

**KAJIAN CEPAT
PKPS-BBM BIDANG PENDIDIKAN
BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS) 2005**

Lembaga Penelitian SMERU

Draft 16 Juni 2006

Tim Peneliti

Koordinator:
Widjayanti Isdijoso

Penasehat:
Sudarno Sumarto

Peneliti:
Hastuti
Syaikhu Usman
Nina Toyamah
Bambang Sulaksono
Sri Budiyati
Wenefrida Dwi Widyanti
Meuthia Rosfadhila
R. Justin Sodo
Sami Bazzi

UCAPAN TERIMAKASIH

Laporan ini dapat diselesaikan atas bantuan, dukungan dan kerjasama dari berbagai pihak. Penghargaan dan terima kasih kami sampaikan kepada Bapak Bambang Widiyanto, Bapak Dedi M.Masykur Riyadi, Bapak Pungki Sumadi, dan Bapak Rendy dari Bappenas atas dukungan yang telah diberikan selama pelaksanaan penelitian ini. Ucapan yang sama kami sampaikan kepada Bapak Hamid Muhammad beserta staf dari Departemen Pendidikan Nasional dan Bapak Firdaus serta Bapak Taufik Dahlan beserta staf dari Departemen Agama yang telah memberikan informasi yang berharga dan memperlancar akses data. Penghargaan kami sampaikan juga kepada Ibu Nina Sardjunani dari Bappenas dan staf Balitbang Depdiknas atas masukan bagi penyempurnaan laporan. Kami juga mengucapkan terimakasih kepada Jennifer Donohoe, Kathy Macpherson, dan Rosfita Roesli dari Bank Dunia yang telah memberi saran-saran, memfasilitasi dan memberi arahan teknis dalam pelaksanaan penelitian ini.

Ucapan terimakasih kami sampaikan pula kepada semua responden yang terlibat dalam kajian ini atas kesediaan untuk memberikan informasi dan pendapat dalam kajian ini. Secara khusus kami menghargai bantuan yang diberikan oleh Kepala Sekolah beserta komite sekolah, guru-guru dan orang tua murid, Dinas Pendidikan, Kantor Departemen Agama, dan Pemerintah Daerah tingkat Kabupaten/Kota serta Provinsi yang menjadi sampel penelitian. Penghargaan juga kami sampaikan kepada berbagai pihak lain yang telah meluangkan waktu mereka yang sangat berharga guna memberikan informasi, serta hadir dan berpartisipasi aktif dalam diskusi-diskusi yang dilaksanakan selama kajian ini.

RINGKASAN

Pada Maret dan Oktober 2005, Pemerintah Indonesia mengurangi subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan merealokasikan sebagian dananya untuk program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang mulai dilaksanakan pada Juli 2005. Program yang diberikan untuk sekolah-sekolah tingkat SD dan SMP ini dimaksudkan untuk mengurangi beban masyarakat, khususnya masyarakat miskin, dalam membiayai pendidikan setelah harga BBM meningkat. Berbeda dengan Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS-BBM) bidang Pendidikan sebelumnya yang diberikan dalam bentuk beasiswa (Bantuan Khusus Murid – BKM) kepada siswa yang dianggap miskin, BOS diberikan kepada sekolah. Dana BOS dialokasikan berdasarkan jumlah murid, dengan perhitungan Rp235.000 per murid per tahun untuk tingkat SD dan Rp324.500 per murid per tahun untuk tingkat SMP. Alokasi APBN untuk dana BOS periode Juli–Desember 2005 sebesar 5,136 trilyun rupiah, yaitu meningkat sekitar delapan kali lipat dibanding anggaran BKM untuk SD dan SMP periode Januari-Juni 2005.

Laporan ini ditulis berdasarkan kajian cepat Lembaga Penelitian SMERU dalam usaha memahami pelaksanaan program BOS, guna menjadi bahan pembelajaran dalam perencanaan dan penyempurnaan pelaksanaan program. Kajian ini dilakukan pada Februari-Mei 2006. Kajian lapangan dilaksanakan selama sekitar tiga minggu pada Februari-Maret 2006 di 10 kabupaten/kota sampel yang tersebar di lima provinsi, yaitu Kabupaten Tapanuli Utara dan Kota Pematang Siantar di Sumatera Utara, Kabupaten Lebak dan Kota Cilegon di Banten, Kabupaten Malang dan Kota Pasuruan di Jawa Timur, Kabupaten Minahasa Utara dan Kota Manado di Sulawesi Utara, dan Kabupaten Lombok Tengah dan Kota Mataram di Nusa Tenggara Barat (NTB). Metode kajian menggunakan pendekatan kualitatif. Pengumpulan data dan informasi dilakukan melalui wawancara mendalam dan diskusi terarah (*focus group discussion*–FGD). Wawancara dilakukan dengan berbagai lembaga pelaksana program di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota dan sekolah, termasuk komite sekolah, guru dan orang tua murid. FGD dilaksanakan di semua kabupaten/kota sampel dan dibedakan menjadi dua, yaitu FGD dengan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) di bidang pendidikan di tingkat kabupaten/kota, dan FGD dengan beberapa kepala sekolah dan komite sekolah. Berbagai informasi penunjang juga dikumpulkan melalui wawancara dengan lembaga-lembaga lain yang turut mengamati pelaksanaan program BOS.

Hasil Kajian

Ringkasan hasil kajian terhadap pelaksanaan Program BOS pada semester pertama 2005/2006 adalah sebagai berikut:

1. Penargetan, Pendataan dan Alokasi

Secara umum, Program BOS cenderung dilaksanakan sebagai bentuk subsidi umum. Hal ini karena hanya sebagian kecil saja sekolah yang menolak BOS, dan manfaat yang diterima siswa miskin dan tidak miskin hampir sama karena hanya sebagian kecil dari dana BOS yang dialokasikan sekolah untuk memberikan bantuan khusus kepada siswa miskin. Sekolah yang menolak BOS umumnya sekolah yang relatif kaya. Keputusan untuk menolak program BOS hanya dilakukan secara sepihak oleh pengelola sekolah, tanpa bermusyawarah dengan orang tua murid. Secara umum program BOS memiliki ketercukupan yang lebih luas dan merata daripada program-

program bantuan pendidikan sebelumnya. Oleh karena besarnya cakupan sasaran program BOS tersebut, banyak pihak menilai bahwa program BOS bermanfaat bagi masyarakat miskin, meskipun hanya sedikit sekolah yang memberikan bantuan khusus bagi siswa miskin.

Sistem pendataan yang dilaksanakan pada awal pelaksanaan program masih kurang baik, khususnya karena lemahnya sistem informasi pendidikan yang ada sebelumnya dan sempitnya waktu persiapan program sehingga tidak memungkinkan untuk dilakukannya pendataan secara memadai. Lemahnya proses pendataan ini menyebabkan terjadinya perbedaan antara data jumlah murid yang digunakan untuk menetapkan alokasi dengan jumlah murid yang sebenarnya. Walaupun demikian, fleksibilitas dan kewenangan yang diberikan kepada satker provinsi untuk menyesuaikan besarnya alokasi dana untuk kabupaten/kota dan sekolah-sekolah di wilayahnya ternyata sangat membantu pendistribusian dana secara lebih baik.

Dalam hal pengalokasian dana, kajian ini menangkap beberapa kritik terhadap formula yang digunakan. Formula penentuan alokasi dianggap kurang adil bagi sekolah yang mempunyai jumlah siswa sedikit, memiliki banyak guru honor, memiliki banyak siswa miskin, dan yang berlokasi di tempat terpencil. Penentuan alokasi berdasarkan jumlah siswa juga dinilai tidak cocok untuk diterapkan di salafiyah karena penyelenggaraan pendidikan di salafiyah bersifat informal dan tidak mengikat sehingga jumlah siswanya sering berubah.

2. Sosialisasi

Kegiatan sosialisasi program baik untuk seluruh jajaran pelaksana maupun masyarakat dinilai lemah. Kelemahan itu antara lain disebabkan pelaksanaan sosialisasi terlambat, waktunya singkat, materinya terlalu umum, bahan serta alatnya kurang lengkap, peserta pada setiap kegiatan terlalu banyak, dan pelaksanaannya cenderung sekedar formalitas. Dalam beberapa kasus kelemahan tersebut diperparah oleh terbatasnya dana, khususnya untuk daerah yang berwilayah luas. Akibatnya, banyak pengelola program yang kurang memahami juklak dan juknis dan terdapat perbedaan penafsiran para pengelola atas isi juklak dan juknis tersebut. Keadaan ini pada gilirannya membingungkan pelaksana di tingkat bawah. Tidak konsistennya penjelasan yang disampaikan kepada pelaksana program dengan penjelasan yang disampaikan melalui media masa dan pihak-pihak lain di luar pelaksana program kepada masyarakat umum, khususnya mengenai pembebasan biaya pendidikan, juga membingungkan masyarakat dan cenderung memicu kesalahpahaman antara sekolah dan orang tua murid.

3. Penyaluran Dana

Umumnya penyaluran dana telah dilakukan sesuai dengan alur yang ditetapkan dalam juklak. Kebijakan untuk menyalurkan dana BOS langsung ke rekening sekolah juga dinilai cukup tepat karena pada umumnya berjalan lancar dan dana diterima secara utuh. Namun keterlambatan penyaluran dana, bahkan pada semester 2 TA 2005/2006, membuat banyak sekolah mengalami kesulitan untuk memenuhi kebutuhan operasionalnya dan menunda pembayaran guru honor atau terpaksa berhutang ke berbagai pihak. Selain itu, terdapat beberapa perbedaan mekanisme penyaluran dana BOS, cara penunjukan lembaga penyalur dan kebijakan lain berkenaan dengan pengaturan rekening sekolah, yang pada akhirnya mempengaruhi kinerja penyaluran dana. Di kebanyakan provinsi penunjukan lembaga penyalur tidak dilakukan secara terbuka. Di beberapa provinsi, penunjukan lembaga penyalur dan pembatasan tempat

rekening sekolah, yang tidak mempertimbangkan kemudahan layanan dan aksesibilitas sekolah, cenderung menambah beban biaya dan waktu bagi sekolah dalam mencairkan dana.

4. Penyerapan dan Pemanfaatan Dana

Pada saat kajian ini dilaksanakan, sebagian besar (hampir 99%) dana BOS untuk periode Juli-Desember 2005 sudah diterima sekolah dan dana BOS yang tersisa di rekening Satker Provinsi paling besar hanya sekitar 1% dari total dana yang dialokasikan untuk provinsi yang bersangkutan. Sisa dana ini berasal dari kelebihan alokasi di beberapa sekolah penerima BOS dan dana yang tidak diambil oleh sekolah-sekolah yang menolak BOS.

Ada beberapa persoalan dalam pengelolaan dana BOS oleh sekolah, khususnya berkaitan dengan kapasitas sekolah dalam penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS), pengaturan pengambilan dana dari rekening sekolah, penggunaan dana, dan ketidakjelasan aturan mengenai bunga bank dan pembayaran pajak. Di banyak sekolah, peran kepala sekolah dalam memutuskan penggunaan dana BOS dan penyusunan RAPBS sangat dominan. Di beberapa provinsi satker membuat persyaratan tambahan untuk pencairan dana dari rekening sekolah, di luar juklak dan juknis, dengan alasan perlunya pengawasan. Persyaratan tersebut dalam pelaksanaannya menambah birokrasi prosedur pemanfaatan dana BOS oleh sekolah. Selain itu, banyak sekolah menghadapi masalah ketidakjelasan ketentuan tentang bunga tabungan dan rumitnya prosedur pembayaran pajak atas penggunaan dana BOS.

Penilaian berbagai pihak terhadap ketentuan 11 jenis penggunaan dana berbeda-beda, namun umumnya menganggap ketentuan tersebut cenderung terlalu sempit (terbatas) karena tidak dapat mengakomodasi seluruh kebutuhan masing-masing sekolah. Oleh karenanya, realisasi penggunaan dana BOS tidak selalu sesuai dengan RAPBS dan ketentuan 11 jenis penggunaan menurut juklak 2005. Berdasarkan laporan pertanggungjawaban dana BOS di sekolah-sekolah sampel, realisasi penggunaan dana BOS yang terbesar adalah untuk pembayaran honor guru, kegiatan belajar mengajar, pembelian alat tulis kantor, dan pembelian buku pelajaran pokok.

5. Pelaporan

Pada saat kajian ini dilaksanakan, umumnya laporan yang sudah ada adalah: laporan penerima bantuan, khususnya mengenai pengalokasian dana dan data jumlah siswa serta jumlah sekolah penerima BOS, dan laporan persiapan program yang meliputi kegiatan-kegiatan dalam rangka sosialisasi. Laporan hasil monitoring dan evaluasi dan laporan penggunaan/pemanfaatan bantuan dari kabupaten/kota ke provinsi belum ada. Pelaporan penggunaan dana dilakukan secara berjenjang dari sekolah ke Satker Kabupaten/Kota, dan rekapitulasinya diserahkan ke Satker Provinsi. Untuk madrasah, laporan harus dikirim ke Satker Kabupaten/Kota dan ke Kantor Departemen Agama. Cara ini dinilai mengurangi arti kesepakatan pendekatan *joint management* antara Dinas Pendidikan dan jajaran Departemen Agama dalam pengelolaan program.

Pada umumnya sekolah mengalami kesulitan dalam penyusunan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana, karena keterbatasan kemampuan dan fasilitas serta adanya upaya untuk mengatur agar laporan penggunaan sesuai dengan ketentuan penggunaan dana dalam juklak. Di hampir semua sekolah laporan pertanggungjawaban penggunaan dana hanya disampaikan ke satker kabupaten/kota

tanpa disampaikan kepada orang tua murid, sehingga mengabaikan unsur transparansi dan akuntabilitas kepada publik.

6. Monitoring, Evaluasi dan Penanganan Pengaduan

Secara umum terdapat beberapa kelemahan dalam sistem dan pelaksanaan monitoring dan evaluasi (monev) yang telah dibangun untuk mengamankan program BOS. Kualitas pelaksanaan monev internal masih dipertanyakan dan lebih terkesan dilaksanakan sebagai formalitas saja. Sedangkan monev eksternal justru terlalu terbuka sehingga dapat dilakukan oleh terlalu banyak pihak, termasuk pihak-pihak yang kurang kompeten dan kurang bertanggungjawab. Disamping itu juga belum ada suatu sistem yang dapat mensinergikan monev internal dan eksternal agar hasilnya dapat secara efektif mengawal dan memberi masukan untuk perbaikan program secara berkelanjutan. Banyak pihak mempertanyakan efektivitas kegiatan monev internal maupun eksternal, karena minimnya umpan balik yang dapat memperbaiki pelaksanaan program. Bahkan, di beberapa daerah kegiatan monev justru dimanfaatkan untuk mengambil keuntungan pribadi pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab.

Kelemahan dalam sistem monev juga berdampak pada lemahnya sistem penanganan pengaduan, yang menjadi salah satu tugas monev internal dan eksternal. Sistem penerimaan dan penanganan pengaduan masih belum terorganisir dengan baik, walaupun banyak pihak yang telah ikut berperanserta. Kurang efektifnya sistem penanganan pengaduan antara lain disebabkan kurangnya sosialisasi mengenai saluran pengaduan, statusnya yang melekat pada satker dapat menimbulkan konflik kepentingan, dan sulitnya mengakses fasilitas email dan telepon yang tersedia. Akibatnya, jumlah pengaduan mengenai pelaksanaan program BOS tergolong sedikit. Pengungkapan dugaan penyimpangan pelaksanaan program lebih banyak disampaikan oleh media lokal dan lembaga swadaya masyarakat, tanpa ada jaminan pelaksanaan tindak lanjutnya. Selain oleh unit satker, penanganan pengaduan di beberapa daerah juga mendapat perhatian dari instansi lain, seperti DPRD dan Bawasda. Umumnya penyelesaiannya dilakukan oleh lembaga tempat mengadu, tetapi baik pengaduan maupun proses penanganannya tidak didokumentasikan secara tertulis. Format-format pendokumentasian pengaduan tidak digunakan.

7. Kelembagaan

Penerapan prinsip *joint management* terkesan dipaksakan. Status urusan pendidikan (sekolah umum) yang otonom dan urusan agama (madrasah) yang vertikal, membuat hubungan kelembagaan kurang harmonis dan pelaksanaan *joint management* kurang efektif. Permasalahan yang muncul antara lain adalah koordinasi tidak berjalan, keluhan terhadap ketimpangan distribusi peran dan tanggungjawab, serta keluhan dalam pengelolaan dana sosialisasi dan monev. Struktur satker yang dibentuk tanpa mempertimbangkan kompetensi personil dan perbandingan jumlah sekolah dan madrasah menyulitkan pembagian kerja di antara personil satker yang berasal dari dua instansi yang berbeda. Instansi pendidikan cenderung mendominasi pengelolaan program, yang dalam pelaksanaannya di daerah mengikutsertakan instansi tingkat kecamatan (UPTD/KCD), khususnya di daerah kabupaten. UPTD berperan sebagai perantara antara sekolah dan satker serta menjadi pendamping sekolah dalam melaksanakan program. Namun, peran penting UPTD ini tidak didukung dengan pemahaman program yang memadai dan secara kelembagaan mereka tidak masuk dalam struktur satker.

Umumnya, komite sekolah belum berfungsi sebagai mitra kerja sekolah dalam mengelola BOS. Komite sekolah hanya berperan dalam menandatangani RAPBS untuk memenuhi persyaratan penerimaan dana BOS. Dewan Pendidikan umumnya juga hanya menjadi “stempel” satker. Dewan pendidikan cenderung bersifat elitis dan hanya di beberapa daerah Dewan Pendidikan cukup memberikan perhatian terhadap isu yang terjadi di sekolah dan komite sekolah.

8. Dampak dan Tingkat Kepuasan terhadap Pelaksanaan Program

Secara umum, program BOS meningkatkan penerimaan sekolah, sehingga memungkinkan perbaikan kegiatan belajar mengajar di sekolah dan berpotensi meningkatkan akses masyarakat, termasuk masyarakat miskin, terhadap pendidikan. Dengan dana BOS, antara lain sekolah dapat meningkatkan: ketersediaan sarana dan prasarana belajar-mengajar, pendapatan guru (guru honor, guru kontrak, dan guru tetap), kegiatan ekstrakurikuler, pelajaran tambahan, dan mutu guru. Namun administrasi pelaksanaan program di tingkat sekolah terlalu banyak menyita waktu dan perhatian kepala sekolah, yang peranannya sangat krusial dalam manajemen kegiatan belajar-mengajar, sehingga dikhawatirkan justru akan berdampak negatif terhadap kegiatan belajar-mengajar.

Meskipun data kuantitatif belum tersedia, hasil analisis kualitatif melalui wawancara dan FGD memberikan indikasi adanya dampak positif dari program BOS terhadap partisipasi pendidikan, kecuali dalam hal penurunan DO di tingkat SMP. Ada indikasi bahwa program BOS meningkatkan motivasi belajar siswa dari keluarga miskin karena tidak ada kekhawatiran akan ditagih tunggakan iuran siswa dan lebih terpenuhinya perlengkapan sekolah. Namun manfaat Program BOS bagi pencegahan DO, khususnya di tingkat SMP, tampaknya masih lemah karena kebanyakan orang tua yang mempunyai anak yang DO (dan beberapa baru putus sekolah pada TA 2005/2006) tidak mengetahui adanya program BOS di sekolah anaknya. Sekolah juga kurang menyadari bahwa program BOS ditujukan untuk mencegah putus sekolah, karena hal itu kurang ditekankan dalam sosialisasi maupun dalam perjanjian penerimaan bantuan. Masalah putus sekolah di tingkat SMP, juga tidak semata-mata disebabkan ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga karena faktor-faktor lain seperti kenakalan siswa dan adanya daya tarik untuk bekerja.

Di satu sisi, penurunan atau bahkan pembebasan iuran siswa bisa dianggap sebagai dampak positif yang sesuai dengan tujuan program, tetapi di sisi lain, muncul kekhawatiran bahwa bantuan ini justru mengurangi keswadayaan masyarakat dan menurunkan partisipasi berbagai pihak lain dalam pembiayaan pendidikan. Reaksi pemerintah daerah dengan adanya BOS berbeda-beda karena perubahan alokasi anggaran pendidikan dipengaruhi oleh berbagai macam faktor. Dari 10 kabupaten/kota sampel, tampaknya hanya dua kota yang cenderung menurunkan alokasi anggaran pendidikannya setelah ada BOS. Keberadaan Program BOS juga mempengaruhi perencanaan program-program bidang pendidikan yang dicanangkan Pemda, dan cukup banyak yang merencanakan dan melaksanakan program yang secara tidak langsung akan menunjang efektivitas BOS, seperti pemberian insentif untuk guru tetap dan peningkatan kapasitas manajemen sekolah.

Melalui berbagai FGD, secara umum berbagai pemangku kepentingan di bidang pendidikan dan sekolah menilai bahwa pelaksanaan program kurang memuaskan, dengan skor rata-rata dari seluruh FGD (N=20) untuk ketujuh tahapan tersebut berkisar antara 5,4 – 6,6 (0-sangat tidak puas, 10 sangat puas). Diantara berbagai tahapan pelaksanaan Program BOS, secara umum sosialisasi merupakan tahapan

pelaksanaan yang dianggap paling tidak memuaskan, diikuti oleh penanganan pengaduan, penyaluran dana, serta pelaporan dan monev. Sedangkan dalam wawancara mendalam, sebagian besar orangtua murid menyatakan cukup puas karena mendapat keringanan biaya sekolah, dan sebagian besar orang tua yang anaknya pernah mendapat BKM cenderung lebih menyukai Program BOS.

Rekomendasi

Secara umum, hasil kajian cepat ini memperlihatkan bahwa Program BOS sangat membantu penyelenggaraan kegiatan belajar mengajar di sekolah, dan dalam batas-batas tertentu telah mengurangi beban biaya pendidikan yang ditanggung orang tua murid. Dengan mempertimbangkan manfaat yang telah terwujud dan potensi manfaat program di masa depan, disarankan agar Program BOS terus dilanjutkan dengan berbagai penyempurnaan konseptual dan teknis, agar manfaat program dapat lebih optimal. Hasil kajian ini juga memperlihatkan posisi strategis sekolah sebagai ujung tombak pelaksanaan program, sehingga peningkatan kapasitas kelembagaan sekolah, baik dalam bidang administrasi maupun mekanisme kontrol internal (*check and balances*) akan sangat menentukan efektivitas program.

Program BOS yang sedang berjalan saat ini cenderung ambivalen dalam hal penentuan apakah program ditujukan untuk memberikan subsidi umum atau subsidi kepada siswa miskin saja, dan lebih banyak menyerahkan keputusan di tangan sekolah, sehingga menimbulkan kebingungan. Oleh karenanya dibutuhkan keberanian politis untuk memperjelas posisi Program BOS dalam pembiayaan pendidikan. Jika program ditujukan untuk subsidi umum dalam rangka pemenuhan hak semua warga negara untuk mendapat pendidikan yang layak, disarankan untuk menempatkan Program BOS sebagai bantuan dari pemerintah untuk pelaksanaan pelayanan dasar minimum pendidikan. Namun jika program ditujukan untuk memberikan subsidi bagi siswa miskin, program mengadopsi mekanisme penargetan yang lebih jelas, baik melalui penargetan wilayah dan sekolah atau melalui penargetan individu. Jika dilakukan melalui penargetan individu sebaiknya penentuan tidak dilakukan hanya oleh sekolah, tetapi oleh petugas tersendiri yang bersifat independen seperti yang dilakukan pada pemberian subsidi bersyarat, dimana keluarga miskin diberi kartu untuk mendapatkan pendidikan gratis dan sekolah akan menagih ke pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada siswa tersebut.

Mengenai mekanisme pengelolaan program, dalam kondisi keterbatasan, baik dari segi kualitas pendataan maupun kemampuan pengelolaan program di semua tingkatan, mekanisme dekonsentrasi dinilai sudah cukup tepat. Namun dalam jangka menengah perlu dipikirkan dan dipersiapkan pengalihan mekanisme pengelolaan dari dekonsentrasi menjadi dana alokasi khusus (DAK), sehingga program dapat dikelola daerah. Dalam kaitan ini perlu juga dipertimbangkan untuk mendesentralisasikan urusan madrasah sehingga daerah akan memberikan perhatian yang sama kepada madrasah, namun Departemen Agama dapat tetap memberikan bantuan-bantuan khusus.

Selain itu, tiga hal utama yang perlu disempurnakan dalam teknis pelaksanaan program adalah:

1. Kesamaan persepsi mengenai tujuan dan sasaran program yang akan menjadi landasan bagi pelaksanaan program, mulai dari tahap sosialisasi, pelaksanaan, sampai monitoring dan evaluasi. Agar tidak membingungkan masyarakat dan pelaksana program, tujuan dan sasaran program harus dikemukakan apa

adanya, tanpa intervensi lain yang muncul karena alasan-alasan politis. Ada dua hal yang perlu mendapat penekanan, yaitu: (i) bahwa program BOS hanya untuk memenuhi pelayanan minimum pendidikan, sehingga dalam rangka peningkatan mutu pendidikan tidak menutup partisipasi dan kontribusi masyarakat; dan (ii) sasaran utama program adalah untuk membebaskan biaya pendidikan bagi masyarakat miskin sehingga tidak terjadi putus sekolah.

2. Sistem pendataan yang menjadi dasar dalam menentukan alokasi dana bagi sekolah. Diperlukan adanya ketentuan mengenai patokan data murid yang dijadikan dasar penghitungan alokasi, yaitu data murid bulan Agustus, mekanisme pendataan dan mekanisme penyesuaian dengan data terbaru, sehingga perbedaan antara alokasi dan kebutuhan riil dapat diminimalisir. Sistem pendataan ini juga harus menjamin keakuratan dan transparansi data.
3. Sistem pelaporan, monitoring dan evaluasi yang menjamin akuntabilitas publik yang lebih luas. Mekanisme pelaporan ke satker kabupaten, provinsi dan pusat yang sudah ditetapkan saat ini 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. Dalam kaitan dengan monitoring dan evaluasi (monev) dianggap perlu untuk mengatur kembali sistemnya agar monev eksternal dapat dilakukan dengan lebih efektif dan efisien, tanpa mengganggu kegiatan belajar-mengajar di sekolah.

DAFTAR ISI

Bab	Halaman
UCAPAN TERIMA KASIH	
RINGKASAN	
DAFTAR ISI	
DAFTAR TABEL	
DAFTAR GAMBAR	
DAFTAR KOTAK	
DAFTAR LAMPIRAN	
DAFTAR SINGKATAN	
I. PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang dan Tujuan	
1.2. Gambaran Umum Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS)	
1.3. Metodologi	
1.4. Struktur Laporan	
II. HASIL KAJIAN	
2.1. Penargetan, Pendataan dan Alokasi	
2.1.1. Penargetan	
2.1.2. Pendataan dan Alokasi Dana	
2.2. Sosialisasi	
2.2.1. Sosialisasi di Tingkat Pusat	
2.2.2. Sosialisasi di Tingkat Regional dan Provinsi	
2.2.3. Sosialisasi di Tingkat Kabupaten/Kota	
2.2.4. Sosialisasi di Tingkat Sekolah	
2.3. Penyaluran Dana	
2.3.1. Mekanisme dan Jadwal Penyaluran Dana	
2.3.2. Lembaga Penyalur	
2.3.3. Rekening Sekolah	
2.4. Penyerapan dan Pemanfaatan Dana	
2.4.1. Pengelolaan Dana di Tingkat Sekolah	
2.4.2. Penggunaan Dana	
2.4.3. Bunga Tabungan dan Pembayaran Pajak	
2.5. Pelaporan	
2.5.1. Mekanisme Pelaporan	
2.5.2. Penyusunan Laporan di Tingkat Sekolah	
2.5.3. Transparansi Laporan Sekolah	
2.6. Monitoring, Evaluasi dan Penanganan Pengaduan	
2.6.1. Pelaksanaan Monitoring dan Evaluasi	
2.6.2. Pengaduan dan Penanganan Masalah	
2.7. Kelembagaan	
2.7.1. Struktur dan Personil Satuan Kerja	
2.7.2. Peran Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan	
2.7.3. Birokrasi Kelembagaan Pengelolaan BOS	
2.8. Dampak dan Tingkat Kepuasan terhadap Pelaksanaan Program	
2.8.1. Potensi dan Indikasi Dampak Program	
2.8.2. Tingkat Kepuasan terhadap Pelaksanaan Program	

III. REKOMENDASI

3.1. Rekomendasi Umum

3.2. Rekomendasi untuk Tiap Tahapan Pelaksanaan

LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1.1. Alokasi Sasaran dan Anggaran BKM (Bantuan Khusus Murid) dan BOS (Bantuan Operasional Sekolah) tahun 2005 dan 2006	
Tabel 1.2. Aturan Penggunaan Dana BOS	
Tabel 1.3. Dasar Perhitungan Satuan Biaya BOS per Siswa	
Tabel 1.4. Anggaran 2005 dan Perkiraan Anggaran 2006 untuk PKPS-BBM Bidang Pendidikan	
Tabel 1.5. Penggunaan Dana Pengamanan Program PKPS-BBM Bidang Pendidikan 2005	
Tabel 1.6. Dasar Pemilihan Sampel Kajian Cepat Program BOS	
Tabel 1.7. Jumlah dan Jenis Sekolah Sampel Kajian Cepat Program BOS	
Tabel 2.1. Jumlah Sekolah Penerima dan Non-Penerima BOS di 10 Kabupaten/Kota Sampel	
Tabel 2.2. Jumlah Siswa Miskin yang Memperoleh Bantuan Khusus dari Dana BOS di Sekolah- Sekolah Sampel	
Tabel 2.3. Jadwal Penyaluran Dana BOS 2005 di Provinsi Sampel	
Tabel 2.4. Alokasi dan Realisasi Penyaluran Dana BOS ke Rekening Sekolah di Provinsi Sampel	
Tabel 2.5. Frekuensi Jenis Penggunaan Dana BOS yang Termasuk Lima Penggunaan Terbesar	
Tabel 2.6. Perbandingan Jumlah Sekolah Umum dan Madrasah di Kabupaten/Kota Sampel	
Tabel 2.7. Penerimaan Sekolah Sebelum dan Sesudah BOS	

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1.1. Jumlah Murid yang Mendapat Alokasi Dana BOS per Provinsi, 2005 dan 2006	
Gambar 1.2. Lokasi Sampel Kajian Cepat Program BOS	
Gambar 2.1. Alur Pengiriman Data Jumlah Siswa	
Gambar 2.2. Alur Alokasi dan Seleksi	
Gambar 2.3. Mekanisme Penyaluran Dana BOS	
Gambar 2.4. Alur Pelaporan Penerima dan Penggunaan Dana BOS	
Gambar 2.5. Hasil Penilaian Peserta FGD di Kabupaten/Kota Sampel Mengenai Tingkat Manfaat Program BOS bagi Masyarakat Miskin	
Gambar 2.6. Kisaran dan Rata-rata Tingkat Kepuasan terhadap Pelaksanaan Program BOS	

