rumah tangga sekolah. (7) Mengatur

urusan asrama. (8) Mengatur urusan perpustakaan dan laboratorium. (9) Mengatur pembinaan kesiswaan. (10) Mengatur hubungan dengan orang tua siswa dan masyarakat. (11) Melakukan pengendalian pelaksanaan seluruh kegiatan di sekolah, dan (12) Melakukan tugas-tugas lain yang diberikan atasan.

b. Tenaga Kependidikan/Guru

Mekanisme penerimaan guru maupun karyawan di SD Negeri 02 Cinyosog Bogor tergantung pada pemerintah pusat melalui rekrutmen pegawai negeri yang dilakukan satu tahun sekali. Sekolah hanya memiliki kewenangan mengusulkan dan menerima guru atau karyawan. Sedangkan pegawai honorer yang gaji dan kesejahteraannya ditanggung sendiri oleh sekolah, diangkat oleh sekolah.

Sedangkan jumlah tenaga kependidikan yang ada di SD Negeri 02 Cinyosog Bogor semua berjumlah 23 orang. Dari jumlah tersebut terdiri dari status pegawai negeri sipil (PNS), guru tidak tetap, karyawan tata usaha pegawai.

5. Sarana dan Prasarana

Sarana prasarana pendidikan sangat beragam. Dalam pembahasan ini penulis paparkan hal-hal yang berkaitan dengan sarana dan prasarana yang dimiliki SD Negeri Cinyosog Bogor.

a. Deskripsi sarana

SD Negeri 02 Cinyosog Bogor terletak di atas tanah seluas 2270 m², dikelilingi pagar. Tanah tersebut semuanya berstatus milik negara. Bentuk bangunan berupa bangunan satuan pendidikan, ruang praktek, prasarana penunjang, dan pertamanan agar lingkungan secara ekologis nyaman dan sehat.

b. Gedung Sekolah

Kegiatan pembelajaran di SD Negeri 02 Cinyosog Bogor didukung oleh sarana dan prasarana yang dimiliki. Kegiatan yang berlangsung pagi hari sampai

sore mendorong dinamika kehidupan lembaga pendidikan sekolah. Beberapa fasilitas yang dimiliki disajikan pada tabel 4.4 di bawah ini:

Tabel 4.4 : Jenis Sarana dan Prasarana SD SD Negeri 02 Cinyosog Bogor

No.	Ruang
1.	Gedung sekolah
2.	Mushala
3.	Ruang Kepala Sekolah
4.	Ruang Guru
5.	Ruang Tata Usaha
6.	Ruang Kelas
7.	Ruang Perpustakaan
8.	Ruang Laboratorium
9.	Ruang UKS/Klinik Sekolah
10.	Ruang Osis
11.	Ruang Ekstrakurikuler
12.	Lapang Olah Raga
13.	Kantin Sekolah
14.	Tempat Parkir
15.	WC guru dan siswa

Dari beberapa fasilitas yang ada dalam tabel di atas semua dalam keadaan baik dan sangat mendukung kegiatan kependidikan baik kegiatan pembelajaran maupun kegiatan ekstrakurikuler.

c. Dana/Keuangan

SD Negeri 02 Cinyosog Bogor adalah sekolah negeri yang terkena aturan sekolah gratis, karena itu dana menjadi pendukung utama dalam kelancaran kegiatan akademik maupun non akademik, bersumber dari dana pemerintah melalui Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk sekolah gratis.

6. Implementasi Kebijakan sekolah Gratis di SD Negeri 02 Cinyosog Bogor

Kebijakan sekolah gratis di SD Negeri 02 Cinyosog Bogor sebagaimana di SDN 06 Cileungsi Bogor mulai dilaksanakan secara efektif pada tahun ajaran 2005/2006, sebagaimana dituturkan oleh kepala sekolah, jumlah dana yang diterima untuk sekolah tersebut di sesuaikan dengan jumlah siswa yang menuntut ilmu di sekolah tersebut. Berdasarkan peraturan pemerintah dana untuk sekolah gratis yang disalurkan melalui BOS adalah sebesar Rp 400.000,-/siswa/tahun untuk SD/SDLB di Kabupaten; Rp 397.000,-/siswa/tahun untuk SD/SDLB di kabupaten.

Dana yang diperoleh digunakan untuk biaya operasional sekolah, sesuai dengan pedoman adalah untuk kegiatan-kegiatan berikut : 1) Pembiayaan penerimaan siswa baru; 2) Pembelian buku pelajaran; 3) Biaya kegiatan remedial; 4) Pembiayaan ulangan harian; 5) Pembelian bahan habis pakai (buku tulis, kapur dan sejenis lainnya); 6) Pembiayaan langganan daya dan jasa (listrik, dll); 7) Pembiayaan perawatan sekolah (cat,dll); 8) Pembayaran honor bulanan; 9) Pengembangan profesi guru (pelatihan); 10) Renovasi / rehabilitasi bangunan sekolah / ruang kelas; 11) Pemberian bantuan biaya transportasi siswa; 12) Pembiayaan pengelolaan BOS (ATK); dan 13) Pembelian Komputer. Prosedur untuk memperoleh sesuai dengan juklan begitu juga pelaporan, dilaksanakan sesuai dengan petunjuk yang ada dalam pedoman.

Permasalahan yang muncul dan berimplikasi pada kegiatan belajar mengajar antara lain :

- a. Dana yang diperoleh jumlahnya masih belum sesuai dengan harapan; sementara untuk memperoleh tambahan dana dari masyarakat, sering kali bermasalah dimana sebagian besar masyarakat tidak bersedia untuk menyisihkan dana untuk sekolah;
- b. Keterlambatan dana kadang-kadang menjadi kendala, dimana untuk biaya operasional sekolah pihak sekolah harus mencari dana talangan sehingga kebutuhan operasional sekolah terpenuhi;
- c. Pelaksanaan monitrong dan pelaporan tidak berkelanjutan.

BAB 5

ANALISIS HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini mendeskripsikan tentang implementasi kebijakan sekolah gratis dan permasalahannya di SD Negeri 06 Cileungsi dan SD Negeri 02 Cinyosog Bogor. Disamping itu juga akan dibahas tentang analisis implementasi kebijakan sekolah gratis dengan menggunakan model implementasi kebijakan dari George C. Edwards III, dan juga akan dibahas tentang manfaat dan permasalahan sekolah gratis.

A. Implementasi Kebijakan Sekolah Gratis dan Permasalahannya

Kebijakan Sekolah gratis dalam implementasinya di lapangan dilihat dari permasalahan yang muncul di lokasi penelitian, dapat dilihat pada paparan berikut:

1. Implementasi Kebijakan Sekolah Gratis

Berkaitan dengan kebijakan sekolah gratis yang dilakukan melalui program Bantuan Operasional sekolah (BOS) untuk jenjang pendidikan dasar yang diaksanakan oleh Dinas pendidikan Bogor, paling tidak terdapat dua persoalan mendasar dalam proses implementasinya yaitu kebijakannya sendiri dan lingkungan kebijakan. Dari aspek kebijakannya sendiri dapat dikaji bahwa sekolah gratis tersebut merupakan kebijakan pemerintah pusat yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah di seluruh wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka perluasan dan pemerataan pendidikan dasar, Dalam hal ini pendekatan kebijakan adalah pendekatan dari atas (*top down policy*) yang dimaksudkan untuk merubah perilaku lingkungan kebijakan. Kebijakan sekolah gratis memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga negara Indonesia yang telah memasuki usia sekolah untuk memperoleh pendidikan dasar.

Kebijakan sekolah gratis merupakan kemauan politik pemerintah yang lebih banyak bersifat politis dan menempatkan sekolah gratis menjadi fokus

sistem pendidikan. Hal ini bisa dilihat dari alasan-alasan yang melatar belakangi pendidikan dasar sebagai pendidikan sekolah gratis bagi semua anak usia 7-15 , antara lain : *Pertama*, untuk meningkatkan kualifikasi tenaga kerja Indonesia agar memiliki keunggulan kompetitif dan posisi tawar yang tinggi dalam rangka menunjang perkembangan ekonomi; *Kedua*, upaya memperbesar peluang agar masyarakat lebih mampu berperan serta dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara serta lebih memiliki kesadaran sebagai warga negara akan hak mengenyam pendidikan; *Ketiga*, untuk meningkatkan martabat, kesejahteraan dan makna hidup masyarakat dan bangsa.

Kebijakan sekolah gratis merupakan fokus kebijakan pemerintah pusat dalam bidang pendidikan dasar yang menjadi tanggung jawab Departemen Pendidikan Nasional bekerjasama dengan departemen-departemen lain yang terkait. Dimana Departemen Dalam Negeri yang dalam hal ini direpresentasikan oleh Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kotamadya berperan dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan dan pengelolaan yaitu jenjang Sekolah Dasar atau yang setara bagi anak usia 7-12 dan Sekolah Menengah Pertama atau setara bagi anak usia 13-15, masih merupakan kewenangan dan tanggungjawab sektoral pemerintah pusat dengan bekerja sama dengan daerah. Dimana dalam implementasinya di daerah Provinsi dilaksanakan oleh Kantor Dinas Pendidikan Provinsi, sedangkan di daerah Kabupaten/Kotamadya dilaksanakan oleh Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, masing-masing sebagai perpanjangan tangan Departemen Pendidikan Nasional di daerah provinsi dan di daerah kabupten/ Kabupaten.

