

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BANTUAN OPERASIONAL
SEKOLAH (BOS) PADA SEKOLAH DAERAH 3T DI
KABUPATEN NUNUKAN PROVINSI
KALIMANTAN UTARA**



UNIVERSITAS TERBUKA

**TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Ilmu Administrasi Bidang Minat
Administrasi Publik**

Disusun Oleh :

SIMON BOLI

NIM. 500897797

PROGRAM PASCASARJANA

UNIVERSITAS TERBUKA

JAKARTA

2018

ABSTRACT**IMPLEMENTATION OF SCHOOL OPERATIONAL ASSISTANCE POLICY (BOS) IN 3T REGION IN NUNUKAN DISTRICT, NORTH KALIMANTAN**

SIMON BOLI

Email : simonboli.ss70@gmail.com

Program Pasca sarjana
Universitas Terbuka

This study aims to analyze how the implementation of School Operational Assistance policies in 3T areas in Nunukan District, North Kalimantan Province and to analyze factor determination in the implementation of School Operational Assistance policies in 3T areas in Nunukan District, North Kalimantan Province. This study relies on the strength of the narrative or verbal explanation regarding the process of implementing the BOS Fund as well as the inhibiting factors and supporting processes for the school. The results of the study included the management of BOS at schools run smoothly but many administrative provisions were not implemented. School motivation to read and guide the implementation guidelines independently is still not optimal. Schools depend on direct socialization models, for example in the form of workshops. in this study not only describes the phenomenon or the problem under study, but is investigated further through in-depth analysis related to the findings related to the process of implementing BOS funds, supporting and inhibiting factors in the implementation of community development programs so that the purpose of this research is not just to solve problems that exist today, but are useful for the progress and sustainability of the program. Furthermore, the results of this study will be discussed to find out how obedient the implementation of the BOS program at these three schools is to the applicable provisions and analyze what factors make the implementation of BOS programs reach the level of conformity from the aspects of communication, resources, bureaucracy, and tendencies which is in accordance with Edward III's Theory. The longer implementation of socialization by the BOS Management Team with comprehensive socialization materials was not only focused on financial issues but also included administrative order in accordance with guidelines and transparency and accountability. Socialization needs to be supported by adequate monitoring and supervision, covering all provisions in the guidelines starting from the preparation, implementation and reporting stages. The Ministry of National Education as the policy maker and compiler of program operational standards need to conduct a continuous study (from year to year) on the real needs of school operations, so that the provisions / signs in the use of BOS funds can be

Keywords: Implementation of public policy, BOS, 3T

ABSTRAK

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS) PADA DAERAH 3T DI KABUPATEN NUNUKAN, PROVINSI KALIMANTAN UTARA

SIMON BOLI

Email : simonboli.ss70@gmail.com

Program Pasca sarjana
Universitas Terbuka

Penelitian ini bertujuan Untuk menganalisis bagaimana implementasi kebijakan Bantuan Operasional Sekolah pada daerah 3T di Kabupaten Nunukan, Provinsi Kalimantan Utara dan Untuk menganalisis determinasi faktor dalam implementasi kebijakan Bantuan Operasional Sekolah pada daerah 3T di Kabupaten Nunukan, Provinsi Kalimantan Utara. Penelitian ini bersandar pada kekuatan naratif atau penjelasan verbal mengenai proses Implementasi Dana BOS serta faktor-faktor penghambat dan pendukung proses tersebut terhadap sekolah. Hasil penelitian diantaranya yaitu Pengelolaan BOS di sekolah berjalan lancar namun banyak ketentuan-ketentuan administratif yang tidak dilaksanakan. 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. dalam penelitian ini bukan hanya menguraikan fenomena atau masalahnya saja yang diteliti, tetapi diteliti lebih lanjut melalui analisa mendalam yang berhubungan dengan temuan-temuan yang terkait dengan proses Implementasi dana BOS, faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan program pembedayaan masyarakat sehingga tujuan penelitian ini bukan sekedar untuk memecahkan masalah yang ada pada masa sekarang, namun berguna bagi kemajuan dan keberlanjutan program. 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 yang sesuai dengan Teori Edward III. 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. Sosialisasi perlu didukung dengan monitoring dan supervisi yang memadai, mencakup seluruh ketentuan dalam panduan mulai tahap persiapan, pelaksanaan sampai dengan pelaporan. Kementrian 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.

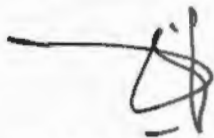
Kata kunci : Implementasi kebijakan publik, Dana BOS, 3T (Terluar, Terdalam dan Tertinggal)

PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Pada Sekolah Daerah 3T Di Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara
 Penyusun TAPM : Simon Boli
 NIM : 500897797
 Program Studi : Magister Administrasi Publik
 Hari/Tanggal : Sabtu, 21 Juli 2018

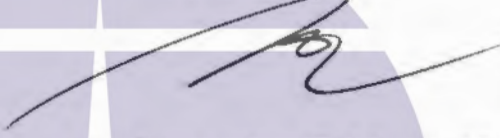
Menyetujui :

Pembimbing II,



Dr. Ari Juliana, M.A.
 NIP. 19580701 198803 2 001

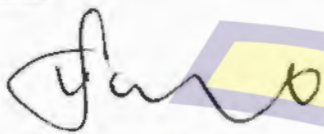
Pembimbing I,



Dr. Liestyodono B. Irianto, M.Si.
 NIP. 19581215 198601 1 009

Mengetahui,

Ketua Pascasarjana Hukum, Sosial dan Politik



Dr. Darmanto, M.Ed
 NIP.19591027 198603 1 003

Dekan Fakultas Hukum Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Prof. Daryono, SH., M.A., Ph.D
 NIP.19640722 198903 1 019

**UNIVERSITAS TERBUKA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

PENGESAHAN

Nama : Simon Boli
Nim : 500897797
**Judul TAPM : Implementasi Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS)
pada Sekolah Daerah 3T Di Kabupaten Nunukan
Provinsi Kalimantan Utara**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM)
Masgiter Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada :

Hari/Tanggal : Sabtu, 21 Juli 2018

W a k t u : 14.15 – 15.30

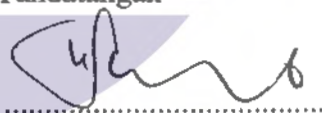
Dan telah dinyatakan **LULUS**

PANITIA PENGUJI TAPM

Ketua Komisi Penguji

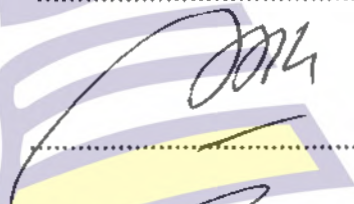
Tandatangan

Nama : Dr.Darmanto, M. Ed.



Penguji Ahli

Nama : Prof. Dr. Azhar Kasim, M.P.A



Pembimbing I

Nama : Dr. Liestyodono B. Irianto, M.Si.



Pembimbing II

Nama : Dr. Ari Juliana, M.A.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

I. PENDIDIKAN :

JENJANG	NAMA SEKOLAH PERGURUAN TINGGI	JURUSAN	THN LULUS
SDK	SDK Subsidi Puor	-	1985
SMP N	SMP Negeri Lewoleba	-	1988
SMEA	SMEA Negeri Kupang	Rumpun Perdagangan	1991
S-I	Sekolah Tinggi Bahas Asing Bina Dinamika	Sastra Inggris	2008
S-II	UPBJJ : 50 / SAMARINDA	90 / Ilmu Administrasi Bidang Minat Administrasi Publik S2 (Reguler)	2018

II. KARIR SETELAH PENDIDIKAN :

1. Mengajar di Negara Malaysia pada Sekolah Swasta "HUMANA"
 - a. Di Humana House 10 Sigalong I Distrik Sepurna Sabah Malaysia pada Tahun 1998
 - b. Di Humana House 1 Ladang Kerosa Distrik Lahad Dato Sabah Malaysia Tahun 1999-2001
 - c. Di Humana House 14 Ladang Sing-Sing Distrik Semporna Malaysia Tahun 2001-2002
 - d. Di Humana House 45 Sarimau 5 Distrik Sandakan Sabah Malaysia Tahun 2002-2003
 - e. Resign Berhenti sebagai Chigu 2003 dan Kembali Ke Indonesia pada tgl, 21 April 2003

2. Mengajar Di negara Indonesia Sebagai Guru HONOR
 - a. Mengajar sebagai Guru Honor Mata Pelajaran Bahasa Inggris di SD 003 Nunukan d/a : Jl. Bhayangkara RT. 09 Nunukan Barat Tahun 2003- 2009.
 - b. Mengajar sebagai Guru Honor Mata Pelajaran Bahasa Inggris di SD 004 Nunukan d/a : Jl. Pelabuhan RT. 20 Nunukan Timur Tahun 2004.- 2006
 - c. Mengajar sebagai Guru Honor Mata Pelajaran Bahasa Inggris di TK SION Nunukan d/a : Jl. Pasir Putih Nunukan Tahun 2005.- 2006
 - d. Mengajar sebagai Guru Honor Mata Pelajaran Bahasa Inggris di SD 008 Nunukan d/a : Jl. Sungai Bilal RT. 8 Nunukan Tahun 2007.- 2008

3. Pada Tahun 2009 Mengikuti TES Calon Pegawai Negeri Sipil " Lulus" dan di tempatkan Di SMPN 3 Sebuku Desa Kunyit sebagai Guru Mata Pelajaran Bahasa Inggris.
4. Pada Tahun 2010 dilantik jadi PNS
5. Pada tahun 2011 Mengikuti Tes Sertifikasi " LULUS" sekaligus mengikuti PLPG di Terakan.
6. Pada Tgl, 28 Pebruari 2012 di Lantik sebagai Kepala Sekolah sampai tahun 2019 pada SMPN 2 Tulin Onsoi Kabupaten Nunukan.
7. Menjabat Sebagai Kepala Sekolah dri Tahun 2012 s/d 2019 Pada SMPN 2 Tulin Onsoi

III. KARIR LAIN :

1. Pada tahun 2011 mendirikan sebuah Lembaga PKBM yang dinamakan PKBM SEBUKU JAYA. Dengan alamat. Jl. Trans Kaltim RT. 01 Desa Kekayap Kec. Sebuku Kab. Nunukan
2. Lembaga Tersebut telah Beroperasi sampai sekarang.

IV. PELATIHAN :

NO	NAMA PELATIHAN	PENYELENGGARA	TAHUN
1.	Pelatihan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) Se- Kab. Nunukan	Dinas Pendidikan Kab. Nunukan Kalimantan Timur	2009
2.	Pendidikan dan Pelatihan Tindakan Kelas (PTK)	Universitas BORNEO Fakultas Keguruan & Ilmu Pendidikan	2009
3.	Pendidikan Dan Pelatihan bagi Pendidik untuk memenuhi standar Kompetensi	Dinas Pendidikan Kab. Nunukan Kalimantan Timur	2010
4.	Diklat Tutor Pendidikan Keaksaraan Fungsional	Dinas Pendidikan Kab. Nunukan Kalimantan Timur	2014
5.	Diklat Tutor Pendidikan Kesetaraan Paket C	Dinas Pendidikan Kab. Nunukan Kalimantan Timur	2014

V. PENGELAMAN :

1. Jabatan*)

NO	PENGELAMAN	TAHUN
1.	Waka Humas pada SMP Negeri 2 Sebuku	2009-2010
2.	Waka Kesiswaan pada SMP Negeri 2 Sebuku	2010-2011
3.	Kepala Sekolah pada SMP Negeri 2 Tulin Onsoi	2012-2019

2. Non Jabatan**)

NO	PENGELAMAN	TAHUN
1.	Penyelenggara Pendidikan Luar Sekolah Kesetaraan Paket A, B, C	2011-2018
2.	Penyelenggara Pendidikan Pemberantasan Buta Huruf Keaksaraan Dasar dan Keaksaraan Fungsional Tingkat Dasar APBD	2013-2015
3.	Penyelenggara Taman Bacaan Masyarakat	2013-2015
4.	Penyelenggara Pendidikan Pemberantasan Buta Huruf Keaksaraan Dasar KD-KAT 2017 SUKU DAYAK AGABAG. APBN	2017
5.	Penyelenggara Pendidikan KEAKSARAAN USAHA MANDIRI (KUM) 2018 SUKU DAYAK AGABAG. APBN	2018

Sebuku, 11 Juli 2018

Simon Boli
NIM. 500897797

DAFTAR ISI

ABSTRACT	i
ABSTRAK	ii
LEMBAR PERSETUJUAN	iii
LEMBAR PENGESAHAN	iv
LEMBAR PERNYATAAN	v
RIWAYAT HIDUP	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	x
DAFTAR GAMBAR.....	xi
LAMPIRAN WAWANCARA	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xxxii
DAFTAR DOKUMENTASI.....	xxxii
KATA PENGANTAR	xxxiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	9
A. Konsep Kebijakan Publik	10
B. Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS)	15
C. Teori Implementasi Kebijakan Publik	16
D. Hasil-hasil sebelumnya tentang BOS	27
E. Kerangka Berfikir	32

BAB III METODE PENELITIAN	35
A. Waktu Penelitian dan Tempat Penelitian.....	35
B. Desain Penelitian	35
C. Sumber dan Jenis Data	37
D. Teknik Pemilihan Informan	38
E. Teknik Pengumpulan Data	40
F. Teknik Analisa Data	41
G. Fokus Penelitian	43
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	44
A. Dasar Pelaksanaan Program BOS 2017	44
B. Ketentuan Pelaksanaan BOS	46
C. Gambaran Pelaksanaan Program BOS di Beberapa Sekolah di Kabupaten Nunukan	56
D. Gambaran Tahap Pelaksanaan	78
E. Analisis tingkat kesesuaian pelaksanaan yang standar	108
F. Pembahasan Teori	130
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	140
A. Kesimpulan	141
B. Saran	141
DAFTAR PUSTAKA	143

DAFTAR TABEL

A. Tabel 1.1 Pencairan Dana Bos sekolah kabupaten Nunukan.....	5
----------------------------------------------------------------	---

Sumber : Data Alokasi Dana BOS Triwulan II dari Dinas

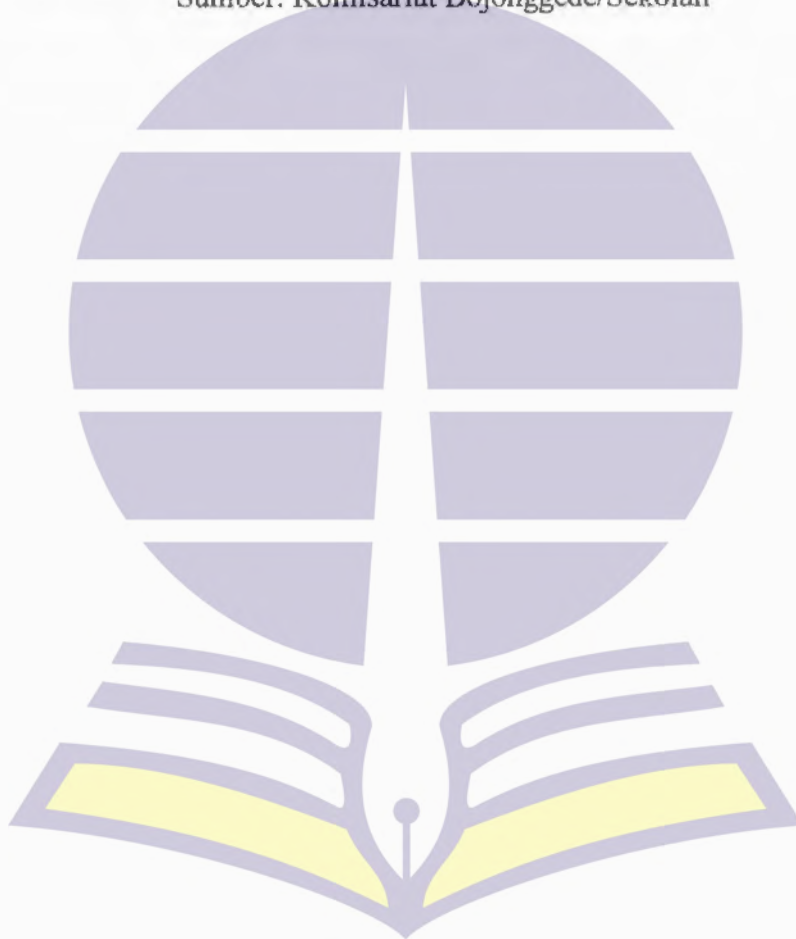
Pendidikan dan Kebudayaan Kab. Nunukan tahun 2017.

B. Tabel 2.1 Teori Implementasi Kebijakan	16
C. Tabel. 3.1. Informan yang diwawancarai di lapangan	40
D. Tabel 4.1: Bendahara BOS	61
Sumber : TU Sekolah	
E. Tabel 4.2 :Data Jumlah Siswa	83
Sumber : Sekolah	
F. Tabel 4.3 :Data Penggunaan Dana BOS untuk Honorarium	88
Sumber : SPJ Dana BOS tahun 2017	
G. Tabel 4.4 :Daftar Buku dari Dana BOS	96
Sumber : Sekolah	



DAFTAR GAMBAR

A. Gambar 2.1: Proses Kebijakan	14
Sumber: Nugroho, 2008- Public Policy	
B. Gambar 2.2 kerangka berfikir	34
C. Gambar 3.1 Alur Pengusulan dan Pencairan Dana BOS	80
Sumber: Komisariat Bojonggede/Sekolah	



LAMPIRAN 1 : Instrumen Penelitian (Pedoman Wawancara) Pedoman wawancara Kepala Sekolah dan Bendahara BOS

Instrumen Penelitian

Penelitian dengan pendekatan kualitatif menggunakan instrumen penelitian berupa Pedoman wawancara, karena dalam proses pengumpulan data menekankan pada wawancara mendalam terhadap narasumber/Informan untuk mendapatkan pemahaman mengenai proses Manajemen Kinerja Institusi Sektor Publik (Studi pada bagian Umum dan Protokol Kabupaten Tana Tidung). Narasumber/Informan adalah pemberi informasi yang berhubungan dengan permasalahan penelitian dalam penelitian kualitatif.

