

**IMPLEMENTASI PROGRAM
BANTUAN OPERASIONAL PENYELENGGARAAN
PENDIDIKAN ANAK USIA DINI (BOP PAUD)
PADA TK NEGERI DI KABUPATEN SLEMAN**

TESIS



Oleh:

SUBAGYO RAHAYU

171103429

**MAGISTER MANAJEMEN
STIE WIDYA WIWAHA YOGYAKARTA**

2019

**IMPLEMENTASI PROGRAM
BANTUAN OPERASIONAL PENYELENGGARAAN
PENDIDIKAN ANAK USIA DINI (BOP PAUD)
PADA TK NEGERI DI KABUPATEN SLEMAN**

TESIS

untuk memenuhi sebagian persyaratan
mencapai derajat Sarjana S-2
Program Studi Magister Manajemen



Oleh:

SUBAGYO RAHAYU

171103429

**MAGISTER MANAJEMEN
STIE WIDYA WIWAHA YOGYAKARTA**

2019

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Yogyakarta, April 2019

SUBAGYO RAHAYU

STIE Widya Wiwaha
Jangan Plagiat

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah. Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas segala rahmat, nikmat dan taufik-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian dan penyusunan tesis yang berjudul “Implementasi Program Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD) Pada TK Negeri Di Kabupaten Sleman”.

Tesis ini disusun dan diajukan sebagai bagian dari tugas akhir dalam rangka memenuhi salah satu persyaratan guna mencapai derajat sarjana S-2 pada Program Magister Manajemen STIE Widya Wiwaha Yogyakarta.

Selama penelitian dan penyusunan tesis ini, penulis telah banyak mendapat bantuan dari berbagai pihak yang sangat besar artinya mulai dari awal hingga akhir. Untuk itu pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dengan setulus-setulusnya dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Dra. Sri Wantini, M.Pd. selaku Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman yang telah memberikan ijin dan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti pendidikan dan melakukan penelitian di Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman.
2. Drs. Muhammad Subkhan, M.M. selaku Ketua STIE Widya Wiwaha Yogyakarta dan Drs. John Suprihanto, MIM., Ph.D selaku Direktur Program Magister Manajemen STIE Widya Wiwaha Yogyakarta yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk menimba ilmu di STIE Widya Wiwaha Yogyakarta.

3. Prof. Dr. Abdul Halim, M.B.A., Ak. dan Zulkifli, S.E., M.M. selaku dosen pembimbing yang telah memberikan bimbingan, arahan, dan motivasi hingga tersusunnya tesis ini.
4. Tim Manajemen Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini Kabupaten Sleman serta kepala dan bendahara TK Negeri di Kabupaten Sleman yang telah banyak membantu penulis dalam memperoleh data penelitian.
5. Dosen dan staf administrasi Program Magister Manajemen STIE Widya Wiwaha Yogyakarta.
6. Teman-teman angkatan 17.1.D tahun 2017 yang selalu *support* dalam penyelesaian tesis ini.
7. Istriku (Nurhayati) serta anak-anakku (Zaidan Ahmad Rahadian dan Fazila Hanum Azkadina) atas do'a, *support*, dan pengertiannya.
8. Semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu yang telah ikut membantu penyelesaian tesis ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, namun demikian penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat sebagai salah satu informasi ilmiah. Penulis berharap adanya kritik, saran, dan masukan yang bersifat membangun untuk perbaikan di kemudian hari.

Sleman, April 2019

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan.....	ii
Halaman Pernyataan.....	iii
Kata Pengantar.....	iv
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	ix
DAFTAR LAMPIRAN.....	x
ABSTRACT.....	xi
ABSTRAK.....	xii
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Pertanyaan Penelitian	11
D. Tujuan Penelitian	12
E. Manfaat Penelitian	12
BAB II. LANDASAN TEORI.....	14
A. Kebijakan Publik.....	14
B. Teori Implementasi.....	16
BAB III. METODE PENELITIAN	28
A. Rancangan Penelitian	28
B. Subyek Penelitian.....	29
C. Pengumpulan Data	50

D. Metode Analisis Data.....	31
BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	34
A. Gambaran Umum Kabupaten Sleman	34
B. Pembahasan Hasil Penelitian	50
BAB V. KESIMPULAN DAN SARAN.....	89
A. Kesimpulan.....	89
B. Saran.....	90
DAFTAR PUSTAKA.....	91
LAMPIRAN.....	

STIE Widya Wiwaha
Jangan Plagiat

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 2.1. Variabel Implementasi Kebijakan.....	16
Tabel 4.1. Pembagian Wilayah Administratif Kabupaten Sleman.....	36
Tabel 4.2. Keadaan Demografi Kabupaten Sleman Tahun 2018	37
Tabel 4.3. Jumlah Sekolah di Lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman Tahun 2018.....	40
Tabel 4.4. Sumberdaya Aparatur Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman Tahun 2018.....	45
Tabel 4.5. Data Jumlah Pegawai di Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman Menurut Tingkat Pendidikan Tahun 2018.....	46
Tabel 4.6. Data Sarana dan Prasarana Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman Tahun 2018.....	48
Tabel 4.7. Komponen Penggunaan Dana BOP PAUD.....	54
Tabel 4.8. Bendahara BOP PAUD 2018	62
Tabel 4.9. Alokasi Dana BOP PAUD Tahun 2018	68

DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1. Bagan Struktur Organisasi Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman	42
---	----

STIE Widya Wiwaha
Jangan Plagiat

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Daftar Pertanyaan Penelitian
- Lampiran 2 SK Bupati Sleman tentang Tim Pelaksana Manajemen DAK
Non Fisik BOP PAUD Daerah
- Lampiran 3 SK Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman tentang Tim
Pelaksana Teknis dan Pembantu Pelaksana Teknis DAK Non Fisik
BOP PAUD Tahun 2018

STIE Widya Wiwaha
Jangan Plagiat

**THE IMPLEMENTATION OF THE FUNDING PROGRAM FOR EARLY
CHILDHOOD EDUCATION AT THE STATE KINDERGARTENS IN
SLEMAN REGENCY**

ABSTRACT

Since 2016 the government has implemented the funding program for early childhood education. The objectives of the program are: (1) to help both Early Childhood Education Units and Non-formal Education Units running early education programs provide their non-personnel operational costs for early childhood education, and (2) to lessen the burden of education costs for parents in their efforts to involve their children in quality educational services in those units. The purpose of this study was to analyze the implementation of the funding program at the State Kindergartens in Sleman Regency as well as to identify the factors hindering the implementation.

This study used descriptive qualitative method. The sample of this study was obtained by using a purposive nonprobability sampling technique. The subjects of the study consisted of the Management Team of the funding program for the early childhood education in Sleman Regency and the Head and the Treasurer of the State Kindergartens in Sleman Regency. The data were collected through interviews and triangulation. The data were then analyzed through the following procedures: data transcripts, data categorization, implementation analysis, conformity analysis, analysis of the hindering factors, and conclusion. The analysis was conducted by rigidly referring to the funding program manuals or technical guidelines.