2. Permasalahan Kebijakan Sekolah Gratis

Permasalahan yang muncul berkaitan dengan kebijakan sekolah gratis antara lain adalah adanya kesenjangan koordinasi antara Dinas pendidikan provinsi dengan Dinas pendidikan Kabupaten/Kota. Hal ini terjadi berkaitan dengan kultur birokrasi organisasi pemerintah daerah dengan dinas pendidikan Provinsi dan dinas Pendidikan Kabupaten/Kota sekalipun memiliki hubungan struktural dengan pemerintah daerah, tapi masing-nmasing Kepala Dinas

Pendidikan Provinsi dan Kepala dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dirasakan sulit berkoordinasi dengan Gubernur atau Bupati/Wali Kota. Dengan demikian maka keterkaitan itu harus berjalan secara sinerji dan seimbang, artinya pemerintah pusat dan provinsi bisa memberi bantuan kepada pemerintah daerah Kabupaten/Kota agar mereka lebih leluasa dan tidak menghadapi hambatan dalam melakukan upaya-upaya optimalisasi sesuai dengan potensi dan kearifan lokal masing-masing Kabupaten/Kota dalam pencapaian perluasan dan pemerataan pendidikan dasar. Peningkatan peran dan alih tanggung jawab dalam implementasi kebijakan Sekolah gratis tersebut akan sangat dipengaruhi oleh kondisi-kondisi internal dan eksternal pemerintahan daerah sebagai fokus tempat terselenggaranya Sekolah gratis dimaksud, sehingga keberhasilan pemerataan dan perluasan pendidikan dasar termaksud akan sangat ditentukan pula oleh optimalisasi dan upaya-upaya strategis dan sinergis dari pemerintah daerah Kabupaten/Kota terhadap faktor-faktor yang mempengaruhinya yang didukung oleh dukungan dana yang memadai dari pemerintah, baik dari pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi. Hal ini tidak langsung bisa berjalan seperti apa yang diharapkan atau semudah seperti apa yang dibayangkan, karena akan terkait dengan faktor-faktor ekonomi, sosial, politik, budaya dan karakteristik wilayah serta faktor-faktor lain yang berkaitan dengan individu kepemimpinan daerah dan respon *stakeholders* pendidikan.

Dimana berdasarkan karakteristik masalahnya, kebijakan Sekolah gratis tersebut mempunyai tingkat kesukaran teknis yang relatif tidak kecil, untuk di berbagai daerah termasuk di Bogor dipersulit dengan keragaman karakteristik wilayah dan perilaku kelompok sasaran, sehingga kebijakan tersebut menjadi tidak mudah untuk diimplementasikan dalam pencapaian sarannya.

Ketidak mudahan tersebut muncul berkaitan dengan faktor-faktor yang berasal dari kebijakan itu sendiri dan bertambah besar oleh pengaruh-pengaruh faktor dari lingkungan luar kebijakan. Faktor-faktor yang berasal dari kebijakan itu sendiri adalah ketidakmampuan kebijakan dalam menstrukturkan secara tepat proses implementasi, antara lain : (1) adanya ketidak jelasan dan *inkonsistensi* dalam menetapkan prosedur teknis dan petunjuk pelaksanaan operasional

kebijakan; (2) tidak tepatnya pengalokasian dan pemanfaatan sumber daya; (3) longgarnya keterpaduan hirarkhis dalam dan diantara lembaga-lembaga pelaksana; (4) tidak tepatnya rekrutmen pejabat pelaksana; dan (5) adanya akses formal pihak luar.

Sedangkan faktor-faktor dari luar kebijakan yang mempengaruhi implementasi kebijakan, antara lain : (1) kondisi sosial, budaya dan ekonomi yang beragam; (2) rendahnya pemahaman masyarakat; (3) sikap tidak patuh dan tingkat kepedulian yang rendah dari kelompok sasaran; dan (4) rendahnya komitmen, moral dan kemampuan pejabat-pejabat pelaksana.

Kondisi-kondisi tersebut di ditunjang oleh permasalahan perbedaan persepsi antara masyarakat, sekolah di dalamnya guru, kepala sekolah dan tenaga kependidikan, dinas pendidikan dan pemerintah tentang kebijakan sekolah gratis, hal lain berkaitan dengan kekhawatiran orang tua (masyarakat) akan kemampuan sekolah dalam menjaga kualitas pembelajaran yang dilakukan guru, kualitas pelayanan pendidikan, kualitas lulusan. Selain itu ketesediaan sarana dan prasarana pendidikan juga menjadi sorotan masyarakat. Berkaitan dengan pelaku, munculnya persepsi yang dalam di lingkungan sekolah berkaitan dengan tatacara penyaluran dana ke sekolah serta pertanggungjawaban keuangan sekolah gratis, oleh pihak sekolah ke masyarakat dan ke departemen terkait.

Berdasarkan hasil wawancara dengan kepala sekolah, diperoleh informasi bahwa kepala sekolah dan guru merasa enggan melakukan terobosan kegiatan ekstrakurikuler yang menyedot dana besar sekalipun kegiatan tersebut sangat diminati anak, juga bisa menjadi sarana promosi sekolah, kegiatan lain seperti peningkatan mutu sekolah juga terhambat karena terbentur dengan pertanggung jawaban biaya pendidikan yang hanya dibebankan pada kucuran dana dari pemerintah semata. Penjaringan dana dari para orang tua harus dilaksanakan secara hati-hati, sebab kesalahan langkah bisa dianggap sebagai penyelewengan dari kebijakan sekolah gratis. Lambatnya proses penyaluran dana bantuan pemerintah untuk biaya oprasional sekolah, yang secara rutin hampir tiga bulan sekali juga menjadi hambatan yang cukup signifikan untuk meningkatkan kualitas

pendidikan di wilayah Bogor umumnya khususnya di SDN Cinyosog 2 dan SDN Cileungsi 06 Bogor.

B. Temuan Hasil Penelitian

Dalam pembahasan ini akan diuraikan hasil jawaban responden dari dua sekolah yang diteliti

1. Deskripsi informan Penelitian

Jumlah penduduk Cileungsi Bogor berdasarkan hasil registrasi penduduk penduduk pertengahan tahun 2009 tercatat 185.011 jiwa, yang terdiri dari 12 desa. Jumlah gedung sekolah pada Sekolah Dasar negeri sebanyak 54 dan swasta sebanyak 12 sekolah.

Dalam penelitian ini karakteristik informannya adalah Kepala Sekolah, Guru, komite sekolah dan orang tua siswa berasal dari SD Negeri Cileungsi 06 Bogor, dan SD Negeri Cinyosog 02 Bogor. Yang menjadi informan berjumlah 2 orang kepala sekolah 2 komite sekolah dan responden sebanyak 46 orang tua siswa, ditambah petugas dinas pendidikan Bogor Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut ;

Tabel 5.1 Jumlah Informan

Asal Informan	Informan/ Nara sumber	Jumlah
SD Negeri Cileungsi 06 (SSN)	Kepala Sekolah	1 orang
	Guru	2 orang
	Komite Sekolah	1 orang
	Orang Tua Siswa	24 orang
SD Negeri Cinyosog 02 Bogor (Mandiri)	Kepala Sekolah	1 orang
	Guru	2 orang
	Komite Sekolah	1 orang
	Orang Tua Siswa	22 orang
Dinas Pendidikan Bogor	Tim BOS	1 orang
TOTAL		55 orang

Pengambilan sampel untuk mengisi angket dilakukan secara purposif, mendadak dan atas rekomendasi kepala sekolah yang bersangkutan, dalam mengumpulkan datanya peneliti melakukan wawancara. Sementara untuk informan dari dinas pendidikan diwakili oleh staf yang terlibat dalam keanggotaan program BOS, pengumpulan data diperoleh melalui wawancara dan

penyebaran angket. Mengenai status pendidikan informan dan responden (orang tua siswa) bervariasi mulai dari lulusan SMP sampai dengan perguruan tinggi. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 5.2 Status Pendidikan Informan

Nama Sekolah	Informan/ Nara sumber	Pendidikan
SD Negeri Cileungsi 06 (SSN)	Kepala Sekolah	S2
	Guru	S1
	Komite Sekolah	S1
	Orang Tua Siswa	beragam
SD Negeri Cinyosog 02 Bogor (Reguler)	Kepala Sekolah	S1
	Guru	S1
	Komite Sekolah	S1
	Orang Tua Siswa	beragam
Dinas Pendidikan Cileungsi	Tim BOS	S1

Sumber: profil Sekolah tahun 2009

Pada Masing-masing sekolah memiliki pengurusan komite sekolah yang terdiri dari ketua, bendahara, sekretaris dan anggota.

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 5.3 Pekerjaan orang tua siswa

No	Nama Sekolah	Jumlah Siswa	Jenis Pekerjaan orang tua siswa				
			PNS	Karyawan swasta	Wiraswasta	Buruh	Lain-lain
1	SDN Cileungsi 06	460	20%	45%	30%	5%	-
2	SD Negeri Cinyosog 02	413	13%	48%	25%	11%	3%

Sumber :hasil olahan peneliti dan profil sekolah , 2009

Berdasarkan hasil observasi yang diperoleh dari dokumen pekerjaan dan penghasilan orang tua siswa yang ada di lokasi penelitian, diperoleh informasi secara umum pada SDN Cileungsi 06 dan SDN Cileungsi 2 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 Cileungsi 06 secara umum pekerjaan yang ditekuni orang tua siswa sebagian besar karyawan swasta, untuk wiraswasta disekolah tersebut terdiri dari pengusaha dan pedagang. Sementara untuk SD Negeri Cinyosog 02 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 observasi yang diperoleh dari data sekolah tentang keadaan ekonomi orang tua siswa bahwa pekerjaan orang tua, kondisi riil rumah tangga, kondisi riil siswa yang dilihat secara langsung dan kesanggupan membayar untuk SDN Cileungsi 06, selain itu diperoleh dari data siswa pertahunnya yang diteliti dan diolah oleh pihak sekolah. Data tersebut menunjukkan bahwa keadaan ekonomi orang tua adalah sebagai berikut; untuk SDN Cileungsi 06 yang tergolong ekonomi menengah keatas sebesar 50%, menengah/sedang sebesar 40%, dan menengah kebawah 10%, SD Negeri Cinyosog 02 keadaan ekonomi menengah keatas sebesar 50 %, menengah/sedang 30% dan menengah kebawah sebesar 20%, untuk Sehingga dapat disimpulkan bahwa; SD Negeri Cileungsi 06 mayoritas keadaan ekonomi orang tuanya mampu, sementara untuk SDN Cinyosog 02 mayoritas keadaan ekonomi orangtuanya menengah sampai dengan menengah kebawah.