DAFTAR KOTAK

	Halaman
Kotak 1.1.	Tujuan Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS)
Kotak 2.1.	Permasalahan dalam Alokasi Dana BOS: Kasus NTB
Kotak 2.2.	Pengaturan Pembelian Barang oleh Instansi Terkait
Kotak 2.3.	Berbagai Kesulitan Pembayaran Pajak oleh Sekolah terkait dengan Dana BOS
Kotak 2.4.	Lembaga Pemantau Independen - Central Independent Monitoring Unit/CIMU
Kotak 2.5.	Permasalahan-Permasalahan dalam Joint Management Program BOS

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran 1.	Alokasi Jumlah Siswa dan Dana BOS 2005 dan 2006 per Provinsi
Lampiran 2.	Diagram Alur Penyaluran Dana BOS di Provinsi Sumatera Utara
Lampiran 3.	Diagram Alur Penyaluran Dana BOS di Provinsi Sulawesi Utara
Lampiran 4.	Diagram Alur Penyaluran Dana BOS di Provinsi Banten
Lampiran 5.	Diagram Alur Penyaluran Dana BOS di Provinsi Jawa Timur
Lampiran 6.	Diagram Alur Penyaluran Dana BOS di Provinsi Nusa Tenggara Barat

DAFTAR SINGKATAN

APBD	:	Anggatan Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	:	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APK	:	Angka Partisipasi Kasar
Askes	:	Asuransi Kesehatan
ATK	:	Alat Tulis Kantor
Balitbang Depdiknas	:	Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional
Bappeda	:	Badan Perencanaan Daerah
Bappenas	:	Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional
Bawasda	:	Badan Pengawas Daerah
BKG	:	Bantuan Khusus Guru
BKM	:	Bantuan Khusus Murid
BOP	:	Biaya Operasional
BOS	:	Bantuan Operasional Sekolah
BOSG	:	Bantuan Operasional Sekolah Gratis
BP3	:	Badan Pembantu Penyelenggara Pendidikan
BPD	:	Bank Pembangunan Daerah
BPK	:	Badan Pemeriksa Keuangan
BPKP	:	Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BRI	:	Bank Rakyat Indonesia
<i>CIMU</i>	:	<i>Central Independent Monitoring Unit</i>
DAK	:	Dana Alokasi Khusus
<i>DBEP</i>	:	<i>Decentralized Basic Education Project</i>
DBL	:	Dana Bantuan Langsung
Depag	:	Departemen Agama
Depdiknas	:	Departemen Pendidikan Nasional
DIPA	:	Daftar Pelaksanaan Isian Anggaran
<i>DO</i>	:	<i>Drop Out</i>
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	:	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
<i>FGD</i>	:	<i>Focus Group Discussion</i>
Gakin	:	Keluarga Miskin
<i>GDS</i>	:	<i>Governance and Decentralization Survey</i>
Jatim	:	Jawa Timur
JPS	:	Jaring Pengaman Sosial
Juklak	:	Petunjuk Pelaksanaan
Juknis	:	Petunjuk Teknis
Kandepag	:	Kantor Departemen Agama
KBM	:	Kegiatan Belajar Mengajar
KKG	:	Kelompok Kerja Guru
KKKS	:	Kelompok Kerja Kepala Sekolah
KPPN	:	Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara
LP2SU	:	Lembaga Pemerhati Pembangunan Sumatera Utara
LPMG	:	Lembaga Peningkatan Mutu Guru
LSM	:	Lembaga Swadaya Masyarakat
Mapenda	:	Madrasah dan Pendidikan Agama Islam
MBS	:	Manajemen Berbasis Sekolah
MGMP	:	Musyawaharah Guru Mata Pelajaran

MI	:	Madrasah Ibtidaiyah
MIN	:	Madrasah Ibtidaiyah Negeri
MIS	:	Madrasah Ibtidaiyah Swasta
MKKS	:	Musyawaharah Kerja Kepala Sekolah
Monev	:	Monitoring dan Evaluasi
MTs	:	Madrasah Tsanawiyah
MTsN	:	Madrasah Tsanawiyah Negeri
MTsS	:	Madrasah Tsanawiyah Swasta
NAD	:	Nanggroe Aceh Darussalam
NTB	:	Nusa Tenggara Barat
NTT	:	Nusa Tenggara Timur
Ormas	:	Organisasi Massa
Pemda	:	Pemerintah Daerah
Pemkot	:	Pemerintah Kota
PKPS BBM	:	Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak
PP	:	Peraturan Pemerintah
PPh	:	Pajak Penghasilan
PPN	:	Pajak Pertambahan Nilai
PSBMP	:	Pemberian Subsidi Biaya Minimal Pendidikan
RAPBS	:	Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah
Raskin	:	Beras untuk Orang Miskin
RRI	:	Radio Republik Indonesia
Satker	:	Satuan Kerja
SD	:	Sekolah Dasar
SDLB	:	Sekolah Dasar Luar Biasa
SDM	:	Sumber Daya Manusia
SK	:	Surat Keputusan
SLT	:	Subsidi Langsung Tunai
SMP	:	Sekolah Menengah Pertama
SMPLB	:	Sekolah Menengah Pertama Luar Biasa
SMS	:	<i>Short Massage Service</i>
SPJ	:	Surat Pertanggungjawaban
SPM-LS	:	Surat Perintah Membayar Langsung
SP2D	:	Surat Perintah Pencairan Dana
SPP-LS	:	Surat Permohonan Pembayaran Langsung
Sulut	:	Sulawesi Utara
Sumut	:	Sumatera Utara
TVRI	:	Televisi Republik Indonesia
UPTD	:	Unit Pelaksana Teknis Dinas
UU	:	Undang-Undang
Wajardikdas	:	Wajib belajar pendidikan dasar

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang dan Tujuan

Pada Maret dan Oktober 2005, Pemerintah Indonesia mengurangi subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan merealokasi sebagian besar dananya ke empat program besar yang dirancang untuk mengurangi beban masyarakat, khususnya masyarakat miskin, akibat peningkatan harga BBM. Ke empat program tersebut adalah untuk bidang pendidikan, kesehatan, infrastruktur perdesaan, dan bantuan langsung tunai. Salah satu program di bidang pendidikan yang mendapat alokasi anggaran cukup besar adalah Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Melalui program ini, pemerintah pusat memberikan dana ke sekolah-sekolah setingkat SD dan SMP yang bersedia memenuhi ketentuan yang telah ditetapkan dalam persyaratan peserta program. Sekolah yang dicakup dalam program ini adalah SD/MI/SDLB/Salafiyah setingkat SD dan SMP/MTS/SMPLB/Salafiyah setingkat SMP, baik negeri maupun swasta. Program ini mulai dilaksanakan pada Juli 2005 bersamaan dengan awal tahun ajaran (TA) 2005/2006.

Secara konseptual Program BOS berbeda dengan program kompensasi pengurangan subsidi bahan bakar minyak (PKPS-BBM) bidang pendidikan sebelumnya. Sampai dengan TA 2004/2005, PKPS-BBM bidang pendidikan untuk tingkat SD dan SMP diberikan dalam bentuk beasiswa bagi siswa miskin, yang dikenal dengan sebutan Bantuan Khusus Murid (BKM). Jumlah siswa miskin yang mendapat BKM ditetapkan oleh pemerintah pusat berdasarkan indeks kemiskinan. Pada tahun ajaran 2004/2005, BKM diberikan kepada sekitar 20% siswa SD dan 24% siswa SMP, dengan nilai beasiswa Rp60.000 per semester per siswa tingkat SD dan Rp120.000 per semester per siswa tingkat SMP. Setiap sekolah mendapat kuota tertentu, melakukan seleksi siswa yang berhak menerima, dan selanjutnya dana BKM diberikan langsung kepada siswa terpilih melalui kantor pos yang ditunjuk.

Program BOS mengadopsi pendekatan yang berbeda karena dana tidak diberikan kepada siswa miskin tetapi diberikan dan dikelola oleh sekolah. Jumlah dana BOS yang diberikan ke sekolah dihitung berdasarkan jumlah murid di masing-masing sekolah. Dengan adanya perubahan tersebut, jumlah siswa yang dicakup oleh program PKPS-BBM pendidikan tingkat SD dan SMP meningkat hampir lima kali lipat dan anggaran PKPS-BBM bidang pendidikan untuk tingkat SD dan SMP juga meningkat sekitar delapan kali lipat (Tabel 1.1).

Karena adanya perubahan konseptual rancangan program PKPS-BBM bidang pendidikan untuk SD dan SMP tersebut, serta besarnya dana yang dialokasikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk Program BOS, dirasa perlu untuk mempelajari pelaksanaan program di lapangan. Banyak pihak yang terlibat langsung dalam perencanaan dan persiapan program BOS mengakui bahwa program yang sangat besar ini dipersiapkan dalam waktu yang sangat singkat. Oleh karenanya pemantauan secara mendalam terhadap permasalahan dan kendala yang dihadapi selama satu semester pertama pelaksanaan program juga akan sangat diperlukan bagi penyempurnaan program di masa mendatang.

Tabel 1.1. Alokasi Sasaran dan Anggaran BKM (Bantuan Khusus Murid) dan BOS (Bantuan Operasional Sekolah) tahun 2005 dan 2006

Program	Sasaran (Siswa)	Satuan Biaya (Rp)	Total Biaya (Rp)
BKM (Januari - Juni, 2005 – 1 semester)			
SD/MI/SDLB	5,930,000	60,000	355,800,000,000
SMP/MTs/SMPLB	2,353,200	120,000	282,384,000,000
Total	8,283,200		638,184,000,000
BOS (Juli - Desember, 2005 – 1 semester)			
SD/MI/SDLB	28,779,709	117,500	3,381,615,807,500
Salafiyah setara SD	108,177	117,500	12,710,797,500
SMP/MTs/SMPLB	10,625,816	162,250	1,724,038,646,000
Salafiyah Setara SMP	114,433	162,250	18,566,754,250
Total	39,628,135		5,136,932,005,250
BOS (Januari - Desember, 2006 - 2 semester)			
SD/MI/SDLB	29,314,092	235,000	6,888,811,620,000
Salafiyah setara SD	118,438	235,000	27,832,930,000
SMP/MTs/SMPLB	10,335,199	324,500	3,353,772,075,500
Salafiyah Setara SMP	153,428	324,500	49,787,386,000
Total	39,921,157		10,320,204,011,500

Sumber: Depdiknas dan Depag

Dalam rangka mengetahui pelaksanaan program BOS pada semester pertama tahun ajaran (TA) 2005/2006 sebagai bahan pembelajaran bagi perencanaan dan perbaikan pelaksanaan program di masa mendatang, Lembaga Penelitian SMERU dengan dukungan Bank Dunia melakukan kajian cepat di 10 kabupaten/kota di lima provinsi. Secara umum kajian cepat ini difokuskan untuk mempelajari rancangan dan pelaksanaan program, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Secara khusus, kajian di tingkat pusat diarahkan untuk melihat:

- 1) Kerangka pelaksanaan dan peraturan-peraturan pelaksanaan program, yaitu bagaimana peraturan pelaksanaan program, apa perbedaannya dengan program yang lalu, dan bagaimana bentuk kerangka pelaksanaan program;
- 2) Sosialisasi dan transparansi informasi, yaitu bagaimana pemahaman berbagai lembaga yang terlibat mengenai ketentuan program dan kerangka pelaksanaannya, kelayakan sekolah-sekolah penerima program, dan monitoring evaluasi program;
- 3) Bagaimana cakupan program atau persentase sekolah yang menerima BOS;
- 4) Berapa besar dana yang ditransfer, ke mana (daerah, jenis atau tipe sekolah) dana tersebut disalurkan.

Kajian terhadap pelaksanaan program di lapangan diarahkan untuk melihat:

- 1) Sosialisasi dan transparansi informasi, yaitu bagaimana pemahaman masyarakat, pemerintah daerah dan sekolah mengenai program? Apakah pemahaman tersebut sejalan dengan disain program?
- 2) Mengapa sekolah bersedia menerima atau menolak program BOS?
- 3) Kebocoran: Apakah jumlah dana yang diterima sekolah sama dengan yang tercatat di tingkat pusat?

- 4) Pemanfaatan dana: Bagaimana sekolah menggunakan dana? Apakah penggunaan tersebut sesuai dengan ketentuan dalam petunjuk pelaksanaan (juklak) program? Jika tidak, mengapa?
- 5) Transparansi keuangan: Apakah dana BOS dimasukkan dalam RAPBS? Apakah komite sekolah mengetahui tentang adanya dana BOS? Apakah komite sekolah ikut serta dalam memutuskan penggunaan dana tersebut?
- 6) Permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan dan mengapa permasalahan tersebut timbul?
- 7) Langkah ke depan: Bagaimana seharusnya program disempurnakan menurut pendapat masyarakat, pemerintah daerah (pemda) dan sekolah?

Pada akhirnya, kajian cepat ini ditujukan untuk memberikan rekomendasi mengenai penyempurnaan rancangan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi program.

1.2. Gambaran Umum Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Lahirnya program BOS dilatarbelakangi oleh adanya kekhawatiran bahwa peningkatan harga BBM, yang mengakibatkan turunnya daya beli masyarakat, juga akan berdampak negatif terhadap akses masyarakat miskin untuk mendapat pendidikan serta menghambat pencapaian wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun. Sedangkan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pasal 5, ayat (1) menyatakan bahwa “Setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu”, dan pasal 11, ayat (1) menyatakan “Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga negara tanpa diskriminasi”. Dalam konteks ini, pada prinsipnya program BOS dicetuskan sebagai upaya untuk meningkatkan akses masyarakat, khususnya siswa dari keluarga miskin atau kurang mampu, terhadap pendidikan yang berkualitas dalam rangka penuntasan wajib belajar sembilan tahun.

Namun dalam perencanaan program terdapat dualisme pandangan mengenai tujuan utama Program BOS. Di satu sisi ada pandangan bahwa program ditujukan untuk menyediakan sekolah gratis bagi semua anak yang bersekolah di tingkat SD dan SMP karena semua rakyat mempunyai hak yang sama untuk mendapat pendidikan. Di sisi lain ada pandangan bahwa program ini ditujukan untuk memberikan subsidi bagi siswa miskin, karena mereka mempunyai akses yang lebih kecil untuk mendapat pendidikan. Perbedaan pandangan ini tercermin dalam tujuan program yang secara eksplisit dituliskan dalam Buku Petunjuk Pelaksanaan versi tahun 2005 dan yang dituliskan dalam Buku Panduan versi 2006, sebagaimana dikutip

Kotak 1.1.

Tujuan Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Tujuan Program BOS menurut Buku Petunjuk Pelaksanaan 2005:

“Program bantuan Operasional Sekolah (BOS) bertujuan untuk memberikan bantuan kepada sekolah dalam rangka membebaskan iuran siswa, tetapi sekolah tetap dapat mempertahankan mutu pelayanan pendidikan kepada masyarakat”.

Tujuan Program BOS menurut Buku Panduan 2006:

“Program bantuan Operasional sekolah (BOS) bertujuan untuk membebaskan biaya pendidikan bagi siswa tidak mampu dan meringankan bagi siswa yang lain, agar mereka memperoleh layanan pendidikan dasar yang lebih bermutu sampai tamat dalam rangka penuntasan wajib belajar 9 tahun”.

dalam Kotak 1.1. Penekanan tentang prioritas bagi siswa miskin tidak secara eksplisit disebutkan dalam tujuan program di Buku Petunjuk versi 2005, meskipun dalam aturan pelaksanaan program dinyatakan bahwa siswa miskin harus mendapat prioritas lebih besar untuk bebas dari uang iuran sekolah. Tujuan yang disebutkan dalam versi ini terlihat memberikan penekanan pada pembebasan iuran sekolah. Pernyataan yang lebih tegas mengenai pemberian prioritas bagi siswa miskin dinyatakan secara lebih eksplisit di Buku Panduan 2006, yang merupakan penyempurnaan dari versi 2005 berdasarkan berbagai masukan dari pelaksana program di daerah.

Melalui program BOS, Pemerintah Pusat memberikan bantuan dana “*block grant*” kepada sekolah. Sekolah dapat menggunakan dana tersebut untuk keperluan operasional sekolah, khususnya untuk biaya operasional non personil sesuai dengan aturan yang ditetapkan dalam buku petunjuk pelaksanaan program (Tabel 1.2.). Besarnya dana yang diterima sekolah dihitung berdasarkan jumlah siswa, dengan alokasi sebesar Rp235.000 per tahun per siswa tingkat SD dan Rp324.500 per tahun per siswa tingkat SMP. Alokasi per siswa tersebut ditetapkan berdasarkan perhitungan biaya pendidikan yang diolah dari Susenas 2004 (Table 1.3.). Dana untuk semester pertama TA 2005/2006 diserahkan sekaligus dan ditransfer langsung ke rekening masing-masing sekolah. Pengelolaan dana dilakukan dan menjadi tanggungjawab kepala sekolah dan guru/bendahara yang ditunjuk, dan pemanfaatannya didasarkan pada Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) yang telah disetujui oleh komite sekolah.

Pada dasarnya semua sekolah negeri dan swasta tingkat SD dan SMP, yang meliputi SD/MI/SDLB, SMP/MTs/SMPLB, dan salafiyah serta sekolah keagamaan non-Islam setingkat SD dan SMP yang menyelenggarakan program Wajar Dikdas (Wajib Belajar Pendidikan Dasar) berhak memperoleh BOS. Sekolah yang menerima BOS diharuskan untuk mengikuti semua aturan yang ditetapkan oleh pengelola program, baik mengenai cara pengelolaan, penggunaan, pertanggungjawaban dana BOS yang diterima, maupun monitoring dan evaluasi. Sekolah yang mampu secara ekonomi dan memiliki pendapatan yang lebih besar dari dana BOS berhak untuk menolak BOS, apabila disetujui oleh orang tua siswa dan komite sekolah. Untuk sekolah penerima BOS ditetapkan aturan sebagai berikut:

- Sekolah yang jumlah penerimaan dari peserta didik (sebelum BOS) lebih kecil dari BOS harus membebaskan siswa dari semua bentuk pungutan/sumbangan/iuran yang digunakan untuk membiayai pengeluaran yang dapat dibiayai dari dana BOS (Tabel 1.2.). Sekolah juga diminta untuk membantu siswa kurang mampu yang mengalami kesulitan transportasi dari dan ke sekolah.
- Sekolah yang jumlah penerimaan dari peserta didik (sebelum BOS) lebih besar dari BOS tetap dapat memungut biaya tambahan, tetapi harus membebaskan iuran sekolah bagi siswa miskin, apabila di sekolah tersebut ada siswa miskin. Bila masih ada sisa dana BOS, setelah digunakan untuk mensubsidi siswa miskin, maka sisa dana tersebut dapat digunakan untuk mensubsidi siswa yang lain. Apabila di sekolah tersebut tidak ada siswa miskin, dana BOS dapat digunakan untuk mensubsidi semua siswa sehingga iuran siswa akan berkurang.

Dalam Buku Petunjuk 2006 disebutkan bahwa sekolah yang menolak BOS juga harus membebaskan iuran bagi siswa miskin, tetapi aturan ini tidak ada dalam Petunjuk Pelaksanaan 2005.

Tabel 1.2. Aturan Penggunaan Dana BOS

Petunjuk Pelaksanaan 2005	Buku Panduan 2006
<p><u>Dana BOS digunakan untuk:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Uang formulir pendaftaran 2. Buku pelajaran pokok dan buku penunjang untuk perpustakaan 3. Biaya peningkatan mutu guru (MGMP, MKS, pelatihan, dll). 4. Ujian sekolah, ulangan umum bersama, dan ulangan umum harian 5. Membeli bahan-bahan habis pakai, misalnya buku tulis, kapur tulis, pensil, bahan praktikum 6. Membayar biaya perawatan ringan 7. Membayar daya dan jasa 8. Membayar honorarium guru dan tenaga kependidikan honorer 9. Membiayai kegiatan kesiswaan (remedial, pengayaan, ekstrakurikuler) 10. Memberi bantuan siswa miskin untuk biaya transportasi 11. Khusus untuk salafiyah dan sekolah keagamaan non Islam, dana BOS juga diperkenankan untuk biaya asrama/pondokan dan membeli peralatan ibadah. 	<p><u>Dana BOS digunakan untuk:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pembiayaan seluruh kegiatan dalam rangka Penerimaan Siswa Baru: biaya pendaftaran, penggandaan formulir, administrasi pendaftaran, dan pendaftaran ulang. 2. Pembelian buku teks pelajaran dan buku referensi untuk dikoleksi di perpustakaan. 3. Pembelian bahan-bahan habis pakai: buku tulis, kapur tulis, pensil, bahan praktikum, buku induk siswa, buku inventaris, langganan Koran, gula, kopi dan teh untuk kebutuhan sehari-hari di sekolah. 4. Pembiayaan kegiatan kesiswaan: program remedial, program pengayaan, olahraga, kesenian, karya ilmiah remaja, pramuka, palang merah remaja dan sejenisnya. 5. Pembiayaan ulangan harian, ulangan umum, ujian sekolah dan laporan hasil belajar siswa. 6. Pengembangan profesi guru: pelatihan, KKG/MGMP dan KKKS/MKKS. 7. Pembiayaan perawatan sekolah: pengecatan, perbaikan atap bocor, perbaikan pintu dan jendela, perbaikan mebel dan perawatan lainnya. 8. Pembiayaan langganan daya dan jasa: listrik, air, telepon, termasuk untuk pemasangan baru jika sudah ada jaringan di sekitar sekolah. 9. Pembayaran honorarium guru dan tenaga kependidikan honorer sekolah yang tidak dibiayai Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah. <u>Tambahan insentif bagi kesejahteraan guru PNS ditanggung sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah.</u> 10. Pemberian bantuan biaya transportasi bagi siswa miskin. 11. Khusus untuk pesantren salafiyah dan sekolah agama non Islam, dana BOS dapat digunakan untuk biaya asrama/pondokan dan membeli peralatan ibadah. 12. <u>Pembiayaan pengelolaan BOS: ATK, penggandaan, surat menyurat dan penyusunan laporan.</u> 13. <u>Bila seluruh komponen di atas telah terpenuhi pendanaannya dari BOS dan masih terdapat sisa dana maka sisa dana BOS tersebut dapat digunakan untuk membeli alat peraga, media pembelajaran dan mebel sekolah.</u> <p>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 keperluan di atas harus mengikuti batas kewajaran.</p>
<p><u>Dana BOS tidak boleh digunakan untuk:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disimpan dalam jangka waktu lama dengan maksud dibungakan. 2. Dipinjamkan kepada pihak lain. 3. Membayar bonus, transportasi, atau pakaian yang tidak berkaitan dengan kepentingan murid. 4. Membangun gedung/ruangan baru. 5. Membeli bahan/peralatan yang tidak mendukung proses pembelajaran. 6. Menanamkan saham. 	<p><u>Dana BOS tidak boleh digunakan untuk:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disimpan dalam jangka waktu lama dengan maksud dibungakan. 2. Dipinjamkan kepada pihak lain. 3. Membayar bonus, transportasi, atau pakaian yang tidak berkaitan dengan kepentingan murid. 4. Membangun gedung/ruangan baru. 5. Membeli bahan/peralatan yang tidak mendukung proses pembelajaran. 6. Menanamkan saham. 7. <u>Membiayai segala jenis kegiatan yang telah dibiayai dari sumber dana pemerintah pusat atau daerah, misalnya guru kontrak/guru Bantu dan kelebihan jam mengajar.</u>

Tabel 1.3. Dasar Perhitungan Satuan Biaya BOS per Siswa

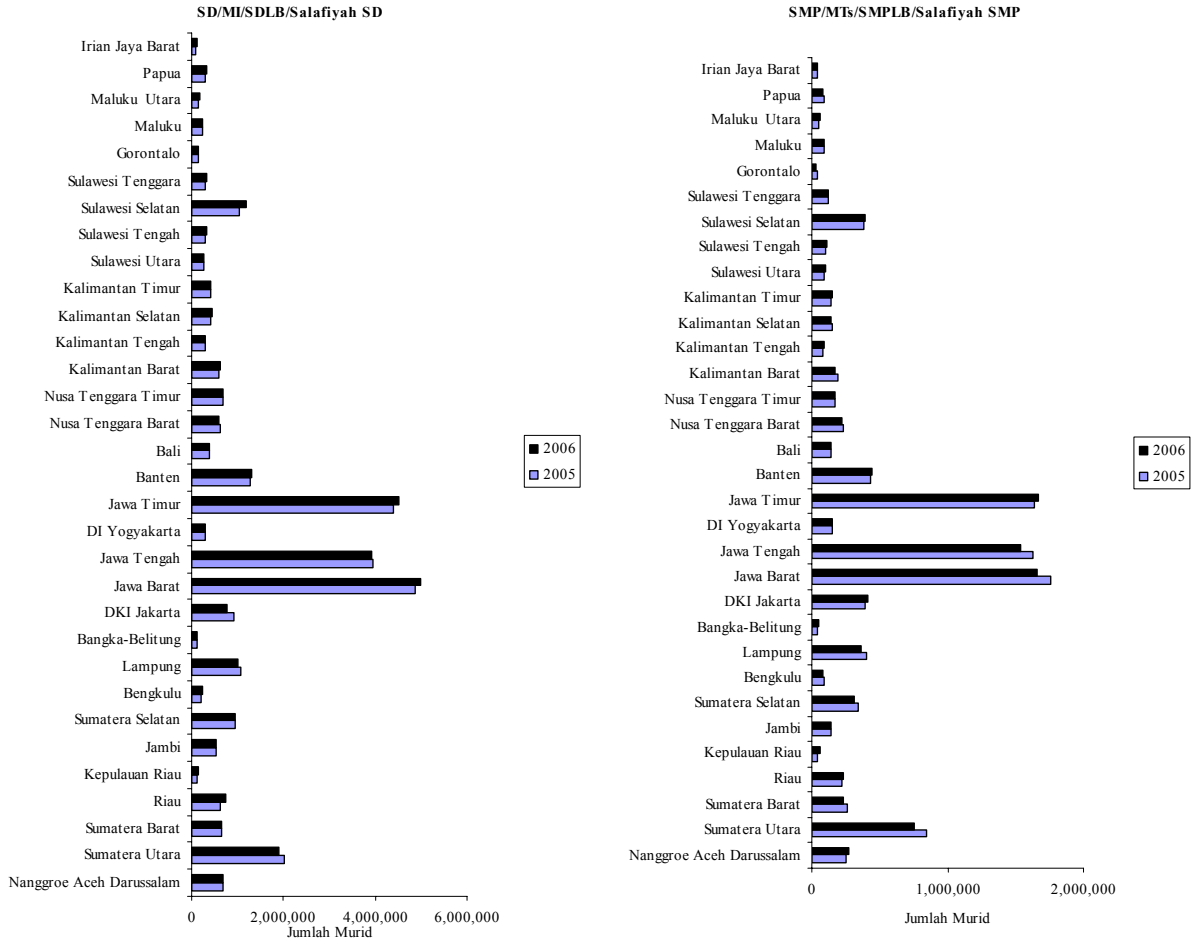
No.	Komponen	Satuan Biaya/siswa/tahun	
		SD/MI/SDLB	SMP/MTs/SMPLB
1	Alat Tulis	58,000	81,500
2	Daya dan Jasa	53,000	70,500
3	Perbaikan dan Pemeliharaan	42,500	62,500
4	Pembinaan Siswa	21,000	32,000
5	Pembinaan, Pemantauan, Pengawasan, dan Pelaporan	9,500	11,750
6	Peralatan	12,000	16,250
7	Bahan Praktek	9,000	13,000
8	Lain-lain (rapat pengurus, kegiatan komite, dll.)	30,000	37,000
Total		235,000	324,500

Sumber: Depdiknas dan Depag, Diolah dari Susenas 2004

Program BOS merupakan program Pemerintah Pusat dan dilaksanakan melalui mekanisme dana dekonsentrasi. Penanggungjawab program di tingkat pusat adalah Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah (Ditjen Dikdasmen), Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas), dan Direktorat Jenderal Kelembagaan Islam, Departemen Agama (Depag) secara bersama. Pengelolaan bersama (*joint management*) ini dilakukan karena SD dan SMP sudah didesentralisasikan ke daerah tetapi berada dibawah pembinaan Depdiknas, sedangkan Madrasah Ibtidaiyah dan Tsanawiyah belum didesentralisasikan dan masih berada di bawah pengelolaan dan pengawasan Depag. Selain Madrasah, pesantren salafiyah juga berada di bawah pembinaan Depag. Pelaksana program atau disebut “Satker” di tingkat pusat terdiri dari unsur Depdiknas dan Depag. Ketua dan bendahara satker dipegang oleh personil dari Depdiknas, sedangkan seksi-seksi diisi oleh pegawai Depdiknas dan Depag. Struktur satker di tingkat provinsi dan kabupaten/kota juga mengikuti struktur di tingkat pusat. Satker provinsi terdiri dari staff Dinas Pendidikan Provinsi dan Kanwil Depag, sedangkan Satker Kabupaten/Kota terdiri dari staff Dinas Pendidikan dan Kantor Departemen Agama (Kandepag). Karena program ini dilaksanakan melalui mekanisme dekonsentrasi, provinsi sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat mendapat kewenangan yang cukup besar untuk menunjuk lembaga penyalur dana dan mengatur alokasi antar kabupaten/kota di wilayahnya. Jumlah murid yang mendapat alokasi dana BOS tahun 2005 dan 2006 disajikan di Gambar 1.1. Besarnya dana BOS yang diberikan ke masing-masing provinsi untuk tahun 2005 dan yang telah dicairkan sampai dengan 31 Mei 2006 disajikan di Lampiran 1, tetapi sampai dengan akhir April 2006 belum ada laporan realisasi dana BOS tahun 2005 yang betul-betul diserap di masing-masing provinsi.

Pendanaan Program BOS sepenuhnya dibiayai dari APBN. Pada tahun anggaran 2005, PKPS-BBM bidang pendidikan yang terdiri dari Program BKM untuk tingkat SD, SMP dan SMA pada bulan Januari sampai Juni, Program BKM untuk tingkat SMA pada bulan Juli sampai Desember, dan Program BOS untuk tingkat SD dan SMP pada bulan Juli sampai Desember mendapat total alokasi dana sebesar sekitar Rp6 trilyun. Sedangkan total kebutuhan dana PKPS-BBM bidang pendidikan tahun 2006 diperkirakan sekitar Rp11 trilyun (Tabel 1.4.). Dari total dana tersebut, sekitar 2 persennya dialokasikan untuk dana pengamanan, yang antara lain digunakan untuk sosialisasi, administrasi pengelolaan, pelaporan dan monitoring program.

