



UNIVERSITAS INDONESIA

TESIS

**IMPLEMENTASI PROGRAM BOS 2009 DI SEKOLAH NEGERI
PADA KOMISARIAT SMPN 1 BOJONGGEDE,
KABUPATEN BOGOR**

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Mencapai Gelar Magister Sains (M.Si) dalam Ilmu Administrasi**

Oleh :

Nama : Ninik Purwaning Setyorini
NPM. : 0806441516
Fakultas : Ilmu Sosial dan Politik
Program Studi : Ilmu Administrasi
Kekhususan : Administrasi dan Kebijakan Pendidikan

JAKARTA
2010

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Ninik Purwaning Setyorini
NPM : 0806441516
Program Studi : Ilmu Administrasi
Judul Tesis : Implementasi Program BOS di SMP Negeri pada Komisariat
SMPN 1 Bojonggede, Kabupaten Bogor

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

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang:
Dr.Roy V.Salomo,M.Soc.,Sc (.....)

Pembimbing:
Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.Publ (.....)

Penguji Ahli:
Prof. Dr. Azhar Kasim, MPA (.....)

Sekretaris Sidang:
Drs. Heri Fathurahman, M.Si (.....)

Ditetapkan di :
Tanggal :

Halaman Persetujuan Pembimbing

Nama: Ninik Purwaning Setyorini

NPM: 0806441516

**Judul: Implementasi Program BOS Di Sekolah Negeri Pada
Komisariat SMPN 1 Bojonggede, Kabupaten Bogor**

Pembimbing:

Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ.

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya ucapkan kepada Allah Swt. yang telah memberikan petunjuk, kesehatan, dan ketabahan sehingga tesis ini dapat terselesaikan.

Penulisan tesis terselesaikan atas dukungan dan bantuan dari berbagai pihak dalam berbagai bentuk. Sehubungan dengan hal tersebut saya bermaksud mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Direktur Jenderal Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah, Kementerian Pendidikan Nasional yang telah memberikan beasiswa kepada saya untuk menempuh pendidikan S2 di UI.
2. Rektor Universitas Indonesia beserta seluruh civitas akademika, Dekan FISIP-UI, Kepala Departemen Ilmu Administrasi, Ketua Program Pascasarjana Ilmu Administrasi.
3. Prof. Eko Prasajo, Mag.rer.Publ. selaku pembimbing atas saran dan bimbingannya.
4. Dinas Pendidikan Kabupaten Bogor, SMP Negeri 1 Bojonggede, SMPN 1 Tajur Halang, dan SMPN 2 Bojonggede Kabupaten Bogor yang telah bersedia memberikan data melalui wawancara mendalam untuk penyelesaian tesis ini.
5. Direktur Pembinaan SMP, Kasubdit Pembelajaran, dan seluruh pejabat, staf dan konsultan pada Subdit Pembelajaran, serta Tim BOS Direktorat Pembinaan SMP.

Selanjutnya penulisan tesis ini terselesaikan atas dukungan dan dorongan dari keluarga saya. Terima kasih untuk suami dan anak-anakku tercinta, atas kesempatan yang diberikan untuk sekolah lagi, sehingga menyita waktu keluarga lebih banyak lagi.

Akhirnya saya menyadari bahwa tesis ini memiliki kekurangan di sana-sini. Walaupun demikian tesis ini diharapkan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap penyempurnaan implementasi kebijakan pembiayaan pendidikan di Indonesia, terutama melalui program BOS.

Jakarta, Juni 2010

Ninik Purwaning Setyorini



**IMPLEMENTASI PROGRAM BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH PADA
SMP NEGERI PADA CLUSTER SMP NEGERI 1 BOJONGGEDE
KABUPATEN BOGOR TAHUN 2009**

ABSTRAK

Sejak 2005 pemerintah melaksanakan program BOS bagi pendidikan dasar. Pada tahun 2009, dengan kenaikan dana BOS yang signifikan dari tahun sebelumnya, pemerintah mengimplementasikan pendidikan gratis pada jenjang SD dan SMP. Salah satu masalah yang belum diketahui dengan baik dalam kaitannya dengan implementasi program tersebut adalah seberapa baik program tersebut telah dilaksanakan dan apa saja yang mempengaruhi implementasinya di SMP. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi program BOS pada tahap persiapan dan pelaksanaan di SMP-SMP Negeri dalam Komisariat SMP N 1 Bojonggede, Kabupaten Bogor, Jawa Barat pada tahun 2009 dan mengidentifikasi hal-hal yang menjadikan implementasi program sebagaimana ditemukan di lapangan.

Penelitian ini deskriptif kualitatif. Data dikumpulkan dari Tim Manajemen BOS SMPN 1 Bojonggede, SMPN 1 Tajur Halang, dan SMPN 2 Bojonggede Kabupaten Bogor melalui wawancara mendalam yang direkam dengan dipandu oleh pedoman wawancara. Untuk triangulasi, data juga dikumpulkan dari manajer BOS di Kabupaten Bogor, Komisariat SMP Negeri 1 Bojong Gede, dan Komite Sekolah. Rekaman data ditranskrip secara penuh. Data selanjutnya dikategorisasikan menurut kategorisasi tahapan implementasi. Dengan data yang telah dikategorisasikan tersebut implementasi program BOS digambarkan dan kemudian dikaji kesesuaiannya dengan ketentuan. Akhirnya hal-hal yang mempengaruhi implementasi dikaji.

Penelitian ini mengadopsi model evaluasi diskrepansi dikembangkan oleh Provus (1969). Menurut model ini, evaluasi dilakukan untuk mengetahui apakah pelaksanaan/kinerja program sesuai dengan standar-standar pelaksanaan program yang telah ditetapkan. Dalam hal pelaksanaan BOS, standar-standar yang dimaksud adalah ketentuan-ketentuan dalam Panduan Pelaksanaan BOS 2009. Selanjutnya variabel komunikasi, sumberdaya, disposisi, dan struktur birokrasi (Edward, 1980) digunakan untuk menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi BOS di sekolah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi program BOS pada tingkat sekolah pada tahap persiapan maupun tahap pelaksanaan secara umum berjalan dengan baik. Namun demikian, implementasi tersebut diwarnai oleh beberapa praktik yang kurang sesuai dengan ketentuan dalam Panduan Pelaksanaan BOS 2009. Ketidaksesuaian tersebut terutama meliputi: (1) tidak adanya anggota dari unsur

orangtua siswa selain Komite Sekolah dalam struktur tim manajemen, (2) tidak diterbitkannya SK tim manajemen BOS sekolah oleh kepala sekolah, (3) adanya tambahan struktur pengelola BOS, yaitu komisariat BOS, (4) adanya sosialisasi BOS tambahan oleh Komisariat dan LSM yang diakibatkan oleh belum memadainya sosialisasi yang diselenggarakan oleh Manajer BOS Kabupaten Bogor, (5) berlakunya ketentuan penarikan dana dan pelaporan penggunaan dana setiap bulan. Pada umumnya sekolah menggunakan sebagian dana BOS untuk membiayai kegiatan di luar 13 komponen pembiayaan yang ditetapkan dalam panduan BOS 2009. Selain itu, walaupun akuntabel secara administratif, pengelolaan BOS di sekolah belum transparan. Analisis menunjukkan bahwa ketidaksesuaian implementasi disebabkan oleh adanya komunikasi (transmisi dan kejelasan informasi) yang kurang memadai, keterbatasan sumberdaya (staf dan dana), dan sikap yang kurang positif dari pelaksana/pengelola.



**THE IMPLEMENTATION OF SCHOOL OPERATION SUBSIDY
PROGRAM AT STATE JUNIOR HIGH SCHOOLS AT THE CLUSTER OF
STATE JUNIOR HIGH SCHOOL 1 BOJONGGEDE, BOGOR DISTRICT IN
2009**

ABSTRACT

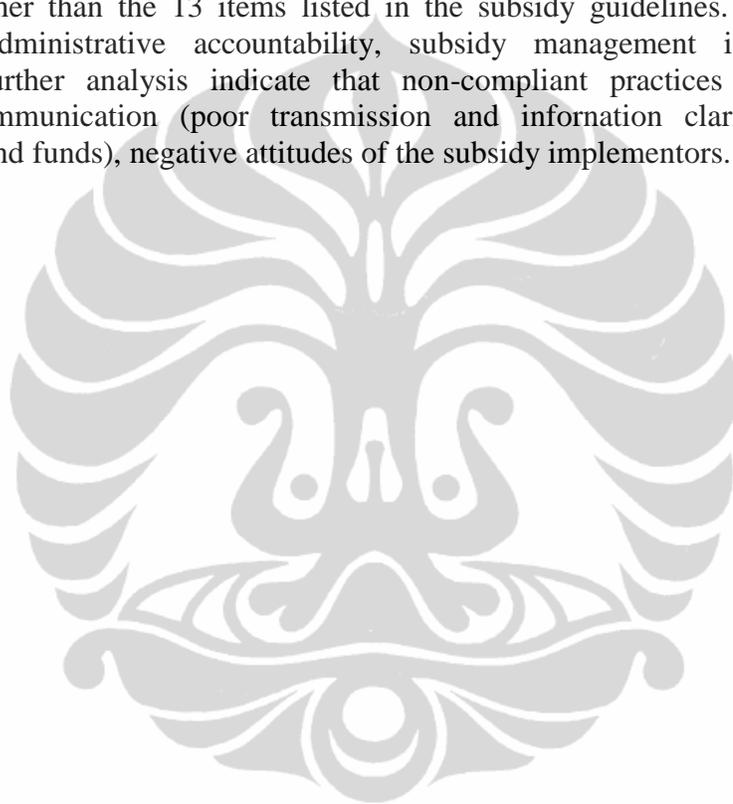
Since 2005 the government has implemented School Operation Subsidy program for the basic education. In 2009, with a significant increase in the amount of the subsidy, the government launched free education policy in the primary and junior high schools. Two of the issues to understand are how well the program has been implemented and the factors that influence the implementation in the junior high school. This research aims to describe the implementation of School Operation Subsidy program at the preparation and implementation stages at state junior high schools at the cluster of State Junior High School 1 Bojonggede Bogor, West Java in 2009 and identify factors that influence the implementation.

This research is descriptive qualitative. Data were collected from School Operation Subsidy Teams at SMPN 1 Bojonggede, SMPN 1 Tajur Halang, dan SMPN 2 Bojonggede through indepth interviews. For triangulation purposes, indepth interviews were also conducted with the School Operation Subsidy Manager of Bogor District, Commissariat of SMPN 1 Bojonggede cluster, and School Committee. Interviews were audio recorded and an interview scheme was used in the interview. Recorded data were transcribed and categorized according to the implementation stages. The categorized data were then used to describe the implementation of School Subsidy Program. Analyses were then attempted to determine the compliance of the implementation. Finally the factors that influence the implementation were analyzed.

This research adopts *Provus Discrepancy Evaluation Model* (1969). According to this model, a program evaluation is conducted to determine whether a discrepancy exists between some aspect of the program implementation and standards governing that aspect of the program. In terms of School Operation Subsidy program, the standards are regulations in the Guidelines of School Operation Subsidy 2009. The four variables influencing policy implementation proposed by Edwards (1980), communication, resources, disposition, and bureaucratic structure, are used to analyze factors that influence program implementation at school.

Research findings indicate that the School Operation Subsidy program is generally well implemented despite some practices which do not comply with the regulation, i.e. Implementation Guidelines of School Operation Subsidy 2009. The non-

compliant practices include: (1) the School Operation Subsidy Team that does not have a student parent as a member in it, (2) the school principal does not issue the letter of appointment for the School Operation Subsidy Team, and (3) the creation of an additional structure for the subsidy implementation by the district manager, i.e. commissariat, (4) the arrangement of additional socializations by the commissariat and non-governmental organizations, and (5) the financial report and fund disbursement that are arranged monthly. Generally schools allocate some of the subsidy for components other than the 13 items listed in the subsidy guidelines. In addition, despite the administrative accountability, subsidy management is not very transparent. Further analysis indicate that non-compliant practices are due to inadequate communication (poor transmission and information clarity), limited sources (staff and funds), negative attitudes of the subsidy implementors.



DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Abstrak	ii
Pernyataan Keaslian	vi
Lembar Persetujuan Pembimbing	vii
Lembar Pengesahan	viii
Kata Pengantar	ix
Halaman Pernyataan Persetujuan Publikasi	xi
Daftar Isi	xii
Daftar Tabel	xv
Daftar bagan	xv
Daftar Riwayat Hidup	xvi
Bab I. Pendahuluan	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Pokok Permasalahan	12
1.3 Pertanyaan Penelitian	14
1.4 Tujuan Penelitian	15
1.5 Manfaat Penelitian	15
1.6 Sistematika Penulisan	15
Bab. II Tinjauan Literatur	15
2.1 Kebijakan Publik	16
2.2 Teori Implementasi	19
2.3 Teori Evaluasi Program	28
2.4 Hasil-hasil Penelitian sebelumnya	30

2.4.1	Kajian Cepat PKPS-BBM Bidang Pendidikan (BOS) 2005 oleh Lembaga Penelitian SMERU	31
2.4.2	Studi Efektifitas Program BOS Tahun 2007 oleh Puslitjaknov, Balibang Depdiknas	33
2.4.3	Efektifitas Program BOS untuk meningkatkan Mutu Pendidikan dasar 9 Tahun, Sukardi Weda, 2006	34
Bab III. Metode Penelitian		52
3.1	Pendekatan Penelitian	52
3.2	Metode	53
3.3	Teknik Pengumpulan Data dan Sumber Data	54
3.4	Analisis Data	55
3.5	Lokasi Penelitian	57
Bab IV. Hasil Penelitian dan Pembahasan		44
4.1	Dasar Pelaksanaan Program BOS Tahun 2009.....	44
4.2	Ketentuan Pelaksanaan Program BOS Tahun 2009	45
4.2.1	Tahap Persiapan	46
4.2.2	Tahap Pelaksanaan	47
4.3	Gambaran Pelaksanaan Program BOS	54
4.3.1	GambaranTahap Persiapan	55
4.3.1.1	Tim Manajemen BOS Sekolah	55
4.3.1.2	Koordinasi Tim Manajemen	61
4.3.1.3	Sosialisasi	66
4.3.2	GambaranTahap Pelaksanaan.....	75
4.3.2.1	Pengajuan dan Penyaluran dana BOS	75
4.3.2.2	Penggunaan Dana BOS	81
4.3.2.3	Komponen yang didanai	82
4.3.2.4	BOS Buku	89
4.3.2.5	Transparansi dan Akuntabilitas	105

4.4	Analisis Tingkat Kesesuaian Pelaksanaan dengan Standar	101
4.4.1	Tingkat Kesesuaian pada Tahap Persiapan	101
4.4.1.1	Tim Manajemen BOS Sekolah	101
4.4.1.2	Sosialisasi	104
4.4.2.	Tingkat Kesesuaian pada Tahap Pelaksanaan	105
4.4.2.1	Pengajuan dan Penyaluran Dana BOS	105
4.4.2.2	Penggunaan Dana BOS	
4.4.2.3	Transparansi dan Akuntabilitas	109
4.5	Analisis Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi	110
4.5.1	Analisis Faktor-faktor Implementasi terkait dengan Tim BOS Sekolah.....	110
4.5.2	Analisis Faktor-faktor Implementasi Terkait dengan Sosialisasi	113
4.5.3	Analisis Faktor-faktor Implementasi Terkait dengan Pengajuan dan Penyaluran Dana BOS	114
4.5.4	Analisis Faktor-faktor Implementasi Terkait dengan Penggunaan Dana BOS	115
4.5.5	Analisis Faktor-faktor Implementasi Terkait dengan Transparansi dan Akuntabilitas	118
Bab V.	Kesimpulan dan Saran	121
5.1	Kesimpulan	121
5.2	Saran	123
	Daftar Pustaka	125

Daftar Tabel

- Tabel 1.1 : Biaya Satuan BOS per Siswa/sederajat Tahun 2005-2009
- Tabel 2.1 : Variabel Implementasi Kebijakan
- Tabel 3.1 : Komponen, aspek, dan sub-aspek implementasi BOS
- Tabel 4.1 : Bendahara BOS
- Tabel 4.2 : Data Jumlah Siswa
- Tabel 4.3 : Data Penggunaan BOS untuk Honorarium 2009
- Tabel 4.4 : Daftar Buku dari Dana BOS

Daftar Bagan

- Bagan 2.1 : Proses Kebijakan
- Bagan 3.1 : Alur Analisis
- Bagan 4.1 : Pola Koordinasi Manajemen BOS di Kabupaten Bogor
- Bagan 4.2 : Alur Pengusulan dan Pencairan Dana BOS

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Sumber daya manusia yang berkualitas merupakan modal dasar bagi pembangunan suatu negara. 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”. Pendidikan telah dipandang dan diyakini sebagai cara untuk menciptakan sumber daya manusia yang berkualitas.

Pentingnya pendidikan dapat dilihat dari berbagai aspek, antara lain sosial dan ekonomi. Dari sudut pandang sosiologi, pendidikan adalah alat untuk mentransfer nilai-nilai luhur dan budaya dari suatu masyarakat kepada generasi muda, sekaligus dalam rangka melestarikan nilai-nilai dan budaya tersebut (Karsidi, 2007). Sedangkan dari sudut pandang ekonomi, pendidikan memberi sumbangan terhadap pembangunan sosial ekonomi melalui peningkatan pengetahuan, keterampilan, kecakapan, sikap, dan produktifitas (Fatah, 2006). Selain itu pendidikan dapat memperkuat kemampuan masyarakat dalam memanfaatkan teknologi demi kemajuan di bidang sosial dan ekonomi.

Pentingnya pendidikan disadari oleh dunia. Melalui Konferensi Tingkat Tinggi Millennium PBB di Johannesburg pada tahun 2000 ditetapkan bahwa tersedianya pendidikan dasar bagi semua sebagai salah satu dari delapan Millennium Development Goals (MDGs) (<http://www.undp.org/mdg/basics.shtml>). MDGs tersebut ditandatangani oleh 147 kepala Negara dan diadopsi oleh 189 negara.

Pendidikan yang baik dipandang esensial bagi perkembangan social dan ekonomi yang dapat mengakhiri kemiskinan. Untuk mencapai tujuan tersebut pada tahun 2015, negara-negara di dunia, terutama negara-negara yang sedang berkembang termasuk Indonesia, mengambil berbagai langkah untuk menyediakan akses pada pendidikan yang berkualitas yang menjangkau mereka yang tinggal di daerah-daerah yang sulit dijangkau dan kaum perempuan (http://www.unmillenniumproject.org/reports/tf_education.htm).

Mengingat manfaatnya yang sangat luas dan berdampak pada peningkatan mutu di segala bidang, maka pendidikan telah menjadi salah satu perhatian utama bagi pemerintah dan masyarakat sejak Indonesia merdeka. Berbagai macam upaya telah dilakukan untuk memastikan bahwa layanan pendidikan semakin berkualitas dari waktu ke waktu dan pendidikan dapat dinikmati oleh semua penduduk, terutama mereka yang masih pada usia sekolah pendidikan dasar.

Pasal 34 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya program wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya. Kebijakan ini telah ditindaklanjuti dengan kebijakan penjelas dalam bentuk Peraturan Pemerintah Tentang program Wajib Belajar dan juga Peraturan Pemerintah tentang Pendanaan Pendidikan. Dalam rangka percepatan pencapaian program wajib belajar maka pemerintah telah menjabarkan kebijakan publik tersebut dalam berbagai program, salah satu di antaranya adalah program pemerataan dan perluasan akses layanan pendidikan dasar. Program ini dimaksudkan untuk mempermudah akses layanan pendidikan dasar bagi seluruh warga negara khususnya bagi warga negara yang mengalami hambatan karena faktor geografis maupun karena faktor ekonomi.

Untuk mendapatkan pendidikan yang bermutu diperlukan keberanian berinvestasi dalam pendanaan pendidikan. Mengingat sektor pendidikan telah diperlakukan sebagai sektor publik maka peran pemerintah dituntut maksimal dalam membiayai pendidikan di Indonesia. Namun selama ini anggaran pemerintah untuk pendidikan relatif masih rendah, bahkan tergolong terendah di antara negara-negara di dunia baik persentasinya terhadap APBN yang berkisar antara 6% sampai 8% maupun terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) yang berkisar antara 1,2% sampai 1,4% (Balitbang Depdiknas, 2006). Di pihak lain, kemampuan masyarakat untuk mendanai pendidikan anak-anaknya masih rendah akibat rendahnya rata-rata tingkat perekonomian masyarakat akibat krisis ekonomi yang melanda sejak tahun 1998. Untuk mencapai tingkat mutu pendidikan yang cukup baik setidaknya diperlukan anggaran pendidikan minimal 19% dari APBN (Fatah, 2006).

Kesadaran akan pentingnya pengalokasian dana yang cukup untuk menyelenggarakan layanan pendidikan yang merata dan bermutu tersebut telah ditindaklanjuti oleh pemerintah dengan penetapan anggaran pendidikan sebesar 20% dalam UUD. Meskipun realisasinya tidak semudah yang diperkirakan, secara bertahap pemerintah berupaya meningkatkan jumlah anggaran pendidikan dari tahun ke tahun.

Salah satu program pemerintah dalam rangka pemeratakan dan meningkatkan mutu pendidikan melalui pengalokasian dana yang memadai adalah program BOS yang dimulai pada bulan Juli tahun 2005. Jumlah dana BOS yang diberikan kepada sekolah meningkat dari tahun ke tahun sejak pertama kali diluncurkan. Kenaikan paling tajam terjadi pada anggaran 2009. Pada tahun anggaran tersebut Bantuan Operasional Sekolah (BOS) mencapai jumlah Rp. 11 triliun yang diberikan kepada SD dan SMP negeri dan swasta di seluruh Indonesia.

Program BOS berawal dari harga BBM yang melonjak yang memaksa pemerintah mengurangi subsidi BBM. Pada Maret dan Oktober 2005, pemerintah Indonesia mengurangi subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan merealokasi sebagian besar dananya ke empat program besar yang ditujukan untuk mengurangi beban masyarakat khususnya masyarakat miskin akibat kenaikan harga BBM yang berimbas pada peningkatan biaya kebutuhan hidup. Keempat program tersebut adalah bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur pedesaan, dan bantuan langsung tunai. Salah satu program di bidang pendidikan yang mendapat alokasi anggaran cukup besar adalah program Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Program ini diimplementasikan dalam bentuk pemberian dana ke sekolah pada jenjang SD dan SMP dan yang sederajat dengan ketentuan dan persyaratan yang ditetapkan. Penerima BOS meliputi SD/MI/SDLB/salafiyah setingkat SD dan SMP/MTs/SMPLB/salafiyah setingkat SMP negeri maupun swasta. Program ini mulai dilaksanakan pada Juli 2005 bersamaan dengan awal tahun pelajaran 2005/2006.

Program BOS bukanlah satu-satunya program pendidikan yang dirancang untuk mengatasi dampak perekonomian akibat kenaikan harga BBM. Pada tahun sebelumnya pemerintah telah menggulirkan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM) bidang pendidikan dalam bentuk Bantuan Khusus Murid (BKM). Alokasi jumlah siswa miskin ditetapkan oleh pemerintah pusat berdasarkan indeks kemiskinan. Aloksi tersebut kemudian didistribusikan ke provinsi, provinsi membagi alokasi ke kabupaten/kota, dan selanjutnya kabupaten/kota membagi kuota BKM per sekolah. Dana BKM diberikan langsung kepada siswa yang terpilih melalui kantor pos yang ditunjuk.

Program BOS berbeda dengan BKM. Sementara dana BOS tidak diberikan langsung kepada siswa melainkan kepada sekolah dan dikelola oleh sekolah, BKM diberikan kepada siswa. Jumlah dana BOS yang diberikan ke sekolah

dihitung berdasarkan jumlah murid di masing-masing sekolah. Pola BOS ini mengakibatkan jumlah siswa yang dicakup dalam program PKPS-BBM meningkat hampir lima kali lipat (Lembaga Penelitian SMERU, 2006)

Besar dana bantuan BOS per siswa SMP dan sederajat mengalami peningkatan hari dari tahun ke tahun. Jika pada tahun 2006 jumlah dana yang diberikan sebesar Rp 324.500.000/siswa/tahun, pada tahun 2007 bantuan yang diberikan sebesar Rp 354.000/siswa/tahun. Bantuan yang diberikan pada tahun 2008 besarnya sama dengan yang diberikan pada tahun 2007, yaitu sebesar Rp 354.000/siswa/tahun. Namun demikian, besar bantuan yang diberikan pada tahun 2009 meningkat sangat tajam hingga per siswa memperoleh alokasi Rp.575.000,- (untuk kota) dan Rp.570.000,- (untuk kabupaten) per tahun (Depdiknas, 2009).

Perkembangan program BOS dari tahun 2005 sampai dengan 2009 dapat dilihat dari jumlah dana yang dialokasikan dan juga aturan dan ketentuan dalam penggunaan dan pemanfaatan dana. Pada dasarnya semua tingkat satuan pendidikan jenjang SD dan SMP serta sekolah keagamaan yang menyelenggarakan program wajib belajar pendidikan dasar berhak memperoleh BOS. Sekolah yang menerima BOS diharuskan mengikuti semua aturan yang ditetapkan mengenai cara pengelolaan, penggunaan, pertanggungjawaban maupun monitoring dan evaluasi. Tabel 1.1 menyajikan perkembangan besar BOS yang dialokasikan per siswa SMP/sederajat per tahun dari tahun 2005 sampai 2009.

Tabel 1.1: Besar BOS untuk per Siswa SMP/sederajat Tahun 2005 sampai 2009

No.	Tahun	Unit Bantuan per siswa/tahun
1.	2005	Rp.324.000,-
2.	2006	Rp.324.000,-

3.	2007	Rp.354.000,-
4.	2008	Rp.354.000,-
5.	2009	Rp.575.000,-(Kota)
		Rp.570.000,-(Kab.)

Sumber: Depdiknas, 2009

Berpijak pada Peraturan Pemerintah tentang Wajib Belajar dan Pembiayaan Pendidikan maka pada tahun 2009 pemerintah meluncurkan kebijakan sekolah gratis untuk pendidikan dasar dengan menggunakan program BOS sebagai salah satu instrumennya. Sebagaimana disebutkan di depan, program BOS telah dilaksanakan sejak tahun 2005 dengan tujuan meringankan beban masyarakat dalam pembiayaan pendidikan. Pada awalnya, program dana BOS tidak ditujukan untuk membebaskan seluruh biaya operasional per siswa tetapi hanya mengurangi sebagian biaya operasional. Untuk memenuhi kebutuhan biaya operasional yang tidak tercakup oleh dana BOS, sekolah dapat memungut dari siswa/orang tua siswa.

Pada tahun 2009 pemerintah melakukan pembaharuan kebijakan dana BOS dengan melakukan perubahan tujuan, pendekatan, dan orientasi BOS agar program BOS bukan hanya berperan mempertahankan APK tetapi juga berkontribusi dalam peningkatan mutu pendidikan dasar. Selain itu, peningkatan biaya satuan BOS yang cukup signifikan dijadikan langkah strategis pemerintah dalam menyelenggarakan program pendidikan gratis untuk pendidikan dasar yang bermutu. Kenaikan dana BOS yang signifikan sejak Januari 2009 mengharuskan SD dan SMP negeri membebaskan siswa dari biaya operasional sekolah. Kebijakan BOS tahun 2009 juga telah menunjukkan pentargetan yang jelas, yaitu memberikan bantuan untuk ketersediaan layanan pendidikan minimum pada tingkat pendidikan dasar.

Tujuan utama kebijakan sekolah gratis adalah meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan. Secara khusus program ini bertujuan untuk menggratiskan seluruh siswa miskin pada tingkat pendidikan dasar dari beban biaya operasional sekolah, baik negeri maupun swasta; menggratiskan seluruh siswa SD dan SMP negeri dari biaya operasional sekolah kecuali untuk RSBI dan SBI. Kebijakan sekolah gratis ini dilandasi oleh beberapa pertimbangan antara lain kenaikan unit cost dana BOS yang diberikan kepada sekolah, adanya perbaikan tingkat kesejahteraan guru melalui program sertifikasi, serta adanya kewajiban pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) untuk memenuhi kekurangan biaya operasional apabila dana BOS belum mencukupi sebagaimana tertuang dalam buku panduan dana BOS 2009.

Peraturan Pemerintah nomor 48 Tahun 2008 tentang Pembiayaan Pendidikan mengatur jenis-jenis pembiayaan pendidikan serta peran dan tanggung jawab masing-masing pemangku kepentingan. Dalam peraturan tersebut disebutkan tiga jenis biaya pendidikan yaitu biaya investasi, biaya operasional, biaya bantuan pendidikan, dan beasiswa. Tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah meliputi pendanaan biaya investasi dan biaya operasional satuan pendidikan bagi sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah/pemerintah daerah sampai terpenuhinya Standar Nasional Pendidikan. Sedangkan masyarakat/orangtua bertanggung jawab terhadap biaya pribadi siswa dan sebagian biaya investasi dan sebagian biaya operasional untuk pengembangan sekolah bertaraf internasional atau sekolah berbasis keunggulan lokal.

Program BOS dengan kebijakan sekolah gratis ini kemudian direspon oleh pemerintah daerah dengan menerbitkan aturan larangan kepada sekolah untuk memungut biaya pendidikan kepada orang tua murid. Bahkan di beberapa

kabupaten/kota aturan tersebut diberlakukan secara ketat dengan sanksi pencopotan jabatan kepala sekolah bila terjadi pelanggaran.

Dalam pelaksanaannya di lapangan, program BOS tidak selalu berjalan dengan mulus sebagaimana yang diharapkan. Beberapa persoalan muncul, misalnya terkait dengan jumlah dana BOS yang diterima oleh sekolah yang didasarkan pada *unit cost* tiap siswa dikalikan dengan jumlah murid. Bagi sekolah yang memiliki jumlah murid besar, biaya operasional bisa tercukupi karena sekolah tersebut menerima dana dalam jumlah yang cukup besar. Namun, bagi sekolah yang jumlah muridnya kecil, dana yang diterimanya akan kecil dan tidak cukup mengingat ada sejumlah pos yang jumlahnya sama dan harus dikeluarkan tanpa membedakan apakah sekolah memiliki jumlah siswa besar atau kecil. Penghitungan biaya satuan hanya membedakan antara kabupaten dan kota yang bedanya pada tahun 2009 hanya Rp.5.000,- per siswa per tahun (Depdiknas, 2009).

Pelaksanaan program BOS dengan kebijakan pendidikan gratis di satu sisi disambut baik oleh masyarakat, terutama masyarakat miskin dan kurang mampu yang bersemangat memberikan pendidikan kepada anak-anaknya. Tetapi, di sisi lain banyak sekolah yang mengaku program BOS telah membatasi gerak langkah sekolah dalam mengembangkan program pendidikan yang bermutu karena tidak adanya partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pendidikan sementara dana BOS dirasa kurang memadai karena pada dasarnya dana BOS hanya untuk menggratiskan biaya operasional saja.

Masalah lain muncul dengan adanya ketentuan pembagian kewenangan dalam pembiayaan pendidikan antara pusat dan daerah juga menjadi masalah yang kritis dalam pelaksanaannya. Hal tersebut disebabkan ketentuan pembagian

kewenangan tidak menyebutkan jumlah nominal yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah sehingga realisasi pembiayaan pendidikan tergantung sepenuhnya pada komitmen pemerintah daerah. Komitmen pemerintah daerah dalam hal ini juga ditentukan oleh kemampuan fiskal daerah yang berbeda-beda serta *good will* masing-masing. Kemampuan fiskal yang tinggi tanpa dibarengi dengan niat baik (*good will* dan *political will*) belum tentu akan melahirkan keputusan pengalokasian sejumlah anggaran untuk pendidikan di daerahnya. Hal tersebut menjadi semakin rumit dengan masalah struktur organisasi pada era otonomi. *Executing agency* program dana BOS di tingkat pusat adalah Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama. Kedua institusi ini tidak memiliki kewenangan dalam menginstruksikan daerah untuk melakukan pendanaan bidang pendidikan. Aturan pelarangan pungutan di sekolah oleh pemerintah daerah tidak diikuti dengan pengalokasian dana pendamping BOS dari APBD yang memadai, bahkan banyak yang tidak mengalokasikan dana pendamping sama sekali.