Hal tersebut diperkuat dengan hasil wawancara dengan Kepala SD Negeri Cinyongsog diperoleh informasi tentang kemampuan orang tua dalam membiayai sekolah :

“Kami punya program siswa miskin, disini ada 18 siswa yang per tahun 360 langsung diberikan uang pada mereka, kalasnya ada dari mulai kelas 1 hingga 6”

Sementara hasil wawancara dengan kepala SD Cileungsi diperoleh informasi tentang kemampuan orang tua dalam membiayai sekolah :

“Dana Bos berkontribusi besar dan dimanfaatkan secara full, tidak ada pungutan lagi kecuali kepentingan pribadi, seperti ongkos dan pakaian, itupun kalo benar-benar miskin bisa dibantu oleh sekolah, tapi di sekolah ini tak pernah ada”.

Kemampuan orang tua secara keseluruhan di SD Cileungsi juga diperkuat dari hasil wawancara dengan Kepala SD Cileungsi tentang kesanggupan orang tua menyumbang sekolah:

“Eh begini untuk melakukan pemeliharaan menggunakan dana yang ada kemudian kami biasanya untuk penerimaan siswa baru setelah di terima ada yang menyumbang.. tapi tidak memungut, kami sudah dua kali di lemparkan kepada masyarakat ternyata antusias dari masyarakat sangat bagus .. kami menyelesaikan ruang multi media dan mushala, kami tidak membatasi sama sekali,, minimalm sekian. Pokonya mah silahkan menyumbang sesuai dengan kekuatan mereka, mau menyumbang 10 ribu ya, mau 1 juta silahkan aja”

Kebijakan sekolah gratis melalui program BOS di SDN Cileungsi 06 dan SDN Cinyosog 02 dilaksanakan mulai tahun ajaran 2005/2006 (*Hasil wawancara dengan kepala SD Cileungsi dan Cinyosog*). Dana yang diperoleh sekolah secara umum digunakan untuk membiayai seluruh kegiatan operasional sekolah yang sebelumnya dibiayai dengan dana yang dipungut dari orang tua, dimana sebelum kebijakan sekolah gratis digulirkan. 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.

Menurut hasil wawancara dengan kepala SDN Cileungsi 06 dan SDN Cinyosog 02, diperoleh informasi bahwa dana BOS digunakan untuk biaya operasional sekolah, menurut mereka *“Penggunaan adalah sesuai dengan RAPBS, yang 13 item”*

Dengan adanya kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS dari pemerintah terjadi pergeseran 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 Bogor 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 Bogor.

Pada sekolah negeri reguler, dalam kaitannya, dana sekolah gratis dipergunakan untuk biaya operasional disekolah dan pembebasan SPP, pada sekolah 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 berstandar nasional (SSN) hampir sama dengan sekolah reguler dana sekolah gratis digunakan untuk biaya operasional, seluruh siswa baik yang orang tuanya mampu maupun tidak mampu dibebaskan sppnya, namun yang membedakan sekolah SSN dengan reguler, adalah pada sekolah SSN mutu pendidikan lebih baik karena telah memenuhi delapan standar mutu pendidikan. Sementara untuk sekolah 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.

Mekanisme penyaluran dana di dinas pendidikan Bogor 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, data siswa dari sekolah dikirim ke suku dinas pendidikan SD. 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 Bogor. 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 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.

2. Analisis Implementasi Kebijakan Sekolah Gratis

Pada bagian ini menjelaskan mengenai analisis implementasi kebijakan sekolah gratis melalui program Bantuan Operasional Sekolah pada SD Negeri Cileungsi 06 Bogor, dan kategori Mandiri adalah SD Negeri Cinyosog 02 Bogor. Analisis disusun berdasarkan hasil pengumpulan data yang diperoleh dari wawancara dengan informan dan penyebaran angket kepada orang tua serta sumber literatur atau berbagai tulisan yang terkait dengan kebijakan sekolah gratis melalui program Bantuan Operasional Sekolah. Analisis implementasi kebijakan dilakukan dengan model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh George C Edward III. Adapun dalam hal ini yang akan dianalisis adalah implementasi kebijakan sekolah gratis SD Negeri Cileungsi 06 Bogor, dan kategori Reguler adalah SD Negeri Cinyosog 02 Bogor, dua karakteristik sekolah yang berbeda, Harapan yang ingin diwujudkan dalam analisa ini adalah mengetahui apakah

implementasi kebijakan sekolah gratis di Cileungsi Bogor memiliki kesesuaian dengan konsep implementasi yang dikemukakan Edward III, berusaha membangun kritik demi mencapai implementasi kebijakan publik yang lebih baik.

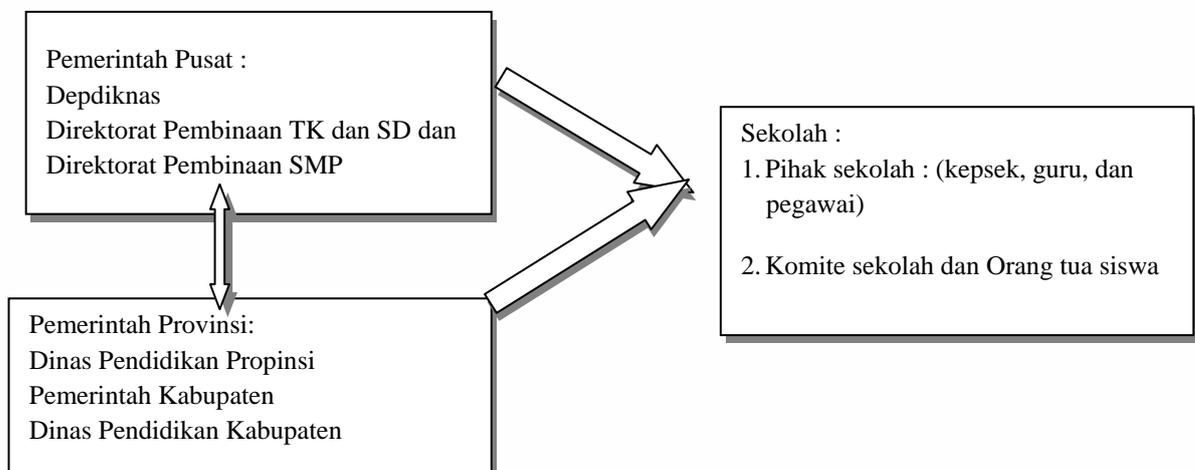
Sebelum menganalisis hasil penelitian terlebih dahulu diuraikan tahapan penelitian kualitatifnya pada tahap pertama peneliti telah mengumpulkan data mentah melalui wawancara, dan angket serta sumber literatur yang ada, kemudian dirubah dalam bentuk transkrip yaitu bentuk tulisan kemudian dibuat koding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

a. Faktor-faktor Komunikasi

Analisis dimulai dari faktor komunikasi, implementasi kebijakan sekolah gratis melalui program Bantuan Operasional Sekolah telah efektif. Kebijakan tersebut dirancang oleh pemerintah, yaitu Departemen Pendidikan Nasional dalam hal ini Direktorat Pembinaan TK dan SD dan jajaran dibawahnya termasuk sub dinas pendidikan Kabupaten Bogor sampai dengan ke sekolah. Pelaksana kebijakan adalah aparat pemerintahan Kabupaten, antara dinas pendidikan dasar Kabupaten dan dibantu Kantor Cabang (Kancab) dinas pendidikan tingkat kecamatan. Sedangkan obyek yang diatur adalah program BOS ditingkat sekolah di wilayah Cileungsi Bogor.

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

Bagan 5.1 Alur Komunikasi Program BOS



Sumber : buku panduan BOS, 2009

Komunikasi kedua terjadi antara aparat pemerintah Kabupaten (dalam hal ini dinas Bogor) dengan sekolah sebagai obyek kebijakan. Berpotensi mengalami kegagalan 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 kebijakan sekolah gratis. 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 Kabupaten dalam hal ini sub sub dinas pendidikan kabupaten Bogor, 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 yang menjadi objek penelitian pada dasarnya sudah disampaikan dengan jelas, pola penyampaian pesan yang dilakukan Pemerintah 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 telepon dan surat edaran. Sosialisasi pada dinas melalui, spanduk, rapat dan SMS, seperti dekemukakan oleh Tim Dana Bos dinas pendidikan :

" Lewat spanduk di depan itu ada, radio ngak ada , saat rapat,, tiap bulan ada rapat minimal 1 bulan sekali tapi nggak tertutup sampai situ kalo ada masalah yang urgen tidak menunggu satu bulan harus diasampaikan langsung, kalo langsung, kalo dulu melalui surat dinas .. tapi untuk saat ini sering menggunakan SMS"

Namun yang menjadi masalah dan keresahan sekolah adalah penyampaian informasi pemerintah melalui media televisi berupa iklan sekolah gratis. Hal ini menuai koflik 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.

Sebagaimana disampaikan oleh kepala SD Negeri Cinyosog 02 Bogor :

"Masyarakat mengharapkan gratis semuanya sebenarnya kalo dinilai untuk membiayai sekolah nilai yang diberikan masih kurang.. sebenarnya, tapi karena masyarakat mengharapkan gratis jadi tidak bisa merubah"

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 Bogor 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 sekolah gratis 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 sub dinas pendidikan Kabupaten Bogor 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.