Gambar 1.1. Jumlah Murid yang Mendapat Alokasi Dana BOS per Provinsi, 2005 dan 2006



Jumlah dana pengaman untuk PKPS-BBM Bidang Pendidikan 2005, yang secara keseluruhan berjumlah Rp128.423.300.131, dibagi untuk tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Bagian untuk tingkat pusat adalah Rp34.822.284.131, tingkat provinsi Rp38.125.376.000, dan untuk tingkat kabupaten/kota Rp55.475.640.000. Dana untuk provinsi dan kabupaten/kota dibagi secara sama rata untuk semua provinsi dan kabupaten/kota. Tidak ada informasi rinci mengenai berapa besar dana pengaman yang dialokasikan khusus untuk sosialisasi program BOS karena dana tersebut tidak dipisahkan dari dana pengaman untuk Program BKM. Selain itu, dalam rincian penggunaannya seperti digambarkan dalam Tabel 1.5., dana sosialisasi dimasukkan dalam satu pos penggunaan bersama dengan rangkaian kegiatan lainnya yaitu perencanaan, koordinasi, dan pelatihan.

Tabel 1.4. Anggaran 2005 dan Perkiraan Anggaran 2006 untuk PKPS-BBM Bidang Pendidikan

Program	Biaya (Rp)	% dari Total Biaya
Anggaran 2005		
BKM (Januari - Juni)	734,184,000,000	12%
BKM - SMA (Juli - Desember)	272,398,620,000	4%
BOS (Juli - Desember)	5,136,932,005,250	82%
Dana Pengamanan	128,423,300,131	2%
<i>Total</i>	<i>6,271,937,925,381</i>	<i>100%</i>
Perkiraan Kebutuhan 2006		
BKM - SMA (Januari - Desember)	544,797,240,000	5%
BOS (Januari – Desember)*	10,273,864,010,500	93%
Daba Pengamanan	256,846,600,263	2%
<i>Total</i>	<i>11,075,507,850,763</i>	<i>100%</i>

Sumber: Depdiknas dan Depag

Keterangan: * Perkiraan ini didasarkan pada jumlah murid yang sama dengan alokasi tahun 2005 sehingga berbeda dengan angka di Tabel 1.1 yang telah dihitung berdasarkan data terbaru yang disampaikan masing-masing provinsi.

Tabel 1.5. Penggunaan Dana Pengamanan Program PKPS-BBM Bidang Pendidikan 2005

No	Kegiatan	Biaya (Rp)	(%) dari Total
1	Perencanaan, koordinasi, sosialisasi dan pelatihan	47,727,059,131	37%
2	Tim teknis	1,850,200,000	1%
3	Workshop (teknis persiapan)	9,256,945,000	7%
4	Iklan (koran, radio dan televisi)	17,350,000,000	14%
5	Juklak, poster dan leaflet	4,739,400,000	4%
6	Independent monitor	4,476,240,000	3%
7	Supervisi (provinsi, kabupaten/kota dan sekolah)	26,383,456,000	21%
8	Pelaporan (pusat, provinsi dan kabupaten/kota)	1,510,000,000	1%
9	Operasional (pusat, provinsi dan kabupaten/kota)	14,490,000,000	11%
10	Pengadaan alat bantu operasional	640,000,000	0%
	<i>Total</i>	<i>128,423,300,131</i>	<i>100%</i>

Sumber: Depdiknas

1.3. Metodologi

Persiapan kajian cepat ini dimulai dengan pembahasan kerangka acuan kajian, wawancara dengan berbagai narasumber dan informan kunci di tingkat pusat, dan persiapan instrumen penelitian lapangan sejak pertengahan Januari 2006. Penelitian lapangan dilaksanakan selama sekitar 3 minggu pada pertengahan Februari hingga awal Maret 2006. Hasil awal kajian dipaparkan dan didiskusikan dalam seminar terbatas di Bappenas pada akhir Maret 2006 dan di Balitbang Depdiknas pada awal April 2006.

Kajian cepat ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan instrumen wawancara mendalam dan diskusi kelompok terarah (*Focus Group Discussion – FGD*). Informasi dan data dikumpulkan dari lembaga-lembaga pelaksana program di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan sekolah. Selain itu, berbagai informasi penunjang juga

dikumpulkan melalui wawancara dengan lembaga-lembaga lain yang terkait dan yang ikut serta memantau atau memerhatikan pelaksanaan program BOS.

Wawancara Mendalam

Wawancara dilakukan untuk mendapatkan informasi rinci mengenai pelaksanaan program di berbagai tingkatan. Informasi yang digali mencakup penargetan, pendataan, alokasi dana, sosialisasi, penyaluran, penyerapan dan pemanfaatan dana, pengaduan dan penanganan masalah, serta monitoring, evaluasi dan pelaporan. Selain itu, dikumpulkan juga informasi tentang kelembagaan, terutama menyangkut isu pendekatan *joint management* serta dampak program dan tingkat kepuasan para pemangku kepentingan terhadap pelaksanaan program BOS. Wawancara mendalam dilakukan dengan menggunakan pedoman pertanyaan semi terstruktur. Informan yang diwawancarai di lembaga-lembaga di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan sekolah antara lain adalah:

- Di tingkat pusat: Satuan kerja (satker) pusat yang berkedudukan di Depdiknas, Direktorat Mapenda di Depag, dan beberapa lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang telah melakukan pemantauan program BOS;
- Di tingkat provinsi: Satker provinsi yang berkedudukan di dinas pendidikan, Bagian Mapenda di Kanwil Depag, bagian-bagian yang relevan di dinas pendidikan, Bappeda, lembaga keuangan yang ditunjuk sebagai penyalur dana BOS, media massa lokal, dan LSM yang melakukan pemantauan atau mengamati pelaksanaan program BOS;
- Di tingkat kabupaten/kota: Satker kabupaten/kota yang berkedudukan di dinas pendidikan, Bagian Mapenda dan Bagian Pondok Pesantren di Kandepag, unit kerja pemerintah daerah yang relevan seperti Bappeda, Dewan Pendidikan, kantor cabang lembaga keuangan yang menjadi penyalur dana BOS, lembaga keuangan tempat sekolah membuka rekening, media massa lokal, LSM dan organisasi massa yang melakukan pemantauan atau mengamati pelaksanaan program BOS;
- Di tingkat sekolah: kepala sekolah dan bendahara program BOS, Komite Sekolah, yayasan pengelola sekolah untuk sekolah swasta, 2 orang guru yaitu guru tetap dan guru tidak tetap, tiga orang tua murid yaitu satu orang dari golongan ekonomi menengah dan dua orang dari golongan kurang mampu, dan tambahan satu orang tua yang anaknya putus sekolah di usia SD atau SMP yang tinggal di sekitar sekolah sampel. Ketika mewawancarai orang tua siswa, siswa yang bersangkutan diusahakan hadir dan terlibat dalam wawancara.

Diskusi Kelompok Terarah (*Focus Discussion Group – FGD*)

FGD dilakukan di setiap kabupaten/kota sampel untuk menggali persepsi kolektif mengenai pelaksanaan dan manfaat program BOS. FGD di masing-masing kabupaten/kota dibagi menjadi dua kelompok, yaitu FGD untuk para pemangku kepentingan (*stakeholders*) di tingkat kabupaten/kota (FGD Lembaga) dan FGD untuk kepala sekolah dan komite sekolah (FGD Sekolah). FGD Lembaga dihadiri oleh manager satker, staff dinas pendidikan, staff kantor Depag, beberapa kepala UPTD, staff Bappeda, wakil dari Dewan Pendidikan, wartawan dari media lokal, beberapa aktivis LSM, dan wakil dari DPRD. Sedangkan FGD Sekolah dihadiri oleh kepala sekolah dan komite sekolah dari sekolah sampel dan dari beberapa sekolah

bukan sampel yang dipilih. Total FGD yang dilaksanakan berjumlah 20, terdiri dari 10 FGD Lembaga dan 10 FGD Sekolah.

Dalam setiap FGD, peserta -yang jumlahnya berkisar antara 5 hingga 15 orang- diminta untuk menuliskan berbagai permasalahan dalam setiap tahapan pelaksanaan BOS, dan bersama-sama merumuskan/mengelompokkan dan mendiskusikan permasalahan-permasalahan yang telah dikemukakan. Selanjutnya setiap peserta diminta untuk mengusulkan alternatif solusi dari permasalahan tersebut dengan cara menuliskan saran yang bersifat praktis, sehingga dapat dilihat dengan jelas kaitan antara permasalahan yang ada dengan alternatif solusinya. Setelah itu, peserta diminta memberikan penilaian mengenai tingkat kepuasan untuk setiap tahapan pelaksanaan BOS, yaitu mulai tahap sosialisasi, seleksi dan alokasi, penyaluran dan penyerapan dana, pemanfaatan dana, pengaduan dan penanganan masalah, pelaporan dan monitoring evaluasi, serta kelembagaan. Dalam penilaian tingkat kepuasan, peserta diminta memberikan skor antara 0 (sangat tidak memuaskan) hingga 10 (sangat memuaskan). Penilaian tingkat kepuasan masing-masing peserta kemudian direkapitulasi dan bersama-sama dicari suatu skor sebagai hasil kesepakatan bersama antar peserta FGD. Hasil penilaian berdasarkan kesepakatan tersebut disajikan dalam pembahasan mengenai dampak dan tingkat kepuasan terhadap pelaksanaan Program BOS.

Selain mendiskusikan pelaksanaan program, peserta juga diminta memberikan pendapat mengenai kelebihan dan kekurangan program BOS dalam kaitannya dengan upaya peningkatan akses masyarakat miskin terhadap pendidikan dasar. Pada akhir diskusi. Peserta juga diminta untuk memberikan penilaian tentang tingkat manfaat program BOS bagi masyarakat miskin, dengan cara memberikan skor dan mendiskusikan hasil penilaian seperti yang dilakukan dalam penilaian terhadap pelaksanaan program, serta mendiskusikan saran-saran untuk meningkatkan efektivitas program dalam kaitan dengan peningkatan akses masyarakat miskin terhadap pendidikan dasar.

Lokasi Kajian

Penelitian lapangan dilaksanakan di 10 kabupaten/kota yang terletak di 5 provinsi (lihat Tabel 1.6. dan Gambar 1.2.). Pemilihan provinsi dan kabupaten/kota sampel tersebut dilakukan secara purposif dengan mempertimbangkan: letak geografis di berbagai pulau yang berbeda (keterwakilan pulau/wilayah), kabupaten dan kota (sebagai representasi wilayah perdesaan dan perkotaan), variasi tingkat alokasi dana BOS (tingkat alokasi dana BOS yang tinggi dan rendah), dan beberapa kabupaten/kota yang dipilih dengan pertimbangan lokasi/daerah survei GDS (*Governance and Decentralization Survey*).¹

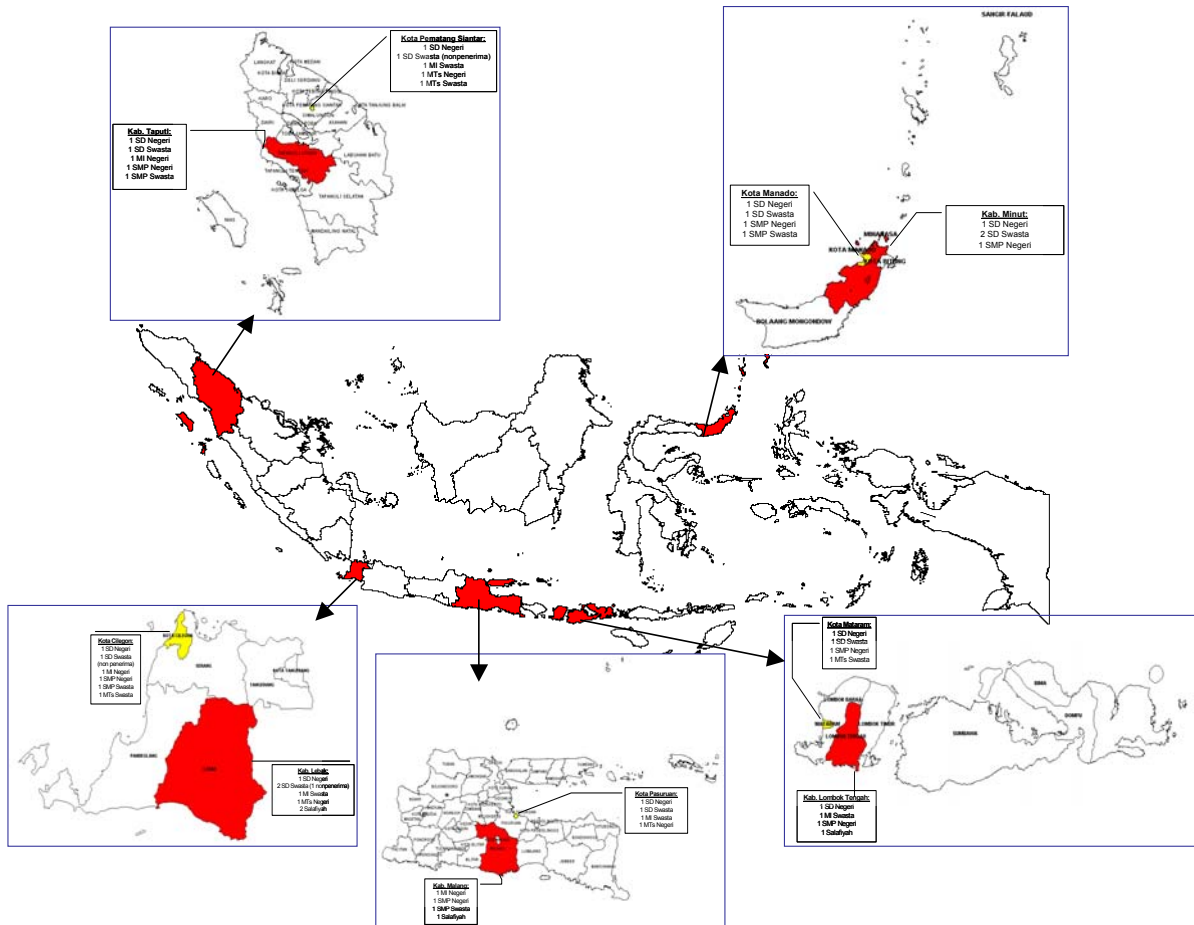
¹ Pemilihan lokasi yang sama dengan sample GDS dimaksudkan untuk memperkaya informasi dan analisis terhadap hasil survei GDS yang akan dilaksanakan dalam waktu dekat.

Tabel 1.6. Dasar Pemilihan Sampel Kajian Cepat Program BOS

Keterwakilan pulau/wilayah	Provinsi	Kabupaten/ Kota	Dasar pemilihan sample	
			Urban/ Rural	Lokasi GDS2
Jawa	<i>Jawa Timur (15%)</i>	Kota Pasuruan	U	Tidak
		Kab. Malang	R	Ya
	Banten (4%)	Kota Cilegon	U	Tidak
		Kab. Lebak	R	Ya
Sumatera, Kalimantan	<i>Sumatera Utara (7%)</i>	Kota Pematang Siantar	U	Tidak
		Kab. Tapanuli Utara	R	Ya
Sulawesi, Maluku, Papua	Sulawesi Utara (1%)	Kota Manado	U	Ya
		Kab. Minahasa Utara	R	Ya
Bali/Nusa Tenggara	NTB (2%)	Kota Mataram	U	Ya
		Kab. Lombok Tengah	R	Tidak

Keterangan: Cetak miring adalah provinsi yang mendapat alokasi BOS yang relatif tinggi.

Gambar 1.2. Lokasi Sampel Kajian Cepat Program BOS



Di setiap kabupaten/kota dipilih minimal 4 sekolah sampel, berdasarkan kuota jenis sekolah yang telah ditentukan sebelumnya. Pemilihan sekolah dilakukan secara purposif agar sedapat mungkin memenuhi ketercakupan semua jenis, tingkat, dan status sekolah, serta mempertimbangkan variasi sekolah penerima/non penerima BOS, status ekonomi masyarakat lingkungan sekolah, dan lokasi sekolah yang jauh dan yang dekat dari pusat pemerintahan/perekonomian. Sampel salafiyah hanya dipilih di provinsi yang banyak terdapat salafiyah berdasarkan data yang diperoleh dari Depag, yaitu di Provinsi Banten, Jawa Timur, dan NTB. Total sekolah sampel yang dikunjungi dalam kajian ini berjumlah 46, dan terdiri dari SD negeri dan swasta, MI negeri dan swasta, SMP negeri dan swasta, MTs negeri dan swasta, dan salafiyah setingkat SD dan/atau SMP (Tabel 1.7.). Dalam kajian ini tidak dicakup sekolah SD dan SMP Luar Biasa.

Tabel 1.7. Jumlah dan Jenis Sekolah Sampel Kajian Cepat Program BOS

Pengelola dan Jenis Satuan Pendidikan	SD/ sederajat	SMP/ sederajat
Penerima BOS		
Negeri - Umum	9	6
	4	2
Swasta - Umum	7	4
	3	3
Salafiyah	5	
Non-penerima BOS		
Swasta - Umum	3	
Total	46	

Tim Peneliti

Peneliti SMERU yang terlibat langsung dalam penelitian ini berjumlah 11 orang, terdiri dari satu orang penasehat, yaitu Dr. Sudarno Sumarto dan 10 orang peneliti, yaitu Widjajanti Isdijoso, Hastuti, Dr. Syaikh Usman, Bambang Sulaksono, Nina Toyamah, Sri Budiwati, Wenefrida Dwi Widyanti, Meuthia Rosfadhila, R. Justin Sodo, dan Sami Bazzi. Kesepuluh orang peneliti tersebut dibagi menjadi 5 tim yang masing-masing bertanggung jawab untuk melakukan penelitian di satu provinsi dengan satu kabupaten dan satu kota di provinsi tersebut. Di samping itu, penelitian ini juga melibatkan 11 orang peneliti tamu dan peneliti lokal yaitu Novi Anggriani, Inca Juanita, Yudi Fajar Margono, Wini Nahraeni, Dodik Sugiharto, Erwin Romulus Siahaan, Fivi Rahmatus Sofiyah, Ricky Rengkung, Djoni Hatidja, Syahbudin Hadid, dan M. Aan Ardiansah. Peneliti tamu dan peneliti lokal tersebut juga di masing-masing wilayah studi. Dengan demikian, satu tim peneliti yang bertugas di satu propinsi terdiri dari dua peneliti SMERU dan dua peneliti lokal.

1.4. Struktur Laporan

Laporan ini menyajikan hasil kajian cepat terhadap tahap pertama pelaksanaan program BOS, yaitu pada semester I tahun ajaran 2005/2006. Kajian dilaksanakan oleh Lembaga Penelitian SMERU dengan dukungan Bank Dunia. Laporan ini terdiri dari tiga bab:

- Bab pertama berisi penjelasan mengenai latar belakang dan tujuan kajian, gambaran umum mengenai program BOS, metodologi yang digunakan, dan struktur laporan secara garis besar.
- Bab kedua berisi hasil temuan kajian, yang meliputi isu-isu: penargetan, pendataan dan alokasi; sosialisasi; penyaluran dana; penyerapan dan pemanfaatan dana; pengaduan dan penanganan masalah; pelaporan, monitoring dan evaluasi; kelembagaan; dan dampak serta tingkat kepuasan terhadap pelaksanaan program.
- Bab ketiga menyajikan rekomendasi-rekomendasi yang dibagi menjadi rekomendasi umum dan rekomendasi terinci untuk masing-masing tahapan pelaksanaan program.

II. HASIL KAJIAN

Pendidikan merupakan salah satu urusan pemerintahan yang sudah didesentralisasikan oleh pemerintah pusat ke pemerintah daerah (pemda). Menurut Undang-undang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pendidikan merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemda, baik provinsi maupun kabupaten/kota, dan oleh karenanya pemda berkewajiban untuk mengurus dan membiayai pendidikan. Selama ini biaya operasional sekolah berasal dari berbagai sumber, terutama dari peserta didik atau siswa melalui iuran siswa dan berbagai bentuk pungutan lainnya, dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan dari sumber-sumber lain termasuk dari sumbangan masyarakat, dunia usaha dan donor lainnya. Ketersediaan biaya operasional sekolah bervariasi antar daerah, bahkan antar sekolah di daerah yang sama. Keragaman tersebut tergantung kemampuan dan komitmen pemda dan masyarakat dalam mendukung kegiatan sekolah. Oleh karenanya, ada sekolah yang mempunyai fasilitas pendidikan yang sangat memadai dan didukung anggaran yang besar, tetapi ada sekolah yang sarannya sangat minim dan bahkan anggaran yang tersedia sesungguhnya tidak mencukupi kebutuhan operasional sekolah.

Secara umum, kebanyakan biaya operasional sekolah dan bahkan gaji guru di sekolah-sekolah swasta dibiayai oleh masyarakat dan diurus oleh pengelola sekolah. Kebutuhan untuk memenuhi biaya operasional ini bahkan telah memicu munculnya inovasi sistem dan kelembagaan sendiri, mulai dari yang sederhana sampai yang kompleks. Kajian cepat ini, misalnya, masih menemukan sekolah yang menerima sumbangan orang tua siswa berupa hasil panen untuk membiayai kegiatan operasional sekolah. Di sisi lain, ada sekolah yang menerima dana dari berbagai sumber, baik dari masyarakat, pemerintah, kalangan industri, bahkan dana bantuan dari lembaga internasional.

Program BOS yang memberikan bantuan dana untuk kegiatan operasional sekolah dalam jumlah yang cukup besar, khususnya untuk sekolah-sekolah di daerah perdesaan dan sekolah-sekolah yang sebagian besar siswanya berasal dari kalangan menengah ke bawah, telah mengubah struktur pendanaan sekolah secara signifikan. Bagi sebagian besar sekolah, atau bisa dikatakan sekolah-sekolah yang ada di Indonesia pada umumnya, besarnya dana yang diberikan melalui program ini dan berbagai aturan-aturan penggunaan dan pengadministrasiannya merupakan suatu hal yang baru, yang sangat berbeda dengan sistem yang biasa dilakukan selama ini. Di satu sisi, besarnya dana yang diterima sangat membantu meringankan beban masyarakat dan instansi pendidikan dalam pembiayaan sekolah. Di sisi lain, berbagai aturan pelaksanaan program justru dianggap “merepotkan” sekolah. Meskipun begitu, tidak semua kerepotan sekolah akibat perubahan birokrasi yang dituntut program BOS tersebut bernilai dan berdampak negatif. Kerepotan sekolah yang disebabkan adanya kewajiban penerimanya untuk mempertanggungjawabkan penggunaan dana, baik yang bersumber dari pemerintah maupun masyarakat, sesuai dengan tuntutan tatakelola administrasi yang profesional, jujur, transparan, dan akuntabel, diharapkan akan memperbaiki dan meningkatkan kapasitas lembaga-lembaga pendidikan.

Meskipun pada dasarnya program BOS telah memberikan bantuan yang cukup signifikan dalam pembiayaan pendidikan dan mencoba untuk mendorong peningkatan kapasitas manajemen sekolah, secara umum kajian cepat ini menemukan adanya

beberapa kelemahan, baik dari sisi konsep dan rancangan program maupun dalam pelaksanaan program di lapangan. Temuan-temuan tersebut dipaparkan dan didiskusikan dalam uraian-uraian berikut ini.

2.1. Penargetan, Pendataan dan Alokasi

Secara konseptual, tampak adanya ambivalensi penetapan sasaran Program BOS sehingga tidak jelas apakah program ini merupakan program yang dirancang sebagai subsidi umum atau subsidi untuk golongan tertentu, yaitu masyarakat miskin. Sebagaimana dijelaskan dalam Sub-bab Gambaran Umum Program, sasaran program adalah semua sekolah tingkat SD dan SMP yang menyelenggarakan Program Wajardikdas dan besarnya alokasi dana untuk tiap sekolah ditetapkan berdasarkan jumlah murid. Dengan rancangan semacam ini, seolah-olah program ini ditujukan untuk subsidi umum. Tujuan program yang disebutkan dalam Juklak program versi 2005 juga memperkuat kesan ini. Namun di sisi lain, aturan penggunaan dana memberikan indikasi bahwa program ini harus memberikan prioritas bagi siswa miskin, atau merupakan program yang ditargetkan untuk golongan tertentu. Berdasarkan Juklak versi 2005, pemberian prioritas kepada siswa dari keluarga miskin terlihat dari adanya aturan bahwa: (1) sekolah diwajibkan membantu peserta didik kurang mampu yang mengalami kesulitan transportasi dari dan ke sekolah, dan (2) khusus di sekolah yang jumlah penerimaan dari peserta didiknya lebih besar dari BOS, sekolah diwajibkan membebaskan iuran seluruh siswa miskin yang ada. Dengan rancangan yang ada saat ini, yaitu berdasarkan Juklak 2005, sekolah lah yang mempunyai peranan sangat besar dalam menentukan penerima manfaat program, karena sekolah mempunyai hak untuk menerima atau menolak BOS dan menentukan penggunaan dana BOS yang diterima. Uraian di bawah ini akan menjelaskan mengenai penerima manfaat program, serta pendataan dan pengalokasian dana, yang juga akan mempengaruhi sebaran penerima manfaat program.

2.1.1. Penargetan

Secara umum, kajian ini menemukan bahwa Program BOS lebih cenderung dilaksanakan sebagai subsidi umum sehingga semua murid, terlepas dari latar belakang ekonomi keluarganya, menerima manfaat yang hampir sama. Hal ini terjadi karena hanya sebagian kecil sekolah yang menolak BOS, dan manfaat yang diterima siswa miskin dan tidak miskin hampir sama karena hanya sebagian kecil dari dana BOS yang dialokasikan untuk memberikan manfaat tambahan untuk siswa miskin.

Sekolah Non-penerima BOS

Sampai dengan akhir Maret 2006, Satker Pusat belum mempunyai data jumlah sekolah yang menerima dan menolak BOS, tetapi diperkirakan hanya sedikit sekolah yang menolak BOS. Hasil kunjungan ke kabupaten/kota sampel kajian ini cenderung mengkonfirmasi perkiraan tersebut. Dari 10 kabupaten/kota sampel yang dikunjungi, sekolah yang menolak BOS hanya ditemukan di satu kabupaten dan dua kota, yaitu Kabupaten Lebak (1 sekolah atau 0,1% dari total sekolah), Kota Cilegon (9 sekolah atau 4% dari total sekolah), dan Kota Pematang Siantar (13 sekolah atau 6% dari total sekolah). Sedangkan di 7 kabupaten/kota sampel lainnya, semua sekolah yang berhak, yaitu sekolah negeri dan sekolah swasta yang mempunyai ijin resmi, tidak ada yang menolak BOS (Tabel 2.1.).

Tabel 2.1. Jumlah Sekolah Penerima dan Non-Penerima BOS di 10 Kabupaten/Kota Sampel

Nama Provinsi	Nama Kabupaten/Kota	Total		Penerima BOS		Non-Penerima	
		Setara SD	Setara SMP	Setara SD	Setara SMP	Setara SD	Setara SMP
Jawa Timur	Kota Pasuruan	85	39	85	39	0	0
	Kab. Malang	1.482	458	1.482	458	0	0
Banten	Kota Cilegon	177	79	175	72	2	7
	Kab. Lebak	931	186	930	186	1	0
Sumatera Utara	Kota Pematang Siantar	167	49	159	44	8	5
	Kab. Tapanuli Utara	389	59	389	59	0	0
Sulawesi Utara	Kota Manado	269	91	269	91	0	0
	Kab. Minahasa Utara	188	52	188	52	0	0
NTB	Kota Mataram	162	50	162	50	0	0
	Kab. Lombok Tengah	766	246	766	246	0	0

Sumber: Satker BOS kabupaten/kota sampel

Di Kabupaten Lebak dan Kota Pematang Siantar, sekolah yang menolak BOS adalah sekolah swasta yang relatif mampu atau kaya, dan dikelola oleh yayasan keagamaan. Sekolah-sekolah tersebut telah memberlakukan iuran sekolah yang relatif besar, yaitu lebih dari Rp50.000/siswa/bulan. Di Kota Cilegon, selain sekolah swasta umum, terdapat 6 salafiyah setara SMP yang juga menolak BOS. Bagi sekolah swasta umum, alasan penolakan BOS adalah karena sekolah dan yayasan keberatan dengan beberapa ketentuan pelaksanaan program, khususnya berkaitan dengan tuntutan keterbukaan pengelolaan keuangan dan ketentuan penggunaan dana yang tidak memperbolehkan penggunaan untuk yayasan dan guru. Selain itu, ada juga sekolah yang merasa masih mampu dan ingin tetap mandiri dalam membiayai kegiatan operasional sekolahnya yang bersumber dari iuran siswa. Khusus di Provinsi Banten, adanya himbuan dan penekanan pada saat sosialisasi agar sekolah tidak memungut biaya lain dari siswa juga menjadi alasan penolakan BOS. Sedangkan untuk salafiyah yang menolak BOS, alasan utamanya adalah menyangkut masalah administrasi keuangan yang tidak dipahami oleh sebagian besar pengelolanya.

Di semua sekolah non-penerima BOS yang dikunjungi, pengambilan keputusan untuk menolak BOS dilakukan secara sepihak oleh sekolah dan pengelola yayasan tanpa meminta pertimbangan orang tua siswa atau komite sekolah sebagaimana diatur dalam juklak. Kebanyakan orang tua siswa di sekolah-sekolah tersebut tidak memahami alasan penolakan tersebut karena tidak pernah ada rapat khusus untuk membahas hal tersebut. Di Kabupaten Lebak dan Kota Cilegon, beberapa sekolah yang menolak BOS telah mengikuti sosialisasi di tingkat kabupaten/kota. Sedangkan sekolah yang menolak BOS di Kota Pematang Siantar umumnya tidak mengikuti sosialisasi program. Mereka juga tidak mengirimkan formulir pengajuan nama dan jumlah siswa serta nomor rekening sekolahnya.

Mekanisme penolakan BOS oleh sekolah berbeda-beda antar daerah sampel. Di Kota Cilegon misalnya, sekolah tidak secara resmi mengajukan surat penolakan seperti diatur dalam juklak. Sekolah-sekolah tersebut diketahui menolak dana BOS berdasarkan laporan pencairan dana dari kantor pos setempat, karena hingga akhir Februari 2006 sekolah-sekolah tersebut tidak melakukan pencairan dana BOS yang telah dialokasikan dan disimpan di rekening sekolah yang disiapkan PT Pos. Selain

itu, ada satu sekolah yang sempat mencairkan dana BOSnya, tetapi seminggu kemudian mengembalikannya lagi ke kantor pos. Di Kabupaten Lebak, Satker Kabupaten meminta surat pengunduran diri dari sekolah yang menolak dana BOS. Sedangkan di Kota Pematang Siantar, sekolah-sekolah yang menolak BOS dapat menyampaikan penolakan secara lisan atau melalui telepon ke Satker Kota.

Penargetan bagi Siswa Miskin

Meskipun juklak menekankan pemberian prioritas kepada siswa miskin, pelaksanaan kebijakan pemberian perlakuan khusus kepada siswa miskin sepenuhnya diserahkan kepada sekolah, sehingga pelaksanaannya sangat bervariasi baik antardaerah maupun antarsekolah di satu daerah. Hal ini terjadi karena pada saat sosialisasi program bagi sekolah, tidak semua satker kabupaten/kota menekankan pentingnya pemberian prioritas bagi siswa miskin. Akibatnya, keputusan pemberian perlakuan khusus bagi siswa miskin sangat tergantung pada keputusan sekolah, khususnya kepala sekolah.