Sebagai akibatnya, pelaksanaan program dana BOS banyak diwarnai dengan penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh sekolah. Data pengaduan masyarakat yang masuk pada unit pengelola pusat program BOS periode April-Juli 2009 sejumlah 85 kasus (pengaduan via telpon). Pengaduan tersebut berasal dari guru 22%, dan selebihnya berasal dari masyarakat/orang tua murid 78%. Jenis-jenis pengaduan antara lain terdiri dari 62,5% kasus pungutan; 23,75% kasus transparansi pengelolaan dana BOS oleh kepala sekolah; 13,75% kasus penyimpangan lain oleh sekolah.

Dari data pengaduan tersebut terlihat bahwa ada masalah dalam implementasi program dana BOS. Dalam konteks ini pemungutan biaya pendidikan kepada siswa adalah suatu pelanggaran. Kasus-kasus pungutan tersebut setidaknya

mengindikasikan bahwa dana BOS yang diterima sekolah tidak mencukupi untuk biaya operasional sebagaimana yang diharapkan. Tidak cukupnya dana BOS untuk operasional sekolah sebenarnya telah disadari sejak awal oleh pemerintah terutama apabila BOS diorientasikan untuk meningkatkan mutu pelayanan pendidikan. Oleh sebab itu dalam panduan dana BOS disebutkan bahwa apabila dana BOS dari Depdiknas belum mencukupi maka pemerintah daerah wajib memenuhi kekurangan dana operasional dari APBD.

Peran pemerintah daerah juga turut menentukan keberhasilan program pembiayaan pendidikan melalui dana BOS. Kewajiban pemerintah daerah adalah menyediakan dana pendamping BOS dari pusat dengan dana APBD sehingga kebutuhan sekolah dapat dipenuhi sesuai dengan standar nasional. Dalam praktiknya ketentuan ini belum sepenuhnya dijalankan sebagaimana mestinya. Banyak daerah yang belum mau atau belum mampu mengalokasikan anggaran untuk menutupi kekurangan dana BOS. Itu berarti sekolah dibiarkan beroperasi dengan dana di bawah standar. Praktik penyelenggaraan pendidikan semacam ini dalam jangka panjang akan mempengaruhi mutu layanan pendidikan.

Lingkup peran pemerintah daerah bukan hanya terbatas pada keikutsertaan dalam pembiayaan namun juga peran dan tanggung jawabnya terhadap pelaksanaan program dari tahap awal sampai dengan implementasi termasuk pengawasan. Masalah yang tidak kalah pentingnya adalah sejauhmana hak-hak para pemangku kepentingan khususnya para siswa terpenuhi sesuai dengan ketentuan yang berlaku terlebih lagi bagi siswa miskin di sekolah swasta mengingat sekolah swasta tidak termasuk dalam sasaran implementor sekolah gratis namun sekolah swasta adalah penerima dana BOS yang wajib menggratiskan siswa miskin.

Kabupaten Bogor adalah penerima dana BOS tersebar pada tahun 2009 untuk wilayah provinsi Jawa Barat, dengan jumlah dana sebesar Rp 295,768,426,000.

Dalam melaksanakan program BOS, kabupaten Bogor juga masih menemui banyak hambatan, terutama dalam hal koordinasi data dan pelaporan dari sekolah ke kabupaten yang akan berdampak pada keterlambatan laporan dari kabupaten ke provinsi. Hal ini disebabkan luasnya wilayah yang harus dijangkau sementara tenaga pengelola pada Tim BOS kabupaten sangat terbatas. Keterbatasan waktu juga menjadi kendala karena rata-rata pengelola baru mengerjakan tugas-tugas administrasi BOS setelah jam kerja dinas (di atas pukul 16.00). Permasalahan lain yang dihadapi dalam pengelolaan BOS di kabupaten Bogor adalah tidak tersedianya dana *safeguarding* dari APBD untuk manajemen, sehingga dalam melakukan koordinasi dan monitoring kurang maksimal. Pelaksanaan BOS pada tingkat sekolah di kabupaten Bogor juga diwarnai dengan adanya penyimpangan-penyimpangan ataupun ketidakpatuhan terhadap aturan pelaksanaan, misalnya manipulasi data siswa, kelebihan dana BOS yang tidak sesuai dengan jumlah murid tidak disetor ke kas Negara, serta kesalahan-kesalahan dalam pengadministrasian dana BOS.

Beberapa permasalahan di atas menjadi dasar pemilihan lokasi penelitian. Untuk keperluan data penelitian akan dilakukan studi kasus pada SMP negeri yang berada di bawah komisariat SMP negeri 1 Bojonggede, kabupaten Bogor yang meliputi SMP negeri 1 Bojonggede, SMP negeri 2 Bojonggede, dan SMP negeri 1 Tajurhalang. SMP negeri 2 Bojonggede dan SMP negeri 1 Tajurhalang adalah tergolong sekolah baru, beroperasi sekitar sekitar 2-3 tahun berjalan. Sebagai sekolah baru maka keduanya masih mengalami kekurangan jumlah tenaga pendidik maupun kependidikan, disamping itu pengalaman manajerial yang dimiliki para pengelola juga masih perlu banyak belajar. Sedangkan SMP negeri 1 Bojonggede relatif lebih mapan secara keorganisasian baik dari jumlah SDM maupun pengalaman manajerial. Hal yang menjadikan sekolah ini penting untuk dijadikan lokasi penelitian adalah karena sekolah ini menjadi komisariat yang membawahi 39 sekolah (SMP negeri dan swasta) di wilayah kecamatan

Bojonggede. Penelitian ini perlu mengungkap sejauhmana peran dan fungsi komisariat dalam membantu kelancaran tugas-tugas pengelolaan BOS di kabupaten Bogor.

1.2. Pokok Permasalahan

Program dana BOS merupakan upaya pemerintah untuk mewujudkan tanggung jawabnya dalam mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi. Program ini merupakan wujud keseriusan pemerintah dalam memenuhi rasa keadilan bagi seluruh warga negara dalam mendapatkan haknya di bidang pendidikan. Langkah ini layak didukung oleh semua pihak dan pemangku kepentingan agar program dengan anggaran cukup besar tersebut dapat terlaksana dengan baik. Program BOS dapat berjalan dengan baik dengan syarat ketentuan sebagaimana diatur dalam peraturan perundangan (Peraturan Pemerintah No. 48 Tahun 2008) dipenuhi.

Agar program BOS berjalan dengan baik berbagai instrumen pendukung telah diterbitkan. Instrumen-instrumen tersebut antara lain berupa panduan pelaksanaan BOS, pembentukan unit-unit pelaksana BOS di pusat dan daerah, dan yang paling penting – walaupun penetapannya setelah program BOS berjalan beberapa tahun – adalah adanya payung hukum yang dijadikan pedoman utama yaitu Peraturan Pemerintah tentang Pembiayaan Pendidikan.

Walaupun sejumlah instrumen telah diterbitkan, belum tentu instrumen-instrumen tersebut memadai bagi terlaksananya program BOS dengan baik. Dapat terjadi bahwa panduan pelaksanaan BOS kurang memadai atau isi dari panduan tersebut kurang sesuai dengan kebutuhan lapangan. Selain itu, unit-unit pelaksana yang dibentuk belum memadai untuk terlaksananya program dengan lancar. Demikian pula payung

hukum yang telah diterbitkan mungkin perlu penyempurnaan lebih lanjut untuk implementasi program dengan tanpa hambatan.

Pada tataran implementasi di lapangan, ada beberapa hal yang belum kita ketahui dengan pasti bagaimana program BOS 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). Berikut adalah beberapa masalah yang perlu diketahui pelaksanaannya dengan baik terkait hal tersebut.

Beberapa hal yang terkait dengan tahap persiapan, perlu diketahui antara lain apakah tim pelaksana BOS pada tingkat sekolah dibentuk dan berjalan dengan baik (apakah tim yang dibentuk memadai dan sekolah memiliki sumber daya manusia (*resources*) yang cukup bagi terlaksananya program BOS dengan baik). Selain itu perlu diketahui bagaimana sosialisasi telah dilaksanakan dan apakah sosialisasi yang dilaksanakan tersebut telah mampu menjadikan pengelola dan pihak-pihak lain yang berkepentingan memperoleh pemahaman yang memadai mengenai pengelolaan program BOS.

Sehubungan dengan tahap pelaksanaan, sejumlah masalah belum diketahui dengan baik. Di antara beberapa masalah yang belum diketahui secara memadai meliputi mekanisme pengajuan dana BOS, verifikasi jumlah dana yang diterima oleh sekolah, pengembalian dana bila yang diterima lebih dari yang semestinya, pembebasan siswa miskin dari segala iuran, waktu penerimaan dana, keutuhan dana yang diterima, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dana, pengalokasian dana sesuai dengan ketentuan, mekanisme pembelanjaan dana, tingkat kecukupan dana untuk pembiayaan pendidikan, kesesuaian aturan pengelolaan dan alokasi dana dengan

dengan kebutuhan lapangan, bagaimana pengadaan dilaksanakan, dan apa yang dilakukan sekolah ketika dana tidak mencukupi untuk biaya operasional sekolah.

Menyangkut monitoring dan evaluasi, hingga saat ini belum banyak yang diketahui kapan dan bagaimana monitoring dan evaluasi dilakukan dan mencakup aspek apa saja monitoring dan evaluasi tersebut dilakukan. Selain itu, apakah tindak lanjut temuan penyimpangan dilakukan. Bila ya, apakah sanksi diberikan dan/atau pemroses berdasarkan hukum dilakukan.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Dari uraian di atas dapat diketahui bahwa ada sejumlah masalah terkait dengan implementasi program BOS yang belum diketahui. Masalah-masalah tersebut utamanya menyangkut pelaksanaan pada tahap persiapan, tahap pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, pengawasan, dan pelaporan. Selain itu, baru sedikit yang diketahui gambaran pelaksanaannya sehubungan dengan peran serta PEMDA dalam menyediakan dana pendamping.

Menimbang bahwa masalah-masalah tersebut di atas merupakan hal-hal yang esensial untuk diketahui, maka penelitian ini difokuskan pada implementasi program BOS dengan pertanyaan penelitian “Bagaimana implementasi program BOS pada tingkatan sekolah di kabupaten Bogor?” Dengan diketahuinya implementasi program tersebut diharapkan akan dapat digambarkan juga faktor-faktor yang mendukung dan menghambat dari implementasi program serta praktik-praktik yang baik (*best practices*) dalam implementasi program dimaksud.

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui gambaran implementasi program BOS pada tingkat sekolah di Kabupaten Bogor dan mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi program tersebut dari beberapa aspek.

1.5 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini akan bermanfaat baik secara teoretis maupun praktis. Pada tataran teoretis, penelitian ini akan menguji faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yang telah dikembangkan oleh para ahli. Diharapkan penelitian ini dapat memperkaya teori-teori implementasi kebijakan yang ada.

Pada level praktis penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan kepada pemerintah dalam mengimplementasikan program dana BOS.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan penelitian ini adalah sebagai berikut.

Bab I : Pendahuluan. Berisi uraian tentang latar belakang serta faktual problem, Pokok Permasalahan, Petanyaan Penelitian, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, serta Sistematika Penulisan.

Bab II : Tunjauan Literatur.

Bab III : Metode Penelitian

Bab IV : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab V : Kesimpulan dan Saran

BAB II

TINJAUAN LITERATUR

Penelitian tentang implementasi program BOS ini pada dasarnya ingin melihat program BOS sebagai bentuk kebijakan pemerintah di bidang pendidikan. Adapun ranah kajian yang dilakukan adalah tentang implementasi kebijakan, serta analisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program BOS. Untuk dapat melakukan pembahasan tentang implementasi kebijakan serta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi, maka pada bab Tinjauan Literatur terlebih dahulu akan diuraikan pengertian kebijakan publik secara luas, kemudian proses kebijakan publik yang di dalamnya terdapat tahapan implementasi. Selain dipandang sebagai bentuk kebijakan pendidikan, BOS sendiri adalah merupakan sebuah program, yaitu program yang merupakan penjabaran teknis dari suatu kebijakan. Oleh sebab itu dalam penelitian ini juga digunakan teori evaluasi program karena pada dasarnya penelitian juga akan melihat pelaksanaan sebuah program dengan kekurangan dan kelebihanannya agar dapat dijadikan masukan untuk program mendatang.

2.1 Kebijakan Publik

Teori Kebijakan Publik akan disampaikan secara singkat karena sifatnya hanya sebagai pengantar dalam memahami BOS sebagai kebijakan di bidang pendidikan. Beberapa pengertian Kebijakan Publik telah banyak diuraikan oleh para pakar sebagai berikut.

Pengertian Kebijakan Publik adalah:

- Hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya (Eyestone, 1971)
- Apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan (Dye, 1975)

- Suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu nilai-nilai tertentu, dan praktik-praktik tertentu (Laswell & Kaplan,1971)
- Akibat dari aktivitas pemerintah (Easton,1965)
- Serentetan tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah publik (Lester & Steward 2000)
- Tindakan pemerintah untuk mengatasi beberapa persoalan. (Austin Steve A. Peterson,)
- Sejumlah kegiatan pemerintah, baik secara langsung maupun melalui pihak lain karena kegiatan tersebut berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat. (Peters, 1993)
- Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan Negara yang bersangkutan (Nugroho, 2008)

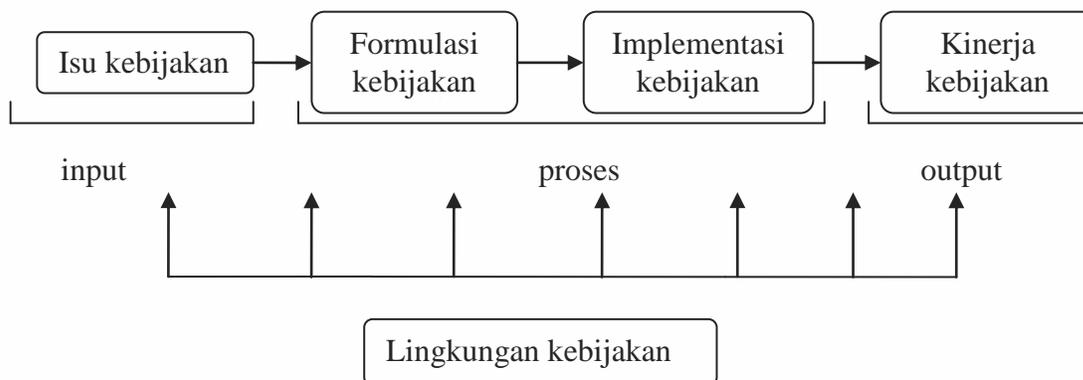
Dari beberapa definisi di atas dapat dimengerti bahwa kebijakan publik adalah merupakan keputusan /tindakan yang dibuat oleh Negara/pemerintah sebagai strategi untuk mengatasi berbagai masalah sehingga tujuan Negara untuk mensejahterakan kehidupan bangsa/masyarakat dapat tercapai.

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 asset bangsa untuk menghadapi persaingan nasional maupun global, khususnya dalam membentuk masyarakat madani yang diperlukan dalam kehidupan demokrasi (Olsen, dkk, 2001). Sebagai sebuah kebijakan, kebijakan pendidikan merupakan peraturan yang terkodifikasi dalam bentuk undang-undangan yang masih luas dan global. Agar kebijakan tersebut dapat direalisasikan maka perlu dijabarkan menjadi produk aturan-aturan yang lebih spesifik dan dioperasionalkan dalam bentuk program (Grindle,

1980). Penjelasan ini penting sebagai pengantar dalam memahami BOS sebagai bentuk operasional (program) dari sebuah kebijakan di bidang pendidikan, sebagaimana akan diuraikan pada bab IV, sub bab Dasar Pelaksanaan program BOS. Lowi (1964) dan Frohock (1979) mengelompokkan kebijakan berdasarkan tujuannya, yaitu Regulasi, Distribusi, Redistribusi, Kapitalisasi, dan Etik. Berdasarkan pengelompokan ini maka BOS dapat dikategorikan sebagai kebijakan kapitalisasi, yaitu kebijakan yang bertujuan meningkatkan produktivitas institusi sosial. Dalam hal ini pemerintah memberikan subsidi biaya operasional dengan tujuan meningkatkan mutu layanan pendidikan pada satuan pendidikan SD dan SMP.

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 di sinilah 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).

Bagan 2.1: Proses Kebijakan



Sumber: Nugroho, 2008- Public Policy

2.2 Teori Implementasi

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 and Van Horn (1975)	<ol style="list-style-type: none">1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi2. Karakteristik agen pelaksana/implementor3. Kondisi sosial, ekonomi, politik4. Kecenderungan(disposisi) dari pelaksana/implementor
2	Mazmanian and Zabatier (1983)	<ol style="list-style-type: none">1. Variabel independen (teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, 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 dependen (pemahaman lembaga pelaksana, kepatuhan objek)
3	Hogwood and Gun (1978)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kondisi eksternal 2. Sumber daya 3. Hubungan kausal 4. Hubungan interdependensi 5. Pemahaman dan kesepakatan 6. Kejelasan perumusan tugas 7. Komunikasi dan koordinasi 8. Kekuasaan/power
4	Grindle (1980)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Isi (content) kebijakan 2. Konteks kebijakan
5	George Edward III (1980)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komunikasi 2. Sumber daya 3. Disposisi/komitmen implementor 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 digunakan teori Goerge Edwards III. Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edwards mempersyaratkan adanya prakondisi yang harus dipenuhi agar implementasi kebijakan berjalan dengan baik. Selain itu Edwards juga berpendapat adanya beberapa hambatan utama yang menyebabkan gagalnya implementasi. Terkait dengan kedua permasalahan tersebut Edwards mengidentifikasi faktor-faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik, yaitu komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, dan

struktur birokrasi. Berikut disajikan penjelasan masing-masing variabel tersebut dengan singkat.

Komunikasi

Menurut Edwards (1980) persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa pelaksana kebijakan harus mengetahui apa yang harus dilakukan. Personil-personil pelaksana kebijakan harus ditentukan lebih dulu agar keputusan-keputusan kebijakan dapat diteruskan kepada orang yang tepat. Aktivitas penting dalam penyampaian keputusan kebijakan 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, yaitu transmisi, kejelasan, dan konsistensi.

Transmisi. Ketika kebijakan telah diputuskan dan petunjuk-petunjuk pelaksanaan telah dibuat, menurut Edwards 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. Disamping 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 keeluasaan yang tidak dapat mereka elakkan 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 mangabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga makna komunikasi yang sebenarnya.

Kejelasan. Yang dimaksud dengan kejelasan menurut Edwards 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-intruksi 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 konsisiten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan sehingga tujuan-tujuan kebijakan sulit tercapai.

Sumber-sumber

Selain komunikasi yang jelas dan konsisten, implementasi kebijakan yang efektif juga memerlukan ketersediaan sumber-sumber yang memadai. Terkait dengan sumber-sumber, Edwards mengatakan hal berikut: *“Resources are critical to effective policy implementation. Without them, policies that exist on paper are not the same as*

the policies that are carried out in practice.” Sumber-sumber yang dimaksud Edwards 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.

Staf. Sumber yang paling utama dalam melaksanakan kebijakan adalah ketersediaan personil/staf. Jumlah staf yang memadai akan sangat mendukung pelaksanaan implementasi. Namun dikatakan oleh Edwards 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 menguraikan faktor staf kedalam dua hal yaitu jumlah staf dan kompetensi/kemampuan staf. Permasalahan umum yang muncul terkait dengan keterbatasan jumlah staf dalam program pemerintah adalah munculnya program atau tugas 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. Kebanyakan pegawai pada instansi pemerintah kurang memiliki keahlian yang baik baik substantif maupun manajerial yang diperlukan dalam implementasi secara efektif. Dikatakan oleh Edwards 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.

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. Dari pengalaman tersebutlah mereka sesungguhnya belajar cara melaksanakan kebijakan. Kedua, 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 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. *“Often they rely upon those who are being monitored for information on their own compliance with the law---a situation unlikely to produce accurate data!”*

Kewenangan (authority). Kewenangan menurut Edwards bisa direpresentasikan dengan berbagai macam bentuk misalnya, menuntut/mengajukan kasus ke pengadilan, mengeluarkan perintah-perintah tugas, mencabut dana bantuan, menyalurkan bantuan, bantuan teknis kepada unit di bawahnya, dll. Edwards berpendapat bahwa aparat pemerintah sebenarnya cukup memiliki kewenangan dalam implementasi kebijakan namun seringkali kewenangan tersebut tidak dapat digunakan secara efektif karena berbagai pertimbangan politis, kemanusiaan, dll. Kondisi semacam ini biasanya muncul terkait dengan kewenangan menjatuhkan sanksi. Edwards mengatakan 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 penegakan aturan.

Fasilitas. Menurut Edwards, sumber-sumber penting berikutnya setelah tersedianya staf, informasi yang memadai, dan adanya kewenangan untuk melaksanakan tugas 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.

Kecenderungan/disposisi

Faktor ketiga yang memiliki konsekuensi besar bagi implementasi adalah kecenderungan. Kecenderungan atau disposisi yang digambarkan Edwards 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 (*independent*) terhadap kebijakan. Hal ini berpeluang semakin terbukanya interpretasi para pelaksana terhadap sebuah kebijakan, Edwards menyebutkan sebagai "*...opportunities to use their discretion,....*"

Dampak dari kecenderungan-kecenderungan tersebut adalah adanya kebijakan yang berjalan dengan efektif karena didukung oleh para pelaksana, namun di sisi lain ada kebijakan yang tidak berjalan dengan baik karena para pelaksana memiliki pandangan-pandangan yang bertentangan dengan kebijakan. Dalam kasus-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 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. Disposisi yang dapat menghambat implementasi semacam ini biasanya disebabkan oleh pengangkatan birokrat. Pengangkatan pejabat birokrat tidak pernah lepas dari proses politik yang didalamnya terdapat tujuan-tujuan politis. Pengangkat pejabat tidak semata-mata berdasarkan pertimbangan rasional kriteria seorang pemimpin, namun lebih mengarah pada pertimbangan-pertimbangan politik misalnya harus mengakomodasi berbagai kepentingan. Tidak menutup kemungkinan bahwa suatu saat pejabat yang diangkat tersebut akan berbeda pandangan dengan pejabat atasannya, terlebih jika pejabat tersebut lebih mementingkan/berpihak pada

kelompoknya. Kondisi inilah yang disebut Edwards sebagai penghambat implementasi sebuah kebijakan.

Untuk mengatasi masalah-masalah kecenderungan tersebut, salah satu teknik yang disarankan Edwards 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.

Struktur Birokrasi

Edwards (1980) 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 Procedures (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 di antara para pelaksana kebijakan pada level yang berbeda-beda.

Adanya SOP pada suatu organisasi di satu sisi memiliki sejumlah keuntungan tetapi di lain pihak menghadirkan sejumlah hambatan. SOP dapat menjadikan para pelaksana kebijakan menghemat waktu dalam menjalankan rutinitas sehari-hari terutama dalam menangani masalah-masalah biasa sehari-hari dan menjamin adanya keseragaman pelaksanaan kebijakan oleh organisasi-organisasi yang berbeda-beda. Selain itu, SOP dapat menghemat sumber daya. Dengan kata lain, dengan adanya SOP sumberdaya manusia yang terbatas dapat mengimplementasikan kebijakan. SOP membantu sumberdaya yang terbatas melaksanakan tugas-tugas rutinnnya dengan mengikuti ketentuan-ketentuan baku dalam SOP, tidak perlu menyelesaikan setiap

masalah/tugas secara kasuistis. Namun demikian, SOP kadang-kadang menghambat implementasi kebijakan. Pertama, SOP dapat menghambat dibuatnya perubahan dalam kebijakan. Pada hal, 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 begitu, organisasi-organisasi yang memiliki prosedur perencanaan yang fleksibel dan memiliki kewenangan yang cukup dalam melaksanakan program akan lebih gampang menyesuaikan dirinya terhadap tanggungjawab-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-nyikan atau menghambur-hamburkan sumberdaya 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 sumberdaya yang terbatas.

2.3 Teori Evaluasi Program

Ada sejumlah model evaluasi program yang telah dikembangkan oleh para ahli untuk mengukur kinerja (evaluasi) program. Beberapa di antara model tersebut adalah *goal-oriented evaluation model*, *goal-free evaluation program*, *formatif-summative*

evaluation model, countenance evaluation model, responsive evaluation model, CIPP evaluation model, dan discrepancy evaluation model. Di antara model-model tersebut ada yang hanya dapat digunakan untuk mengevaluasi jenis program-program tertentu, namun ada model yang bisa digunakan untuk mengevaluasi semua jenis program (Suharsimi Arikunto dan Cepi Safruddin AJ, 2007).

Model-model evaluasi yang dapat digunakan untuk mengevaluasi semua program antara lain model evaluasi CIPP (context, input, process, dan product) dan model evaluasi diskrepani. Evaluasi program dengan menggunakan model evaluasi CIPP pada dasarnya ditujukan untuk menggambarkan, memperoleh, dan menyediakan informasi yang dapat digunakan untuk membuat keputusan-keputusan terkait dengan program yang akan disusun atau telah diimplementasikan (Stufflebeam, 1969). Informasi yang diperoleh terkait dengan konteks, dapat digunakan untuk membuat rencana program yang tepat, informasi terkait dengan input bermanfaat antara lain untuk mengatur sumberdaya, merancang strategi, dan prosedur kerja untuk mencapai tujuan program. Sementara itu, hasil-hasil evaluasi terkait dengan proses sangat membantu terutama dalam mengimplementasikan program dan memperbaiki prosedur pelaksanaan program. Selanjutnya informasi berkenaan dengan produk sangat berguna dalam memutuskan tindak lanjut program.

Model evaluasi diskrepani dikembangkan oleh Provus pada tahun 1969. Menurut model ini, evaluasi dilakukan melalui tiga tahap, yaitu: (a) menetapkan standar-standar (ketentuan-ketentuan) program, (b) mengidentifikasi apakah ada kesenjangan antara pelaksanaan program dengan standar atau ketentuan pelaksanaan program yang telah ditetapkan, dan (c) menggunakan informasi mengenai kesenjangan antara pelaksanaan program dengan standar/ketentuan program untuk memperbaiki pelaksanaan/kinerja atau mengubah standar-standar program.

Evaluasi model diskrepansi ini dilakukan untuk mengetahui apakah pelaksanaan/kinerja program sesuai dengan standar-standar pelaksanaan program yang telah ditetapkan. Tujuannya adalah untuk menentukan apakah program perlu diperbaiki, dipertahankan, atau dihentikan (Gredler, 1996).

Memperhatikan pokok permasalahan pada penelitian ini, maka dapat dilihat bahwa hakikat penelitian ini adalah ingin mengetahui seberapa baik (evaluasi) pelaksanaan BOS di lapangan dengan mengacu pada instrument-instrumen yang ada. Oleh sebab itu maka penelitian ini mengacu pada teori evaluasi program. Penelitian ini pada dasarnya mengadopsi sebagian dari prinsip-prinsip model evaluasi diskrepansi, yang intinya adalah melihat adanya kesenjangan dalam pelaksanaan program. Dalam penelitian ini implementasi di lapangan digambarkan sebagaimana ditemukan di lapangan dan kemudian dianalisis kesesuaiannya dengan ketentuan-ketentuan (standar-standar) untuk mengetahui apakah ada diskrepansi (kesenjangan) antara implementasi dengan standar-standar pelaksanaan program BOS. Standar pelaksanaan yang digunakan adalah Panduan Pelaksanaan BOS tahun 2009.

Tujuan penelitian tentunya tidak hanya berhenti pada mengetahui adanya kesenjangan saja tetapi yang terpenting adalah untuk tujuan perbaikan pelaksanaan program. Oleh sebab itu penelitian juga mengacu pada faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja implementasi sebagaimana dijelaskan dalam teori implementasi sehingga dapat dipahami penyebab-penyebab terjadinya permasalahan yang tidak sesuai dengan standar khususnya dilihat dari sisi pelaku kebijakan. Meskipun BOS sendiri merupakan suatu program namun keberadaan program tersebut merupakan bentuk operasional dari suatu kebijakan. Teori implementasi yang akan digunakan adalah Goerge Edwards III.

2.4 Hasil-hasil Penelitian Sebelumnya tentang BOS

Sejak diluncurkan pada tahun 2005, banyak pihak telah melakukan studi baik dari lembaga pemerintah, swasta, maupun perorangan. Beberapa kajian yang akan dijadikan rujukan antara lain (a) Kajian cepat PKPS-BBM Bidang Pendidikan (BOS) 2005 oleh Lembaga Penelitian SMERU, (b) Studi Efektifitas Program BOS Tahun 2007 oleh Puslitjaknov, Balitbang Depdiknas. (c) Efektifitas Program BOS untuk meningkatkan Mutu Pendidikan dasar 9 Tahun, Sukardi Weda, 2006.

2.4.1 Kajian Cepat PKPS-BBM Bidang Pendidikan (BOS) 2005 oleh Lembaga Penelitian SMERU

Kajian ini dilakukan pada tahun 2006 di 10 kabupaten/kota sampel di lima provinsi. Ringkasan hasil kajian dan rekomendasi antara lain sebagai berikut:

- a. Hasil kajian menggambarkan bahwa program BOS sangat membantu penyelenggaraan kegiatan pembelajaran di sekolah, dan dapat mengurangi sebagian beban biaya pendidikan yang ditanggung orangtua siswa. Atas dasar pertimbangan tersebut maka program BOS perlu dilanjutkan dengan berbagai penyempurnaan konseptual dan teknis agar manfaat program lebih optimal.
- b. Sekolah adalah ujung tombak pelaksanaan program, sehingga perlu peningkatan kapasitas baik di bidang administrasi maupun mekanisme kontrol internal agar pelaksanaan program lebih efektif.
- c. Program BOS yang sedang berjalan cenderung ambivalen dalam menentukan tujuan program, apakah untuk subsidi umum atau subsidi untuk siswa miskin saja. Ketidaktegasan aturan ini membuat kebingungan di sekolah. Oleh karenanya diperlukan keberanian politis untuk memperjelas posisi program BOS dalam pembiayaan pendidikan. Jika program ditujukan untuk subsidi umum dalam rangka memenuhi hak setiap warga Negara maka disarankan agar program BOS ditempatkan sebagai bantuan pemerintah untuk

- menyelenggarakan pelayanan dasar minimum pendidikan. Jika tujuannya adalah bantuan untuk siswa miskin maka sebaiknya melalui mekanisme penargetan yang jelas oleh petugas tersendiri yang independen.
- d. Pengelolaan program melalui mekanisme dekonsentrasi dinilai sudah cukup tepat meskipun dengan keterbatasan dari segi kualitas pendataan dan kemampuan pengelolaan program. Namun dalam jangka menengah perlu dipikirkan dan dipersiapkan pengalihan mekanisme dari dekonsentrasi menjadi Dana Alokasi Khusus (DAK), sehingga program dapat dikelola di daerah.
- e. Hal-hal yang perlu disempurnakan dalam teknis pelaksanaan program adalah:
- Kesamaan persepsi mengenai tujuan dan sasaran program yang akan menjadi landasan pelaksanaan program, mulai dari tahap sosialisasi, pelaksanaan, sampai monitoring dan evaluasi. Tujuan dan sasaran program harus dikemukakan apa adanya tanpa intervensi lain yang muncul karena alasan politis. Dua hal yang perlu mendapat penekanan adalah pertama, program BOS hanya untuk memenuhi pelayanan minimum sehingga dalam rangka peningkatan mutu tidak menutup partisipasi masyarakat. Kedua, sasaran utama program BOS adalah untuk membebaskan biaya pendidikan bagi siswa miskin agar tidak terjadi putus sekolah.
 - Sistem pendataan yang menjadi dasar dalam menentukan alokasi dana bagi sekolah. Perlu ditentukan adanya patokan data siswa yang menjadi dasar penghitungan alokasi, yaitu data murid bulan Agustus, mekanisme pendataan dan penyesuaian dengan data terbaru sehingga perbedaan alokasi dan kebutuhan riil dapat diminimalisir. Sistem pendataan juga harus menjamin keakuratan dan transparansi data.
 - Sistem monitoring dan evaluasi yang menjamin akuntabilitas publik yang luas. Mekanisme pelaporan ke satker kabupaten, provinsi dan

pusat yang sudah ada perlu ditambah dengan sistem pelaporan kepada publik melalui media sederhana yang tersedia di sekolah, seperti menempel ringkasan rencana dan laporan keuangan di lingkungan sekolah. Terkait dengan monev, perlu diatur kembali sistemnya agar monev eksternal dapat dilakukan lebih efektif dan efisien tanpa mengganggu kegiatan belajar mengajar.