INTRUMEN PENELITIAN :

Pedoman Wawancara

Kepala Sekolah Dan Bendahara BOS

Penyusunan RAPBS

1. Bagaimana penyusunan RAPBS di sekolah ini
2. Siapa saja yang dilibatkan dalam penyusunan RAPBS
3. Apakah dalam penyusunan RAPBS mengacu dengan program sekolah?
4. Dalam RAPBS, dana yang digunakan dalam membiayai apa saja
5. Biasa sumber dana sekolah dihitung sebelum atau sesudah menghitung kebutuhan sekolah
6. Apakah ditengah tahun pembelajaran sekolah menyusn RAPBS perubahan, Mengapa demikian
7. Apakah sekolah membentuk tim belanja barang dan dapat difungsikan dengan baik
8. Apakah pembentukan tim belanja barang terpisah dengan tim penerima barang.
9. Jumlah tim komite sekolah ada berapa ? alasan pemilihan salah satu komite sekolah sebagai tim manajemen bos?

Perencanaan SDM pengelolaan dan BOS

10. Bagaimana latar belakang pendidikan dan kualitas kerja bendahara BOS
11. Menurut saudara apa bendahara BOS bisa mengelola keuangan dengan baik dilihat dari kemampuannya ? jika dikategorikan apakah kurang, cukup, baik, sangat baik?
12. Bagaimana upaya kepala sekolah dalam membimbing dan mendorong bendahara untuk meningkatkan kemampuannya?
13. Apa terdapat tenaga pendukung yang memebantu bendahara BOS dalam Mengelola dana BOS?
14. Apakah sarana untuk pengeolaan keuangan sekolah sudah memadai?

15. Masih adakah sarana pengelolaan keuangan sekolah yang perlu dibenahi atau ditambah?

Penyaluran dan BOS

16. Apakah penyaluran dan BOS tahun 2017 tepat waktu dan sesuai ketentuan?
17. Bagaimana mekanisme penyaluran dan BOS untuk tahun 2017
18. Siapa yang bertugas mengambil dana bos di bank dan apakah ada pungutan dan pengurangan dana dari pihak mana pun?
19. Untuk tahun 2017, apakah siswa yang mutasi atau keluar dari sekolah ini?, bagaimana ibu menyikapinya terkait dana BOS

Penggunaan dan BOS

20. Bagaimana proses penggunaan dan bos
21. Menurut saudara apakah semua kebutuhan oprasional sekolah sudah terpenuhi?
22. Bagaimana ketersediaan dana bos untuk komponen-komponan dalam JUKNIS?
- a. Pembelian/ pengadaan buku teks pelajaran?
 - b. Pembiayaan dalam rangka penerimaan siswa baru?
 - c. Pembiayaan kegiatan pembelajaran remedial, pembelajaran pengayaan, pemantapan persiapan ujian, olah raga, kesenian, karya ilmiah remaja, pamuka, palang merah remaja, usaha kesehatan sekolah, dan sejenisnya.
 - d. Pemiayaan ulangan pembelian bahan-bahan habis pakai
 - e. Pembiayaan langganan daya dan jasa
 - f. Pembiayaan perawatan sekolah
 - g. Pembiayaan honorarium bulanan guru honor dan tenaga kependidikan honorer
 - h. Pengembangan profesi guru
 - i. Pemberian bantuan biaya transportasi bagi siswa miskin
 - j. Pembiayaan pengelolaan bos
 - k. Pembelian komputer dan printer
 - l. Pembelian alat peraga, media pembelajaran mesin ketik peralatan UKS dan mebeler sekolah.
23. Bagaimana upaya mengatasi kekurangannya?
24. Apakah pengeluaran uang sekolah sesuai dengan RAPBS
25. Apakah sekolah masih bisa menggali dana dari orang tua/ sumber lain selain dana BOS?
26. Dengan adanya panduan penggunaan dana BOS apakah tidak mempersulit sekolah dalam mengalokasikan dana sesuai dengan kebutuhan?

Pembukuan dana BOS

27. Apakah bendahara Bos bisa melaksanakan pembukuan secara rutin?, mengapa?
28. Menurut saudara bagaimana kualitas hasil kerja bendahara keuangan?
29. Bagaimana mekanisme pembelian penggunaan dan BOS
30. Siapa saja yang terlibat dalam pemberian barang/jasa?
31. Apakah bendahara selalu menyampaikan pertanggung jawaban dengan baik dan jujur?
32. Menurut saudara, seberapa penting keterbukaan dalam pengelolaan dana BOS?
33. Pernahkah ada keluhan dan pengaduan dari guru, komite, maupun orang tua siswa terkait Pengelolaan dana BOS ?
34. Bagaiman upaya sekolah menindak lanjuti keluhan dan pegaduan tersebut?
35. Apakah sekolah ada sepanduk terkait kebijakan sekolah gratis?

Pelaporan pengelolaan dana BOS

36. Apakah bendahara menyusun laporan sesuai dnegan ketentuan?
37. Melalui media/form apa laporan disampaikan?
38. Siapa saja pihak yang diberi laporan?

Pengawasan dana BOS

39. Apakah kepala sekolah dapat mengawasi setiap pengeluaran yang dilakukan bendhara BOS?
40. Apakah komite sekolah melakukan pengawasan ? bagaiman bentuknya?
41. Form apa saja yang digunakan untu melakukan evaluasi?
42. Apakah evaluasi dilakukan tepat waktu? Mengapa?

Hambatan dan solusi dalam pengelolaan dana BOS

43. Apakah terdapat hambatan dalam penyusunan RAPBS?
44. Apakah terdapat hambatan dalam peggunaan RAPBS?
45. Apakah terdapat hambatan dalam pengawasan RAPBS?
46. Bagaimana upaya mengatasi hambatan dalam pengelolaan dana BOS tersebut.

LAMPIRAN 2 : Instrumen Penelitian (Pedoman Wawancara) Pedoman Wawancara Tim Manajemen BOS Kabupaten Nunukan

Instrumen Penelitian

Penelitian dengan pendekatan kualitatif menggunakan instrumen penelitian berupa Pedoman wawancara, karena dalam proses pengumpulan data menekankan pada wawancara mendalam terhadap narasumber/Informan untuk mendapatkan pemahaman mengenai proses Manajemen Kinerja Institusi Sektor Publik (Studi

pada bagian Umum dan Protokol Kabupaten Tana Tidung). Narasumber/Informan adalah pemberi informasi yang berhubungan dengan permasalahan penelitian dalam penelitian kualitatif.

INTRUMEN PENELITIAN :

Pedomen Wawancara

Tim Manajemen BOS Kabupaten Nunukan

1. Bagaimana ketentuan dalam membentuk tim manajemen BOS sekolah?
2. Apakah komite sekolah diperbolehkan sebagai anggota tim manajemen BOS sekolah
3. Bagaimana peran komite sekolah dalam pengelolaan dana BOS
4. Apakah ada ketentuan pembantu pelaksanaan tim belanja dan tim penerima barang
5. Bagaimana ketentuan adanya pembantu pelaksanaan bendahara sekolah atau negara pendukung lain ?
6. Sosialisasi dana BOS dilakukan berapa kali tahun 2017?
7. Apakah ada pelatihan atau workshop dana BOS tahun 2017?
8. Bagaimana mekanisme penyaluran dana bos kesekolah?
9. Data apa saja yang harus dilaporkan oleh sekolah kepada dinas sebelum penyalura dan BOS?
10. Format rencana anggaran seperti apa yang apa yang dibutuhkan dalam menyalurkna dana BOS?
11. Apakah enyaluran dana BOS tahun 2017 tepat waktu? Jika terlamba mangapa?
12. Siapa saja yang boleh Mengambil dana BOS disekolah?
13. Apakah APBS perubahan dilaporkan oleh sekolah kepada dinas?
14. Bagaimana ketentuan presentase alokasi penggunaan dana BOS untuk ketiga sumber belanja?
15. BOS tahun 2017 di sekolah jika terdapat mutasi siswa bagaimana menyikapinya? Kapan waktu pengembalian kelebihan dana tersebut.
16. Apakah laporan yang disampaikan oleh sekolah tepat waktu?
17. Berapa kali pelaksanaan monitoring BOS tahun 2017 ke sekolah?
18. Apakah spanduk pendidikan gratis wajib dipasang dihalaman sekolah?

LAMPIRAN 3. Wawancara dengan Kepala Sekolah SDN. 001 Tinampak I,
Jalan Poros Desa Tinampak I

Transkrip Wawancara : Senin, Tanggal 05 Maret 2018 Pukul 08.30 – 09.20 di
Kantor kepala sekolah SDN. 001 Tinampak I, Jalan Poros Desa Tinampak I

Hasil Pedoman wawancara Kepala Sekolah dan Bendahara BOS

Penyusunan RAPBS

47. Bagaimana penyusunan RAPBS di sekolah ini
Jawaban : Menggunakan sisten kooperasi melalui rapat dewan Guru.
48. Siapa saja yang dilibatkan dalam penyusunan RAPBS
Jawaban : Dewan Guru karna Masing-masing memiliki kebutuhan yang berbeda
49. Apakah dalam penyusunan RAPBS mengacu dengan program sekolah?
Jawaban : Sangat mengacu pada petunjuk Buku BOS
50. Dalam RAPBS, dana yang digunakan dalam membiayai apa saja
Jawaban : Kebutuhan Operasional Sekolah internal, dan lintas sektoral seperti Pungutan 17 Agustus dan pramuka
51. Biasa sumber dana sekolah dihitung sebelum atau sesudah menghitung kebutuhan sekolah.
Jawaban :Sebelum menghitung kebutuhan Sekolah
52. Apakah ditengah tahun pembelajaran sekolah menyusun RAPBS perubahan, Mengapa demikian
Jawaban :Biasa, Karena disesuaikan dengan sikon pada Triwulan berikutnya
53. Apakah sekolah membentuk tim belanja barang dan dapat difungsikan dengan baik
Jawaban :ada Tim Bos / Pengurus barang
54. Apakah pembentukan tim belanja barang terpisah dengan tim penerima barang.
Jawaban :Tidak
55. Jumlah tim komite sekolah ada berapa ? alasan pemilihan salah satu komite sekolah sebagai tim manajemen bos?
Jawaban :4 Orang untuk memonitoring dan evaluasi

Perencanaan SDM pengelolaan dan BOS

56. Bagaimana latar belakang pendidikan dan kualitas kerja bendahara BOS
Jawaban : masalah latar belakang pendidikan dalam hal kulaitas bendahara BOS yang pastinya yang S-1, yang di ambil dari guru-guru kita yang mengajar disini juga.
57. Menurut saudara apa bendahara BOS bisa mengelola keuangan dengan baik dilihat dari kemampuannya ? jika dikategorikan apakah kurang, cukup, baik, sangat baik?
Jawaban :Perlu Pendampingan / Cukup
58. Bagaimana upaya kepala sekolah dalam membimbing dan mendorong bendahara untuk meningkatkan kemampuannya?
Jawaban :Mengikuti Bimtek

59. Apa terdapat tenaga pendukung yang memebantu bendahara BOS dalam Mengelola dana BOS?

Jawaban :Tidak

60. Apakah sarana untuk pengeolaan keuangan sekolah sudah memadai?

Jawaban :Tidak Memadai

61. Masih adakah sarana pengelolaan keuangan sekolah yang perlu dibenahi atau ditambah?

Jawaban :Perlu

Penyaluran dan BOS

62. Apakah penyaluran dan BOS tahun 2017 tepat waktu dan sesuai ketentuan?

Jawaban :Tidak tepat

63. Bagaimana mekanisme penyaluran dan BOS untuk tahun 2017

Jawaban :Menggunakan Cek Giro

64. Siapa yang bertugas mengambil dana bos di bank dan apakah ada pungutan dan pengurangan dana dari pihak mana pun?

Jawaban :Kepala Sekolah/ tidak

65. Untuk tahun 2017, apakah siswa yang mutasi atau keluar dari sekolah ini?, bagaimana ibu menyikapinya terkait dana BOS

Jawaban :ada yang mutasi di kelola

Penggunaan dan BOS

66. Bagaimana proses penggunaan dan bos

Jawaban :Disesuaikan dengan RAPBS

67. Menurut saudara apakah semua kebutuhan oprasional sekolah sudah terpenuhi?

Jawaban :Belum

68. Bagaiman ketersediaan dana bos untuk komponen-komponan dalam Juknis?

a. Pembelian/ pengadaan buku teks pelajaran?

Jawaban :ada

b. Pembiayaan dalam rangka penerimaan siswa baru?

Jawaban :ada

c. Pembiayaan kegiatan pembelajaran remedial, pembelajaran pengayaan, pemantapan persiapan ujian, olah raga, kesenian, karya ilmiah remaja, pamuka, palang merah remaja, usaha kesehatan sekolah, dan sejenisnya.

Jawaban :ada

d. Pemiayaan ulangan pembelian bahan-bahan habis pakai

Jawaban :ada

e. Pembiayaan langganan daya dan jasa

Jawaban :ada

- f. Pembiayaan perawatan sekolah

Jawaban :ada

- g. Pembiayaan honorarium bulanan guru honor dan tenaga kependidikan honorer

Jawaban :ada

- h. Pengembangan profesi guru

Jawaban :ada

- i. Pemberian bantuan biaya transportasi bagi siswa miskin

Jawaban :tidak ada

- j. Pembiayaan pengelolaan bos

Jawaban :ada

- k. Pembelian komputer dan printer

Jawaban :ada

- l. Pembelian alat peraga, media pembelajaran mesin ketik peralatan UKS dan mebeler sekolah.

Jawaban :ada

- m. Bagaimana upaya mengatasi kekurangannya?

Jawaban :ditalangi

- n. Apakah pengeluaran uang sekolah sesuai dengan RAPBS

Jawaban :Sangat Sesuai

- o. Apakah sekolah masih bisa menggali dana dari orang tua/ sumber lain selain dana BOS?

Jawaban :tidak

- p. Dengan adanya panduan penggunaan dana BOS apakah tidak mempersulit sekolah dalam mengalokasikan dana sesuai dengan kebutuhan?

Jawaban :tidak

Pembukuan dana BOS

- q. Apakah bendahara Bos bisa melaksanakan pembukuan secara rutin?, mengapa?

Jawaban : ia / untuk mengevaluasi kebutuhan sekolah (Buku Pembantu Kas)

- r. Menurut saudara bagaimana kualitas hasil kerja bendahara keuangan?

Jawaban :Perlu Pendampingan

- s. Bagaimana mekanisme pembelian penggunaan dan BOS

Jawaban :mengacu pada Teknis

- t. Siapa saja yang terlibat dalam pemberian barang/jasa?

Jawaban :Bendahara dan pengurus Barang

- u. Apakah bendahara selalu menyampaikan pertanggung jawaban dengan baik dan jujur?

Jawaban :Betul Jujur

- v. Menurut saudara, seberapa penting keterbukaan dalam pengelolaan dana BOS?

Jawaban :Sangat penting diketahui umum

- w. Pernahkah ada keluhan dan pengaduan dari guru, komite, maupun orang tua siswa terkait Pengelolaan dana BOS ?

Jawaban :tidak Pernah

- x. Bagaiman upaya sekolah menindak lanjuti keluhan dan pegaduan tersebut?

Jawaban :apabila ada maka disesuaikan secara wajar

- y. Apakah sekolah ada sepanduk terkait kebijakan sekolah gratis?

Jawaban :ada

Pelaporan pengelolaan dana BOS

- z. Apakah bendahara menyusun laporan sesuai dnegan ketentuan?

Jawaban :Betul / ya

- aa. Melalui media/form apa laporan disampaikan?

Jawaban :Media

- bb. Siapa saja pihak yang diberi laporan?

Jawaban :Masyarakat setempat

Pengawasan dana BOS

- cc. Apakah kepala sekolah dapat mengawasi setiap pengeluaran yang dilakukan bendhara BOS?

Jawaban :dapat mengawasi setiap pengeluaran melalui registrasi kas

- dd. Apakah komite sekolah melakukan pengawasan ? bagaimana bentuknya?

Jawaban :Ya, melihatn langsung buku pembantu kas

- ee. Form apa saja yang digunakan untu melakukan evaluasi?

Jawaban :Format BOS

- ff. Apakah evaluasi dilakukan tepat waktu? Mengapa?

Jawaban :Ya, untuk mengontrol sejauh mana penggunaannya

Hambatan dan solusi dalam pengelolaan dana BOS

- gg. Apakah terdapat hambatan dalam penyusunan RAPBS?

Jawaban :ada

- hh. Apakah terdapat hambatan dalam peggunaan RAPBS?

Jawaban :tidk

- ii. Apakah terdapat hambatan dalam pengawasan RAPBS?

Jawaban :tidak

- jj. Bagaimana upaya mengatasi hambatan dalam pengelolaan dana BOS tersebut.