Dalam proses penentuan kebijakan untuk siswa miskin, umumnya pengelola sekolah tidak melibatkan komite sekolah maupun orang tua murid. Sebagian besar sekolah memutuskan untuk memberi perlakuan yang sama kepada siswa miskin maupun tidak miskin dalam pembebanan biaya-biaya sekolah yang masih ditarik dari murid. Dari 43 sekolah sampel penerima BOS yang dikunjungi dalam kajian ini, hanya 48% yang memberikan bantuan khusus bagi siswa miskin. Bantuan tambahan yang diberikan sekolah tidak selalu mengikuti juklak dan bervariasi antar sekolah, diantaranya berupa pemberian uang transpor, baju seragam, sepatu, tas, alat tulis, atau membebaskan/mengurangi iuran sekolah. Dari 32 sekolah yang penerimaan dari iuran bulanan siswanya (tidak termasuk penerimaan dari siswa baru) lebih kecil dari BOS, hanya 6 sekolah (20%) yang memberi bantuan biaya transpor bagi siswa miskin. Bahkan satu sekolah di antaranya menyediakan biaya transpor untuk semua siswa yang rumahnya agak jauh dari sekolah dan membutuhkan sarana transportasi, dan tidak khusus hanya untuk siswa miskin. Sementara itu, dari 11 sekolah lain yang penerimaan dari iuran siswanya lebih besar dari BOS yang seharusnya membebaskan iuran sekolah siswa miskin hanya 5 sekolah (50%) yang melakukannya.

Di sekolah yang memberikan bantuan khusus bagi siswa miskin, jumlah siswa miskin yang memperoleh bantuan pada umumnya berkisar antara 3% sampai 25% dari jumlah siswa masing-masing sekolah. Hanya ada satu sekolah yang memberikan bantuan khusus kepada 51% dari total siswa, namun bantuan yang diberikan hanya berupa pemberian alat tulis. Berdasarkan data yang disusun sekolah, jumlah siswa miskin² di sekolah sampel di masing-masing provinsi, berkisar antara 17% hingga 34% dari total siswa, sehingga siswa miskin yang mendapat bantuan khusus hanya mencakup sekitar 12% hingga 33% dari total siswa miskin. Cakupan yang terkecil adalah di Provinsi Banten dan yang terbesar adalah di Provinsi Sumatera Utara (Tabel 2.2.). Dari total siswa di semua sekolah sampel, siswa miskin yang mendapat bantuan khusus sekitar 22% dari jumlah siswa miskin atau 6,5% dari jumlah total siswa .

Tabel 2.2. Jumlah Siswa Miskin yang Memperoleh Bantuan Khusus dari Dana BOS di Sekolah- Sekolah Sampel

² Kriteria siswa miskin atau siswa tidak mampu ditentukan oleh masing-masing sekolah dan bias tidak sama antar sekolah.

Provinsi	Jumlah Siswa	Siswa Miskin (Tidak Mampu)		Siswa Miskin yang Memperoleh Perlakuan Khusus		
		Jumlah	% dari jumlah siswa	Jumlah	% dari jumlah siswa	% dari jumlah siswa miskin
Jawa Timur	2.957	1.002	33,9	242	8,2	24,2
Banten	2.367	397	16,8	48	2,0	12,1
Sulawesi Utara	3.173	tad	tad	296	9,3	tad
Sumatera Utara	2.841	940	33,1	256	9,0	33,1
NTB	1.740	568	32,6	111	6,4	32,6
Total	13.078	2.907	29,3	953	6,5	22,6

Tad : Tidak ada data

Sumber: Diolah dari data yang diberikan sekolah-sekolah sampel kajian

Nilai bantuan khusus yang diberikan kepada siswa miskin pada umumnya kecil. Sebagai contoh, uang transpor yang diberikan kepada siswa miskin hanya berkisar antara Rp5.000 hingga Rp15.000 per siswa per bulan. Terdapat juga dua sekolah yang menyediakan biaya transpor sebesar Rp50.000 per siswa per bulan, namun jumlah siswa yang menerima di sekolah pertama hanya 5 dan di sekolah kedua hanya 7 orang. Hasil analisis terhadap penggunaan dana BOS juga memperlihatkan bahwa pada umumnya bantuan khusus bagi siswa miskin bukan termasuk pos pengeluaran yang dominan (lihat analisisnya di Sub-bab 2.4.).

Adanya ketentuan dalam juklak untuk memberikan prioritas yang lebih besar kepada siswa miskin tetapi disertai pembatasan jenis bantuan, yaitu berupa biaya transportasi siswa dari rumah ke sekolah bagi yang kesulitan, justru cenderung menyebabkan sekolah tidak memberikan bantuan kepada siswa miskin. Banyak sekolah, khususnya tingkat SD, tidak memberikan bantuan kepada siswa miskin dengan alasan semua siswanya tinggal di sekitar sekolah sehingga tidak membutuhkan biaya transportasi. Beberapa sekolah lainnya beralasan bahwa mereka kesulitan dalam menentukan kriteria siswa miskin. Jika diberikan bantuan untuk beberapa siswa miskin yang dipilih sekolah justru dikhawatirkan akan menuai protes dari siswa atau orang tua siswa lainnya.

Kecilnya alokasi dana dan jumlah siswa miskin yang memperoleh perlakuan khusus, serta adanya alasan-alasan tersebut mengindikasikan masih rendahnya perhatian sekolah terhadap siswa miskin. Bahkan ada indikasi bahwa perhatian bagi siswa miskin akan makin menurun pada pelaksanaan BOS tahun-tahun berikutnya. Kekhawatiran ini, antara lain dilatarbelakangi oleh adanya sekolah yang meningkatkan status golongan ekonomi orang tua siswanya pada daftar siswa untuk pengajuan dana BOS semester kedua tahun ajaran 2005/2006. Data yang diberikan oleh sekolah tersebut menunjukkan bahwa pada pengajuan dana semester satu, perbandingan jumlah siswa tidak mampu, kurang mampu, dan mampu di sekolah ini adalah 44% : 42% : 14%, sedangkan pada semester dua menjadi 0% : 96% : 4%. Padahal pengamatan tim SMERU terhadap siswa dan beberapa orang tua siswa sekolah tersebut, tampak bahwa masih cukup banyak siswa yang tergolong tidak mampu. Karenanya dibutuhkan suatu upaya khusus dari para pengelola program agar indikasi ini tidak semakin meluas.

Di sekolah yang memberi bantuan kepada siswa miskin, cara seleksi siswa miskin ditentukan oleh sekolah masing-masing. Kriteria yang digunakan untuk memilih siswa miskin agak berbeda antar sekolah, namun umumnya didasarkan pada

penampilan siswa, yaitu dilihat dari seragam, sepatu dan tas yang digunakan, kelancaran membayar iuran sekolah, status yatim piatu atau bukan, dan pekerjaan orang tua. Anak yang orang tuanya bekerja sebagai pegawai negeri biasanya langsung digolongkan mampu. Umumnya siswa miskin ditentukan oleh guru yang menjadi wali kelas. Hanya sebagian kecil sekolah melakukan seleksi siswa miskin melalui beberapa tahapan, termasuk kunjungan guru ke rumah siswa yang diduga miskin. Dalam jumlah terbatas, ada sekolah yang mewajibkan siswa miskinnya menyerahkan surat keterangan miskin dari kepala desa atau lurah tempat tinggal masing-masing.

Meskipun hanya sebagian kecil siswa miskin yang mendapat bantuan khusus dari sekolah dengan adanya Program BOS, bisa dikatakan semua siswa, termasuk siswa miskin, mendapat manfaat dari program ini dalam bentuk pengurangan atau bahkan pembebasan iuran sekolah. Dari 42 sekolah penerima BOS yang menjadi sampel kajian ini, 22 sekolah membebaskan siswa dari iuran sekolah dan sisanya mengurangi iuran siswa. Dengan demikian, dibandingkan program BKM, program BOS memiliki cakupan yang lebih luas/merata karena semua siswa miskin lebih dipastikan akan menerima manfaat program. Sementara dalam pelaksanaan program BKM sering ditemui banyak keluhan terkait kurangnya kuota jumlah siswa miskin yang memperoleh BKM dan adanya kesalahan sasaran penerima program akibat kriteria siswa miskin yang kurang jelas. Oleh karena besarnya cakupan sasaran program BOS tersebut, para peserta FGD baik di kota maupun di kabupaten menilai bahwa program BOS bermanfaat bagi masyarakat miskin.³ Beberapa diantara orang tua siswa yang anaknya pernah mendapat BKM juga cenderung lebih memilih BOS daripada BKM. Alasan utama yang melatarbelakangi penilaian tersebut adalah karena semua siswa miskin dipastikan akan mendapatkan manfaat, khususnya berupa biaya sekolah yang menjadi lebih murah.

2.1.2. Pendataan dan Alokasi Dana

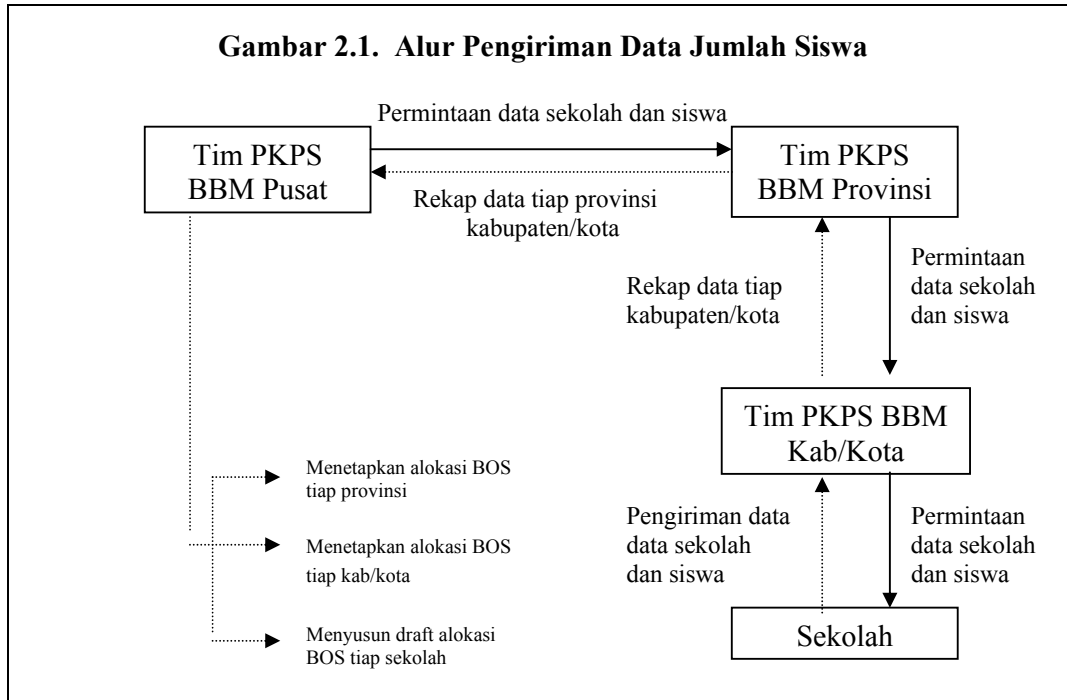
Dengan sistem penargetan yang lebih mengarah pada bentuk subsidi umum, distribusi manfaat program juga akan dipengaruhi oleh mekanisme pendataan dan pengalokasian dana. Secara umum kajian ini menemukan beberapa kelemahan dalam sistem pendataan, khususnya karena lemahnya sistem informasi pendidikan yang ada sebelumnya dan sempitnya waktu persiapan program sehingga tidak memungkinkan untuk dilakukannya pendataan secara memadai. Dalam hal pengalokasian dana, kajian ini menangkap beberapa kritik terhadap formula yang digunakan untuk menghitung alokasi dana. Walaupun demikian, fleksibilitas dan kewenangan yang diberikan kepada Satker Provinsi untuk menyesuaikan besarnya alokasi dana untuk kabupaten/kota dan sekolah-sekolah di wilayahnya ternyata sangat membantu pendistribusian dana secara lebih baik, khususnya dalam kondisi dimana kualitas data awal masih kurang memadai.

Pendataan Jumlah Siswa

Menurut Juklak Program BOS versi 2005, mekanisme pengumpulan data jumlah siswa seharusnya dilakukan secara berjenjang seperti disajikan di Gambar 2.1. Tim

³ Proporsi manfaat yang diterima murid miskin, dibandingkan yang diterima murid tidak miskin tidak dapat digali dari kajian ini karena keterbatasan sampel dan metodologi yang digunakan. Analisis semacam itu sangat diperlukan dan mungkin dapat dilaksanakan melalui studi kuantitatif dengan menggunakan data-data sekunder.

PKPS BBM Pusat (Satker Pusat) mengumpulkan data jumlah siswa untuk setiap sekolah melalui Satker Provinsi dan Satker Kabupaten/Kota). Data jumlah siswa dari setiap sekolah direkap oleh Satker Kabupaten/Kota dan hasilnya diserahkan ke Satker Propinsi. Selanjutnya data dari semua kabupaten/kota direkap oleh Satker Propinsi dan diserahkan ke Satker Pusat. Atas dasar data tersebut, Satker Pusat membuat draft alokasi dana BOS tiap provinsi dan kabupaten/kota.



Sumber: Juklak Bantuan Operasional Sekolah 2005.

Dalam praktiknya, alur pendataan tersebut tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya karena sempitnya waktu antara proses pendataan dengan penetapan anggaran untuk dana BOS. Satker Pusat meminta data jumlah siswa ke tingkat provinsi sekitar bulan Mei/Juni 2005, sementara dana BOS dialokasikan untuk periode Juli-Desember 2005. Dengan sempitnya waktu yang tersedia, data dari seluruh sekolah tidak mungkin terkumpul dan dapat direkap tepat waktu. Lokasi sekolah yang tersebar, terutama di daerah kabupaten, menjadi penghambat utama dalam proses pengumpulan data. Keterbatasan jumlah sumber daya manusia terutama di tingkat kabupaten/kota untuk melakukan rekapitulasi data sekolah juga akan menjadi penghambat pengiriman data.

Karena keterbatasan waktu tersebut, data jumlah siswa yang diajukan Satker Provinsi ke Satker Pusat tidak menunggu masuknya data terakhir dari Satker Kabupaten/Kota tetapi menggunakan data yang sudah tersedia berdasarkan laporan rutin dari kabupaten/kota. Jadi alokasi awal dana BOS untuk tingkat provinsi tidak didasarkan pada data siswa terbaru. Satker Pusat di Depdiknas menyatakan bahwa penentuan alokasi pada tahap pertama untuk setiap provinsi ditentukan oleh pusat berdasarkan data laporan rutin sekolah tahun 2004/2005, meskipun disadari bahwa data-data tersebut kurang akurat karena beberapa daerah lambat dalam menyerahkan data khususnya setelah dilaksanakannya otonomi daerah. Namun beberapa provinsi sampel menyatakan bahwa penghitungan alokasi untuk provinsi mereka didasarkan pada data

yang diajukan oleh provinsi, yaitu data yang tersedia di provinsi pada saat diminta oleh Satker Pusat.

Proses pengumpulan data oleh satker kabupaten/kota dari tingkat sekolah umumnya dilakukan pada Agustus 2005, yaitu setelah alokasi jumlah siswa yang dijadikan acuan besarnya dana BOS tingkat provinsi ditetapkan. Data inilah yang selanjutnya digunakan oleh sekolah untuk menentukan jumlah dana BOS yang dianggap menjadi hak mereka. Khusus di Jawa Timur, proses pendataan siswa di sekolah sudah mulai dilaksanakan pada Mei-Juni 2005, dengan mengisi formulir yang disediakan dinas pendidikan setempat. Formulir yang sudah diisi, ditandatangani oleh kepala sekolah dan komite sekolah, kemudian dikirim ke dinas pendidikan. Data tersebut direkap di tingkat kabupaten/kota, selanjutnya diserahkan ke tingkat provinsi. Data ini menjadi salah satu patokan Satker Provinsi dan Satker Kabupaten/Kota dalam melakukan verifikasi terhadap data alokasi. Di sebagian besar daerah sampel, pengumpulan data dari sekolah umumnya melibatkan Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Pendidikan dan Pengawas Pendidikan Agama Islam tingkat kecamatan.

Pada umumnya, proses verifikasi terhadap data jumlah siswa masih lemah karena hanya dilakukan dengan mencocokkan data pengajuan dengan data yang tersedia dari laporan rutin bulanan sekolah atau hanya mencocokkan data alokasi dengan data pengajuan. Sedangkan verifikasi secara langsung ke sekolah hanya dilakukan secara terbatas oleh Satker Kabupaten/Kota ke beberapa sekolah sampel. Tidak dilakukannya kegiatan verifikasi secara memadai, baik oleh Satker Kabupaten/Kota maupun Satker Provinsi, menimbulkan peluang bagi sekolah maupun pihak terkait lain untuk melakukan penggelembungan data jumlah siswa. Di salah satu kecamatan yang dikunjungi di Sumatera Utara, misalnya, ada laporan dari LSM yang dimuat di salah satu koran lokal yang menyatakan adanya indikasi bahwa UPTD telah menambah jumlah siswa yang diajukan oleh 18 SD. Dengan adanya penambahan tersebut maka terdapat kelebihan sebanyak 432 siswa dari jumlah siswa yang sebenarnya. Sedangkan di Kota Cilegon, ketika tim peneliti SMERU melakukan kunjungan ke sebuah salafiyah yang terdaftar sebagai penerima dana BOS, ternyata sekolah tersebut tidak dapat ditemukan. Menurut masyarakat setempat, salafiyah tersebut sudah lama tutup karena pemiliknya telah meninggal dunia.

Pada umumnya, tingkat akurasi data siswa/santri salafiyah dinilai masih sangat rendah. Hal ini terjadi karena selama ini belum dibangun sistem pemantauan dan pendataan salafiyah secara memadai, meskipun salafiyah telah dianggap sebagai lembaga pendidikan (luar sekolah) yang strategis dalam rangka peningkatan akses pendidikan dasar bagi masyarakat miskin. Di samping itu, penyelenggaraan pendidikan di salafiyah-salafiyah tradisional umumnya dilakukan secara informal dan tidak mengikat sehingga jumlah santri yang belajar tidak tentu dan dapat berubah setiap saat. Karena itu sulit memperoleh angka pasti jumlah santri di suatu salafiyah. Juga cukup banyak santri yang bersekolah di sekolah umum, sehingga cukup besar peluang terjadinya pendataan ganda terhadap para santri tersebut. Walaupun data salafiyah masih sangat lemah, diantara kelima provinsi sampel, hanya Provinsi Jawa Timur yang melaksanakan pendataan salafiyah secara lebih lengkap. Untuk keperluan ini, Satker Provinsi Jawa Timur menyediakan buku induk berisi data salafiyah dan data setiap siswanya meskipun pengisiannya tidak dipahami oleh sebagian besar salafiyah. Selain itu, di Jawa Timur juga dilakukan verifikasi langsung ke semua salafiyah, karena adanya kekhawatiran bahwa murid salafiyah juga bersekolah di sekolah umum sehingga terjadi penghitungan ganda. Kekhawatiran ini terbukti karena hasil verifikasi yang menunjukkan jumlah alokasi untuk salafiyah berkurang hampir

setengah. Adapun data murid sekolah lainnya di provinsi ini sudah diperoleh dari pendataan melalui *school mapping* dan persiapan Pemberian Subsidi Biaya Minimal Pendidikan (PSBMP)⁴, yang sudah mulai dilaksanakan tahun 2004.

Untuk pencairan dana BOS semester dua tahun ajaran 2005/2006, di hampir semua provinsi sampel, kecuali di Provinsi Banten, sekolah kembali diminta mengajukan data jumlah siswanya. Umumnya, data yang digunakan adalah data Desember 2005 atau Januari 2006. Di Banten, pengajuan dana semester kedua tetap menggunakan data yang sama dengan pengajuan pada semester satu, sehingga sekolah tidak perlu memberikan data terbaru.

Pengaturan Alokasi Dana BOS

Banyak pihak menganggap bahwa formula penentuan alokasi yang hanya didasarkan pada jumlah siswa tersebut kurang adil terutama bagi sekolah yang mempunyai jumlah siswa sedikit. Sekolah yang mempunyai siswa sedikit akan mendapatkan dana BOS sedikit sementara mereka harus menanggung biaya tetap (*fixed cost*) yang nilainya tidak tergantung jumlah siswa. Oleh karena itu dikhawatirkan sekolah tersebut akan tetap mengalami kesulitan keuangan dalam upaya meningkatkan kualitas. Hal serupa juga dialami oleh sekolah yang memiliki banyak guru honor, memiliki banyak siswa miskin, dan/atau berlokasi di daerah terpencil. Sekolah-sekolah semacam itu membutuhkan dukungan biaya yang lebih besar dari alokasi berdasarkan jumlah siswa, agar sekolah benar-benar mampu meningkatkan kualitas kegiatan belajar mengajar setingkat dengan sekolah lainnya.

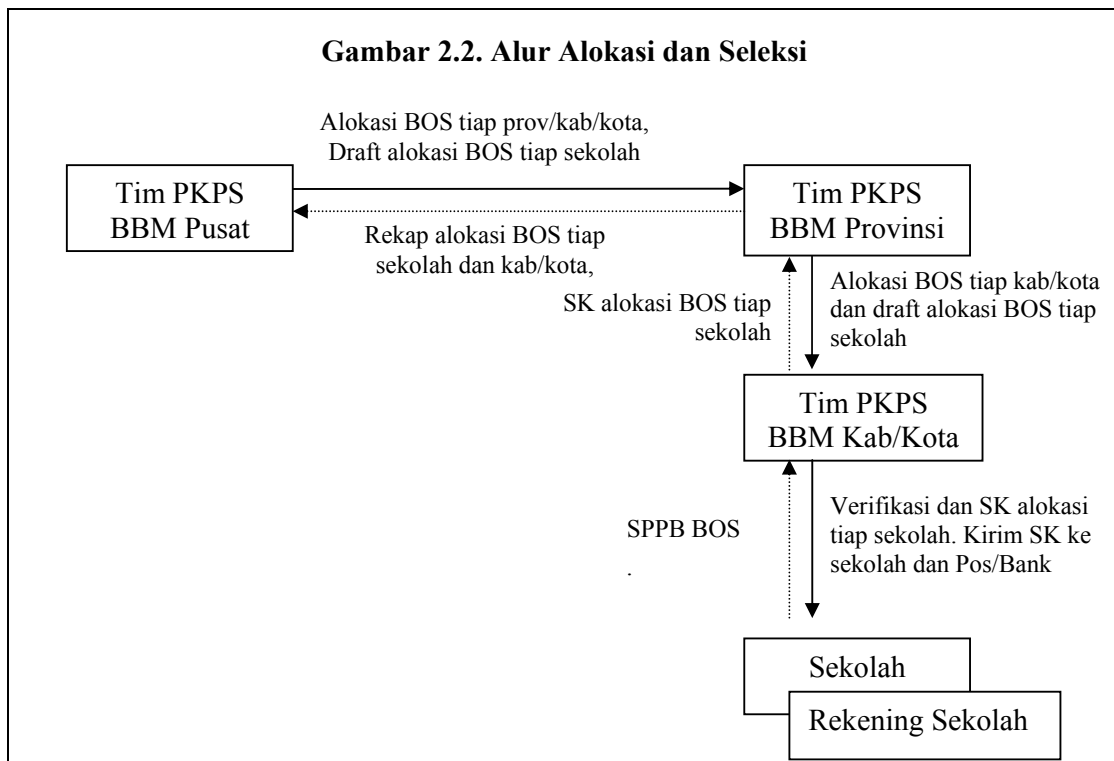
Penentuan alokasi berdasarkan jumlah siswa juga dinilai tidak cocok untuk diterapkan di salafiyah karena penyelenggaraan pendidikan di salafiyah bersifat informal dan tidak mengikat. Siswanya bisa keluar masuk (*turn over*) kapan saja sehingga jumlahnya sering berubah. Kebutuhan dana juga berbeda karena ada salafiyah yang santrinya tinggal dan menginap di pesantren tersebut. Selain itu, sebagian siswa salafiyah juga bersekolah di sekolah lain. Di Jawa Timur khususnya, santri biasanya merupakan titipan orang tua yang dapat diambil sewaktu-waktu. Penyelenggaraan pendidikan di salafiyah juga belum mengacu pada standar Wajardikdas yang baku, karena tidak memiliki kurikulum yang jelas. Selain itu, di beberapa salafiyah yang dikunjungi dalam kajian ini ditemui berbagai permasalahan mendasar yang menghambat penyelenggaraan pendidikan dasar, antara lain: jumlah guru dan fasilitas yang tidak memadai, jumlah buku panduan dan buku pelajaran yang sangat terbatas, serta tidak ada bimbingan dari lembaga pendidikan umum karena dianggap bukan kewenangan dinas pendidikan. Pada awal disain program BOS, pihak Depag juga tidak setuju dengan penentuan alokasi dana berdasarkan jumlah siswa, dan mengusulkan untuk didasarkan pada biaya tetap dan rombongan belajar.

Apabila proses pendataan dan alokasi dapat dilakukan sesuai dengan alur yang ada, data jumlah siswa yang diajukan sekolah akan sama dengan data yang dijadikan dasar penentuan alokasi dana BOS oleh satker pusat. Dengan demikian dana yang dialokasikan untuk masing-masing kabupaten/kota dan masing-masing sekolah akan sesuai dengan jumlah yang seharusnya diterima, dan proses pengalokasian dana BOS

⁴ PSBMP memberikan subsidi untuk sekolah negeri dan swasta, dengan pembiayaan 50% dari pemerintah pusat, 30% dari provinsi dan 20% dari kabupaten/kota. Melalui program ini, 15 kabupaten/kota di Jawa Timur telah membebaskan biaya sekolah pada 2004, dan kabupaten/kota lainnya membebaskan iuran bagi siswa miskin.

akan dapat dilakukan sesuai dengan pedoman yang digambarkan di Gambar 2.2. Namun karena proses pendataan ternyata tidak berlangsung sebagaimana mestinya, seperti yang telah dikemukakan di atas, data jumlah siswa yang sebenarnya dapat berbeda dengan data jumlah siswa yang dijadikan patokan penghitungan alokasi dana BOS. Perbedaan ini tidak dapat dihindari karena adanya perbedaan waktu pendataan dan karena terjadinya mutasi siswa selama periode tersebut.

Masalah penetapan alokasi ini telah dibahas dalam rapat koordinasi (rakor) regional, yang dihadiri satker provinsi dan satker kabupaten/kota. Provinsi Banten misalnya, bergabung dengan provinsi lainnya melaksanakan rakor regional di Cipanas Bogor pada Juli 2005. Sedangkan Provinsi Jawa Timur dan NTB menghadiri rakor regional di Surabaya. Atas usulan provinsi, akhirnya dalam pertemuan di Jakarta pada 17 Oktober 2005 disepakati bahwa provinsi dapat melakukan subsidi silang atau pengalihan alokasi dari kabupaten/kota yang mengalami kelebihan ke kabupaten/kota yang mengalami kekurangan. Pengalihan alokasi juga dapat dilakukan dari sekolah yang mendapat alokasi lebih ke sekolah yang alokasinya kurang. Oleh karenanya, dalam pengalokasian dana BOS ke tingkat kabupaten/kota dan tingkat sekolah, satker propinsi mempunyai peranan yang cukup besar. Keputusan ini sudah dilaksanakan di seluruh provinsi sampel sehingga sebagian besar kabupaten/kota yang alokasi awalnya kurang dapat ditambah atau bahkan dipenuhi.



Sumber: Juklak Bantuan Operasional Sekolah 2005

Dalam pelaksanaannya, proses pengalokasian dana BOS untuk tingkat kabupaten/kota bervariasi antar provinsi, ada yang dilakukan sepihak oleh Satker Provinsi dan ada pula yang dilakukan melalui forum yang melibatkan Satker Provinsi dan semua Satker Kabupaten/Kota di provinsi tersebut, misalnya:

(1) Di Provinsi Sulawesi Utara, Jawa Timur dan NTB, secara sepihak satker provinsi menetapkan alokasi untuk kabupaten/kota berdasarkan data yang dimilikinya. Setelah diketahui adanya alokasi kabupaten/kota yang mengalami kurang atau lebih, baru dilakukan realokasi. Dalam proses ini tidak dilakukan verifikasi antara data yang digunakan untuk dasar penghitungan alokasi dengan data terbaru yang dimiliki kabupaten/kota.

(2) Di Provinsi Sumatera Utara dan Banten, penetapan alokasi untuk kabupaten/kota

dilakukan melalui penyelenggaraan rakor di tingkat provinsi yang melibatkan seluruh Satker Kabupaten/Kota. Penentuan alokasi dana BOS untuk tiap kabupaten/kota sudah mengacu pada data yang diajukan oleh sekolah atau yang dikumpulkan oleh Satker Kabupaten/Kota. Dalam forum tersebut dilakukan proses verifikasi sekaligus pengalihan alokasi dari daerah yang kelebihan ke yang kekurangan alokasi. Pendistribusian dan realokasi dana BOS dilakukan berdasarkan kesepakatan dengan seluruh Satker Kabupaten/Kota, sehingga diperoleh jumlah alokasi yang sudah final yang kemudian dituangkan dalam surat keputusan. Di Banten, setelah data alokasi disepakati oleh seluruh kabupaten/kota, dilakukan verifikasi akhir dengan melibatkan lembaga penyalur yaitu Kantor Pos Serang. Selanjutnya provinsi mengeluarkan ketetapan alokasi per kabupaten/kota yang ditandatangani dinas pendidikan dan Kanwil Depag.

Selanjutnya satker kabupaten/kota mengatur penambahan alokasi tersebut ke sekolah yang mengalami kekurangan alokasi dan kemudian membuat SK penetapan alokasi untuk setiap sekolah. Di Kabupaten Lebak alokasi untuk tiap sekolah ditetapkan dalam Surat Keputusan Kepala Dinas Pendidikan, sementara di Kota Cilegon sudah ditetapkan dalam surat keputusan bersama antara Dinas Pendidikan dan Kantor Depag. Di Sumatera Utara, disepakati bahwa apabila terdapat perbedaan alokasi di tingkat sekolah maka Satker kabupaten/kota boleh melakukan mutasi dana dari satu sekolah ke sekolah lainnya yang terdapat di kabupaten/kota yang sama tanpa mengubah daftar alokasi ke pusat tetapi harus ada surat penjelasan dari kepala dinas. Tambahan alokasi ini diambil dari dana yang dikembalikan oleh sekolah yang mendapat alokasi lebih. Namun keputusan ini tidak diinformasikan kepada sekolah dan umumnya alokasi sudah sesuai pengajuan sekolah meskipun tidak selalu sesuai dengan jumlah siswa saat dana disalurkan. Pada umumnya sekolah mengabaikan kekurangan dana jika jumlahnya hanya sedikit.