2.4.2 Studi Efektifitas Program BOS Tahun 2007 oleh Puslitjaknov, Balibang Depdiknas

Studi ini dilakukan pada tahun 2007 di tujuh provinsi, yang masing-masing diwakili oleh tujuh kabupaten/kota. Hasil studi menggambarkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Program BOS (2005-2006) telah berhasil menurunkan beban biaya pendidikan yang ditanggung orangtua siswa dibandingkan dengan periode sebelum program BOS (2004-2005).
- b. Berdasarkan jenis pungutan, persentase sekolah yang memungut uang pendaftaran dan iuran bulanan menurun secara konsisten dari tahun 2004/2005 ke 2006/2007. Sementara itu persentase sekolah yang menarik uang perpindahan dan study tour meningkat secara konsisten selama periode tersebut. Beban biaya pendidikan yang ditanggung orangtua siswa cenderung mulai meningkat kembali pada satu tahun terakhir, setelah sempat menurun dengan adanya program BOS.
- c. Pemberian BOS telah memberi dampak positif terhadap peningkatan prestasi akademik siswa di sekolah yang menerima dana BOS. Hal ini karena dengan adanya BOS penyelenggaraan operasional sekolah menjadi lebih baik yang berdampak pada perbaikan proses pembelajaran dan meningkatnya prestasi akademik siswa.

- d. Pengadministrasian dana BOS menurut pengakuan sekolah cukup rumit dan sedikit menjadi beban bagi sekolah. Umumnya sekolah tidak memberikan uang lelah kepada tenaga administrasi BOS. Pihak-pihak yang terlibat dalam pengadministrasian hampir mencakup semua dan beragam, seperti di SD/MI pihak yang terlibat ada yang kepala sekolah dengan bendahara sekolah, ada kepala sekolah dengan guru, atau hanya kepala sekolah saja. Untuk SMP/MTs pihak yang terlibat antara lain kepala sekolah dengan tenaga tata usaha, kepala sekolah dengan guru, atau kepala sekolah dengan bendahara sekolah
- e. Terkait dengan hasil kajian tersebut, ada beberapa perbaikan yang disarankan:
- Meningkatnya beban biaya pendidikan yang ditanggung oleh orangtua siswa pada satu tahun terakhir perlu mendapat perhatian. Peningkatana beban biaya dapat disebabkan meningkatnya tuntutan mutu pendidikan dan kebutuhan secara keseluruhan dari tahun ke tahun sehingga nilai manfaat besaran dana BOS berkurang. Melihat gejala ini perlu pemerintah meninjau kembali besarnya bantuan tersebut yang dihubungkan dengan tuntutan mutu dan keadaan ekonomi secara keseluruhan.
 - Penerapan pemberian bantuan dibuat sedemikian rupa agar tidak menihilkan partisipasi masyarakat , meskipun pada kenyataannya telah terlihat perbedaan pengenaan pungutan oleh sekolah antara orangtua siswa yang mampu dan tidak mampu.
 - Terkait dengan pengakuan bahwa pengadministrasian cukup sulit maka perlu adanya sosialisasi yang berkesinambungan tentang cara pembuatan laporan dan pengadministrasian dana BOS yang baik.

2.4.3 Efektifitas Program BOS untuk meningkatkan Mutu Pendidikan dasar 9 Tahun, Sukardi Weda, 2006

Penelitian ini adalah studi kasus di SDN 07 dan SDN 09 Pagi, Paseban, Jakarta. Penelitian ini dilakukan dengan cara membandingkan kondisi sekolah sebelum adanya program BOS dengan kondisi sekolah sesudah adanya program BOS. Adapun hasil-hasil penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Kondisi sebelum ada program BOS, orangtua siswa cukup antusias menyekolahkan anaknya. Siswa tidak mampu mendapat subsidi (subsidi silang) dari siswa mampu.
- b. Profesionalitas dari para pengelola BOS cukup baik, struktur organisasi dan manajemen cukup baik, mekanisme kerjanya sesuai dengan prinsip organisasi dan manajemen.
- c. Manfaat program BOS adalah adanya pembebasan biaya operasional sekolah bagi siswa tidak mampu, keringanan biaya operasional, serta tersedianya akses pendidikan dasar 9 tahun.
- d. Dampak positif yang dirasakan adalah adanya peningkatan prestasi dan motivasi dan kepercayaan siswa, serta terlindunginya siswa dari putus sekolah. Dampak negatifnya adalah adanya ketergantungan sekolah terutama sekolah kaya dan percontohan, dana BOS yang relative kecil dianggap tidak mencukupi untuk kegiatan kesiswaan yang bertujuan meningkatkan mutu pendidikan.
- e. Faktor pendukung secara internal adalah adanya staf pengelola yang berkualitas dan profesional, serta berjalannya mekanisme organisasi sesuai prinsip-prinsip administrasi. Faktor pendukung eksternal adalah adanya kerjasama dan koordinasi yang baik antara sekolah dengan komite. Sedangkan faktor penghambatnya adalah kurangnya pengetahuan orangtua siswa tentang dana BOS, serta tidak adanya dukungan secara manajemen dari tim PKPS BBM.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Pendekatan Penelitian

Sebagaimana disebutkan pada Bab 1, penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran mengenai implementasi program BOS pada tahap persiapan (tim pengelola dan sosialisasi), dan tahap pelaksanaan (pengajuan BOS, penggunaan BOS, transparansi, dan akuntabilitas). Selain itu, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tingkat kesesuaian antara implementasi di lapangan (sekolah) dengan ketentuan dalam panduan BOS 2009. Penelitian ini juga akan mengkaji faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program BOS di sekolah. Data kualitatif dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan responden pada sekolah-sekolah sasaran. Memperhatikan tujuan dan data yang diperlukan, pendekatan penelitian yang diterapkan adalah kualitatif.

Pendekatan kualitatif dipilih dengan tujuan untuk memperoleh pemahaman mendalam atas suatu obyek penelitian. Teori awal yang dibangun hanya sebatas membantu pemahaman dalam menyusun permasalahan agar menjadi lebih terfokus. Penelitian kualitatif tidak bertujuan mengkonfirmasi realitas, seperti dalam uji hipotesis, tetapi justru “menampakkan” atau membangun realitas yang sebelumnya belum terungkap, implisit, tersembunyi, menjadi nyata, eksplisit, nampak (Irawan, 2007). Memperhatikan hasil-hasil penelitian sebelumnya tentang program BOS pada Bab 2: Kajian Teori, sub bab 2.7, maka dapat disimpulkan bahwa hasil penelitian yang menjadi acuan tersebut adalah studi implementasi dilihat dari sisi program yaitu mengukur efektifitas program BOS. Penelitian ini akan melihat implementasi program BOS dari sudut pandang yang lain yaitu dari implementornya (pelaksana kebijakan). Sebagaimana diuraikan dalam bab kajian literatur, penelitian ini akan menggunakan teori Gorge Edward III (1980) dalam mengidentifikasi faktor-faktor

yang mempengaruhi implementasi program BOS di sekolah. Faktor-faktor yang dikemukakan oleh Gorge Edward III (komunikasi, sumber-sumber, disposisi, birokrasi) dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi program, bukan dimaksudkan untuk diuji tingkat signifikansinya terhadap keberhasilan implementasi tetapi untuk memahami bagaimana keempat faktor tersebut berperan dalam proses implementasi. Sangat dimungkinkan dalam proses penelitian akan ditemukan faktor lain yang mempengaruhi implementasi berdasarkan realitas yang terbentuk dalam proses penelitian. Dalam hal ini jika faktor-faktor yang ada dalam kerangka teori yang digunakan tidak sesuai dengan kenyataan/realitas di lapangan maka tidak perlu ditolak melainkan akan direvisi agar sesuai dengan realitas.

3.2. Metode

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif dengan studi kasus. Dengan metode studi kasus diharapkan peneliti mampu mendeskripsikan secara mendalam tentang implementasi program BOS khususnya yang berkaitan dengan kesesuaian implementasi dengan peraturan/ketentuan pelaksanaan sebagaimana telah dituangkan dalam panduan BOS 2009. Ketaatan pelaksana untuk mengikuti ketentuan dalam panduan adalah hal penting karena akan berpengaruh terhadap baik buruknya implementasi program. Adapun batasan implementasi yang akan diteliti meliputi dua tahapan penting dalam pelaksanaan program BOS sesuai dengan panduan yaitu tahapan persiapan dan pelaksanaan. Tahapan-tahapan tersebut meliputi aspek-aspek berikut ini:

1. Tahap persiapan
 - Tim manajemen sekolah
 - Sosialisasi
2. Tahap pelaksanaan
 - Pengajuan dan penyaluran dana BOS

- Penggunaan dana BOS (termasuk BOS Buku)
- Transparansi dan akuntabilitas

Ketentuan-ketentuan dalam buku panduan BOS 2009 digunakan sebagai indikator/kriteria seberapa sesuai/baik implementasi program di lapangan. Tabel berikut menyajikan beberapa hal utama dari masing-masing aspek yang akan dilihat kesesuaian implementasinya di sekolah.

Tabel 3.1: Komponen, aspek, dan sub-aspek implementasi BOS sebagai fokus penelitian

No	Komponen	Aspek	Sub-aspek
1	Tahap Persiapan	Tim Sekolah	1. Susunan dan unsur Tim 2. SK Kepala Sekolah
		Sosialisasi	1. Sosialisasi 2. Materi sosialisasi
2	Tahap Pelaksanaan	Pengajuan Alokasi	1. Pendataan/verifikasi data siswa 2. Penetapan sekolah penerima BOS 3. Penerbitan SPPB
		Penyaluran dan pengambilan dana	1. Mekanisme penyaluran 2. Mekanisme pengambilan dana 3. Kekurangan dan kelebihan dana
		Penggunaan	1. Komponen yang didanai 2. BOS Buku
		Transparansi dan akuntabilitas	1. Pelaporan 2. Pengumuman

Sumber: Panduan BOS 2009 untuk SMP

3.3 Teknik Pengumpulan dan Sumber Data

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dengan beberapa informan. Dalam melakukan wawancara mendalam, peneliti dipandu oleh pedoman wawancara yang berisi butir-butir utama yang perlu ditanyakan kepada informan (panduan wawancara dapat dilihat pada Lampiran). Peneliti mengembangkan pertanyaan-pertanyaan mengikuti perkembangan selama wawancara. Keseluruhan wawancara direkam. Informan dalam penelitian ini manajer BOS Kabupaten Bogor, Tim Manajemen BOS Sekolah yang meliputi penanggungjawab dan anggota tim, unsur guru yang bukan pengelola BOS, dan Komite Sekolah.

Secara keseluruhan ada 13 informan yang diwawancarai dalam penelitian ini yang terdiri dari satu dari Tim Manajemen BOS Kabupaten Bogor, sebelas dari unsur Tim Manajemen BOS Sekolah dari tiga SMP Negeri pada komisariat SMP N 1 Bojong, dan satu anggota Komite Sekolah. Pelibatan informan yang cukup banyak dari berbagai unsur dimaksudkan untuk triangulasi. Perlu dicatat bahwa setelah mewawancarai 13 informan pada penelitian ini, data sudah berulang, tidak ada informasi baru yang diterima lagi. Selain data dikumpulkan melalui wawancara dengan responden-responden tersebut di atas, dokumen-dokumen yang relevan dikumpulkan.

3.4 Analisis Data

Data yang terkumpul melalui wawancara mendalam yang direkam dengan perekam audio 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 (baik yang berasal dari recorder maupun catatan lapangan). 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 BOS yang antara lain meliputi tahap persiapan (tim manajemen BOS dan sosialisasi), tahap pelaksanaan (pengajuan, penyaluran, penggunaan, transparansi, dan akuntabilitas).

3. Deskripsi implementasi

Dengan menggunakan data yang telah dikategorisasikan, implementasi program BOS digambarkan sebagaimana adanya.

4. Analisis kesesuaian

Implementasi program di lapangan selanjutnya dikaji tingkat kesesuaiannya dengan ketentuan-ketentuan pada panduan BOS 2009. Analisis ini dimaksudkan untuk mengetahui apakah sekolah mengimplementasikan program BOS sesuai dengan ketentuan atau kurang sesuai dengan peraturan.

5. Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi

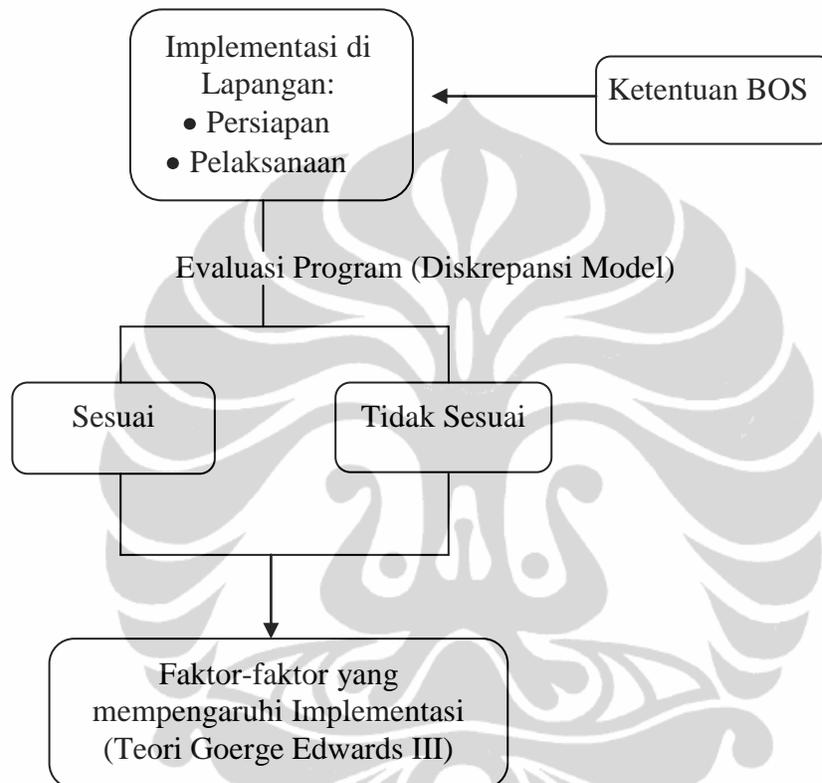
Berdasarkan analisis kesesuaian, ditemukan sejumlah praktik lapangan yang sesuai dan kurang sesuai dengan ketentuan. Baik praktik yang sesuai dan kurang sesuai tersebut dianalisis untuk mengetahui apa yang menyebabkan praktik tersebut sesuai atau kurang sesuai dengan menggunakan teori Edwards (1980).

6. Penyimpulan

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

Secara ringkas alur pengolahan dan analisis data disajikan pada Bagan 3.1.

Bagan 3.1: Alur analisis



3.5 Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di SMP-SMP negeri yang berada di bawah koordinasi komisariat SMP N 1 Bojonggede Kabupaten Bogor. Sekolah-sekolah tersebut adalah SMPN 1 Bojonggede, SMPN 1 Tajurhalang, dan SMPN 2 Bojonggede. Pemilihan SMP negeri sebagai sampel penelitian didasarkan pada pertimbangan bahwa sekolah negeri secara kedinasan memiliki garis kewenangan dan pembinaan langsung di bawah Dinas Pendidikan kabupaten. Secara administratif kepegawaian, aparat sekolah negeri berada dalam kewenangan Dinas Pendidikan kabupaten sehingga

dalam melaksanakan tugas terdapat tingkat kepatuhan yang mengikat. Selain pertimbangan struktur birokrasi, alasan lain yang mendasari adalah secara geografis sekolah-sekolah tersebut tingkat keterjangkauan dengan pusat pemerintahan/kewenangan cukup mudah dan relatif dekat sehingga diharapkan alur komunikasi antar unit-unit pelaksana program dapat berjalan dengan baik dan implementasi program menjadi lebih efektif.

Sedangkan lokasi kabupaten Bogor secara singkat dapat digambarkan bahwa secara umum kabupaten Bogor adalah penerima alokasi dana BOS terbesar untuk wilayah provinsi Jawa Barat yang mencakup jumlah dana sebesar Rp 295,768,426,000,-. Jumlah tersebut untuk membiayai 1431 sekolah yang terdiri dari 1243 SD dan 188 SMP negeri maupun swasta. Secara geografis, wilayah kabupaten Bogor sebelah utara berbatasan dengan kabupaten tangerang dan DKI Jakarta; sebelah timur berbatasan dengan kabupaten Bekasi dan Karawang; sebelah selatan kabupaten Cianjur dan Sukabumi; sedangkan sebelah barat berbatasan dengan kabupaten Lebak (provinsi Banten). Mulai Januari 2009 kabupaten Bogor memberlakukan program Pendidikan Gratis bagi SD dan SMP Negeri. Dari sudut pandang sosial ekonomi, program ini tentu disambut baik oleh masyarakat kabupaten Bogor karena yang sebagian besar masyarakatnya berada pada tingkat menengah ke bawah. Rendahnya tingkat ekonomi masyarakat mengakibatkan daya dukung masyarakat terhadap pendidikan juga rendah, itu artinya ketergantungan masyarakat kepada pemerintah dalam pembiayaan pendidikan sangat tinggi. Di sisi lain pemerintah kabupaten Bogor dalam melaksanakan program sekolah gratis masih sangat bergantung pada dana APBN (pusat) dan belum tersedianya dana pendamping APBD secara memadai. Di bidang pendidikan, kabupaten Bogor masih menghadapi tingkat kerusakan dan keterbatasan sarana prasarana yang cukup tinggi. Selain sarana dan prasarana, gambaran tingkat mutu pendidikan kabupaten Bogor antara lain dapat dilihat dari hasil pencapaian nilai rerata UN pada tahun 2008/2009 yang mencapai 62,5. Rerata tersebut jauh di bawah rerata nasional yang mencapai 73,6. Gambaran ini

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

4.1 Dasar Pelaksanaan Program BOS Tahun 2009

Sejalan dengan pandangan Grindle (1980) dalam konsep implementasi kebijakan yang diuraikan terdahulu, dapat dipahami bahwa program BOS 2009 adalah merupakan salah satu program yang dirancang untuk mencapai tujuan kebijakan reformasi pendidikan. Kerangka hukum reformasi pendidikan tersebut dijabarkan dalam renstra Depdiknas 2005-2009 yang dikelompokkan menjadi tiga pilar utama yaitu (1) *Perluasan dan Pemerataan Akses Pendidikan*; (2) *Peningkatan Mutu, Relevansi, dan Daya Saing*; (3) *Penguatan Tata Kelola, Akuntabilitas, dan Pencitraan*.

Program BOS merupakan bentuk program operasional di bidang pembiayaan pendidikan yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan pemerintah mencerdaskan kehidupan bangsa. Acuan pelaksanaan program, khususnya yang terkait dengan pembiayaan pendidikan dapat dilihat dari produk-produk kebijakan berikut.

Kebijakan tertinggi adalah Undang Undang Dasar 1945 Amandemen. BAB XIII, PENDIDIKAN Pasal 31 mengamanatkan:

1. Tiap-tiap warga Negara berhak mendapat pengajaran.
2. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu system pengajaran nasional, yang diatur dengan undang-undang.

Amanat tersebut ditindaklanjuti dengan berbagai kebijakan operasional, antara lain program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun. Untuk itu pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1994 tentang Pedoman Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar. Dalam Inpres tersebut antara lain dinyatakan bahwa:

Pertama, wajib belajar pendidikan dasar diarahkan agar diikuti oleh semua warga Negara Indonesia yang berusia 7 sampai dengan 15 tahun untuk Sekolah Dasar dan berusia 13 sampai dengan 15 tahun untuk Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan yang sederajat dan/atau setara.

Kedua, pembiayaan pelaksanaan wajib belajar pendidikan dasar pada satuan pendidikan yang diselenggarakan oleh Pemerintah merupakan tanggung jawab Pemerintah, sehingga peserta didik tidak dikenakan kewajiban untuk ikut menanggung biaya penyelenggaraan pendidikan.

Selanjutnya pemerintah mengeluarkan kebijakan operasional lagi yang di dalamnya juga mengimplikasikan hal pembiayaan pendidikan, yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Ayat (2) Pasal 11 pada Bagian Keempat tentang Hak dan Kewajiban Pemerintah dan Pemerintah Daerah menyatakan bahwa *“Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga Negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun.”*

Pada tahun 2008 pemerintah kembali mengeluarkan kebijakan yang berimplikasi pada pembiayaan pendidikan, yaitu PP Nomor 47 Tahun 2008 Tentang Wajib Belajar. Ayat (1) Pasal 9 Bab VI tentang Penjaminan Wajib Belajar mengamanatkan bahwa *“Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya program wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.”*

4.2 Ketentuan Pelaksanaan Program BOS Tahun 2009

Dalam melaksanakan program BOS, sekolah mengacu pada ketentuan-ketentuan dalam buku panduan BOS tahun 2009. Berikut adalah ketentuan-ketentuan tersebut yang sekaligus merupakan indikator kesesuaian implementasi di sekolah.

4.2.1 Tahap Persiapan

Rambu-rambu yang diberlakukan pada program BOS 2009 terkesan lebih hati-hati dan tetap mengedepankan aspek transparansi di tingkat sekolah. Hal ini terlihat dalam perumusan langkah-langkah yang harus dilakukan sekolah dalam tahap persiapan meliputi pembentukan tim pengelola dan sosialisasi. Struktur tim pengelola tingkat sekolah terdiri dari:

- a. Penanggungjawab:
 - Kepala sekolah
- b. Anggota:
 - Bendahara
 - Satu orang dari unsur orang tua siswa di luar komite sekolah (pemilihan unsur orang tua dipilih oleh komite dan kepala sekolah dengan mempertimbangkan kredibilitas serta menghindari terjadinya konflik kepentingan).

Pada akhir bagian ini disebutkan bahwa Tim Manajemen BOS tingkat sekolah ditetapkan dengan SK dari kepala sekolah. Hal ini berarti bahwa ada tertib administrasi dalam tahap persiapan yang harus dilakukan sekolah, yaitu membuat SK Kepala Sekolah tentang Tim Manajemen BOS Tingkat Sekolah. Hal lain yang perlu dicermati adalah ketentuan masuknya unsur orang tua selain komite sekolah dalam susunan tim sekolah, yang antara lain bertujuan agar pelaksanaan program BOS menjadi lebih transparan.

Tugas dan tanggung jawab sekolah secara keseluruhan meliputi:

- a. Melakukan verifikasi jumlah dana yang diterima dengan data siswa yang ada. Bila jumlah dana yang diterima lebih dari yang semestinya, maka harus segera mengembalikan kelebihan dana tersebut ke rekening Tim Manajemen BOS provinsi dengan memberitahukan ke Tim Manajemen BOS kabupaten/kota.

- b. Khusus bagi sekolah SBI dan RSBI serta sekolah swasta, Tim Sekolah mengidentifikasi siswa miskin dan membebaskan dari segala jenis iuran.
- c. Mengelola dana BOS secara bertanggung jawab dan transparan.
- d. Mengumumkan daftar komponen yang boleh dan yang tidak boleh dibiayai oleh dana BOS serta penggunaan dana BOS di sekolah menurut komponen dan besar dananya di papan pengumuman sekolah.
- e. Mengumumkan besar dana yang diterima dan dikelola oleh sekolah dan rencana penggunaan dana BOS (BOS-11A dan BOS K-1) di papan pengumuman sekolah yang ditandatangani oleh Kepala Sekolah, Bendahara dan Ketua Komite.
- f. Membuat laporan bulanan pengeluaran dana BOS dan barang-barang yang dibeli oleh sekolah (BOS-11B dan BOS-K2) yang ditandatangani oleh Kepala Sekolah, Bendahara, dan Ketua Komite.
- g. Mengumumkan laporan bulanan pengeluaran dana BOS dan barang-barang yang dibeli oleh tersebut di atas di papan pengumuman setiap 3 bulan.
- h. Bertanggung jawab terhadap penyimpangan penggunaan dana di sekolah.
- i. Memberikan pelayanan dan penanganan pengaduan masyarakat.
- j. Melaporkan penggunaan dana BOS kepada Tim Manajemen BOS kabupaten/kota.
- k. Memasang spanduk di sekolah terkait dengan kebijakan sekolah gratis.

4.2.2 Tahap Pelaksanaan

Pada tahap pelaksanaan, diatur ketentuan-ketentuan mengenai mekanisme alokasi, mekanisme penyaluran dana, penggunaan dana, transparansi, dan akuntabilitas.

- **Mekanisme Alokasi**

Pengalokasian dana BOS dilaksanakan sebagai berikut:

- a. Tim Manajemen BOS Pusat mengumpulkan data jumlah siswa tiap sekolah melalui Tim Manajemen BOS provinsi, kemudian menetapkan alokasi dana BOS tiap provinsi.
- b. Atas dasar jumlah siswa tiap sekolah, Tim manajemen BOS Pusat membuat alokasi dana BOS tiap provinsi yang dituangkan dalam DIPA provinsi.
- c. Tim Manajemen BOS provinsi dan kabupaten/kota melakukan verifikasi ulang data jumlah siswa tiap sekolah sebagai dasar dalam menetapkan alokasi pada tiap sekolah.
- d. Tim Manajemen BOS kabupaten/kota menetapkan sekolah yang bersedia menerima BOS melalui SK penetapan sekolah yang menerima BOS ditandatangani oleh Kepala Dinas Pendidikan kabupaten/kota dan Dewan Pendidikan. SK yang telah ditandatangani dilampiri daftar nama sekolah dan besar dana bantuan yang diterima (format BOS-02A dan BOS-02B). Sekolah yang bersedia menerima BOS harus menandatangani Surat Perjanjian Pemberian Bantuan (SPPB).
- e. Tim Manajemen BOS kabupaten/kota mengirimkan SK Alokasi BOS dengan melampirkan daftar sekolah ke Tim Manajemen BOS provinsi, tembusan ke Bank/Pos penyalur dana dan sekolah penerima BOS.

Dalam menetapkan alokasi dana BOS tiap sekolah perlu dipertimbangkan bahwa dalam satu tahun anggaran terdapat dua periode yang berbeda, sehingga perlu acuan sebagai berikut:

- a. Alokasi BOS untuk periode Januari-Juni 2009 didasarkan pada jumlah siswa tahun pelajaran 2008/2009.
- b. Alokasi periode Juli-Desember 2009 didasarkan pada jumlah siswa tahun pelajaran 2009-2010. Oleh karena itu, sekolah diminta agar mengirim data jumlah siswa ke Tim Manajemen BOS kabupaten/kota segera setelah masa pendaftaran siswa baru tahun 2009 selesai.

- **Mekanisme Penyaluran Dana**

Agar dana dapat disalurkan, maka ada beberapa ketentuan yang harus dipenuhi oleh sekolah yaitu:

- a. Sekolah harus membuka rekening atas nama sekolah bukan pribadi.
- b. Mengirimkan nomor rekening tersebut kepada Tim Manajemen BOS kabupaten/kota (format BOS-03).
- c. Tim Manajemen BOS kabupaten/kota melakukan verifikasi dan mengkompilasi nomor rekening sekolah untuk selanjutnya dikirim ke Tim Manajemen provinsi.

Untuk selanjutnya Tim Manajemen BOS provinsi menyalurkan dana melalui bank pemerintah/Pos, dengan tahapan-tahapan berikut:

- a. Tim Manajemen BOS provinsi mengajukan Surat Permohonan Pembayaran Langsung (SPP-LS) dana BOS sesuai kebutuhan.
- b. Setelah dilakukan verifikasi oleh unit berwenang, maka selanjutnya diterbitkan Surat Pemerintah Membayar Langsung (SPM-LS). SPM-LS tersebut selanjutnya dikirim ke KPPN provinsi oleh Dinas Pendidikan provinsi.
- c. KPPN provinsi menerbitkan SP2D yang dibebankan kepada rekening kas Negara.
- d. Dana BOS yang telah dicairkan dari KPPN ditampung dalam rekening penampung Tim Manajemen BOS provinsi yang selanjutnya disalurkan ke sekolah penerima melalui kantor Bank pemerintah/Pos yang ditunjuk sesuai dengan perjanjian kerjasama antara Dinas Pendidikan provinsi dengan lembaga penyalur.
- e. Tim Manajemen BOS kabupaten/kota dan sekolah harus mengecek kesesuaian dana yang disalurkan oleh kantor Pos/Bank dengan alokasi yang ditetapkan oleh manajemen BOS kabupaten/kota. Jika terdapat perbedaan

maka harus segera dilaporkan kepada kantor Bank/Pos yang bersangkutan, Tim Manajemen BOS kabu paten/kota dan provinsi untuk diselesaikan lebih lanjut.

- f. Jika dana yang diterima oleh sekolah lebih besar dari jumlah yang seharusnya, maka sekolah harus mengembalikan kelebihan dana BOS ke rekening Tim Manajemen BOS provinsi .
- g. Jika terdapat siswa pindah/mutasi ke sekolah lain setelah semester berjalan, maka dana BOS siswa tersebut dalam semester yang berjalan menjadi hak sekolah lama.
- h. Jika pada batas tahun anggaran masih terdapat sisa dana BOS di rekening penampung Tim Manajemen BOS provinsi akibat dari kelebihan pencairan atau pengembalian dari sekolah, maka dana tersebut harus dikembalikan ke kas Negara sepanjang hak seluruh sekolah penerima telah terpenuhi.

Tahapan terakhir dari mekanisme penyaluran adalah pengambilan dana oleh sekolah. Mekanisme pengambilan dana dilakukan melalui tahapan berikut:

- a. Tim Manajemen BOS provinsi menyerahkan data rekening sekolah penerima BOS dan besar dana yang harus disalurkan kepada lembaga penyalur.
- b. Lembaga penyalur mentransfer dana sekaligus ke setiap rekening sekolah.
- c. Pengambilan dana BOS dilakukan oleh kepala sekolah atau bendahara BOS sekolah dengan diketahui oleh Ketua Komite Sekolah dan dapat diambil sewaktu-waktu sesuai kebutuhan. Pengambilan dana tidak diharuskan melalui sejenis rekomendasi/persetujuan dari pihak manapun yang dapat menghambat pengambilan dana dan jalannya kegiatan operasional sekolah.
- d. Dana BOS harus diterima secara utuh sesuai dengan SK alokasi yang dibuat oleh Tim Manajemen BOS kabupaten/kota dan tidak diperkenankan adanya pemotongan.
- e. Penyaluran dana BOS secara bertahap (tiga bulanan) bukan berarti dana harus dihabiskan dalam periode tersebut. Besar penggunaan dana tiap bulan

disesuaikan dengan kebutuhan sekolah sebagaimana tertuang dalam Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS) atau RAPBS.