The results of the study indicated that, in general, the state kindergartens in Sleman Regency implemented the program well. However, at the preparation stage, that is, the stage of establishing the funding program management team, the institutions did not strictly obey the program technical guidelines. Also, at the implementation stage, which is related to transparency and accountability, the institutions did not implement the program in line with the technical guidelines. The limited human resources, both qualitatively and quantitatively, was one of the main factors inhibiting the implementation of the program at the State Kindergarten in Sleman Regency. Therefore, in each policy or program, identifying the adequacy of the internal carrying capacity, for example, human resources is badly needed.

Keywords: Implementation, Funding program for early childhood education, State Kindergarten

**IMPLEMENTASI PROGRAM BANTUAN OPERASIONAL
PENYELENGGARAAN PENDIDIKAN ANAK USIA DINI (BOP PAUD)
PADA TK NEGERI DI KABUPATEN SLEMAN**

ABSTRAK

Sejak tahun 2016 pemerintah melaksanakan program BOP PAUD. Tujuan pemberian dana BOP PAUD adalah: (1) membantu penyediaan biaya operasional non personalia bagi anak usia dini yang diberikan kepada Satuan PAUD dan Satuan Pendidikan Nonformal yang menyelenggarakan program PAUD, dan (2) meringankan beban biaya pendidikan bagi orang tua dalam upaya mengikutsertakan anaknya pada layanan PAUD berkualitas di Satuan PAUD atau Satuan Pendidikan Nonformal. Implementasi program BOP PAUD pada TK Negeri di Kabupaten Sleman ditengarai belum sesuai Permendikbud Nomor 2 Tahun 2018. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis implementasi program BOP PAUD pada TK Negeri di Kabupaten Sleman dan menganalisis faktor-faktor yang menghambat implementasi program BOP PAUD pada TK Negeri di Kabupaten Sleman.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif. Teknik *sampling* yang digunakan adalah *nonprobability sampling* dengan *purposive sampling*. Subyek penelitian terdiri dari Tim Manajemen BOP PAUD Kabupaten Sleman serta Kepala dan Bendahara TK Negeri di Kabupaten Sleman. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dan *triangulasi*. Metode analisis data dengan tahapan sebagai berikut: transkrip data, kategorisasi data, analisis implementasi, analisis kesesuaian, analisis faktor-faktor yang menghambat implementasi, dan penyimpulan. Alat analisis yang digunakan adalah petunjuk teknis BOP PAUD tahun 2018.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program BOP PAUD pada TK Negeri di Kabupaten Sleman secara umum sudah berjalan dengan baik. Namun demikian pada tahap persiapan (pembentukan tim pengelola BOP PAUD) belum sesuai dengan juknis BOP PAUD. Sementara itu pada tahap pelaksanaan, terkait dengan transparansi dan akuntabilitas lembaga belum melaksanakan sesuai dengan juknis BOP PAUD. Keterbatasan sumber daya manusia menjadi salah satu faktor utama penghambat implementasi program BOP PAUD pada TK Negeri di Kabupaten Sleman. Oleh karena itu, dalam setiap kebijakan atau program perlu diimbangi dengan daya dukung yang memadai (salah satunya adalah sumber daya manusia yang memadai baik dari segi jumlah maupun kompetensi).

Kata kunci: Implementasi, BOP PAUD, TK Negeri

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu indikator kemajuan pembangunan suatu bangsa adalah tingkat capaian pembangunan sumber daya manusianya. Hal ini telah disadari oleh para pendiri bangsa Indonesia dengan meletakkan pembangunan sumber daya manusia sebagai tujuan negara yang dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa salah satu tujuan negara Indonesia adalah “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Selanjutnya Pasal 31 ayat 1 UUD 1945 menyebutkan bahwa “Setiap warga negara berhak atas pendidikan”. Oleh karena itu setiap warga negara berhak memperoleh akses dan kesempatan pendidikan yang merata, berkualitas dan relevan serta berdaya saing sesuai dengan minat, bakat serta kemampuan yang dimiliki setiap warga negara tanpa memandang status sosial, etnis, dan gender.

Visi pendidikan nasional adalah mewujudkan sistem pendidikan yang kuat dan berwibawa untuk memberdayakan semua warga negara Indonesia agar berkembang menjadi manusia yang berkualitas sehingga mampu dan proaktif menjawab segala tantangan zaman yang selalu berubah. Adapun langkah-langkah kebijakan yang diambil pemerintah dalam mewujudkan visi tersebut antara lain:

1. Mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi seluruh rakyat Indonesia;
2. Meningkatkan mutu pendidikan yang mempunyai daya saing tingkat regional, nasional maupun internasional;
3. Meningkatkan relevansi pendidikan dengan kebutuhan masyarakat dan tantangan global;
4. Membantu dan memfasilitasi pengembangan potensi anak secara utuh sejak usia dini, mengoptimalkan pembentukan kepribadian yang bermoral;
5. Meningkatkan profesionalisme dan akuntabilitas lembaga pendidikan;
6. Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pendidikan berdasarkan prinsip otonomi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Searah dengan tujuan pendidikan nasional, pemerintah telah melakukan langkah-langkah reformasi atau menyempurnakan sistem pendidikan yang meliputi: (1) Penyelenggaraan pendidikan dinyatakan sebagai suatu proses pembudayaan peserta didik yang berlangsung sepanjang hayat, dimana dalam proses tersebut harus ada pendidikan yang memberikan keteladanan dan mampu membangun kemauan serta mengembangkan potensi dan kreativitas peserta didik sehingga terjadi pergeseran paradigma proses pendidikan dari paradigma pengajaran ke paradigma pembelajaran. Paradigma pengajaran yang menitikberatkan peran pendidik dalam mentransformasi pengetahuan bergeser ke paradigma pembelajaran yang memberikan peran lebih banyak kepada peserta didik untuk mengembangkan

potensi dan kreativitas dirinya, (2) Perubahan pandangan tentang peran manusia dari paradigma manusia sebagai sumber daya pembangunan menjadi paradigma manusia sebagai subyek pembangunan secara utuh.

Dalam rangka mewujudkan cita-cita pendidikan nasional, sampai saat ini pemerintah masih dihadapkan dengan berbagai permasalahan, baik permasalahan yang bersifat internal maupun eksternal seperti tingkat kualitas pendidik yang belum memenuhi standar mutu, sarana prasarana sekolah yang masih kurang memadai serta terbatasnya anggaran pendidikan. Selain faktor internal, tantangan yang paling berat bagi bangsa Indonesia pada era globalisasi abad ke-21 adalah bagaimana menyiapkan sumber daya manusia yang unggul.