Di semua daerah studi, kelebihan alokasi dana dalam jumlah besar dikembalikan ke rekening Satker Provinsi atau tidak diambil oleh sekolah. Di empat dari lima provinsi yang dikunjungi, yaitu Sumatera Utara, Jawa Timur, Sulawesi Utara, dan NTB, kelebihan dana tersebut dikembalikan ke rekening satker provinsi. Khusus di Provinsi

Kotak 2.1.
Permasalahan dalam Alokasi Dana BOS: Kasus NTB

Walaupun secara umum alokasi dana BOS untuk Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) cukup untuk semua kabupaten/kota, sempat terjadi perbedaan antara alokasi dana BOS yang ditetapkan Satker Provinsi dengan surat keputusan (SK) penetapan alokasi yang telah ditetapkan masing-masing kabupaten/kota. Perbedaan tersebut memaksa Satker Kabupaten/Kota untuk merivisi penetapan alokasi untuk setiap sekolah dengan mengacu pada alokasi yang telah ditetapkan di tingkat provinsi. Perubahan ini menyebabkan terjadinya keterlambatan pencairan dana di beberapa sekolah, khususnya untuk SMP dan MTs. Permasalahan ini kemudian diselesaikan dengan adanya alokasi tambahan bagi beberapa sekolah, namun alokasi bagi 24.522 atau 3% dari total 837.402 siswa setingkat SD dan SMP baru dapat dilakukan pada Desember 2005. Proses penyesuaian tersebut berlangsung alot karena data siswa madrasah tidak lengkap. Bahkan di Lombok Tengah nyaris terjadi tindak kekerasan karena dinas pendidikan dinilai pilih kasih dalam alokasi dana BOS bagi sekolah madrasah.

Banten, kelebihan dana sekolah penerima BOS dan dana yang tidak diambil oleh sekolah yang menolak BOS tetap berada di rekening giro sekolah yang ada di kantor pos. Dana tersebut diblokir agar tidak dapat diambil oleh sekolah yang bersangkutan. Karena kelebihan dana tersebut tidak langsung dikembalikan ke rekening Satker Provinsi, di Banten masih terdapat perbedaan jumlah siswa yang mendapat alokasi BOS dengan jumlah siswa yang sebenarnya di tingkat kabupaten/kota dan sekolah, baik berlebih maupun kurang. Di provinsi ini juga pernah diberikan penjelasan bahwa sekolah yang mengalami kekurangan alokasi tidak bisa mengajukan penambahan alokasi. Oleh karenanya, meskipun untuk seluruh Banten terdapat kelebihan alokasi dana BOS untuk sekolah setara SMP sebanyak 5.459 siswa, masih ditemui MTs yang justru kekurangan alokasi. Di Kabupaten Lebak, dana yang diterima oleh sebagian besar SD yang jumlah siswa lebih dari 250 masih kurang. Alokasi untuk salafiyah umumnya juga lebih rendah dari pengajuan. Permasalahan kurangnya alokasi dana BOS seperti ini tidak banyak ditemui di empat provinsi sampel lainnya karena mekanisme penyaluran dananya lebih fleksibel (lihat juga Sub-bab 2.3.) sehingga memungkinkan untuk dilakukannya penambahan dana bagi sekolah yang alokasinya kurang.

2.2. Sosialisasi

Sosialisasi Program BOS dilakukan melalui pendekatan teknis dan non-teknis. Sosialisasi teknis dilakukan oleh penanggung jawab atau pelaksana program, baik dari jajaran instansi yang menangani bidang pendidikan maupun bidang agama, di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Sedangkan sosialisasi non-teknis dilakukan oleh pihak-pihak lain di luar lembaga pelaksana program. Sosialisasi non-teknis ini biasanya ditujukan untuk kepentingan politis dan dilakukan bersamaan dengan kegiatan lain, seperti saat kampanye pilkada. Informasi yang diberikan dalam sosialisasi non-teknis hanya bersifat umum, antara lain tentang keberadaan dan manfaat program. Saat kampanye pilkada di beberapa daerah yang waktunya hampir bersamaan dengan persiapan dan pelaksanaan Program BOS, banyak pejabat yang menyampaikan janji untuk menggratiskan uang sekolah untuk pendidikan dasar, padahal yang bersangkutan sebenarnya tidak menyiapkan program serupa di luar BOS. Isi sosialisasi yang tidak mengacu pada ketentuan program ini cenderung menyebabkan kesalahpahaman di kalangan masyarakat, terlebih di wilayah yang kampanyenya dilakukan sebelum dilakukan sosialisasi teknis Program BOS.

Secara formal, sosialisasi teknis Program BOS dilakukan setelah program tersebut secara resmi diluncurkan pada sekitar Juli 2005. Namun, dalam beberapa kegiatan lokakarya atau rapat kerja untuk dinas-dinas pendidikan tingkat provinsi yang diadakan oleh Depdiknas pada Mei 2005, wacana mengenai program ini telah dibicarakan. Menurut beberapa pihak yang ikut serta dalam kegiatan tersebut, konsep program yang direncanakan adalah Bantuan Operasional Sekolah Gratis (BOSG). Meskipun BOSG tersebut masih berupa rancangan yang dalam perkembangannya berubah menjadi BOS, pemahaman mengenai sekolah gratis sudah menyebar sampai ke tingkat sekolah bahkan juga ke sebagian lapisan masyarakat. Adanya gagasan mengenai sekolah gratis dan ditambah dengan adanya sosialisasi non-teknis yang juga menyampaikan ide sekolah gratis, menimbulkan permasalahan tersendiri dalam sosialisasi teknis Program BOS yang dilaksanakan kemudian karena ternyata penjelasan resminya bukanlah sekolah gratis.

Kegiatan sosialisasi di tingkat pusat hingga kabupaten/kota umumnya dibiayai dana pengaman (*safe-guarding*) untuk PKPS-BBM Bidang Pendidikan, yang nilainya sangat terbatas (lihat Tabel 1.4 dan Tabel 1.5. di Sub-bab 1.2). Karena dana yang dialokasikan program BOS tidak mencukupi untuk melakukan kegiatan sosialisasi yang memadai, beberapa daerah melaksanakan sosialisasi tambahan yang dibiayai oleh pemda setempat.

Secara umum, sosialisasi yang seharusnya menjadi bagian krusial dan memengaruhi tingkat keberhasilan program dinilai masih lemah oleh banyak pihak. Pelaksanaan sosialisasi masih menyisakan masalah seperti minimnya pemahaman masyarakat serta banyaknya kesalahpahaman tentang program. Belum efektifnya sosialisasi juga terlihat dari adanya beberapa orang tua siswa yang dikunjungi, terutama yang miskin, yang sama sekali tidak mengetahui keberadaan program tersebut. Hal ini antara lain disebabkan terbatasnya sosialisasi dari sekolah, sementara sosialisasi untuk masyarakat luas melalui media televisi, surat kabar atau radio tidak mudah diakses masyarakat miskin. Selain kurang tepatnya media sosialisasi yang digunakan, isi atau materi yang disampaikan pun masih dinilai tidak tepat. Indikasinya, sebagian masyarakat masih memiliki pemahaman yang keliru, antara lain: sekolah gratis setelah adanya BOS, tidak semua sekolah bisa menerima program melainkan hanya sekolah-sekolah tertentu, atau penerima dana adalah siswa dan bukan sekolah karena besarnya bantuan didasarkan pada jumlah siswa.

Meskipun masih ditemukan sejumlah kekurangan dalam pelaksanaan sosialisasi, terlihat adanya upaya yang lebih baik dari pihak pelaksana/penanggung jawab untuk mensosialisasikan program kepada pihak-pihak yang terkait maupun masyarakat luas. Dibandingkan dengan program pendidikan lainnya, sosialisasi BOS, paling tidak nama programnya, dapat dikatakan lebih memasyarakat. Di samping itu, cakupan peserta sosialisasinya juga lebih luas dan dilakukan secara berjenjang dari tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota, hingga sekolah. Pelaksanaan sosialisasi di setiap jenjang akan dijelaskan dalam beberapa sub bab berikut.

2.2.1. Sosialisasi di Tingkat Pusat

Di tingkat pusat atau untuk skala nasional, sosialisasi program BOS dilaksanakan oleh konsultan program dan Satker Pusat selama 3 hari pada Juni 2005, dan bertempat di Hotel Sahid Jakarta. Dalam sosialisasi tersebut, diundang perwakilan dari semua provinsi yang terdiri dari kepala dinas pendidikan, kepala kantor wilayah departemen agama (Kanwil Depag), dan calon satker provinsi. Peserta sosialisasi di tingkat pusat tersebut diharapkan akan menjadi nara sumber dalam sosialisasi selanjutnya, baik di tingkat provinsi maupun tingkat yang lebih rendah. Dalam sosialisasi tersebut disampaikan materi mengenai program BOS, termasuk latar belakang program, ketentuan dan teknis pelaksanaan, penentuan alokasi, mekanisme penyaluran dana, dan peraturan serta sanksi terhadap pelanggaran. Bahan tertulis (material) yang diberikan adalah buku juklak dan petunjuk teknis (juknis) serta foto copy bahan presentasi.

Sosialisasi secara nasional juga diberikan kepada para ketua Dewan Pendidikan, meskipun tidak secara khusus. Sosialisasi disampaikan dalam acara pembekalan mengenai manajemen berbasis sekolah (MBS) yang diadakan di Cisarua pada 18-20 Agustus 2005. Dalam acara tersebut, penjelasan mengenai program BOS disampaikan sebagai salah satu materi di samping materi utama mengenai perencanaan sekolah

untuk jangka pendek dan jangka panjang di masa depan, termasuk di antaranya mengenai penyusunan rencana anggaran pendapatan dan belanja sekolah (RAPBS).

Selain memberikan sosialisasi langsung kepada instansi terkait, satker dan konsultan program di tingkat pusat juga memberikan sosialisasi bagi masyarakat luas melalui iklan layanan masyarakat yang dimuat di media cetak dan media elektronik. Namun dalam iklan yang ditayangkan di televisi, pesan yang disampaikan memberi kesan bahwa dengan adanya BOS sekolah menjadi gratis. Pesan ini dinilai banyak kalangan menyesatkan karena dalam kenyataannya tidak semua sekolah mampu menggratiskan siswanya dari iuran sekolah. Selain itu, adanya informasi yang menyebutkan nilai bantuan BOS per siswa juga menyebabkan banyak orang tua siswa yang beranggapan bahwa anak mereka akan menerima sejumlah uang tunai dari program BOS, seperti halnya program BKM. Untuk memperbaiki kelemahan tersebut, Satker Pusat telah memperbaiki materi iklan layanan masyarakat yang ditayangkan melalui media televisi baru-baru ini. Iklan versi baru tersebut tidak lagi menekankan bahwa dengan BOS berarti sekolah menjadi gratis. Iklan tersebut menekankan bahwa mereka yang miskin harus lebih diutamakan, dan pemerintah daerah serta masyarakat yang mampu diminta untuk turut membantu terwujudnya wajib belajar sembilan tahun bagi semua anak usia sekolah di Indonesia.

Di samping iklan layanan masyarakat tersebut, disiapkan juga brosur yang diharapkan dapat disebarluaskan ke berbagai kalangan. Namun media yang semestinya dapat memberi informasi lebih jelas kepada masyarakat ini tidak didistribusikan dengan baik. Selama kajian ini hampir tidak ditemukan brosur tersebut, baik di tingkat provinsi, kabupaten/kota, maupun sekolah dan masyarakat. Bagaimana dan kepada siapa brosur tersebut didistribusikan tidak diketahui secara pasti.

2.2.2. Sosialisasi di Tingkat Regional dan Provinsi

Sosialisasi di tingkat regional dan provinsi ditujukan untuk pelaksana program tingkat kabupaten/kota. Sosialisasi tingkat regional dilaksanakan di tiga kota yaitu Yogyakarta, Surabaya, dan Makassar, dalam waktu yang hampir bersamaan pada akhir Juli 2005. Sosialisasi dilaksanakan oleh Satker dan konsultan Pusat selama 3 hari. Di samping sosialisasi tingkat regional, Satker Provinsi juga mengadakan kegiatan serupa di masing-masing provinsi pada Agustus 2005 selama sekitar 3 hari. Kecuali di Sulawesi Utara, sosialisasi di tingkat provinsi dilakukan lebih dari satu kali.

Peserta sosialisasi tingkat provinsi adalah para Satker Kabupaten/Kota, Kepala Dinas Pendidikan dan Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota. Mereka diharapkan akan menjadi nara sumber sosialisasi untuk pelaksana program di bawahnya, yaitu para pengelola program di tingkat sekolah. Di Sumatera Utara, Dewan Pendidikan kabupaten/kota juga diikutsertakan dalam satu kali kegiatan sosialisasi di tingkat provinsi. Di wilayah lain seperti Kota Pasuruan, Kabupaten Malang dan Minahasa Utara, sosialisasi untuk Dewan Pendidikan kabupaten/kota dilakukan bersamaan dengan sosialisasi untuk sekolah (kepala sekolah).

Dalam sosialisasi di tingkat provinsi ini, seperti halnya kegiatan serupa di tingkat pusat, diberikan bahan tertulis berupa foto copy bahan presentasi dan juklak/juknis program. Materi sosialisasipun serupa, yaitu pemahaman mengenai program dan ketentuan-ketentuannya. Selain materi tentang BOS, dalam sosialisasi tingkat regional juga disampaikan hal-hal lain mengenai pelaksanaan pendidikan dasar dan menengah.

Dengan demikian, satker di tingkat kabupaten/kota setidaknya mendapat dua kali sosialisasi dalam waktu yang cukup memadai. Karenanya, harapan agar mereka dapat menyampaikan informasi yang diberikan kepada pengelola program di tingkat sekolah tidak berlebihan. Namun, dalam pelaksanaannya harapan tersebut tidak serta merta dapat terealisasi mengingat berbedanya kemampuan tiap individu dalam menyerap materi sehingga tingkat pemahaman program dan ketentuan pelaksanaannya pun beragam. Di samping itu, jumlah peserta yang banyak, khususnya pada saat sosialisasi tingkat regional, dinilai kurang efektif untuk penyampaian materi yang bersifat teknis. Terlebih jika tidak disampaikan dengan metode yang tepat. Hal ini tentu saja dapat memengaruhi tingkat keberhasilan pelaksanaan program yang berbeda-beda antar daerah.

Selain sosialisasi formal kepada instansi pelaksana tingkat kabupaten/kota, beberapa satker provinsi juga memberikan sosialisasi kepada institusi/lembaga yang tidak terkait langsung dengan pelaksanaan program. Di Sumatera Utara, Jawa Timur, dan NTB, satker provinsi memberikan sosialisasi kepada media massa, LSM, dan universitas. Di samping itu, sebagaimana di Banten, satker di ketiga provinsi ini juga memberikan sosialisasi kepada masyarakat luas melalui media cetak dan *talk show* di radio. Bahkan di Sumatera Utara dan Banten, informasi nama sekolah, jumlah siswa dan dana BOS yang dialokasikan diterbitkan di koran lokal.

Sementara di Sulawesi Utara sosialisasi serupa tidak dilakukan. Media lokal seperti TVRI dan RRI pernah meminta satker provinsi untuk mengisi acara dialog interaktif di media tersebut, tetapi tidak ditanggapi dengan alasan tidak tersedia dana. Hal ini disebabkan karena terbatasnya dana untuk sosialisasi, sementara pihak media membebankan biaya acara tersebut ke pihak pengisi acara karena menganggap sebagai media promosi. Kendala ini tentunya menghambat sosialisasi untuk masyarakat luas, bahkan pihak media pun tidak memahami program dan ketentuannya karena tidak pernah dilibatkan secara resmi dalam sosialisasi. Akibatnya, media/pers yang seharusnya ikut berperan dalam sosialisasi, menjadi tidak berfungsi optimal.

2.2.3. Sosialisasi di Tingkat Kabupaten/Kota

Setelah mengikuti sosialisasi di tingkat regional dan provinsi, satker kabupaten/kota bertanggung jawab untuk melaksanakan sosialisasi bagi pelaksana program di tingkat sekolah di masing-masing wilayah kerjanya. Dalam pelaksanaannya, sosialisasi untuk semua satuan pendidikan setingkat SD dan SMP ini agak bervariasi antar kabupaten/kota, baik metode, waktu dan frekuensi pelaksanaan, maupun cakupan pesertanya.

Waktu pelaksanaan sosialisasi formal pertama di tingkat kabupaten/kota adalah sekitar akhir Juli atau awal Agustus 2005. Banyak pihak menilai pelaksanaan sosialisasi tersebut agak terlambat mengingat pelaksanaan program BOS seharusnya sudah dimulai sejak Juli 2005. Selayaknya, sosialisasi program dilakukan sebelum program tersebut digulirkan.

Materi yang disampaikan umumnya sama dengan yang diterima satker tingkat kabupaten/kota pada sosialisasi sebelumnya, yaitu pemahaman tentang program dan ketentuan pelaksanaan program seperti yang tertuang dalam juklak dan juknis. Bahan tertulis yang diberikan umumnya berupa foto copy bahan presentasi. Selain itu, di Kota Cilegon, Pematang Siantar, Manado, dan Kabupaten Minahasa Utara, setiap sekolah juga diberi foto copy juklak dan juknis pada saat sosialisasi. Sementara di

wilayah lain, foto copy juklak dan juknis baru diperoleh sekolah setelah sosialisasi dilakukan, baik diberi oleh instansi terkait maupun memfotocopy sendiri. Sekitar September atau Oktober 2005, sebagian besar sekolah juga menerima juklak dan juknis asli dari Satker Pusat yang dikirim melalui pos.

Umumnya, sosialisasi di kabupaten/kota diberikan selama sehari, dalam bentuk pengarahan. Cara seperti itu, ditambah besarnya jumlah peserta yang meliputi seluruh sekolah tingkat SD, SMP, bahkan tingkat SMA, dinilai tidak efektif sehingga peserta masih kurang mampu memahami/menyerap materi yang disampaikan. Akibatnya, banyak sekolah, khususnya sekolah-sekolah yang sumberdaya manusianya terbatas, mengalami kesulitan dalam mengelola administrasi program BOS, seperti penyusunan laporan, prosedur pembayaran pajak, bahkan pemahaman mengenai ketentuan penggunaannya.

Walaupun demikian, pelaksanaan sosialisasi untuk pengelola program di tingkat sekolah sangat tergantung pada kemampuan dan kreativitas dinas pendidikan, kandepag, dan manager BOS serta tim satker lainnya di tingkat kabupaten/kota. Meskipun berdasarkan alokasi dana yang diperoleh, satker kabupaten/kota hanya berkewajiban untuk melakukan satu kali sosialisasi, ada satker kabupaten/kota yang melakukan lebih dari satu kali. Bahkan di beberapa kabupaten terdapat satker yang menggiatkan fungsi UPTD untuk memberikan sosialisasi tambahan bagi sekolah dasar di kecamatan masing-masing. Di samping itu, satker dan UPTD juga memberikan pendampingan informal berupa konsultasi bagi sekolah-sekolah yang mengalami kesulitan dalam pembuatan RAPBS, penentuan penggunaan dana BOS, dan pembuatan laporan.

Bentuk sosialisasi lain yang cukup membantu sekolah dalam memahami program BOS dan ketentuannya, adalah buletin "Pelangi" yang diterbitkan oleh Depdiknas. Pada edisi Oktober 2005, buletin ini secara khusus mengulas program BOS, baik tentang ketentuan, permasalahan, contoh-contoh kasus pelaksanaan, serta tanya jawab pengelolaan dananya. Beberapa kepala sekolah dan bendahara BOS mengakui bahwa buletin ini merupakan media informasi yang tepat dan sangat membantu para penyelenggara pendidikan karena banyak memuat ulasan mengenai hal-hal yang erat kaitannya dengan berbagai kegiatan dan program pendidikan. Meskipun buletin ini dapat diperoleh dengan gratis, namun tidak semua sekolah menerimanya. Dari semua sekolah yang dikunjungi dalam kajian ini, hanya satu sekolah yang menerima buletin ini. Bagi sekolah yang menerima pun datangnya sering terlambat. Sebagai contoh, edisi Oktober 2005 yang banyak mengulas tentang BOS tersebut baru diterima sekolah pada Desember 2005, ketika dana BOS untuk semester tersebut sudah habis dan laporannya pun sudah hampir selesai. Hal ini menunjukkan bahwa ketersediaan materi sosialisasi yang baik tidak serta merta memberikan manfaat dan pemahaman lebih jika tidak didukung dengan mekanisme penyebarluasan yang memadai.

Keluhan lain pihak sekolah dalam hal sosialisasi ini adalah tidak semua pemberi materi sosialisasi atau pelatihan benar-benar memahami program BOS dan ketentuannya secara menyeluruh. Akibatnya, informasi yang disampaikan pun terkadang kurang memadai atau tidak mampu menjawab pertanyaan pelaksana/pengelola program BOS di tingkat sekolah. Dalam sosialisasi tersebut juga tidak banyak ditekankan mengenai pemberian prioritas manfaat bagi siswa miskin. Hal yang paling banyak mendapat penekanan justru mengenai azas kehati-hatian dan ancaman-ancaman bagi penyelewengan penggunaan dana yang diterima.

Di semua wilayah sampel, UPTD tidak diberi sosialisasi secara khusus. Umumnya mereka diberi sosialisasi bersamaan dengan sosialisasi untuk sekolah. Padahal dalam pelaksanaan program peran mereka cukup besar, khususnya di daerah kabupaten. Mereka antara lain berperan dalam pendataan, yaitu mengumpulkan daftar nama siswa yang diajukan sekolah, membuat rekapitulasi, dan menyampaikannya ke satker kabupaten/kota, serta dalam memberikan sosialisasi tambahan dan pendampingan kepada sekolah-sekolah khususnya sekolah dasar. Karena fungsi dan tugasnya, sering kali UPTD dituntut untuk membantu sekolah dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi termasuk di antaranya kesulitan dalam penyusunan RAPBS dan pembuatan laporan BOS. Namun karena pemahaman yang mereka miliki mengenai hal tersebut terbatas, peran dan fungsi yang dilakukannya menjadi tidak optimal. Bahkan, sangat mungkin terjadi penjelasan yang disampaikannya tidak konsisten dengan penjelasan dari pihak lain, misalnya satker, sehingga justru membingungkan pihak sekolah.

Kecuali di Kota Mataram, Pasuruan, dan Manado, komite sekolah tidak diikutsertakan dalam sosialisasi untuk sekolah di tingkat kabupaten/kota. Hal ini kemungkinan disebabkan adanya anggapan bahwa sosialisasi kepada komite sekolah adalah tanggung jawab sekolah meskipun hal tersebut tidak ditekankan dalam juklak. Di Kabupaten Minahasa Utara, justru Dewan Pendidikan yang berinisiatif mengadakan sosialisasi mengenai program BOS untuk komite sekolah, dan memasukkannya dalam agenda kegiatan sosialisasi fungsi dan tugas komite sekolah. Namun, tidak semua ketua komite sekolah hadir dalam kegiatan tersebut mengingat kebanyakan dari mereka memiliki kesibukan lain. Akibatnya, masih banyak komite sekolah yang tidak memahami program BOS.

Kecuali di Jawa Timur, tidak semua lembaga-lembaga penyalur dana atau tempat sekolah membuka rekening dilibatkan dalam sosialisasi. Di Tapanuli Utara, misalnya, karena lembaga penyalur yang terlibat dalam sosialisasi hanya Bank Sumut, Bank BRI yang menjadi tempat sebagian besar sekolah membuka rekening baru mengetahui keberadaan BOS setelah adanya sejumlah dana yang cukup besar ditransfer ke rekening sekolah. Karenanya, ketika sekolah membuka rekening di berbagai kantor cabang atau unit BRI di wilayah tersebut, bank tidak mempersyaratkan ketentuan khusus sebagaimana ditetapkan dalam juklak program. Akibatnya ada rekening yang ditandatangani berdua, yaitu oleh kepala sekolah dan bendahara BOS, ada juga yang hanya ditandatangani oleh kepala sekolah.

Walaupun demikian, disamping terdapat kekurangan dalam pelaksanaan sosialisasi formal, terdapat juga satker kabupaten/kota yang berinisiatif untuk memperluas penyebaran informasi. Di Kota Pematang Siantar misalnya, Satker Kota juga memberikan sosialisasi khusus kepada para pejabat di tingkat kota yang pesertanya terdiri dari Bappeda, Dewan Pendidikan, DPRD, pejabat eselon III di lingkungan Dinas Pendidikan, pejabat Kandepag, dan PGRI. Pemda Kota Cilegon juga mencetak 2.000 brosur BOS yang kemudian disebar ke instansi terkait dan sekolah-sekolah. Sementara Satker Provinsi Banten mencetak ulang juklak dan juknis BOS untuk disebar ke instansi terkait dan sejumlah sekolah.

2.2.4. Sosialisasi di Tingkat Sekolah

Pihak sekolah, terutama kepala sekolah, diharapkan melakukan sosialisasi kepada guru, komite sekolah, orang tua siswa dan bahkan kepada siswa. Namun dalam

pelaksanaannya, tidak semua sekolah melaksanakan sosialisasi program BOS kepada semua pemangku kepentingan di tingkat sekolah secara memadai.

Umumnya, sekolah mensosialisasikan program BOS kepada semua pemangku kepentingan di tingkat sekolah pada suatu forum yang sama, yakni pertemuan atau rapat orang tua siswa. Acara ini biasanya dihadiri oleh para guru, komite sekolah, dan orang tua siswa. Pelaksanaan acara ini bervariasi antar sekolah. Sebagian sekolah melaksanakan satu kali pada awal tahun ajaran baru yang dilakukan agak terlambat menunggu kepastian penerimaan dana BOS, atau saat penerimaan rapor di akhir semester I. Sebagian sekolah lainnya melaksanakan lebih dari satu kali, yaitu pada awal semester yang merupakan rapat rutin, dan setelah dana BOS diterima atau pasti akan diterima sekolah yang bersangkutan. Di sekolah yang melakukan lebih dari satu kali rapat, informasi program BOS yang diberikan pada rapat pertama hanya tentang kemungkinan memperoleh dana BOS, sedangkan pada rapat kedua agak rinci. Secara umum, materi yang disampaikan dalam rapat orang tua siswa adalah penjelasan umum tentang program BOS, dana yang diperoleh, penggunaannya, dan ketentuan tentang iuran sekolah. Namun ada juga sekolah yang hanya memberitahukan bahwa sekolah menerima BOS, tanpa menyampaikan jumlah uang yang diperoleh dan rencana penggunaannya.

Meskipun sebagian besar sekolah telah berupaya melakukan kegiatan sosialisasi melalui rapat tersebut, banyak orang tua siswa yang tidak datang, sehingga tidak semuanya mengetahui informasi program BOS. Banyaknya orang tua siswa yang tidak hadir tersebut menunjukkan bahwa sosialisasi program yang disampaikan melalui rapat orang tua saja masih kurang memadai. Beberapa alasan ketidakhadiran orang tua murid antara lain karena sakit, ada kesibukan lain, atau tidak punya uang – sementara, masih ada tunggakan/tagihan iuran sekolah sebelumnya yang belum dibayar. Alasan terakhir ini tentunya ironis jika dikaitkan dengan salah satu tujuan program untuk membantu siswa miskin. Oleh karena itu, penjelasan mengenai tujuan suatu kegiatan, seperti halnya sosialisasi program BOS perlu diinformasikan dengan jelas sejak awal karena sebagian orang tua siswa mengira bahwa rapat orang tua siswa biasanya bertujuan untuk membicarakan kenaikan iuran sekolah atau sumbangan pendidikan lainnya.

Meskipun banyak orang tua siswa yang tidak hadir pada sosialisasi di sekolah, sebagian besar orang tua siswa setidaknya mengetahui informasi tentang keberadaan program BOS. Mereka mendapat informasi dari berbagai media, tetangga, orang tua siswa lainnya, atau dari anaknya. Komite sekolah juga bisa menjadi sumber informasi bagi orang tua siswa. Bahkan di salah satu wilayah studi, terdapat komite sekolah yang berupaya mensosialisasikan keberadaan BOS melalui pengumuman di tempat ibadah.

Khusus untuk guru dan komite sekolah, di samping melalui rapat orang tua, terdapat juga sekolah yang memberikan sosialisasi lain. Di sebagian sekolah, guru sudah diberi sosialisasi tentang BOS pada rapat rutin guru yang dilakukan sebelum rapat orang tua siswa. Namun, informasi yang disampaikan umumnya tidak rinci, hanya sebatas bahwa sekolah menerima BOS. Hanya di sedikit sekolah guru diberi informasi cukup rinci, baik tentang jumlah dana BOS yang diterima maupun tentang rencana umum penggunaannya. Sedangkan untuk komite sekolah, ada juga sekolah yang memberikan sosialisasi secara khusus, namun jumlahnya sangat terbatas. Di sekolah seperti ini, komite sekolah sudah diberitahu tentang keberadaan BOS dan arah penggunaannya sebelum diadakan rapat orang tua siswa. Bahkan terdapat komite

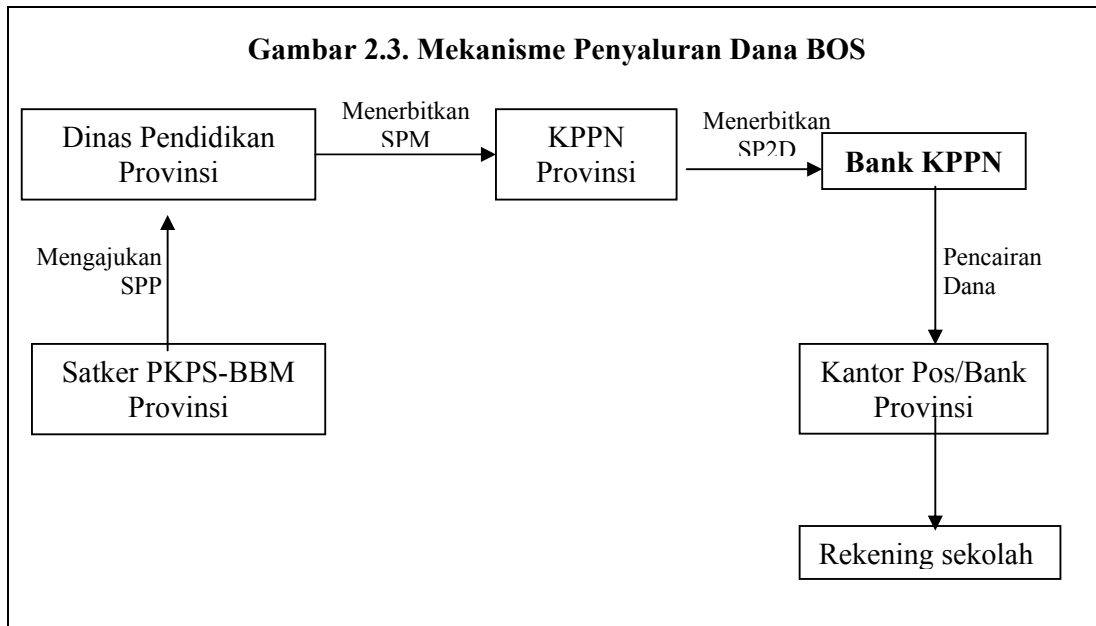
sekolah yang diminta mempelajari juklak program supaya dapat mendampingi kepala sekolah untuk memberi penjelasan pada saat rapat orang tua siswa. Di sebagian besar sekolah, komite sekolah hanya ikut menandatangani RAPBS yang sudah jadi dan menghadiri rapat orang tua siswa saja. Ada juga komite sekolah yang sama sekali tidak mengetahui keberadaan BOS karena tidak hadir saat rapat tersebut dan ketika menandatangani RAPBS tidak diberi penjelasan apapun.