- **Penggunaan Dana BOS**

Dalam buku Panduan BOS disebutkan bahwa penggunaan dana BOS harus didasarkan pada kesepakatan dan keputusan bersama antara Tim Manajemen BOS Sekolah, Dewan Guru, dan Komite Sekolah yang harus didaftar sebagai salah satu sumber penerimaan dalam RKAS/RAPBS, di samping dana yang diperoleh dari PEMDA atau sumber lain. Alokasi dana BOS 2009 sudah termasuk dana BOS Buku di dalamnya, namun dengan unit cost yang sangat kecil yaitu sekitar Rp.2.500,-/siswa/bulan. Oleh sebab itu dalam panduan juga disebutkan bahwa sekolah wajib menggunakan sebagian dana BOS yang diterima tersebut untuk membeli buku teks pelajaran yang hak ciptanya telah dibeli oleh pemerintah. Sedangkan dana BOS selebihnya diatur penggunaan dana BOS sebagai berikut:

- a. Pembiayaan seluruh kegiatan dalam rangka penerimaan siswa baru, yaitu biaya pendaftaran, penggandaan formulir, administrasi pendaftaran, dan daftar ulang, serta kegiatan lain yang berkaitan langsung dengan kegiatan tersebut (misalnya fotocopy, konsumsi panitia, dan uang lembur, dll yang relevan).
- b. Pembelian buku referensi untuk dikoleksi di perpustakaan.
- c. Pembelian buku teks pelajaran untuk dikoleksi di perpustakaan.
- d. Pembiayaan kegiatan pembelajaran remedial, pengayaan, olahraga, kesenian, dan berbagai jenis kegiatan ekstrakurikuler (misalnya untuk honor tambahan di luar jam pelajaran, biaya transportasi dan akomodasi siswa/guru dalam rangka mengikuti lomba).
- e. Pembiayaan ulangan harian, ulangan umum, ujian sekolah dan laporan hasil belajar siswa (misalnya fotocopy, honor koreksi ujian, honor guru dalam pembuatan laporan hasil belajar siswa).
- f. Pembelian bahan-bahan habis pakai dan pembelian makanan dan minuman ringan untuk keperluan sehari-hari di sekolah.

- g. Pembiayaan langganan daya dan jasa yaitu listrik, air, dan telepon termasuk untuk pemasangan baru jika sudah ada jaringan di lokasi sekolah.
- h. Pembiayaan perawatan sekolah, yaitu pengecatan, perbaikan atap, perbaikan pintu dan jendela, perbaikan mebel, perbaikan sanitasi sekolah dan perawatan fasilitas sekolah lainnya.
- i. Pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan tenaga pendidikan honorer. Untuk SD diperbolehkan untuk membayar tenaga honorer yang membantu administrasi BOS.
- j. Pengembangan profesi guru seperti pelatihan, KKG/MGMP, KKS/MKKS.
- k. Pemberian bantuan biaya transportasi bagi siswa miskin yang menghadapi masalah biaya transportasi dari dan ke sekolah.
- l. Pembiayaan pengelolaan BOS seperti ATK, penggandaan, surat menyurat, insentif bagi bendahara dalam rangka penyusunan laporan BOS dan biaya transportasi untuk mengambil Pembelian komputer desktop untuk kegiatan belajar siswa, maksimum 1 set untuk SD, dan 2 set untuk SMP.
- m. Bila seluruh komponen 1 s.d 13 di atas telah terpenuhi dari BOS dan masih terdapat sisa dana, maka sisa dana BOS dapat digunakan untuk membeli alat peraga, media pembelajaran, mesin ketik dan mebel sekolah. Penggunaan dana BOS untuk transportasi dan uang lelah bagi guru PNS diperbolehkan hanya dalam rangka penyelenggaraan suatu kegiatan sekolah selain kewajiban jam mengajar. Besaran/satuan biaya untuk transportasi dan uang lelah bagi guru PNS yang bertugas di luar jam mengajar tersebut harus mengikuti batas kewajaran. Pemerintah daerah wajib mengeluarkan peraturan tentang penetapan batas kewajaran tersebut dengan mempertimbangkan faktor sosial ekonomi, geografis dan faktor lainnya.

- **Transparansi dan akuntabilitas**

Mencermati ketentuan/panduan pelaksanaan program BOS di atas terlihat bahwa program BOS tahun 2009 diimplementasikan secara lebih cermat dan ketat

namun diupayakan agar sekolah lebih mudah dalam melaksanakan dan mengelola dana BOS. Selanjutnya, agar BOS dikelola dengan transparan dan akuntabel, panduan BOS 2009 menetapkan beberapa ketentuan.

a. Transparansi

Upaya pelaksanaan program oleh sekolah secara transparan terlihat dari susunan Tim Manajemen BOS sekolah yang memasukkan unsur orang tua siswa selain anggota Komite Sekolah dan keterlibatan Ketua Komite dalam penyusunan RKAS serta dalam pencairan dana BOS. Dengan adanya unsur orang tua siswa diharapkan ada kontrol oleh masyarakat baik dalam perencanaan maupun penggunaan dana BOS oleh sekolah. Ketentuan lain yang menggambarkan adanya upaya transparansi adalah kewajiban sekolah untuk memasang pengumuman di sekolah terkait dengan jumlah dana BOS yang diterima, penggunaan dana BOS, dan laporan setiap akhir periode pencairan dana.

b. Akuntabilitas

Upaya pelaksanaan program secara akuntabel terlihat dari bentuk-bentuk format dalam panduan yang harus diisi sesuai dengan kebutuhan dalam tahapan pelaksanaan program. Dengan adanya format-format tersebut diharapkan sekolah dapat melaksanakan tertib administrasi pada setiap tahapan dan menjunjung tinggi akuntabilitas.

c. Kemudahan

Tim Manajemen Pusat program BOS telah berupaya membuat panduan yang rinci untuk menghindari penafsiran-penafsiran yang beragam di lapangan, serta berupaya untuk lebih akomodatif terhadap kebutuhan-kebutuhan operasional sekolah. Hal ini terlihat dari cara pemaparan ketentuan

penggunaan dana BOS dengan menyebutkan apa saja yang dapat didanai secara rinci dan eksplisit, antara lain:

- Butir 1 pada Penggunaan Dana BOS: “....., dan pendaftaran ulang serta kegiatan lain yang berkaitan langsung dengan kegiatan tersebut (*misalnya untuk fotocopy, konsumsi panitia, dan uang lembur dalam rangka penerimaan siswa baru, dan lain sebagainya yang relevan*)
- Butir 4 pada Penggunaan Dana BOS: “Pembiayaan pembelajaran remedial.....(*misalnya untuk honor jam mengajar tambahan di luar jam pelajaran, biaya transportasi siswa/guru dalam rangka mengikuti lomba*)
- Butir 6 pada Penggunaan Dana BOS: “Pembelian bahan habis pakai seperti *buku tulis,....., langganan majalah/Koran pendidikan, makanan dan minuman ringan untuk kebutuhan sekolah sehari-hari.*

4.3. Gambaran Pelaksanaan Program BOS di Beberapa SMPN pada Komisariat Bojonggede, Kabupaten Bogor

Sebagaimana dinyatakan di Bab I, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui gambaran implementasi program BOS pada tingkat sekolah di kabupaten Bogor dan mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi program tersebut di sejumlah SMP di Kabupaten Bogor Jawa Barat pada tahun 2009 yang merupakan anggota komisariat SMPN 1 Bojonggede. Data telah dikumpulkan dari SMPN 1 Bojonggede, SMPN 1 Tajur Halang, dan SMPN 2 Bojonggede Kabupaten Bogor melalui wawancara secara mendalam terhadap tim pengelola BOS pada ketiga sekolah tersebut. Selain itu data juga dikumpulkan dari manajer BOS di Kabupaten Bogor dan Komisariat BOS di SMP 1 Bojong Gede Kabupaten Bogor serta Komite Sekolah.

Berikut disajikan deskripsi implementasi program BOS di ketiga sekolah tersebut di atas pada tahap persiapan dan pelaksanaan berdasarkan data yang terkumpul.

Selanjutnya hasil-hasil penelitian ini akan dibahas untuk mengetahui seberapa patuh implementasi program BOS pada ketiga sekolah tersebut terhadap ketentuan yang berlaku dan menganalisis faktor apa saja yang menjadikan implementasi program BOS mencapai tingkat kesesuaian tersebut dari aspek komunikasi, sumber daya, birokrasi, dan kecenderungan-kecenderungan.

4.3.1 Gambaran Tahap Persiapan

Dalam implementasi program BOS, pada tahap persiapan ada beberapa hal yang harus dilakukan oleh pengelola baik pada tingkat sekolah maupun Dinas Kabupaten/Kota. Hal-hal tersebut terutama meliputi pembentukan tim manajemen sekolah dan sosialisasi program BOS. Sebagaimana dinyatakan dalam panduan, program BOS 2009 banyak mengalami perubahan tujuan maupun mekanisme pengelolaan. Dalam hal pengelolaan, program BOS tahun 2009 lebih menekankan pada pengelolaan dana yang akuntabel dan transparan, serta adanya keterjaminan bagi masyarakat tidak mampu untuk mengakses pendidikan dasar. Hal ini sangat mungkin dilatarbelakangi dengan peningkatan jumlah dana BOS yang cukup besar dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Pada tahap persiapan, ada dua hal penting yang diamankan dalam panduan untuk dilakukan oleh sekolah yaitu pembentukan tim manajemen tingkat sekolah dan sosialisasi. Deskripsi tentang pembentukan tim manajemen sekolah meliputi antara lain susunan tim dan unsurnya dan mekanisme pembentukan tim. Sedangkan deskripsi tentang sosialisasi akan digambarkan pelaksana, waktu, materi, dan sasaran sosialisasi pada tingkat kabupaten, komisariat, dan sekolah.

4.3.1.1 Tim manajemen BOS tingkat sekolah

Sebagai langkah awal dalam mengelola dana BOS maka sekolah diwajibkan membentuk Tim BOS Sekolah dengan susunan personil sebagaimana ditulis dalam

panduan. Data menunjukkan bahwa struktur Tim Manajemen Sekolah pada tahun 2009 cenderung sama dengan struktur tim pada tahun sebelumnya (sekolah sudah mengelola program BOS sejak tahun 2005). Hal ini terlihat dari susunan tim yang masih sama dengan susunan tim tahun-tahun sebelumnya yang terdiri dari penanggungjawab, yaitu kepala sekolah, dan bendahara yang boleh diangkat dari staf TU atau guru. Tim manajemen yang terdiri dari kepala sekolah dan bendahara biasanya disebut sebagai tim inti. Dalam menjalankan tugasnya tim inti tersebut banyak dibantu oleh tenaga Tata Usaha yang bisa mengoperasikan komputer, yang disebut oleh sekolah sebagai tenaga operator. Tenaga operator ini membantu bendahara dalam pembuatan laporan keuangan dan juga input data siswa. Hal ini sesuai dengan informasi yang diperoleh melalui wawancara mendalam dengan seorang informan (bendahara) yang mengatakan bahwa bendahara dibantu oleh tenaga dari TU yang tugasnya membantu dalam hal teknis, yaitu melakukan pendataan atau entri data dengan komputer. Selain itu, karena keterbatasan kemampuan tenaga TU dalam mengoperasikan komputer, guru komputer kadang-kadang membantu. Anggota tim manajemen BOS dari sekolah lain memberikan keterangan yang sama dengan mengatakan bahwa bendahara didukung oleh unsur operator yang bertugas melakukan entri data keuangan sebelum bendahara memasukkannya ke dalam BKU. Oleh karenanya tenaga operator selalu diikutsertakan dalam berbagai bimbingan teknis agar memiliki pengetahuan mengenai pendataan dan pengelolaan keuangan dengan baik.

Berdasarkan Panduan Pelaksanaan BOS 2009, susunan Tim Manajemen Sekolah seharusnya memiliki unsur orang tua siswa di luar Komite Sekolah. Tujuan dari penambahan personil dalam Tim BOS sekolah sebagaimana diungkapkan oleh Tim BOS Pusat adalah agar pengelolaan BOS lebih transparan. Namun ternyata ketika ditanya mengenai susunan tim dan unsur yang membentuk tim yang tidak sesuai dengan aturan dalam panduan (yaitu tanpa unsur orangtua siswa di luar Komite Sekolah), sekolah ternyata tidak tahu. Salah seorang informan mengaku bahwa dia

tidak mengetahui bahwa dalam susunan tim manajemen BOS pada tingkat sekolah harus ada anggota dari unsur orangtua siswa bukan komite sekolah. Dia mengaku dalam sosialisasi BOS masalah adanya unsur orangtua siswa dalam tim tidak disebutkan. Selain itu informan tersebut berpendapat bahwa susunan tim sebaiknya luwes saja, pengelolaan BOS diserahkan kepada sekolah. Dia menambahkan bahwa tim manajemen BOS cukup terdiri dari penanggungjawab dan bendahara saja, bahkan menurut informan semakin banyak yang terlibat dalam pengelolaan justru akan semakin rumit. Menurut persepsi sekolah, keberadaan unsur orang tua sudah bisa terwakili oleh ketua komite sekolah meskipun dalam praktiknya peran komite tidak terlibat secara intens dalam pengelolaan dana BOS. Komite biasanya berperan pada tahap perencanaan program sekolah yaitu penyusunan dan pengesahan Rencana Kerja dan Anggaran Sekolah (RKAS).

Ada hal menarik lain yang terkait dengan tim manajemen BOS sekolah, yaitu mengenai kompetensi personal tim. Pada umumnya ditemukan bahwa warga sekolah belum memiliki kompetensi yang memadai sebagai pengelola BOS meskipun program BOS sudah berjalan sejak tahun 2005. Mereka mengaku belajar atau meningkatkan kemampuan sambil berjalan mengelola BOS. Kesulitan umum yang dihadapi oleh para pengelola adalah masalah administrasi pertanggungjawaban penggunaan dana. Biasanya kesalahan tersebut diketahui ketika ada monitoring baik internal oleh Dinas Pendidikan kabupaten maupun monitoring eksternal oleh lembaga-lembaga pemeriksa yang berwenang.

Upaya pemilihan personal tim dengan kompetensi yang paling baik yang ada di sekolah telah dilakukan oleh kepala sekolah. Sebagai penanggung jawab program, kepala sekolah memiliki kewenangan dalam pembentukan tim. Ini berarti kepala sekolah memiliki keleluasaan untuk menunjuk orang yang dipandang bisa menjalankan tugas sebagai bendahara dengan baik. Untuk memudahkan administrasi dan pengendalian maka sekolah cenderung memisahkan bendahara BOS dengan

bendahara rutin. Hal ini dapat dimaklumi karena menyangkut dua sumber keuangan yang berbeda peruntukannya. Personil yang ditunjuk sebagai bendahara BOS di sekolah cukup bervariasi, ada yang diambil dari tenaga Tata Usaha, ada juga yang ditunjuk dari guru mata pelajaran. Bagi sekolah yang memiliki tenaga Tata Usaha memadai maka bendahara BOS diambilkan dari tenaga Tata Usaha. Tetapi, bagi sekolah yang memiliki tenaga Tata Usaha terbatas dan belum memadai dalam hal jumlah dan kualitas/kualifikasi, maka kepala sekolah menunjuk salah satu guru mata pelajaran atau guru BP sebagai bendahara BOS. Seorang bendahara yang kebetulan berlatarbelakang guru BP mengatakan bahwa yang bersangkutan kurang memiliki kompetensi dalam mengurus keuangan. Namun demikian dia mengaku bahwa tupoksinya sebagai guru BP tetap dapat dijalankannya dengan baik karena setiap hari berada di sekolah. Untuk mengatasi kerepotan dalam pengelolaan BOS tidak jarang kepala sekolah turun tangan secara teknis misalnya membantu mengambil dana di kantor pos, mengirim laporan ke Dinas, dll.

Selanjutnya, berdasarkan keterangan informan, ada peraturan bahwa pegawai yang boleh diangkat sebagai bendahara adalah tenaga Tata Usaha PNS dengan pangkat/golongan minimal IIC. Ketentuan inilah yang belum bisa dipenuhi oleh sebagian sekolah sehingga bendahara rutin maupun BOS ditugaskan kepada guru. Berikut adalah gambaran personil bendahara BOS di masing-masing sekolah dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 4.1: Bendahara BOS

No	Sekolah	Personil Sebagai Bendahara	Keterangan
1	SMPN 1 Bojonggede	Kaur Tata Usaha (PNS)	Tenaga TU cukup memadai

2	SMPN 1 Tajur Halang	Guru (PNS)	Tenaga TU belum memadai
3	SMPN 2 Bojonggede	Guru (PNS)	Tenaga TU belum memadai

Sumber: TU Sekolah

Masih berdasarkan keterangan informan yang berprofesi sebagai kepala sekolah, seharusnya dalam aturannya tugas-tugas administrasi diluar kegiatan belajar mengajar tidak boleh dirangkap oleh guru mata pelajaran. Beruntung di salah satu sekolah tersebut guru yang ditunjuk sebagai bendahara adalah guru BP yang jam mengajarnya tidak terikat dalam tatap muka di kelas sehingga petugas tersebut relatif memiliki waktu yang cukup untuk merangkap pengelolaan dana BOS. Lain lagi yang terjadi di sekolah berikutnya, petugas bendahara adalah guru IPS. Menurut latar belakang pendidikannya sebenarnya petugas tersebut cukup relevan untuk menjalankan tugas sebagai bendahara karena latar belakang pendidikannya adalah sarjana ekonomi. Namun karena kesibukan mengajarnya, beliau tidak dapat berperan maksimal sebagai bendahara sehingga harus dibantu oleh staf lain dari TU. Staf tersebut sebenarnya cukup kompeten namun karena persyaratan administratif yang belum memenuhi syarat (tenaga honorer) maka yang bersangkutan hanya berperan di balik layar saja.

Setelah Tim BOS sekolah ditentukan maka kepala sekolah harus mengesahkan tim tersebut dengan menerbitkan Surat Keputusan (SK) oleh Kepala Sekolah. Penerbitan SK oleh sebuah instansi pemerintahan memang lazim dilakukan untuk penugasan-penugasan yang diberikan diluar tugas pokok/rutin pegawai. Keberadaan SK juga sekaligus sebagai perintah kerja kepada staf yang namanya tercantum di dalamnya. Oleh sebab itu penerbitan SK oleh pejabat adalah hal yang penting dilakukan dalam sebuah organisasi pemerintah, terutama ketika akan memberikan tugas-tugas tambahan kepada para staf. Peraturan yang berlaku pada instansi pemerintah kabupaten Bogor, SK yang diterbitkan oleh Kepala Dinas dapat dihargai sebagai

syarat pengajuan angka kredit untuk pegawai fungsional. Hal ini menunjukkan bahwa penerbitan SK adalah prosedur yang penting untuk dipatuhi dan dilakukan. Terkait dengan kewajiban Kepala Sekolah menerbitkan SK tentang Tim Manajemen BOS Sekolah, dalam praktiknya di sekolah cenderung tidak menerbitkan SK tentang susunan Tim Manajemen Sekolah sebagaimana disyaratkan dalam panduan. Sekolah menganggap bahwa SK Tim Manajemen Sekolah telah dibuat oleh Dinas Pendidikan kabupaten karena Kepala Sekolah dan Bendahara sudah tertulis dalam Surat Perjanjian Pemberian Bantuan (SPPB) yang menetapkan jumlah dana BOS di masing-masing sekolah. Pencantuman kedua unsur pengelola tersebut telah dianggap sebagai SK penetapan keduanya sebagai pengelola BOS di sekolah. Tidak dilakukannya prosedur penerbitan SK oleh Kepala Sekolah sebagaimana dinyatakan oleh informan bahwa SK untuk bendahara dan Penanggungjawab program BOS sudah diterbitkan oleh kabupaten dan sekolah hanya menunjuk orangnya karena SK sudah ada dari kabupaten. Hal yang sanada juga dinyatakan oleh informan lain bahwa sekolah tidak menerbitkan SK secara khusus untuk pengelola BOS. Praktik yang dilakukan oleh sekolah lain diketahui bahwa penugasan sebagai bendahara dan penanggungjawab BOS dilampirkan dalam pembagian tugas staf sekolah yang dibuat di awal tahun. Kemudian sekolah hanya mengirim nama personil yang ditugaskan kepada manajer BOS di kabupaten.

Tidak diterbitkannya SK Tim BOS oleh Kepala Sekolah sebagaimana digambarkan di atas, terkesan adanya kesalahpahaman mengenai mekanisme pembentukan tim. Hal ini antara lain terlihat dari pendapat seorang informan yang memandang bahwa SPPB dari kabupaten telah mencantumkan nama penanggungjawab (kepala sekolah) dan bendahara, hal tersebut sudah dianggap cukup dan kepala sekolah tidak perlu membuatnya lagi.

Selain itu, tidak diterbitkannya SK oleh kepala sekolah disebabkan oleh karena ketidaktahuannya mengenai ketentuan ini. Peneliti sempat mengatakan kepada

informan bahwa menurut panduan, tim manajemen BOS sekolah ditetapkan dengan SK kepala sekolah dan menanyakan apakah sekolah memiliki panduan BOS 2009. Informan menjawab bahwa benar sekolah memiliki panduan tersebut tetapi yang bersangkutan kurang mencermati ketentuan mengenai mekanisme pembentukan tim – sekolah lebih memfokuskan pemahamannya pada ketentuan mengenai penggunaan BOS.

Di depan dinyatakan bahwa sekolah mengira bahwa penerbitan SK Tim Manajemen Sekolah dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten melalui diterbitkannya SPPB yang dalam dokumen tersebut dicantumkan penanggungjawab dan bendahara. Ketika Tim Manajemen Kabupaten Bogor ditanya, mereka membantah telah menerbitkan SK tim manajemen BOS sekolah dengan mengatakan bahwa pihaknya tidak pernah mengeluarkan SK Tim Manajemen Sekolah yang ditandatangani oleh Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Bogor. Manajer BOS kabupaten juga menyatakan bahwa SK Tim Manajemen Sekolah seharusnya dikeluarkan oleh kepala sekolah. Dia berkata: “Dalam buku petunjuknya kan tim manajemen sekolah di SK kan oleh kepala sekolah. Hal ini semakin menunjukkan ketidakpahaman sekolah dalam hal aturan administrasi pembentukan tim BOS sekolah.

4.3.1.2 Koordinasi tim manajemen

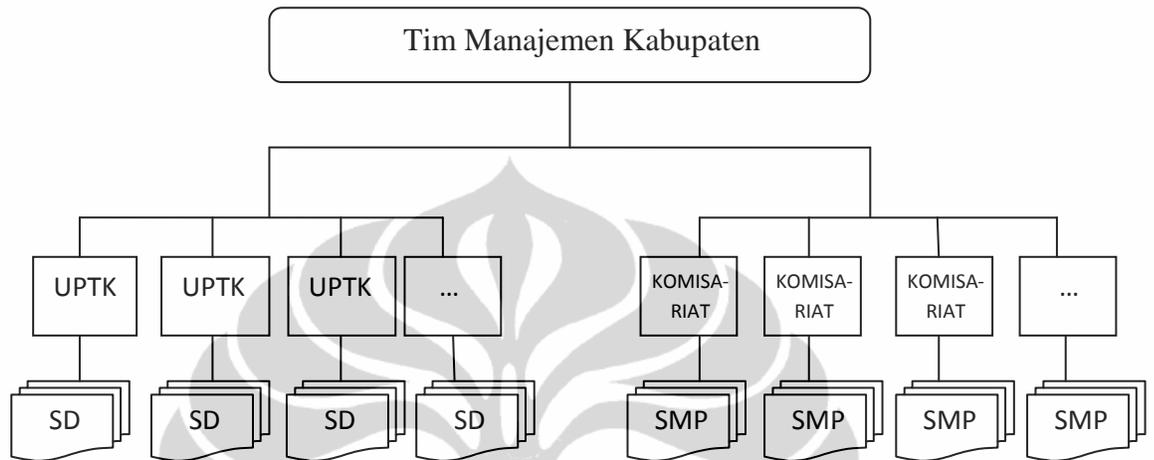
Disadari oleh manajer/pengelola BOS di kabupaten Bogor bahwa koordinasi antar pengelola BOS pada tingkat kabupaten dan sekolah merupakan hal yang sangat penting. Oleh karena itu, dalam rangka memperlancar koordinasi, dibentuklah komisariat, suatu struktur pengelola BOS yang tidak ada pada buku panduan BOS 2009.

Di Kabupaten Bogor, lahirnya komisariat berawal dari masalah utama yang dihadapi oleh Tim Manajemen Kabupaten yaitu besarnya wilayah/sekolah yang menjadi

cakupan kewenangannya yang mencapai 2310 sekolah. Rentang kendali yang cukup besar ini diakui oleh manajer BOS kabupaten Bogor sangat menyulitkan Tim Manajemen Kabupaten dalam hal pendataan dan pelaporan. Oleh sebab itu Tim Manajemen Kabupaten berusaha mencari solusi dalam menghadapi masalah rentang kendali yang cukup besar ini khususnya berkaitan dengan penanganan pada SMP dan yang sederajat yang jumlahnya mencapai 450 sekolah. Sebagaimana diungkapkan oleh manajer BOS kabupaten Bogor, bahwa dalam rangka mempermudah koordinasi antara kabupaten dengan sekolah maka mereka mencoba mengembangkan tim yang terdiri dari 14 orang tim kabupaten; 40 kecamatan @ 2 orang petugas untuk menangani SD; 21 sekolah komisariat untuk menangani SMP. Menurut keterangan yang diperoleh dari tim manajemen BOS kabupaten Bogor, komisariat dibentuk mulai tahun 2009.

Seorang informan mengatakan bahwa selama ini imejnya mengelola BOS itu pekerjaan yang sangat sederhana dan bisa dikerjakan secara sambilan. Ternyata setelah turun dan masuk ke dalam pengelolaan BOS, dan banyaknya permasalahan serta melibatkan jumlah dana yang sangat besar, saya berpendapat bahwa pengelolaan BOS merupakan hal yang rumit. Lebih lanjut informan menyatakan bahwa sebelum adanya komisariat, mengumpulkan data sangat sulit. Setelah adanya komisariat, beban kerja tim manajemen BOS pada tingkat kabupaten sangat menurun karena sebagian pekerjaan telah diselesaikan lewat jalur koordinasi komisariat. Komisariat merekap data pada daerah kerja masing-masing dan hal tersebut menjadikan pelaporan tiga bulanan kepada provinsi dapat diselesaikan dengan baik yang memungkinkan pencairan mulai tanggal 10 setiap bulannya berjalan lancar.

Bagan 4.1: Pola Koordinasi Manajemen BOS di Kabupaten Bogor



Sumber: Dinas Pendidikan kab.Bogor

Tim Manajemen Kabupaten pernah mencoba untuk berkoordinasi dengan UPTK dalam pengumpulan data dan pelaporan, namun upaya ini tidak berjalan dengan baik khususnya koordinasi untuk SMP. Akhirnya diputuskan untuk tingkat SMP, koordinasi memanfaatkan sistem sub rayon yang biasanya digunakan untuk koordinasi Ujian Nasional. Setiap sub rayon ada satu sekolah sebagai koordinator. Koordinator sub rayon inilah yang selanjutnya ditugasi sebagai Komisariat dalam pengelolaan dana BOS khususnya mulai tahun 2009. Komisariat membawahi beberapa sekolah di sekitarnya (semacam *komisariat* sekolah). Fungsi komisariat, sebagaimana dikatakan oleh manajer BOS kabupaten Bogor adalah sebagai unit pendataan, dan pelaporan, sebagai tim mediasi, kepanjangan tangan dari tim manajemen, juga berfungsi sebagai humas yang menyampaikan informasi kepada masyarakat (sekolah-sekolah). Jika ada permasalahan, bila bisa diselesaikan di komisariat tidak perlu mesti sampai ke kabupaten sehingga tidak semua permasalahan harus ke kabupaten.

SMP Negeri 1 Bojonggede yang difungsikan sebagai komisariat cukup menarik untuk dicermati khususnya terkait dengan ketenagaan. Secara kelembagaan tupoksi komisariat memang berada di bawah naungan sebuah sekolah negeri. Namun secara personalia, ternyata tugas-tugas komisariat hanya “digawangi” oleh satu orang tenaga pokok dan petugas tersebut adalah juga seorang guru. Disamping tugas pokok mengajar, petugas tersebut harus mengurus lalu lintas dokumen BOS dari sekolah ke kabupaten dan sebaliknya. Bahkan tidak jarang petugas komisariat harus mengantar sendiri dokumen-dokumen tersebut ke Dinas. Namun demikian petugas mengaku tidak keberatan dengan tugas tambahan yang diberikan kepadanya. Ketika dikonfirmasi bagaimana dia bisa membagi waktu untuk mengajar dan mengerjakan tugas tambahan, ibu guru tersebut menjawab tidak masalah, karena dia mengerjakan laporan data BOS dari sekolah di atas jam 13.00. Jadi tidak mengganggu jam mengajar sama sekali, lagipula kesibukan itu hanya terjadi setiap tiga bulan sekali ketika sekolah akan menyerahkan laporan pertanggungjawaban keuangan. Tugas utama yang dikerjakan di komisariat meliputi:

- Rekapitulasi data jumlah siswa di tingkat komisariat. Mulai tahun 2010 laporan data siswa dari sekolah dilakukan setiap bulan, hal ini untuk mengantisipasi adanya data yang tidak valid dari sekolah.
- Rekapitulasi laporan pertanggungjawaban dana BOS per tri wulan.
- Tugas-tugas sampingan lain yang terkait dengan pengelolaan BOS, misalnya memberikan informasi kepada sekolah yang kurang paham dalam membuat pelaporan, melayani pertanyaan-pertanyaan lewat telpon terkait dengan administrasi pengelolaan BOS.

Untuk menunjang pekerjaannya tersebut petugas difasilitasi dengan 1 unit komputer. Bagaimana dengan imbalan secara finansial? Ketika dikonfirmasi mengenai hal ini, petugas menjawab tidak ada insentif khusus untuk pekerjaan tambahan tersebut. Hal tersebut juga didukung oleh kepala sekolah bahwa memang petugas di komisariat

tidak diberikan honor tambahan, hanya kadang dari sekolah ada yang memberikan imbalan sekadarnya.

Berdasarkan data sebagaimana disajikan, implementasi program BOS yang terkait dengan Tim Manajemen BOS sekolah dapat diringkas sebagai berikut.

1. Struktur tim manajemen BOS tingkat sekolah biasanya terdiri dari penanggungjawab, dan bendahara BOS dengan dibantu oleh beberapa operator. Penanggungjawab adalah kepala sekolah, sementara sekretaris dan bendahara guru atau staf TU yang dipandang mampu oleh kepala sekolah. Tim tidak memiliki unsur orangtua siswa di luar komite sekolah.
2. Personil yang menduduki tim biasanya ditunjuk oleh kepala sekolah. Kepala sekolah biasanya tidak menerbitkan SK tim. Pada umumnya sekolah menganggap bahwa SK cukup dengan diterbitkannya Surat Perjanjian Pemberian Bantuan (SPPB) dengan Dinas Pendidikan Kabupaten.
3. Personal tim manajemen BOS sekolah, berdasarkan data, cenderung memiliki kompetensi yang terbatas. Keterbatasan tersebut meliputi terbatasnya pengetahuan mereka terkait dengan ketentuan-ketentuan BOS, kurangnya keterampilan dalam pengelolaan keuangan, dan belum memadainya kemampuan mengoperasikan komputer. Personal dalam tim yang berasal dari guru tidak semuanya menjalankan perannya dengan baik karena alasan tugas mengajar. Namun demikian, data menunjukkan bahwa pengelolaan dana BOS berjalan dengan baik terbukti dengan proses pengajuan, penarikan dana, pemanfaatan dana, dan pelaporan yang lancar.
4. Koordinasi antar Tim Manajemen BOS di tingkat kabupaten dan sekolah berjalan dengan baik. Namun demikian koordinasi tidak dilakukan dengan cara tim manajemen kabupaten secara langsung berkoordinasi dengan tim manajemen BOS sekolah tetapi melalui Komisariat BOS. Komisariat BOS dibentuk oleh Tim

Manajemen BOS Kabupaten Bogor untuk membantu koordinasi berbagai tahap pelaksanaan program BOS.

4.3.1.3 Sosialisasi

Sosialisasi merupakan tahapan penting dalam tahap persiapan karena melalui sosialisasi inilah informasi-informasi terkait dengan implementasi dapat disampaikan kepada sekolah. Sosialisasi juga merupakan sarana komunikasi bagi birokrasi untuk menyampaikan instruksi-instruksi yang harus dilakukan oleh jajaran birokrasi di bawahnya. Sosialisasi dilakukan pada tingkat kabupaten, komisariat, dan sekolah (internal).