Pendidikan memiliki posisi penting dan peran strategis di dalam upaya mengembangkan kualitas sumber daya manusia yang tidak hanya cerdas dari segi ilmu pengetahuan, teknologi, dan seni. Tetapi juga berakhlak mulia, berkarakter, produktif, dan berdaya saing sehingga dapat meningkatkan kualitas hidupnya sendiri dan orang lain. Oleh karena itu kualitas pendidikan merupakan kebijakan dan program yang harus dilaksanakan secara optimal.

Maju dan berkembangnya pembangunan suatu negara sangat ditentukan oleh keseriusan pemerintah dalam mempersiapkan generasi penerusnya. Penyiapan generasi unggul untuk menjawab kemajuan peradaban harus dipersiapkan sejak anak masih berusia dini. Berbagai hasil penelitian menunjukkan bahwa Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) merupakan

pendidikan yang paling mendasar, dan PAUD yang berkualitas akan sangat berkontribusi terhadap kualitas pendidikan pada jenjang selanjutnya.

PAUD yang lebih komprehensif, inklusif dan berkualitas merupakan hal yang positif bagi kepentingan pengembangan potensi dan karakter yang dimiliki anak sejak dini serta mempersiapkan anak untuk mengikuti jenjang pendidikan selanjutnya. Banyak diberbagai hasil penelitian dan evaluasi yang menunjukkan bahwa perkembangan anak usia dini merupakan tahap perkembangan yang paling penting dalam masa hidup manusia.

Memberikan pendidikan yang tepat kepada anak sedini mungkin berdampak positif terhadap perkembangan kepribadian anak di kemudian hari. Oleh karena itu pemerintah dan masyarakat berusaha mengembangkan lembaga PAUD. Meskipun PAUD bukan menjadi pendidikan wajib, pemerintah memberikan kesempatan kepada semua anak usia dini mengenyam PAUD di berbagai bentuk lembaga.

Program-program perlindungan, pengasuhan anak dan pendidikan anak usia dini yang berkualitas menghasilkan manfaat dan efek jangka panjang yang lebih tinggi dari pada program belajar semata. Penyiapan manusia berkualitas sejak dini sejalan dengan program prioritas yang diamanatkan Nawa Cita, khususnya Nawa Cita ke-8 yaitu “melakukan revolusi karakter bangsa”, Nawa Cita ke-5 “meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia”, dan Nawa Cita ke-6 “meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional.”

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 28 menyatakan bahwa: (1) Pendidikan Anak Usia Dini diselenggarakan sebelum jenjang pendidikan dasar. (2) Pendidikan Anak Usia Dini dapat diselenggarakan melalui jalur pendidikan formal, nonformal, dan/atau informal. (3) Pendidikan Anak Usia Dini pada jalur pendidikan formal berbentuk Taman Kanak-kanak (TK), Raudatul Athfal (RA), atau bentuk lain yang sederajat. (4) Pendidikan Anak Usia Dini pada jalur nonformal berbentuk Kelompok Bermain (KB), Taman Penitipan Anak (TPA), atau bentuk lain yang sederajat.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 menyebutkan bahwa, peningkatan akses dan kualitas PAUD secara holistik dan integratif merupakan pondasi terwujudnya pendidikan dasar 12 tahun yang berkualitas. Maju dan berkembangnya program PAUD yang berkualitas tidak hanya menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah pusat saja, tetapi harus melibatkan pemerintah daerah termasuk semua unsur keluarga, lembaga pendidikan dan unsur masyarakat untuk saling bersinergi secara aktif untuk pencapaian tujuan bersama yaitu mempersiapkan anak yang sehat, cerdas, ceria, dan berakhlak mulia. Dari hasil sinergitas dan partisipasi semua komponen termasuk peran aktif bunda PAUD di semua jenjang sangat berdampak positif dalam penyelenggaraan PAUD.

Pendidikan yang berkualitas memerlukan keberanian berinvestasi dalam pendanaan pendidikan. Mengingat sektor pendidikan telah diperlakukan sebagai sektor publik, maka peran pemerintah dituntut

maksimal dalam membiayai pendidikan di Indonesia. Kesadaran akan pentingnya pengalokasian dana yang cukup untuk menyelenggarakan layanan pendidikan yang merata dan berkualitas tersebut telah ditindaklanjuti oleh pemerintah dengan penetapan anggaran pendidikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dalam upaya meningkatkan layanan PAUD yang inklusif, adil, dan berkualitas serta berkelanjutan bagi semua anak usia dini, pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan sejak tahun 2016 berupaya membantu penyediaan Biaya Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD) melalui Dana Alokasi Khusus Non Fisik BOP PAUD (DAK Non Fisik BOP PAUD). DAK Non Fisik BOP PAUD adalah dana yang dialokasikan dalam APBN kepada daerah untuk membantu penyediaan pendanaan biaya operasional non personalia bagi satuan pendidikan yang menyelenggarakan program PAUD. Hal ini sesuai dengan pasal 31 ayat (4) Undang-undang Dasar 1945, dan pasal 46 ayat (1) Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional yang menyatakan bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat; dan ayat (2) berbunyi pemerintah dan pemerintah daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan sebagaimana diatur dalam pasal 31 ayat (4) UUD 1945.

BOP PAUD adalah program pemerintah untuk membantu penyediaan pendanaan biaya operasional non personalia bagi satuan pendidikan anak usia dini yang diberikan kepada satuan pendidikan anak usia dini dan satuan

pendidikan non formal yang menyelenggarakan program pendidikan anak usia dini (dengan peserta didik yang terdata dalam data pokok pendidikan anak usia dini dan pendidikan masyarakat/Dapodik PAUD dan Dikmas) untuk mendukung kegiatan operasional pendidikan. Sedangkan satuan biaya (*unit cost*) BOP PAUD sebesar Rp 600.000,- per peserta didik per tahun. Sehingga jumlah dana BOP PAUD yang diterima setiap satuan PAUD berbeda-beda tergantung dari jumlah peserta didik di masing-masing satuan PAUD.

Pada awalnya, tujuan pemberian bantuan BOP PAUD adalah untuk meningkatkan layanan PAUD berkualitas dalam bentuk Taman Kanak-kanak, Kelompok Bermain, Taman Penitipan Anak, dan Satuan PAUD Sejenis di seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia yang diselenggarakan oleh individu, kelompok, yayasan, organisasi maupun pemerintah daerah di satuan PAUD atau lembaga, satuan pendidikan PKBM, SKB, badan keagamaan, dan satuan pendidikan nonformal lainnya yang sudah memiliki Nomor Pokok Satuan PAUD Nasional (NPSN).