Hanya sedikit sekolah, yang menginformasikan penerimaan BOS kepada siswanya yang biasa dilakukan saat upacara bendera. Sebagian besar sekolah lainnya tidak memberi sosialisasi kepada siswa secara langsung. Meskipun demikian, hampir semua siswa mengetahui keberadaan BOS karena mereka secara langsung merasakan manfaatnya seperti penghapusan atau penurunan iuran sekolah, dan tersedianya pinjaman buku pelajaran pokok.

2.3. Penyaluran Dana

Dalam juklak program BOS 2005 dinyatakan bahwa dana BOS untuk 6 bulan pertama disalurkan sekaligus ke rekening sekolah. Penyaluran dana BOS dilaksanakan oleh Satker Provinsi melalui lembaga penyalur yang ditunjuk, dengan mekanisme sebagai berikut: (i) Satker Provinsi mengajukan Surat Permohonan Pembayaran Langsung (SPP-LS) dana BOS kepada Dinas Pendidikan Provinsi; (ii) Dinas Pendidikan Provinsi melakukan verifikasi atas SPP-LS dimaksud dan menerbitkan Surat Perintah Membayar Langsung (SPM-LS) untuk diberikan kepada Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Provinsi; (iii) KPPN Provinsi melakukan verifikasi terhadap SPM-LS dan menerbitkan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) yang membebani rekening kas negara; (iv) Berdasarkan SP2D tersebut dana BOS ditransfer ke rekening Satker Provinsi; (v) Dana BOS dari rekening Satker Provinsi di lembaga penyalur yang ditunjuk dikirimkan ke rekening sekolah penerima BOS sesuai dengan perjanjian kerjasama antara Dinas Pendidikan (Satker) Provinsi dengan lembaga penyalur tersebut (Gambar 2.3.).

Secara umum kajian ini menemukan bahwa penyaluran dana telah dilakukan sesuai dengan alur yang ditetapkan juklak tersebut. Kebijakan untuk menyalurkan dana BOS langsung ke rekening sekolah juga dinilai cukup tepat karena pada umumnya berjalan lancar dan dana diterima secara utuh. Walaupun demikian terdapat beberapa perbedaan mekanisme penyaluran dana BOS, cara penunjukan lembaga penyalur dan kebijakan lain berkenaan dengan pengaturan rekening sekolah, yang pada akhirnya mempengaruhi kinerja penyaluran dana. Berbagai perbedaan tersebut dijelaskan dalam pembahasan berikut ini:



Sumber: Juklak Bantuan Operasional Sekolah 2005

2.3.1. Mekanisme dan Jadwal Penyaluran Dana

Di sebagian besar provinsi sampel, mekanisme penyaluran dana BOS, khususnya mulai dari pengajuan SPP-LS oleh Satker Provinsi hingga dana masuk ke rekening Satker Provinsi di lembaga penyalur dan masuk ke rekening sekolah, berlangsung sesuai prosedur seperti diuraikan di atas. Hanya di Jawa Timur, penyaluran dana ke rekening sekolah tidak langsung ditransfer dari rekening Satker Provinsi ke rekening sekolah, melainkan melalui tabungan giro atas nama Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota yang terdapat di Bank Jatim cabang kabupaten/kota masing-masing. Mekanisme penyaluran dana BOS di masing-masing provinsi sampel disajikan di Lampiran 2, 3, 4, 5, dan 6. Banyak pihak menilai bahwa sistem penyaluran dana yang dilakukan langsung dari lembaga penyalur ke rekening sekolah sudah tepat karena tidak ada hambatan birokrasi yang seringkali menjadi penyebab terjadinya kebocoran dana. Walaupun demikian terkadang pelaksanaan penyaluran dana dari rekening Satker Provinsi ke rekening sekolah tidak berjalan mulus karena adanya hambatan teknis, seperti kesalahan nomor rekening sekolah. Hal semacam ini mengakibatkan keterlambatan penerimaan dana oleh sekolah.

Pada umumnya dana BOS masuk ke rekening Satker Provinsi di bank/kantor pos pada bulan September 2005, kecuali di Jawa Timur yang dananya sudah masuk sejak pertengahan Juli 2005 (Tabel 2.3.). Dari lima provinsi yang dikunjungi, hanya Jawa Timur yang penyaluran dananya relatif cepat meskipun masih terlambat hampir 2 bulan dibandingkan mulainya awal tahun ajaran 2005/2006. Cepatnya penyaluran dana di Jawa Timur ini ditunjang oleh ketersediaan data jumlah murid dan data nomor rekening sekolah, karena di provinsi ini sudah dilaksanakan program PSBMP yang juga memberikan bantuan ke sekolah melalui rekening sekolah. Sedangkan di empat provinsi lainnya, keterlambatan penyaluran dana ke rekening sekolah mencapai lebih dari 2 bulan, atau bahkan hampir 3 bulan. Akibat dari keterlambatan penyaluran dana tersebut, sebagian besar sekolah mengalami kesulitan untuk mengatur pembiayaan sekolah, khususnya bagi sekolah yang sudah tidak memungut atau yang mengurangi iuran siswanya sejak awal tahun ajaran 2005/2006.

Tabel 2.3. Jadwal Penyaluran Dana BOS 2005 di Provinsi Sampel

Provinsi Sampel	Dana masuk Rekening Satker Provinsi	Dana Masuk Rekening Sekolah
1. Sumatera Utara	12 September 2005	-28 September (Pematang Siantar) -7 Oktober 2005 (Tapanuli Utara)
2. Banten	9 September 2005	15 September 2005
3. Jawa Timur	18 Juli 2005	22-30 Agustus 2005
4. Nusa Tenggara Barat	7 September 2005	19 September 2005
5. Sulawesi Utara	25 September 2005	26 September-Awal Oktober 2005

Sumber: Satker Provinsi dan Satker Kabupaten/Kota

Tenggang waktu antara masuknya dana ke rekening Satker Provinsi dan masuknya dana ke rekening sekolah berbeda-beda antar provinsi, tergantung kesepakatan antara satker dengan lembaga penyalur, kelengkapan data dan rekening sekolah yang diterima Satker Provinsi, serta proses transfer dari lembaga penyalur dana ke bank tempat rekening sekolah berada. Di Sulawesi Utara misalnya, dana sudah mulai masuk ke rekening sekolah satu hari setelah dana masuk di rekening Satker Provinsi, bila rekening sekolah berada di cabang lembaga penyalur, yaitu Bank Sumut. Sementara di Banten, waktu yang dibutuhkan dari masuknya dana ke rekening satker provinsi hingga diterima di rekening sekolah adalah sekitar 6 hari. Adanya tenggang waktu ini terjadi karena Kantor Pos diberi kesempatan oleh Satker Provinsi untuk ‘mengendapkan’ dana selama 2 hari, sebelum disalurkan ke rekening sekolah. ‘Pengendapan’ dana dikelola oleh direktur keuangan di kantor pusat PT Pos di Bandung dalam bentuk deposito harian dan giro terbuka di beberapa bank milik pemerintah. Hasil pengendapan dana tersebut antara lain digunakan untuk membiayai operasional penyaluran dana BOS.

Di Jawa Timur, walaupun dana sudah ada di rekening Satker Provinsi sejak 18 Juli 2005, namun baru masuk ke rekening sekolah sekitar satu setengah bulan kemudian, yaitu antara 22-30 Agustus 2005. Kelambatan ini terjadi karena ada proses tranfer dana dari rekening Satker Provinsi ke rekening Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota yang baru dilakukan pada 18 Agustus 2005. Tenggang waktu tersebut juga terjadi di NTB, namun lamanya hanya sekitar 12 hari.

Di Jawa Timur, Sulawesi Utara dan Sumatera Utara, pengiriman dana BOS ke rekening sekolah tidak dilakukan pada waktu yang bersamaan. Perbedaan waktu transfer ini terjadi karena pada saat dana mulai disalurkan masih ada kabupaten/kota yang data sekolahnya belum lengkap, sehingga penyaluran dana dilakukan secara bertahap berdasarkan kelengkapan data. Di Manado, *online* tidaknya bank tempat sekolah membuka rekening juga berpengaruh terhadap waktu masuknya dana BOS ke rekening sekolah. Jika sekolah membuka rekening di BRI Cabang yang *online* maka pada 26 September 2005 dana BOS sudah masuk ke rekening sekolah. Sedangkan, jika sekolah membuka rekening di BRI unit yang tidak *online*, dana baru masuk ke rekening sekolah sekitar minggu pertama Oktober 2005.

Di Kota Pematang Siantar, umumnya dana BOS masuk rekening sekolah sekitar akhir September hingga Oktober 2005, kecuali di 8 sekolah yang mengalami keterlambatan sampai satu bulan. Keterlambatan ini juga terjadi karena rekening sekolah dibuat di cabang bank BRI yang tidak *online*. Untuk mengatasi masalah ini sekolah-sekolah tersebut kemudian diminta untuk membuka rekening baru di Cabang Bank Sumut yang telah ditunjuk lembaga penyalur, sehingga transfer dana bisa lebih cepat.

Keterlambatan penyaluran dana BOS juga masih terjadi pada semester dua TA 2005/2006, meskipun seharusnya data-data rekening sekolah sudah tersedia. Di empat provinsi sampel, kecuali Jawa Timur, sampai dengan awal Maret 2006 dana BOS belum ditransfer ke rekening sekolah. Hanya di Jawa Timur, dana BOS sudah masuk ke rekening sekolah mulai 16 Februari 2006. Penyebab keterlambatan ini antara lain karena kurang lancarnya komunikasi antara satker provinsi dan satker kabupaten/kota dan atau belum lengkapnya data yang dibutuhkan. Sebagaimana dijelaskan di sub-bab tentang pendataan, untuk penyaluran semester dua 2005/2006, Satker Kabupaten/Kota diminta untuk menyerahkan data jumlah siswa dan rekening sekolah terbaru. Namun beberapa Satker Kabupaten/Kota baru mendapat informasi mengenai permintaan data tersebut pada akhir Februari atau awal April 2006. Khusus di Provinsi Banten, keterlambatan ini terjadi karena belum adanya surat keputusan gubernur mengenai susunan satker dan penunjukan penanggungjawab program di tingkat provinsi untuk tahun 2006. Hal ini terjadi karena adanya ketidakstabilan politik di tingkat pimpinan daerah provinsi. Keterlambatan penyaluran dana semester dua tersebut menyebabkan sebagian besar sekolah mengalami kesulitan keuangan karena pada umumnya sekolah tidak lagi memungut iuran dari siswa. Untuk mengatasi kesulitan ini, sekolah melakukan penundaan pembayaran honor guru, menggunakan tabungan siswa, atau terpaksa berutang. Karena keterlambatan ini, bahkan ada sekolah yang tadinya sudah tidak memungut iuran, kembali menarik iuran dari siswa karena tidak yakin kapan atau apakah dana BOS masih akan diterima.

2.3.2. Lembaga Penyalur

Penunjukan lembaga penyalur dana BOS sepenuhnya menjadi kewenangan Dinas Pendidikan Provinsi melalui Satker Provinsi. Ketentuan ini tidak secara tegas tercantum dalam juklak, akan tetapi juklak menyinggung adanya perjanjian kerjasama antara dinas pendidikan provinsi dengan lembaga penyalur. Selain itu, karena dana BOS bersumber dari dana dekonsentrasi Depdiknas, secara operasional kegiatan dilaksanakan oleh dinas teknis provinsi yaitu Dinas Pendidikan Provinsi. Prosedur penunjukan lembaga penyalur yang dilakukan oleh Satker Provinsi di Provinsi sampel berbeda-beda. Alasan pemilihan atau penunjukan juga berbeda-beda, ada yang mempertimbangkan keunggulan dalam pelayanan, tetapi ada juga yang sifatnya politis dan kurang mempertimbangkan kemudahan layanan bagi sekolah. Provinsi Jawa Timur, Sumatera Utara dan NTB menunjuk bank pembangunan daerahnya (BPD), yaitu Bank Jatim, Bank Sumut dan Bank NTB sebagai lembaga penyalur. Sementara Provinsi Sulawesi Utara menunjuk BRI dan Provinsi Banten menunjuk PT. Pos sebagai lembaga penyalur.

Proses penunjukan lembaga penyalur umumnya tidak dilakukan melalui mekanisme yang transparan. Dari lima provinsi yang dikunjungi, hanya Provinsi Banten yang melaksanakan seleksi lembaga penyalur melalui proses tender terbuka dengan melibatkan Satker Provinsi dan Satker Kabupaten/Kota. Proses seleksi diawali dengan mengundang lembaga keuangan yang ada, seperti PT. Pos, BRI, BNI, Bank Mandiri, dan Bank Jabar, untuk mengajukan proposal menjadi lembaga penyalur dana BOS. Dari tiga lembaga yang mengajukan proposal, yaitu PT. Pos, Bank Mandiri, dan BRI, PT. Pos terpilih sebagai lembaga penyalur. Alasan terpilihnya PT. Pos adalah luasnya jaringan pelayanan yang tersebar di semua kecamatan, bentuk pelayanan melalui rekening giro (tanpa bunga), serta penyediaan sistem pelaporan dan kotak pengaduan tanpa dipungut biaya. Di seluruh Provinsi Banten, PT. Pos memiliki 83 titik

pelayanan yang terdiri atas 6 kantor pos perwakilan di tingkat kabupaten/kota dan 77 kantor pos cabang yang umumnya terdapat di tingkat kecamatan.

Di daerah lainnya, proses penunjukan lembaga penyalur dilakukan secara sepihak oleh Satker Provinsi, setelah mendapat saran dari Pemda, dengan mempertimbangkan aspek kepentingan daerah dan pengalaman kerjasama selama ini. Penunjukan BPD (Bank Jatim, Bank Sumut dan Bank NTB) pada umumnya karena alasan pemanfaatan aset daerah secara maksimal dan sebagai upaya untuk mendorong kinerja bank milik daerah tersebut. Penunjukan tersebut biasanya didukung oleh persetujuan gubernur dan bupati/walikota. Alasan lain penunjukan Bank Jatim adalah karena dinas pendidikan setempat sudah sering melakukan kerjasama dalam penyaluran dana berbagai program pendidikan sebelumnya dan sebagian besar sekolah sudah memiliki rekening di bank tersebut. Bagi daerah kabupaten yang memiliki wilayah luas, penunjukan Bank Jatim yang tidak memiliki Kantor Cabang di setiap kecamatan menyulitkan sekolah untuk mengambil dana BOS, karena letak kantor cabang relatif jauh dan perlu biaya transportasi yang cukup besar.

Penunjukan Bank NTB sebagai lembaga penyalur dinilai banyak pihak kurang mempertimbangkan unsur-unsur yang sangat menentukan efektivitas dan efisiensi proses pencairan dana, seperti: bunga bank, jaringan dan fasilitas yang dimiliki, kemampuan mobilitas, serta pengalaman bank tersebut. Semula, Bank NTT berjanji akan mengantar dana ke setiap sekolah, tetapi janji ini tidak terlaksana karena terbatasnya jumlah kantor pembantu di tingkat kecamatan. Karena alasan yang sama, pencairan dana di Kota Mataram dilakukan di kantor Dinas Pendidikan setempat. Sebagian pencairan dana di Kabupaten Lombok Tengah juga dilakukan di kantor UPTD. Pencairan dana di kantor-kantor pemerintah ini tentunya meningkatkan peluang untuk dilakukannya pungutan tidak resmi, meskipun dalam kajian ini hal itu tidak ditemukan.

Penunjukan BRI sebagai lembaga penyalur di Sulawesi Utara dilakukan antara lain karena alasan pengalaman kerjasama sebelumnya dengan dinas pendidikan setempat terutama dalam kegiatan LPMG (Lembaga Peningkatan Mutu Guru). Di samping itu, BRI juga memiliki unit pelayanan yang relatif lebih banyak dibandingkan bank pemerintah lainnya yang ada di Sulawesi Utara. Sedangkan penunjukan Bank Sumut di Sumatera Utara dilakukan atas petunjuk Pemerintah Provinsi dan mempertimbangkan bahwa Bank Sumut telah mempunyai cabang di semua kabupaten/kota, serta di banyak kecamatan. Untuk pelayanan di kecamatan dimana Bank Sumut belum mempunyai kantor cabang, disediakan mobil pelayanan keliling. Khusus untuk pelayanan BOS, Bank Sumut bersedia untuk melakukan transfer ke rekening sekolah yang dibuka di bank manapun juga tanpa biaya, dan menyepakati bahwa dana akan ditransfer selambat-lambatnya 7 hari setelah dana masuk ke rekening Satker Provinsi dan data rekening sekolah telah diterima oleh Bank Sumut.

2.3.3. Rekening Sekolah

Mengingat penyaluran dana dilakukan langsung dari lembaga penyalur ke rekening sekolah, maka semua sekolah penerima BOS harus memiliki rekening sekolah atas nama lembaga. Rekening tersebut tidak boleh atas nama pribadi, dan harus ditandatangani oleh kepala sekolah dan bendahara BOS. Sekolah mengirimkan nomor rekening tersebut ke Satker Kabupaten/Kota dengan mengisi form yang tersedia. Selanjutnya Satker Kabupaten/Kota melakukan verifikasi dan mengkompilasi nomor rekening dari seluruh sekolah penerima dan mengirimkannya ke Satker Provinsi.

Ketentuan mengenai pembukaan rekening sekolah bervariasi antar daerah tergantung kebijakan satker dan lembaga penyalur yang ditunjuk. Sebagian daerah mengharuskan sekolah membuka rekening di lembaga penyalur yang sudah ditentukan, tetapi sebagian lain sepenuhnya menyerahkan pilihan tempat pembukaan rekening ke masing-masing sekolah. Di NTB misalnya, untuk alasan efisiensi, semua sekolah penerima BOS diharuskan membuka rekening baru di Bank NTB untuk menghindari biaya-biaya tambahan seperti kliring dan biaya transfer. Ketentuan ini cenderung membebani sekolah karena selain harus menyediakan waktu khusus dan persyaratan administrasinya, juga harus menyediakan setoran awal. Sebagian pihak menilai bahwa keharusan sekolah membuka rekening di lembaga keuangan tertentu yang mempunyai jaringan dan fasilitas terbatas, mengabaikan unsur efektivitas layanan yang dapat disediakan dan akan menyulitkan sekolah saat mencairkan dananya.

Berbeda dengan di NTB, di Sumatera Utara walaupun lembaga penyalur yang ditunjuk adalah Bank Sumut, sekolah diberi kebebasan untuk membuka rekening di kantor pos atau bank pemerintah lainnya dan tidak ada keharusan bagi sekolah untuk membuka rekening baru. Sebagian besar sekolah di Sumut membuka rekening di BRI karena BRI merupakan bank yang biasa menyalurkan dana untuk program-program pendidikan sebelumnya dan unit pelayanannya tersedia sampai tingkat kecamatan. Demikian pula di Sulawesi Utara, tidak ada ketentuan bagi sekolah untuk membuka rekening di bank yang sama dengan lembaga penyalur, selain itu sekolah juga tidak diharuskan untuk membuka rekening baru. Sesuai dengan kesepakatan antara satker provinsi dengan lembaga penyalur, di kedua provinsi ini sekolah yang membuka rekening di lembaga keuangan lain tidak dikenakan biaya transfer.

Sementara di Jawa Timur, kerjasama antara Bank Jatim dengan kalangan pendidikan setempat sudah berlangsung cukup. Sejak Januari 2004 yaitu saat dimulai pelaksanaan PSBMP, semua sekolah SD/MI dan SMP/MTs sudah memiliki rekening di bank tersebut. Rekening untuk PSBMP ini digunakan juga untuk Program BOS sehingga sekolah tidak perlu membuka rekening baru. Namun untuk salafiyah yang umumnya belum memiliki rekening karena tidak termasuk penerima PSBMP, harus membuka rekening baru di Bank Jatim.

Di Banten, kantor pos sudah membuat rekening giro untuk semua sekolah, sehingga sekolah tidak perlu lagi membuka rekening. Walaupun demikian, karena pernah ada penjelasan informal bahwa sekolah penerima BOS harus mempunyai rekening sekolah, banyak sekolah yang terlanjur membuka rekening di BRI sebelum adanya pemberitahuan mengenai penyaluran dana melalui kantor pos. Rekening di BRI tersebut akhirnya diabaikan begitu saja meskipun sekolah sudah mengeluarkan setoran awal berkisar Rp100 – 150 ribu. Sementara itu, walaupun sudah dibuatkan rekening giro oleh kantor pos, sekolah tetap diminta untuk mengisi format pengiriman nomor rekening yang kemudian diserahkan kepada satker kabupaten/kota melalui kantor pos. Kantor pos pun menyerahkan kompilasi nomor rekening sekolah kepada Satker Provinsi.

Ketentuan bahwa rekening sekolah harus ditandatangani oleh kepala sekolah dan bendahara BOS, tidak selalu disosialisasikan dengan baik ke pihak lembaga penyalur dan bank tempat sekolah membuka rekening. Akibatnya, di Kabupaten Tapanuli Utara, sebagian rekening sekolah hanya ditandatangani oleh kepala sekolah saja. Hal ini terjadi karena bank tempat sekolah membuka rekening tidak mengetahui bahwa rekening tersebut untuk keperluan program tertentu dan harus ditandatangani oleh dua

orang. Rekening sekolah yang hanya ditandatangani oleh satu orang lebih memungkinkan terjadinya penyelewengan.

2.4. Penyerapan dan Pemanfaatan Dana

Pada akhir Desember 2005, sebagian besar atau hampir 99% dana BOS yang disalurkan oleh Bank/Kantor Pos untuk periode Juli-Desember 2005 sudah masuk ke rekening sekolah penerima BOS di seluruh provinsi sampel (Tabel 2.4.). Pada umumnya masih ada dana BOS yang tersisa di rekening Satker Provinsi, namun jumlahnya paling besar sekitar 1% dari total dana yang dialokasikan. Sisa dana ini berasal dari kelebihan alokasi di beberapa sekolah penerima BOS dan dana yang tidak diambil oleh sekolah-sekolah yang menolak BOS. Khususnya di Banten, sisa alokasi dana berasal dari alokasi untuk sekolah setara SMP, sementara untuk sekolah setara SD sudah disalurkan seluruhnya.

Tabel 2.4. Alokasi dan Realisasi Penyaluran Dana BOS ke Rekening Sekolah di Provinsi Sampel

Provinsi	Alokasi Pusat (Juta Rupiah)	Realisasi Penyaluran		Sisa Alokasi	
		Juta Rupiah	%	Juta Rupiah	%
Jawa Timur	783,414	tad	tad	tad	tad
Banten	220,678	219,792	99.6%	886	0.4%
Sumatera Utara*	374,965	370,965	98.9%	4,000	1.1%
Sulawesi Utara	45,693	45,599	99.8%	94	0.2%
NTB	109,755	108,591	98.9%	1,164	1.1%

* Pada awal Maret 2006, saldo di Rekening Satker sekitar Rp4 milyar (menurut Bank Sumut)

Sumber: Satker Provinsi dan lembaga penyalur, Maret 2006

Di Provinsi Sumatera Utara dan Sulawesi Utara tidak tersedia data mengenai jumlah dana yang benar-benar sudah diserap oleh masing-masing sekolah karena sekolah bebas membuka rekening di bank mana saja dan rekening sekolah diperlakukan seperti rekening biasa. Bank tempat rekening sekolah tidak berkewajiban atau diminta untuk melaporkan pengambilan dana oleh sekolah. Oleh karenanya, data Sumatera Utara dan Sulawesi Utara yang disajikan di Tabel 2.4. adalah data saldo dana BOS yang ada di rekening Satker Provinsi. Di Jawa Timur, NTB dan Banten, penyerapan dana BOS oleh sekolah dilaporkan secara rutin oleh cabang lembaga penyalur tempat rekening sekolah. Khusus di Banten, dengan sistem pembuatan nomor rekening giro khusus untuk dana BOS yang terpisah dari jenis transaksi lainnya, Kantor Pos di Banten dapat mengetahui besarnya dana yang telah diambil oleh sekolah setiap waktu. Tingkat penyerapan dana BOS oleh sekolah di Provinsi Banten hingga akhir Januari 2006 (posisi 1 Februari 2006) adalah 98,8%, khusus di Kabupaten Lebak 99,5% dan Kota Cilegon 96,6%. Tingkat penyerapan dana BOS oleh sekolah di Kota Cilegon adalah yang terkecil dibandingkan di kabupate/kota lainnya di Provinsi Banten, karena di Kota Cilegon terdapat sekolah yang tidak mencairkan dana atau menolak BOS. Padahal Kantor Pos sudah menyediakan rekening dan mentransfer dana untuk sekolah yang bersangkutan. Di Kabupaten Lebak, dana sudah diserap oleh semua sekolah, dan yang tersisa hanya saldo tabungan berupa kelebihan alokasi dana, terutama dari sekolah tingkat SMP.

Pengelolaan dan penggunaan dana BOS yang sudah masuk ke rekening sekolah menjadi tanggungjawab masing-masing sekolah. Kajian ini melihat adanya beberapa persoalan dalam pengelolaan dana BOS oleh sekolah, khususnya mengenai kapasitas sekolah dalam penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS), pengaturan pengambilan dana dari rekening sekolah, penggunaan dana, dan ketidakjelasan aturan mengenai bunga bank dan pembayaran pajak. Uraian di bawah ini akan menjelaskan beberapa persoalan tersebut.

2.4.1. Pengelolaan Dana di Tingkat Sekolah

Setidaknya ada dua hal penting yang perlu mendapat perhatian berkaitan dengan pengelolaan dana BOS yang dilakukan oleh sekolah, yaitu mengenai RAPBS yang dipersyaratkan sebagai landasan bagi penggunaan dana BOS dan kebijakan daerah mengenai aturan pengambilan dana dari rekening sekolah.

Penyusunan RAPBS

Umumnya RAPBS disusun oleh masing-masing sekolah pada Juli - Agustus 2005 setelah sekolah menerima permintaan dari dinas pendidikan setempat, baik lisan maupun melalui surat, untuk menyerahkan RAPBS. Meskipun RAPBS merupakan salah satu persyaratan yang harus dipenuhi sekolah untuk memperoleh dana BOS, kebanyakan sekolah masih mengalami kesulitan untuk menyusunnya dan cara penyusunannya pun belum melibatkan pihak-pihak yang seharusnya dilibatkan. Hanya sebagian sekolah yang pernah atau terbiasa membuat RAPBS, khususnya sekolah yang pernah menerima dana dari program tertentu seperti Dana Bantuan Langsung (DBL), Decentralized Basic Education Project (DBEP), atau PSBMP. Program-program tersebut tidak hanya mensyaratkan adanya RAPBS, tetapi juga telah melakukan pelatihan mengenai penyusunan RAPBS bagi sekolah-sekolah yang ikut dalam proyek tersebut.

Di sebagian wilayah, sekolah negeri sudah biasa membuat RAPBS namun di wilayah lainnya tidak, meskipun seharusnya semua sekolah mempunyai RAPBS yang dilaporkan ke dinas pendidikan kabupaten/kota setempat secara rutin setiap awal tahun ajaran. Karena kurangnya pendampingan dan pengawasan, banyak sekolah tidak melakukannya, kecuali jika ada permintaan khusus. Beberapa sekolah menyatakan bahwa mereka biasa membuat RAPBS tetapi tidak dalam bentuk formal dan hanya berupa catatan di buku, untuk memperkirakan jumlah kebutuhan dana sekolah dan menentukan besarnya iuran siswa.

Ketika BOS mengharuskan setiap sekolah menyerahkan RAPBS, umumnya sekolah mengalami kesulitan meskipun juklak program BOS memuat contoh formatnya. Selain karena sebagian sekolah tidak terbiasa membuat RAPBS, kesulitan ini timbul karena sekolah yang pernah membuat pun harus menyesuaikan isinya dengan persyaratan penggunaan dana BOS sebagaimana diatur dalam juklak. Biasanya sekolah berhasil menyusun RAPBS setelah beberapa kali konsultasi dengan Dinas Pendidikan dan diskusi dengan sekolah lainnya, khususnya dengan sekolah yang sudah terbiasa membuat RAPBS. Sekolah yang berada di wilayah kota biasanya berkonsultasi langsung dengan Dinas Pendidikan Kota, sedangkan sekolah yang terdapat di wilayah kabupaten berkonsultasi dengan UPTD. Untuk melakukan konsultasi, sekolah yang jaraknya jauh harus mengeluarkan biaya transportasi yang

tidak sedikit. Di samping itu, waktu mengajar guru atau kepala sekolah yang menanganinya pun menjadi tersita.

Dalam rangka membantu sekolah menyusun RAPBS, beberapa Satker atau Dinas Pendidikan mengeluarkan kebijakan khusus. Satker Provinsi Jawa Timur misalnya, meminta Satker Kabupaten/Kota untuk memberikan pembinaan tentang pembuatan RAPBS kepada kepala sekolah dan bendahara secara bertahap di masing-masing kecamatan. Di Kabupaten Malang, himbauan ini dilaksanakan dengan memberi sosialisasi dan penjelasan penyusunan RAPBS kepada UPTD, yang selanjutnya akan melakukan hal yang sama ke sekolah di wilayah kerjanya masing-masing. Di Provinsi Sumatera Utara, upaya ini baru sampai pada tahap perencanaan. Dalam sebuah lokakarya di tingkat provinsi dibicarakan tentang kemungkinan pelaksanaan pelatihan penyusunan RAPBS, sekaligus pembuatan pembukuan sederhana untuk guru SD, sebagai salah satu program tahun 2006 yang dananya diambil dari DIPA provinsi. Dinas pendidikan Kota Pematang Siantar pun sudah berencana untuk melakukan kegiatan sosialisasi dan pelatihan penyusunan RAPBS. Sedangkan Kabupaten Tapanuli Utara mendapat bantuan dari USAID berupa pelatihan perencanaan pengembangan sekolah, termasuk penyusunan RAPBS dan rencana jangka menengah, untuk sekitar 50 sekolah.

Selain lemahnya kemampuan untuk menyusun RAPBS, umumnya RAPBS dibuat hanya oleh kepala sekolah dengan melibatkan bendahara BOS. Guru, komite sekolah, dan orang tua murid kurang atau bahkan bisa dikatakan tidak dilibatkan. Guru yang dilibatkan dalam penyusunan RAPBS biasanya hanya guru yang ditunjuk menjadi bendahara BOS oleh kepala sekolah. Guru lainnya baru mengetahui RAPBS pada saat pertemuan sekolah dengan komite sekolah dan orang tua murid untuk membicarakan tentang adanya dana BOS dan rencana penggunaannya. Dalam beberapa kasus ada juga sekolah yang melibatkan beberapa orang guru dalam pembuatan RAPBS. Kecenderungan ini lebih banyak ditemui di sekolah tingkat SMP daripada di tingkat SD. Tampaknya, besarnya jumlah dana turut memengaruhi banyaknya guru yang terlibat. Di beberapa sekolah tingkat SMP ada sekolah yang membentuk panitia khusus untuk mengelola dana BOS sejak tahap pembuatan RAPBS. Selain itu, ada juga sekolah yang melibatkan beberapa guru senior yang menduduki jabatan tertentu untuk ikut penentuan jenis penggunaan dana BOS.