Jika kegagalan pesan tersebut diasumsikan sebagai ketidakjelasan informasi kebijakan, penting artinya untuk menelaah dari sudut pandang Edward III 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 kebijakan sekolah gratis melalui 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 sekolah gratis diharapkan dapat meringankan beban orang tua dalam hal biaya sekolah anaknya.

Kenyataan dilapangan tidak sesuai dengan yang diharapkan masalah sekolah gratis merupakan masalah yang kompleks. Dana yang diberikan pemerintah ternyata tidak mencukupi untuk membiayai seluruh komponen kebutuhan sekolah sehingga diperlukan orang tua siswa untuk mendukung pelaksanaannya. Meskipun dana sekolah gratis 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 sekolah gratis melalui BOS dari pemerintah tidak mencukupi lagi-lagi memerlukan partisipasi orang tua untuk mendukung keterlaksanaan kegiatan disekolah terutama pada sekolah dengan kategori SSN dan RSBI. 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, harus selalu siap menerima kedatangan petugas 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 yang ditemukan pada sekolah reguler, dan standar nasional, 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. Sehingga berdasarkan hasil temuan dilapangan dari dua sekolah tersebut (reguler dan standar nasional), bahwa dari segi komunikasi mengalami hambatan, terutama informasi mengenai batasan 'gratis' pada sekolah kurang jelas sehingga menuai pro dan kontra dimasyarakat terutama orang tua siswa, yang menimbulkan sikap sebagian orang tua siswa kurang peduli terhadap kegiatan belajar mengajar disekolah. Dapat disimpulkan pelaksanaan kebijakan sekolah gratis dari dari segi komunikasi kurang efektif.

b. Faktor Sumber Daya

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

1) Staf

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 sekolah gratis melalui Program BOS di Bogor lemah dari sisi sumber daya. Pegawai yang terlibat langsung dalam program BOS, yaitu Seksi TK dan SD pada Subdin Pendidikan Dasar Bogor, 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 Bogor 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 Cileungsi. Lima orang tentu jumlah yang sangat tidak memadai dalam menangani program BOS terhadap semua sekolah beserta pihak yang terlibat diwilayah Bogor. Walaupun dengan bantuan kantor cabang dinas pendidikan tetap saja tidak

terbantu, karena yang menangani secara teknis dilapangan adalah sub dinas pendidikan Kabupaten Bogor.

Dari sisi *skills* atau kemampuan pelaksana kebijakan, sub dinas pendidikan Kabupaten Bogor tidak memiliki keluhan yang cukup substansif. Dikarenakan koordinasi yang baik antara pusat, dinas pendidikan provinsi dan dinas pendidikan Kabupaten, hal ini dibuktikan dengan sering diadakannya sosialisasi atau workshop. Pusat dalam hal ini Direktorat Pembinaan TK dan SD mengadakan sosialisasi dengan mengundang dinas pendidikan provinsi dan dinas Kabupaten 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 dua sekolah (reguler dan SSN) 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).

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 notabenehnya 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

Permasalahan yang muncul, bagaimana bisa mengevaluasi implementasi sekolah gratis melalui 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.

Berdasarkan hasil wawancara dengan dinas pendidikan diperoleh informasi berikut :

“Ada 4 orang ke lapangan dari kab juga ada tim untuk monev, untuk monev bos bentuknya silang ke tempat lain, untuk menjaga, jumlah SD ada 54 SD negeri swasta .. 70 sekolah SD”

Hasil wawancara tersebut menggambarkan bahwa rasionalisasi jumlah sekolah dengan pelaksana monev terlalu jauh, apalagi dengan skill mereka yang masih belum optimal. 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 sub dinas pendidikan Kabupaten Bogor, 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 Kabupaten tidak ada dan dana BOS disekolah tidak mencukupi.

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

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

Informasi diberikan berdasarkan peraturan yang ada, baik peraturan daerah yang tergabung dalam Perda mengenai petunjuk pelaksanaan BOP tahun 2009, juga peraturan pemerintah pusat berdasarkan PP no 47 dan PP no 48 tahun 2009 disertai dengan Juklak/Juknis tahun 2009 berupa buku panduan yang disebarkan 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 Kabupaten Bogor 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.

Menurut SD Negeri Cileungsi 06 Bogor, dan SD Negeri Cinyosog 02 Bogor: “*Sosialisasi dilaksanakan melalui Bintek (bimbingan teknik) dan rapat*” Hal ini sejalan dengan informasi dari Dinas pendidikan “ *sosialisasi dilaksanakan melalui rapat dan bintek*”

Salah satu indikator yang menunjukkan ketersampaian 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.

3) Kewenangan

Wewenang, didefinisikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Kebijakan sekolah gratis 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 Bogor adalah sebagai berikut :

- a) Pada tahap perencanaan, kewenangan diberikan kepada Pusat (Direktorat Pembinaan TK dan SD.

b) Pada tahap pelaksanaan terdapat beberapa pihak yang diberi kewenangan berbeda.

(1) Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat 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/Kabupaten.
- Melakukan pendataan penerima bantuan.
- Menyalurkan dana kesekolah sesuai dengan haknya (jumlah siswa)
- Berkoordinasi dengan lembaga penyalur dan Tim Manajemen BOS Kab/Kabupaten dalam penyaluran dana.
- Memberikan pelayanan dan penanganan pengaduan masyarakat.

(2) Tim manajemen BOS Kab/Kabupaten 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 Jawa Barat dan Sub dinas pendidikan Kabupaten Bogor.

(4) Pada tahap evaluasi kewenangan berada di Direktorat Pembinaan TK dan SD, Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat dan Sub dinas pendidikan Kabupaten Bogor.

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

4) Fasilitas (Sarana dan Prasarana)

Berdasarkan hasil observasi ke Dinas pendidikan dan Sekolah diperoleh informasi bahwa ketersediaan fasilitas dalam implementasi kebijakan sekolah gratis melalui 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 penyalur. Dana BOS diberikan secara bertahap yaitu tiga bulan sekali melalui rekening sekolah

Penyaluran dana BOS menurut Kepala SD Cileungsi :” *Pertri wulan, kalo jadwal biasanya dari awal, bulan ini sudah cair... selama empat kali turun*”

Penggunaan dana BOS menurut Kepala SD Negeri Cinyosog 02 Bogor: ”*Penggunaan adalah sesuai dengan RAPBS, yang 13 item*” atau sesuai dengan 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 langsung ke rekening sekolah, besarnya dana yang ditransfer ke rekening sekolah disesuaikan dengan jumlah siswa yang dilaporkan oleh masing-masing kepala sekolah melalui tim manajemen BOS Kabupaten Bogor, lembaga penyalur dana BOS adalah Bank Jabar, 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 Kabupaten Bogor, sehingga hal ini sangat berpengaruh terhadap penyaluran dana BOS.

Tentang kecukupan BOS untuk membantu operasional sekolah yang banyak dibicarakan oleh sekolah bervariasi, ada beragam pendapat dari informan Kepala SD Negeri Cileungsi 06, dan SD Negeri Cinyosog 02 Bogor mengatakan;

”seluruh siswa dapat dana BOS, kebanyakan dana bos hanya dipakai untuk biaya operasional, untuk kegiatan lain seperti ekstrakurikuler kadang tidak mencukupi sehingga kami agar kesulitan untuk mengembangkan kegiatan tersebut”

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 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. Berdasarkan hasil temuan

dilapangan dari dua sekolah, masing-masing sekolah (reguler dan SSN) 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 kepala SD Negeri Cinyosog 02 Bogor sebagai berikut;

“Dana BOS datangnya sering terlambat untuk Triwulan 1 kondisi tersebut memberatkan sebab biaya operasional terus berjalan”.

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 SD Negeri Cileungsi 06:

“Dana bos diperuntukan untuk biaya operasional sebenarnya masih belum mencukupi”.

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

Mengenai pengawasan dan monitoring yang dilaksanakan sebagai bagian dari upaya pengendalian program agar program berjalan sebagaimana yang telah direncanakan. Monev program BOS dilaksanakan secara internal dan eksternal. Monev internal dilakukan secara berjenjang mulai dari pusat, provinsi dan Kabupaten. Monev internal yang dilakukan secara terpadu diharapkan dapat segera diketahui berbagai kendala dan permasalahan yang ditemui dalam penyelenggaraan program dan dicarikan jalan keluarnya. Sementara itu monev eksternal dilakukan oleh lembaga pengawas yang berkompeten diluar pengelola program antara lain; BPK, BPKP, Inspektorat Jenderal serta Bawasda provinsi dan Kabupaten/Kota. 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 Kabupaten untuk tahun ini tidak ada, dikarenakan dana *safeguarding* biaya monev untuk dinas pendidikan Kabupaten ditiadakan.

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.

Berdasarkan hasil temuan dilapangan pada kedua sekolah (reguler dan standar nasional) bahwa dari segi sumber daya mengalami hambatan terutama pada sumber daya manusia dan sumber dana dimana, jumlah dan kualifikasi petugas pengelola BOS diingkat sekolah masih minim sehingga laporan pertanggungjawaban dana BOS yang dihasilkan kurang maksimal, kemudian semua sekolah mengeluhkan dana BOS sering terlambat sampai disekolah sehingga banyak kegiatan sekolah terpaksa dihentikan sementara. Dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan BOS dari segi sumber daya kurang efektif.

c. Faktor Sikap

Faktor 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 kebijakan sekolah gratis melalui program Bantuan Operasional Sekolah (BOS), secara kualitas sumber daya manusia para pelaksana kebijakan ini tidak memiliki kesediaan untuk menerima kebijakan program BOS dan kesiapan mengemban tugas sesuai dengan prosedur yang ada. Sikap kurang bersedia mendukung implementasi program ditunjukkan oleh pemerintah daerah Provinsi yang tidak menurunkan memberikan dana *sharing* 'pendampingan' BOS kepada seluruh sekolah

Masing-masing pihak baik Pusat maupun Daerah memiliki persamaan persepsi terhadap implementasi program Bantuan Operasioanal Sekolah (BOS). Hal ini tercipta melalui mekanisme pelaksanaan program secara sistematis sesuai tupoksi masing-masing. Dalam roda organisasi sekolah, kepala sekolah merupakan pembuat sekaligus pelaksana kebijakan 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 faktor 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 bureaucratic 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 dua sekolah yang diteliti, secara umum sekolah mengajak komite dan orang tua siswa untuk mendukung keberhasilan program BOS.