Pada tahun 2017, pemerintah melakukan pembaharuan tujuan pemberian bantuan BOP PAUD, adalah untuk: 1) membantu penyediaan biaya operasional non personalia bagi satuan PAUD yang diberikan kepada satuan PAUD dan satuan pendidikan nonformal yang menyelenggarakan program PAUD untuk mendukung kegiatan operasional pendidikan; dan 2) meringankan beban biaya pendidikan bagi orang tua dalam upaya

mengikutsertakan anaknya pada layanan PAUD berkualitas di satuan PAUD atau satuan pendidikan nonformal.

Berkaitan dengan implementasi program BOP PAUD, Kabupaten Sleman telah melaksanakan program tersebut sejak tahun 2016. Kebijakan BOP PAUD tahun 2018 di Kabupaten Sleman ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Keputusan Bupati Sleman Nomor 16.9/Kep.KDH/A/2018 tentang Tim Pelaksana Manajemen Dana Alokasi Khusus Non Fisik Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini Daerah dan Surat Keputusan Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Sleman Nomor 308/KPTS/2018 tentang Tim Pelaksana Teknis dan Pembantu Pelaksana Teknis Dana Alokasi Khusus Non Fisik Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini Tahun 2018. Tahun 2018 tercatat ada 861 satuan PAUD baik negeri maupun swasta yang menerima dana BOP PAUD dengan alokasi dana sebesar Rp 23.506.800.000,00. Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 137 tahun 2015, BOP PAUD ini merupakan kategori Dana Alokasi Khusus Non Fisik dengan pengaturan:

1. Hibah belanja tidak langsung untuk lembaga PAUD swasta dengan transfer non tunai; dan
2. Hibah belanja langsung untuk lembaga PAUD negeri masuk melalui anggaran satuan kerja perangkat daerah.

Dalam melaksanakan program BOP PAUD, Kabupaten Sleman masih menemui kekurangan dan kelemahan di berbagai sisi. Misalnya, program BOP PAUD salah satu tujuannya adalah meringankan beban biaya

pendidikan bagi orang tua dalam upaya mengikutsertakan anaknya pada layanan PAUD, namun dalam praktiknya pelaksanaan program BOP masih belum sesuai harapan. Satuan PAUD masih belum memberikan keringanan beban biaya pendidikan bagi orang tua (tidak ada penurunan uang iuran bulanan/SPP).

Kurangnya koordinasi antara kepala lembaga dengan bendahara mengakibatkan keterlambatan penyampaian laporan penggunaan dana dari satuan PAUD yang berdampak pada mundurnya pencairan dana BOP pada bulan berikutnya. Keterbatasan sumber daya manusia juga menjadi kendala, karena tidak semua satuan PAUD memiliki tenaga tata usaha yang berstatus PNS sehingga tugas pengelolaan dan pengadministrasian dana BOP PAUD dilakukan oleh pendidik (yang berstatus PNS). Pelaksanaan program BOP PAUD pada satuan PAUD juga diwarnai dengan adanya ketidakpatuhan terhadap petunjuk teknis diantaranya kesalahan dalam pengadministrasian dana BOP PAUD. Selain permasalahan tersebut di atas, penelitian tentang implementasi program BOP PAUD juga belum pernah dilakukan oleh peneliti lain.

Berdasarkan uraian di atas, maka judul penelitian ini adalah “Implementasi Program Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD) pada TK Negeri di Kabupaten Sleman.” Untuk keperluan data penelitian akan dilakukan studi kasus pada TK Negeri di Kabupaten Sleman yang meliputi: TK Negeri 1 Sleman, TK Negeri 2 Sleman,

TK Negeri 3 Sleman, TK Negeri dan SD Model Sleman, dan TK Negeri Pembina Kecamatan Sleman.

B. Perumusan masalah

Pada tataran implementasi di lapangan, ada beberapa hal yang belum diketahui dengan pasti bagaimana program BOP PAUD berjalan, terlebih lagi masalah keterlaksanaan petunjuk-petunjuk dalam mengimplementasikan program. Kepatuhan terhadap aturan sangat penting untuk implementasi yang efektif. “.....dan secara empirik dalam implementasi suatu kebijakan seringkali terdapat adanya hambatan-hambatan yang dialami, termasuk tingkat kepatuhan para *implementor* terhadap petunjuk-petunjuk yang diberikan.” (Jedawi, 2008)

Beberapa hal yang terkait dengan tahap persiapan diantaranya adalah bagaimana sosialisasi dilaksanakan dan apakah sosialisasi yang dilaksanakan tersebut telah mampu menjadikan pengelola dan pihak-pihak terkait yang berkepentingan memperoleh pemahaman yang memadai mengenai pengelolaan program BOP PAUD.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, yang menjadi rumusan masalah adalah bahwa implementasi program Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD) pada TK Negeri di Kabupaten Sleman ditengarai belum sesuai Permendikbud Nomor 2 Tahun 2018 sebagai petunjuk teknis penggunaan DAK Non Fisik BOP PAUD Tahun 2018.

C. Pertanyaan Penelitian

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa ada sejumlah masalah terkait dengan implementasi program BOP PAUD yang belum diketahui. Masalah-masalah tersebut utamanya menyangkut pelaksanaan pada tahap persiapan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, pengawasan, dan pelaporan.

Mengingat bahwa masalah-masalah tersebut di atas merupakan hal-hal yang esensial untuk diketahui, maka penelitian ini difokuskan pada implementasi program BOP PAUD dengan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Mengapa implementasi program Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD) pada TK Negeri di Kabupaten Sleman belum sesuai dengan Permendikbud Nomor 2 Tahun 2018?
2. Faktor-faktor apa saja yang menghambat implementasi program Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD) pada TK Negeri di Kabupaten Sleman?

D. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis implementasi program Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD) pada TK Negeri di Kabupaten Sleman.

2. Menganalisis faktor-faktor yang menghambat implementasi program Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD) pada TK Negeri di Kabupaten Sleman.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari hasil penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan dan bahan pertimbangan bagi peneliti-peneliti lain yang terkait dengan implementasi program Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD) agar sesuai dengan juknis penggunaan DAK Non Fisik BOP PAUD.
 - b. Hasil penelitian juga dapat bermanfaat untuk memberikan landasan bagi pembuat kebijakan dalam membuat suatu keputusan tentang juknis penggunaan DAK Non Fisik BOP PAUD.
2. Manfaat Praktis
 - a. Bagi lembaga

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi lembaga dalam mengimplementasikan program Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD) agar sesuai dengan ketentuan yang ada.

b. Bagi orang tua siswa

- 1) Ikut terlibat aktif dalam pengawasan penggunaan dana Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD).
- 2) Mengetahui implementasi program Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD) secara transparan dan akuntabel.

c. Bagi Pemerintah

- 1) Penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan informasi bagi pemerintah dalam menentukan kebijakan implementasi program Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD) yang lebih efektif dan efisien.
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan informasi bagi tim manajemen DAK Nonfisik BOP PAUD daerah dan tim manajemen DAK Nonfisik BOP PAUD pusat dalam mengimplementasikan program BOP PAUD yang lebih efektif dan efisien.