Umumnya, Komite Sekolah, yang biasanya hanya diwakili oleh ketua, hanya berperan dalam menandatangani RAPBS yang sudah dipersiapkan kepala sekolah, karena hal ini merupakan persyaratan program, tanpa terlibat dalam proses penyusunannya. Sebagian besar Komite Sekolah tidak memiliki salinan RAPBS, tetapi dapat mengaksesnya bila mereka meminta ke sekolah. Khusus dalam penyusunan RAPBS di sekolah swasta, yang beberapa di antaranya tidak memiliki komite sekolah, ada sekolah yang melibatkan yayasan, ada juga yang tidak. Di sekolah yang tidak melibatkan yayasan, sekolah hanya memberitahu yayasan tentang adanya dana BOS dan rencana penggunaannya.

Menurut juklak program, unsur yang terdapat dalam RAPBS terdiri dari jenis dan jumlah penerimaan sekolah yang akan diperoleh, serta jenis dan jumlah pengeluaran yang direncanakan. Sebagian besar sekolah sampel memasukkan semua sumber penerimaan, baik dari BOS maupun dari sumber lainnya, ke dalam RAPBS. Namun ada beberapa sekolah yang hanya memasukkan penerimaan dari BOS, tanpa memasukkan penerimaan dari sumber lainnya. Sedangkan dalam menentukan jenis pengeluaran atau penggunaan dana, sekolah lebih banyak mengacu pada jenis

penggunaan dana yang diperbolehkan berdasarkan juklak, daripada kebutuhan sekolah yang sebenarnya. Beberapa sekolah hanya menyiapkan RAPBS yang berisi penerimaan dan pengeluaran global, sedangkan sekolah lainnya melengkapi RAPBS dengan rincian jenis penggunaan. Jenis penggunaan yang dimasukkan umumnya diputuskan oleh kepala sekolah, dan hanya di sebagian kecil sekolah yang juga didasarkan pada masukan dari guru. Jenis penggunaan yang dimasukkan dalam RAPBS dan rinciannya mengacu pada 11 jenis penggunaan dana BOS yang terdapat dalam juklak (lihat Tabel 1.2.).

Penarikan Dana dari Rekening Sekolah

Juklak hanya menetapkan bahwa pengambilan dana BOS dilakukan oleh penanggungjawab kegiatan dengan diketahui oleh kepala sekolah dan disetujui oleh ketua komite sekolah. Pengambilannya dapat dilakukan sewaktu-waktu sesuai kebutuhan dengan menyisakan saldo minimum sesuai peraturan yang berlaku. Jadi pengambilan dana dapat dilakukan seperti layaknya penarikan tabungan di bank/kantor pos, yaitu dengan membawa buku rekening dan mengisi formulir penarikan dana yang tersedia. Juklak tidak mengatur adanya persyaratan lain seperti laporan keuangan, ketentuan jumlah dana yang diambil pada satu kali penarikan, dan frekuensi pengambilan dana oleh sekolah. Walaupun demikian, dalam pelaksanaannya, beberapa daerah menetapkan persyaratan-persyaratan tertentu untuk penarikan dana.

Di Sumatera Utara dan Sulawesi Utara, Satker Provinsi dan Satker Kabupaten/Kota tidak menetapkan persyaratan khusus saat menarik dana. Sekolah diperlakukan sama seperti nasabah bank biasa, sehingga dalam penarikan dana cukup hanya membawa buku rekening dan mengisi formulir penarikan dana. Namun di Jawa Timur, Banten, dan NTB, untuk tujuan pengendalian, Satker Kabupaten/Kota menetapkan persyaratan lain untuk penarikan dana dari rekening sekolah. Penetapan persyaratan ini dapat dilakukan karena di ketiga provinsi ini rekening sekolah harus dibuat di lembaga penyalur yang sudah ditunjuk. Persyaratan yang diberlakukan antara lain adalah keharusan menyertakan RAPBS dan/atau Surat Pertanggungjawaban (SPJ) penggunaan dana. Selain itu frekuensi pengambilan dana juga diatur agar tidak dilakukan secara sekaligus tetapi beberapa kali atau sebulan sekali.

Di Jawa Timur, sekolah harus memiliki RAPBS sebagai syarat untuk mendapatkan BOS, sekaligus untuk menarik dana BOS pada pertama kali. Untuk penarikan dana berikutnya, dinas pendidikan mewajibkan sekolah menyerahkan SPJ bulan lalu yang telah diperiksa oleh Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. Apabila Dinas Pendidikan telah menyetujui SPJ tersebut, sekolah akan diberikan 'kitir' (kupon) yang dapat digunakan untuk pengambilan dana. Di dalam kitir tersebut tertera jumlah dana yang dapat diambil oleh sekolah untuk bulan tertentu.

Di Banten, kantor pos dan satker provinsi sepakat bahwa pada saat penarikan dana untuk pertama kali setiap sekolah harus membawa RAPBS, foto copy surat pengangkatan kepala sekolah dan bendahara, foto copy KTP kepala sekolah dan bendahara, dan cap sekolah, serta mengisi slip giro 1, 3 dan 9. Untuk pencairan tahap berikutnya ada perbedaan persyaratan antara Kota Cilegon dan Kabupaten Lebak. Di Cilegon, sekolah harus menyerahkan SPJ penggunaan dana yang ditarik sebelumnya. Sedangkan di Kabupaten Lebak, sekolah hanya diharuskan menyerahkan rencana penggunaan dana yang akan diambil, sementara SPJ dilaporkan per triwulan.

Di NTB, sekolah harus mendapatkan surat rekomendasi dari dinas pendidikan atau UPTD setempat sebagai syarat untuk mengambil dana pertama kali. Untuk pencairan tahap berikutnya, sekolah harus menyerahkan SPJ dana yang telah digunakan, seperti yang diberlakukan di Kota Cilegon. Pembuatan SPJ biasanya disupervisi oleh Satker Kabupaten/Kota, sehingga sekolah seringkali harus bolak-balik melakukan perbaikan berdasarkan koreksi dari Satker terhadap SPJ nya. Proses ini memerlukan waktu dan biaya yang tidak sedikit karena harus bolak-balik menemui satker atau dinas pendidikan setempat. Walaupun persyaratan khusus dalam mencairkan dana dilakukan dengan tujuan agar penggunaan dana lebih terkontrol, akan tetapi kebijakan ini cenderung menciptakan jalur yang lebih birokratis, serta menghabiskan lebih banyak waktu dan biaya.

Sementara itu, walaupun dalam juklak tertera bahwa pengambilan dana BOS dilakukan atas persetujuan ketua komite sekolah, karena tidak ada ketentuan atau persyaratan lain yang mengikutinya, pada umumnya sekolah tidak mengikutsertakan atau minta persetujuan komite sekolah dalam pencairan dana. Dari semua sekolah yang dikunjungi dalam kajian ini, hanya satu sekolah di Pematang Siantar yang ikut serta dalam pencairan dana BOS. Hal ini terjadi karena sekolah tersebut menggunakan rekening sekolah yang lama yang dahulu digunakan untuk Program Basic Education Project (BEP). Rekening tersebut ditandatangani oleh kepala sekolah dan bendahara komite sehingga dalam setiap pengambilan dana bendahara komite harus ikut serta.

Adanya pengaturan persyaratan pencairan dana tersebut juga mempengaruhi frekuensi dan tahapan pencairan dana. Di Sumatera Utara yang satkernya tidak membuat persyaratan tertentu untuk pencairan dana, beberapa sekolah yang jumlah siswanya sedikit cenderung mencairkan dana secara sekaligus. Sedangkan di Jawa Timur, Banten dan NTB, pencairan dana dilakukan secara bertahap, karena adanya persyaratan pencairan seperti dipaparkan di atas. Di Jawa Timur, pencairan dana dilakukan setiap bulan, kecuali untuk pencairan pertama kali yang sekaligus mengambil dana untuk 3 bulan. Di Banten, pihak satker dan kantor pos menganjurkan sekolah untuk melakukan pencairan minimal 2 kali. Sementara di NTB, satker membuat ketentuan bagi sekolah untuk mencairkan dana setiap triwulan. Keharusan sekolah mencairkan dana per periode tertentu dengan jumlah tertentu dinilai kurang tepat karena kebutuhan sekolah tiap bulan tidak selalu sama. Selain itu, jika dana tidak langsung digunakan cukup berisiko karena keamanannya menjadi kurang terjamin, terutama bagi sekolah yang mendapat dana BOS dalam jumlah besar.

Dalam juklak dan juknis, tidak ada ketentuan tentang batas waktu pencairan dan penggunaan dana. Walaupun demikian, karena dana BOS yang diterima sekolah sesuai dengan RAPBS satu semester, banyak sekolah beranggapan bahwa dana harus diambil dan dibelanjakan sebelum berakhirnya semester yang bersangkutan. Ketidakjelasan ini memaksa sekolah menghabiskan dana sebelum semester berakhir, meskipun sebenarnya pengeluaran tersebut belum dibutuhkan. Oleh karenanya, pada akhir Desember, umumnya sekolah sudah mencairkan semua dananya dan tinggal menyetor bunga tabungan atau saldo tabungan minimum.

Semua sekolah sampel menerima dana secara penuh sesuai dengan alokasi yang sudah ditentukan. Dalam setiap pencairan dana, sekolah tidak pernah dikenakan potongan dana atau diminta membayar apapun. Waktu yang dibutuhkan untuk setiap proses pencairan pun relatif cepat, sebagaimana pengambilan dana tabungan nasabah pada umumnya.

2.4.2. Penggunaan Dana

Penilaian berbagai pihak terhadap ketentuan 11 jenis penggunaan dana berbeda-beda, namun umumnya menganggap ketentuan tersebut cenderung terlalu sempit (terbatas) karena tidak dapat mengakomodasi seluruh kebutuhan masing-masing sekolah. Beberapa jenis kebutuhan sekolah yang biasa dibiayai dari iuran siswa tetapi tidak dapat dibiayai dari dana BOS antara lain adalah: insentif untuk kepala sekolah, wakil kepala sekolah, dan walikelas, tunjangan transportasi guru tetap, konsumsi guru, dan pembangunan sarana sekolah. Ketentuan penggunaan menurut juklak versi 2005 tersebut juga dinilai kurang tegas sehingga memungkinkan terjadi penafsiran yang berbeda. Perbedaan penafsiran di tingkat sekolah ini umumnya dipengaruhi oleh penafsiran satker tingkat kabupaten/kota yang disampaikan ke sekolah saat sosialisasi atau konsultasi RAPBS dan penggunaan dana. Sebagai contoh, di Tapanuli Utara dan Pematang Siantar, dana BOS tidak boleh digunakan untuk membeli komputer, kursi, dan meja karena tidak termasuk bahan habis pakai. Namun di daerah lain ternyata diperbolehkan karena dianggap termasuk pembiayaan kegiatan kesiswaan atau untuk kepentingan belajar mengajar.

Pada prakteknya, penggunaan dana BOS yang kebanyakan dikelola oleh kepala sekolah dengan bantuan bendahara BOS, tidak selalu sesuai dengan RAPBS dan ketentuan 11 jenis penggunaan menurut juklak 2005. Sebagian besar sekolah menyesuaikan penggunaan dana dengan kebutuhan sekolah meskipun beberapa di antaranya tidak sesuai dengan aturan. Alasannya, sekolah harus memenuhi jenis kebutuhan tertentu yang selama ini dibiayai dari iuran siswa, sedangkan iuran siswa sudah terlanjur ditiadakan atau dikurangi sejak sekolah menerima dana BOS.

Berdasarkan laporan pertanggungjawaban dana BOS sekolah-sekolah sampel, terlihat bahwa realisasi penggunaan dana BOS yang terbesar adalah untuk pembayaran honor guru, kegiatan belajar mengajar (KBM), pembelian alat tulis kantor (ATK), dan pembelian buku pelajaran pokok. Pembayaran honor guru dilakukan di seluruh sekolah sampel dan porsi pembayaran guru honor yang cukup besar umumnya terjadi di sekolah swasta, karena hampir seluruh guru di sekolah swasta bukan pegawai negeri sipil (PNS). Secara total, pembayaran honor guru merupakan jenis pengeluaran yang paling banyak menyedot dana BOS. Di sekitar 83% sekolah sampel penerima BOS, pembayaran honor guru termasuk dalam lima jenis pengeluaran terbesar (lihat Tabel 2.5). Tidak seperti di wilayah lain, di dua kabupaten/kota sampel di Sulawesi Utara, hanya tiga sekolah yang pembayaran honor guru termasuk dalam lima jenis pengeluaran terbesar. Hal ini terjadi karena jumlah guru honorer di sekolah sampel di daerah ini hanya sedikit.

Pembiayaan KBM juga cukup menyita dana BOS, dan di 70% sekolah sampel termasuk dalam lima jenis pembiayaan terbesar. Besarnya biaya KBM ini antara lain karena KBM terdiri dari beberapa unit pembiayaan, termasuk biaya ulangan semester dan harian, praktik keterampilan, kegiatan kesiswaan, dan penataran/seminar. Sementara itu, kecenderungan sekolah untuk membeli buku pelajaran pokok, antara lain dilatarbelakangi oleh pertimbangan kebutuhan sekolah/siswa, anjuran dinas pendidikan setempat, dan juga karena adanya tawaran insentif dari penerbit atau toko buku berupa rabat harga berkisar antara 10 – 20% dari harga jual. Buku pelajaran pokok yang dibeli biasanya menjadi milik perpustakaan sekolah dan dipinjamkan ke setiap siswa selama periode tertentu. Periode peminjaman buku bervariasi antar sekolah. Ada yang hanya dibagikan pada saat jam pelajaran, dan ada yang boleh dibawa pulang untuk jangka waktu satu semester atau satu tahun ajaran.

Meskipun banyak pihak mengeluhkan aturan penggunaan dana BOS yang tidak dapat digunakan untuk membayar insentif kepala sekolah dan guru tetap, kajian ini menemukan bahwa kenyataannya penerimaan kepala sekolah dan guru, baik guru honorer maupun guru tetap, cenderung meningkat setelah adanya BOS. Peningkatan ini terjadi karena sebagian besar sekolah mengeluarkan kebijakan untuk menaikkan honor bagi guru honorer dan honor kelebihan jam mengajar bagi semua guru. Meskipun kelebihan jam mengajar guru di beberapa sekolah/wilayah tidak boleh dibiayai dari dana BOS, beberapa sekolah tetap dapat menyiasatinya dengan memasukkannya ke pos pengeluaran lain. Sementara itu, di sekolah yang mengikuti aturan, jenis pengeluaran ini tetap dapat ditingkatkan selama sekolah yang bersangkutan tetap menarik iuran sekolah dari siswanya.

Tabel 2.5. Frekuensi Jenis Penggunaan Dana BOS yang Termasuk Lima Penggunaan Terbesar

Jenis Penggunaan	Banten	Jawa Timur	Sumatera Utara	Sulawesi Utara	NTB	Total
	(N=8)	(N=7)	(N=9)	(N=8)	(N=8)	(N=40)
Honor guru	7	7	8	3	8	33
KBM	6	6	6	6	4	28
ATK	6	3	7	7	6	28
Buku	3	1	9	6	5	24
Rehab bangunan	3	5	4	5	3	19
Ekstrakurikuler	4	4	4	2	1	14
Belanja barang	1	5	0	4	1	11
Air, listrik, telpon	2	2	1	1	2	8
Peningkatan mutu guru	0	3	3	1	0	7
Perjalanan dinas, biaya rapat	2	1	1	1	1	6
Siswa miskin	1	0	1	1	1	4
Komputer	2	0	0	0	1	3
Lain-lain	1	0	1	3	4	9

Sumber: Diolah dari laporan pertanggungjawaban dana BOS di 40 sekolah sampel.

Peningkatan penerimaan guru juga dapat diperoleh dari beberapa pos pengeluaran lain, seperti dari pengeluaran untuk KBM dan peningkatan mutu guru melalui kegiatan Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP) untuk tingkat SMP dan Kelompok Kerja Guru (KKG) untuk tingkat SD. Dalam pos pengeluaran KBM, khususnya untuk kegiatan ulangan harian dan semester, guru menerima honor untuk membuat soal ulangan, serta untuk mengawasi dan memeriksa ulangan. Padahal menurut juknis keuangan BOS, untuk kegiatan ulangan, dana BOS dapat digunakan untuk pembelian atau pengadaan bahan/barang, dan tidak ada pernyataan bahwa dana BOS juga dapat digunakan untuk honor guru membuat soal, mengawasi dan memeriksa ulangan. Adapun dari kegiatan MGMP dan KKG, guru menerima biaya transpor, konsumsi, dan uang saku. Meskipun kegiatan-kegiatan tersebut dimaksudkan untuk peningkatan mutu guru, persoalan bisa muncul bila mutu pelaksanaannya tidak diawasi. Sebagai contoh, di satu sekolah sampel di Sumatera Utara, ditemui kuintansi MGMP yang hanya ditandatangani oleh satu orang guru. Kepala sekolah yang bersangkutan mengakui bahwa MGMP di sekolah tersebut hanya dilakukan secara internal, padahal jumlah guru untuk mata pelajaran tertentu

sangat terbatas. Karenanya, perlu dipertanyakan bagaimana peningkatan kualitas guru yang seharusnya dilakukan melalui interaksi antar guru dapat terjadi.

Diantara lima pos pengeluaran terbesar yang dibiayai dari dana BOS tersebut, ternyata pengeluaran yang khusus dialokasikan untuk memberikan bantuan khusus bagi siswa miskin secara signifikan sangat sedikit. Hanya di empat sekolah yang alokasi untuk siswa miskinnya termasuk dalam lima alokasi dana BOS terbesar, yaitu berkisar antara 9,2% hingga 19,8%. Sedangkan di sekolah-sekolah lain yang juga memberikan bantuan khusus untuk siswa miskin, dana yang dialokasikan relatif kecil sehingga tidak termasuk dalam lima pos pengeluaran terbesar.

Berkaitan dengan penggunaan dana BOS, ditemui adanya beberapa pihak yang berupaya untuk mengambil keuntungan dengan memanfaatkan pengaruhnya untuk mengatur pembelian barang tertentu (Kotak 2.1.) dan kemungkinan terjadinya duplikasi alokasi penggunaan dana BOS dengan dana dari sumber lainnya. Duplikasi sumber pendanaan dapat terjadi karena sebagian besar sekolah menerima dana dari berbagai sumber lain dan tidak semua sumber dana mensyaratkan pelaporan yang harus dilampirkannya bukti atau kuitansi pengeluaran. Aturan penggunaan dari berbagai dana juga bisa sama, sehingga beberapa sumber dana dapat digunakan untuk kelompok pengeluaran yang sama. Diantara sumber dana yang diterima sekolah adalah iuran siswa bagi sekolah yang masih memungutnya, bantuan dari dana APBD, program pendidikan lainnya, atau dari yayasan bagi sekolah swasta yang dikelola yayasan. Beberapa sumber dana seperti BOS, APBD untuk Biaya Operasional (BOP), dan iuran siswa, sama-sama dapat digunakan untuk biaya operasional sekolah. Meskipun menurut ketentuan Program BOS, RAPBS dan laporan keuangan harus mencakup semua sumber penerimaan sekolah, ternyata banyak sekolah yang RAPBS dan laporan keuangannya hanya berisi penerimaan dari BOS.

Kotak 2.2.

Pengaturan Pembelian Barang oleh Instansi Terkait

Pada prinsipnya dana BOS boleh digunakan untuk membeli buku-buku bahan ajar, namun di salah satu kabupaten sampel kajian ini ada indikasi bahwa secara tidak langsung sekolah penerima BOS diarahkan untuk membeli buku-buku pelajaran pokok dari penerbit tertentu dengan menggunakan dana BOS. Kejadian bermula pada awal tahun ajaran 2005/2006, sebelum dana BOS didistribusikan. Saat itu sekolah-sekolah ditawarkan untuk “mengambil” buku pelajaran pokok yang disusun oleh guru-guru setempat. Program penyusunan buku ini merupakan salah satu kegiatan yang dimaksudkan untuk meningkatkan kemampuan guru dalam menyusun bahan ajar, dan dalam buku tersebut terdapat kata sambutan dari Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten. Karena buku untuk SD didistribusikan melalui UPTD Pendidikan (tingkat kecamatan), dan di sampulnya tertulis “untuk kalangan sendiri”, sekolah menganggapnya sebagai buku pembagian. Ternyata setelah dana BOS turun, yaitu beberapa minggu setelah pengambilan buku, sekolah menerima tagihan atau pemberitahuan lisan dari UPTD untuk membayar buku-buku tersebut. Sekolah-sekolah tidak berani mengajukan keberatan meskipun merasa dirugikan karena pada awalnya mereka tidak tahu bahwa buku tersebut harus dibeli dan tidak tahu harganya, juga kualitas buku tersebut dinilai masih di bawah buku sejenis dari penerbit lain yang biasa mereka gunakan. Ada satu komite sekolah yang mengajukan keberatan kepada UPTD, tetapi keberatan tersebut ditolak.

Meskipun menurut laporan BPKP, pembelian buku bahan ajar di kabupaten ini hanya kurang dari 60% keseluruhan dana BOS yang diterima sekolah. Praktek semacam ini cenderung mengurangi efektivitas program.

Hampir di semua sekolah, adanya dana BOS telah meningkatkan penerimaan sekolah. Dengan adanya peningkatan penerimaan tersebut semestinya sekolah menjadi lebih

mudah mengatur pembiayaan sekolah. Namun hasil wawancara dengan sekolah memperlihatkan bahwa beberapa sekolah justru kebingungan dalam mengatur alokasi penggunaan dana, khususnya untuk penerimaan BOS semester kedua dan semester-semester berikutnya. Kebingungan ini terjadi karena biasanya sekolah tersebut hanya memperoleh penerimaan dari iuran siswa yang jauh lebih kecil. Di sisi lain, adanya ketentuan yang membatasi jenis penggunaan dana membuat sekolah menjadi kurang fleksibel mengatur alokasinya. Sementara itu, jenis pengeluaran yang diperbolehkan juklak dan satker setempat sudah dipenuhi oleh penerimaan BOS semester pertama tahun ajaran 2005/2006. Bagi kebanyakan sekolah tersebut, belum terpikirkan strategi atau rencana untuk meningkatkan kualitas dan fasilitas kegiatan belajar-mengajar dalam jangka menengah dan jangka panjang dengan adanya tambahan penerimaan sekolah dari dana BOS.

2.4.3. Bunga Tabungan dan Pembayaran Pajak

Di semua sekolah, dana BOS sempat mengendap beberapa saat di rekening tabungan masing-masing sekolah, baik karena sekolah sengaja mencairkannya secara bertahap sesuai dengan kebutuhan maupun karena adanya aturan pencairan dana yang ditetapkan oleh Satker Provinsi dan Satker Kabupaten/Kota. Kecuali di Provinsi Banten dimana rekening giro sekolah di kantor pos tidak mendapat bunga, pengendapan uang di tabungan akan mendapatkan bunga tabungan. Ketentuan tentang bunga tabungan tersebut belum jelas, apakah menjadi hak sekolah atau harus dikembalikan ke kas negara. Akibatnya, perlakuan mengenai hak atas bunga tabungan tersebut berbeda-beda antar daerah. Ada sekolah yang dapat mengambil bunga tabungannya, ada juga yang tidak karena ditahan oleh pihak bank.

Seharusnya, bunga dari dana program pemerintah dikembalikan ke kas negara. Namun yang menjadi permasalahan, tidak semua pelaksana BOS mengetahui tentang aturan ini karena tidak disosialisasikan dengan baik. Bahkan pihak perbankan yang umumnya menjadi lembaga penyalur dana BOS dan tempat sekolah membuka rekening, justru tidak semuanya memahami aturan mengenai bunga bank tersebut.

Mengenai pembayaran pajak, sebenarnya sudah diatur dalam juklak dengan mengacu pada ketentuan perpajakan yang berlaku. Jenis pengeluaran yang dikenakan pajak adalah pembayaran honor guru yang dikenakan pajak sebesar 5%, dan pengadaan barang/bahan/peralatan/buku yang nilainya di atas Rp 1 juta dengan pajak sebesar 10% untuk pajak pertambahan nilai (PPN) dan 1,5% untuk pajak penghasilan (PPh). Namun ketentuan tersebut belum disosialisasikan dengan baik sehingga tingkat pemahaman antar sekolah bahkan antar daerah bervariasi. Secara umum, pembayaran pajak untuk honor guru relatif mudah dipahami oleh sekolah, namun pembayaran pajak untuk pengadaan atau pembelian barang dianggap masih belum jelas. Seharusnya, ketentuan PPN 10% sudah melekat pada harga jual semua barang dan harus dibayarkan oleh pihak pedagang ke kas negara sepanjang sistem perpajakan sudah dikelola dengan baik. Artinya untuk nilai pembelian berapa pun, pajak ini akan dikenakan kepada pembeli. Sedangkan PPh 1,5% memang merupakan tambahan kewajiban pembeli untuk pembelian senilai lebih dari Rp 1 juta.

Karena kekurangpahaman sekolah, pembayaran pajak yang dilakukan sekolah berbeda-beda. Berkaitan dengan pajak terhadap honor guru, beberapa sekolah menyetorkan pajak untuk semua jenis penerimaan guru, baik untuk honor guru honorer, maupun honor guru lainnya, termasuk untuk kegiatan MGMP atau KKG dan

penyelenggaraan ulangan. Ada juga sekolah yang hanya mengenakan dan menyetorkan pajak untuk honor guru honorer, sedangkan honor guru lainnya tidak dikenakan. Sementara untuk pembayaran pembelian atau pengadaan barang di atas Rp 1 juta variasinya lebih banyak, yakni: menyetorkan pajak 1,5%, 5%, 10%, bahkan 11,5%.

Pada awal pelaksanaan program, sebagian besar sekolah menilai bahwa proses pembayaran dan pengurusan pembayaran pajak cenderung lebih memberatkan dibanding nilai pajak yang harus dibayar. Hal ini terjadi karena hampir semua sekolah belum mengetahui aturan dan tata cara pembayaran pajak. Sementara itu, nilai pajak yang harus dibayar relatif kecil, kecuali bagi sekolah yang menerima dana BOS dalam jumlah cukup besar dan penggunaannya lebih terkonsentrasi pada beberapa jenis pengeluaran. Ketika melakukan pembayaran, paling tidak sekolah harus mendatangi dua instansi, yaitu kantor pos atau bank pemerintah untuk menyetorkan pajak, dan kantor pelayanan pajak untuk menyampaikan bukti pembayaran pajak. Di beberapa daerah, kantor pajak setempat justru belum mengetahui kewajiban pajak terkait dengan dana BOS sehingga tidak dapat memberikan penjelasan secara memadai (Kotak 2.3.). Bagi sebagian besar sekolah yang cukup jauh dari kantor pos dan kantor pelayanan pajak yang biasanya berlokasi di ibukota kabupaten/kota, jarak dan waktu pun menjadi kendala tersendiri.

Kotak 2.3.
Berbagai Kesulitan Pembayaran Pajak oleh Sekolah terkait dengan Dana BOS

Kewajiban pembayaran pajak yang harus dilakukan sekolah setelah menerima dana BOS dianggap merepaotkan oleh beberapa sekolah, karena mereka mengalami kesulitan pada saat berusaha memenuhi kewajiban tersebut. Diantara kasus yang menyebabkan sekolah merasa di “pingpong” ketika akan membayar pajak adalah:

- Ketika sekolah akan menyetor ke kantor pos, sekolah diminta membayar langsung ke kantor pajak. Setelah mendatangi kantor pajak, orang yang dijumpai tidak tahu kemana seharusnya sekolah menyetor
- Sekolah yang sudah menyetor pajak melalui kantor pos, ketika akan menyerahkan buktinya ke kantor pajak tidak tahu harus menyerahkan ke bagian mana.
- Ketika sekolah mencoba menyetor ke kantor pos, sekolah diminta untuk menyetor melalui bank, namun di bank dia ditolak karena tidak mengisi NPWP dalam formulir setoran. Kebanyakan sekolah tidak punya NPWP dan tidak tahu harus menggunakan NPWP siapa.
- Sekolah sudah memenuhi aturan pembayaran namun ketika akan menyetor, listrik di instansi tersebut mati sehingga sekolah diminta untuk setor di lain hari. Parahnya, ketika datang keesokan harinya, sekolah kembali tidak dapat menyetorkan pajaknya karena instansi tersebut hanya buka kas pajak sampai jam tertentu.

Bagi sekolah yang jaraknya dekat dari instansi-instansi tersebut, kasus-kasus seperti ini tidak terlalu menjadi masalah. Namun bagi sebagian besar sekolah yang lokasinya cukup jauh tentu saja sangat merepotkan dan menelan biaya yang cukup besar.

Akibat adanya berbagai kendala tersebut, sampai berakhirnya semester pertama, masih banyak sekolah yang belum memenuhi kewajiban membayar pajak meskipun sudah mempersiapkan dananya. Di samping itu, banyak juga sekolah yang berupaya menghindari pembayaran pajak dengan menyiasati nilai atau kuitansi pembayaran. Sekolah yang melakukan pembelian lebih dari 1 juta rupiah, ada yang mencoba membagi nilai atau kuitansi pembayaran dalam beberapa kuitansi. Masing-masing

kuitansi bernilai di bawah 1 juta rupiah, sehingga untuk pembelian satu jenis barang yang cukup tinggi nilainya bisa terdiri dari puluhan kuitansi. Upaya tersebut memang cukup menguntungkan bagi sekolah. Dari setiap 1 juta rupiah sekolah bisa menyimpan Rp 15.000. Di samping itu sekolah juga dapat menghemat waktu, tenaga, dan biaya transportasi penyetoran pajak. Namun, upaya menghindari kewajiban yang cenderung tidak jujur tersebut tentu saja tidak sejalan dengan tanggung jawab moral dunia pendidikan.