Hasil wawancara dengan kepala SD Negeri Cileungsi 06, diperoleh informasi bahwa *"Komite sekolah berkontribusi dalam membantu sekolah"* sementara menurut kepala SD Negeri Cinyosog 02 Bogor; *"Komite sekolah ikut membatu kegiatan sekolah"*

Dalam Konteks masyarakat, menurut kepala SD Cileungsi tanggapan orang tua (Masyarakat) :*" Yah... kalo selama ini belum ada tanggapan negatif dari orang tua selama ini positif . Sementara menurut kepala SD Negeri Cinyosog "Sepengetahuan saya masyarakat tidak ada khawati apa-apa berkaitan dengan mutu"*

Menurut *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).

Dalam konteks partisipasi masyarakat berkaitan dengan sumbangan mereka terhadap sekolah, berdasarkan hasil wawancara dengan kepala SD Negeri Cinyosog 02 Bogor:*" masyarakat mengharapkan gratis semuanya sebenarnya kalo dinilai untuk membiayai sekolah nilai yang diberikan masih kurang.. sebenarnya, tapi karena masyarakat mengharapkan gratis jadi tidak bisa merubah"* sementara kepala SD Cileungsi mengatakan *"Kegiatan ekstrakurikuler di sekolah ini banyak ada pramukan, kemudian olah raga, renang, sepak bola futsal, kemudian.. ada beberaa kegiatan yang terhambat, kemudian komputer karena butuh dana. Kemudian kegiatan yang membutuhkan biayanya yang cukup besar marching band, yang merupakan andalan dari sekolah ini masih jalan tapi begitulah, terutama saat kegiatan seperti lomba tingkat kabupaten jarang mengikutsertakan, karena biayanya untuk kesana tidak ada, kecuali dari partisipasi orang tua siswa, hanya sampai saat ini belum. Kegiatan komputer diberhentikan, kecuali pramukan kartena tidak butuh biaya besar .. untuk marching band menggunakan pembina lokal saja, sebelumnya mendatangkan*

pelatih dari tingkat kabupaten karena terbatas maka begitulah, saat ini masih berjalan karena andalan masih jalan tapi begitulah

Mengacu kepada pendapat di atas, dikaitkan dengan implementasi kebijakan sekolah gratis melalui 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.

Dari 2 (Dua) Sekolah Dasar di Kabupaten Bogor yang peneliti observasi, berkaitan dengan pandangan dan sikap aktor/stakeholders terhadap implementasi kebijakan, terutama menyangkut proses implementasi kebijakan sekolah gratis melalui 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 koordinatif 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, Sub dinas pendidikan Kabupaten Bogor 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.

Sikap orangtua terhadap kebijakan sekolah gratis dapat dilihat dari pengetahuan dan pemahaman mereka tentang sekolah gratis sebagai berikut :

Untuk mengetahui tentang pemahaman dan harapan masyarakat berkaitan dengan sekolah gratis dilakukan penyebaran angket kepada para orang tua siswa yang menyekolahkan anaknya di SDN Cinyosog 2 dan SDN Cileungsi 06 Bogor, dapat dilihat dari tabel berikut :

Tabel 5.4 : Daftar jawaban responden tentang Sekolah Gratis

No	pernyataan	Item jawaban			
		A	B	C	D
1.	Dengan kebijakan sekolah gratis yang dicanangkan pemerintah, maka anak bapak yang duduk di bangku sekolah tidak dipungut biaya apapun dari sekolah	19,6%	80,4%	0%	0%
2.	Dengan adanya kebijakan sekolah gratis kehadiran guru dan kegiatan pembelajaran menjadi meningkat jika dibandingkan dengan sebelumnya	23,9%	71,7%	4,4%	0%
3.	Dengan adanya kebijakan sekolah gratis maka sarana yang dimiliki oleh sekolah sudah di sedikan oleh pemerintah	8,7%	91,3%	0%	0%
4.	Kebijakan sekolah gratis dapat meningkatkan kualitas lulusan	0,0%	73,9%	26,1%	0%
5.	Kebijakan sekolah gratis memfasilitasi semua anak pada usia sekolah bisa mengenyam pendidikan	95,7%	4,3%	0%	0%
6.	Kebijakan sekolah gratis berpengaruh terhadap beban biaya anak sekolah, salah satunya meringankan beban orang tua	97,8%	2,2%	0%	0%
7.	Kebijakan sekolah gratis menekan anak putus sekolah disebabkan karena tidak memiliki biaya untuk sekolah	89,1%	10,9%	0%	0%
8.	Kebijakan sekolah gratis mendorong orang tua untuk menyekolahkan anak karena beban biaya untuk pendidikan sangat ringan	100,0%	0,0%	0%	0%
9.	Dengan adanya kebijakan sekolah gratis orang tua bisa memanfaatkan biaya sekolah untuk kebutuhan lain	100,0%	0,0%	0%	0%
10	Sarana dan prasarana sekolah gratis sangat memadai	8,7%	21,7%	70,6%	0%

Ket:

A = sangat setuju

B = setuju

C = Tidak setuju

D = Sangat tidak setuju

Masyarakat telah mengetahui dan mengerti adanya program sekolah gratis dan telah memahami maksud dan tujuan serta sasarnya dengan tingkat pemahaman yang sangat baik.

Berdasarkan jawaban item no 1 diperoleh gambaran bahwa para orang tua yang menyekolahkan di SDN Cinyosog 2 dan SDN Cileungsi 06 Bogor berpendapat bahwa dengan adanya kebijakan sekolah gratis tidak ada pungutan biaya apapun, hal ini sesuai dengan hasil penyebaran angket dimana dari 46 responden 80,4 % menyatakan setuju dan sisanya 19,6 respondenn menyatakan sangat setuju. Artinya pemahaman sekolah gratis di kalangan masyarakat diidentifikasi dengan tidak adanya pungutan apapun.

Kebijakan sekolah gratis berimplikasi pada aktivitas belajar mengajar, berdasarkan hasil jawaban responden ternyata masih ada pendapat masyarakat bahwa kehadiran guru masih ada yang belum memenuhi harapan yakni 4,4% responden menyatakan tidak setuju dengan peningkatan kehadiran guru, sementara 71% menyatakan setuju dan 23,9% sangat setuju. Gambaran ini menunjukkan bahwa masih ada yang merasa kurang puas dengan kehadiran guru pada kegaitan belajar mengajar di sekolah.

Berkaitan dengan sarana dan prasarana sebagai penunjang kegiatan belajar mengajar, dengan adanya kebijakan sekolah gratis menunjukan kesetujuan masyarakat tentang penyedia sarana dan prasarana adalah pemerintah, sebanyak 91,3 % setuju dan 8,7 % sangat setuju tak ada yang menjawab tidak setuju dan sangat tidak setuju.

Para orang tua siswa masih beranggapan bahwa dengan adanya sekolah gratis ternyata kualitas lulusan masih di pertanyakan, sekalipun 73,9 % responden setuju, namun tidak bisa diabaikan bahwa ada 26,1% yang tidak setuju.

Para responden yang terdiri dari 46 orang tua siswa dari di SDN Cinyosog 2 dan SDN Cileungsi 06 Bogor, menyatakan bahwa sekolah gratis memfasilitas

semua anak usia sekolah untuk sekolah jawaban responden tertinggi sebanyak 95,7 % menyatakan sangat setuju.

Sekolah gratis sangat meringankan beban orang tua, para responden menyatakan 97,8% sangat setuju dengan pernyataan tersebut. Artinya kebijakan sekolah gratis sangat membantu masyarakat dalam meringankan beban mereka.

Responden sepakat bahwa sekolah gratis dapat menekan anak untuk putus sekolah, pendapat ini sesuai dengan jawaban responden yakni 89,1 % menyatakan sangat setuju, sisanya 10,9 % setuju, tak ada yang menjawab tidak setuju maupun sngat tidak setujua.

100% responden menyatakan sangat setuju bahwa sekolah gratis mendorong mereka untuk menyekolahkan anaknya

Dorongan orang tua untuk menyekolahkan anak di sekolah gratis dapat memanfaatkan biaya sekolah untuk kebutuhan lain, responden menyatakan 100% sangat setuju

Ada yang masih menimbulkan kekawatiran orang tua berkaitan dngan sarana dan prasarana pendidikan untuk sekolah gratis, paling tidak 70,6% responden menyatakan bahwa sekolah gratis belum memenuhi keinginan mereka memiliki fasilitas yang memadai, yang menjawab sangat setuju dan setuju masih sekitar 21,7% dan 8,7%.

Secara keseluruhan sebenarnya masyarakat berpendapat bahwa sekolah gratis tidak dipungut biaya, kualitas pondidikan memadai, pembelajaran baik, dapat meringankan beban mereka namun sarana dan prasarana masih perlu ditingkatkan.