Sosialisasi BOS pada tingkat kabupaten dilaksanakan dengan intensitas yang berkurang dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Pada tahun-tahun sebelumnya pemerintah menyediakan dana untuk kegiatan sosialisasi bagi kabupaten/kota. Namun pada dua tahun terakhir (mulai tahun anggaran 2008), anggaran manajemen untuk program BOS dikurangi sehingga dana untuk sosialisasi kepada kabupaten kota sangat minim. Anggaran yang tersedia pada Tim Manajemen Provinsi adalah dana untuk koordinasi di bidang pendataan. Alokasi inilah yang digunakan oleh Tim manajemen Provinsi untuk melakukan koordinasi (melalui kegiatan workshop) dengan kabupaten/kota. Kesempatan tersebut sekaligus dimanfaatkan untuk melakukan sosialisasi program. Kegiatan semacam ini hanya terjadi sekali dalam satu tahun. Berbekal informasi yang diperoleh dari kegiatan koordinasi dengan Tim provinsi maka selanjutnya Tim Manajemen Kabupaten melakukan sosialisasi kepada sekolah.

Tujuan utama sosialisasi pada tingkat kabupaten adalah menyiapkan sekolah dalam melaksanakan program BOS sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Sebagai bahan sosialisasi, Tim pusat mengirim buku panduan kepada Tim kabupaten dan sekolah.

Tahap selanjutnya adalah Tim Manajemen kabupaten melakukan sosialisasi kepada sekolah.

Untuk program BOS tahun 2009 sosialisasi menjadi langkah penting karena pada awal tahun tersebut pemerintah menggulirkan program sekolah gratis. Dalam melaksanakan kebijakan sekolah gratis, kabupaten Bogor adalah salah satu daerah yang tidak mengalokasikan dana APBD untuk menambah dana BOS sehingga dana BOS menjadi satu-satunya sumber pembiayaan di sekolah. Pengamanan program sekolah gratis menjadi pesan utama dalam sosialisasi di tingkat kabupaten, dimana sekolah-sekolah dilarang melakukan pungutan apapun kepada siswa terlebih untuk biaya operasional. Materi sosialisasi di tingkat kabupaten lebih bersifat teknis operasional yang terkait dengan perbendaharaan misalnya masalah perpajakan, pembukuan, sistem pelaporan dan sejenisnya, serta informasi-informasi baru dalam peraturan yang tidak ada dalam buku panduan tahun sebelumnya. Dalam keterangannya, seorang informan menuturkan bahwa karena keterbatasan dana, sosialisasi hanya dilakukan selama satu hari. Oleh karenanya materi sosialisasi meliputi hal-hal yang pokok saja, dalam hal ini masalah pembukuan dan keuangan, selebihnya dipelajari dari buku juklak. Jadi materi sosialisasi meliputi informasi penatakelolaan, pertanggungjawaban, dan beberapa hal baru terkait keuangan yang ada di panduan. Bahkan tertib administrasi seperti SK tidak disinggung dalam sosialisasi. Peserta diberi banyak bahan (*handout*) dalam CD untuk dipelajari lebih lanjut sendiri.

Sebagaimana telah disebutkan bahwa lamanya kegiatan sosialisasi pada tingkat kabupaten adalah satu hari efektif. Durasi pelatihan/sosialisasi ini dirasakan oleh sekolah kurang cukup untuk mencapai target penguasaan materi sampai tuntas. Karena terbatasnya waktu, sekolah merasa kurang puas dan mengharapkan dalam sosialisasi lebih banyak diberikan contoh-contoh buku tunai, buku kas, buku pajak yang benar, cara membuat SPJ yang benar.

Sosialisasi pada tingkat komisariat dilatarbelakangi oleh kurang memadainya sosialisasi BOS pada tingkat kabupaten. Dengan kata lain, sosialisasi yang diselenggarakan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten secara umum dipandang kurang memadai untuk menjadikan pengelola BOS pada tingkat sekolah memiliki pengetahuan dan keterampilan yang cukup. Oleh karena itu sekolah melakukan inisiatif melakukan pelatihan di tingkat komisariat. Sosialisasi di tingkat komisariat ini melibatkan seluruh anggotanya dengan mengundang narasumber dari kabupaten. Materi sosialisasi/pelatihan di tingkat komisariat bersifat pendalaman materi-materi yang ada pada sosialisasi di kabupaten dan juga pelatihan bagi tenaga-tenaga operator dalam hal keterampilan komputer agar pemahaman dan keterampilan petugas di sekolah lebih maksimal. Komisariat tidak hanya berfungsi dalam sosialisasi saja tetapi juga melayani komunikasi sehari-hari dengan sekolah yang menjadi anggotanya. Komisariat merupakan tempat bertanya bagi sekolah lain (dalam satu komisariat) apabila ada hal-hal yang tidak dipahami oleh pengelola BOS di sekolah. Sekolah memandang keberadaan komisariat sangat bermanfaat antara lain mempermudah dalam memperoleh informasi BOS, seperti dikatakan oleh informan: *"Ya karena kita lebih enak ke komisariat untuk memperoleh informasi. Mereka itu kan temen kita jadi lebih enak hubungannya daripada ke Dinas, kita mau bertemu kapanpun bisa dan jelas yang dituju atau lebih mudah mencarinya"*.

Seorang informan lainnya ketika ditanya mengenai kejelasan informasi tentang pengelolaan dana BOS yang diterima dari sosialisasi, informan tersebut menyatakan: *"Setelah adanya komisariat, itu informasi menjadi lebih mudah. Kita tidak perlu lagi harus ke Dinas. Bagi kami ini meringankan beban, bahkan komisariat membuka diri untuk hal-hal yang kami kurang jelas. ... Karena memang mereka lebih memahami, dan sering di diklat. Nah setelah itu mereka mengundang sekolah-sekolah untuk diberi informasi. Kami merasa diuntungkan dan lebih mudah menjangkau"*.

Berdasarkan gambaran tersebut di atas terlihat jelas bahwa keberadaan komisariat sangat bermanfaat dan membantu bagi sekolah. Dengan adanya komisariat, pihak sekolah menjadi lebih mudah dan cepat menerima informasi serta mempunyai *resource* atau sumber yang bagus ketika sekolah mempunyai masalah atau pertanyaan seputar BOS.

Sosialisasi internal sekolah dilakukan kepada dua sasaran yaitu masyarakat (orang tua siswa) dan dewan guru. Sosialisasi BOS kepada orang tua siswa dilakukan pada saat acara rapat Komite yang diselenggarakan setelah masa penerimaan siswa baru. Informasi yang disampaikan meliputi sumber dana pembiayaan di sekolah dan besarnya dana BOS yang diterima sekolah serta penggunaan-penggunaannya secara global. Informasi tentang penggunaan dana BOS lebih ditekankan agar masyarakat lebih memahami batasan pembiayaan menggunakan dana BOS dan tidak menganggap bahwa semua keperluan bisa didanai dengan BOS. Hal ini untuk mengantisipasi pemahaman masyarakat tentang sekolah gratis yang berarti tidak ada pungutan apapun dan gratis seluruhnya.

Sosialisasi internal juga dilakukan kepada dewan guru melalui rapat-rapat guru. Program sekolah gratis secara tidak langsung membuat orang-orang yang berkepentingan memiliki rasa ingin tahu tentang dana BOS karena hanya dana itu yang menjadi sumber pendapatan sekolah. Dampak dari program sekolah gratis yang dirasakan langsung oleh guru adalah hilangnya beberapa pos insentif seperti tunjangan uang transport, insentif sebagai wali kelas, dan lain-lain, yang selama ini dibiayai dengan dana partisipasi masyarakat. Sementara itu dalam ketentuan penggunaannya, dana BOS tidak boleh digunakan untuk memberikan insentif bulanan semacam ini. Untuk itulah sekolah merasa perlu menyampaikan informasi dana BOS kepada guru-guru agar mereka memahami perubahan yang terjadi di sekolah. Sosialisasi kepada guru juga bermanfaat ketika guru harus berhadapan dengan orang

tua siswa dalam hal pembiayaan pendidikan di luar kepentingan operasional, misalnya pembelian LKS dan seragam sekolah.

Sosialisasi kepada guru-guru dilakukan pada rapat-rapat guru yang diselenggarakan oleh sekolah sebagaimana dikatakan oleh informan: *“Ada sosialisasi, dalam setiap kesempatan rapat guru di sekolah selalu disampaikan, apalagi ini kan tentang BOS jadi semua guru harus tahu”*.

Selain melalui rapat-rapat guru, sosialisasi internal juga dilaksanakan secara khusus dengan mengumpulkan semua guru dengan informasi hal-hal pokok mengenai BOS sebagaimana dapat diketahui dari pernyataan informan yang berprofesi sebagai guru: *“Pernah melakukan sosialisasi. Jadi disosialisasikan oleh kepala sekolah. Dikumpulkan semua guru. Jadi dijelaskan untuk tahun kemaren ... itu tidak ada pungutan ke anak jadi agar semua guru juga tidak memungut ke anak kecuali mungkin kita bekerjasama dengan komite sekolah yaitu orangtua siswa gitu. Jadi BOS itu digunakan untuk kegiatan belajar mengajar. Pokonya berkaitan dengan bantuan operasional sekolah baik itu mungkin bantuan lab, pokoknya yang berkaitan dengan, karena kita kegiatannya mengajar, jadi yang difokuskan ke bagian pembelajaran”*.

Sekolah biasanya menyampaikan sosialisasi BOS dengan frekuensi dua atau tiga kali setiap semesternya, yaitu pada awal, tengah, dan akhir semester. Pada periode-periode tersebut sekolah dapat bertemu dengan orang tua siswa sehingga informasi tentang dana BOS dapat disisipkan. Hal-hal yang disampaikan kepada orang tua pada umumnya meliputi jumlah dana BOS yang diterima sekolah dan penggunaan-penggunaannya secara global. Kadang-kadang penyampaian penggunaan dana BOS kepada orang tua siswa berkaitan dengan kepentingan sekolah untuk menjelaskan adanya kebutuhan-kebutuhan tertentu yang tidak bisa dibiayai dengan BOS sehingga orang tua harus ikut berpartisipasi dalam pembiayaan yang belum tercakup tersebut.

Kondisi seperti ini biasanya terjadi pada siswa kelas IX pada semester akhir. Ada kebutuhan lain diluar kebiasaan/rutinitas pada siswa kelas IX yang akan lulus. Dalam rangka menghadapi ujian nasional sekolah perlu menyiapkan siswa dengan sebaik mungkin, salah satunya adalah dengan melakukan penambahan jam belajar untuk mata pelajaran tertentu. Untuk keperluan tersebut maka sekolah perlu musyawarah dengan orang tua khususnya terkait dengan kebutuhan biaya yang harus dipenuhi oleh orang tua. Kebutuhan lain yang memerlukan tambahan biaya adalah perpindahan, wisata, dan kebutuhan administratif yang memerlukan biaya misalnya foto untuk ijazah.

Menurut keterangan dari guru dan kepala sekolah, persepsi masyarakat terhadap sekolah gratis sangat *demanding*, dalam arti mereka akan sangat kritis apabila ada unsur-unsur pembiayaan yang dibebankan kepada siswa. Oleh sebab itu, guru-guru perlu dibekali dengan informasi yang memadai tentang program BOS terutama tentang penggunaan, untuk menghindari kesalahpahaman dari para pemangku kepentingan terutama orang tua siswa.

Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa sosialisasi tidak cukup jika hanya mengandalkan pelatihan atau workshop yang diadakan pada tingkat kabupaten dan komisariat. Pihak sekolah diharapkan untuk lebih proaktif mempelajari program BOS melalui media-media lainnya yang tersedia. Salah satu media yang dapat dimanfaatkan untuk mensosialisasikan program BOS adalah melalui buku panduan yang berisi tentang petunjuk teknis BOS yang telah didistribusikan kepada masing-masing sekolah. Dengan adanya buku panduan tersebut, sekolah memiliki *reference* mengenai apa itu BOS, jenis biaya pendidikan yang ditanggung BOS, mekanisme penyaluran BOS, bagaimana seharusnya BOS dijalankan dan berbagai hal lainnya mengenai BOS yang bisa diakses setiap saat oleh sekolah. Namun pada kenyataan di lapangan, kelebihan yang terdapat dalam buku panduan tersebut tidak banyak dimanfaatkan oleh pihak sekolah. Dari data di

lapangan ditemukan bahwa ada beberapa personel sekolah yang belum pernah membaca buku panduan BOS dan ada pula yang bahkan tidak mempunyai buku panduan. Ketika seorang informan ditanya mengenai apakah pernah membaca buku panduan BOS 2009, yang bersangkutan menjawab belum pernah. Namun demikian informan tersebut mengetahui beberapa kegiatan sekolah yang didanai dengan BOS, yaitu kegiatan belajar mengajar, membeli peralatan, dan beberapa kegiatan hari besar keagamaan. Seorang informan lainnya menyatakan: *“Kebetulan belum pernah. Waktu itu pernah disuruh baca oleh kepala sekolah, kebetulan hubungan kami dengan kepala sekolah kan dekat ya, beliau bilang biar ga penasaran lagi tentang BOS. Cuma karena kitanya waktunya terbatas”*.

Dana merupakan unsur yang sangat berperan dalam kelancaran proses sosialisasi BOS. Dengan tersedianya dana yang memadai, proses sosialisasi dapat berjalan dengan maksimal dan intensif. Sebaliknya, ketika dana yang ada tidak cukup memadai, untuk kegiatan sosialisasi menjadi tidak berjalan dengan maksimal. Sayangnya, dana tidak tersedia dalam jumlah yang cukup untuk keperluan sosialisasi oleh kabupaten. Seorang pengelola BOS di tingkat kabupaten Bogor mengatakan bahwa dana safeguarding yang pada tahun sebelumnya ada, pada tahun 2009 tidak ada lagi. Tidak adanya dana ini tentu cukup menyulitkan Tim BOS kabupaten untuk melakukan sosialisasi dan monitoring program BOS. Namun setelah melalui proses yang panjang akhirnya pemda mengalokasikan sejumlah dana melalui APBD perubahan. Dana ini dimanfaatkan untuk monitoring program karena turunnya anggaran pada tiga bulan menjelang akhir tahun. Ketidakterediaan dana inilah yang menghambat sampainya informasi yang lengkap dan jelas mengenai program BOS. Padahal, sosialisasi merupakan salah satu tugas yang harus dilaksanakan oleh pengelola BOS di tingkat Kabupaten. Tidak jarang sekolah sendirilah yang harus berinisiatif untuk mengundang pengelola BOS tingkat Kabupaten untuk mendapatkan sosialisasi tentang program BOS. Cara lain untuk mengatasi keterbatasan dana, sosialisasi BOS ditebengkan pada rapat-rapat sekolah seperti diungkapkan oleh

informan: “... makanya sosialisasi kita nebeg pada rapat-rapat yang diselenggarakan sekolah. Kepala sekolah mengundang orang-orang kita datang ikut numpang sosialisasi. Itu dalam rangka mengatasi ketidakterediaan dana”.

Keterbatasan dana juga menjadi penyebab kurang maksimalnya peran pengelola BOS tingkat kabupaten sehingga mendorong pihak-pihak dari luar untuk turut aktif mensosialisasikan program BOS baik kepada sekolah maupun masyarakat umum. Hal ini terbukti dengan munculnya berbagai LSM yang ikut mensosialisasikan program BOS. Sekolah mengirimkan timnya mengikuti sosialisasi yang diselenggarakan oleh LSM. Seorang informan memberikan informasi bahwa ada banyak LSM yang melakukan sosialisasi tentang BOS, dan banyak juga yang ikut. Ketika ditanya mengenai sikap kabupaten terhadap adanya LSM yang menyelenggarakan sosialisasi, kabupaten tidak memperlakukan. Kabupaten tidak memaksa, tidak melarang, dan tidak pula menganjurkan. Namun demikian, diakui bahwa ada kekhawatiran mengenai akurasi informasi yang disampaikan oleh LSM. Kemunculan LSM ini sebenarnya mengundang banyak pertanyaan mengenai sah atau tidaknya jika LSM ikut mensosialisasikan program BOS, sesuaikah informasi yang disampaikan dengan apa yang tercantum pada juklak BOS dan apa yang seharusnya dimengerti oleh sekolah maupun masyarakat, serta sejauhmana peran yang boleh dimainkan oleh LSM dalam kegiatan sosialisasi tersebut. Dengan kata lain, diperlukan batasan-batasan yang secara jelas mengatur tentang keterlibatan LSM dalam kegiatan sosialisasi tersebut.

Berdasarkan data yang diperoleh melalui wawancara mendalam diperoleh informasi bahwa sosialisasi program BOS kepada pengelola BOS dilakukan pada tingkat kabupaten, komisariat, dan sekolah (secara internal). Sosialisasi pada tingkat kabupaten dilakukan selama satu atau dua hari dengan materi yang bersifat teknis operasional yang terkait dengan perbendaharaan misalnya masalah perpajakan, pembukuan, sistem pelaporan dan sejenisnya, serta informasi-informasi baru dalam

peraturan yang tidak ada dalam buku panduan tahun sebelumnya. Dana penyelenggaraan sosialisasi sangat terbatas, bahkan tidak ada dana secara khusus.

Sosialisasi pada tingkat komisariat dilaksanakan atas inisiatif dan dukungan dana dari sekolah-sekolah yang tergabung dalam komisariat. Sosialisasi di tingkat komisariat ini melibatkan seluruh anggotanya dengan mengundang narasumber dari kabupaten. Materi sosialisasi/pelatihan di tingkat komisariat bersifat pendalaman materi-materi yang ada pada sosialisasi di kabupaten agar pemahaman sekolah lebih maksimal. Selain itu, pengurus komisariat pada dasarnya siap setiap saat memberi informasi yang diperlukan oleh setiap tim manajemen BOS sekolah baik bertemu langsung atau dengan telepon.

Pada tingkat sekolah, secara internal sosialisasi diberikan kepada warga sekolah, terutama guru pada rapat-rapat guru dan kepada Komite Sekolah dan orangtua siswa setidak-tidaknya pada awal tahun pelajaran baru setelah penerimaan peserta didik baru. Materi sosialisasi pada dasarnya meliputi pokok-pokok ketentuan mengenai besarnya BOS dan alokasi penggunaannya serta BOS sebagai bagian dari kebijakan sekolah gratis.

Sosialisasi yang dilaksanakan oleh Dinas Kabupaten, Komisariat, dan sekolah secara internal dipandang masih belum memadai. Merespons hal tersebut sejumlah LSM turut menyelenggarakan sosialisasi. Selain itu, tim manajemen dan sebagian warga sekolah membaca sendiri panduan pelaksanaan BOS.

Dana secara khusus untuk sosialisasi BOS pada dasarnya tidak dialokasikan. Oleh karena itu, pada tingkat sekolah, sosialisasi 'ditebengkan' pada rapat-rapat sekolah atau dengan menggunakan dana transport untuk mengirimkan tim mengikuti sosialisasi.

4.3.2 Gambaran Tahap Pelaksanaan

Implementasi pada tahap pelaksanaan yang utama meliputi kegiatan pengajuan dana BOS, penggunaan BOS, dan upaya-upaya transparansi dan akuntabilitas. Berikut disajikan gambaran implementasi yang terkait dengan pengajuan dana BOS, penggunaan BOS, dan upaya-upaya transparansi dan akuntabilitas.

4.3.2.1 Pengajuan dan penyaluran dana BOS

Untuk keperluan pengajuan dana BOS, sekolah melakukan pendataan jumlah siswa dan validasi data siswa untuk kemudian disampaikan kepada Tim Manajemen BOS Kabupaten. Sebagaimana disebutkan dalam panduan, bahwa dalam satu tahun anggaran terdapat dua tahun pelajaran yang berbeda. Perbedaan tahun pelajaran ini berakibat pada perbedaan data jumlah siswa antara tahun pelajaran lama dan tahun pelajaran baru. Masa peralihan ini adalah masa krusial dan kritis dalam masalah pendataan jumlah siswa. Pada masa inilah biasanya terjadi kecurangan-kecurangan jumlah data terutama bagi sekolah yang jumlah siswa tahun lalu lebih besar daripada jumlah siswa setelah tahun ajaran baru. Berdasarkan keterangan informan dari unsur pengawas SMP diketahui bahwa kasus-kasus dana BOS biasanya terkait dengan kelebihan jumlah dana BOS yang tidak dilaporkan ke Dinas. Namun demikian kasus kecurangan data ini belum pernah terjadi pada sekolah-sekolah obyek penelitian. Bahkan yang sering mereka alami adalah kekurangan jumlah dana BOS karena terjadi peningkatan jumlah siswa pada tahun ajaran baru. Terkait dengan masalah pendataan, Tim BOS kabupaten sebenarnya relatif mengandalkan kejujuran dari pihak sekolah karena memang tenaga dan biaya untuk melakukan pendataan secara sensus sangat terbatas. Untuk mengantisipasi masalah pendataan ini, mulai tahun 2009 Tim BOS kabupaten memberlakukan data jumlah siswa berikut nama siswa (menurut istilah manajer BOS kabupaten adalah pendataan *by name, by number*). Strategi ini diyakini dapat mengurangi kecurangan dalam usulan data dari sekolah.

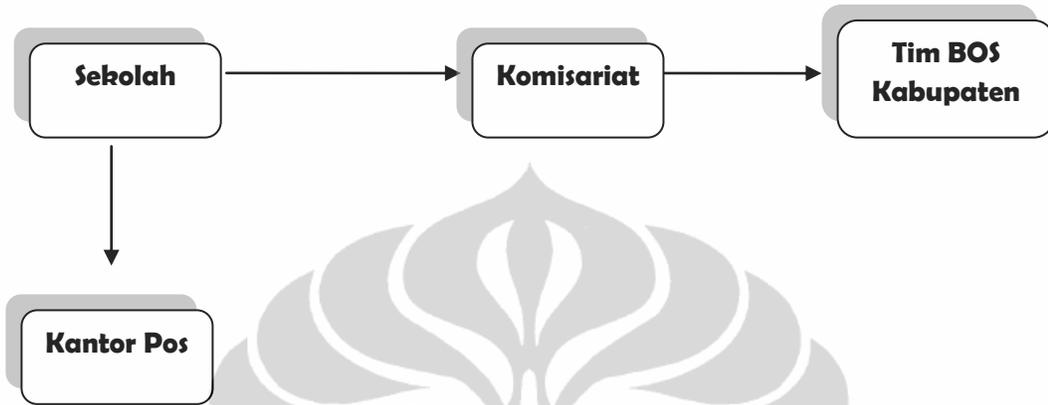
Tahap pengusulan dana BOS oleh sekolah dimulai dengan verifikasi data oleh sekolah. Untuk periode Januari-Juni 2009 sekolah menggunakan data jumlah siswa tahun pelajaran 2008/2009, sedangkan untuk periode Juli-Desember 2009 data yang digunakan adalah data jumlah siswa tahun 2009/2010 sebagaimana disebutkan oleh informan: ” *Kan sebenarnya kalo bulan Juli kita dapatnya masih data lama kaya kemarin ini ya, anak kita sudah 688 kita masih dapat 496 karena masih data lama yang dipake. Yang baru itu kita akan dapatkan September tri wulan ke-2*“.

Untuk pengusulan dan pencairan dana BOS dari sekolah, kabupaten Bogor memberlakukan alur sebagai berikut:

1. Data jumlah siswa diusulkan oleh sekolah dengan menggunakan format dari Tim Manajemen BOS Kabupaten.
2. Daftar usulan tersebut diserahkan kepada Tim Manajemen BOS Kabupaten melalui komisariat.
3. Berdasarkan data usulan tersebut maka Tim Manajemen Kabupaten menerbitkan Surat Perjanjian Pemberian Bantuan (SPPB) dengan mencantumkan jumlah dana BOS yang diterima sekolah pada satu periode penyaluran.
4. SPPB didistribusikan ke sekolah-sekolah melalui komisariat. Selanjutnya, sekolah menandatangani SPPB tersebut dan menyerahkan kembali ke komisariat dengan melampirkan laporan pertanggungjawaban (SPJ) penggunaan dana BOS pada pencairan sebelumnya.
5. Komisariat mengirim kembali SPPB yang ditandatangani oleh Kepala Sekolah dengan dilampiri SPJ penggunaan dana sebelumnya ke Tim Manajemen BOS Kabupaten.
6. Tim Manajemen BOS Kabupaten menandatangani SPPB dan mendistribusikan ke sekolah sebagai syarat pencairan dana.
7. Sekolah mencairkan dana di Kantor Pos (lembaga penyalur yang ditunjuk untuk wilayah provinsi Jawa Barat adalah PT Pos).

Bagan 4.2 menyajikan alur pengusulan, penetapan, dan pencairan dana BOS di kabupaten Bogor.

Bagan 4.2: Alur Pengusulan dan Pencairan Dana BOS



Sumber: Komisariat Bojonggede/Sekolah

Dalam mengusulkan pencairan dana sekolah harus melampirkan SPJ dana yang ditarik pada periode sebelumnya untuk dapat mencairkan dana periode berikutnya. Selain itu, pengambilan dana oleh sekolah diatur per bulan. Praktik yang demikian ini ditanggapi positif oleh sekolah, antara lain melalui pernyataan-pernyataan beberapa informan ketika peneliti menanyakan ketentuan yang diberlakukan dalam pencairan tersebut. Seorang informan dari sekolah dengan jumlah siswa yang cukup besar mengatakan bahwa apabila dana ditarik tiap bulan maka setiap kali menarik jumlahnya akan terlalu besar. Menyimpan uang dalam jumlah besar sangat beresiko. Dengan demikian penarikan setiap bulan lebih aman, dapat mengurangi resiko kehilangan dan/atau penyelewengan, dan memperingan penyimpanan oleh pengelola. Informan lainnya mengaku bila pengaturan pencairan dana setiap bulan menjadikan pengelolaan uang lebih terkontrol walaupun kadang-kadang kegiatan tertentu yang membutuhkan dana banyak harus ditunda dengan menyatakan: *“Untuk sementara ini saya ga ada masalah ya, selalu ada saldo. Misalnya dapatnya tiap bulan 22 jt, ya itulah yang digunakan. Kalau dana tidak mencukupi ya ditunda kegiatannya. Tapi selama ini ga sampai begitu lah.. tapi ada bagusnya juga sih (pengaturan termin pengambilan), jadi terkontrol, lebih enak”*.

Persyaratan bahwa sekolah harus menyerahkan SPJ sebelum mencairkan dana periode berikutnya juga ditanggapi positif oleh sekolah meskipun pengaturan itu tidak ada dalam buku panduan. Sekolah memandang hal tersebut sebagai upaya dalam penerapan tertib administrasi dan disiplin sekolah dalam pertanggung jawaban penggunaan dana. Dengan peraturan tersebut sekolah seakan dipaksa untuk membuat laporan pertanggung jawaban secepatnya sehingga tidak menimbulkan penumpukan pekerjaan. Tanggapan positif ini sebagaimana dikemukakan oleh informan bahwa untuk menagih SPJ dari sekolah-sekolah memang diperlukan strategi-strategi yang efektif, karena masalah administrasi pertanggungjawaban dana biasanya menjadi masalah yang cukup menghambat. Nampaknya informan yang berprofesi sebagai kepala sekolah tersebut cukup paham dengan kebiasaan dan sikap sekolah terkait dengan kewajiban administrasi. Lebih lanjut dijelaskan bahwa pelaporan pertanggungjawaban dana BOS akan semakin berat manakala dana BOS sudah habis terpakai, apalagi jika sekolah menunda laporan SPJ sampai dengan akhir tahun.

Pengaturan pencairan dana per bulan sebenarnya bukan hal yang terlalu merisaukan pihak sekolah, namun justru mereka lebih terganggu ketika turun dana BOS tidak tepat awal bulan setiap periodenya. Misalnya seperti pengalaman awal tahun 2009, untuk periode Januari-April dana turun tidak tepat di bulan Januari sementara kebutuhan sekolah tidak bisa ditunda terutama untuk membayar honor guru dan tenaga TU non PNS. Beberapa sekolah mengaku terpaksa mencari dana ‘talangan’- menurut istilah mereka- untuk memenuhi kebutuhan dana operasional.

Mekanisme penambahan alokasi akibat dari perubahan data pada awal tahun pelajaran telah dilaksanakan sesuai dengan yang diharapkan. Pada periode Januari-Juli, data siswa yang diajukan cenderung tidak berakibat pada perbedaan alokasi yang diterima sekolah karena sudah menggunakan data jumlah siswa yang pasti. Masalah perbedaan alokasi timbul pada periode Juli-Desember, yaitu pada penyaluran periode Juli-September. Pada periode ini biasanya alokasi belum dihitung berdasarkan data

siswa tahun pelajaran yang baru melainkan masih menggunakan data lama (sebelum penerimaan siswa baru). Perbedaan data jumlah siswa di sekolah dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4.2: Data Jumlah Siswa

No	Sekolah	Data Jumlah Siswa	
		Januari-Juni	Juli-Desember
1	SMPN 1 Bojonggede	1.148	1.182
2	SMPN 2 Bojonggede	490	823
3	SMPN Tajurhalang	496	686

Sumber: Sekolah

Dari Tabel di atas dapat diterangkan bahwa sekolah pada umumnya mengalami perbedaan jumlah siswa pada periode Juli-Desember dibandingkan dengan periode Januari-Juni, dalam hal jumlah siswa setelah tahun pelajaran baru lebih besar. Hal ini berarti dana BOS yang diterima juga bertambah. Dengan adanya selisih/surplus jumlah siswa ini maka sekolah mengajukan usulan tambahan dana BOS untuk periode Juli-Desember kepada Tim BOS kabupaten. Pada tahun 2009 kekurangan pada ketiga sekolah tersebut dapat dipenuhi, meskipun turun dananya pada periode akhir yaitu sekitar bulan Oktober-Desember. Kondisi ini dapat dipahami mengingat mekanisme realokasi dana cukup panjang karena harus melalui Tim BOS Provinsi. Tim BOS Provinsi akan menarik kelebihan alokasi di setiap kabupaten untuk kemudian direalokasikan kepada kabupaten yang kekurangan dana BOS. Kabupaten akan merealokasikan kepada sekolah yang mengajukan tambahan dana dengan menerbitkan SPPB baru. Namun demikian terpenuhinya kekurangan alokasi tambahan ini sudah cukup baik untuk tahun 2009, karena menurut pengakuan salah satu sekolah bahwa kekurangan jumlah dana BOS baru dapat dipenuhi di tahun 2009

ini. Sebelumnya mereka selalu kekurangan namun tidak pernah ada realisasi tambahan dana BOS. Seandainya Tim pengelola tingkat kabupaten/kota diberi kewenangan untuk langsung mendistribusikan kekurangan dana maka kemungkinan realisasi kekurangan dana di sekolah dapat segera dipenuhi.

Berdasarkan uraian di atas, pengajuan dan penyaluran dana BOS dapat digambarkan sebagai berikut. Tahap pengusulan dana BOS oleh sekolah dimulai dengan verifikasi data oleh sekolah, untuk periode Januari-Juni 2009 sekolah menggunakan data jumlah siswa tahun pelajaran 2008/2009, sedangkan untuk periode Juli-Desember 2009 data yang digunakan adalah data jumlah siswa tahun 2009/2010.

Pengusulan dan pencairan dana BOS di kabupaten Bogor dimulai dengan pengusulan dana dengan dilampiri oleh daftar dan jumlah siswa kepada Tim Manajemen BOS Kabupaten melalui komisariat. Berdasarkan data usulan tersebut, Tim Manajemen Kabupaten menerbitkan Surat Perjanjian Pemberian Bantuan (SPPB) dengan mencantumkan jumlah dana BOS yang diterima sekolah pada satu periode penyaluran. SPPB didistribusikan ke sekolah-sekolah melalui komisariat. Selanjutnya, sekolah menandatangani SPPB tersebut dan menyerahkan kembali ke komisariat dengan melampirkan laporan pertanggungjawaban (SPJ) penggunaan dana BOS pada pencairan sebelumnya. Kemudian komisariat mengirim kembali SPPB yang ditandatangani oleh Kepala Sekolah dengan dilampiri SPJ penggunaan dana sebelumnya ke Tim Manajemen BOS Kabupaten. Setelah itu Tim Manajemen BOS Kabupaten menandatangani SPPB dan mendistribusikan ke sekolah sebagai syarat pencairan dana. Dengan SPPB tersebut sekolah mencairkan dana di Kantor Pos (lembaga penyalur yang ditunjuk untuk wilayah provinsi Jawa Barat adalah PT Pos).