Jawaban :caranya mempersiapkan dokumen yang terkait termasuk gambar-gambar dan Nota pembelanjaan
 Dokumentasi wawancara Kepala Sekolah SDN. 001 Tinampak I, Jalan Poros
 Desa Tinampak I



Lampiran 4. Wawancara dengan Kepala Sekolah SDN 04 Tembalang, Desa Tembalang Kec Tulin Onsoi Kab. Nunukan

Transkrip Wawancara : Senin, Tanggal 22 Maret 2018 Pukul 08.30 – 09.20 di Kantor kepala sekolah SDN 04 Tembalang, Desa Tembalang Kec Tulin Onsoi Kab. Nunukan

Pedomen Wawancara

Tim Manajemen BOS Sekolah SDN. 004 Desa Tembalang Kabupaten Nunukan

19. Bagaimana ketentuan dalam membentuk tim manajemen BOS sekolah?

Jawaban :mengacu pada juknis yang ada

20. Apakah komite sekolah diperbolehkan sebagai anggota tim manajemen BOS sekolah

Jawaban :sangat diperbolehkan sebagai pengawasan dan Evaluasi

21. Bagaimana peran komite sekolah dalam pengelolaan dana BOS

Jawaban :Pro aktif / aktif

22. Apakah ada ketentuan pembantu pelaksanaan tim belanja dan tim penerima barang

Jawaban :Tidak

23. Bagaimana ketentuan adanya pembantu pelaksanaan bendahara sekolah atau negara pendukung lain ?

Jawaban :tidak ada pembantu pelaksana bendahara

24. Sosialisasi dana BOS dilakukan berapa kali tahun 2017?
Jawaban :satu kali dalam rapat Komite
25. Apakah ada pelatihan atau workshop dana BOS tahun 2017?
Jawaban :ada / BIMTEK
26. Bagaimana mekanisme penyaluran dana bos ke sekolah?
Jawaban :lancar Melalui cek Giro Bank
27. Data apa saja yang harus dilaporkan oleh sekolah kepada dinas sebelum penyaluran dan BOS?
Jawaban :Sinkronisasi data Dapodik
28. Format rencana anggaran seperti apa yang apa yang dibutuhkan dalam menyalurkan dana BOS?
Jawaban :Format K7
29. Apakah enyaluran dana BOS tahun 2017 tepat waktu? Jika terlambat mengapa?
Jawaban :Tidak. Persoalannya data tidak Sinkron
30. Siapa saja yang boleh Mengambil dana BOS di sekolah?
Jawaban :Kepala Sekolah
31. Apakah APBS perubahan dilaporkan oleh sekolah kepada dinas?
Jawaban :Ya
32. Bagaimana ketentuan presentase alokasi penggunaan dana BOS untuk ketiga sumber belanja?
Jawaban :Mengikuti Juknis
33. BOS tahun 2017 di sekolah jika terdapat mutasi siswa bagaimana menyikapinya? Kapan waktu pengembalian kelebihan dana tersebut.
Jawaban :Dikeluarkan / disaat pengambilan atau pencairan Dana
34. Apakah laporan yang disampaikan oleh sekolah tepat waktu?
Jawaban :Tepat Waktu
35. Berapa kali pelaksanaan monitoring BOS tahun 2017 ke sekolah?
Jawaban :dua Kali
36. Apakah spanduk pendidikan gratis wajib dipasang di halaman sekolah?
Jawaban :wajib dipasang di kawasan sekolah

Lampiran 5. Wawancara dengan PPTK Tim BOS Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Nunukan



Transkrip Wawancara : Senin, Tanggal 14 april 2018 Pukul 08.30 – 09.20 di Kantor Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Nunukan

HASIL PEDOMAN WAWANCARA BENDAHARA DAN PPTK BOS DINAS PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN KABUPATEN NUNUKAN

Penyusunan RAPBS

1. Bagaimana penyusunan RAPBS di sekolah ini
Jawaban : di buat melalui mekanisme Pembahasan Rapat Dewan Guru
2. Siapa saja yang dilibatkan dalam penyusunan RAPBS
Jawaban : Keterlibatan dalam penyusunan RAPBS adalah Dewan Guru
3. Apakah dalam penyusunan RAPBS mengacu dengan program sekolah?
Jawaban : Ia Mengacu pada Program Sekolah
4. Dalam RAPBS, dana yang digunakan dalam membiayai apa saja
Jawaban : Dana di gunakan untuk membiayai Kebutuhan sekolah.
5. Biasa sumber dana sekolah dihitung sebelum atau sesudah menghitung kebutuhan sekolah.
Jawaban : Sebelum Menghitung kebutuhan Sekolah.

6. Apakah ditengah tahun pembelajaran sekolah menyusun RAPBS perubahan, Mengapa demikian
Jawaban : Tidak, Sebab RAPBS disusun berdasarkan kebutuhan sekolah di awal tahun anggaran.
7. Apakah pembentukan tim belanja barang terpisah dengan tim penerima barang.
Jawaban : Tidak terpisah
8. Jumlah tim komite sekolah ada berapa ? alasan pemilihan salah satu komite sekolah sebagai tim manajemen bos?
Jawaban : 4 Orang, untuk mengevaluasi dan memonitoring manajemen Sekolah.

Perencanaan SDM Pengelolaan Dana BOS

9. Bagaimana latar belakang pendidikan dan kualitas kerja bendahara BOS
Jawaban : S-1
10. Menurut saudara apa bendahara BOS bisa mengelola keuangan dengan baik dilihat dari kemampuannya ? jika dikategorikan apakah kurang, cukup, baik, sangat baik?
Jawaban : Ya, Sangat baik
11. Bagaimana upaya kepala sekolah dalam membimbing dan mendorong bendahara untuk meningkatkan kemampuannya?
Jawaban : Ya Memotivasi
12. Apa terdapat tenaga pendukung yang memebantu bendahara BOS dalam Mengelola dana BOS?
Jawaban : Tidak Perlu
13. Apakah sarana untuk pengelolaan keuangan sekolah sudah memadai?
Jawaban : Tidak
14. Masih adakah sarana pengelolaan keuangan sekolah yang perlu dibenahi atau ditambah?
Jawaban : Tidak

Penyaluran Dana BOS

15. Apakah penyaluran dan BOS tahun 2017 tepat waktu dan sesuai ketentuan?
Jawaban : Tidak Tepat waktu.
16. Bagaimana mekanisme penyaluran dana BOS untuk tahun 2017
Jawaban : Penyaluran Dana BOS Melalui CEK GIRO
17. Siapa yang bertugas mengambil dana bos di bank dan apakah ada pungutan dan pengurangan dana dari pihak mana pun?
Jawaban : Tugas Kepala Sekolah, Tidak ada Pungutan atau pengurangandari Pihak manapun.
18. Untuk tahun 2017, apakah ada siswa yang mutasi atau keluar dari sekolah ini?, bagaimana menyikapinya terkait dana BOS

Jawaban : Ada, ya di keluarkan.

Penggunaan dan BOS

19. Bagaimana proses penggunaan dana bos

Jawaban : Disesuaikan dengan anggaran RAPBS

20. Menurut saudara apakah semua kebutuhan oprasional sekolah sudah terpenuhi?

Jawaban : Belum, di sebabkan Dana Operasional Sekolah yang kurang.

21. Bagaiman ketersediaan dana bos untuk komponen-komponan dalam Juknis?

a. Pembelian/ pengadaan buku teks pelajaran?

Jawaban : Ada

b. Pembiayaan dalam rangka penerimaan siswa baru?

Jawaban : Ada

c. Pembiayaan kegiatan pembelajaran remedial, pembelajaran pengayaan, pematapan persiapan ujian, olah raga, kesenian, karya ilmiah remaja, pramuka, palang merah remaja, usaha kesehatan sekolah, dan sejenisnya.

Jawaban : Ada

d. Pembiayaan ulangan pembelian bahan-bahan habis pakai

Jawaban : Ada

e. Pembiayaan langganan daya dan jasa

Jawaban : Ada

f. Pembiayaan perawatan sekolah

Jawaban : Ada

g. Pembiayaan honorarium bulanan guru honor dan tenaga kependidikan honorer

Jawaban : Ada

h. Pengembangan profesi guru

Jawaban : Tidak Ada

i. Pemberian bantuan biaya transportasi bagi siswa miskin

Jawaban : Tidak ada

j. Pembiayaan pengelolaan bos

Jawaban : Ada

k. Pembelian komputer dan printer

Jawaban : Ada

l. Pembelian alat peraga, media pembelajaran mesin ketik peralatan UKS dan mebeler sekolah.

Jawaban : Ada

22. Bagaimana upaya mengatasi kekurangannya?

Jawaban : menganggarkan di anggaran berikut

23. Apakah pengeluaran uang sekolah sesuai dengan RAPBS

Jawaban : Ya sesuai dengan RAPBS

24. Apakah sekolah masih bisa menggali dana dari orang tua/ sumber lain selain dana BOS?

Jawaban : Tidak ada.

25. Dengan adanya panduan penggunaan dana BOS apakah tidak mempersulit sekolah dalam mengalokasikan dana sesuai dengan kebutuhan?

Jawaban : Tidak mempersulit.

Pembukuan dana BOS

26. Apakah bendahara Bos bisa melaksanakan pembukuan secara rutin?, mengapa?

Jawaban : Ya, untuk mengevaluasi Kebutuhan Sekolah

27. Menurut saudara bagaimana kualitas hasil kerja bendahara keuangan?

Jawaban : Sangat Baik

28. Bagaimana mekanisme pembelian penggunaan dan BOS

Jawaban : mengacu Pada Juknis

29. Siapa saja yang terlibat dalam pembelian barang/jasa?

Jawaban : Pengurus Barang dan Bendahara

30. Apakah bendahara selalu menyampaikan pertanggung jawaban dengan baik dan jujur?

Jawaban : Ya Selalu menyampaikan dengan Jujur di periode sesuai dengan Dana yang diterima.

31. Menurut saudara, seberapa penting keterbukaan pengelolaan dana BOS?

Jawaban : Penting sekali diketahui oleh umum

32. Pernahkah ada keluhan dan pengaduan dari guru, komite, maupun orang tua siswa terkait Pengelolaan dana BOS ?

Jawaban : Pernah, masih ada yang belum tepenuhi

33. Bagaiman upaya sekolah menindak lanjuti keluhan dan pegaduan tersebut?

Jawaban : ya di sesuaikan secara wajar dan terbuka.

34. Apakah sekolah ada sepanduk terkait kebijakan sekolah gratis?

Jawaban : Ada

Pelaporan pengelolaan dana BOS

35. Apakah bendahara menyusun laporan sesuai dengan ketentuan?

Jawaban : Ya Laporan disusun sesuai dengan Ketentuan

36. Melalui media/form apa laporan disampaikan?

Jawaban : Melalui Media

37. Siapa saja pihak yang diberi laporan?

Jawaban : Masyarakat

Pengawasan dana BOS

38. Apakah kepala sekolah dapat mengawasi setiap pengeluaran yang dilakukan bendahara BOS?

Jawaban : Ya, dapat Mengawasi setiap pengeluaran yang dilakukan.

39. Apakah komite sekolah melakukan pengawasan ? bagaimana bentuknya?

Jawaban : Ya, Melihat langsung ke Buku KAS

40. Form apa saja yang digunakan untuk melakukan evaluasi?

Jawaban : Berdasarkan panduan Pada Pedoman K7 yang ada dalam Juknis

41. Apakah evaluasi dilakukan tepat waktu? Mengapa?

Jawaban : Ya, untuk mengontrol penggunaan Dana yang di gunakan.

Hambatan dan solusi dalam pengelolaan dana BOS

42. Apakah terdapat hambatan dalam penyusunan RAPBS?

Jawaban : Ada hambatan dalam penyusunan RAPBS

43. Apakah terdapat hambatan dalam peggunaan RAPBS?

Jawaban : Tidak Ada

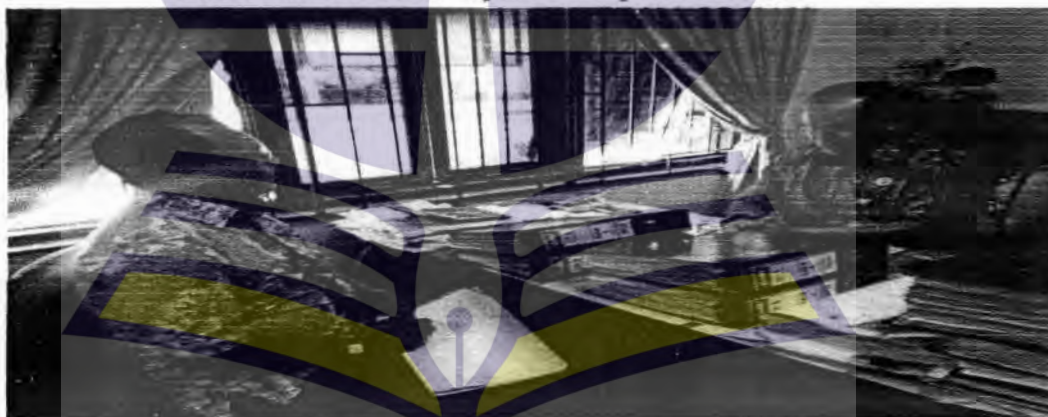
44. Apakah terdapat hambatan dalam pengawasan RAPBS?

Jawaban : Tidak

45. Bagaimana upaya mengatasi hambatan dalam pengelolaan dana BOS tersebut.

Jawaban : mempersiapkan dokumen yang ada termasuk gambar-gambar dan Nota pembelanjaan

DOKUMENTASI, wawancara dengan Bendahara Pengeluaran Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Nunukan



LAMPIRAN 6. Wawancara dengan Sekertaris Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Nunukan

Transkrip Wawancara : Senin, Tanggal 16 April 2018 Pukul 08.30 – 09.20 di Kantor Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Nunukan Jl. RA. Bessing, (Gedung Perkantoran Gadis II Nunukan)

Pedomen Wawancara

Tim Manajemen BOS Kabupaten Nunukan

1. Bagaimana ketentuan dalam membentuk tim manajemen BOS sekolah?
Jawaban : Kementrian Pendidikan dan kebudayaan melalui Bos Pusat, Provinsi, Kabupaten, Sekolah.
2. Apakah komite sekolah diperbolehkan sebagai anggota tim manajemen BOS sekolah
Jawaban : yang berperan dalam Komite Sekolah
3. Bagaimana peran komite sekolah dalam pengelolaan dana BOS
Jawaban : Peran Komite Sekolah di sesuaikan dengan surat keputusan Kepala Sekolah
4. Apakah ada ketentuan pembantu pelaksanaan tim belanja dan tim penerima barang
Jawaban : Secara tertulis dalam juknis tidak ada permasalahan seperti itu, namun untuk pengamanan, penggunaan, pencatatan, pemanfaatan dan pemeliharaan aset dari Bos itu wajib untuk dilakukan pencatatan oleh Pencatat Barang kenapa karena itu bagian dari laporan pertanggungjawaban penggunaan Dana Bos.
5. Bagaimana ketentuan adanya pembantu pelaksanaan bendahara sekolah atau negara pendukung lain ?
Jawaban : Masalah pembantu Bendahara Sekolah itu tergantung dari jumlah nilai Dana Bos yang dikelola, seandainya dana bos yang di kelolah itu besar, mungkin memungkinkan kepala sekolah menunjuk pembantu bendahara.
6. Sosialisasi dana BOS dilakukan berapa kali dalam tahun 2017?
Jawaban : Sesuai dengan program kerja Tim manajemen Bos Kabupaten sudah diatur dalam juknis, sudah di atur dalam surat keputusan Bupati tentang pembentukan tim manajemen BOS Kabupaten, salah satunya tim manajemen BOS adalah mensosialisasikan kepada semua satuan Pendidikan. Sosialisasi itu dilaksanakan seyogyanya itu per triwulan berarti bulan 1 4 kali namun dalam hal ini kita melihat beban keuangan, bisa saja dalam 1 tahun 1 kali, bisa saja 2 kali atau mungkin lebih, karena kita melaksanakan sosialisasi itu pasti ada persiapan anggaran melalui APBD dan pendampingannya, sosialisasi ini juga bisa dilaksanakan oleh

teman-teman, kalau ada regulasi-regulasi yang terbaru dari kementerian atau dari provinsi yang harus disampaikan Tim manajemen Bos Kabupaten kepada satuan Pendidikan, jangan sampai nanti satuan pendidikan nbegini ada regulasi aturan baru mereka tidak paham atau mengerti sehingga ini akan mempengaruhi laporan pertanggung jawaban penggunaan dana Bos oleh satuan Pendidikan.

7. Apakah ada pelatihan atau workshop Dana BOS tahun 2017?

Jawaban : Belajar dari pengalaman Hasil evaluasi, hasil pemeriksaan, dari tim BPK RI, hasil verifikasi dari tim Bos Kabupaten, demi laporan pertanggung jawaban yang di buat oleh satuan pendidikan. Itu seyogyanya tim manajemen Bos melakukan pelatihan atau bimbingan teknis baik kepala sekolah, Bendahara Bos, maupun pengurus barang, namun dalam hal ini tim manajemen Bos sampai hari ini baru 2 angkatan melaksanakan Bimtek apa sebab, 2017 dan 2018 tidak melakukan bimtek karena tidak tersedianya anggaran, namun tim manajemen Bos Kabupaten telah mengusulkan kepada pemerintah kabupaten melalui tim anggaran pemerintah daerah untuk menyetujui pengalokasian anggaran untuk pelatihan dan bimtek tersebut, namun kenyataannya anggaran itu tidak di setujui, sehingga tim manajemen Bos ikut juga ingin melakukan bimtek atau pelatihan terbentur pada ketersediaan anggaran yang tidak terurus.

8. Bagaimana mekanisme penyaluran Dana Bos ke Sekolah?

Jawaban : Mekanisme penyaluran dana Bos yakni dari sekolah menyampaikan laporan ke dinas pendidikan, Dinas pendidikan melaporkan siswanya ke provinsi provinsi langsung ke kemendikbud, kemendikbud merekomendasikan ke kemenkeu, Kemenkeu menyalurkan Dana Bos ke RKUD provinsi RKUD provinsi nanti menyalurkan langsung ke rekening sekolah.