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

informasi mengenai BOS secara berulang dan bertahap melalui rapat maupun pendekatan interpersonal.

d. Faktor Struktur Birokrasi

Menurut Edwads 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 atau formil Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Barat dan Sub dinas pendidikan Kabupaten Bogor dalam implementasi program BOS mengacu pada Peraturan Pemerintah no.47, Peraturan Pemerintah no.48, dan Peraturan Daerah 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 publik 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 faktor model implementasi kebijakan. Sub dinas pendidikan Kabupaten Bogor sebagai pelaksana program dituntut melakukan kerja efektif dengan banyaknya program pemerintah terhadap pendidikan. Kebijakan sekolah gratis di Kabupaten Bogor serta merta menambah beban pelaksana program ini. Skala prioritas yang dilakukan Dinas Pendidikan menyelesaikan program kebijakan pusat dan daerah menimbulkan masalah ketidak tepatan waktu penyelesaian pelaksanaan program ini.

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

Kabupaten Bogor, yang terlibat dalam implementasi program BOS bertindak hanya atas permintaan Sub dinas pendidikan Kabupaten Bogor.

Fragmentation tidak menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan program BOS di Bogor. 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 mengatajkan konflik-konflik kecenderungan terjadi karena pejabat-pejabat bawahan (para pelaksana) menolak tujuan-tujuan dari pejabat-pejabat atasan mereka. Tujuan-tujuan dan saran-saran mungkin ditolak dengan beberapa alasan, seperti; melanggar nilai-nilai pribadi para pelaksana atau kesetiaan-kesetiaan ekstra organisai; tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran itu melanggar arti kepentingan diri para pelaksana; atau mengubah sifat-sifat organisasi dan prosedur-prosedurnya yang ingin dipertahankan oleh para pelaksana. Secara internal fragmentasi di dalam struktur Dinas Pendidikan Provinsi sebagai penyelenggara program dapat diminimalisir, akan tetapi fragmentasi dengan stakeholder kebijakan terjadi akibat sosialisasi program yang tidak merata ke seluruh sekolah yang sulit terjangkau dan pihak sekolah penerima program kebijakan program BOS ini.

Mengenai keterlibatan pihak yang bertanggung jawab dalam pengawasan dan monitoring atau dengan kata lain fragmentasi dalam hal pengawasan. Baik pusat maupun pemerintah daerah melakukan monev program BOS secara internal dan eksternal. Monev internal dilakukan secara berjenjang mulai dari pusat, provinsi dan Kabupaten. Monev internal yang dilakukan secara terpadu diharapkan dapat segera diketahui berbagai kendala dan permasalahan yang ditemui dalam penyelenggaraan program dan dicarikan jalan keluarnya.

Sementara itu monev eksternal dilakukan oleh lembaga pengawas yang berkompeten diluar pengelola program antara lain; BPK, BPKP, Inspektorat Jenderal serta Bawasda provinsi dan Kabupaten/Kota. 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.

Hasil wawancara dengan dinas pendidikan berkaitan dengan monev adalah: *" Ada 4 orang ke lapangan dari kab juga ada tim untuk monev, untuk monev bos bentuknya silang ke tempat lain, untuk menjaga, jumlah SD ada 54 SD negeri swasta .. 70 sekolah SD"*

Pelaksanaan monev menurut Dinas Pendidikan Kab Bogor :*" Ada tim yang berempat yang membina dan mengawasi program. Untuk keuangan dari kabupaten dilakukan silang, si pengawas membimbing mengawasi termasuk menyampaikan info dari A sampai Z, hanya pelaksanaannya belum optimal"*

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 Kabupaten untuk tahun ini tidak ada, dikarenakan dana *safeguarding* biaya monev untuk dinas pendidikan Kabupaten ditiadakan.

Berdasarkan hasil temuan dilapangan, struktur birokrasi pada instansi pemerintah tidak mengalami hambatan kemudian untuk struktur birokrasi dari kedua 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 orang tua siswa sendiripun dibentuk rukun kelas sebagai perwakilan yang menghubungkan antara komite sekolah dengan orang tua siswa, dengan adanya perwakilan tersebut informasi

yang disampaikan dapat efektif. Sehingga dapat disimpulkan pelaksanaan program BOS dari segi struktur birokrasi efektif.

C. Hasil Operasionalisasi Kebijakan Sekolah Gratis di SD Negeri 06 Cileungsi dan SD Negeri Cinyosog 02 Bogor

Berdasarkan hasil operasionalisasi faktor yang telah di bahas pada bab sebelumnya sebagai dasar terhadap hasil penelitian diperoleh data sebagai berikut:

Tabel 5.5 Hasil Operasionalisasi Faktor Implementasi Kebijakan Sekolah Gratis Di SD Negeri 06 dan SD Negeri Cinyosog 2 Cileungsi

1. Kebijakan Sekolah gratis

No	Faktor-Faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Parameter Keberhasilan	Judgement
				Informan	Dokumen		
1	Kebijakan sekolah gratis yang dirumuskan pemerintah adalah peserta didik bisa sekolah tanpa kewajiban membayar apa pun baik untuk biaya investasi maupun biaya operasional sekolah.					George C. Edwards III, 1980: e. Faktor Komunikasi; f. Faktor Sumber Daya g. Faktor Kecenderungan (Disposisi) h. Struktur Birokrasi	
2	<p>a. Faktor Komunikasi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Transmision (Adanya transmisi kebijakan dari Direktorat manajemen pendidikan dasar dan menengah tentang sekolah gratis melalui dana BOS) • Clarity /kejelasan (adanya kejelasan tujuan dan sasaran kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS) • Consistency/ Konsisten 	Skunder Primer	Dokumentasi Wawancara	<ul style="list-style-type: none"> • Kepala Dinas Pend.Kab.Bogor • Kepala SD Negeri 06 Cileungsi Bogor • Kepala SD Negeri Cinyosog 02 Bogor • Komite Sekolah 	Pedoman sekolah gratis (BOS) Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> • Sesuai dengan pedoman (BOS) • Adanya sosialisasi BOS ke sekolah – sekolah dan masyarakat • Adanya pedoman BOS yang di sebarakan ke setiap sekolah • Adanya sosialisasi melalui Bintek pengelolaan BOS • Pemberian dana BOS ke sekolah dilaksanakan sesuai dengan juklak dan juknis 	<ul style="list-style-type: none"> • Sosialisasi di tingkat pusat melalui media TV, Radio, Pamflet, kalender dan Internet • Sosialisasi di tingkat provinsi dan kabupaten Pamflet dan kalender melibatkan dewan pendidikan • Sosialisasi di tingkat sekolah melalui spanduk Pamflet dan kalender • Adanya Bintek tentang penyaluran dan penggunaan dana BOS
3	<p>b. Faktor Sumber Daya</p> <ul style="list-style-type: none"> • Staff: <ul style="list-style-type: none"> ○ Tersedianya pelaksana kebijakan sekolah 	Skunder Primer	Dokumentasi Wawancara	<ul style="list-style-type: none"> • Kepala Dinas Pend.Kab.Bogor • Kepala SD Negeri 06 	Pedoman sekolah gratis (BOS) Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya petugas yang mengelola sekolah gratis melalui dana BOS berdasarkan SK 	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya SK tentang pengelolaan sekolah gratis

No	Faktor-Faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Parameter Keberhasilan	Judgement
				Informan	Dokumen		
	<p>gratis melalui dana BOS</p> <ul style="list-style-type: none"> o Tersedianya tenaga pendidik dan kependidikan di sekolah yang menyelenggarakan sekolah gratis <ul style="list-style-type: none"> • Size <ul style="list-style-type: none"> o Jumlah staf seimbang dengan pekerjaan mengelola dana BOS • Skil <ul style="list-style-type: none"> o Pengelola bos memiliki skill sesuai dengan latar belakang pendidikannya • <i>Budgetary/Financial</i> Dana BOS • <i>Facility/Sarana</i> prasarana penunjang kegiatan pendidikan • <i>Information and Authority</i> (informasi dan Kewenangan) 			<p>Cileungsi Bogor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kepala SD Negeri Cinyosog 02 Bogor • Komite Sekolah 		<p>pimpinan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adanya tenaga pendidik dan kependidikan yang lengkap di sekolah • Ada Petugas yang memperoleh SK berdasarkan struktur yang ada di pedoman BOS • Adanya tim teknis • Adanya pengawas • Dana BOS sampai ke sekolah sesuai dengan Jumlah uang yang ada pada pedoman BOS • Adanya insentif bagi pengelola dan seluruh elemen sekolah yang terlibat • Adanya sekolah tempat pelaksanaan sekolah gratis • Petugas mengetahui apa yang wewenang dan tanggung jawab berkaitan dengan pengelolaan dana BOS 	<p>melalui dana BOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adanya petugas dan struktur organisasi pengelolaan sekolah gratis melalui dana BOS • Adanya jabatan ketua, sekretaris, bendahara dan anggota yang memiliki SK tapi belum optimal dalam bekerja • Pemberian dana BOS ke SD Negeri 06 Cileungsi Bogor dan SD Negeri Cinyosog 02 Bogor sesuai dengan pedoman BOS, namun waktunya kurang kontinue • Sekolah gratis adalah SD Negeri 06 Cileungsi Bogor dan SD Negeri Cinyosog 02 Bogor sesuai dengan pedoman BOS • Petugas mengetahui apa yang wewenang dan tanggung jawab berkaitan dengan pengelolaan dana BOS,