Dana BOS yang diterima sekolah tidak selalu tepat dengan jumlah siswa, ada kalanya kurang atau kelebihan. Pada penyaluran periode Juli-September biasanya alokasi belum dihitung berdasarkan data siswa tahun pelajaran yang baru melainkan masih

menggunakan data lama (sebelum penerimaan siswa baru), akibatnya sekolah ada yang kekurangan dan kelebihan alokasi. Sekolah yang kelebihan menyetor kembali ke kantor Pos, sedangkan sekolah yang kekurangan akan dibuatkan usulan tambahan alokasi. Sehubungan dengan hal ini Tim Manajemen BOS Kabupaten menerbitkan SPPB baru sesuai dengan tambahan alokasi yang diajukan sekolah.

4.3.2.2 Penggunaan dana BOS

Program sekolah gratis yang diluncurkan pada tahun 2009 oleh pemerintah pusat telah ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah dengan memberlakukan kebijakan tersebut di wilayah masing-masing. Dalam panduan BOS 2009 disebutkan bahwa dengan adanya kenaikan BOS sejak Januari 2009, semua SD dan SMP negeri harus membebaskan siswa dari biaya operasional kecuali RSBI dan SBI. Pada ketentuan berikutnya disebutkan bahwa Pemda wajib memenuhi kekurangan biaya operasional dari APBD bila BOS belum mencukupi. Kabupaten Bogor dalam hal ini tidak mengalokasikan dana tambahan (APBD) untuk operasional sekolah tetapi sekolah dilarang melakukan pungutan kepada masyarakat. Dengan berlakunya ketentuan tersebut maka dana BOS menjadi satu-satunya sumber pembiayaan di sekolah. Hal ini cenderung menyulitkan sekolah dalam hal penggunaan dana karena penggunaan dana BOS sudah ada batasan-batasan tertentu, sementara kebutuhan sekolah banyak yang di luar ketentuan yang ada dalam panduan. Kebutuhan dalam sebuah sekolah dapat diibaratkan sebagai sebuah rumah tangga. Apabila sumber pendapatan dalam sebuah rumah tangga lebih dari satu maka kemungkinan kepala keluarga akan lebih leluasa untuk membiayai seluruh kebutuhan. Sebaliknya, jika sumber pendapatan itu hanya satu dan itupun sudah ditentukan penggunaannya maka pengaturan pengeluaran dalam keluarga tersebut akan lebih ketat dan penuh pertimbangan prioritas. Demikian halnya dengan sekolah, ketika sumber pembiayaan yang ada hanya dari dana BOS maka sumber itulah yang kemudian dijabarkan untuk membiayai program-program sekolah yang dituangkan dalam Rencana Kegiatan dan

Anggaran Sekolah (RKAS). Dana BOS adalah dana subsidi yang tentu saja ada ketentuan dalam penggunaannya, dan ketentuan tersebut berlaku sama di semua sekolah penerima. Lain halnya dengan dana yang dikumpulkan sendiri oleh sekolah dari masyarakat yang penggunaannya bisa diatur dan ditentukan sendiri oleh sekolah sesuai dengan kebutuhan masing-masing. Ketentuan penggunaan dana BOS yang sudah diatur tersebut dirasakan sekolah cukup menyulitkan untuk bergerak dengan leluasa. Mau tidak mau penggunaan dana BOS harus mengacu pada 13 butir ketentuan penggunaan dana. Sementara itu ada kebutuhan sekolah diluar ketentuan tersebut, misalnya seperti yang dicontohkan oleh salah seorang informan yang berprofesi sebagai kepala sekolah yaitu pembiayaan untuk kegiatan sosial di kalangan interen sekolah dan dana BOS tidak bisa digunakan untuk memenuhi kebutuhan semacam itu. Kesulitan sekolah ini tentu saja dapat dimaklumi mengingat pemenuhan kebutuhan mereka yang harus diperketat dan selektif. Namun adanya ketentuan atau batasan dalam penggunaan dana BOS juga tidak bisa dipersalahkan begitu saja mengingat dana tersebut adalah uang Negara yang harus dipertanggungjawabkan kepada banyak pihak. Pembuat kebijakan tentunya tidak ingin dana yang besar tersebut digunakan tanpa ada rambu-rambu yang jelas sehingga mengaburkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai.

4.3.2.3 Komponen yang didanai

Ketentuan 13 item penggunaan dana BOS menjadi acuan utama sekolah dalam mengelola dan mempertanggung jawabkan dana BOS. Apabila sekolah menggunakan dana BOS dan mempetanggung jawabkan di luar item-item yang dibolehkan maka laporan SPJ akan diminta untuk direvisi. Oleh sebab itu sekolah merasa perlu berhati-hati dalam menggunakan dana BOS serta melakukan efisiensi-efisiensi agar dana BOS mencukupi minimal untuk kebutuhan tiap bulannya. Rata-rata penggunaan dana BOS dituangkan dalam Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS) yang

penyusunannya melibatkan kepala sekolah sebagai penanggung jawab, bendahara BOS, serta dewan guru dan Komite Sekolah.

Secara umum penggunaan dana BOS di kabupaten Bogor dapat digambarkan sebagai berikut.

1. Pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan tenaga kependidikan honorer. Sekolah-sekolah cenderung mengutamakan pos pembiayaan untuk menggaji guru dan tenaga kependidikan non PNS serta pos pembiayaan yang terkait dengan kegiatan pembelajaran. Prioritas sekolah untuk mengutamakan gaji/honor pegawai non PNS sangat dimaklumi karena itu menjadi pendapatan satu-satunya tenaga pendidik dan kependidikan di sekolah karena tidak ada insentif lain selain honor bulanan. Ketentuan dalam panduan menyebutkan bahwa dana BOS tidak boleh digunakan untuk membayar insentif guru dan tenaga kependidikan kecuali atas keterlibatan yang bersangkutan dalam suatu kegiatan di sekolah. Sebelum berlakunya sekolah gratis, sekolah masih bisa memberikan tambahan insentif berupa uang transport dan tunjangan jabatan seperti wali kelas. Namun karena sumber dana dari masyarakat tidak ada lagi maka insentif-insentif tersebut tidak bisa diberikan lagi. Oleh sebab itu kepala sekolah sangat menjaga agar honor guru tidak tetap dan pegawai tidak tetap dapat dibayarkan tepat waktu. Selain itu juga diupayakan selalu mencadangkan sejumlah dana untuk membayarkan gaji pada bulan berikutnya. Hal tersebut sebagaimana diungkapkan oleh informan kepala sekolah yang berkedudukan sebagai penanggung jawab program BOS menyatakan bahwa yang penting kegiatan berjalan, honor tidak terlambat bagi honorer.

Penggunaan dana BOS untuk membayar tenaga honorer merupakan pengeluaran sekolah yang cukup besar hampir di setiap anggaran sekolah (berkisar antara 25%-30%) sebagaimana digambarkan pada Tabel 4.3 berikut:

Tabel 4.3: Data Penggunaan Dana BOS untuk Honorarium 2009

No	Sekolah	Jumlah Honor/Bulan	Jumlah Dana BOS/Bulan
1	SMPN Tajur Halang	Rp 6.500.000,-	Rp 23.000.000,-
2	SMP 1 Bojonggede	Rp 16.000.000,-	Rp 55.000.000,-
3	SMP 2 Bojonggede	Rp 10.800.000,-	Rp 38.000.000,-

(Sumber: SPJ Dana BOS 2009)

Banyaknya tenaga honorer baik tenaga pendidik maupun tenaga kependidikan sangat membebani anggaran yang dikeluarkan dari dana BOS karena sekolah tidak memiliki sumber pemasukan lain, dan alokasi untuk kebutuhan tersebut diperbolehkan dalam panduan. Sementara itu untuk menambah tenaga guru dan pendukung lain yang PNS memerlukan waktu dan proses yang tidak mudah. Hal ini seperti diungkapkan oleh salah seorang kepala sekolah yang mengaku telah berkali-kali mengusulkan penambahan guru, hanya didrop satu. Di lain pihak, tidak mungkin menambah jam guru yang sudah penuh 24 jam. Guru pasti menolak kalau sudah lebih dari 24 karena kewajiban hanya 24 jam. Daripada KBM tidak jalan, maka diangkatlah guru honorer.

2. Penggunaan dana BOS untuk kegiatan pembelajaran remedial, pengayaan, dan kegiatan ekstra kurikuler. Berdasarkan laporan pertanggung jawaban penggunaan dana BOS di sekolah, pada kategori ini sekolah lebih banyak menggunakan dana BOS untuk kegiatan pembinaan ekstrakurikuler. Komponen biaya yang dikeluarkan untuk pos tersebut antara lain untuk membayar honorarium tenaga pelatih kegiatan ekstrakurikuler, transport dan konsumsi mengikuti lomba (untuk guru dan siswa), dll. Sekolah cenderung kurang banyak mengeluarkan biaya untuk kegiatan remedial dan pengayaan.

3. Pembelian barang-barang habis pakai yang meliputi barang-barang ATK keperluan kantor/sekolah, langganan majalah/Koran pendidikan, keperluan rumah tangga sekolah serta pengeluaran untuk konsumsi (makanan dan minuman) sehari-hari. Keperluan makan dan minum ini boleh dikatakan sebagai kebutuhan yang cukup penting di sekolah karena menyangkut kebutuhan pokok. Bisa dibayangkan seandainya guru-guru harus mengajar dari pagi sampai siang bahkan sore hari tanpa ada minum dan makan (kecil maupun berat). Sementara untuk mengadakan makan dan minum dengan biaya pribadi tentu akan memberatkan guru secara ekonomi, apalagi insentif guru sudah tidak ada lagi. Oleh sebab itu sekolah berusaha sebisa mungkin tetap menyediakan makan dan minum meskipun dalam bentuk yang paling minimal. Hal tersebut juga dinyatakan oleh kepala sekolah lain bahwa sekolah masih bisa mengusahakan makan siang untuk guru dan karyawan meskipun hanya dengan anggaran Rp 50.000,-/hari.

Namun demikian tidak semua sekolah dapat mengusahakan tetap tersedianya makanan dan minuman setiap hari. Bahkan di sekolah lain, walaupun mengajar dari pagi hingga sore, tidak ada makan siang, hanya teh atau kopi. Mereka yang tempat tinggalnya dekat sekolah biasa pulang sebentar untuk makan siang.

Selain kebutuhan makan dan minum, pengeluaran dana BOS untuk keperluan operasional adalah pembelian ATK dan barang-barang habis pakai, serta foto copy. Kebutuhan biaya foto copy rata-rata juga cukup besar, antara lain meliputi foto copy bahan-bahan pembelajaran, foto copy laporan,dll. Ada juga sekolah yang mengeluarkan biaya untuk foto copy namun tidak disebutkan keperluan dan jenis barang yang difoto copy.

4. Pembiayaan langganan daya dan jasa. Rata-rata penggunaannya adalah untuk membayar langganan listrik dan telepon. Tidak ada sekolah yang mengeluarkan biaya untuk pemasangan instalasi karena rata-rata sekolah sudah memiliki jaringan PLN maupun Telepon.
5. Pengembangan profesi guru seperti pelatihan, KKG/MGMP dan MKKS. Pengeluaran untuk kebutuhan ini rata-rata dalam bentuk pemberian transport kepada guru dalam mengikuti kegiatan MGMP. Harga satuan untuk transport lokal tidak ada keseragaman antar sekolah, tergantung dari persepsi masing-masing sekolah.
6. Pembiayaan pengelolaan BOS seperti ATK, penggandaan, surat menyurat tidak dikeluarkan dalam pos tersendiri tetapi digabung dengan pengeluaran serupa secara umum. Khusus pengeluaran untuk insentif pengelola dana BOS, sekolah cenderung memberikan insentif secara rutin setiap bulan kepada bendahara dan operator. Sementara dalam panduan BOS disebutkan bahwa insentif diberikan hanya dalam rangka penyusunan laporan BOS (laporan dibuat setiap tiga bulan) dan biaya transportasi dalam rangka mengambil dana BOS di Bank/Kantor Pos. Pengeluaran untuk insentif ada yang dilaporkan dalam pertanggung jawaban dan ada yang tidak meskipun mereka mengaku memberikan insentif bulanan kepada pengelola. Seorang informan (bendaharawan) mengaku menerima honor sebagai bendaharawan yang diambilkan dari alokasi transport. Anggota tim lainnya juga memperoleh dari pos transport dengan besar honor yang berbeda-beda.
7. Pembelian komputer. Ketentuan dalam buku panduan membolehkan sekolah membeli desktop untuk kegiatan belajar siswa maksimum 2 set untuk SMP. Praktik yang dilakukan, ada sekolah yang membeli laptop dan itu digunakan

oleh pengelola BOS (bendahara) untuk mengerjakan tugas yang berkaitan dengan pengelolaan BOS.

Dari keseluruhan penggunaan dana BOS berdasarkan laporan pertanggungjawaban sekolah, maka kecenderungan pengeluaran dana BOS dapat diklasifikasikan dalam tiga kelompok utama yaitu Honorarium, Transportasi, Konsumsi, dan ATK+foto copy. Ketiga kelompok pengeluaran ini hampir dikatakan menjadi pengeluaran rutin setiap bulan meskipun untuk kegiatan yang berbeda-beda. Honorarium misalnya, disamping untuk membayar honor bulanan bagi guru dan pegawai tidak tetap, komponen honorarium diberikan kepada guru berkaitan dengan keterlibatannya dalam aktivitas pembelajaran misalnya menjadi panitia ujian sekolah, mengoreksi hasil ujian/ulangan umum, membuat kisi-kisi soal, dll. Namun demikian, secara keseluruhan penggunaan dana BOS tidak ada yang menyimpang dari ketentuan dalam panduan BOS.

Sebagaimana yang tertera pada panduan pelaksanaan BOS, tujuan umum dari program BOS adalah meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar 9 tahun yang bermutu. Salah satu dampak dari kebijakan ini adalah munculnya kebijakan yang membatasi sekolah dalam memungut biaya kepada para wali siswa. Dengan kata lain, BOS bagi kebanyakan sekolah menjadi satu-satunya sumber keuangan yang harus mereka andalkan. Dalam pelaksanaannya, banyak sekolah yang mengungkapkan bahwa dana BOS tidaklah cukup untuk memenuhi seluruh kebutuhan sekolah. Mereka harus pandai-pandai mengatur pengeluaran keuangan agar dana BOS dapat menutup kebutuhan. Beberapa cara yang dipraktikkan oleh sekolah antara membatasi jumlah guru yang dikirim berpartisipasi dalam forum MGMP (misalnya satu guru saja tiap semesternya walaupun Dinas mengundang dua orang guru). Diharapkan guru yang dikirim tersebut mengimbaskan apa yang diperolehnya dalam forum MGMP ke guru-guru

lainnya. Cara lainnya adalah menyeleksi kegiatan yang dilakukan oleh sekolah. Misalnya apabila biasanya sekolah memiliki 20 program, dipilih 12 program yang paling urgen. Program-program yang dipandang kurang berkontribusi terhadap peningkatan prestasi siswa atau yang kurang efektif untuk sementara digabung dengan program lainnya atau bahkan dihilangkan. Membangun pagar sekolah, misalnya, setelah adanya kebijakan pendidikan gratis tidak dapat dilakukan. Selain itu, praktik yang biasa dilakukan untuk mencukupkan dana adalah mengurangi besarnya pengeluaran untuk masing-masing program.

Praktik lainnya dalam mengatasi keterbatasan atau kekurangan dana adalah dengan mengadakan iuran intern atau sumber-sumber lainnya yang tidak mengikat untuk memenuhi kebutuhan. Ketika seorang informan ditanya mengenai bagaimana mendanai pos-pos pengeluaran selain 13 komponen pendanaan dalam buku panduan BOS 2009, informan berkata: *“Jadi kadang-kadang kita patungan lho bu, terutama untuk acara sosial ya, kadang ada teman sakit..sekarang kan ga mungkin keluarin dari dana BOS. Jadi ya sekarang itu banyak yang ikhlasnya ... Atau mungkin dari sumber-sumber yang tidak mengikat ya..misalnya ee..kerjasama dengan pihak ketiga untuk hal-hal tertentu, contohnya pembelian buku, LKS kan bisa kita keluarkan dari itu”*.

Selanjutnya, keterlambatan pencairan dana BOS juga memaksa pihak sekolah untuk memutar otak mencari solusi yang tepat dan cepat untuk mengatasi permasalahan tersebut. Seperti diungkapkan oleh informan, pencairan triwulan pertama – terutama di bulan-bulan awal pencairan dana pasti terlambat. Keterlambatan ini memaksa sekolah mencari dana talangan agar sekolah tetap bisa beroperasi. Dana talangan umumnya berasal dari pinjaman pribadi. Sayangnya kabupaten Bogor tidak mengalokasikan BOP sebagaimana DKI. Seandainya ada BOP, barangkali dana talangan tidak diperlukan. Kadang-kadang sekolah dihadapkan pada situasi sulit manakala ada perintah insidental dari Dinas yang memerlukan biaya cukup besar,

misalnya yang terjadi pada salah satu sekolah. Pada waktu itu sekolah diperintahkan untuk mengikuti pergelaran acara pada tingkat kabupaten yang harus mengerahkan siswa dalam jumlah banyak. Kegiatan ini tentu memerlukan biaya yang tidak sedikit, antara lain meliputi transportasi, kostum, konsumsi, dll. Untuk mengatasi kesulitan ini biasanya sekolah merealokasi pos-pos pembiayaan kegiatan ekstrakurikuler lain yang sudah dijadwalkan dalam perencanaan. Hal-hal insidental dalam pembiayaan sekolah semacam ini sering terjadi sementara sekolah tidak punya sumber dana yang leluasa. Dalam hal ini kepala sekolah berperan penuh untuk memutuskan pembagian alokasi dana sesuai dengan kebutuhan. Untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan operasional yang sifatnya insidental tidak jarang sekolah terpaksa “main akal-akalan”, yaitu menggunakan dana BOS diluar ketentuan namun tetap dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan yang dibolehkan. Sebagian informan mengakui hal tersebut sepanjang itu untuk kebutuhan sekolah dan bukan untuk kepentingan pribadi.

4.3.2.4 BOS buku

Dalam Panduan BOS 2009 disebutkan bahwa meskipun tujuan utama program BOS adalah untuk pemerataan dan perluasan akses pada layanan pendidikan dasar, program BOS juga merupakan program untuk peningkatan mutu dan daya saing serta tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan publik. Terkait dengan tujuan BOS untuk peningkatan mutu, maka dalam panduan pada klausul penggunaan dana BOS disebutkan bahwa “*Dari seluruh dana BOS yang diterima sekolah, sekolah wajib menggunakan sebagian dana tersebut untuk membeli buku teks pelajaran yang hak ciptanya telah dibeli oleh pemerintah*”. Sebagaimana diketahui pada tahun 2008 pemerintah melalui Menteri Pendidikan Nasional telah mengeluarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 2 Tahun 2008 tentang Buku. Permendiknas tersebut melampirkan daftar buku yang sudah dibeli hak ciptanya oleh pemerintah. Buku-buku tersebut telah diatur Spesifikasi dan Harga Eceran Tertinggi sehingga diharapkan harganya terjangkau oleh masyarakat dan sekolah. Buku-buku yang

masuk dalam daftar itulah yang direkomendasikan untuk dibeli dengan dana BOS. Ketentuan yang berlaku adalah dalam satu tahun sekolah wajib membeli buku pelajaran sebanyak dua mata pelajaran. Untuk tahun 2009 buku pelajaran yang dibeli adalah IPA dan Pendidikan Kewarganegaraan (PKn). Jumlah buku harus mencukupi untuk semua siswa, dan dapat dipinjamkan/dibawa pulang.

Penggunaan dana BOS untuk membeli buku yang direkomendasikan pemerintah berjalan dengan baik. Dengan kata lain sekolah membeli buku sesuai dengan daftar sebagaimana yang direkomendasikan dan jumlah yang dibeli sesuai dengan kebutuhan seluruh siswa meskipun mata pelajarannya sedikit berbeda dengan yang dianjurkan. Tabel 4.4 berikut menyajikan buku-buku yang dibeli oleh salah satu sekolah.

Tabel 4.4: Daftar Buku dari Dana BOS

No	Judul Buku	Kelas	Pengarang	Keterangan
1.	Ilmu Pengetahuan Alam	VII	Teguh Sugiyarto	Sesuai rekomendasi
2.	Ilmu Pengetahuan Alam	VIII	Syaiful Karim	Sesuai rekomendasi
3.	Ilmu Pengetahuan Alam	IX	Sulis Waryono	Sesuai rekomendasi
4.	Matematika	VII	Dewi Nuharini	Sesuai rekomendasi
5.	Matematika	VIII	Dewi Nuharini	Sesuai rekomendasi
6.	Matematika	IX	Wahyudin Djumanta	Sesuai rekomendasi

Sumber: Sekolah

Setelah sekolah membeli buku-buku tersebut dengan dana BOS, ternyata Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat juga memberikan bantuan buku dalam bentuk barang (bukan swakelola oleh sekolah). Buku yang dibagikan ke sekolah meliputi empat

mata pelajaran, dua diantaranya adalah buku mata pelajaran yang sama dengan buku yang telah dibeli sekolah sebelumnya yaitu IPA dan Matematika. Dropping buku ini terkesan tanpa koordinasi sama sekali, mengingat sekolah sudah membeli buku dengan dana BOS dari pusat sehingga terjadi penumpukan buku untuk dua mata pelajaran yang sama. Andai saja koordinasi bisa dilakukan maka kemungkinan dana dari Pemda provinsi tersebut bisa dialihkan dengan bentuk sarana yang lain ataupun jika harus dalam bentuk buku maka seharusnya buku yang dibeli sifatnya dapat melengkapi koleksi mata pelajaran yang belum terbeli oleh sekolah.

Dari keterangan di atas, secara ringkas dapat disimpulkan bahwa pada tahun anggaran 2009, BOS merupakan salah satu instrumen implementasi kebijakan sekolah gratis. Dalam kaitannya dengan hal ini, Kabupaten Bogor tidak mengalokasikan dana tambahan dari APBD untuk operasional sekolah dan sekolah dilarang melakukan pungutan kepada masyarakat. Dengan berlakunya ketentuan tersebut maka dana BOS menjadi satu-satunya sumber pembiayaan di sekolah.

Sekolah di komisariat SMP 1 Bojonggede pada dasarnya menggunakan dana BOS untuk membiayai 13 butir pembiayaan. Apabila sekolah menggunakan dana BOS dan mempetanggung jawabkan di luar item-item yang dibolehkan maka laporan SPJ akan diminta untuk direvisi. Oleh sebab itu sekolah berhati-hati dalam menggunakan dana BOS serta melakukan efisiensi-efisiensi agar dana BOS mencukupi minimal untuk kebutuhan tiap bulannya. Penggunaan dana BOS dituangkan dalam Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS) yang penyusunannya melibatkan kepala sekolah sebagai penanggung jawab, bendahara BOS, serta dewan guru dan Komite Sekolah. Secara umum penggunaan dana BOS meliputi pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan tenaga kependidikan honorer yang besarnya mencapai sekitar 25%-30% dari seluruh dana BOS yang diterima, pembiayaan kegiatan pembelajaran remedial, pengayaan, dan kegiatan ekstra kurikuler, pembelian barang-barang habis pakai, pembiayaan langganan daya dan jasa, pengembangan profesi

guru seperti pelatihan, KKG/MGMP dan MKKS, pembiayaan pengelolaan BOS seperti ATK, pembelian komputer.

Dari keseluruhan penggunaan dana BOS berdasarkan laporan pertanggungjawaban sekolah, maka kecenderungan pengeluaran dana BOS dapat diklasifikasikan dalam tiga kelompok utama yaitu Honorarium, Transportasi, Konsumsi, dan ATK+fotocopy. Ketiga kelompok pengeluaran ini hampir dikatakan menjadi pengeluaran rutin setiap bulan meskipun untuk kegiatan yang berbeda-beda. Honorarium misalnya, disamping untuk membayar honor bulanan bagi guru dan pegawai tidak tetap, komponen honorarium diberikan kepada guru berkaitan dengan keterlibatannya dalam aktivitas pembelajaran misalnya menjadi panitia ujian sekolah, mengoreksi hasil ujian/ulangan umum, membuat kisi-kisi soal, dan lain-lain.

Penggunaan dana BOS untuk membeli buku yang direkomendasikan pemerintah berjalan dengan baik, yaitu sekolah membeli buku sesuai dengan daftar sebagaimana yang direkomendasikan dan jumlah yang dibeli sesuai dengan kebutuhan seluruh siswa.

4.3.2.5 Transparansi dan akuntabilitas

Gambaran transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan BOS di kabupaten Bogor berdasarkan data wawancara mendalam yang dilakukan selama penelitian dapat digambarkan berikut ini.

Dalam susunan Tim Manajemen Sekolah, cenderung tidak ada anggota dari unsur orang tua siswa selain Komite Sekolah. Pelibatan orang tua siswa dalam tim tentunya dimaksudkan agar pengelolaan dana BOS lebih transparan dan tidak diputuskan sepihak oleh sekolah. Hal ini dibenarkan oleh Tim Manajemen BOS Pusat bahwa keterlibatan orang tua dalam Tim BOS Sekolah adalah dalam rangka transparansi

pengelolaan dana BOS. Namun lebih lanjut dikatakan bahwa memang ketentuan tersebut merupakan hal yang baru diberlakukan pada tahun 2009, sehingga mungkin saja sekolah kurang memahami ketentuan tersebut akibat minimnya sosialisasi.

Keterlibatan Komite Sekolah biasanya pada awal tahun pelajaran ketika sekolah akan menyusun RKAS. RKAS tersebut menjabarkan kebutuhan dan rencana kegiatan sekolah dalam satu tahun berikut sumber dana yang diperoleh sekolah. Penyusunan RKAS disusun dengan menggunakan format baku dari Dinas Pendidikan Kabupaten, ditandatangani oleh Kepala Sekolah dan Ketua Komite. Mekanisme penyusunan RKAS seperti ini membuat sekolah merasa telah melibatkan Komite dalam pengelolaan dana BOS karena semua kegiatan dalam RKAS didanai dengan BOS. Sebagaimana diungkapkan oleh informan bahwa rencana anggaran dituangkan dalam Rencana Kerja dan Anggaran Sekolah (RKAS). Lebih lanjut informan berkata: *“Jadi setiap membuat RKA, kita ajukan dulu RKAS ke komite kemudian prediksi yang kita buat.. Jadi RKA dibuat sebelum penerimaan siswa baru, mereka mengetahui kegiatan apa yang akan kita laksanakan. Jadi RKA juga disusun berdasarkan pedoman penggunaan dana BOS, karena kita hanya mempunyai satu-satunya dana dari BOS”*.

Pelibatan Komite dalam penyusunan RKAS memang sudah benar seperti yang diharapkan dalam panduan. Namun dalam praktik pengelolaannya, keterlibatan Komite cenderung kurang maksimal mulai dari pengusulan awal, pencairan dana, pembelajaran dan penyusunan laporan. Sebagai contoh fakta di lapangan menunjukkan bahwa sekolah cenderung tidak melaksanakan ketentuan dalam hal pengambilan dana. Dalam panduan disebutkan bahwa *Pengambilan dana BOS dilakukan oleh Kepala Sekolah (atau bendahara BOS sekolah) dengan diketahui oleh Komite Sekolah (Format BOS-12)*..... Kenyataan yang dilakukan oleh sekolah adalah pengambilan dana BOS seringkali dilakukan oleh Kepala Sekolah atau bendahara BOS tapi tidak melibatkan Komite Sekolah. Hasil pengamatan di lapangan, peneliti tidak menemukan format BOS-12 dalam proses pencairan dana

oleh sekolah. Proses pencairan dana di sekolah sebagaimana digambarkan sebelumnya, diawali dengan turunnya SPPB dari Tim Manajemen Kabupaten yang ditandatangani oleh Kepala Sekolah dan Manajer Kabupaten. SPPB itulah yang akan digunakan sekolah untuk mencairkan dana di Kantor Pos. Sedangkan untuk pengambilan dana setiap bulan, sekolah tidak perlu pengantar dari siapapun. Kepala sekolah atau bendahara cukup datang ke Kantor Pos dan akan diberi *slip* untuk penarikan dana. Transaksi tersebut akan dicetak di buku Giro sekolah. Laporan pertanggungjawaban penggunaan dana BOS yang dibuat setiap tiga bulan juga tidak ditandatangani oleh Komite.

Berdasarkan hasil wawancara dan pengamatan, diketahui bahwa sekolah tidak melakukan hal-hal yang menjadi tugas dan tanggungjawab sekolah yang diamanatkan dalam panduan, antara lain:

- a. memasang pengumuman baik untuk penggunaan dana BOS (yang boleh dan tidak boleh) dibiayai dari dana BOS
- b. Mengumumkan besar dana yang diterima dan dikelola oleh sekolah dan rencana penggunaan dana BOS dengan menggunakan format BOS-11A dan BOS-K1 di papan pengumuman sekolah yang ditandatangani oleh Kepala Sekolah, Bendahara dan Ketua Komite
- c. Membuat laporan bulanan pengeluaran maupun daftar barang-barang yang dibeli di papan pengumuman sekolah dengan menggunakan format BOS-11B dan BOS-K2.

Menurut keterangan dari beberapa informan di sekolah, mereka memang tidak mengumumkan secara terbuka tetapi disampaikan melalui rapat-rapat dengan orang tua siswa pada awal tahun pelajaran.

Keterangan dari beberapa informan menunjukkan bahwa upaya transparansi dalam bentuk pengumuman program di sekolah selama ini cenderung kurang dilakukan secara baik dengan berbagai alasan. Kalaupun ada yang memasang itu hanya

dilakukan pada awal-awal implementasi program dan sifatnya hanya memenuhi himbauan dari Dinas, namun esensi bahwa pemasangan pengumuman merupakan bagian dari implementasi program cenderung kurang dipahami oleh sekolah. Bahkan informan secara diplomatis mengemukakan alasan tidak memasang papan pengumuman karena khawatir masyarakat dan LSM akan menyoroiti angka-angka yang terpampang dalam papan pengumuman. Informan lebih setuju bila anggaran sekolah hanya dibicarakan dengan guru dan Komite. Lebih lanjut informan mengatakan bahwa komponen-komponen yang ada dalam pengeluaran akan mengundang respon negatif dan masyarakat akan mencari-cari kesalahan sekolah. Hal ini menurut informan akan menyebabkan sekolah tidak stabil. Belum lagi menghadapi ulah para LSM dan wartawan yang menurut informan mengira sekolah banyak duit, sehingga selalu menanyakan masalah transparansi dan akuntabilitas sekolah. Akhirnya informan beralih bahwa sekolah lebih mementingkan pelaksanaan pembelajaran yang aman dan kondusif daripada memasang papan pengumuman yang akan berbuah masalah (menurut informan). Jawaban senada juga diberikan oleh informan lainnya (catatan: sekolah yang bersangkutan juga tidak memasang papan pengumuman), dengan mengatakan bahwa sekolah cukup menginformasikan perihal sumber dana dan anggaran sekolah kepada Komite saja. Sedangkan masyarakat, menurutnya akan melihat penggunaan dana dari bukti layanan sekolah terhadap anak-anak mereka (dengan asumsi sekolah gratis sehingga orang tua/masyarakat tidak mengeluarkan biaya namun anaknya dapat menikmati pendidikan).