9. Data apa saja yang harus dilaporkan oleh sekolah kepada dinas sebelum penyaluran dan BOS?

Jawaban : Data yang sangat penting adalah data siswa yaitu data harus sekolah sinkronisasi ke data dapodiksekolah masing-masing.

10. Format rencana anggaran seperti apa yang dibutuhkan dalam menyalurkan Dana BOS?

Jawaban : Format yang dibutuhkan dalam penganggaran Dana Bos karna untuk penganggaran ini, maka laporan dari kemendikbud menggunakan Format K7a kalau tingkat kabupaten menggunakan format K8, dan kalau provinsi menggunakan format K9. Kemudian Laporan fisik kita menggunakan Permendagri no. 13 tahun 2016.

11. Apakah Penyaluran Dana BOS tahun 2017 tepat waktu? Jika terlambat mengapa?

Jawaban : Untuk penyaluran Dana Bos tahun 2017 karna data sering lambat, kemudian penyaluran juga mengalami beberapa kali keterlambatan

kemudian ditambah lagi kebijakan dari pusat mungkin ketersediaan dana dan kebijakan lainnya yang mempengaruhi penyaluran dana Bos ke Sekolah.

Mengapa :

1. Karena penerbitan SK di Provinsi harus menggunakan SK Gubernur
2. Penerbitan PMK dari menteri Keuangan karena penyaluran harus menggunakan PMK dari Menteri Keuangan.

12. Siapa saja yang boleh Mengambil Dana BOS disekolah?

Jawaban : Yang mencairkan Dana Bos adalah Kepala Sekolah dan Bendahara, ataupun kalau kepala sekolah sendiri mencairkan maka harus ada surat kuasa dari Bendahara dan atau sebaliknya Bendahara sendiri yang mencairkan maka harus ada surat kuasa dari Kepala sekolah untuk pencairan Dana Bos tersebut.

13. Apakah RAPBS perubahan dilaporkan oleh sekolah kepada Dinas?

Jawaban : Yang jelas ketika RKA itu dari awal di buat tentunya dipertengahan jalan akan menemui ketidak sinkronannya oleh karena itu RKA bisa di buat RKA perubahan. Perubahan itu sebelum di ajukan, tentu pihak kepala sekolah dan bendahara berkomunikasi dengan pengelola Bos kami di Dinas pendidikan kabupaten untuk kenapa harus dirubah ? tentunya harus ada persetujuan dari nilai apa yang dirubahtadi dan juga perubahan itu bisa dilaksanakan sesuai dengan persetujuan dari pihak-pihak tersebut.

14. Bagaimana ketentuan presentase alokasi penggunaan dana BOS untuk ketiga sumber belanja?

Jawaban : Didalam Juknis Dana Bos itu sudah Jelas ada persentasi masing-masing di dalam anggaran yang ditetapkan. Untuk dana Bos Pusat alokasi atau Persentase dana Bos yang di tetapkan adalah sebagai berikut

1. 15 % untuk belanja Pegawai
2. 5 % untuk Belanja Modal dan
3. 80 % untuk Belanja Barang dan Jasa

15. BOS tahun 2017 di Sekolah jika terdapat mutasi siswa bagaimana menyikapinya? Kapan waktu pengembalian kelebihan dana tersebut.

Jawaban : Dalam Bos itu ada aturannya, apabial siswa di sekolah tersebut ada yang mutasi maka siswa tersebut akan di dikeluarkan dari data dapodik, dan apabila siswa itu sudah di dikeluarkan, maka perhitungan dana tersebut masi bisa digunakan untuk kebutuhan yang lain apabila dana tersebut sudah di cairkan.

16. Apakah laporan yang disampaikan oleh sekolah tepat waktu?

Jawaban : Tidak selamanya tepat waktu, karna kondisi dan jangkauan tempat yang jauh

17. Berapa kali pelaksanaan monitoring BOS tahun 2017 ke sekolah?

Jawaban : Dua kali setahun Dana Bos Tahap I dan Dana Bos Tahap II
18. Apakah spanduk pendidikan gratis wajib dipasang di halaman sekolah?

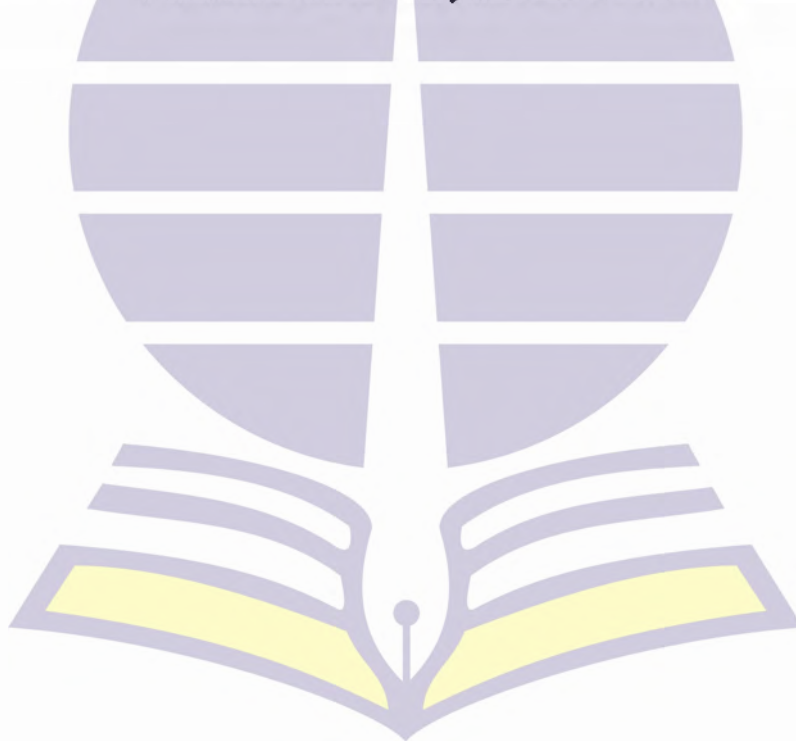
Jawaban : Wajib di pasang di halaman Sekolah, untuk mengabarkan kepada masyarakat luas.

Dokumentasi wawancara Sekertaris Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Nunukan.



DAFTAR LAMPIRAN

LAMPIRAN 1. Instrumen Penelitian (Pedoman Wawancara) Pedoman Wawancara Kepala sekolah dan Bendahara BOS	vii
LAMPIRAN 2. Instrumen Penelitian (Pedoman Wawancara) Pedoman Wawancara Tim Menejemen BOS Kab. Nunukan.....	xiv
LAMPIRAN 3. Wawancara dengan Kepala Sekolah SDN 01 Tinampak I Jln. Poros Desa Tinampak I	xv
LAMPIRAN 4. Wawancara dengan Kepala Sekolah SDN 04 Desa Tembalang Kec. Tulin Onsoi Kab. Nunukan.....	xx
LAMPIRAN 5. Wawancara dengan PPTK BOS Sekertaris Tim BOS Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kab. Nunukan	xxi
LAMPIRAN 6. Wawancara dengan Bendahara Pengeluaran Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kab. Nunukan	xxvii



DAFTAR DOKUMENTASI

- A. DOKUMENTASI, wawancara dengan Kepala Sekolah SDN 01 Desa Tinampak I. Jln. Poros Desa Tinampak I xx
- B. DOKUMENTASI, wawancara dengan PPTK BOSDA Tim BOS Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Nunukan xxii
- C. DOKUMENTASI, wawancara Bendahara pengeluaran Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan Kab. Nunukan..... xxvi
- D. DOKUMENTASI, wawancara dengan Sekretaris Tim BOS Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kabupaten Nunukan xxx



KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat dan rahmat-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul “Implementasi Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Pada Daerah 3T Di Kabupaten Nunukan, Provinsi Kalimantan Utara” untuk memenuhi tugas akhir program Magister dengan tepat waktu dan tanpa halangan dan rintangan suatu apapun.

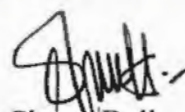
Salah satu hal yang tidak dapat dilupakan dalam mencapai tujuan pendidikan suatu bangsa adalah peran negara dalam menyediakan sarana pendidikan, yang merupakan sumber yang dapat menentukan kualitas serta berlangsungnya usaha pendidikan. Oleh sebab itu, penulis memberikan gambaran tentang Implementasi Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Pada Daerah 3T Di Kabupaten Nunukan, Provinsi Kalimantan Utara, serta menganalisis faktor pendukung dan penghambat dalam mengimplementasikan kebijakan standar pengelolaan BOS. Dalam penelitian ini bukan hanya menguraikan fenomena atau masalahnya saja yang diteliti, tetapi diteliti lebih lanjut melalui analisa mendalam yang berhubungan dengan temuan-temuan yang terkait dengan proses Implementasi dana BOS, faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan program pembedayaan masyarakat sehingga tujuan penelitian ini bukan sekedar untuk memecahkan masalah yang ada pada masa sekarang, namun berguna bagi kemajuan dan keberlanjutan program. pada dasarnya penulis ingin melihat program BOS sebagai bentuk kebijakan pemerintah di bidang pendidikan serta analisis faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi program BOS.

Ucapan terima kasih di sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian proposal ini, maka pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. **Prof. Djat Drojat, M.Bus, Ph.D** Rektor Universitas Terbuka
2. **Prof. Daryono, MA, Ph.D** Dekan Fakultas Hukum Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Terbuka.
3. **Dr. Liestyodono B. Irianto, M.Si.** Selaku Dosen Pembimbing I
4. **Dr. Ari Juliana, M.A.** Selaku Dosen Pembimbing II
5. **Keluarga tercinta** yang turut mendoakan keberhasilan ini
6. **Teman-teman mahasiswa** serta semua pihak yang turut membantu yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Dalam pembuatan tesis ini, penulis menyadari bahwa masih terdapat banyak kekurangan, oleh karena itu penulis sangat mengharapkan saran dan kritik yang konstruktif dan inspiratif dari semua pihak sehingga dapat menambah wawasan dan sebagai evaluasi diri demi kesempurnaan tesis ini.

Nunukan, 11 Juli 2018
Hormat Penulis



Simon Boli
NIM. 300897797

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sesuai dengan Undang – Undang Sisdiknas RI No.20/2003. BAB II/Pasal 3 tentang fungsi dan tujuan pendidikan nasional bahwa : “pendidikan nasional berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggungjawab”. Untuk itu pendidikan adalah usaha sadar yang dilakukan keluarga, masyarakat dan pemerintah melalui kegiatan bimbingan, pengajaran dan latihan yang dapat berlangsung di sekolah dan di luar sekolah.

Salah satu hal yang tidak dapat dilupakan dalam mencapai tujuan pendidikan suatu bangsa adalah peran negara dalam menyediakan sarana pendidikan. Menurut Dwi Siswoyo, dkk (2013: 52) lingkungan dan sarana pendidikan merupakan sumber yang dapat menentukan kualitas serta berlangsungnya usaha pendidikan. Lingkungan tersebut dapat bersifat lingkungan fisik, sosial dan budaya yang semuanya memiliki pengaruh langsung maupun tidak langsung terhadap usaha pendidikan. Belum memadainya tempat pendidikan (gedung sekolah, sarana olahraga dan rekreasi), perlengkapan, alat pendidikan, materi pendidikan, kurangnya kerjasama antara berbagai lembaga dalam masyarakat, rendahnya pendidikan penduduk serta biaya

pendidikan yang relatif mahal pada umumnya dapat menghambat berlangsungnya pendidikan dengan baik.

Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi. Salah satu peran negara dalam hal tersebut adalah dengan memberikan atau meringankan biaya pendidikan di Indonesia. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 32 tahun 2013 tentang Standar Nasional Pendidikan (SNP) menjelaskan bahwa secara garis besar biaya pendidikan terdiri atas biaya investasi, biaya operasi, dan biaya personal.

Biaya pendidikan merupakan salah satu aspek penting dalam pencapaian tujuan pendidikan. Biaya pendidikan inilah yang akan digunakan untuk membiayai seluruh pembiayaan pendidikan. Masalah pokok dalam pembiayaan pendidikan salah satunya adalah bagaimana mencukupi kebutuhan investasi, operasional dan personal sekolah serta bagaimana melindungi masyarakat khususnya masyarakat tidak mampu untuk memperjuangkan haknya mendapatkan pendidikan yang layak baik di tingkat Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA). 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 penjas 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).

Upaya pemerintah dalam hal ini Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk mengatasi hal tersebut adalah memberikan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) kepada sekolah-sekolah yang terdaftar. Dana Bantuan Operasional Sekolah yang diberikan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan disebut dengan BOS Nasional atau yang selanjutnya dalam penelitian ini disebut BOS, selain BOS

Nasional terdapat juga BOSDA (BOS Daerah) yang diberikan oleh Pemerintah Daerah/Provinsi. Pada tahun 2005, seluruh anak sekolah di Indonesia memperoleh dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dari pemerintah pusat sebagai dampak dari pengurangan subsidi BBM. Sehingga sejak tahun 2005 sudah tidak lagi ditarik iuran sekolah, baik SPP (Sumbangan Pembinaan Pendidikan) maupun BP3 (Badan Pembinaan Penyelenggaraan Pendidikan) yang dikelola oleh Komite Sekolah. Salah satu kabupaten di Indonesia yang telah melaksanakan kebijakan Bantuan Operasional Sekolah adalah kabupaten Nunukan.

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.

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, selain itu dana BOS yang disalurkan ke sekolah tidak sesuai dengan waktu yang dijadwalkan per/triwulannya sehingga banyak sekolah yang tidak maksimal dalam kegiatan pendidikan dan terkadang sekolah harus meminjam uang pribadi kepala sekolah dan luar sekolah untuk menutupi keperluan yang menjadi tanggungan sekolah dari dana bos.

Tabel 1.1 Pencairan Dana Bos sekolah kabupaten Nunukan

Nama sekolah	Jumlah dana BOS (per triwulan)				Keterangan	Jlh siswa
	tw1	tw2	tw3	tw4		
SD N 004 DESA TEMBALANG	Rp 9,600,000.00 (09/03/2017)	Rp 20,080,000.00 (03/06/2017)	Rp 10,080,000.00 (17/09/2017)	Rp 10,080,000.00 (04/12/2017)	triwulan 2 digabung dengan pembelian uang buku	57
SD N 001 DESA TINAMPAK 1	Rp 22,080,000.00 (09/03/2017)	Rp 44,160,000.00 (03/06/2017)	Rp 24,000,000.00 (17/09/2017)	Rp 20,320,000.00 (04/12/2017)	triwulan 2 digabung dengan pembelian uang buku	110
SMP N 2 TULIN ONSOI	Rp 27,400,000.00 (08/03/2017)	Rp 54,800,000.00 (07/06/2017)	Rp 28,000,000.00 (07/09/2017)	Rp 29,400,000.00 (30/11/2017)	triwulan 2 digabung dengan pembelian uang buku	120

Sumber : Data Alokasi Dana BOS Triwulan II dari Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kab. Nunukan tahun 2017.

Dari tabel diatas dapat dijelaskan bahwa salah satu contoh pencairan dana bos SMP N 2 Tulin Onsoi untuk triwulan 1 dilakukan pada 8 maret 2017 sedangkan proses kegiatan sekolah dilaksanakan diawal tahun 2017 ini membuktikan bahwa sekolah harus menanggung terlebih dahulu apa yang menjadi tanggungan dari aktivitas

terlebihnya para kepala sekolah, data diatas adalah salah satu contoh dari penyaluran dana bos yang yang terdapat pada sekolah 3T di kabupaten Nunukan, jelas ini menjadi salah satu masalah yang harus dihadapi sekolah, bagaimana sekolah ingin bergerak menyamakan mutu dengan sekolah di perkotaan sedangkan dana yang di salurkan saja tidak sesuai dengan jadwal dalam kegiatan pembelajaran sekolah dan juga dana BOS sekolah di daerah 3T sama dengan jumlah dana BOS yang ada diperkotaan jelas ini sangat tidak relevan mengingat akses dari penggunaan dana BOS ini.