No	Faktor-Faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Parameter Keberhasilan	Judgement
				Informan	Dokumen		
							realisasi di lapangan tidak optimal
4	<p>c. Faktor Kecenderungan Disposisi)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effect of Disposition <ul style="list-style-type: none"> ○ Se jauh mana komitmen penanggung jawab sekolah gratis melalui dana BOS ○ Sitem mendukung pelaksanaan sekolahn gratis melalui dana BOS • Staffing The Bureaucracy <ul style="list-style-type: none"> ○ Penemantan staff yang memiliki tanggung jawab terhadap kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS • Incentives <ul style="list-style-type: none"> ○ Adanya insentif yang mempengaruhi perilaku pengelola sekolah gratis melalui dana BOS 	<p>Skunder</p> <p>Primer</p>	<p>Dokumentasi</p> <p>Wawancara</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kepala Dinas Pend.Kab.Bogor • Kepala SD Negeri 06 Cileungsi Bogor • Kepala SD Negeri Cinyosog 02 Bogor • Komite Sekolah 	<p>Pedoman sekolah gratis (BOS) Pendidikan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pemerintah komitmen menyediakan dana BOS untuk sekolah gratis Sesuai dengan pedoman (BOS) • Pengelola BOS melaksanakan tugas sesuai dengan tanggung jawabnya • Adanya dukungan dari masyarakat • Adanya monitoring dan evaluasi dari pelaksana kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS • Adanya dokumen insentif yang diperoleh oleh pelaksana kebijkana sekolah gratis melalui dana BOS 	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya kegiatan dan struktur organisasi pengelolaan sekolah gratis di SD Negeri 06 Cileungsi Bogor dan SD Negeri Cinyosog 02 Bogor , walaupun kenyataanya kurang optimal dalam bekerja • Motinoring dan evaluasi realitasnya tidak dilaksanakan di sekolahn tersebut • Adanya laporan tertulis tentang insentif pada pengelolaan dana BOS, jumlah insetif tidak sesuai dengan harapan pengelola
5	<p>d. Struktur Birokrasi</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fragmentation <ul style="list-style-type: none"> ○ Adanya pembagian wewenang pelaksana kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS untuk tiap jenjang mulai 	<p>Skunder</p> <p>Primer</p>	<p>Dokumentasi</p> <p>Wawancara</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kepala Dinas Pend.Kab.Bogor • Kepala SD Negeri 06 Cileungsi Bogor • Kepala SD Negeri Cinyosog 02 Bogor • Komite Sekolah 	<p>Pedoman sekolah gratis (BOS) Pendidikan</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya penanggung jawab pelaksanaan kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS untuk setiap jenjang • Adanya mekanisme penyaluran dana BOS 	<ul style="list-style-type: none"> • Adanya pembagian tugas berdasarkan SK, namun tidak bekerja secara optimal

No	Faktor-Faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Parameter Keberhasilan	Judgement
				Informan	Dokumen		
	<p>dari pusat hingga daerah</p> <ul style="list-style-type: none"> Standar Operasional dan Prosedur (SOP) <ul style="list-style-type: none"> Adanya SOP dalam pelaksanaan kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS di kantor dinas 					<p>untuk sekolah gratis</p> <ul style="list-style-type: none"> Adanya pedoman (BOS) Adanya dokumen pelaporan 	<ul style="list-style-type: none"> Adanya pedoman BOS yang dilaksanakan oleh sebagian petugas

b. Manfaat sekolah gratis bagi masyarakat

No	Faktor-Faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Parameter Keberhasilan	Judgement
				Informan	Dokumen		
1	Manfaat sekolah gratis bagi masyarakat dalam menyekolahkan anaknya	primer	Angket	Masyarakat (orang tua murid)			
2	<p>Harapan Masyarakat tentang kebijakan sekolah gratis</p> <ol style="list-style-type: none"> Sekolah tidak memungut biaya Kualitas pembelajaran meningkat Sarana dan prasarana sekolah gratis memadai Kualitas lulusan sekolah gratis memiliki kemampuan yang memadai 	Primer	Angket	Masyarakat (orang tua murid)		<p>Persespsi positif jawaban angket tentang :</p> <ul style="list-style-type: none"> Tentang pungutan Kualitas pembelajaran Sarana dan prasarana pendidikan 	Sikap positif dari masyarakat
3	<p>Manfaat yang dirasakan dengan adanya kebijakan sekolah gratis</p> <ol style="list-style-type: none"> Semua anak yang ada pada usia sekolah bisa sekolah Biaya sekolah menjadi ringan Atau gratis sama sekali 	Primer	Angket	Masyarakat (orang tua murid)		<p>Persespsi positif jawaban angket tentang sekolah gratis tentang</p> <ul style="list-style-type: none"> Terserapnya anak oleh sekolah Tidak adanya biaya sekolah 	Sikap positif dari masyarakat

c. Permasalahan Implementasi Sekolah Gratis

No	Faktor-Faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Parameter Keberhasilan	Judgement
				Informan	Dokumen		
1	Faktor pendorong dan penghambat pelaksanaan sekolah gratis						
2	<p>Faktor Pendorong</p> <ol style="list-style-type: none"> Masyarakat memilih sekolah gratis untuk menyekolahkan 	primer	Observasi wawancara	Masyarakat (orang tua murid) Kepala sekolah Guru	Data keadaan siswa	<p>Persespsi positif jawaban angket tentang sekolah gratis tentang</p>	Persepsi positif dari masyarakat

No	Faktor-Faktor yang Diamati	Jenis Data	Teknik Pengambilan Data	Sumber Data		Parameter Keberhasilan	Judgement
				Informan	Dokumen		
	anaknya e. Angka putus sekolah f. Angka tinggal sekolah					<ul style="list-style-type: none"> • Memilih sekolah gratis • Angka putus sekolah • Angka tinggal sekolah 	
3	Faktor penghambat d. Biaya yang dikururkan pemerintah berkaitan dengan sekolah gratis memadai e. Dana tersebut lancar diterima sekolah setiap bulannya f. Sarana dan prasarana yang dibangun melalui biaya sekolah gratis dari pemerintah memadai	primer	Wawancara	Komite sekolah Kepala sekolah Guru		Persepsi positif jawaban angket tentang sekolah gratis tentang <ul style="list-style-type: none"> • Biaya sekolah • Kelancaran dana • Sarana dan prasarana sekolah 	Persepsi positif dari masyarakat

BAB 6

SIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini akan dipaparkan dua hal yang menjadi inti dari permasalahan yang penulis bahas, yaitu simpulan dan saran hasil penelitian

A. Simpulan

Kebijakan sekolah gratis secara konsep sudah benar, artinya kebijakan tersebut tidak mengandung permasalahan dalam formulasinya. Namun demikian untuk mengetahui permasalahan berkaitan dengan implementasinya pada para implementor di lapangan yakni dinas pendidikan dan sekolah, juga manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dalam menyekolahkan anaknya di Cilengi Kabupaten Bogor, maka setelah melakukan penelitian dan analisis data dapat disimpulkan, sebagai berikut:

1. Implementasi kebijakan sekolah gratis melalui dana BOS: a) untuk sekolah sesuai dengan kebijakan yang dibuat oleh Departemen Pendidikan Nasional, dimana sekolah melaksanakan sekolah gratis dimulai dari sosialisasi kepada masyarakat, dalam proses pembelajaran tidak memungut biaya, pemanfaatan dana sekolah gratis sesuai dengan pedoman BOS, dana sekolah gratis masuk ke rekening sekolah, untuk membuat pelaporan disesuaikan dengan juknis yang ada dalam pedoman, penyaluran dana sering kali terlambat, serta jumlah dana yang di terima masih belum sesuai dengan kebutuhan sekolah; b) untuk dinas pendidikan, melaksanakan sosialisasi, mengadakan pelatihan, serta melaksanakan monev, sekalipun kegiatan monev tidak dilaksanakan secara kontinue. Penyaluran dana melalui rekening sekolah.
2. Manfaat sekolah gratis bagi masyarakat dalam menyekolahkan anaknya, berdasarkan hasil temuan di lapangan adalah:
 - a. Memberikan keringanan kepada para orang tua dalam menyekolahkan anaknya sehingga mereka bisa mendorong anaknya menyelesaikan sekolah hingga tamat;

- b. Memberikan keringanan kepada orang tua untuk menyekolahkan anaknya.
 - c. Membangun kerja sama yang baik antara sekolah dengan orang tua siswa.
 - d. Memberikan motivasi kepada orang tua untuk menyekolahkan anaknya;
3. Kebijakan sekolah gratis dilapangan melahirkan dua hal, yakni faktor pendorong dan penghambat, kedua faktor tersebut adalah :
- a. Faktor pendorong adalah:1) kebijakan pemerintah tentang sekolah gratis dilaksanakan untuk jenjang SD dan SMP oleh semua sekolah termasuk sekolah yang diteliti; 2) masyarakat merespon kebijakan tersebut dengan menyekolahkan anak di sekolah gratis, karena merasa diuntungkan;
 - b. Faktor Penghambat dalam implementasi sekolah gratis antara lain : 1) Jumlah dana yang di terima di berbagai wilayah adalah sama untuk setiap sekolah tanpa melihat kebutuhan sekolah masing-masing; (2) waktu penyaluran tidak tiap bulan sehingga sekolah harus mencari dana talangan; dan 3) Kesulitan dalam membuat pelaporan yang dirasakan oleh tiap sekolah.