Panduan BOS juga mensyaratkan adanya pengelolaan dana BOS secara akuntabel kepada para pemangku kepentingan. Dengan tidak dilaksanakannya pemasangan pengumuman tentang penggunaan dana BOS di sekolah maka akuntabilitas pengelolaan sebagaimana diwajibkan dalam panduan cenderung tidak dapat terlaksana dengan baik, misalnya mengumumkan laporan bulanan pengeluaran dana BOS dan barang-barang yang dibeli oleh sekolah di papan pengumuman setiap tiga

bulan. Namun di sisi lain, untuk pertanggungjawaban secara formal tentang pengelolaan dana BOS, sekolah terikat dengan peraturan dari Dinas Pendidikan (Tim Manajemen Kabupaten) yang mewajibkan adanya laporan pertanggungjawaban dana (SPJ) sebelum mencairkan periode berikutnya. Dalam Panduan BOS sendiri tidak menyebutkan adanya regulasi semacam ini. Pada klausul tentang pelaporan, sekolah memiliki kewajiban untuk melaporkan kepada Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota terkait dengan dokumentasi yang meliputi:

- a. Nama-nama siswa miskin yang digratiskan,
- b. Jumlah dana yang dikelola sekolah dan catatan penggunaan (bukan laporan pertanggungjawaban),
- c. Lembar pencatatan pertanyaan/kritik/saran, dan
- d. Lembar pencatatan pengaduan.

Dampak positif dari peraturan Dinas setempat ini adalah sekolah menjadi lebih tertib dan disiplin dalam menyerahkan laporan meskipun bukan dilatarbelakangi oleh sebuah kesadaran namun karena sekolah berkepentingan untuk pencairan dana periode berikutnya. Tapi setidaknya strategi ini telah membuat tugas Tim Manajemen Kabupaten dalam mengumpulkan laporan dari sekolah menjadi lebih mudah dan cepat. Hal ini diakui oleh Ketua Tim Manajemen Kabupaten berikut ini: “... *dan akselerasi pelaporan sekarang harus dibuat per tiga bulan, ini cukup cepat. Setiap tanggal 10 sebelum pencairan kita sudah harus melaporkan ke provinsi data riil yang akan diusulkan untuk tiga bulan berikutnya. Contohnya, untuk pencairan Januari 2010 maka data harus dikumpulkan tanggal 10 Desember 2009 dst.*”

Panduan BOS 2009 juga dilengkapi dengan lampiran beberapa jenis format yang harus diisi oleh para implementor di tingkat provinsi, kabupaten/kota, dan sekolah. Format-format tersebut cukup jelas digambarkan dan petunjuk pemakaian juga dijelaskan dalam setiap tahapan yang memerlukan penggunaan format. Hal ini jelas menggambarkan bahwa program BOS membelajarkan kepada para implementor

terutama sekolah untuk mengelola program secara akuntabel agar mudah diakses bagi yang berkepentingan dan berwenang. Namun demikian, penggunaan format-format tersebut masih sangat minim dijalankan oleh sekolah. Tidak digunakannya format-format dalam pengelolaan dana BOS berdasarkan pengamatan antara lain disebabkan oleh pengawasan yang tidak mendukung terlaksananya ketentuan-ketentuan tersebut. Petugas monitoring dari Dinas maupun pemantau eksternal (BPKP/BPK) kurang memfokuskan materi supervisi kepada masalah-masalah tertib administrasi semacam ini. Petugas supervisi ataupun pemeriksa lebih banyak mempermasalahkan laporan penggunaan dana BOS. Materi sosialisasi di tingkat kabupaten juga cenderung tidak menekankan masalah tertib administrasi seperti yang diatur dalam panduan, meskipun materi sosialisasi juga diambil dari buku panduan. Dalam hal ini sekolah cenderung menyederhanakan Prosedur Operasional yang ada dalam panduan BOS secara kolektif. Artinya penyederhanaan prosedur tersebut diterima oleh seluruh implementor di kabupaten Bogor.

Dari sisi akuntabilitas, ada semacam *good practice* dalam pengelolaan program BOS di Kabupaten Bogor, yaitu peraturan bahwa laporan pertanggungjawaban dana harus diserahkan sebelum mencairkan dana berikutnya. Bila sekolah terlambat menyerahkan laporan maka SPPB dana BOS periode berikutnya tidak akan ditandatangani oleh Manajer BOS Kabupaten, dan akibatnya sekolah tidak akan bisa mencairkan dana di Kantor Pos. Langkah ini bisa memacu/mendisiplinkan sekolah dalam hal penyusunan laporan, namun ada juga sisi negatifnya yaitu apabila laporan tersebut dibuat asal jadi karena memburu waktu. Selain itu, bagi sekolah yang SDM nya terbatas tentu peraturan ini cukup memberatkan mengingat sanksinya adalah penundaan pencairan dana berikutnya.

Dalam membelanjakan dana BOS, para pengelola BOS maupun warga sekolah harus mengetahui komponen-komponen apa saja yang boleh dan tidak boleh dibiayai

dengan dana BOS. Dalam panduan pelaksanaan disebutkan bahwa dana BOS diperuntukkan untuk membeli:

- a. Buku teks pelajaran yang hak ciptanya telah dibeli oleh pemerintah
- b. Pembiayaan seluruh kegiatan penerimaan siswa baru
- c. Pembelian buku referensi untuk dikoleksi di perpustakaan
- d. Pembelian buku teks pelajaran untuk dikoleksi di perpustakaan
- e. Pembiayaan kegiatan pembelajaran remedial, pembelajaran pengayaan, olahraga, kesenian, karya ilmiah remaja, pramuka, palang merah remaja dan sejenisnya.
- f. Pembiayaan ulangan harian, ulangan umum, ujian sekolah dan laporan hasil belajar siswa.
- g. Pembelian bahan-bahan habis pakai
- h. Pembiayaan langganan daya dan jasa
- i. Pembiayaan perawatan sekolah
- j. Pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan tenaga kependidikan honorer
- k. Pengembangan profesi guru
- l. Pemberian bantuan biaya transportasi bagi siswa miskin yang menghadapi masalah biaya transport dari dan ke sekolah
- m. Pembiayaan pengelolaan BOS
- n. Pembelian komputer desktop untuk kegiatan belajar siswa
- o. Bila terdapat sisa, bisa digunakan untuk membeli alat peraga, media pembelajaran, mesin ketik dan mebel sekolah.

Daftar komponen di atas seharusnya diinformasikan atau diumumkan kepada seluruh warga sekolah dan juga wali siswa atau dewan komite. Hal ini supaya tidak terjadi kesalahpahaman mengenai penggunaan dana BOS di sekolah. Beberapa sekolah telah menginformasikan ketentuan tersebut kepada warga sekolah terutama kepada guru. Informasi kepada guru penting dilakukan karena terkait dengan kebutuhan

pembiayaan dalam pembelajaran. Di sisi lain, pengetahuan guru tentang pengelolaan BOS cenderung tidak mendetil dan hanya berkisar masalah penggunaan saja. Bahkan guru merasa tidak terlalu penting untuk mengetahui secara mendalam pengelolaan dana BOS dan mempercayakan saja kepada petugas yang ditunjuk. Bagi mereka yang penting kebutuhan untuk melaksanakan kegiatan pembelajaran dapat dipenuhi walaupun tidak jarang pengajuan anggaran untuk kegiatannya ditolak dengan alasan dana BOS tidak mencukupi atau sudah habis terpakai untuk kegiatan lain.

Agar pelaksanaan program BOS berjalan secara transparan, diperlukan adanya keterbukaan mengenai seberapa besar dana yang diperoleh oleh sekolah, bagaimana dana itu dikelola dan rencana penggunaan dana tersebut. Data menunjukkan bahwa keterbukaan belum maksimal. Hal ini diindikasikan dengan adanya kenyataan-kenyataan berikut. *Pertama*, belum diumumkannya laporan penggunaan dana kepada masyarakat. *Kedua*, dalam rapat-rapat walaupun disampaikan penggunaan dana, pelaporan tidak sampai penyebutan jumlah rupiahnya secara rinci, hanya jumlah totalnya saja karena sekolah memandang terbuka tidak berarti ‘bugil’. Hal ini sebagaimana digambarkan di atas, bahwa terkadang guru harus puas dengan jawaban dari pengelola BOS kalau dana sudah terpakai, tanpa ada klarifikasi penggunaan secara rinci.

Namun demikian, pengelola BOS di tingkat sekolah berupaya agar pelaksanaan program BOS berjalan dengan setransparan mungkin. Seorang informan mengaku bahwa tim manajemen BOS sekolah berusaha untuk selalu transparan dengan menginformasikan untuk apa dana digunakan, dalam setiap rapat. Lebih lanjut dikatakan bahwa penggunaannya pun pernah diumumkan menggunakan poster. Kebetulan guru-guru itu tidak terlalu pusing dengan masalah berapa jumlah dana BOS yang penting kegiatan berjalan dan honor tidak terlambat bagi honorer. Sebagaimana yang telah diatur dalam panduan pelaksanaan BOS bahwa masing-masing pengelola BOS baik pada tingkat pusat, provinsi, kabupaten, maupun sekolah

diharuskan untuk membuat laporan mengenai pelaksanaan BOS. Adapun untuk sekolah, diwajibkan untuk membuat laporan per triwulan. Dengan laporan ini, dapat dilakukan evaluasi mengenai bagaimana program BOS itu dilaksanakan pada setiap levelnya, seberapa mengena program ini kepada sasaran yang dituju, hambatan-hambatan yang ada serta kritik maupun saran untuk program BOS selanjutnya. Secara umum, sekolah-sekolah di Kabupaten Bogor melakukan pelaporan ini secara rutin.

Selain laporan kepada Tim Manajemen BOS pada tingkat Kabupaten, sekolah juga perlu untuk melaporkan pelaksanaan program BOS kepada seluruh warga sekolah dan orang tua siswa atau komite sekolah. Hal ini merupakan salah satu cara yang ditempuh agar pelaksanaan BOS benar-benar berlangsung secara transparan dan agar tidak terjadi kesalahpahaman mengenai program BOS. Pada kenyataannya, sekolah di Kabupaten Bogor cenderung belum melaporkan dana BOS pada papan pengumuman secara ajeg. Seorang informan yang berkedudukan sebagai bendahara BOS mengakui hal tersebut dengan berkata: *“Selama ini beberapa bulan kita pasang, tapi yang sekarang belum, kalau belum sempat ya belum dipasang.”* Informan lain yang merupakan staf operator mengungkapkan bahwa walaupun perlu, pemasangan pengumuman penggunaan dana BOS pada papan pengumuman cenderung diabaikan. Misalnya, ketika laporan yang ditempel copot, laporan tersebut tidak ditempel lagi karena alasan lupa atau bahkan laporan yang copot tadi tidak diketahui entah di mana.

Memperhatikan hal-hal tersebut di atas dapat dikatakan bahwa sekolah kurang mengindahkan ketentuan yang ada dalam BOS untuk melaporkan pelaksanaan program BOS pada papan pengumuman di sekolah. Hal ini tentu perlu mendapat perhatian pada program BOS berikutnya mengingat pentingnya peran laporan dengan metode seperti ini bagi proses transparansi program BOS. Memperhatikan hasil studi sebelumnya tentang dana BOS tahun 2005 oleh Lembaga Penelitian SMERU, yang antara lain merekomendasikan bahwa *dalam mekanisme pelaporan perlu ditambah dengan sistem pelaporan kepada publik melalui media sederhana yang tersedia di*

sekolah, seperti menempelkan ringkasan rencana dan laporan keuangan sekolah di lingkungan sekolah. (SMERU, 2005). Rekomendasi hasil studi tersebut telah direspon dengan baik oleh Tim BOS Pusat sebagai penyusun buku panduan BOS dengan melengkapi format (seperti dijelaskan di atas) dalam panduan BOS 2009.

4.4 Analisis Tingkat Kesesuaian Pelaksanaan dengan Standar

Gambaran implementasi program BOS di Kabupaten Bogor berdasarkan data yang diperoleh melalui wawancara mendalam dari 13 informan di tiga sekolah dan tim manajemen BOS Kabupaten Bogor telah disajikan pada bagian 4.1. Untuk selanjutnya implementasi di lapangan sebagaimana digambarkan tersebut akan dikaji untuk mengetahui kesesuaian implementasi program BOS tersebut dengan peraturan/panduan yang merupakan standar pelaksanaan BOS mulai tahap persiapan sampai pelaksanaan sebagai berikut.

4.4.1 Tingkat Kesesuaian pada Tahap Persiapan

4.4.1.1 Tim pengelola tingkat sekolah

Kesesuaian pelaksanaan terkait dengan tim pengelola sekolah pada tahap persiapan secara ringkas dapat digambarkan sebagai berikut:

- Struktur tim manajemen BOS tingkat sekolah biasanya terdiri dari penanggungjawab dan bendahara BOS dengan dibantu oleh beberapa operator. Penanggungjawab adalah kepala sekolah dan bendahara guru atau staf TU yang dipandang mampu oleh kepala sekolah. Tim tidak memiliki unsur orangtua siswa di luar komite sekolah.
- Kepala sekolah cenderung tidak menerbitkan SK tim. Pada umumnya sekolah menganggap bahwa SK cukup dengan diterbitkannya Surat Perjanjian Pemberian

Bantuan (SPPB) dengan Dinas Pendidikan Kabupaten yang dalam SPPB tersebut disebutkan penanggungjawab dan bendaharanya.

- Personal tim manajemen BOS sekolah, berdasarkan data, cenderung memiliki kompetensi yang terbatas. Keterbatasan tersebut meliputi terbatasnya pengetahuan mereka terkait dengan ketentuan-ketentuan BOS, kurangnya keterampilan dalam pengelolaan keuangan, dan belum memadainya kemampuan mengoperasikan komputer. Personal dalam tim yang berasal dari guru tidak semuanya menjalankan perannya dengan baik karena alasan tugas mengajar. Namun demikian, data menunjukkan bahwa pengelolaan dana BOS berjalan dengan baik terbukti dengan proses pengajuan, penarikan dana, pemanfaatan dana, dan pelaporan yang lancar.
- Koordinasi antar Tim Manajemen BOS di tingkat kabupaten dan sekolah berjalan dengan baik. Namun demikian koordinasi tidak dilakukan dengan cara tim manajemen kabupaten secara langsung berkoordinasi dengan tim manajemen BOS sekolah tetapi melalui Komisariat BOS. Komisariat BOS dibentuk oleh Tim Manajemen BOS Kabupaten Bogor untuk membantu koordinasi berbagai tahap pelaksanaan program BOS.

Memperhatikan gambaran di atas, implementasi BOS yang terkait dengan tim manajemen di sekolah di kabupaten Bogor kurang sesuai dengan ketentuan. Dalam hal struktur tim manajemen BOS sekolah, panduan BOS 2009 menyatakan bahwa tim manajemen sekolah terdiri dari penanggungjawab dan anggota. Penanggungjawab adalah kepala sekolah dan anggota terdiri dari bendahara dan satu orang dari orangtua siswa bukan Komite Sekolah. Dalam kenyataannya tim terdiri dari penanggung jawab dan bendahara serta sejumlah tenaga operator, dan unsur orangtua siswa di luar Komite Sekolah tidak ada. Dalam panduan, tenaga-tenaga operator tidak disebutkan.

Sehubungan dengan SK tim manajemen BOS sekolah, kepala sekolah tidak menerbitkannya. Dalam panduan BOS 2009 disebutkan bahwa kepala sekolah

menerbitkan SK. Dengan demikian implementasi menyangkut SK tim manajemen sekolah tidak sesuai dengan ketentuan.

Terkait dengan koordinasi tim manajemen BOS, terutama antara tim manajemen kabupaten dengan sekolah, koordinasi berjalan dengan baik. Namun demikian, koordinasi tersebut melalui Komisariat BOS yang dibentuk oleh Kabupaten Bogor, sebuah struktur birokrasi yang tidak ada menurut panduan BOS 2009. Dalam panduan disebutkan bahwa koordinasi dilakukan secara langsung antara tim manajemen BOS sekolah dengan tim manajemen kabupaten. Dengan demikian, dalam hal koordinasi, implementasi program BOS kurang sesuai dengan ketentuan.

Personal tim manajemen BOS sekolah memiliki kompetensi yang kurang memadai yang ditunjukkan oleh terbatasnya pengetahuan mereka tentang BOS, minimnya kompetensi bendahara mengoperasikan komputer, terbatasnya kompetensi pengelolaan keuangan. Dalam panduan memang tidak disebutkan persyaratan kompetensi yang harus dimiliki oleh bendahara. Yang disebutkan hanya persyaratan anggota dari orangtua siswa bukan Komite Sekolah, yaitu bahwa unsur orang tua dipilih oleh Kepala Sekolah dan Komite Sekolah dengan mempertimbangkan kredibilitasnya, serta menghindari terjadinya konflik kepentingan. Namun demikian, untuk bendahara secara logika perlu memiliki kemampuan dalam mengelola keuangan dan bekerja dengan komputer. Bendahara yang diangkat cenderung memiliki keterbatasan dalam kedua area tersebut.

Setelah membandingkan implementasi program BOS di sekolah dengan ketentuan dalam panduan BOS 2009, dapat disimpulkan bahwa implementasi program BOS yang terkait dengan tim manajemen BOS sekolah ada hal-hal yang kurang sesuai pada ketentuan. Ketidaksesuaian tersebut antara lain dalam hal:

- struktur tim manajemen yang hanya terdiri dari penanggungjawab dan bendahara, tidak memiliki anggota dari unsur orangtua siswa di luar Komite Sekolah,
- tidak diterbitkannya SK tim manajemen BOS sekolah oleh kepala sekolah,
- kurang memadainya kompetensi tim manajemen BOS di sekolah, dan
- mekanisme koordinasi antara tim manajemen Kabupaten dengan tim manajemen sekolah yang tidak dilakukan secara langsung melainkan melalui komisariat BOS, sebuah struktur pengelola BOS tambahan yang tidak ada menurut panduan BOS 2009.

4.4.1.2 Sosialisasi

Pelaksanaan sosialisasi program BOS kepada pengelola BOS di sekolah dilakukan oleh tim manajemen BOS kabupaten, komisariat, dan sekolah (secara internal), serta oleh LSM sebagaimana disajikan pada gambaran implementasi. Berdasarkan panduan BOS 2009, sosialisasi kepada sekolah pada dasarnya merupakan tanggungjawab tim manajemen BOS Kabupaten. Dengan demikian, dengan kenyataan di lapangan bahwa sosialisasi juga dilakukan oleh komisariat dan LSM, implementasi sosialisasi BOS tidak sepenuhnya sesuai dengan ketentuan walaupun ketidaksesuaian ini tidak selalu dipandang kurang baik. Sosialisasi-sosialisasi tambahan yang dilakukan menjadikan kompetensi pengelolaan BOS para pengelola meningkat. Namun demikian, khusus sosialisasi oleh LSM dikhawatirkan adanya kesalahan-kesalahan interpretasi ketentuan. Materi yang disampaikan oleh pihak lain sebagaimana dinyatakan oleh pengelola BOS kabupaten bersifat “formula oriented”, artinya tanpa mengaitkan kebijakan dalam peraturan dengan kondisi di lapangan serta kebijakan lokal. Disamping itu masuknya pihak lain sangat rentan dengan persoalan tumpang tindih informasi yang diberikan kepada sekolah, yang akan berujung pada kebingungan para pelaksana dalam mengikuti ketentuan. Akibat ini telah dirasakan oleh pengelola di kabupaten sebagaimana dinyatakan oleh manajer Tim BOS kabupaten Bogor bahwa

keterangan yang diberikan oleh LSM terkait dengan perpajakan telah menyebabkan pertentangan antara sekolah dengan Tim kabupaten. Minimnya sosialisasi yang dilakukan oleh kabupaten salah satunya disebabkan oleh terbatasnya dana yang disediakan (bahkan tidak dialokasikan) oleh pemda kabupaten untuk mendukung kegiatan tersebut.

4.4.2 Tingkat Kesesuaian pada Tahap Pelaksanaan

4.4.2.1 Pengajuan dan penyaluran dana BOS

Kesesuaian pelaksanaan pengajuan dan penyaluran dana BOS Sebagaimana dipaparkan di depan bahwa pengajuan dan penyaluran dana BOS dimulai dengan pengusulan dana BOS oleh sekolah. Untuk periode Januari-Juni 2009 sekolah menggunakan data jumlah siswa tahun pelajaran 2008/2009, sedangkan untuk periode Juli-Desember 2009 data yang digunakan adalah data jumlah siswa tahun 2009/2010. Pengusulan dan pencairan dana BOS di kabupaten Bogor dimulai dengan pengusulan dana dengan dilampiri daftar dan jumlah siswa kepada Tim Manajemen BOS Kabupaten melalui komisariat. Berdasarkan data usulan tersebut, Tim Manajemen Kabupaten menerbitkan SPPB dengan mencantumkan jumlah dana BOS yang diterima sekolah pada satu periode penyaluran. SPPB didistribusikan ke sekolah-sekolah melalui komisariat. Selanjutnya, sekolah menandatangani SPPB tersebut dan menyerahkan kembali ke komisariat dengan melampirkan laporan pertanggungjawaban (SPJ) penggunaan dana BOS untuk periode sebelumnya. Kemudian komisariat mengirim kembali SPPB yang ditandatangani oleh Kepala Sekolah dengan dilampiri SPJ penggunaan dana periode sebelumnya ke Tim Manajemen BOS Kabupaten. Setelah itu Tim Manajemen BOS Kabupaten menandatangani SPPB dan mendistribusikan ke sekolah sebagai syarat pencairan dana. Dengan SPPB tersebut sekolah mencairkan dana di Kantor Pos (lembaga penyalur yang ditunjuk untuk wilayah provinsi Jawa Barat adalah PT Pos).

Memperhatikan praktik yang demikian, dapat dikatakan bahwa mekanisme pengusulan, penetapan, dan penyaluran dana BOS di kabupaten Bogor ada sedikit ketidaksesuaian terhadap ketentuan yang meliputi:

- Ketidaksesuaian terkait dengan pelibatan komisariat BOS dalam mekanisme penyampaian usulan dana BOS dari sekolah dan alur penandatanganan SPPB. Dalam panduan BOS 2009 dinyatakan bahwa komunikasi antara sekolah dan Tim Manajemen BOS kabupaten dilakukan secara langsung. Pelibatan komisariat dalam mekanisme ini ada sisi positif dan negatifnya. Sisi positifnya adalah komisariat dipandang dapat membantu Tim Kabupaten dalam mengumpulkan pelaporan (setiap 3 bulan) dari sekolah. Dengan pemusatan di komisariat kabupaten merasa lebih mudah melakukan kontrol terhadap kewajiban sekolah. Sisi negatifnya adalah mekanisme ini sebenarnya menambah jalur birokrasi, yang mungkin saja rentan dengan penyimpangan. Bisa dibayangkan seandainya petugas di komisariat berperilaku tidak amanah terhadap sekolah-sekolah anggota komisariat.
- Ketidaksesuaian lainnya adalah pengaturan pencairan dana oleh sekolah yang dilakukan setiap bulan yang merupakan sebuah ketentuan teknis operasional yang dibuat oleh kabupaten Bogor. Berdasarkan Panduan BOS 2009, pencairan dana oleh sekolah dapat dilakukan kapanpun sesuai dengan kebutuhan. Selain praktik ini dianggap *non compliance* pada ketentuan yang ada, penarikan yang dilakukan bulanan ini dapat menyulitkan sekolah dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan mereka karena kebutuhan dana tiap bulan tidak sama. Pada bulan-bulan tertentu sekolah memerlukan dana lebih untuk membiayai kegiatan misalnya penyelenggaraan Ujian Nasional dan penerimaan siswa baru dan juga ketika menjelang ujian akhir semester.

Selain adanya ketidaksesuaian pada beberapa hal dalam tahap pengajuan dan penyaluran dana BOS, ada hal-hal lain yang sudah berjalan dengan baik dan cukup *compliance*, antara lain:

- Mekanisme penyelesaian terkait dengan pendataan jumlah siswa dalam masa pergantian tahun pelajaran. Pada penyaluran periode Juli-September biasanya alokasi belum dihitung berdasarkan data siswa tahun pelajaran yang baru melainkan masih menggunakan data lama (sebelum penerimaan siswa baru), akibatnya sekolah ada yang kekurangan dan kelebihan alokasi. Sekolah yang kelebihan menyetor kembali ke kantor Pos, sedangkan sekolah yang kekurangan akan dibuatkan usulan tambahan alokasi. Sehubungan dengan hal ini Tim Manajemen BOS Kabupaten menerbitkan SPPB baru sesuai dengan tambahan alokasi yang diajukan sekolah. Walaupun kadang-kadang ada kekurangan atau kelebihan dana yang diterima, karena kekurangan dana kemudian diikuti dengan pengajuan kekurangan dan kelebihan diikuti dengan pengembalian dana, praktik yang demikian dikatakan sesuai dengan ketentuan.

4.4.2.2 Penggunaan dana BOS

Pada bab Pembahasan tentang tahap pelaksanaan telah digambarkan penggunaan dana BOS oleh sekolah-sekolah negeri pada komisariat SMP Negeri 1 Bojonggede Kabupaten Bogor. Berdasarkan data wawancara diketahui bahwa *pertama*, BOS pada dasarnya merupakan satu-satunya sumber pembiayaan operasional sekolah karena Kabupaten Bogor tidak mengalokasikan dana tambahan dari APBD untuk operasional sekolah dan sekolah dilarang melakukan pungutan kepada masyarakat.

Kedua, sekolah-sekolah negeri di komisariat SMP 1 Bojonggede menggunakan dana BOS pada dasarnya untuk membiayai 13 butir pembiayaan. Karena ternyata

kebutuhan sekolah tidak hanya terbatas pada 13 komponen, sekolah terkadang menggunakan sebagian dananya untuk membiayai pengeluaran di luar 13 komponen tersebut. Namun demikian, pertanggungjawaban pengeluaran dana di luar 13 komponen tersebut dimasukkan ke dalam administrasi 13 komponen pembiayaan sesuai panduan. Hal ini terjadi biasanya karena ada perintah mendadak dari Dinas yang memerlukan biaya tak terduga.

Panduan BOS 2009 menyatakan bahwa pemda wajib memenuhi kekurangan biaya operasional dari APBD bila BOS dari pusat belum mencukupi. Sehubungan dengan ketentuan ini, pemda Bogor dapat dikatakan kurang memenuhi ketentuan karena tidak mengalokasikan dana dari APBD kabupaten untuk menambah biaya operasional sekolah agar mutu pelayanan sekolah dapat dipertahankan atau bahkan lebih baik. Minimal pemda perlu memikirkan biaya untuk guru honorer yang dibebankan pada dana BOS dalam jumlah yang cukup besar, sehingga dana BOS dapat lebih difokuskan untuk peningkatan mutu pembelajaran di sekolah.

Penggunaan dana BOS dituangkan dalam Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS) yang penyusunannya melibatkan kepala sekolah sebagai penanggung jawab, bendahara BOS, serta dewan guru dan Komite Sekolah. Penggunaan dana BOS meliputi pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan tenaga kependidikan honorer yang besarnya mencapai sekitar 25%-30% dari seluruh dana BOS yang diterima, pembiayaan kegiatan pembelajaran remedial, pengayaan, dan kegiatan ekstra kurikuler, pembelian barang-barang habis pakai, pembiayaan langganan daya dan jasa, pengembangan profesi guru seperti pelatihan, KKG/MGMP dan MKKS, pembiayaan pengelolaan BOS.

Ketiga, dana BOS untuk buku yang digunakan oleh sekolah membeli buku sesuai dengan daftar sebagaimana yang direkomendasikan dan jumlah yang dibeli sesuai dengan kebutuhan siswa. Namun demikian adanya dropping buku dari BOS provinsi

yang tidak berkoordinasi dengan pembelian buku di sekolah mengakibatkan penumpukan buku di sekolah.

4.4.2.3 Transparansi dan akuntabilitas

Gambaran transparansi dan akuntabilitas implementasi BOS pada sekolah-sekolah negeri dalam komisariat SMPN 1 Bojonggede pada bagian sebelumnya menjelaskan bahwa sekolah kurang melakukan hal-hal yang berkaitan dengan transparansi dengan baik. Hal ini terlihat dari beberapa ketentuan yang tidak dilaksanakan oleh sekolah, antara lain:

Pertama, dalam panduan BOS 2009 disebutkan bahwa salah satu upaya transparansi adalah penyertaan unsur orangtua siswa selain anggota Komite Sekolah sebagai anggota tim. Namun demikian, unsur tersebut tidak dilakukan.

Kedua, menurut ketentuan, Komite Sekolah dilibatkan dalam penggunaan dan pembelanjaan dana BOS. Dalam praktiknya, mereka hanya terlibat dalam penyusunan RKAS pada awal tahun dan pengesahannya. Semestinya keterlibatan komite lebih dari sekedar pengesahan dokumen RKAS. Dalam panduan keterlibatan komite misalnya pada saat proses pencairan dana, pembelajaan dana, dsb. Dapat disimpulkan bahwa keterlibatan komite sangat minim dan terlihat hanya sebatas formalitas.

Ketiga, ketentuan transparansi dalam panduan BOS menyatakan bahwa sekolah harus mengumumkan daftar komponen yang boleh dan yang tidak boleh dibiayai oleh dana BOS serta penggunaan dana BOS di sekolah menurut komponen dan besar dananya di papan pengumuman sekolah. Sekolah juga harus mengumumkan besar dana yang diterima dan dikelola oleh sekolah dan rencana penggunaan dana BOS di papan pengumuman sekolah yang ditandatangani oleh Kepala Sekolah, Bendahara, dan Ketua Komite. Selain itu, sekolah harus mengumumkan laporan bulanan pengeluaran dana BOS dan barang-barang yang dibeli oleh sekolah di papan pengumuman setiap

tiga bulan. Namun seperti disajikan pada bagian gambaran pelaksanaan, sekolah tidak melakukan hal tersebut.

4.5 Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi

Selanjutnya tingkat kesesuaian implementasi tersebut dianalisis untuk mengetahui apa saja yang mempengaruhi atau menjadikan implementasi BOS di lapangan sesuai atau tidak dari aspek komunikasi, sumber daya, kecenderungan, dan birokrasi. Analisis dimulai dari implementasi pada tahap persiapan dan dilanjutkan dengan tahap pelaksanaan.

4.5.1 Analisis faktor-faktor implementasi terkait dengan tim BOS sekolah

Berdasarkan hasil perbandingan antara implementasi di lapangan dengan ketentuan pada panduan BOS 2009 dapat dilihat bahwa dalam persiapan ada beberapa hal yang tidak sesuai, antara lain adalah pembentukan tim sekolah; penerbitan SK tim sekolah; mekanisme koordinasi antara kabupaten dengan sekolah. Ketidaksesuaian tersebut akan dianalisis berdasarkan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi (Edwards, 1980) seperti berikut:

- Struktur Tim BOS Sekolah

Struktur tim manajemen BOS pada tingkat sekolah terdiri dari penanggungjawab dan bendahara, tidak memiliki anggota dari unsur orangtua siswa di luar Komite Sekolah. Dari data wawancara dan juga pengamatan dokumen, terlihat bahwa adanya unsur orang tua murid dalam susunan tim sekolah baru diberlakukan pada tahun 2009, sedangkan susunan tim yang lalu cenderung sama dari tahun ke tahun. Dari gambaran ini dapat disimpulkan bahwa ketidaksesuaian ini disebabkan oleh faktor struktur birokrasi, tepatnya adalah persoalan *Standar Operating Procedure (SOP)*. Adanya

SOP baru dalam susunan tim sekolah tidak disadari oleh sekolah karena terbiasa dengan SOP lama yang hanya menyertakan unsur penanggungjawab dan bendahara. Kondisi ini diperburuk dengan adanya masalah komunikasi. Unsur *clarity* (kejelasan) dalam komunikasi tidak terpenuhi. Pencantuman personil baru dalam susunan tim sekolah tidak didukung dengan penjelasan yang memadai mengapa harus ada unsur orang tua dan apa urgensinya serta bagaimana peran personil baru tersebut dalam tim sekolah. Dalam sosialisasi maupun supervisi hal tersebut jarang mendapat perhatian, seolah terkesan masalah ini tidak terlalu penting.