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Kebijakan Publik

Teori kebijakan publik akan disampaikan secara singkat, karena sifatnya hanya sebagai pengantar dalam memahami Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini sebagai kebijakan di bidang pendidikan. Beberapa pengertian tentang kebijakan publik telah banyak diuraikan oleh para pakar sebagaimana tersebut di bawah ini.

Beberapa pengertian tentang kebijakan publik diantaranya adalah:

- Suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu. (Laswell & Kaplan, 1971)
- Serentetan tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah publik. (Lester & Steward, 2000)
- Sejumlah kegiatan pemerintah, baik secara langsung maupun melalui pihak lain karena kegiatan tersebut berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat. (Peters, 1993)
- Keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. (Nugroho, 2008)

Dari beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah merupakan suatu keputusan dan tindakan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai pembuat keputusan yang kemudian dilaksanakan oleh para

pelaksana kebijakan yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah-masalah publik.

Kebijakan pendidikan merupakan bagian dari kebijakan pembangunan nasional yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan negara di bidang pendidikan. Negara dan pemerintah memiliki kepentingan terhadap sektor pendidikan dalam rangka membangun sumber daya manusia yang cerdas sebagai aset bangsa untuk menghadapi persaingan nasional maupun global. Sebagai sebuah kebijakan, kebijakan pendidikan merupakan peraturan yang terkodifikasi dalam bentuk perundang-undangan yang masih luas. Agar kebijakan tersebut dapat direalisasikan, maka perlu dijabarkan menjadi produk aturan yang lebih spesifik dan dioperasionalkan dalam bentuk program. Penjelasan ini penting sebagai pengantar dalam memahami Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini sebagai bentuk operasional (program) dari sebuah kebijakan di bidang pendidikan.

Pada dasarnya kebijakan berlangsung dalam suatu proses, mulai dari adanya *input* (isu-isu kebijakan), proses (formulasi dan implementasi), serta *output* (kinerja kebijakan). Dari tahapan-tahapan tersebut, implementasi dianggap sebagai tahapan yang paling krusial karena disinilah berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan kebijakan dan program-program. (Lester dan Stewart, 2000)

Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002:32) adalah sebagai berikut:

- a. Tahap penyusunan agenda
- b. Tahap formulasi kebijakan
- c. Tahap adopsi kebijakan
- d. Tahap implementasi kebijakan
- e. Tahap evaluasi kebijakan

B. Teori Implementasi

Implementasi adalah tahap yang krusial dalam proses kebijakan publik. Suatu program kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan. Tahapan implementasi banyak menarik perhatian para pakar untuk mengembangkan teori-teori atau pendapat tentang kiat-kiat implementasi kebijakan yang efektif. Berikut ini adalah ringkasan beberapa teori tentang implementasi kebijakan yang didasarkan pada asumsi berpengaruhnya variabel-variabel atau faktor terhadap efektivitas implementasi.

Tabel 2.1.

Variabel Implementasi Kebijakan

No	Teori	Variabel
1	Van Meter dan Van Horn (1975)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi. 2. Karakteristik agen pelaksana/<i>implementor</i>. 3. Kondisi sosial, ekonomi, politik. 4. Kecenderungan (disposisi) dari pelaksana/<i>implementor</i>.

2	Mazmanian dan Sabatier (1983)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Variabel <i>independen</i> (teori dan teknis pelaksanaan, keragaman obyek, perubahan yang dikehendaki). 2. Variabel <i>intervening</i>: <ul style="list-style-type: none"> - Variabel di dalam kebijakan (kejelasan dan konsistensi tujuan, berlaku teori kausal, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hirarkis, aturan pelaksanaan, perekrutan pejabat pelaksana). - Variabel di luar kebijakan (sosial ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber daya konstituen, dukungan pejabat yang lebih tinggi, komitmen dan kualitas kepemimpinan pejabat pelaksana). 3. Variabel <i>dependen</i> (pemahaman lembaga pelaksana, kepatuhan obyek).
3.	Hogwood dan Gun (1978)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kondisi eksternal. 2. Sumber daya. 3. Hubungan kausal. 4. Hubungan <i>interdependensi</i>. 5. Pemahaman dan kesepakatan. 6. Kejelasan perumusan tugas. 7. Komunikasi dan koordinasi. 8. Kekuasaan/<i>power</i>.
4.	Grindle (1980)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Isi (<i>content</i>) kebijakan. 2. Konteks kebijakan.
5.	George Edwards III (1980)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komunikasi. 2. Sumber daya. 3. Disposisi/komitmen <i>implementor</i>. 4. Struktur birokrasi.

Dari tabel di atas dapat dipahami bahwa variabel komunikasi, sumber daya, disposisi/komitmen *implementor* banyak digunakan oleh beberapa pakar. Oleh sebab itu, dalam penelitian ini peneliti akan menggunakan teori George Edwards III. Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edwards III memperkenalkan pendekatan masalah implementasi dengan mempertanyakan faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan. Menurut Edwards III, ada empat faktor/variabel sebagai sumber masalah sekaligus prakondisi bagi keberhasilan proses implementasi yaitu: komunikasi, sumber daya, disposisi/kecenderungan, dan struktur birokrasi. Empat faktor tersebut merupakan kriteria yang perlu ada dalam implementasi suatu kebijakan. Berikut disajikan penjelasan masing-masing faktor/variabel tersebut secara singkat.

1. Komunikasi

Edwards III menyebutkan bahwa, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi *distorsi* implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

Personil-personil pelaksana kebijakan harus ditentukan lebih dulu agar keputusan-keputusan kebijakan dapat diteruskan kepada yang lebih tepat.

Aktivitas penting dalam penyampaian keputusan adalah komunikasi. Tentu saja komunikasi yang diperlukan adalah yang akurat dan dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Ada tiga faktor dalam komunikasi yang akan berdampak terhadap implementasi kebijakan, meliputi: transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

Transmisi. Ketika kebijakan telah diputuskan dan petunjuk-petunjuk pelaksanaan telah dibuat, menurut Edwards III tidak serta merta proses di lapangan akan berlangsung sebagaimana mestinya. Ada hal-hal yang perlu diwaspadai oleh para pembuat kebijakan antara lain adalah terjadinya kebingungan di tingkat pelaksana dalam memahami dan menterjemahkan suatu kebijakan sehingga berujung pada kesalahpahaman. Di samping itu juga adanya pengabaian pelaksanaan kebijakan di lapangan oleh para *implementor*. Beberapa hambatan yang mungkin timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi antara lain: *pertama*, terjadi pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan ini akan menimbulkan hambatan atau *distorsi* seketika terhadap komunikasi kebijakan. Hal ini karena para pelaksana menggunakan keleluasaan yang tidak dapat mereka hindari dalam melaksanakan perintah-perintah. *Kedua*, struktur birokrasi yang berlapis mengakibatkan arus informasi tidak berjalan efektif. Arus komunikasi yang tidak langsung serta tidak adanya saluran komunikasi yang ditentukan dapat mendistorsi perintah-perintah. *Ketiga*, adanya persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui

persyaratan-persyaratan suatu kebijakan. Selanjutnya dikatakan bahwa kadang-kadang para pelaksana mengabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga makna komunikasi yang sebenarnya.