Implementasi kebijakan Bantuan Operasional sekolah di Kabupaten Nunukan memiliki masalah, yaitu masih banyak sekolah yang laporan penggunaan dana BOS yang tidak sesuai dengan juknis dana BOS. Permasalahan lain yang terjadi yaitu kurangnya koordinasi antara kepala sekolah dan bendahara sekolah yang mengakibatkan terlambatnya pelaporan penggunaan dana BOS. Sekretaris Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan, mengakui bahwa banyaknya sekolah yang bermasalah dalam pelaporan dana BOS semata karena tak memiliki sumber daya manusia yang memadai dan mengingat daerah sekolah yang terpencil(3T). Sedangkan, laporan penggunaan dana BOS harus menggunakan standar akuntansi keuangan yang benar. Adanya anggapan masyarakat tentang “Sekolah Gratis” menjadikan beban bagi pelaksana di sekolah untuk menjelaskan bahwa yang sebenarnya tidak semua itu gratis. Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis membatasi permasalahan penelitian ini dengan dua rumusan masalah yaitu (1) Bagaimana implementasi kebijakan Bantuan Operasional Sekolah di Kabupaten Nunukan, (2) Apa saja faktor yang menjadi pengaruh keberhasilan dan kegagalan

implementasi kebijakan Bantuan Operasional Sekolah. Berdasarkan dari keterangan dari latar belakang di atas dan dari pemikiran tersebut, penulis mengadakan penelitian yang hasilnya akan dituangkan dalam bentuk tesis berjudul “IMPLEMENTASI KEBIJAKAN BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS) PADA DAERAH 3T DI KABUPATEN NUNUKAN, PROVINSI KALIMANTAN UTARA (KALTARA)”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) pada daerah 3T di Kabupaten Nunukan, Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara)?
2. Faktor-faktor determinasi apa saja yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) pada daerah 3T di Kabupaten Nunukan, Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara)?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis bagaimana Implementasi Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah pada daerah 3T di Kabupaten Nunukan, Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara)
2. Untuk menganalisis determinasi faktor dalam Implementasi Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah pada daerah 3T di Kabupaten Nunukan, Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara)

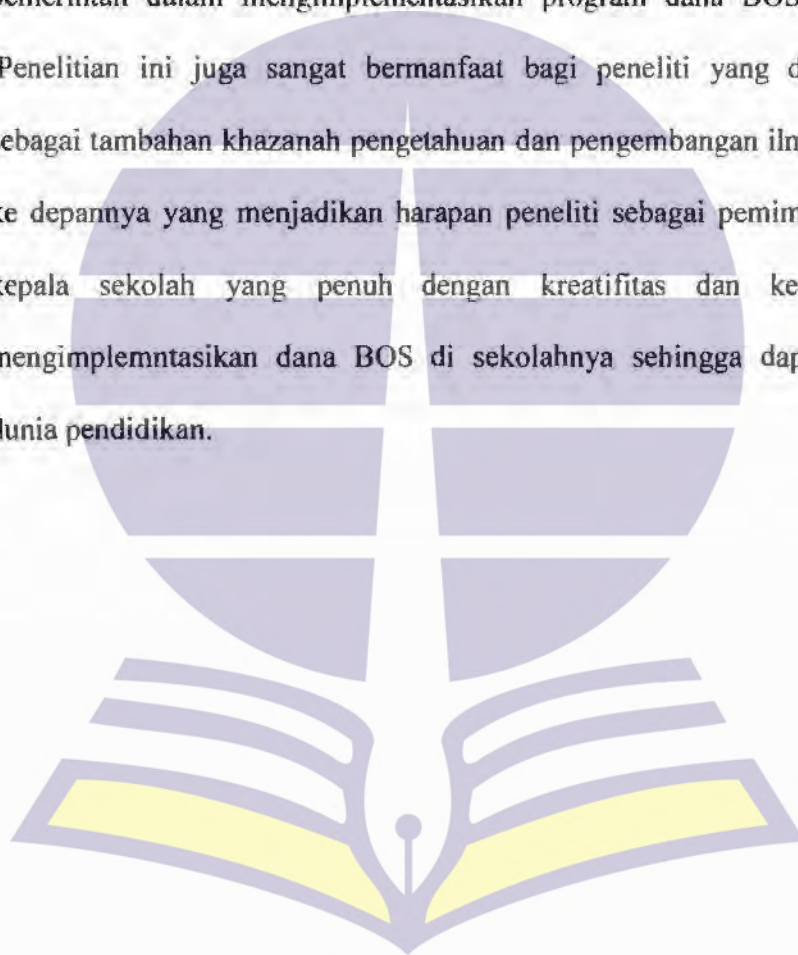
D. Manfaat Penelitian

Adapun bentuk manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. 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.

2. Pada level praktis penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan kepada pemerintah dalam mengimplementasikan program dana BOS Bagi Peneliti .Penelitian ini juga sangat bermanfaat bagi peneliti yang dapat dijadikan sebagai tambahan khazanah pengetahuan dan pengembangan ilmu pengetahuan ke depannya yang menjadikan harapan peneliti sebagai pemimpin atau sosok kepala sekolah yang penuh dengan kreatifitas dan keaktifan dalam mengimplemntasikan dana BOS di sekolahnya sehingga dapat memajukan dunia pendidikan.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Leedy (1997, hal. 71) menerangkan bahwa suatu tinjauan pustaka mempunyai kegunaan untuk: (1) mengungkapkan penelitian-penelitian yang serupa dengan penelitian yang (akan) kita lakukan; dalam hal ini, diperlihatkan pula cara penelitian-penelitian tersebut menjawab permasalahan dan merancang metode penelitiannya; (2) membantu memberi gambaran tentang metoda dan teknik yang dipakai dalam penelitian yang mempunyai permasalahan serupa atau mirip penelitian yang kita hadapi; (3) mengungkapkan sumber-sumber data (atau judul-judul pustaka yang berkaitan) yang mungkin belum kita ketahui sebelumnya; (4) mengenal peneliti-peneliti yang karyanya penting dalam permasalahan yang kita hadapi (yang mungkin dapat dijadikan nara sumber atau dapat ditelusuri karya -karya tulisnya yang lain yang mungkin terkait); (5) memperlihatkan kedudukan penelitian yang (akan) kita lakukan dalam sejarah perkembangan dan konteks ilmu pengetahuan atau teori tempat penelitian ini berada; (6) menungkapkan ide-ide dan pendekatan-pendekatan yang mungkin belum kita kenal sebelumnya; (7) membuktikan keaslian penelitian (bahwa penelitian yang kita lakukan berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya); dan (8) mampu menambah percaya diri kita pada topik yang kita pilih karena telah ada pihak-pihak lain yang sebelumnya juga tertarik pada topik tersebut dan mereka telah mencurahkan tenaga, waktu dan biaya untuk meneliti topik tersebut. Dalam penjelasan yang hampir serupa, Castetter dan Heisler (1984, hal. 38-43)

menerangkan bahwa tinjauan pustaka mempunyai enam kegunaan, yaitu: (1) mengkaji sejarah permasalahan; (2) membantu pemilihan prosedur penelitian; (3) mendalami landasan teori yang berkaitan dengan permasalahan; (4) mengkaji kelebihan dan kekurangan hasil penelitian terdahulu; (5) menghindari duplikasi penelitian; dan (6) menunjang perumusan permasalahan. Karena penjelasan Castetter dan Heisler di atas lebih jelas, maka pembahasan lebih lanjut tentang kegunaan tinjauan pustaka dalam tulisan ini mengacu pada penjelasan mereka. Satu persatu kegunaan (yang saling kait mengkait) tersebut dibahas dalam bagian berikut ini.

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.

A. Konsep 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.

Carl Friedrich (sebagaimana dikutip dalam Wahab, 2004) menyatakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan. Budi Winarno (2002, h.17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Menurut R.S. Parker (sebagaimana dikutip dalam Ekowati, 2005) kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu atau serangkaian prinsip atau tindakan yang dilakukan oleh suatu pemerintah pada periode tertentu ketika terjadi suatu subyek atau krisis. Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh Negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan Negara yang bersangkutan (Nugroho, 2008).

Implementasi kebijakan publik menurut kamus Webster dalam Wahab (2002:64) diartikan "to provide the means for carrying out (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); to give practical effect to (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)." Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat sesuatu tertentu. Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier dalam Wahab (2002:68-69) Implementasi Kebijakan adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar biasanya dalam bentuk undang-undang, namun berbentuk perintah-perintah atau keputusan eksekutif yang penting

atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah melalui tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang kemudian output kebijaksanaan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata dari output tersebut, dampak keputusan dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting terhadap undang-undang atau peraturan yang bersangkutan.

Menurut Nakamura dan Smalwood (dalam Ekowati, 2005), kebijakan publik berarti serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana untuk mencapai tujuan tersebut.. Di lain pihak, Amara Raksasatya (dalam Ekowati, 2005) berpendapat bahwa kebijakan itu adalah sebagai suatu taktik atau strategi yang diarahkan untuk mencapai tujuan tertentu, sehingga suatu kebijaksanaan itu akan memuat tiga elemen, yaitu :

- a. Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai.
- b. Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- c. Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan secara nyata dari taktik atau strategi yang ditetapkan.

Anderson (sebagaimana dikutip dalam Ekowati, 2005) mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah

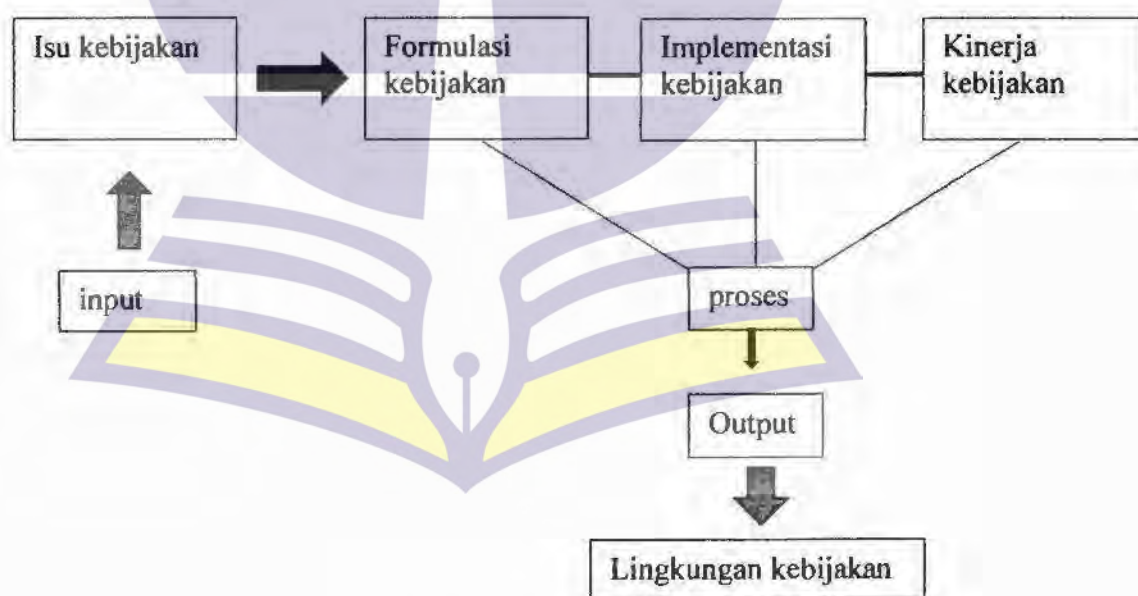
tertentu. Lebih lanjut dikatakan Anderson, ada elemen-elemen penting yang terkandung dalam kebijakan publik antara lain mencakup:

- a. Kebijakan selalu mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu.
- b. Kebijakan berisi tindakan atau pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, dan bukan apa yang bermaksud akan dilakukan.
- d. Kebijakan publik bersifat positif (merupakan tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu) dan bersifat negatif (keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu).
- e. Kebijakan publik (positif) selalu berdasarkan pada peraturan perundangan tertentu yang bersifat memaksa.

Dari beberapa definisi di atas dapat dimengerti bahwa implementasi kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu dan pelaksanaan keputusan /tindakan yang dibuat oleh Negara/pemerintah sebagai strategi untuk mengatasi berbagai masalah sehingga tercapainya tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

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 perundang-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. 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.



Gambar 2.1: Proses Kebijakan

Sumber: Nugroho, 2008- Public Policy

B. Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Salah satu program yang diharapkan berperan besar terhadap percepatan penuntasan wajar 9 tahun yang bermutu adalah program BOS. BOS adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar. Menurut PP 87 Tahun 2017 Tentang Pendanaan Pendidikan, biaya non personalia adalah biaya untuk bahan atau peralatan pendidikan habis pakai, dan biaya tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak dll. Namun demikian, ada beberapa jenis pembiayaan investasi dan personalia yang diperbolehkan dibiayai dengan dana BOS. Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah mengalami peningkatan biaya satuan dan juga perubahan mekanisme penyaluran sesuai Undang-Undang APBN yang berlaku. Sejak tahun 2012 penyaluran dana BOS dilakukan dengan mekanisme transfer ke provinsi yang selanjutnya ditransfer ke rekening sekolah secara online. Melalui mekanisme ini, penyaluran dana BOS ke sekolah berjalan lancar. Pelaksanaan program BOS diatur dengan 3 peraturan menteri, yaitu:

- a. Peraturan Menteri Keuangan yang mengatur mekanisme penyaluran dana BOS dari Kas Umum Negara ke Kas Umum Daerah serta pelaporannya.
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur mekanisme pengelolaan dana BOS di daerah dan mekanisme penyaluran dari kas daerah ke sekolah.

- c. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang mengatur mekanisme pengalokasian dana BOS dan penggunaan dana BOS di sekolah.

C. Teori Implementasi Kebijakan Publik

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 Teori Implementasi Kebijakan

NO	TEORI	VARIABEL
1	Mazmanian and Zabatie (1983)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Variabel independen (teori dan teknis pelaksanaan, keragaman objek, perubahan yang dikehendaki). 2. Variabel <i>intervening</i>: 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)
2	Hogwood and Gun (1978)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kondisi eksternal 2. Sumber daya

		<ol style="list-style-type: none"> 3. Hubungan kausal 4. Hubungan interdependensi 5. Pemahaman dan kesepakatan 6. Kejelasan perumusan tugas 7. Komunikasi dan koordinasi 8. Kekuasaan/power
3	Van Meter and Van Horn (1975)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi 2. Karakteristik agen pelaksana/implementor 3. Kondisi sosial, ekonomi, politik 4. Kecenderungan(disposisi) dari pelaksana/implementor
5	George Edward III (1980)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Komunikasi 2. Sumber daya 3. Disposisi/ Komitmen Implementor 4. Stuktur Birokrasi
6	Grindle (1980)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Isi (Konten kebijakan) 2. Konteks kebijakan

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 public dana BOS tersebut yaitu komunikasi, sumber-sumber, kecenderungan-kecenderungan, dan struktur birokrasi. Berikut disajikan penjelasan masing-masing variabel tersebut dengan singkat.

a. Komunikasi, yaitu keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. 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.

b. Sumber daya, 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.

1. *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.

2. 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!”*

3. 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.

4. 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.

- c. Disposisi, adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor. 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-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. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Edward III (1980) menyatakan bahwa sikap dari pelaksana kadangkala menyebabkan masalah apabila sikap atau cara pandangnya berbeda dengan pembuat kebijakan. Oleh karena itu, untuk mengantisipasi dapat mempertimbangkan atau memperhatikan aspek penempatan pegawai (pelaksana) dan insentif

- d. Struktur Birokrasi, merupakan susunan komponen (unit-unit) kerja dalam organisasi yang menunjukkan adanya pembagian kerja serta adanya kejelasan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan yang berbeda-beda diintegrasikan atau dikoordinasikan, selain itu struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi pekerjaan, saluran perintah dan penyampaian laporan (Edward III, 1980;125) Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks, yang menjadikan aktivitas organisasi tidak fleksibel. Aspek dari struktur organisasi adalah Standard Operating Procedure (SOP) dan fragmentasi.

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-nyiakan atau menghamburkan 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.

Keempat faktor tersebut secara simultan bekerja dan berinteraksi satu sama lain agar membantu proses implementasi atau sebaliknya menghambat proses implementasi. keempat faktor tersebut saling mempengaruhi secara langsung ataupun tidak langsung keefektifan implementasi kebijakan. Atas dasar hal tersebut, dalam mengimplementasikan suatu kebijakan Pemerintah Daerah harus memperhatikan bermacam-macam faktor. Arus informasi dan komunikasi perlu diperhatikan sehingga tidak terjadi pemahaman yang berbeda antara isi

kebijakan yang diberikan oleh pusat dengan persepsi aparat pelaksana di daerah. Diperlukan pula dukungan sumber daya maupun stakeholders yang terkait dengan proses implementasi kebijakan di daerah. Diperlukan pula pembagian tugas maupun struktur birokrasi yang jelas di daerah sehingga tidak terjadi ketimpangan tugas dalam proses implementasi suatu kebijakan di daerah. Diperlukan pula nilai-nilai yang dapat dianut atau dijadikan pegangan oleh pemerintah daerah untuk menerjemahkan setiap kebijakan yang harus diimplementasikan.

D. 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, Balithang Depdiknas. (c) Efektifitas Program BOS untuk meningkatkan Mutu Pendidikan dasar 9 Tahun, Sukardi Weda, 2006.

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 money, perlu diatur kembali sistemnya agar money eksternal dapat dilakukan lebih efektif dan efisien tanpa mengganggu kegiatan belajar mengajar.

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 perpisahan 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/MT 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.

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, Pasehan, 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.