- Penambahan staf operator

Ketidakjelasan dalam perintah susunan tim ini secara tidak langsung telah menyebabkan ketidaksesuaian baru, yaitu sebenarnya sekolah telah menambah staf untuk membantu penyelesaian pekerjaan yaitu tenaga operator. Jadi alih-alih menambah unsur orang tua siswa, namun sekolah justru menambah tenaga operator untuk membantu tugas-tugas bendahara baik untuk pendataan maupun penyusunan laporan. Penambahan tenaga operator ini adalah karena keterbatasan kapasitas dan kompetensi bendahara dalam hal pengoperasian komputer dan juga penyusunan laporan. Hal ini dapat disimpulkan bahwa penyebab adanya ketidaksesuaian ini adalah karena alasan sumber daya, yaitu keterbatasan pengelola (*staf*) baik jumlah maupun keterampilan yang dimilikinya.

- Penerbitan SK oleh Sekolah

Tidak diterbitkannya SK tim manajemen BOS sekolah oleh kepala sekolah dapat adalah kegagalan dalam mentransmisikan suatu perintah. Para pembuat kebijakan merasa yakin bahwa tugas penerbitan SK ini akan dilaksanakan oleh sekolah karena hal tersebut sudah cukup jelas disebutkan dalam panduan. Ternyata yang terjadi di lapangan adalah para pelaksana program di sekolah kurang mencermati adanya perintah tersebut dan ada kecenderungan pengabaian dari semua pihak di baik di

tingkat kabupaten maupun sekolah. Ketidaksesuaian ini lebih disebabkan oleh faktor komunikasi dalam hal transmisi. Dalam praktik implementasi program BOS diketahui bahwa panduan saja tidak cukup menjamin sekolah akan melaksanakan perintah-perintah yang diharapkan. Sekolah perlu diarahkan dan dimonitor dalam setiap tahapan yang harus dilakukan.

- Mekanisme koordinasi

Mekanisme koordinasi antara tim manajemen Kabupaten dengan tim manajemen sekolah yang tidak dilakukan secara langsung melainkan melalui komisariat (sebuah struktur pengelola BOS tambahan yang tidak ada menurut panduan BOS 2009). Sebagaimana dijelaskan dalam gambaran implementasi pada sub bab Persiapan, pembentukan komisariat dilatarbelakangi oleh terbatasnya sumberdaya pengelola BOS pada tingkat kabupaten Bogor yang wilayahnya sangat luas dan jumlah sekolah yang dijangkau cukup besar. Pengelola BOS di kabupaten mencoba melakukan terobosan yaitu pengembangan tim kabupaten dengan memanfaatkan unit-unit yang sudah terbentuk sebelumnya untuk membantu tugas-tugas koordinasi dengan sekolah-sekolah. Walaupun pembentukan komisariat ini merupakan bentuk ketidaksesuaian pada ketentuan, praktik ini menjadikan pengelolaan BOS di Kabupaten Bogor berjalan dengan baik. Mekanisme yang demikian dan pembentukan komisariat yang tidak ada dalam panduan merupakan akibat dari keterbatasan sumberdaya (*staf*) yang dihadapi oleh Tim BOS Kabupaten Bogor.

Memperhatikan analisis faktor-faktor implementasi tersebut, dapat disimpulkan bahwa ketidaksesuaian implementasi terkait dengan tim pengelola BOS disebabkan oleh adanya ketidakjelasan komunikasi dan juga adanya kegagalan transmisi dalam menyampaikan pesan atau perintah-perintah yang harus dilakukan oleh sekolah melalui panduan. Disamping itu, adanya perubahan SOP dalam pengelolaan BOS tahun 2009 menyebabkan beberapa aturan baru tidak dapat tersampaikan kepada

sekolah secara efektif. Kekurangan staf baik secara jumlah maupun kecakapan juga menjadi salah satu penyebab terjadinya ketidaksesuaian antara pelaksanaan dengan panduan. Namun demikian, tidak semua ketidaksesuaian dalam tahap persiapan ini berupa tindakan negatif. Langkah-langkah terobosan untuk mengembangkan tim BOS di tingkat kabupaten dapat dipandang sebagai langkah kreatif dalam mengatasi keterbatasan-keterbatasan.

4.5.2 Analisis faktor-faktor implementasi terkait dengan sosialisasi

Telah disebutkan di atas bahwa sosialisasi BOS kepada sekolah dilakukan oleh tim manajemen BOS Kabupaten, komisariat BOS, LSM, dan sekolah secara internal. Praktik tersebut pada dasarnya kurang sesuai dengan ketentuan dan dapat dikatakan sebagai bentuk pengembangan atau interpretasi di lapangan. Ketidaksesuaian ini – terutama dilaksanakannya sosialisasi oleh komisariat dan LSM – disebabkan oleh beberapa hal. Penyebab utama dari permasalahan ini adalah penyelenggaraan sosialisasi di kabupaten yang tidak memadai secara pendanaan. Akibatnya Tim BOS kabupaten tidak dapat melaksanakan sosialisasi dengan durasi dan struktur program yang memadai. Sebagaimana disajikan pada di depan, sosialisasi hanya berlangsung selama satu atau dua hari dengan materi utama masalah keuangan dan perpajakan. Hal ini berakibat pada terbatasnya materi yang diberikan, serta belum memadainya pengetahuan dan kemampuan sekolah mengelola BOS sehingga sekolah merasa perlu mencari tambahan informasi dari pihak lain, dalam hal ini oleh komisariat dan LSM. Kedua, masalah kapasitas nara sumber dalam pelatihan/sosialisasi kemungkinan sangat terbatas sehingga tidak dapat memberikan materi-materi yang *up to date* dalam masalah perbendaharaan dan keuangan Negara. Berdasarkan pengamatan dokumen sosialisasi, materi yang diberikan hanya bersumber pada panduan BOS. Ketiga adalah masalah koordinasi. Tim BOS kabupaten maupun Dinas Pendidikan kabupaten kurang melakukan koordinasi dengan instansi terkait dalam menyelenggarakan kegiatan sosialisasi. Semestinya kekurangan nara sumber dapat diatasi dengan

merekrut atau menyertakan instansi terkait di pemda seperti Dinas Perpajakan/Dinas Pendapatan Daerah. Secara tidak langsung, Dinas Pendidikan Kabupaten telah membiarkan pihak lain (LSM) melakukan sosialisasi kepada sekolah. Artinya, untuk penyelenggaraan sosialisasi terdapat lebih dari institusi yang bergerak masing-masing.

Dari uraian analisis di atas dapat disimpulkan bahwa ketidaksesuaian dalam pelaksanaan sosialisasi disebabkan adanya beberapa faktor, antara lain pertama, sumber daya (*resources*) dalam bentuk fasilitas, dalam hal ini tidak tersedianya biaya yang memadai untuk kegiatan sosialisasi yang proporsional. Meskipun dalam teori Edwards III tidak menyebutkan secara khusus tentang pendanaan, namun masalah ketersediaan dana untuk penyelenggaraan sosialisasi suatu program juga dapat dikategorikan sebagai penyediaan fasilitas dalam bentuk pendanaan. Kedua, tidak tersedianya *resources* dalam bentuk staf yang berkompeten dan profesional untuk menyampaikan materi sosialisasi terkait dengan keuangan Negara. Ketiga masalah struktur birokrasi (*fragmentation*) di antara institusi di lapangan yang kurang berkoordinasi untuk menyelenggarakan sosialisasi secara terpadu.

4.5.3 Analisis faktor-faktor implementasi terkait pengajuan dan penyaluran dana BOS

- Adanya keterlibatan komisariat dalam mekanisme administratif pengajuan dan penyaluran dana BOS lebih disebabkan oleh kepentingan Tim BOS Kabupaten dalam mengatasi keterbatasan jumlah staf yang dimilikinya. Dengan kewenangan yang melekat pada posisinya maka Dinas dapat menggerakkan seluruh instrumen yang ada di lapangan untuk membantu pengelolaan program.

- Mekanisme pencairan dana yang mestinya dapat dilakukan kapan saja sesuai dengan kebutuhan tetapi dalam praktiknya dilakukan setiap bulan, menunjukkan adanya keleluasaan yang dimiliki oleh Tim Manajemen BOS Kabupaten yang bisa jadi memiliki kepentingan yang berbeda dengan pembuat kebijakan.

Dari analisis di atas dapat disimpulkan bahwa ketidaksesuaian dalam mekanisme pengajuan dan penyaluran dana BOS disebabkan adanya kekurangan staf (*resource*) pada Tim BOS Kabupaten untuk melakukan koordinasi dan pengawasan kepada sekolah-sekolah. Kedua adalah faktor disposisi dalam pengaturan mekanisme penyaluran dana. Dalam hal ini Tim BOS Kabupaten dan pihak penyalur (PT Pos) telah melakukan kesepakatan pengaturan penyaluran dana setiap bulan. Namun demikian sebagaimana dijelaskan dalam bab gambaran implementasi, sekolah tidak merasakan dampak negatif dari aturan tersebut.

4.5.4 Analisis faktor-faktor implementasi terkait penggunaan dana BOS

Dana BOS merupakan satu-satunya sumber pembiayaan kebutuhan operasional di sekolah karena pemda Bogor tidak mengalokasikan dana tambahan melalui APBD dan pemda melarang sekolah melakukan pungutan apa pun. Dengan tidak mengalokasikan dana melalui APBD tersebut pemda kabupaten dapat dikatakan kurang sesuai pada ketentuan. Ada beberapa faktor yang dapat menyebabkan tidak dialokasikan dana tambahan ini. *Pertama*, faktor disposisi pemda Bogor terhadap pembiayaan pendidikan sehingga memutuskan untuk tidak mengalokasikan dana untuk pembiayaan pendidikan. Penyediaan dana pendamping dari APBD untuk program BOS dipandang tidak menguntungkan bagi beban anggaran daerah. Menurut hasil analisis terhadap APBD 245 kabupaten/kota tahun 2002, pengalokasian dana pendidikan dari APBD lebih banyak tergantung dari komitmen daerah terhadap

sektor pendidikan. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tidak ada jaminan bahwa daerah-daerah yang lebih kaya akan mengalokasikan porsi dana yang besar untuk pembangunan sektor pendidikan. (<http://www.akademika.or.id/arsip/Pembiayaan Pendidikan-Edy Priyono.Pdf>). Hal ini jelas menunjukkan bahwa ketersediaan dana pendamping APBD untuk pendidikan lebih dipengaruhi oleh faktor disposisi. Pada konteks ini disposisi yang tidak mendukung kebijakan ditunjukkan dengan tidak adanya dana pendamping BOS untuk meningkatkan mutu pendidikan di daerahnya. *Kedua*, dari sudut pandang struktur birokrasi, dapat dikatakan bahwa antara kebijakan pusat dan kepentingan daerah telah terjadi fragmentasi (*bureaucratic fragmentation*) dalam sudut pandang pembiayaan pendidikan. Sebagaimana disebutkan Edwards III tentang faktor birokrasi, fragmentasi terjadi karena adanya perbedaan pandangan, prioritas-prioritas dari masing-masing organisasi pelaksana kebijakan yang mengakibatkan koordinasi sulit dilakukan. Pemda Bogor tidak menindaklanjuti kebijakan mengenai pembiayaan pendidikan dari Pusat dalam bentuk pengalokasian dana pendamping karena sektor pendidikan bisa jadi bukanlah prioritas dalam kebijakan pembangunan daerah. Sementara itu pemda sangat gencar mensosialisasikan sekolah gratis dan pelarangan pungutan oleh sekolah karena kedua topik ini sangat tinggi nilai politisnya. Walaupun mungkin mereka menyadari bahwa BOS yang diterima oleh sekolah belum mencukupi bagi pembiayaan operasional sekolah untuk layanan pendidikan yang baik, mereka memutuskan untuk tidak memperbolehkan sekolah menggalang dana dari orangtua siswa untuk membuat kesan bahwa mereka pro rakyat.

Analisis kesesuaian dalam penggunaan dana BOS menunjukkan bahwa sekolah-sekolah negeri pada komisariat SMP Negeri 1 Bojonggede secara administratif cukup *compliance* terhadap ketentuan penggunaan. Tingkat kesesuaian yang tinggi tersebut, disebabkan oleh adanya sosialisasi yang memadai tentang penggunaan dana. Sebagaimana diindikasikan oleh data wawancara, sosialisasi BOS yang diselenggarakan oleh kabupaten, komisariat, dan sekolah dikonsentrasikan pada

penggunaan dana BOS dan mekanisme pertanggungjawaban keuangan. Faktor komunikasi yang baik menyebabkan implementasi penggunaan dana BOS dapat berjalan dengan baik. Dalam hal ini kejelasan perintah (*clarity*) terkait dengan penggunaan dana yang dinyatakan dalam panduan sudah sangat memadai. Panduan BOS sudah menjelaskan hal-hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam penggunaan dana BOS dan berusaha mengakomodasi kebutuhan operasional sekolah secara lebih detil. Selain itu, pengawasan penggunaan dana oleh kabupaten sangat ketat yang menjadikan sekolah sangat berhati-hati dalam menggunakan dana BOS. Berjalannya fungsi kontrol dari otoritas yang berwenang menunjukkan bahwa kewenangan aparat dalam hal ini Dinas Pendidikan kabupaten dalam mengendalikan sekolah cukup efektif yang berarti bahwa faktor sumber-sumber di bidang kewenangan (*authority*) berjalan dengan baik dan efektif.

Penggunaan sebagian dana untuk membiayai pos-pos yang tidak termasuk dalam 13 komponen pembiayaan sebagaimana ditentukan dalam panduan, antara lain disebabkan karena faktor komunikasi yaitu masalah konsistensi dalam perintah-perintah yang harus dilakukan oleh sekolah. Sebagaimana dijelaskan di depan bahwa kasus semacam ini muncul antara lain akibat adanya perintah-perintah dari Dinas Pendidikan kabupaten yang tidak terencana. Dalam kondisi seperti ini sekolah tidak punya pilihan lain kecuali menggunakan dana BOS untuk memenuhi keperluan tersebut. Dinas Pendidikan dapat dikatakan tidak konsisten karena sebenarnya mereka tahu bahwa sekolah tidak punya sumber dana lain kecuali BOS. Pada kasus-kasus lain yang menyebabkan sekolah harus mengolah dana BOS sedemikian rupa berdasarkan keperluan di sekolah semata-mata adalah hasil interpretasi sekolah dalam menyikapi permasalahan pendanaan yang harus diselesaikan. Permasalahan ini lebih dipengaruhi oleh faktor disposisi sekolah yang menganggap bahwa ketentuan aturan kebijakan tidak sesuai dengan kebutuhan mereka, dan merasa aturan-aturan tersebut cukup membatasi ruang gerak manajemen sekolah. Sekolah mengaku pada saat

tertentu terpaksa melakukan hal-hal yang tidak sesuai dengan ketentuan meskipun akan dipertanggungjawabkan sesuai aturan.

Kesesuaian penggunaan dana BOS untuk buku yang tinggi dapat dikaitkan dengan faktor komunikasi yang baik yang didukung oleh jelasnya informasi (*resources* di bidang informasi) dalam buku panduan BOS 2009 sangat memadai. Tim manajemen BOS di sekolah memiliki pemahaman yang baik mengenai buku apa yang dapat dibeli karena daftar buku yang direkomendasikan diadakan jelas tertera dalam buku panduan. Adanya pembagian buku dari provinsi menunjukkan tidak adanya koordinasi yang baik antara pusat dan daerah akibat adanya fragmentasi antar pengelola kebijakan. Akibat dari kondisi ini oleh Edwards dikatakan sebagai penghamburan sumber daya yang terbatas. Seharusnya sumber-sumber yang ada dapat digunakan secara komplementer sehingga kebutuhan sekolah dapat tercukupi lebih baik lagi.

4.5.5 Analisis faktor-faktor implementasi terkait transparansi dan akuntabilitas

Kajian kesesuaian transparansi dan akuntabilitas di atas menunjukkan bahwa dana BOS dikelola secara akuntabel tetapi kurang transparan. Akuntabilitas yang tinggi – yang ditunjukkan oleh adanya laporan bulanan dan triwulan yang rutin – disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, adanya disposisi positif dari para pengelola BOS di sekolah. Mereka memandang pelaporan yang teratur menjadikan penarikan dana lancar dan beban pengelolaan tidak menumpuk. Ada *trade off* yang menguntungkan bagi sekolah ketika mereka mengumpulkan laporan tepat waktu. Aturan ini didukung oleh sekolah dengan menunjukkan kepatuhan dalam pembuatan laporan. Disamping itu, pelaporan dikaitkan dengan persyaratan penarikan periode berikutnya. Pengajuan pencairan harus dilampiri oleh SPJ penggunaan dana yang dicairkan pada periode

sebelumnya. Ini berarti ada motivasi ekstrinsik yang kuat dalam penyusunan dan penyerahan laporan secara teratur.

Transparansi yang belum optimal yang diindikasikan oleh tidak adanya unsur orangtua siswa selain dari unsur komite sekolah, pelibatan komite sekolah yang minimum, dan tidak diumumkannya daftar komponen yang boleh dan yang tidak boleh dibiayai oleh dana BOS, besar dana yang diterima oleh sekolah dan rencana penggunaan dana BOS, dan laporan bulanan pengeluaran dana BOS dan barang-barang yang dibeli oleh sekolah di papan pengumuman. Pengelolaan yang kurang transparan tersebut disebabkan oleh beberapa hal. *Pertama*, sekolah lebih memilih cara yang praktis serta independensi dalam pengelolaan dana BOS. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh informan yang menganggap bahwa semakin banyak keterlibatan berbagai pihak dalam pengelolaan dana justru akan semakin banyak persoalan dan memperpanjang alur birokrasi. Cara pengelolaan yang praktis semakin dipilih ketika sekolah telah membuktikan bahwa dengan susunan tim yang terbatas selama ini pengelolaan dapat berjalan dengan lancar.

Kedua, tidak ditempelkannya berbagai macam pengumuman terkait dengan jumlah dan penggunaan dana BOS pada papan pengumuman disebabkan oleh sikap kurang responsif sekolah terhadap perintah tersebut dengan beragam alasan. Sebagaimana dinyatakan oleh pengelola BOS pusat, kecenderungan semacam ini (tidak memasang pengumuman) menunjukkan sikap yang buruk dari sekolah untuk tidak transparan. Positif pengelola terhadap pentingnya keterbukaan. Seperti dipaparkan dalam gambaran pelaksanaan, data ada yang menunjukkan bahwa yang perlu tahu terbatas pada guru saja sementara masyarakat, termasuk LSM, tidak perlu tahu karena dapat mengakibatkan munculnya berbagai urusan yang dapat mengganggu pembelajaran. Data ada juga menunjukkan bahwa terbuka tidak berarti 'blak-blakan' yang berarti dana dan pembelanjannya tidak selayaknya diakses semuanya oleh siapa saja. Dari fakta lapangan tersebut dapat disimpulkan bahwa kecenderungan paling besar dalam

hal ketidaktransparanan adalah akibat dari oleh faktor disposisi. Ada perbedaan pandangan dan kepentingan antara sekolah dengan pembuat kebijakan dalam memaknai transparansi.

Diluar dari faktor-faktor yang digambarkan di atas, ada faktor lain yang perlu dipertimbangkan dan dianggap penting yaitu terkait dengan kecurigaan sekolah terhadap sorotan pihak luar (masyarakat maupun LSM). Sejak diluncurkannya dana BOS yang diboncengi dengan program sekolah gratis, Pemerintah gencar melakukan himbauan agar masyarakat turut mengawasi praktik pengelolaan BOS di sekolah. Hal tersebut menjadikan sorotan publik sangat terfokus pada sekolah. Di lain pihak, masyarakat terutama LSM merasa begitu bebasnya dapat melakukan kontrol terhadap penggunaan BOS dan tidak jarang kesempatan ini dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Sebagaimana dinyatakan oleh sekolah bahwa pada awal tahun 2009 sekolah banyak didatangi oleh pihak-pihak yang mengaku dari LSM yang ingin menanyakan pengelolaan BOS, dan ujung-ujungnya adalah permintaan sejumlah uang kepada sekolah. Persepsi yang dinyatakan salah satu informan bahwa kepala sekolah sebagai manajer perlu melindungi lingkungan sekolah yang kondusif bagi proses pembelajaran mungkin ada benarnya. Hal tersebut menurut konsep peranan manajer dalam sebuah organisasi adalah terkait dengan peran manajer dalam hal pembuatan keputusan, yang salah satunya adalah peran sebagai penghalau gangguan (*disturbance handler*). Peran ini membawa manajer untuk bertanggung jawab terhadap organisasi ketika organisasi tersebut terancam bahaya, misalnya akan dibubarkan, terkena gosip dan isu-isu kurang baik, dll. (Mintzberg, 1973).

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini merumuskan dua tujuan utama, yaitu mengetahui implementasi program BOS pada tingkat sekolah di Kabupaten Bogor dan mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi program tersebut di SMP Negeri dalam komisiariat SMP N 1 Bojonggede, Kabupaten Bogor, Jawa Barat pada tahun 2009. Gambaran implementasi dapat dijelaskan melalui evaluasi program dengan cara melihat tingkat kesesuaian pelaksanaan dengan standar yang berlaku. Selain itu, analisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi juga diberikan agar dapat dijadikan bahan pertimbangan bagi pembuat kebijakan dalam melakukan perbaikan program mendatang. Berdasarkan gambaran implementasi yang diperoleh, juga dapat diidentifikasi *best practice* pelaksanaan program BOS di sekolah.

Data telah dikumpulkan dari SMPN 1 Bojonggede, SMPN 1 Tajur Halang, dan SMPN 2 Bojonggede Kabupaten Bogor melalui wawancara secara mendalam terhadap tim pengelola BOS pada ketiga sekolah tersebut. Selain itu data juga dikumpulkan dari manajer BOS di Kabupaten Bogor dan Komisiariat BOS di SMP 1 Bojonggede Kabupaten Bogor serta Komite Sekolah. Berdasarkan data yang diperoleh, deskripsi implementasi program BOS di ketiga sekolah tersebut pada tahap persiapan dan pelaksanaan telah disajikan dan dibahas pada Bab IV. Berikut dipaparkan kesimpulan dan saran-saran berdasarkan hasil-hasil penelitian ini.

5.1. Kesimpulan

- a. Pengelolaan BOS di sekolah berjalan lancar namun banyak ketentuan-ketentuan administratif yang tidak dilaksanakan.
- b. Motivasi sekolah untuk membaca dan mempedomani panduan pelaksanaan secara mandiri masih kurang maksimal. Sekolah sangat bergantung pada model sosialisasi secara langsung misalnya dalam bentuk workshop.

- c. Beberapa ketentuan dalam panduan dapat dikatakan kurang sesuai dengan kondisi lapangan sehingga tingkat keterlaksanaannya relatif rendah, misalnya ketentuan adanya unsur orang tua siswa dalam tim BOS sekolah, serta penggunaan format-format dalam administrasi pengelolaan dana BOS.
- d. Sekolah cenderung memilih cara pengelolaan yang simpel dan terlaksana menurut persepsi masing-masing yang penting dana dapat dipertanggungjawabkan.
- e. Ketentuan administratif yang harus dikerjakan sekolah tidak sebanding dengan jumlah pengelola di sekolah yang hanya dipersyaratkan terdiri dari 3 unsur (penanggung jawab, bendahara, satu orang tua siswa).
- f. Pada dasarnya sekolah memerlukan sumber dana yang dapat dikelola secara otonomi sesuai dengan kebutuhan masing-masing. Rambu-rambu penggunaan dana BOS dirasa cukup menyulitkan karena sekolah tidak punya sumber dana lain yang lebih fleksibel penggunaannya.
- g. Ketentuan sekolah gratis menyulitkan sekolah untuk menggalang dana partisipasi masyarakat meskipun dalam panduan diperbolehkan adanya partisipasi masyarakat berbentuk sumbangan sukarela.
- h. Tidak tersedianya dana pendamping dari pemda kabupaten cukup menyulitkan manajemen BOS di tingkat kabupaten khususnya dalam hal sosialisasi dan monitoring.
- i. Tim manajemen BOS kabupaten telah melakukan langkah terobosan yang cukup efektif dalam menanggulangi masalah keterbatasan tenaga pengelola, yaitu dengan memanfaatkan struktur yang sudah tersedia di lapangan misalnya UPTD dan Komisariat untuk membantu koordinasi pelaporan dari sekolah ke kabupaten dan sebaliknya.
- j. Tim manajemen BOS kabupaten telah mampu menciptakan sistem yang dapat memperlancar pengumpulan laporan penggunaan dana setiap tiga bulan, yaitu dengan cara pelampiran laporan sebagai syarat pencairan dana periode berikutnya.

- k. Pengelolaan dana secara akuntabel dalam bentuk laporan formal kepada kabupaten dapat terpenuhi dengan baik. Namun akuntabilitas penggunaan dana kepada masyarakat dengan menggunakan media di lingkungan sekolah kurang dapat dipenuhi dengan baik.
1. Sekolah kurang merespon dengan baik upaya-upaya transparansi yang ada dalam panduan.

5.2. Saran

Dengan memperhatikan kesimpulan di atas, berikut diajukan beberapa saran kepada pemerintah (Kementerian Pendidikan Nasional) dan sekolah agar implementasi BOS pada masa-masa yang akan datang menjadi lebih baik.

1. Penyelenggaraan sosialisasi oleh Tim Manajemen BOS Kabupaten yang lebih lama dengan materi sosialisasi yang komprehensif, tidak hanya terfokus pada masalah-masalah keuangan tetapi juga mencakup tertib administrasi sesuai panduan dan transparansi dan akuntabilitas.
2. Sosialisasi perlu didukung dengan monitoring dan supervisi yang memadai, mencakup seluruh ketentuan dalam panduan mulai tahap persiapan, pelaksanaan sampai dengan pelaporan.
3. Kementerian Pendidikan Nasional selaku pembuat kebijakan dan penyusun standar operasional program perlu melakukan kajian yang berkelanjutan (dari tahun ke tahun) tentang kebutuhan riil operasional sekolah, agar ketentuan/rambu-rambu dalam penggunaan dana BOS dapat lebih mendekati kebutuhan masing-masing sekolah.
4. Pemberian kewenangan kepada Kabupaten untuk menciptakan struktur birokrasi/pengelola dan/atau mekanisme pengelolaan tambahan untuk mengatasi keterbatasan sumberdaya. Sebagaimana ditemukan dalam penelitian ini, komisariat BOS yang dibentuk Kabupaten Bogor sangat memperlancar pengelolaan BOS. Selain itu, pelampiran SPJ penggunaan dana yang ditarik pada

periode sebelumnya dalam pengajuan pencairan dana periode selanjutnya sangat memperlancar pertanggungjawaban keuangan. Kedua ketentuan tersebut tidak ada dalam panduan BOS 2009.



DAFTAR PUSTAKA

- Karsidi,Ravik, 2007, *Sosiologi Pendidikan*, Surakarta: LPP UNS dan UNS Press-ed
- Fatah, Nanang, 2006, *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan*, Bandung: PT.Remaja Rosdakarya
- Nugroho,Riant & Tilaar H.A.R, 2008, *Kebijakan Pendidikan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Nugroho,Riant, 2008, *Public Policy*, Jakarta: Elex media Komputtindo
- Santoso,Amir, 1993, *Analisis Kebijaksanaan publik: Suatu Pengantar Jurnal Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia
- Eyestone,Robert,1971, *The Threads of Policy: A Study in Police Leadership*. Indianapolis: Bobbs Merrill
- Dye,Thomas R, 1975, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliff, NJ: Prantice-Hall 2nd ed
- Laswell,Harold & Kaplan, Abraham, 1970, *Power and Society*, New Heaven: Yale University Press
- Easton, David, 1965, *A System Analysis of Political Life*, New York: Willey
- Anderson, James, 2000, *Public Policy Making*, Boston: Houghton Mifflin
- Lester, James, &Joseph Stewart Jr, 2000, *Public Policy: An Evolutionary Approach*, Belmont: Wadsworth
- Peters, B.Guy, 1993, *American Public Policy*, 3rd Ed, New Jersey: Chatam House
- Howlett,Michael, &M.Ramesh, 1995, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford: Oxford University Press
- Lowi,Theodore, 1964, *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, World Politics
- Frohock M,Fred, 1979, *Public Policy-Scope and Logic*, Englewood Cliffs, NJ: PRENTICE HALL, INC

- Ripley, Randall B & Franklin, Grace A, 1982. *Bureaucracy and Policy Implementation*, Homewood, Illinois: The Dorsey Press
- Van Meter, Donalds and Carl E.van Horn, 1975, *The policy Implementation Process: A Conceptual Framework, Administration and Society*, London: Sage
- Mazmanian, Daniel H, & Paul A.Sabatier, 1983, *Implementation and Public Policy*, New York: Harper Collins
- Hogwood & Gun, 1983, *Policy Analysis for the Real World*, New York: Oxford
- Edwards III, George, 1980, *Implementing Public Policy*, Washington: Congressional Quarterly Inc.
- Grindle, Merille.S, 1980, *Politics and policy Implementation in the third world*, New Jersey: Prince town University Press
- Mintzberg, Henry, 1973, *The Nature of Managerial Work*, New York, Harper & Row, Publisher
- Winarno, Budi, 2007, *Kebijakan Publik-Teori & Proses*, Jakarta: PT. BUKU KITA
- Jeddawi, Martir, 2008, *Implementasi Kebijakan otonomi Daerah*, Yogyakarta: Kreasi Total Media
- Thoha Miftah, 2008, *Perilaku organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Irawan, Prasetya, 2006, *Penelitian Kualitatif & Kuantitatif untuk Ilmu-ilmu Sosial*, Jakarta: DIA FISIP UI
- Bungin, Burhan, 2007, *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu-ilmu Sosial lainnya*, Jakarta: Prenada Media Group
- MS, Suhardi, 2006, *Penelitian Kualitatif-Naturalistik Dalam Pendidikan*, Yogyakarta: Usaha keluarga
- Olsen, Mark, John Codd, & Anne-Marie O'Neil, 2001, *Education Policy: Globalization, Citizenship and Democracy*, London: Sage
- Ministry of National Education, 2005, *Strategic Plan Ministry of National Education 2005-2009*

Departemen Pendidikan Nasional, 2009, *Pembangunan Pendidikan Nasional 2005-2009*

Stufflebeam, D.L. 1969. *Evaluation and Enlightenment for Decision Making*. Columbus, Ohio: Ohio State University, Evaluation Centre

Gredler, M.E. 1996. *Program Evaluation*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.

Arikunto dan Cepi Safruddin A.J. 2007. *Evaluasi Program Pendidikan*. Jakarta, PT.Bumi Aksara.

Peraturan Perundangan:

UUD RI / 1945 Amandemen

UU Nomor 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional

PP Nomor 19/2005 tentang Standar nasional Pendidikan

PP Nomor 47/2008 tentang Wajib Belajar

PP Nomor 48/2008 tentang Pendanaan Pendidikan

Inpres No.1/1994 tentang Pedoman Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar

Panduan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) 2005-2009

Laman:

<http://www.undp.org/mdg/basics.shtml>

http://www.unmillenium project.org/reports/tf_education.htm

<http://www.akademika.or.id/arsip/Pembiayaan Pendidikan-Edy priyono.Pdf>

Penelitian:

Kajian Cepat PKPS-BBM Bidang Pendidikan (BOS) 2005 oleh Lembaga Penelitian SMERU

Studi Efektifitas Program BOS Tahun 2007 oleh Puslitjaknov, Balibang Depdiknas

Tesis:

Efektifitas Program BOS untuk meningkatkan Mutu Pendidikan dasar 9 Tahun, Sukardi Weda, 2006



DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Data Pribadi

Nama : Ninik Purwaning Setyorini
Tempat Tanggal Lahir: Magelang, 7 November 1967
Jenis Kelamin : Perempuan
Agama : Islam
Alamat : Bukit Waringin Blok D2, No.7
Bojonggede, Bogor.
No.Telp/HP : -/ 08151600932
E-mail : ninik.setyorini@yahoo.com
Status perkawinan : Kawin

Pendidikan Formal

1. SD Negeri Tegalrejo Magelang 1974-1980
2. SMP Negeri 2 Magelang 1980-1983
3. SMA Negeri 2 Magelang 1983-1986
4. IKIP Negeri Semarang 1986-1990
5. Program Magister Ilmu Administrasi dan Kebijakan Pendidikan
Universitas Indonesia 2008-2010

Pengalaman Kerja

1. PNS Departemen Pendidikan Nasional 1992-
sekarang