Kejelasan. Yang dimaksud kejelasan menurut Edwards III adalah kejelasan komunikasi dalam kebijakan. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah, bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Namun demikian, pada tataran tertentu ketidakjelasan ini justru menjadi peluang bagi pelaksana karena kadang-kadang pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Hal ini akibat dari instruksi-instruksi yang harus dilakukan sangat spesifik sehingga pelaksana tidak memiliki keleluasaan dalam melaksanakan kebijakan.

Konsistensi. Selain diperlukan adanya kejelasan perintah, faktor lain yang harus dipenuhi adalah perintah tersebut tidak bertentangan. Pertentangan perintah akan menyulitkan pelaksana dalam menjalankan tugasnya dengan baik. Perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan sehingga tujuan-tujuan kebijakan sulit tercapai.

2. Sumber daya

Implementasi kebijakan yang efektif juga memerlukan ketersediaan sumber daya yang memadai. Meskipun isi kebijakan sudah

dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi jika *implementor* kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya yang dimaksud meliputi: staf, informasi, wewenang, dan fasilitas. Staf yang diperlukan harus memadai baik dalam jumlah maupun kualifikasi untuk melaksanakan tugas. Sumber esensial yang kedua adalah informasi. Bentuk informasi yang dimaksud adalah: *pertama*, informasi tentang cara pelaksanaan kebijakan. *Kedua*, informasi yang terkait dengan kesesuaian antara persyaratan dengan target-target kebijakan (individu maupun organisasi). Para pelaksana harus tahu apakah orang-orang yang terlibat dalam implementasi kebijakan telah sesuai dengan ketentuan atau aturan-aturan pemerintah. Fasilitas yang dimaksud mencakup ketersediaan sarana-sarana fisik yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan.

a. Staf. Sumber yang paling utama dalam melaksanakan kebijakan adalah ketersediaan staf/personil. Jumlah staf yang memadai akan sangat mendukung pelaksanaan implementasi. Namun dikatakan oleh Edwards III, bahwa jumlah yang banyak saja belum cukup untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan yang baik, melainkan staf yang didukung dengan kompetensi dan kecakapan yang baik. Oleh sebab itu Edwards III menguraikan faktor staf ke dalam dua hal, yaitu jumlah staf dan kompetensi staf. Permasalahan umum yang timbul terkait dengan keterbatasan jumlah staf dalam program pemerintah adalah munculnya program baru namun tidak diikuti dengan penambahan staf baru. Salah satu

konsekuensi adanya keterbatasan staf adalah ketidakefektifan pelaksanaan kebijakan secara langsung. Masalah yang lebih besar lagi adalah keterbatasan tenaga dalam memonitor program atau dalam mengarahkan para pelaksana kebijakan. Selain jumlah, kecakapan dan keahlian staf juga penting dalam implementasi. Dikatakan oleh Edwards III bahwa semakin ke bawah jenjang birokrasi, maka jumlah staf yang memiliki keahlian semakin sedikit. Sehingga semakin teknis suatu kebijakan dan membutuhkan tenaga ahli yang banyak, maka permasalahan kekurangan tenaga ahli dalam implementasi semakin besar.

b. Informasi. Sumber penting yang kedua adalah informasi. Informasi yang dimaksud adalah informasi yang terkait dengan bagaimana cara melaksanakan program kebijakan sebagaimana diarahkan. Jika program kebijakan itu berupa hal-hal yang baru dan berteknologi tinggi, maka akan menyulitkan untuk mencari orang yang bisa melaksanakan kebijakan. Bahkan seringkali para pelaksana belajar sambil menjalankan implementasi. Untuk mengetahui apakah target-target program memenuhi persyaratan sebagaimana dituntut dalam kebijakan juga diperlukan informasi. Para pelaksana memerlukan data base tentang organisasi ataupun individu-individu. Untuk memperoleh data yang sesuai tentu bukan persoalan mudah, apalagi jika tenaga pelaksana sangat terbatas. Dalam kondisi semacam ini Edwards III mengatakan bahwa pada akhirnya pengisian kesesuaian data akan diserahkan sepenuhnya kepada pihak-pihak yang menjadi target

kebijakan. Kondisi ini pada akhirnya akan menghasilkan data yang tidak akurat.

c. Kewenangan. Kewenangan menurut Edwards III bisa dipresentasikan dengan berbagai macam bentuk, misalnya: menuntut/mengajukan kasus ke pengadilan, mengeluarkan perintah-perintah tugas, mencabut dana bantuan, menyalurkan bantuan, bantuan teknis kepada unit dibawahnya, dan lain-lain. Edwards III berpendapat aparat pemerintah sebenarnya cukup memiliki kewenangan dalam implementasi kebijakan, namun seringkali kewenangan tersebut tidak dapat digunakan secara efektif karena berbagai pertimbangan politis, kemanusiaan, dan lain-lain. Kondisi semacam ini biasanya muncul terkait dengan kewenangan menjatuhkan sanksi. Edwards III menyatakan bahwa, *“When sanction are exercised or the threat of sanction is credible, they may be effective in improving implementation.”* Kewenangan yang tidak berjalan efektif akan menggiring aparat pada pola melayani/berkompromi (*to adopt a service*) daripada berorientasi pada penegakkan aturan.

d. Fasilitas. Menurut Edwards III, sumber daya penting berikutnya adalah ketersediaan sarana atau fasilitas fisik berupa peralatan, gedung, insentif, dan bahkan tempat yang nyaman. Tanpa adanya fasilitas-fasilitas tersebut, maka implementasi juga tidak akan berjalan dengan baik. Namun penyediaan fasilitas ini tidaklah mudah karena memerlukan dana yang cukup besar. Selain juga kadang-kadang penyediaan fasilitas berupa sarana gedung justru mendapat tentangan dari masyarakat sendiri.