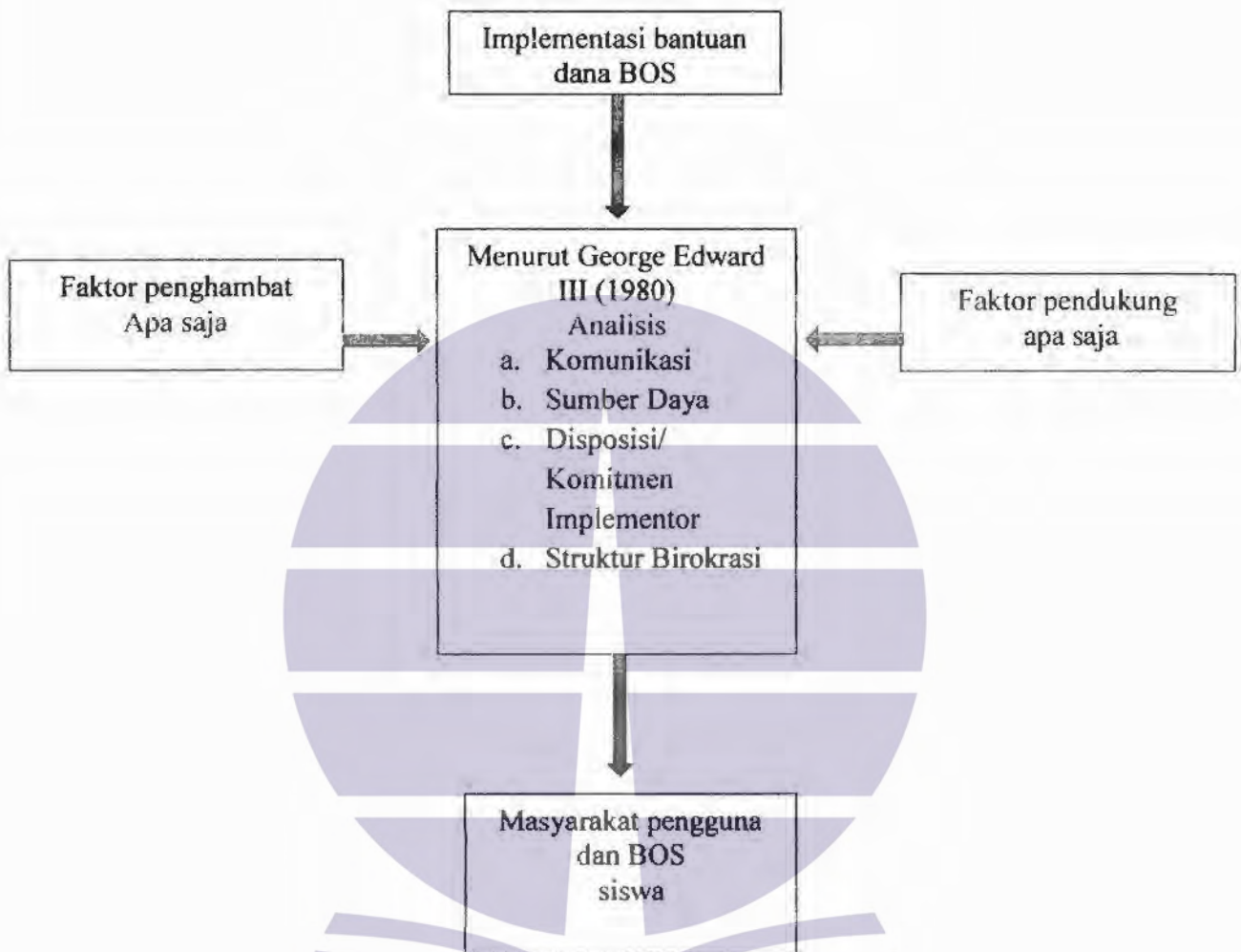
- c. Manfaat program BOS adalah adanya pembebasan biaya operasional sekolah bagi siswa tidak mampu, keringanan biaya operasional, serta tersedianya akses pendidikan dasar 9 tahun.
- d. Dampak positif yang dirasakan adalah adanya peningkatan prestasi dan motivasi dan kepercayaan siswa, serta terlindunginya 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 professional, 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.

E. Kerangka berfikir

Biaya pendidikan merupakan salah satu aspek penting dalam pencapaian tujuan pendidikan. Salah satu masalah pokok dalam pembiayaan pendidikan adalah bagaimana mencukupi kebutuhan investasi, operasional dan personal sekolah serta bagaimana melindungi masyarakat khususnya masyarakat tidak mampu untuk

memperjuangkan haknya mendapatkan pendidikan yang layak baik di tingkat Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Atas (SMA). Upaya pemerintah dalam hal ini Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan untuk mengatasi hal tersebut adalah memberikan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) kepada sekolah-sekolah yang terdaftar. BOS diberikan kepada sekolah tingkat dasar yaitu SD dan SMP guna mencapai pelaksanaan wajib belajar 9 tahun.

Pelaksanaan program BOS harus mengikuti pedoman yang disusun oleh Pemerintah dalam Petunjuk Teknis BOS tahun 2016 dengan mengutamakan konsep Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) dengan prinsip swakelola dan partisipatif, transparan, akuntabel, demokratis, efektif dan efisien, tertib administrasi dan pelaporan, serta prinsip saling percaya. Akan tetapi banyak hal yang tidak bisa disamakan dengan sistem yang telah ditetapkan oleh pemerintah dalam pengaturan dana BOS tersebut terkhususnya di daerah 3T untuk itu perlu kiranya dibuatkan implementasi kebijakan terkait dengan penggunaan dana BOS tersebut Khususnya di daerah 3T, sehingga untuk mengetahui sejauh mana implementasi kebijakan yang telah dilakukan oleh pemerintah daerah dapat diukur atau dianalisis dengan menggunakan teori George Edward III (1980). Implementasi kebijakan digunakan untuk menentukan tolak ukur tingkat keberhasilan dan kenyamanan pelaksanaan dan penentuan suatu kebijakan.



Gambar 2.2 kerangka berfikir



BAB III

METODE PENELITIAN

A. Waktu dan Tempat Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Sekolah SDN 04 Tembalang, Desa Tembalang Kec Tulin Onsoi Kab. Nunukan dan Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara yang akan dilaksanakan pada Oktober 2017

B. Desain Penelitian

Arikunto (2002) berpendapat bahwa penelitian kualitatif bisa dilawankan dengan penelitian kuantitatif dengan alasan bahwa dalam kegiatan ini peneliti tidak menggunakan angka dalam mengumpulkan data dan dalam memberikan penafsiran terhadap hasilnya. Namun, penggunaan angka-angka bukannya mutlak tidak boleh, tetapi bisa digunakan untuk hal-hal seperti jumlah penduduk di suatu wilayah, banyaknya keuntungan yang didapat dari industri rumah tangga, dan lain-lain.

Penggunaan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif mengansumsikan lebih mendukung dan memberi arti dalam menyerap permasalahan yang berkaitan dengan fokus penelitian. Menurut Nazir (1998:54) "penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya prilaku, presepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain, secara holistic dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu kontek khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah. Penelitian ini hanya menggambarkan apa adanya tentang suatu variable, keadaan dan tidak bermaksud menguji hipotesis. Arikunto (2002)

membahas tentang kualitatif naturalistik yang menunjukkan bahwa pelaksanaan penelitian ini memang terjadi secara alamiah, apa adanya dalam situasi normal yang tidak dimanipulasi keadaan dan kondisinya, menekankan pada deskripsi secara alami dan peneliti terlibat secara langsung di lapangan. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif karena:

- a. Penelitian ini bersandar pada kekuatan naratif atau penjelasan verbal mengenai proses Implementasi Dana BOS serta faktor-faktor penghambat dan pendukung proses tersebut terhadap sekolah.
- b. Peneliti berusaha menggunakan data apa adanya. Artinya, unsur manipulasi sebisa mungkin dihindari.
- c. Analisis induktif digunakan karena metode pengambilan data dilakukan melalui wawancara mendalam dan pertanyaan yang diajukan sifatnya terbuka, dimana interview bebas menjawab pertanyaan yang diajukan sesuai dengan pemaknaan yang dipahaminya.

Definisi di atas menjelaskan bahwa jenis penelitian ini tidak dapat dilepaskan dan sangat terkait dengan proses penelitian deskriptif yang dilakukan untuk mengumpulkan informasi mengenai suatu gejala yang ada dalam kondisi yang sebenarnya pada saat penelitian berlangsung. Mengutip penjelasan dari Neuman (2000) bahwa "*descriptive research presents a picture of the specific details of the situation, social setting, or relationship*". (penelitian deskriptif menyajikan suatu gambaran detail yang spesifik dari situasi, setting sosial, atau hubungan). Kemudian data dan informasi tersebut disusun, diolah serta dianalisa secara mendalam yang bertujuan memberikan gambaran lengkap mengenai gejala atau fenomena yang

terjadi apa adanya. Jadi, proses yang dilakukan dalam jenis penelitian ini yaitu proses deskripsi dan analisa.

dalam penelitian ini bukan hanya menguraikan fenomena atau masalahnya saja yang diteliti, tetapi diteliti lebih lanjut melalui analisa mendalam yang berhubungan dengan temuan-temuan yang terkait dengan proses Implementasi dana BOS, faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan program pembedayaan masyarakat sehingga tujuan penelitian ini bukan sekedar untuk memecahkan masalah yang ada pada masa sekarang, namun berguna bagi kemajuan dan keberlanjutan program.

C. Sumber dan jenis data

Dalam arikunto (2002:107), sumber data dan penelitian adalah subjek darimana data dapat diproleh. Dalam penelitian ini, sumber data yaitu dari :

- a. Informan. Dalam hal ini peneliti memperoleh secara langsung dari sumber asli sehubungan dengan objek yang diteliti. Data ini didapat dari hasil wawancara peneliti dengan pihak-pihak yang dapat memberi informasi terkait dengan tugas kepala bagian transmigrasi dan beberapa masyarakat transmigrasi.
- b. Pristiwa. Peneliti memperoleh data atau informasi yang bersumber dari peristiwa atau fenomena yang dipandang cocok dan bermanfaat untuk mengungkap permasalahan atau focus penelitian

Sedangkan berdasarkan jenisnya, menurut jhonatan sarwono (2006:2009) data kualitatif dapat dibedakan sebagai data primer dan data skunder.

a. Data primer

Data primer adalah data berupa teks hasil wawancara dan diperoleh melalui wawancara dengan narasumber/ informan yang sedang dijadikan sampel dalam penelitiannya dan dapat di rekam dan catat oleh peneliti.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data-data yang sudah ada dan dapat di peroleh oleh peneliti dengan cara membaca, melihat, dan mendengarkan, sehingga data dapat diperoleh dari dokumen-dokumen atau arsip-arsip, buku, jurnal, artikel, dan sumber referensi /literature yang terkait dengan judul penelitian ini. Dokumen digunakan dalam penelitian sebagai sumber data karena dalam banyak hal dokumen dapat dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan bahkan untuk prediksi suatu tindakan yang akan dilakukan selanjutnya.

D. Teknik Pemilihan Informan

Dalam penentuan informan dalam penelitian kualitatif harus dilakukan dengan selektif. Informan yang dipilih dalam penelitian kualitatif harus memiliki informasi yang cukup mengenai fenomena yang akan diteliti sehingga peneliti dapat memahami mengenai fenomena yang terjadi berkaitan dengan objek penelitian. Neuman (2003) menjelaskan bahwa narasumber yang baik memiliki karakteristik (*the ideal informant has four characteristic*) sebagai berikut ini :

- a. *The informant is totally familiar with the culture and is position to witness significant events makes a good informant*
- b. *the individual is currently involved in the field*
- c. *The person can spend time with the researcher, and*

d. Non analytic individuals make better informants. A non analytic informant is familiar with and uses native folk theory or pragmatic common sense.

Artinya, seorang narasumber itu harus mengenal dengan baik kebudayaan dan merupakan saksi mata terhadap kejadian yang terjadi, narasumber merupakan pihak yang terlibat langsung di lapangan, narasumber tersebut dapat menghabiskan waktu bersama dengan peneliti, dan narasumber tidak bersifat analitis. Oleh karenanya, teknik pemilihan informan dilakukan dengan *purposive sampling* untuk mendapatkan cakupan dan jarak data yang dicari demi mendapatkan realitas yang bermacam-macam, sehingga seluruh temuan akan berlandaskan secara lebih mantap karena prosesnya melibatkan kondisi dan situasi yang saling mempengaruhi di daerah Implementasi dana BOS dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sekolah.

Pengambilan sampel dilakukan dengan teknik purposif (*purposive sampling*), yakni menentukan sampel penelitian dengan cara memilih atau menunjuk secara sengaja untuk dijadikan informan. Informan yang dipilih karena mereka memiliki karakteristik yang sesuai dengan tujuan penelitian dan memiliki kapasitas serta informasi yang cukup dalam menjawab seluruh pertanyaan yang berhubungan dengan Implementasi dana BOS memudahkan peneliti dalam memilih informan yang berasal dari ketua kelompok dan anggota masyarakat.

Data dan informasi apa saja yang dibutuhkan dari informan akan digambarkan dengan ringkas dalam tabel berikut:

Tabel. 3.1. Informan yang diwawancarai di lapangan

No	Jenis data yang dibutuhkan	Informan	Jumlah (orang)
1	a. Bagaimana Implementasi Dana BOS sekolah	a. Kepala dinas. b. Sekertaris dinas pendidikan	
2	a. Latar belakang menjadi Penerimaan Dana BOS b. Manfaat Dana BOS c. Peran sekolah dalam mengatasi konflik dan permasalahan d. Peran guru dan personil sekolah e. Faktor pendukung dan penghambat dalam mengimplementasikan dana BOS selama ini	a. kepala sekolah b. bendahara sekolah c. guru d. masyarakat	

E. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data adalah cara atau metode yang digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data dimana cara tersebut menunjuk pada suatu yang abstrak, tidak dapat diwujudkan dalam benda yang kasat mata, tetapi dapat dipertontonkan penggunaannya, teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini menurut (arikunto 2002) adalah

- a. Observasi, yaitu proses pengumpulan data dengan melakukan penelitian secara langsung atau pun tidak langsung pada objek penelitian dan juga pencatatan secara sistematis terhadap fenomena yang diselidiki.

- b. Wawancara yaitu mendapat data atau informasi dengan cara yang ditempuh untuk memperoleh data melalui tanya jawab secara langsung dengan beberapa orang yang dianggap berkopeten, guna dimintai keterangan tentang segala segala sesuatu yang berhubungan dengan penelitian.
- c. Dokumentasi yaitu proses pengumpulan data melalui dokumen atau arsip-arsip dari pihak yang terkait dengan penelitian. Dalam penelitian, dokumen dapat digunakan sebagai bukti suatu penelitian atau pengujian.

F. Teknik Analisa Data

Miles dan Huberman (1984), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya jenuh. Ukuran kejenuhan data ditandai dengan tidak diperolehnya lagi data atau informasi baru. Aktivitas dalam analisis meliputi reduksi data (data reduction), penyajian data (data display) serta Penarikan kesimpulan dan verifikasi (conclusion drawing / verification).

Nasution (2003) menyatakan Triangulasi dapat dilakukan dengan menggunakan teknik yang berbeda yaitu wawancara, observasi dan dokumen. Triangulasi ini selain digunakan untuk mengecek kebenaran data juga dilakukan untuk memperkaya data. Menurut Nasution, selain itu triangulasi juga dapat berguna untuk menyelidiki validitas tafsiran peneliti terhadap data, karena itu triangulasi bersifat reflektif. Berikut Langkah – Langkah Menganalisis Data :

1. Tahap pertama, pengumpulan data. Yakni mengumpulkan data yang akan dianalisis.

2. Tahap kedua, editing. Yakni memeriksa kejelasan maupun kelengkapan mengenai pengisian instrumen pengumpulan data.
3. Tahap ketiga adalah koding. Yakni melakukan proses identifikasi dan proses klasifikasi dari tiap-tiap pernyataan yang terdapat pada instrumen pengumpulan data berdasarkan variabel yang sedang diteliti.
4. Tahap keempat adalah tabulasi. Yakni mencatat ataupun entri data kedalam tabel-tabel induk penelitian.
5. Tahap kelima, pengujian. Pada tahap ini data akan diuji kualitasnya yaitu menguji validitas maupun reliabilitas instrumen dari pengumpulan data.
6. Tahap keenam, tahap mendeskripsikan data. Menyajikan dalam bentuk tabel frekuensi ataupun diagram dalam berbagai macam ukuran tendensi sentral maupun ukuran dispersi. Bertujuan memahami karakteristik data sampel dari penelitian.
7. Tahap ketujuh, pengujian hipotesis. Adalah tahapan pengujian terhadap proposisi apakah ditolak atau bisa diterima dan memiliki makna atau tidak. Atas dasar hipotesis inilah nantinya keputusan akan dibuat.

Denzin (sebagaimana dikutip dalam Moleong, 2004), membedakan empat macam triangulasi diantaranya dengan memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori. Dalam penelitian ini triangulasi dilakukan dengan teknik sebagai berikut:

- a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara

- b. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi.
- c. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan hasil pengamatan.
- d. Membandingkan keadaan nyata dengan hasil wawancara
- e. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

G. Fokus Penelitian

Penetapan fokus penelitian secara jelas akan mempermudah penulis membuat keputusan yang tepat, data mana yang tidak perlu dijamah ataupun data mana yang perlu dibuang atau dikeluarkan.

Menurut Moloeng (2009:94) bahwa penentuan fokus penelitian kualitatif mempunyai dua tujuan yaitu: pertama, membatasi studi agar fokus tidak melebar dan jamak. Kedua, penetapan fokus dapat lebih dekat dihubungkan oleh intraksi antara peneliti dan fokus.

Dengan dasar pemahaman tersebut, maka fokus penelitian di dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Proses Implementasi dana BOS sekolah.
 - 1. Teknik yang digunakan dinas pendidikan
 - 2. Pelaksanaan dan hasil
- b. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi dana BOS
 - 1. Faktor penghambat
 - 2. Faktor pendukung

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Dasar Pelaksanaan Program BOS Tahun 2017

Sejalan dengan pandangan Grindle (1980) dalam konsep implementasi kebijakan yang diuraikan terdahulu, dapat dipahami bahwa program BOS 2017 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 belajara minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya.”*

B. Ketentuan Pelaksanaan Program BOS Tahun 2017

Dalam melaksanakan program BOS, sekolah mengacu pada ketentuan-ketentuan dalam buku panduan BOS tahun 2016. Berikut adalah ketentuan-ketentuan tersebut yang sekaligus merupakan indikator kesesuaian implementasi di sekolah.

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:

1). Kepala sekolah

b. Anggota:

1). Bendahara

2). 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.

2. Tahap Pelaksanaan

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

a. Mekanisme Alokasi

Pengalokasian dana BOS dilaksanakan sebagai berikut:

- 1) Tim Manajemen BOS Pusat mengumpulkan data jumlah siswa tiap sekolah melalui Tim Manajemen BOS provinsi, kemudian menetapkan alokasi dana BOS tiap provinsi.
- 2) Atas dasar jumlah siswa tiap sekolah, Tim manajemen BOS Pusat membuat alokasi dana BOS tiap provinsi yang dituangkan dalam DIPA provinsi.
- 3) Tim Manajemen BOS provinsi dan kabupaten/kota melakukan verifikasi ulang

data jumlah siswa tiap sekolah sebagai dasar dalam menetapkan alokasi pada tiap sekolah.