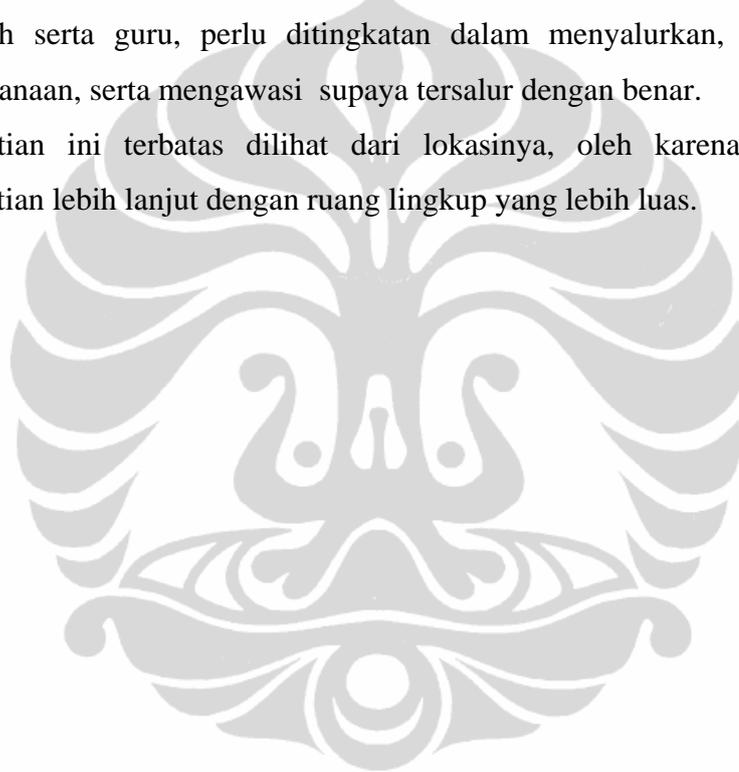
B. Saran

Berdasarkan hasil temuan di atas maka penelitian ini menyarankan hal-hal berikut:

1. Perlu optimalisasi untuk faktor internal terutama komunikasi, dengan melaksanakan sosialisasi secara optimal; Faktor sumber daya, diisi oleh mereka yang kompeten, faktor sikap pelaksana dan struktur birokrasi perlu dibangun kesadaran akan tugas dan tanggung jawab masing-masing.
2. Kebijakan sekolah gratis merupakan kegiatan yang positif dan perlu dilanjutkan, karena kebijakan sekolah gratis meringankan beban orang

tua dalam menyekolahkan anaknya, dan dapat mengurangi angka putus sekolah.

3. Jumlah dana yang di terima di berbagai wilayah adalah sama, untuk itu perlu pembaharuan jumlah tersebut disesuaikan dengan kondisi wilayah (*unit cost*) masing-masing wilayah.
4. Keterlibatan elemen-elemen seperti Dinas Pendidikan Provinsi, dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, Komite sekolah, masyarakat dan kepala sekolah serta guru, perlu ditingkatan dalam menyalurkan, memonitor pelaksanaan, serta mengawasi supaya tersalur dengan benar.
5. Penelitian ini terbatas dilihat dari lokasinya, oleh karena itu perlu penelitian lebih lanjut dengan ruang lingkup yang lebih luas.



Daftar pustaka

- Abdul Wahab Solikhin, 1990, *Analisis Kebijakan dan Formulasi dan Implementasi Kebijakan Negara*, Bumi Aksara.
- Anwar Shah, 1997, *Balance, Accountability, and Responsiveness : Lessons about Decentralization*, paper presented in the World Bank Conference on Evaluation and Development, April 1-2, 1997. Available at Ashah@WORLDBANK.ORG@INTERNET.
- Box, Richard C., 1998, *Citizen Governance : Leading American Communities into the 21st Century*, Sage Publications, London.
- Dahl, Robert A., 1998, *On Democracy*, Yale University Press, London
- Departemen Pendidikan Nasional, RPJMN 2004-2009 : Jakarta
- David C. McClelland “*Leadership for School Culture*”. (http://www.ed.gov/databases/ERIC_Digests/ed370198.html). *ERIC Digest*, Number 91. Tahun 1976.
- Darwin, Muhadjir, 2000, *Akuntabilitas Pelayanan Publik*, makalah disampaikan dalam Seminar Sehari FISIPOL UGM Yogyakarta.
- Darwin, Muhadjir, 2000, *Good Governance dan Kebijakan Publik*, Makalah disampaikan dalam Forum Seminar Forum LSM Yogyakarta bertema : Mewujudkan Good Governance sebagai Agenda Sebuah Negara Demokrasi , tanggal 30 September 2000, Yogyakarta.
- Deddy Supriyadi Bratakusumah,, Dadang Solihin, 2002., *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Daniel A.M dan Paul A.S 2001 dalam Solichin Abdul Wahab “*Analisis Kebijaksanaan*”, Bumi Aksara, Jakarta.
- Frederickson, H. George, 1997, *The Spirit of Public Administration*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Frederickson, H. George, 2000, *The Repositioning of American Public Administration*, American Political Science Association, available at APSANET .
- Fukuyama, Francis, 1996, *Trust : The Social Virtues and The Creation of Prosperity*, Free Press Paperback Book, Simon and Schuster, New York.
- Fukuyama, Francis, 1999, *Social Capital and Civil Society*, Paper for delivery at the IMF Conference on Second Generations Reforms, The Institute of Public Policy, George Mason University. Available at <http://www.imf.com>.
- Fukuyama, Francis, 1999, *The Great Disruption : Human nature and the Reconstitution of Social Order*, Free Press Paperback Book, Simon and Schuster, New York.

- George E. Edward III, 1980, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall Inc, Englewood, New Jersey.
- H. George Frederickson, 1999, *The Repositioning of American Public Administration*, Political, American Political Science Association, available at APSANET.
- Hardin, Russell, 1997, *Distrust*, New York University, New York.
- Huntington Samuel P., 2001. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta. Penerbit PT Pustaka Utama Grafiti.
- Knack, Stephen, 2000, *Social Capital and the Quality of Government : Evidence from the U.S. States*, World Bank Paper, available at <http://www1.worldbank.org/publicsector/>
- Kobrak, Peter, 1996, *The Social Responsibilities of A Public Entrepreneur*, dalam *Administration and Society* Vol. 28 No. 2 August 1996.
- Kooiman, Jan, 1993, *Modern Governance : New Government-Society Interaction*, Sage Publication, London.
- Laudon, Kenneth. C. & Gary A Yuki . 1977. *Management Information Systems (6th ed)*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Levi, Margaret, 1999, *When Good Defenses Make Good Neighbors : A Transaction Cost Approach to Trust and Distrust*, Paper originally prepared for presentation at the 2nd Annual Meeting of the International Society for the New Institutional Economic (ISNIE), Paris September, 17-19, 1998 and at the Conference on Social Networks and Social capital, Duke University, October 30 November 1, 1998.
- Lexy J. Moleong, Robert K. Yin. 2006. *Studi Kasus: Desain dan Metode*, PT Raja Grafindo Persada. Jakarta
- Lynch, Thomas D. dan Cynthia E. Lynch, 2000, *A Theory of Soul*, Louisiana State University Amerika, available on <http://www.uwf.edu/whitcncr/clynch.htm>.
- M. Irfan Islamy, 2000, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Melayu S.P. Hasibun, 2001 “*Manajemen Sumber Daya Manusia*”, Bumi Aksara, Jakarta.
- Moh. Natzir, 1989, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Muhadjir Darwin, 2000a, *Good Governance dan Kebijakan Publik*, Makalah disampaikan dalam Forum Seminar Forum LSM Yogyakarta bertema : Mewujudkan Good Governance sebagai Agenda Sebuah Negara Demokrasi , tanggal 30 September 2000, Yogyakarta
- Pierre, Jon and B. Guy Peters, 2000, *Governance, Politics and The State*, Macmillan Press Ltd, London

- Rothstein, Bo, 1998, *The Universal Welfare State as a Social Dilemma*, Department of Political Science, University of Goteborg, Swedia. 16 p.
- Rothstein, Bo, 1998, *Trust, Social Dilemmas and Strategic Construction of Collective Memories*, Department of Political Science, University of Goteborg, Swedia. 26
- Seligman, Adam B., 1998, *Between Public and Private : Towards a Sociology of Civil Society* dalam Robert W. Hefner (eds), 1998, *Democratic Civility : The History and Cross-Cultural Possibility of a Modern Political Ideal*, Transaction Publishers, New Brunswick (USA).
- Shah, Anwar, 1997, *Balance, Accountability, and Responsiveness : Lessons about Decentralization*, paper presented in the World Bank Conference on Evaluation and Development, April 1-2, 1997. Available at Ashah@WORLDBANK.ORG@INTERNET
- Sanafiah Faisal 1982, *Metode Penelitian*, Bina Akasara Jakarta.
- Surachmad, Winarno. 1990. *Metode Penelitian*. Bandung: Tarsito.
- Sudjana (1996) *Metoda Statistika*. Bandung: Tarsito.
- Suhardono, Edy, 2000, *Good Governance dan (versus) Demokrasi Liberal*, makalah disampaikan dalam seminar (nasional) sehari bertema "Mewujudkan Good Governance sebagai Agenda Sebuah negara Demokrasi", Forum LS DIY.
- Thoha, Miftah, 2000, *Peran Ilmu Administrasi Publik dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik*, Orasi Ilmiah, Disampaikan pada pembukaan Kuliah PPS UGM tahun Akademik 2000/2001, 4 September 2000
- Tampubolon Daulat P., 2001. *Perguruan Tinggi Bermutu. Paradigma Baru Manajemen Pendidikan Tinggi Menghadapi Tantangan Abad ke-21*. Jakarta, Penerbit Gramedia Pustaka Utama.
- Tilaar, H.A.R, 2000. *Paradigma Baru Pendidikan Nasional*. Jakarta. Penerbit Rineka Cipta.
- Merilee S. Grindle (ed), 1980, *Politics and Implementation In The Third W*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Samudra Wibawa, 1991, *Kebijakan Publik dan Analisa*, Intermedia, Jakarta.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters, 2000, *Governance, Politics and The State*, Macmillan Press Ltd, London hal 1-2.
- Renate Mayntz, 1993, *Governing Failures and The Problem of Governability : Some Comments on a Theoretical Paradigm*, dalam Jan Kooiman, (eds), 1993, *Modern Governance : New Government-Society Interaction*, Sage Publication, London hal 10.

T. Hani Handoko 1994,, “*Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*”,
PFE, Yogyakarta,

William N. Dunn, 1994,*Public Policy Analysis*, prentice, Inc, New Jersey,