3. Disposisi/kecenderungan

Faktor ketiga yang memiliki konsekuensi besar bagi implementasi adalah disposisi/kecenderungan. Disposisi/kecenderungan yang digambarkan Edwards III lebih mengarah pada sikap/respon pelaksana kebijakan dalam mengimplementasikan kebijakan. Jika pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan, maka mereka cenderung akan melaksanakan kebijakan seperti yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Demikian pula sebaliknya, jika para pelaksana memiliki cara pandang atau sikap-sikap yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka implementasi akan semakin kompleks. Pada umumnya, kebijakan dibuat dan dilaksanakan oleh instansi lain (pembuat kebijakan bukan pelaksana kebijakan). Bagi pelaksana, ketidakterlibatan mereka dalam pembuatan kebijakan akan menimbulkan rasa netral terhadap kebijakan. Hal ini berpeluang semakin terbukanya interpretasi para pelaksana terhadap sebuah kebijakan.

Dampak dari kecenderungan tersebut adalah adanya kebijakan yang berjalan dengan efektif karena didukung oleh para pelaksana. Namun disisi lain ada kebijakan yang tidak berjalan dengan baik karena para pelaksana memiliki pandangan-pandangan yang bertentangan dengan kebijakan. Dalam kasus yang kedua ini para pelaksana akan menggunakan keleluasaan (*diskresi*) yang dapat menghambat implementasi. Dengan kata lain, kecenderungan terhadap kebijakan bisa positif atau negatif. Adanya kesamaan pandangan (*homogenitas*) di kalangan pelaksana sangat berpengaruh terhadap implementasi yang efektif. Hal ini biasanya terjadi di

organisasi pemerintah, di mana pegawai-pegawai memiliki loyalitas dan kepatuhan yang tinggi terhadap perintah atasan. Faktor kedua yang mendukung efektifitas implementasi adalah munculnya sikap *parokialisme* dalam organisasi pemerintah yang pada umumnya cenderung ingin mempertahankan kekuasaan dalam jangka lama.

Pada saat-saat tertentu, *homogenitas* dalam organisasi pemerintahan bisa berubah menjadi penyebab tidak efektifnya implementasi. Hal ini antara lain disebabkan karena adanya pembelokan tujuan-tujuan implementasi akibat dari adanya kepentingan-kepentingan golongan. Kepentingan golongan ini akan ditarik oleh pimpinan menjadi kepentingan organisasi. Ketika kepentingan organisasi tidak sejalan lagi dengan tujuan kebijakan, maka implementasi menjadi tidak efektif. Kondisi inilah yang disebut oleh Edwards III sebagai penghambat implementasi sebuah kebijakan. Untuk mengatasi masalah-masalah kecenderungan tersebut, salah satu teknik yang disarankan Edwards III adalah menaikkan insentif para pelaksana. Penambahan insentif dimaksudkan agar kepentingan-kepentingan pribadi pelaksana dapat terpenuhi sehingga mereka kembali memiliki motivasi untuk melaksanakan kebijakan secara efektif.

4. Struktur birokrasi

Edwards III mengatakan bahwa struktur birokrasi yang mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan dalam implementasi kebijakan. Terdapat dua aspek utama dalam birokrasi yang

mempengaruhi implementasi kebijakan, yaitu *Standard Operating Procedure* (SOP) dan *fragmentasi*. SOP dapat diartikan sebagai rutinitas atau prosedur baku yang ditaati oleh sebuah organisasi dalam menjalankan tugas-tugasnya yang telah disusun. Sementara itu *fragmentasi* adalah ketidaksamaan pandangan atau sikap diantara para pelaksana kebijakan pada level yang berbeda-beda.

Adanya SOP pada suatu organisasi di satu sisi memiliki sejumlah keuntungan, tetapi di sisi yang lain menghadirkan sejumlah hambatan. SOP dapat menjadikan para pelaksana kebijakan menghemat waktu dalam menjalankan rutinitas sehari-hari, terutama dalam menangani masalah-masalah sehari-hari dan menjamin adanya keseragaman pelaksanaan kebijakan oleh organisasi yang berbeda-beda. Selain itu, SOP dapat menghemat sumber daya. Dengan kata lain, adanya SOP sumber daya manusia yang terbatas dapat mengimplementasikan kebijakan.

SOP membantu sumber daya yang terbatas melaksanakan tugas-tugas rutinnya dengan mengikuti ketentuan-ketentuan baku dalam SOP, tidak perlu menyelesaikan setiap masalah secara kasuistis. Namun demikian, SOP kadang-kadang menghambat implementasi kebijakan. *Pertama*, SOP dapat menghambat dibuatnya perubahan dalam kebijakan. Padahal perubahan kebijakan tersebut diperlukan dan dipandang lebih sesuai dengan situasi yang berkembang saat ini. *Kedua*, SOP dapat menjadikan pelaksanaan kebijakan membutuhkan waktu yang lama karena pelaksana harus mengikuti prosedur birokrasi baku yang kadang-kadang rumit dan panjang. Selain itu, SOP dapat

menghalangi pelaksanaan kebijakan-kebijakan baru yang memerlukan cara dan personal baru. Meskipun demikian, organisasi-organisasi yang memiliki prosedur perencanaan yang fleksibel dan memiliki kewenangan yang cukup dalam melaksanakan program akan lebih mudah menyesuaikan dirinya terhadap tanggungjawabnya yang baru.

Fragmentasi menghambat implementasi kebijakan dalam berbagai bentuk. *Pertama, fragmentasi* menjadikan koordinasi sulit berjalan. Karena perbedaan pandangan, prioritas-prioritas dari masing-masing organisasi pelaksana kebijakan berbeda-beda yang mengakibatkan koordinasi sulit dilakukan. Tindakan yang dilakukan oleh pelaksana (organisasi) satu dengan lainnya tidak dikoordinasikan. Lebih jauh bahkan kebijakan tidak dapat berjalan. *Kedua, fragmentasi* dapat menyia-nyiakan atau menghamburkan sumber daya yang terbatas. Sebuah implementasi kebijakan yang mestinya mungkin dapat dilaksanakan oleh satu organisasi tertentu, karena kekhawatiran tidak dapat berjalan, implementasi diserahkan kepada berbagai pihak yang sebenarnya mereka dapat mengerjakan hal-hal yang lain. Hal ini berarti penghamburan sumber daya yang terbatas.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Rancangan Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif. Menurut Sanusi, penelitian deskriptif adalah:

“Penelitian yang disusun dalam rangka memberikan gambaran secara sistematis tentang informasi ilmiah yang berasal dari subyek atau obyek penelitian. Penelitian deskriptif berfokus pada penjelasan sistematis tentang fakta yang diperoleh saat penelitian dilakukan. Tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.” (Sanusi, 2010:13)

Menurut Sugiyono:

“Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah di mana peneliti adalah sebagai instrumen kunci. Metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data yang mendalam, suatu data yang mengandung makna. Makna adalah data yang sebenarnya, data yang pasti yang merupakan suatu nilai di balik data yang tampak. Hasil penelitian kualitatif dapat digunakan di tempat lain, manakala tempat tersebut memiliki karakteristik yang tidak jauh berbeda.” (Sugiyono, 2016:1)

Sukmadinata menyatakan:

“Penelitian kualitatif ditujukan untuk memahami fenomena-fenomena sosial dari sudut atau perspektif partisipan. Partisipan adalah orang-orang yang diajak berwawancara, diminta memberikan data, pendapat, pemikiran dan persepsinya” (Sukmadinata, 2010:94)

B. Subyek Penelitian

Sugiyono menyatakan bahwa:

“Penelitian kualitatif tidak menggunakan populasi, karena penelitian kualitatif berangkat dari kasus tertentu yang ada pada situasi sosial tertentu dan hasil kajiannya tidak akan diberlakukan ke populasi, tetapi ditransferkan ke tempat lain pada situasi sosial yang memiliki kesamaan dengan situasi sosial pada kasus yang dipelajari.” (Sugiyono, 2016:92)

Pada penelitian kualitatif, peneliti memasuki situasi sosial tertentu, melakukan observasi dan wawancara kepada orang-orang yang dipandang tahu tentang situasi sosial tersebut. Penentuan sumber data pada orang yang diwawancarai dilakukan secara *purposive* yaitu dipilih dengan pertimbangan dan tujuan tertentu.

Lebih lanjut Sugiyono menyatakan bahwa:

“Teknik sampling pada dasarnya dikelompokkan menjadi dua yaitu *probability sampling* dan *nonprobability sampling*. *Probability sampling* adalah teknik pengambilan sampel yang memberikan peluang yang sama bagi setiap unsur (anggota) populasi untuk dipilih menjadi anggota sampel. *Nonprobability sampling* adalah teknik pengambilan sampel yang tidak memberi peluang/kesempatan yang sama bagi setiap unsur atau anggota populasi untuk dipilih menjadi sampel.” (Sugiyono, 2016:52)

Teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik *nonprobability sampling* dengan *purposive sampling*. *Purposive sampling* adalah teknik pengambilan sampel sumber data dengan pertimbangan tertentu. Pertimbangan tertentu ini, misalnya orang tersebut yang dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan, atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan peneliti menjelajahi obyek/situasi sosial yang diteliti.

Subyek penelitian ini meliputi:

1. Kepala dan bendahara pada TK Negeri di Kabupaten Sleman.
2. Tim manajemen Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini Kabupaten Sleman.

C. Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data.

Sugiyono menyatakan:

“Secara umum terdapat empat macam teknik pengumpulan data yaitu, observasi, wawancara, dokumentasi, dan *triangulasi/gabungan*.”
(Sugiyono, 2016:63)

Teknik pengumpulan data yang akan dilakukan dalam penelitian ini dengan menggunakan wawancara mendalam dengan beberapa informan. Wawancara adalah merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu.

Sanusi menyatakan bahwa:

“Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang menggunakan pertanyaan secara lisan kepada subyek penelitian. Pada saat mengajukan pertanyaan, peneliti dapat berbicara berhadapan langsung dengan informan atau bila itu tidak mungkin dilakukan, juga bisa melalui alat komunikasi, misalnya pesawat telepon. Wawancara dapat dilakukan dengan (1) tanpa daftar pertanyaan (wawancara bebas); (2) menggunakan kerangka yang dipakai pedoman tentang apa

yang akan ditanyakan; dan (3) menggunakan daftar pertanyaan.” (Sanusi, 2016:105)

Menurut Susan Stainback sebagaimana dikutip dalam Sugiyono, dengan wawancara maka peneliti akan mengetahui hal-hal yang lebih mendalam tentang partisipan dalam menginterpretasikan situasi dan fenomena yang terjadi. Menurut Nazir:

“Jika keterangan yang diberikan masih bersifat umum, maka perlu digali keterangan tentang hal tersebut secara lebih mendalam. Bahkan dalam banyak hal, jika banyak sekali jawaban “tidak tahu”, peneliti perlu menggali tentang jawaban “tidak tahu” tersebut, pada akhirnya diperoleh jawaban yang jelas.” (Nazir, 2014:175)

Dalam melakukan wawancara mendalam, peneliti dipandu oleh pedoman wawancara yang berisi butir-butir utama yang perlu ditanyakan kepada informan. Peneliti mengembangkan pertanyaan-pertanyaan mengikuti perkembangan selama wawancara berlangsung. Dengan wawancara maka peneliti akan mengetahui hal-hal yang lebih mendalam tentang partisipan dalam menginterpretasikan situasi dan fenomena yang terjadi.

D. Metode analisis data

Menurut Sugiyono, analisis data adalah:

“Proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan ke dalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun ke dalam pola, memilih mana yang penting dan yang akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh diri sendiri maupun orang lain.” (Sugiyono, 2016:131)

Data yang terkumpul melalui wawancara mendalam selanjutnya diolah dan dianalisis. Berikut adalah langkah-langkah pengolahan dan analisis data tersebut.

1. Transkrip data

Pada tahap ini, data mentah diubah ke dalam bentuk tulisan. Transkrip yang ditulis sebagaimana adanya dalam perolehan data.

2. Kategorisasi data

Pada tahap ini peneliti membaca seluruh data yang ditranskrip dengan teliti. Data implementasi dikategorisasikan berdasarkan kategori tahapan implementasi program Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini yang antara lain meliputi tahap persiapan (tim manajemen Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini dan sosialisasi), tahap pelaksanaan (penyaluran, penggunaan, transparansi, dan akuntabilitas).

3. Analisis implementasi

Dengan menggunakan data yang telah dikategorisasikan, implementasi program Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini dianalisis sebagaimana adanya.

4. Analisis kesesuaian

Implementasi program di lapangan selanjutnya dikaji tingkat kesesuaiannya dengan ketentuan-ketentuan pada juknis Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini 2018. Analisis

ini dimaksudkan untuk mengetahui apakah lembaga mengimplementasikan program Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini sesuai dengan ketentuan atau kurang sesuai dengan ketentuan.

5. Analisis faktor-faktor yang menghambat implementasi

Berdasarkan analisis kesesuaian, ditemukan sejumlah praktik lapangan yang sesuai dan kurang sesuai dengan ketentuan. Baik praktik yang sesuai dan kurang sesuai tersebut dianalisis untuk mengetahui apa yang menyebabkan praktik tersebut sesuai atau kurang sesuai dengan menggunakan teori Edwards III.

6. Kesimpulan

Dengan memperhatikan analisis implementasi, hasil analisis kesesuaian, dan analisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi, kesimpulan penelitian dirumuskan.

Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah juknis penggunaan DAK Non Fisik BOP PAUD tahun 2018. Juknis penggunaan DAK Non Fisik BOP PAUD tahun 2018 merupakan acuan/pedoman bagi pemerintah daerah, satuan PAUD dan satuan pendidikan nonformal dalam penggunaan dan pertanggungjawaban keuangan DAK Non Fisik BOP PAUD tahun 2018.