- 4) 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).
- 5) 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:

- 1) Alokasi BOS untuk periode Januari-Juni 2017 didasarkan pada jumlah siswa tahun pelajaran 2016/2017.
- 2) Alokasi periode Juli-Desember 2017 didasarkan pada jumlah siswa tahun pelajaran 2017-2018. Oleh karena itu, sekolah diminta agar mengirim data jumlah siswa ke Tim Manajemen BOS kabupaten/kota segera setelah masa pendaftaran siswa baru tahun 2018 selesai.

b. Mekanisme Penyaluran Dana

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

- 1) Sekolah harus membuka rekening atas nama sekolah bukan pribadi.
- 2) Mengirimkan nomor rekening tersebut kepada Tim Manajemen BOS kabupaten/kota (format BOS-03).
- 3) 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:

- 1) Tim Manajemen BOS provinsi mengajukan Surat Permohonan Pembayaran Langsung (SPP-LS) dana BOS sesuai kebutuhan.
- 2) 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.
- 3) KPPN provinsi menerbitkan SP2D yang dibebankan kepada rekening kas Negara.
- 4) 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.

- 5) 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 kabupaten/kota dan provinsi untuk diselesaikan lebih lanjut.
- 6) 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 .
- 7) Jika terdapat siswa pindah/mutasi ke sekolah lain setelah semester berjalan, maka dana BOS siswa tersebut dalam semester yang berjalan menjadi hak sekolah lama.
- 8) 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:

- 1) Tim Manajemen BOS provinsi menyerahkan data rekening sekolah penerima BOS dan besar dana yang harus disalurkan kepada lembaga penyalur.
- 2) Lembaga penyalur mentransfer dana sekaligus ke setiap rekening sekolah.
- 3) 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.

- 4) Dana BOS harus diterima secara utuh sesuai dengan SK alokasi yang dibuat oleh Tim Manajemen BOS kabupaten/kota dan tidak diperkenankan adanya pemotongan.

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.

3. 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 2017 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, perhaikan 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.

4. 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 2017 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:

- 1) 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*)
- 2) 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*)
- 3) 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.*

C. Gambaran Pelaksanaan Program BOS di Beberapa sekolah, Kabupaten Nunukan

Sebagaimana dinyatakan di Bab I, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui gambaran implementasi program BOS pada tingkat sekolah di kabupaten Nunukan dan mengidentifikasi faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi program tersebut di sejumlah Sekolah di Kabupaten Nunukan, Kaltara pada tahun 2017. Data telah dikumpulkan dari SMPN 2 Tulin Onsoi, SDN 001 Tinamoak I, dan SDN 04 Tembalang Kabupaten Nunukan melalui wawancara secara mendalam terhadap tim pengelola BOS pada ketiga sekolah tersebut. Selain itu data juga dikumpulkan dari manajer BOS di Kabupaten Nunukan. 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 yang sesuai dengan Teori Edward III.

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 yang dilakukan dengan ketentuan juknis. sebagaimana di katakan oleh kepala sekolah SMP N 2 Tulin Onsoi bapak Andi Rahmad:

“ketentuan dalam pembentukan tim manajemen BOS sekolah, kami mengacu pada juknis yang telah ada.”

Sebagaimana dinyatakan dalam panduan, program BOS 2017 banyak mengalami perubahan tujuan maupun mekanisme pengelolaan. Dalam hal pengelolaan, program BOS tahun 2017 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 unsumnya dan mekanisme pembentukan tim. Sedangkan diskripsi tentang sosialisasi akan digambarkan pelaksana, waktu, materi, dan sasaran sosialisasi pada tingkat kabupaten, komisariat, dan sekolah.

2. 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 20016 cenderung sama dengan struktur tim pada tahun sebelumnya (sekolah sudah mengelola program BOS sejak tahun 2009). 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 2016, susunan Tim Manajemen Sekolah seharusnya memiliki unsur orang tua siswa di luar Komite Sekolah. Tujuan dari penambahan personel 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. 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	SDN. 001 Tinampak I	Guru (PNS)	Tenaga TU belum cukup memadai
2	SMPN 2 Tulin Onsoi	Guru (PNS)	Tenaga TU belum Memadai
3	SDN 04 Tembalang	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 Nunukan, 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 kesalah pahaman mengenai mekanisme pembentukan tim. Hal ini 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 Nunukan 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 Nunukan. 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 ketidak pahaman sekolah dalam aturan administrasi pembentukan tim BOS sekolah.

3. Koordinasi tim manajemen

Disadari oleh manajer/pengelola BOS di kabupaten Nunukan 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 2016.

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 tidak lancar. 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 Nunukan 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.

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 Nunukan untuk membantu koordinasi berbagai tahap pelaksanaan program BOS.

4. 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 Nunukan 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 2016, 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 Nunukan mengatakan bahwa dana safeguarding yang pada tahun sebelumnya ada, pada tahun 2016 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. Ketidaktersediaan 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 nebeng pada rapat-rapat yang diselenggarakan sekolah. Kepala sekolah mengundang orang-orang kita datang ikut numpang sosialisasi. Itu dalam rangka mengatasi ketidaktersediaan 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 memperlmasalahkan. 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 kbusus.

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 setidaknya 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.

D. 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.

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

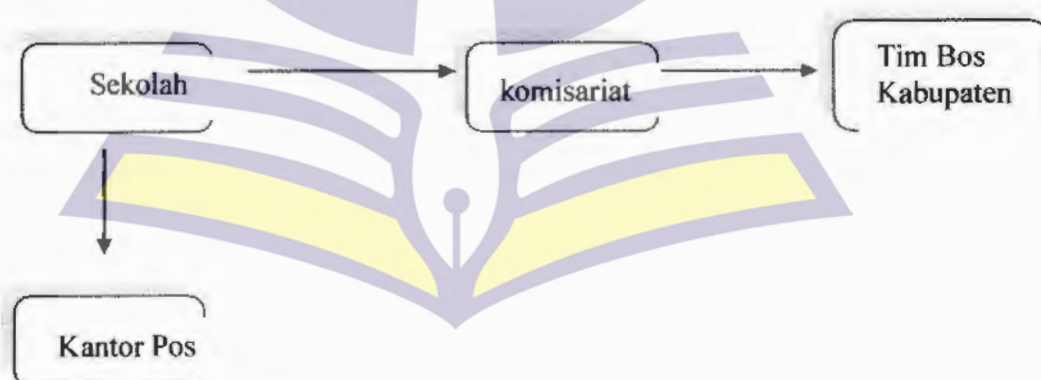
sensus sangat terbatas. Untuk mengantisipasi masalah pendataan ini, mulai tahun 2016 Tim BOS kabupaten memberlakukan data jumlah siswa berikut nama siswa (menurut istilah manajer BOS kabupaten adalah pendataan *by name, by number*). Strategi ini diyakini dapat mengurangi kecurangan dalam usulan data dari sekolah.

Tahap pengusulan dana BOS oleh sekolah dimulai dengan verifikasi data oleh sekolah. Untuk periode Januari-Juni 2017/2018 sekolah menggunakan data jumlah siswa tahun pelajaran 2017/2018, sedangkan untuk periode Juli-Desember 2017 data yang digunakan adalah data jumlah siswa tahun 2017/2019 sebagaimana disebutkan oleh informan: "*Kan sebenarnya kalo bulan Juli kita dapatnya masih data lama kaya kemarin ini ya, anak kita sudah 120 kita masih dapat 127 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 Nunukan 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).
8. Bagan 4.1 menyajikan alur pengusulan, penetapan, dan pencairan dana BOS di kabupaten Nunukan



Gambar 3.1 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 10 jt, ya itulah yang digunakan. Kalau dana tidak mencukupi ya ditunda kegiatannya. Tapi selama ini ga sampai begitu lah.. tapi ada bagusya 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 2017, 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	SD N 004 DESA TEMBALANG	57	57
2	SD N 001 DESA TINAMPAK 1	110	110
3	SMP N 2 TULIN ONSOI	120	117

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 2017 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 2017, karena menurut pengakuan salah satu sekolah bahwa kekurangan jumlah dana BOS baru dapat dipenuhi di tahun 2017 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 2017 data yang digunakan adalah data jumlah siswa tahun 2017/2018.

Pengusulan dan pencairan dana BOS di kabupaten Nunukan 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.

2. Penggunaan dana BOS

Program sekolah gratis yang diluncurkan pada tahun 2017 oleh pemerintah pusat telah ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah dengan memberlakukan kebijakan tersebut di wilayah masing-masing. Dalam panduan BOS 2016 disebutkan bahwa dengan adanya kenaikan BOS sejak Januari 2016, 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 Nunukan 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.

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 mempertanggung 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 Nunukan dapat digambarkan sebagai berikut.

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

No	Sekolah	Jumlah Honor/ 3 Bulan	Jumlah Dana BOS/3 Bulan
1	SD N 004 DESA TEMBALANG	Rp 6.500.000,-	Rp 9,600,000.00,-

2	SD N 001 DESA TINAMPAK 1	Rp 16.000.000,-	Rp 22,080,000.00,-
3	SMP N 2 TULIN ONSOI	Rp 10.800.000,-	Rp 27,400,000.00,-

(Sumber: SPJ Dana BOS 2017)

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.

- a. 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.
- b. 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.

- c. 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.
- d. 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.
- e. 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.

f. 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

pelaksanaanya, 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 2016, 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 Nunukan tidak mengalokasikan BOP sebagaimana Provinsi. 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.

1. BOS buku

Dalam Panduan BOS 2016 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 2017 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

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 Nunukan 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.

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. Dari keseluruhan penggunaan dana BOS berdasarkan laporan pertanggungjawaban sekolah, maka kecenderungan 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.

2. Transparansi dan akuntabilitas

Gambaran **transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan BOS di kabupaten Nunukan** 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 Kabupaten data riil yang akan diusulkan untuk tiga bulan berikutnya. Contohnya, untuk pencairan Januari 2017 maka data harus dikumpulkan tanggal 10 Desember 2017 dst.”*

Panduan BOS 2016 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 Nunukan.

Dari sisi akuntabilitas, ada semacam *good practice* dalam pengelolaan program BOS di Kabupaten Nunukan, 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 Nunukan 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 Nunukan 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 2016.

E. Analisis Tingkat Kesesuaian Pelaksanaan dengan Standar

Gambaran implementasi program BOS di Kabupaten Nunukan berdasarkan data yang diperoleh melalui wawancara mendalam dari 13 informan di tiga sekolah dan tim manajemen BOS Kabupaten Nunukan 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.

1. Tingkat Kesesuaian pada Tahap Persiapan

a. 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 penganggungjawab 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 Nunukan untuk membantu koordinasi berbagai tahap pelaksanaan program BOS.

Memperhatikan gambaran di atas, implementasi BOS yang terkait dengan tim manajemen di sekolah di kabupaten Nunukan kurang sesuai dengan ketentuan. Dalam hal struktur tim manajemen BOS sekolah, panduan BOS 2016 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 2016 disebutkan bahwa kepala sekolah 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 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 Nunukan, sebuah struktur birokrasi yang tidak ada menurut panduan BOS 2016. Dalam panduan 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 2016, 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.

b. 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 Nunukan 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.

2. Tingkat Kesesuaian pada Tahap Pelaksanaan

a. 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 2017 sekolah

menggunakan data jumlah siswa tahun pelajaran 2016/2017, sedangkan untuk periode Juli-Desember 2017 data yang digunakan adalah data jumlah siswa tahun 2017/2018. Pungusulan dan pencairan dana BOS di kabupaten Nunukan 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 Nunukan 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 2016 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.

Ketidaksihinggaan lainnya adalah pengaturan pencairan dana oleh sekolah yang dilakukan setiap bulan yang merupakan sebuah ketentuan teknis operasional yang dibuat oleh kabupaten Nunukan. Berdasarkan Panduan BOS 2016, 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 ketidaksihinggaan 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.

b. Penggunaan dana BOS

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

Kedua, sekolah-sekolah negeri Kabupaten Nunukan 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 2016 menyatakan bahwa pemda wajib memenuhi kekurangan biaya operasional dari APBD bila BOS dari pusat belum mencukupi. Sehubungan dengan ketentuan ini, pemda Nunukan 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.

c. Insparansi dan Akuntabilitas

Gambaran transparansi dan akuntabilitas implementasi BOS pada sekolah-sekolah negeri Kabupaten Nunukan 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 2016 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 terlibat 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.

3. 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.

a. Analisis faktor-faktor implementasi terkait dengan tim BOS sekolah

Berdasarkan hasil perbandingan antara implementasi di lapangan dengan ketentuan pada panduan BOS 2016 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 2017, 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.

1) 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.

2) 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. Ketidaksiesuaian 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.

3) 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 Nunukan 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 Nunukan 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 Nunukan.

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 periapan ini berupa tindakan negatif. Langkah-langkah terobosan untuk mengembangkan tim BOS di tingkat kabupaten dapat dipandang sebagai langkah kreatif dalam mengatasi keterbatasan-keterbatasan.

b. 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.

c. 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.

d. Analisis faktor-faktor implementasi terkait penggunaan dana BOS

Dana BOS merupakan satu-satunya sumber pembiayaan kebutuhan operasional di sekolah karena pemda Nunukan 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 Nunukan 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. 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-Fdy Priyono.Pdf](http://www.akademika.or.id/arsip/Pembiayaan_Pendidikan-Fdy_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 Nunukan 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-. 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 detail. 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.

e. 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 „biak-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).

F. Pembahasan Teori

George Edward III (1980) dalam bukunya "*Implementing Public Policy*" membagi 4 faktor penting yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik. Keempat faktor itu adalah: komunikasi, sumberdaya, disposisi atau sikap birokrat dan struktur birokrasi.

1. Komunikasi

Dalam penelitian ini ditemukan baiknya dalam komunikasi diantara Implementor Dinas Pendidikan kepada *leading sector* yang berada dibawahnya, contohnya:

Kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan dan Kepala Sekolah, seperti yang dijelaskan oleh Bendahara Pengeluaran Dinas Pendidikan dan Kebudayaan

Kabupaten Nunukan:

"Yang jelas ketika RKA itu dari awal di buat tentunya dipertengahan jalan akan menemui ketidak sinkronannya oleh karena itu RKA bisa di buat RKA perubahan. Perubahan itu sebelum di ajukan, tentu pihak kepala sekolah dan

bendahara berkomunikasi dengan pengelola Bos kami di Dinas pendidikan kabupaten untuk kenapa harus dirubah ? tentunya harus ada persetujuan dari nilai apa yang dirubahtadi dan juga perubahan itu bisa dilaksanakan sesuai dengan persetujuan dari pihak-pihak tersebut.”

sehingga ditemukan bahwa implementasi kebijakan implementasi kebijakan Bantuan Oprasional Sekolah pada daerah 3T pada umumnya dan pada khususnya daerah khusus telah efektif baik itu penggunaan dananya maupun pembuat laporan pertanggung jawabannya sesuai dengan juknis.

Menurut George Edward III (1980:17)

“The first requirement for effective policy implementation is that those who are to implement a decision must know what they are supposed to do. Policy decision and implementation orders must be transmitted to the appropriate personnel before they can be followed. Naturally, this communication need to be accurate, and they must be accurately perceived by implementors.”

Edward mengatakan bahwa syarat pertama untuk implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang menerapkan keputusan harus tahu apa yang seharusnya mereka lakukan. Keputusan kebijakan dan perintah pelaksanaan harus diteruskan ke personil yang tepat sebelum mereka dapat diikuti. Tentu, komunikasi ini harus akurat, dan mereka harus akurat dipersepsikan oleh pelaksana.

Sehingga, komunikasi ini seharusnya dapat dilaksanakan dengan baik, mengingat komunikasi merupakan syarat utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan publik. Komunikasi ini dibagi lagi oleh Edward III dalam 3 dimensi yaitu Dimensi *Transmission* (Transmisi/ pemindahan/ penyebaran informasi), Dimensi *Clarity* (Kejelasan) dan Dimensi *Consistency* (Kekonsistenan).

- a. Dimensi transmisi menghendaki agar kebijakan publik disampaikan tidak hanya disampaikan kepada pelaksana (*implementors*) kebijakan tetapi juga disampaikan kepada kelompok sasaran kebijakan dan pihak lain yang berkepentingan baik secara langsung maupun tidak langsung.
- b. Dimensi kejelasan (*clarity*) menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada pelaksana, target grup dan pihak lain yang berkepentingan secara jelas sehingga diantara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, sasaran, serta substansi dari kebijakan publik tersebut sehingga masing-masing akan mengetahui apa yang harus dipersiapkan serta dilaksanakan untuk mensukseskan kebijakan tersebut secara efektif dan efisien.
- c. Dimensi konsistensi (*consistency*) diperlukan agar kebijakan yang diambil tidak simpang siur sehingga membingungkan pelaksana kebijakan, target grup dan pihak-pihak yang berkepentingan.

Dari hasil penelitian, dapat dilihat bahwa dalam proses implementasi kebijakan implementasi kebijakan Bantuan Operasional Sekolah pada daerah 3T, Implementor Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan harus memperhatikan ketiga dimensi di atas agar proses komunikasi bisa berjalan dengan baik sehingga implementasi kebijakan bisa diterapkan secara akurat dan tepat sasaran.

2. Sumberdaya

Edward III (1980:10) menyatakan bahwa “ *No matter how clear and consistant implementation orders are and no matter how accurately they are transmitted, if the personnel responsible for carrying out policies lack the*

resources to do an effective job, implementation will not effective . Pernyataan tersebut dapat diterjemahkan sebagai berikut : “Tidak peduli seberapa jelas dan konsisten perintah pelaksanaan berada dan tidak peduli seberapa akurat mereka ditransmisikan, jika personil yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kekurangan sumber daya untuk melakukan pekerjaan yang efektif, implementasi tidak akan efektif.”

Dari hasil penelitian, dapat ditabulasi jenis-jenis sumberdaya yang dibutuhkan demi kelancaran implementasi kebijakan.

1) Sumberdaya Manusia

Sumberdaya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Edward III (1980:54) menyatakan bahwa *“probably the most essential resources in implementing policy is staff”*. Edward III (1980:62) menambahkan *“Lack of management skills is an even greater problem at the state and local levels.”* Ditambahkan pula oleh Edward III (1980:79) *“Skill as well as numbers is an important characteristic of staff for implementation. All too often public officials are lacking in the expertise both substantive and managerial, needed to implement policies effectively.”*

Pernyataan Edward III diatas tentang sumberdaya yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan adalah staf menunjukkan bahwa sumberdaya manusia memegang peranan penting dalam implementasi kebijakan. Berdasarkan hasil penelitian, Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan memiliki implementor yang memahami permasalahan kebijakan

dan semangat implementor yang bertekad akan terus memperbaiki implementasi kebijakan dana BOS daerah khusus. Seperti yang diungkapkan informan berikut saat wawancara,

“masalah latar belakang pendidikan dalam hal kulaitas bendahara BOS yang pastinya yang S-1, yang di ambil dari guru-guru kita yang mengajar disini juga.”

Stakeholder harus mampu menyiapkan staf yang mumpuni dalam melaksanakan tugas implementasi kebijakan. Kepiawaian staf dalam melakukan tugasnya menjadi salah satu faktor penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan kebijakan Bantuan Oprasional Sekolah (BOS) pada daerah 3T di Kabupaten Nunukan secara efektif.

2) Sumberdaya Anggaran

Edward III (1980:82) menyatakan dalam kesimpulan studinya “*budgetary limitation, and citizen opposition limit the acquisition of adequate facilities. This is turn limit the quality of service that implementor can be provide to public*”. Menurut Edward III, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan yang seharusnya diberikan kepada masyarakat juga terbatas.

Berdasarkan hasil penelitian dalam wawancara dengan beberapa stake holder, kebanyakan menyebutkan kurangnya anggaran sebagai penyebab kurangnya sosialisasi tentang kebijakan implementasi dana BOS. Hal ini sesuai dengan kesimpulan George Edward III di atas. Oleh karenanya dalam kebijakan penganggaran Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan perlu adanya penekanan pada sosialisasi kebijakan dana BOS karena sangat berhubungan erat dengan

peningkatan kinerja dan mobilitas sekolah, terlebih lagi bagi sekolah yang berada di daerah khusus. Hal ini juga bisa meningkatkan kreatifitas sekolah agar tidak berkekuarangan karena di daerah khusus(3T).

3) Sumberdaya Peralatan

Edward III (1980:77) menyatakan :

Physical facilities may also be critical resources in implementation. An implementor may have sufficient staff, may understand what he supposed to do, may have authority to exercise his task, but without the necessary building, equipment, supplies and even green space implementation will not succeed." Pernyataan Edward III ini, jika dialihbahasakan sebagai berikut:

"Fasilitas fisik juga mungkin sumber daya kritis dalam implementasi. Seorang implementor mungkin memiliki staf yang cukup, dapat memahami apa yang seharusnya ia lakukan, mungkin memiliki kewenangan untuk melaksanakan tugasnya, tapi tanpa bangunan yang diperlukan, peralatan, perlengkapan dan bahkan pelaksanaan ruang hijau tidak akan berhasil." Sehingga jelas bahwa tersedianya fasilitas menjadi faktor yang sangat penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan.

Berdasarkan pengamatan penulis, Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan memiliki sarana dan prasarana yang sangat memadai dalam mendukung tugas-tugas Dinas Pendidikan. Sehingga dapat dikatakan Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan tidak memiliki masalah pada bidang sarana dan prasarana.

Edward III (1980:82) mengatakan bahwa "*A lack of essential*

building, equipment, supplies, or land can hinder policy implementation as much as can inadequacies in the other resources we have examined.”

Pentingnya masalah sarana dan prasarana ini dalam mensukseskan implementasi kebijakan publik, sehingga kekurangan sarana dan prasarana itu bisa menjadi setara dengan faktor utama lainnya.

3. Disposisi

Edward III (1980:11) menjelaskan di dalam bukunya *“Implementing Public Policy”*,

“The dispositions or attitudes of implementor is the third critical factor in our approach to the study of public policy implementation. If implementation is to proceed effectively, not only must implementors know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy.”

Pernyataan tersebut mengandung arti bahwa disposisi atau sikap pelaksana merupakan faktor penting untuk mempelajari implementasi kebijakan publik. Jika implementasi ingin dilaksanakan secara efektif, tidak hanya harus pelaksana tahu apa yang harus dilakukan dan memiliki kemampuan untuk melakukannya, tetapi mereka juga harus memiliki keinginan untuk melaksanakan kebijakan.

Menurut hasil penelitian, para implementor sebenarnya memiliki keinginan dalam melaksanakan kebijakan dana BOS ini. Hanya saja tingkat keseriusannya mungkin perlu di tingkatkan lagi mengingat kebijakan dana BOS ini memiliki tujuan dan latar belakang yang sangat serius demi kemajuan dunia pendidikan di Indonesia.

Edward III (1980:90) melanjutkan penjelasannya:

“Many policies fall within a “zone of indifference”. These policies probably be implemented faithfully because implementor do not have strong feeling about them. Other policies, however, will be in direct conflict with the policy views or personal or organizational interests of implementors. When people are execute orders with which they do not agree, inevitable occur between policy decisions and performance. In such cases implementor will exercise their discretion, sometimes in subtle ways, to hinder implementations.”

Dalam studi kasus kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) daerah khusus di Kabupaten Nunukan, menurut pengamatan penulis, sikap implementor bukannya ingin menghalangi implementasi kebijakan ini, hanya saja komitmen kuat yang diperlukan dari para implementor. Kata “Desire” yang digunakan oleh Edward III dapat dikatakan merujuk pada “gairah” atau mungkin keinginan yang kuat untuk melaksanakan kebijakan tersebut dengan penuh rasa tanggung jawab.

4. Struktur Birokrasi

Edward III (1980:11) menegaskan bahwa:

“Even in sufficient resources to implement a policy exist and implementors know what to do and want to do it, implementation may still thwarted because of deficiencies in bureaucratic structure.”

Bahkan dalam sumber daya yang cukup untuk melaksanakan kebijakan eksis dan pelaksana tahu apa yang harus dilakukan dan ingin melakukannya, implementasi mungkin masih bisa gagal karena kekurangan dalam struktur birokrasi. Edward III (1980:125) mengidentifikasi karakteristik yang paling menonjol dari birokrasi adalah *Standard Operating Procedure* (SOP) dan Fragmentasi.

a) *Standard Operating Procedure* (SOP)

SOP merupakan kegiatan rutin yang dilakukan oleh pegawai publik untuk

mempermudah dalam pembuatan keputusan yang banyak setiap hari. Kelebihan dari penerapan SOP diantaranya adalah penghematan waktu, lebih mudah untuk mengantisipasi kejadian yang berlangsung diluar dugaan dan untuk kepentingan keseragaman.

Dalam penelitian ini ditemukan adanya SOP dalam implementasi kebijakan dana BOS. Dalam mengimplementasikan suatu kebijakan maka hal pertama dan utama yang harus dilakukan adalah penyampaian informasi atau sosialisasi, kemudian diikuti oleh pelatihan, implementasi program kebijakan dan yang terakhir adalah evaluasi.

Dinas Pendidikan Kabupaten Nunukan dalam hal ini sebagai implementor kebijakan dana BOS harus membuat SOP sehingga kegiatan implementasi program dapat berjalan lancar, kesalahan dapat diminimalisir dan melalui evaluasi program dapat dilakukan perbaikan secara terus menerus.

b) *Fragmentasi*

Definisi fragmentasi menurut Edward III (1980: 134):

“Fragmentation is the dispersion of responsibility for a policy area among several organization units.”

Bila dialih bahasakan pengertian Fragmentasi adalah penyebaran/pembagian tanggung jawab untuk area kebijakan antara beberapa unit organisasi.

Edward III (1980:137) selanjutnya menuliskan bahwa:

“Fragmentation implies diffusion of responsibility, and this makes coordination of policies difficult. The resources and authority necessary to attack a problem comprehensively are often distributed among many bureaucratic units.”

Fragmentasi menyiratkan difusi tanggung jawab, dan ini membuat

koordinasi kebijakan yang sulit. Sumber daya dan wewenang yang diperlukan untuk menyerang masalah komprehensif sering didistribusikan di antara banyak unit birokrasi, sehingga menjadi tidak fokus dan mengambang.

Dalam penelitian ini, terlihat Dinas Pendidikan memiliki struktur organisasi yang lengkap, hanya saja kurang terjadi koordinasi dan komunikasi ke berbagai struktur yang berkepentingan dalam implementasi kebijakan ini. Sebagai contoh: dari unit pelaksana teknis dinas pendidikan maupun kepada para kepala sekolah.

Koordinasi dan komunikasi pula harus terjalin antara bidang yang menangani tentang Dana BOS dalam hal ini Kasubbag Umum dan Kepegawaian Dinas Pendidikan dengan Kepala Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah beserta Sekretaris Dinas dan kepala Dinas Pendidikan, tentang program kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) pada daerah 3T di Kabupaten Nunukan .

Purwanto dan Sulistyastuti (2012) menyatakan bahwa ketepatan instrument akan sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi suatu kebijakan. Dengan demikian, meskipun belum tentu seratus persen akurat, inovasi yang akan dilakukan memberikan harapan dalam mengisi kesenjangan diantara kenyataan dan harapan yang dihadapi dalam kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) pada daerah 3T di Kabupaten Nunukan.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini merumuskan dua tujuan utama, yaitu mengetahui implementasi program BOS pada tingkat sekolah di Kabupaten Nunukan dan mengidentifikasi faktor- faktor yang mendukung dan menghambat implementasi program tersebut di sekolah-sekolah negeri, Kabupaten Nunukan, Kaltara pada tahun 2017. 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 SD N 004 DESA TEMBALANG, SD N 001 DESA TINAMPAK 1, dan SMP N 2 TULIN ONSOI Kabupaten Nunukan melalui wawancara secara mendalam terhadap tim pengelola BOS pada ketiga sekolah tersebut. Selain itu data juga dikumpulkan dari manajer BOS di Kabupaten Nunukan. 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.

A. Kesimpulan

1. Implementasi kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) pada daerah 3T di Kabupaten Nunukan, Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara) diukur melalui teori Edward III yang mempunyai 4 prespektif yaitu komunikasi, sumberdaya, disposisi dan Struktur Birokrasi.
2. Terdapat 2 faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan bantuan operasional sekolah (BOS) di Kabupaten Nunukan yaitu Faktor Penghambat yang terdiri dari Disposisi, Sumberdaya anggaran, Struktur Birokrasi(fragmentasi) dan Kondisi Lingkungan Geografi. Sedangkan Faktor Pendukung Implementasi adalah SOP, Sumberdaya Peralatan, Sumberdaya Manusia dan Komunikasi.

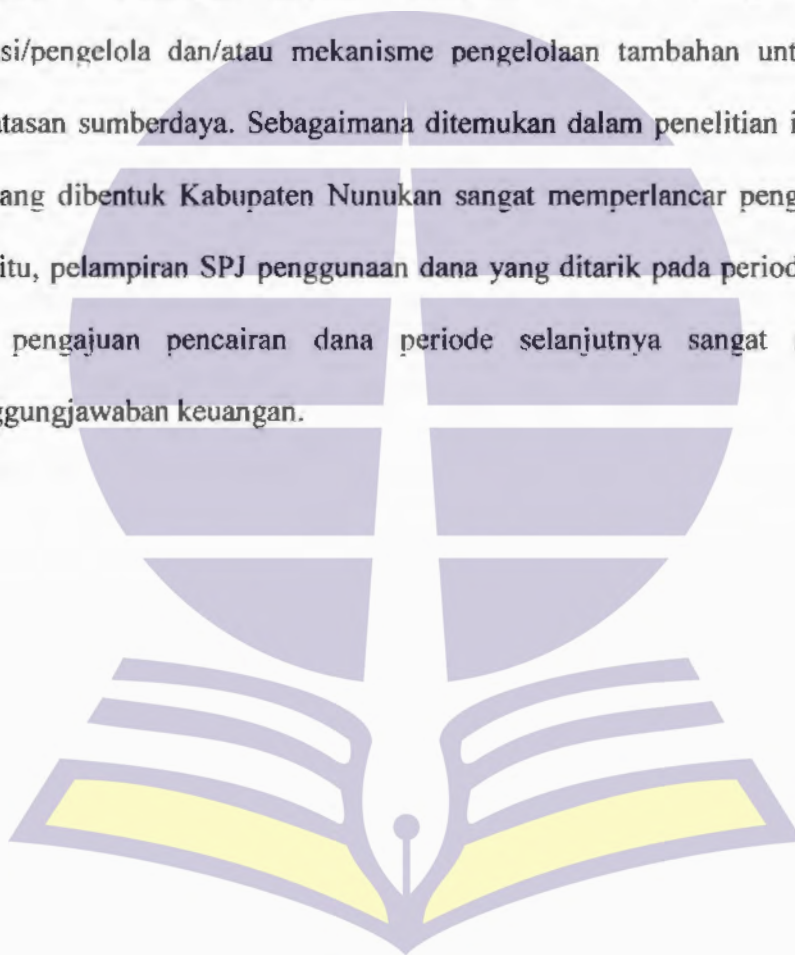
B. Saran

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. Sosialisasi perlu didukung dengan monitoring dan supervisi yang memadai, mencakup seluruh ketentuan dalam panduan mulai tahap persiapan, pelaksanaan sampai dengan pelaporan.
2. Kementrian 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.

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 Nunukan 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.



DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin. 2002. Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan Negara. Jakarta: Bumi Aksara Dantes
- Akdon Dan Riduan. 2009. Aplikasi Statistika Dan Metode Penelitian Untuk Administrasi Dan Manjemen. Dewa Ruci. Bandung
- Arikunto, Suharsimi. 2002. Metodologi Penelitian, PT Rineka Cipta. Jakarta.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2009, Pembangunan Pendidikan Nasional 2005/2009
- Edwards III, George, 1980, Implementing Public Policy, Washington: Congressional Quarterly Inc.
- Ekowati, Mas Roro Lilik. (2005). Perencanaan Implementasi Dan Evaluasi Kebijakan Atau Program. Solo: Pustaka Cakra.
- Fatah, Nanang, 2006, Ekonomi Dan Pembiayaan Pendidikan, Bandung: PT.Remaja Rosdakarya
- Frohock M,Fred, 1979, Public Policy-Scope And Logic, Englewood Cliffs, NJ: PRENTICE HALL, INC
- Grindle, Merille.S, 1980, Politics And Policy Implementation In The Third World, New Jersey: Prince Town Universitu Press
- Grindle, Merille.S, 1980, Politics And Policy Implementation In The Third World, New Jersey: Prince Town Universitu Press.

- Harsono. 2007. *Pengelolaan Pembiayaan Pendidikan*. Yogyakarta, Pustaka Book Publisher.
- Hogwood & Gun, 1983, *Policy Analysis For The Real World*, New York: Oxford
- Jhonatan, Sarwono. 2006. *Metode Penelitian Kualitatif Dan Kuantitatif*. Graha Ilmu. Yogyakarta
- Lowi, Theodore, 1964, *American Business, Public Policy, Case Studies And Political Theory, World Politics*
- M.Q, Patton. 1990. *Qualitative Evaluation And Research Methods (2nd Ed)*
- Mazmanian, Daniel H, & Paul A. Sabatier, 1983, *Implementation And Public Policy*, New York: Harper Collins
- Miles MB Dan Huberman AM. 1984, *Qualitatives Data Analysis: A Source Book Or New Method*. Sange Publication. Beverly Hills.
- Moeloeng, Lexy J. 2004. *Metode Peelitian Kualitatif*.
- Mudyahardjo, Redja R. 2001. *Pengantar Pendidikan*. Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Nasution. 2003. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Tarsito. Bandung
- Nazir, Moh. 1998. *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Notoatmodjo, Soekidjo. 2003. *Pendidikan Dan Perilaku Kesehatan*. Jakarta, Rineka Cipta.

Nugroho,Riant & Tilaar H.A.R, 2008, Kebijakan Pendidikan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Nugroho,Riant, 2008, Public Policy, Jakarta: Elex Media Komputtindo

Olsen, Mark John Codd, & Anne-Marie O'Neil, 2001, Education Policy: Globalization, Citizenship And Democracy, London: Sage

PP 48 Tahun 2008 Tentang Pendanaan Pendidikan

Pusat Penilaian Pendidikan Balitbang Depdiknas 2006

Sisdiknas. 2003. *Undang-Undang Repu.Blik Indonesia* No. 20. Tahun 2003. Bandung: Citra Umbara.

Siswoyo Dwi, Dkk. 2013. Ilmu Pendidikan. UNY Press. Yogyakarta.

Suwarno, Wiji. 2006. Dasar-Dasar Ilmu Pendidikan. Yogyakarta, Ar-Ruzz Media.

Van Meter, Donalds And Carl E.Van Horn, 1975, *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, Administration And Society*, London: Sage

W. Laurence, Neuman. 2003. *Social Research Methods: Qualitative And Quantitative*.

Winarno, Budi. 2007. Kebijakan Publik, Teori Dan Proses. Yogyakarta. Media Pressindo

Zainuddin, H. M. 2008. Reformasi Pendidikan. Yogyakarta, Pustaka Pelajar.