2.5. Pelaporan

Berdasarkan juklak versi 2005, masing-masing pengelola program di berbagai tingkatan, yaitu di pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan sekolah, diwajibkan melaporkan hasil kegiatan kepada pihak terkait. Hal-hal yang harus dilaporkan oleh pelaksana di tiap tingkatan adalah sebagai berikut:

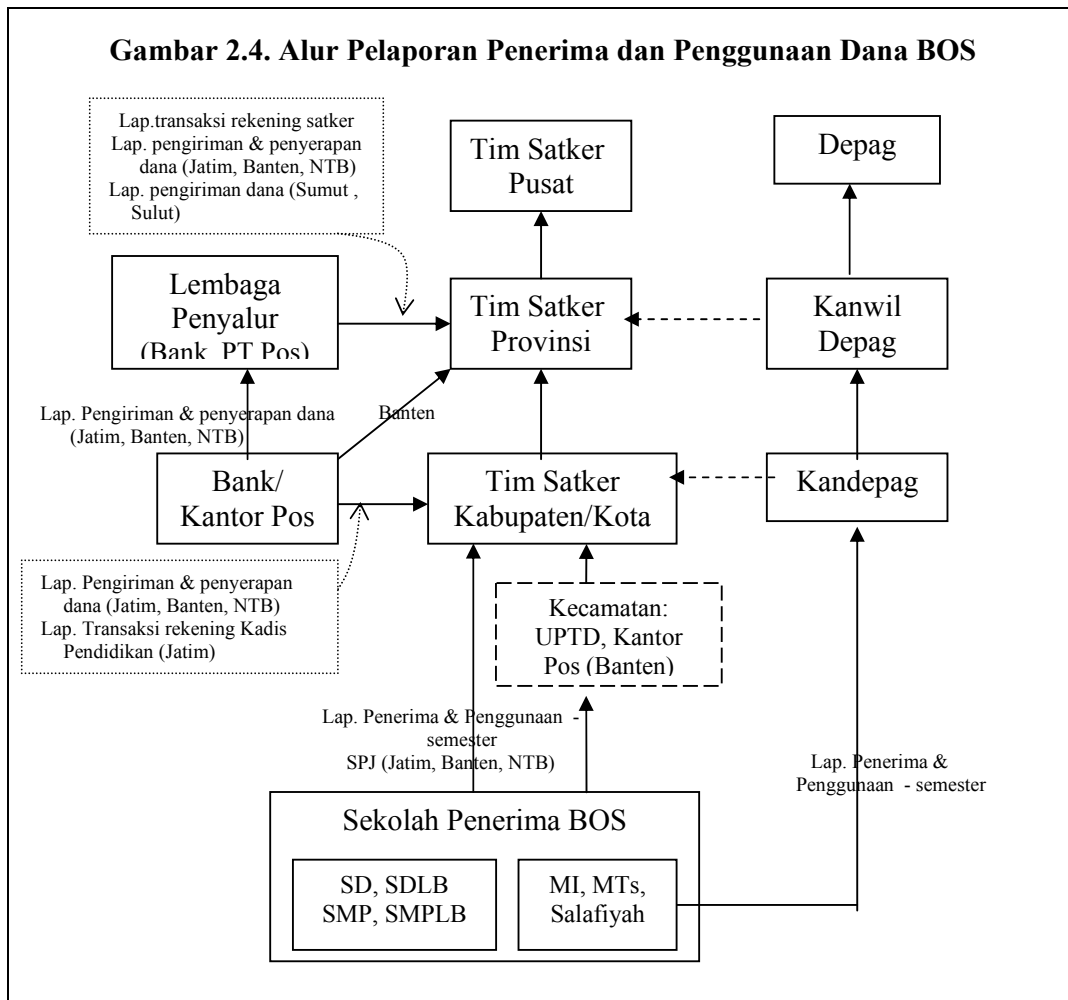
- Pusat dan provinsi: statistik penerima bantuan, laporan hasil penyerapan dana bantuan, laporan hasil monitoring dan evaluasi, laporan penanganan pengaduan masyarakat, laporan kegiatan lainnya (antara lain sosialisasi, pelatihan, dan penanganan pengaduan), dan laporan akhir yang berisi semua kegiatan yang berkaitan dengan perencanaan dan pelaksanaan program;
- Kabupaten: statistik penerima bantuan, laporan hasil penerimaan bantuan, hasil monitoring dan evaluasi, dan laporan pengaduan masyarakat;
- Sekolah: nama siswa penerima bantuan, jumlah dana yang dikelola sekolah dan catatan penggunaan dana, lembar pencatatan pertanyaan/kritik/saran, dan lembar pencatatan pengaduan.

Pada saat kajian ini dilaksanakan, umumnya laporan yang sudah ada adalah: laporan penerima bantuan, khususnya mengenai pengalokasian dana, data jumlah siswa dan jumlah sekolah penerima BOS, serta laporan persiapan program yang meliputi kegiatan-kegiatan dalam rangka sosialisasi. Laporan hasil monitoring dan evaluasi belum ada karena kegiatan monitoring kebanyakan baru dilaksanakan pada Januari-Februari 2006. Laporan penggunaan/pemanfaatan bantuan dari kabupaten/kota ke provinsi juga belum ada, karena satker kabupaten/kota belum melakukan rekapitulasi laporan-laporan dari sekolah. Sebagian besar sekolah sudah menyerahkan laporan penggunaan dana, tetapi ada beberapa sekolah yang masih harus merevisi laporan mereka. Sementara itu, laporan penanganan pengaduan masyarakat, baik di tingkat sekolah, kabupaten/kota maupun provinsi di semua daerah sampel tidak ada. Laporan penanganan dan pengaduan masyarakat, serta laporan monitoring dan evaluasi akan didiskusikan di sub-bab 2.6. Sub-bab ini hanya membahas laporan penggunaan/pemanfaatan dana BOS. Secara khusus, uraian di bawah ini akan mendiskusikan mekanisme pelaporan berjenjang yang dilaksanakan di berbagai daerah sampel, permasalahan yang dihadapi sekolah dalam penyusunan laporan, dan isu transparansi laporan penggunaan dana di tingkat sekolah.

2.5.1. Mekanisme Pelaporan

Berdasarkan juklak, pelaporan penerimaan dan penggunaan dana BOS dilakukan secara berjenjang, mulai dari tingkat sekolah sampai ke satker pusat. Laporan yang dibuat sekolah dikirim ke Satker Kabupaten/Kota. Selanjutnya, Satker Kabupaten/Kota membuat laporan pelaksanaan program untuk diserahkan ke Satker

Provinsi. Akhirnya, Satker Provinsi menyampaikan laporan ke Satker Pusat. Sampai dengan awal Maret 2006, Satker Provinsi telah membuat laporan teknis persiapan serta melaporkan daftar sekolah penerima dana BOS ke Satker Pusat. Persiapan yang dilakukan oleh Satker Provinsi meliputi kegiatan rapat kerja dalam rangka validasi data, sosialisasi, pembentukan tim teknis, dan kelembagaan. Selain itu, Satker Provinsi juga mengirimkan daftar alokasi dana BOS per kabupaten/kota serta laporan pendistribusian dana ke semua sekolah berdasarkan laporan dari lembaga penyalur yang ditunjuk, yaitu bank atau PT Pos. Alur pelaporan di daerah-daerah sampel kajian ini agak bervariasi. Gambaran umum alur pelaporan tersebut disajikan di Gambar 2.4.



Secara berkala, Satker Provinsi mendapat laporan transaksi keuangan rekening satker dari bank/kantor pos, dan pelaporan tersebut dinilai oleh berbagai kalangan berlangsung lancar dan dapat dipercaya. Bentuk laporan yang diperoleh dari lembaga penyalur bervariasi antar provinsi. Sebagaimana dikemukakan dalam Sub-bab Penyerapan Dana, lembaga penyalur di Provinsi Banten, Jawa Timur dan NTB secara reguler melaporkan penyerapan dana atau pengambilan dana dari rekening sekolah, disamping transaksi keuangan Satker Provinsi. Khusus di Jawa Timur, Bank Jatim juga memberikan laporan transaksi keuangan di rekening Kadis Pendidikan

Kabupaten/Kota, karena dana BOS dari provinsi dimasukkan ke rekening tersebut sebelum didistribusikan ke rekening-rekening sekolah. Sedangkan di Provinsi Sumatera Utara dan Sulawesi Utara, lembaga penyalur yaitu Bank Sumut dan BRI hanya memberikan laporan penyaluran dana ke rekening-rekening sekolah dan transaksi keuangan rekening Satker Provinsi. Kedua bank ini tidak dapat melaporkan pengambilan dana dari rekening masing-masing sekolah karena sekolah bebas membuka rekening di bank manapun, sehingga transaksinya berada diluar jangkauan monitoring mereka.

Berkaitan dengan laporan penggunaan dana BOS, sekolah menyerahkan laporan ke satker kabupaten/kota. Sekolah di wilayah kota umumnya mengirim laporan langsung ke kantor satker kota, sedangkan sekolah di wilayah kabupaten, khususnya tingkat sekolah dasar, umumnya mengirim laporan melalui UPTD Pendidikan yang berada di kecamatan masing-masing. Jarak tempuh yang cukup jauh dari/ke kantor satker kabupaten, membuat banyak UPTD diminta ikut berperan sebagai perantara sekolah dan satker kabupaten. Di Provinsi Banten, selain UPTD, kantor pos kecamatan juga dapat berfungsi sebagai perantara penyampaian laporan tersebut. Sekolah agama (MI, MTs dan Salafiyah) selain harus mengirimkan laporan pertanggungjawaban dana ke satker kabupaten/kota juga harus mengirim laporan ke Kandepag.

Satker kabupaten/kota mengirimkan laporan-laporan ke satker provinsi. Sampai dengan kajian ini dilaksanakan, laporan yang telah diserahkan oleh satker kabupaten/kota adalah laporan kegiatan persiapan program dan laporan statistik penerima BOS berupa data awal sekolah dan jumlah murid penerima BOS. Selanjutnya satker provinsi menyusun laporan pelaksanaan program untuk dikirimkan ke satker pusat. Sementara itu, Kandepag yang membawahi sekolah madrasah dan salafiyah juga menyusun laporan pelaksanaan program untuk diserahkan ke Kanwil Depag yang salinannya diserahkan ke satker kabupaten/kota. Kanwil Depag juga menyusun laporan untuk diserahkan ke Departemen Agama, dan salinannya diserahkan ke satker provinsi. Penyerahan laporan ganda dari sekolah keagamaan, Kandepag dan Kanwil Depag ini cenderung mengurangi nilai efisiensi *joint management* dalam pengelolaan program BOS.

2.5.2. Penyusunan Laporan di Tingkat Sekolah

Juklak menetapkan bahwa pelaporan dari sekolah dilakukan setiap triwulan, semester, dan tahunan. Laporan tersebut harus dilengkapi RAPBS, foto copy rekening, laporan buku kas, serta bukti-bukti pengeluaran yang sah. Untuk mempermudah sekolah membuat laporan, di dalam juklak tersedia contoh-contoh format laporan. Format BOS-K1 untuk menyusun RAPBS, BOS-K2 untuk membuat rincian penggunaan dana per jenis anggaran dan format BOS-K3 untuk membuat buku kas. Dengan contoh-contoh tersebut diharapkan sekolah tidak mengalami kesulitan dalam menyusun laporan.

Periode pelaporan yang dilaksanakan di daerah-daerah sampel ternyata bervariasi tergantung ketentuan satker di masing-masing daerah. Di Jawa Timur, NTB, dan Banten, satker provinsi menetapkan bahwa sekolah harus membuat laporan triwulanan. Sebagaimana dikemukakan di bagian Pencairan Dana, di ketiga provinsi tersebut, untuk pencairan dana tahap berikutnya sekolah dipersyaratkan menyerahkan laporan atau surat pertanggungjawaban penggunaan (SPJ) dana yang sudah dicairkan. Oleh karena itu, di Jawa Timur misalnya, laporan dalam bentuk SPJ harus dibuat

setiap bulan. Di dua provinsi sampel lainnya, yaitu Sumatera Utara dan Sulawesi Utara, laporan pertanggungjawaban keuangan hanya dibuat pada akhir semester, itupun sebagian besar terlambat dan baru selesai pada Februari 2006. Kebijakan tentang waktu penyusunan laporan ini terkait dengan keterlambatan pengucuran dana di kedua propinsi tersebut. Dana BOS di kedua provinsi ini baru diterima pada akhir September, sehingga ketentuan periode pelaporan tidak bisa sesuai dengan ketetapan juklak.

Menurut sebagian besar sekolah, membuat laporan rincian penggunaan dana per jenis anggaran cukup rumit dan menyita waktu. Hal ini antara lain disebabkan sekolah harus melaporkan penggunaan dana sesuai dengan ketentuan juklak yang tidak selalu sama dengan realisasi penggunaannya. Kesulitan untuk menyelaraskan penggunaan dana dengan ketentuan pos pengeluaran yang diperbolehkan dalam juklak, dan terbatasnya pemahaman sekolah terhadap ketentuan penggunaan BOS, menyebabkan laporan perlu direvisi berulang-ulang. Untuk membuat rincian penggunaan dana per jenis anggaran, sekolah terpaksa mengubah laporan agar sesuai dengan aturan, sehingga tidak akan dipersalahkan oleh instansi atasannya atau pihak lain yang mengaudit program. Sebagai contoh, penggunaan dana untuk 'pembuatan sarana MCK', dilaporkan sebagai 'perawatan ringan gedung'. Pembayaran 'tunjangan guru tetap' menjadi 'pembelian ATK'. Dengan demikian, sekolah terpaksa melakukan manipulasi pelaporan, padahal status mereka sebagai pendidik tidak pantas berbuat seperti itu.

Untuk mengatasi kesulitan dalam penyusunan laporan tersebut, tidak jarang sekolah melakukan konsultasi ke Kantor Dinas Pendidikan atau staf Kandepag, baik di tingkat kecamatan maupun kabupaten/kota. Beberapa sekolah mengambil inisiatif meminta Satker Kabupaten/Kota untuk mengadakan 'pelatihan pembuatan laporan'. Di Jawa Timur Dinas Pendidikan Kota Pasuruan mengadakan pelatihan pembuatan SPJ yang dilaksanakan selama 3 hari. Selain itu, satker kota setempat juga menyediakan waktu konsultasi bagi sekolah antara pukul 12.00-17.00. Di daerah lain, Satker Kabupaten/Kota menyatakan bahwa konsultasi dapat dilakukan kapan saja, namun ternyata ketika sekolah datang untuk berkonsultasi, Satker khususnya Manager Program tidak berada di tempat walaupun kunjungan dilakukan pada saat jam kerja.

Untuk melakukan konsultasi penyusunan laporan tersebut sekolah harus mengeluarkan biaya, paling tidak untuk transportasi. Salah satu Salafiyah di Banten, misalnya, memerlukan biaya transportasi antara Rp50.000 - Rp100.000 setiap melakukan konsultasi. Beberapa sekolah juga mengeluarkan biaya pengetikan dan pencetakan laporan, walaupun sebenarnya tidak ada ketentuan bahwa laporan harus dibuat dalam bentuk tercetak (*print out* komputer). Disamping itu, sekolah juga mengeluhkan banyaknya waktu yang diperlukan untuk menyusun laporan tersebut. Mereka perlu menyediakan waktu untuk bolak balik (antara 3-10 kali) ke Kantor Dinas Pendidikan untuk memperbaiki laporan. Untuk itu, mereka seringkali kehilangan waktu istirahat karena harus kerja lembur atau terpaksa menggunakan waktu mengajar.

Walaupun kebanyakan sekolah masih mengalami kesulitan dalam penyusunan laporan pada tahap pertama pelaksanaan program ini, ternyata beberapa sekolah yang sudah pernah mengikuti program bantuan, seperti DBEP (*Decentralized Basic Education Program*) tidak banyak mengalami kesulitan. Sekolah-sekolah tersebut sudah bisa menyusun laporan keuangannya karena dalam program DBEP mereka telah dilatih membuat laporan penggunaan dana. Beberapa sekolah yang mendapat program

tersebut secara informal ‘menularkan’ pengetahuan mengenai cara penyusunan laporan dan pertanggungjawaban BOS kepada sekolah lainnya.

2.5.3. Transparansi Laporan Sekolah

Laporan penggunaan dana umumnya disusun oleh kepala sekolah dan bendahara BOS, kemudian dikirim ke satker kabupaten/kota. Namun ada sekolah yang laporannya hanya dibuat oleh kepala sekolah tanpa melibatkan bendahara. Bila ada guru yang dilibatkan, biasanya hanya guru yang bertugas menjadi bendahara BOS, sedangkan guru lainnya tidak dilibatkan. Kebanyakan guru pun tidak mengetahui isi laporan meskipun mereka mengetahui bahwa kepala sekolah dan bendahara BOS sedang atau sudah menyusun laporan. Meskipun demikian, mereka tidak mengajukan keberatan karena selain kepala sekolah merupakan “raja kecil” di lingkungan mereka yang turut menentukan kenaikan pangkat, juga karena adanya kenyataan bahwa BOS berpengaruh nyata terhadap berbagai hal seperti ketersediaan fasilitas di sekolah.

Komite sekolah yang seharusnya menjadi mitra sekolah pun umumnya tidak dilibatkan dalam pembuatan laporan, bahkan beberapa diantaranya tidak mengetahui adanya laporan BOS di tingkat sekolah, walaupun mereka menandatangani RAPBS pada awal pelaksanaan program. Hanya ada beberapa komite sekolah yang dapat mengakses laporan, namun jumlahnya sangat terbatas. Mereka biasanya komite sekolah yang memang aktif berkunjung ke sekolah.

Kepada orang tua siswa, umumnya pihak sekolah hanya menyampaikan informasi mengenai adanya program BOS. Masih jarang ditemui adanya sekolah yang melaporkan penggunaan dananya secara rinci kepada orang tua siswa. Beberapa sekolah, khususnya di Provinsi Jawa Timur, menyampaikan laporan umum penggunaan dana BOS secara lisan pada saat pembagian rapor. Tim SMERU hanya menemukan dua sekolah sampel yang mencoba menyampaikan laporan secara terbuka kepada orang tua siswa. Salah satu sekolah menempelkan laporan penggunaan dana BOS di papan pengumuman di teras sekolah, sehingga siapa saja yang berkunjung ke sekolah mempunyai akses untuk mengetahui realisasi penggunaan dana BOS. Ada satu sekolah lain mengundang dan menyampaikan laporan secara lisan kepada perwakilan orang tua siswa, dan selanjutnya perwakilan orang tua yang hadir diharapkan dapat menyebarluaskan informasi yang diterima kepada orang tua siswa lainnya. Meskipun masih terbatas cakupannya, kedua cara ini tentunya dapat dijadikan model bagi sekolah lain dalam upaya transparansi pengelolaan dana di tingkat sekolah. Sayangnya juklak program hanya mengatur pelaporan dari sekolah ke Satker, dan tidak mewajibkan sekolah untuk melaporkan penggunaan dana secara terbuka ke orang tua siswa dan ke masyarakat umum. Karena tidak ada ketentuan tersebut, kebanyakan sekolah tidak terlalu menganggap perlu menyampaikan laporan kepada orang tua siswa.

Meskipun umumnya sekolah tidak transparan, sebagian besar orangtua siswa tidak mempermasalahkan ada atau tidak adanya laporan penggunaan dana BOS. Orang tua siswa terkesan ‘tidak peduli’ dengan urusan administrasi penggunaan dana. Mereka cenderung percaya bahwa sekolah menggunakan dananya dengan benar. Banyak diantara orang tua siswa yang apatis, karena meskipun sekolah menyampaikan laporan, biasanya sekolah tidak memberikan respon positif jika orang tua murid menyampaikan kritik. Di samping itu, ketidakpedulian orang tua siswa juga didorong oleh adanya kenyataan bahwa mereka merasakan manfaat adanya BOS melalui

pembebasan/pengurangan iuran sekolah dan penghematan biaya pembelian buku pelajaran. Orang tua umumnya berharap bahwa dengan adanya dana BOS tidak ada lagi kewajiban membayar iuran sekolah, sebagaimana banyak diinformasikan melalui media (radio/televise), atau tidak lagi harus membeli buku-buku pelajaran.

2.6. Monitoring, Evaluasi dan Penanganan Pengaduan

Dalam juklak Program BOS versi 2005, dinyatakan bahwa monitoring dan evaluasi (monev) program dilakukan secara internal dan eksternal. Petunjuk teknis monev menggariskan bahwa kegiatan monev ditujukan untuk bahan pembelajaran dan informasi bagi pengambilan keputusan dalam rangka penyempurnaan program, memotivasi semangat transparansi dan akuntabilitas pelaksana program, serta meningkatkan kualitas kinerja personil pengelola program. Monev internal dilakukan oleh jajaran pelaksana program sendiri. Dalam susunan satker, baik di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota, ada seksi monev yang terdiri dari unsur Departemen/Dinas Pendidikan dan Departemen Agama. Monev internal ini bertugas melakukan pemantauan dan supervisi, pembinaan, dan penyelesaian masalah. Komponen program yang dimonitor mencakup: (i) alokasi dana sekolah penerima bantuan, (ii) penyaluran dan penyerapan dana, (iii) pelayanan dan pengaduan masyarakat, (iv) administrasi keuangan, dan (v) pelaporan.

Monitoring eksternal, dalam juklak program versi 2005, dianggap sebagai bagian dari pengawasan. Menurut juklak tersebut, monev eksternal untuk program PKPS BBM bidang pendidikan (BOS dan BKM) dapat dilakukan oleh lembaga pengawasan yang kompeten, antara lain:

1. Tim monitoring independen: perguruan tinggi, DPR, BIN atau tim independen khusus yang ditunjuk pemerintah;
2. Unsur masyarakat dari Dewan Pendidikan, LSM, BMPS, maupun organisasi masyarakat/kependidikan lainnya;
3. Instansi pengawasan: BPK, BPKP, Inspektorat Jenderal, dan Bawasda Provinsi dan Kabupaten/Kota;
4. Unit-unit pengaduan masyarakat yang terdapat di sekolah/madrasah, Kabupaten/Kota, Provinsi dan Pusat.

Secara umum, kajian ini menemukan beberapa kelemahan dalam sistem dan pelaksanaan monev yang telah disusun untuk mengamankan program BOS. Monev internal masih kurang memadai, sedangkan monev eksternal dinilai oleh banyak pihak masih kurang efektif. Kualitas pelaksanaan monev internal masih dipertanyakan dan lebih terkesan dilaksanakan sebagai formalitas saja. Sedangkan monev eksternal terlalu terbuka sehingga dapat dilakukan oleh banyak pihak, termasuk pihak-pihak yang kurang kompeten dan kurang bertanggungjawab. Disamping itu belum ada suatu sistem yang dapat mensinergikan monev internal dan eksternal agar hasilnya dapat secara efektif mengamankan program dan memberi masukan untuk perbaikan program secara berkelanjutan. Oleh karenanya, banyak sekolah yang mempertanyakan efektivitas kegiatan monev, baik yang dilakukan satker (internal) maupun pihak di luar satker (eksternal). Hasil kegiatan monev tidak memberi ‘umpan balik’ bagi sekolah dan lembaga pelaksana lain untuk dapat memperbaiki pelaksanaan

program. Bahkan, di beberapa daerah kegiatan monev justru dimanfaatkan untuk mengambil keuntungan pribadi pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab.

Kelemahan dalam sistem monev tersebut juga berdampak pada lemahnya sistem penanganan pengaduan yang menjadi salah satu tugas monev internal dan eksternal. Kajian ini melihat gejala bahwa sistem penerimaan dan penanganan pengaduan masih belum terorganisir dengan baik, walaupun banyak pihak yang ikut berperan. Uraian di bawah ini memberikan penjelasan mengenai pelaksanaan monev dan penanganan pengaduan di daerah-daerah sampel kajian secara lebih rinci.

2.6.1. Pelaksanaan Monitoring dan Evaluasi

Monev Internal

Hingga saat kajian ini dilaksanakan, belum ada kabupaten sampel yang telah mempunyai laporan pelaksanaan monev internal. Umumnya Satker Provinsi maupun Satker Kabupaten/Kota melakukan pemantauan pelaksanaan BOS melalui mekanisme internal rutin dan secara sporadis melakukan kunjungan atau pemeriksaan bila ada pengaduan. Belum semua daerah melaksanakan kegiatan monev internal secara khusus. Diantara kabupaten/kota sampel, monev internal dengan menggunakan kuesioner sudah dilaksanakan di empat daerah, yaitu di Kabupaten Lebak, Kabupaten Tapanuli Utara, Kabupaten Lombok Tengah, dan Kota Pasuruan, tetapi datanya masih sedang diolah. Di Kabupaten Lebak kuesioner disebar di sekolah-sekolah sampel melalui UPTD Pendidikan dan jajaran Kandepag di kecamatan. Di Kabupaten Tapanuli Utara, kuesioner disebar ke semua sekolah melalui UPTD Pendidikan. Di Kabupaten Lombok Tengah, kuesioner juga dibagikan ke semua sekolah, namun beberapa sekolah hanya dipanggil ke kantor UPTD untuk mengisi kuesioner, sehingga sesungguhnya sekolah tidak didatangi. Di Kota Pasuruan kegiatan monev agak lebih mendalam. Monitoring dilakukan melalui UPTD dan melibatkan pengawas. Cakupan monitoring meliputi semua sekolah, dan responden terdiri dari 1 orang komite sekolah, 1 orang guru, 3 orang murid, dan 3 orang tua murid.

Pelaksanaan monev tersebut umumnya agak terlambat karena keterlambatan pencairan dana monev yang dianggarkan melalui Departemen Agama. Selain dana monev yang dianggap terlalu kecil, di beberapa daerah, kegiatan monev terkendala oleh kesulitan koordinasi antara Dinas Pendidikan dan Kandepag. Meskipun di beberapa daerah kerjasama kegiatan monev antara staf dinas pendidikan dan Kandepag berjalan baik, di beberapa daerah lain jajaran dinas pendidikan lebih aktif melakukan kegiatan monev, sementara staf Kandepag dinilai kurang aktif. Hal ini melahirkan kecemburuan dan rumor tentang ketidaktransparanan jajaran Kandepag dalam pengelolaan dana monev.

Karena berbagai faktor tersebut, secara umum kegiatan monev internal dianggap kurang memadai. Banyak pihak menilai bahwa kegiatan monev ini terkesan hanya formalitas sebagai bentuk kepatuhan terhadap aturan pelaksanaan program. Cara pengumpulan datanya dianggap kurang memenuhi standar, misalnya karena ditemukan petugas monev yang tidak langsung mendatangi sekolah, melainkan hanya menunggu kepala sekolah di kantor dinas pendidikan tingkat kecamatan. Disamping itu, hasilnya juga belum dapat digunakan sebagai bahan pengambilan kebijakan karena hasil isian kuesioner yang terkumpul hanya tersimpan di kantor satker atau Kandepag tanpa diolah dan dianalisis, dan belum tahu kapan laporannya akan selesai.

Monev Eksternal

Di semua daerah sampel, banyak pihak yang telah ikut melakukan monev dengan kualitas, tingkat kedalaman dan cakupan yang berbeda-beda. Berbagai unsur lembaga non-pemerintah seperti Dewan Pendidikan, LSM, BMPS, media masa dan ormas, serta unsur pengawas pemerintah daerah seperti Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) dan Inspektorat Jenderal (Irjen), dan DPRD termasuk diantara lembaga-lembaga yang telah melaksanakan monitoring sejak Program BOS mulai dilaksanakan. Selain itu, pada saat kajian ini dilaksanakan, BPKP juga sedang melaksanakan audit laporan keuangan program di beberapa sekolah sampel. Semua lembaga di luar organisasi satker ini sesungguhnya merupakan mitra strategis seksi monev satker dalam melaksanakan investigasi, *fact-finding* dan penyelesaian berbagai kasus penyelewengan. Bila diperlukan, baik monev internal maupun eksternal diharapkan mampu memberikan rekomendasi sanksi kepada penegak hukum (sanksi hukum) atau kepala wilayah (sanksi administratif) atas tindak penyelewengan yang terbukti.

Diantara berbagai lembaga yang telah ikut melakukan monev tersebut, kebanyakan tidak melakukan kegiatan secara terstruktur dan terkoordinasi dengan baik. Cukup banyak lembaga yang secara langsung mendatangi sekolah-sekolah, tanpa sepengetahuan satker, tidak jelas laporannya, dan hasil pengawasannya juga tidak diberitahukan atau dilaporkan ke satker di tingkat manapun juga. Hanya beberapa lembaga seperti BPKP, Bawasda, DPRD, Dewan Pendidikan, Perguruan Tinggi dan LSM yang cukup kompeten, yang melakukan komunikasi dan koordinasi dengan Satker atau Dinas Pendidikan. Secara langsung BPKP melakukan audit dengan difasilitasi oleh Satker Provinsi, Satker Kabupaten/Kota, serta melaporkan hasilnya ke satker di semua tingkatan. Bawasda dan DPRD di hampir semua daerah sampel juga berkoordinasi dengan satker dalam melakukan pengawasan, khususnya dalam melaksanakan investigasi dan pemeriksaan langsung dalam rangka menanggapi laporan atau pengaduan masyarakat. Selain itu, Dewan Pendidikan di Kabupaten Tapanuli Utara, sebuah LSM di Sumatera Utara, Universitas Muhammadiyah di Malang, misalnya, juga melakukan monev independen di daerahnya masing-masing, dengan rancangan yang cukup baik, dan hasilnya juga diserahkan ke satker dan lembaga-lembaga yang terkait lainnya.

Dengan banyaknya lembaga yang ikut mengawasi pelaksanaan program, para pelaksana program, khususnya di tingkat sekolah, menjadi sangat berhati-hati dan berusaha untuk mematuhi aturan-aturan program. Di satu sisi, hal ini berdampak positif dan mampu menekan peluang penyelewengan, tetapi di sisi lain juga banyak menimbulkan ketakutan yang berlebihan di kalangan pengelola program di tingkat sekolah. Bahkan di hampir semua tempat, terjadi pemerasan terselubung dalam kegiatan “pengawasan” yang dilakukan oleh oknum wartawan atau oknum yang mengaku dari LSM. Beberapa sekolah yang didatangi oknum-oknum tersebut akhirnya terpaksa memberi uang transpor atau uang makan kepada oknum-oknum tersebut. Walaupun nilai uang untuk setiap oknum tidak terlalu besar, namun bagi sekolah yang didatangi oleh banyak oknum jumlah total uang yang dikeluarkan menjadi besacukup besar. Praktek semacam ini banyak dikeluhkan sekolah karena uang yang diberikan harus “diatur sedemikian rupa” sehingga dapat dibebankan ke dana BOS. Selain itu, pada beberapa sekolah dikunjungi lebih dari satu lembaga, kegiatan ini sehingga mengganggu kegiatan belajar mengajar dan menyita waktu kepala sekolah. Beberapa informasi yang diberikan juga ternyata tidak akurat, sehingga banyak menimbulkan kebingungan, khususnya dalam kondisi sekolah belum

begitu memahami berbagai aturan program. Ada juga kekhawatiran di daerah tertentu bahwa pengawasan yang dilaksanakan anggota DPRD bermuatan politis dan digunakan sebagai salah satu cara untuk menekan dan mengganti kepala sekolah.

Melihat luas dan besarnya skala program, potensi penyelewengan dana dan beragamnya peran pelaksana program dari tingkat pusat hingga kabupaten/kota, maka kehadiran unit monitoring eksternal cukup penting. Namun berbagai fakta yang ditemukan di lapangan memperlihatkan kurang efisiennya sistem monitoring eksternal yang sudah berjalan. Sistem yang sudah dilaksanakan ini memang sangat menjamin akses masyarakat luas melalui berbagai lembaga, namun ternyata sangat rentan terhadap penyalahgunaan kegiatan monev oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab. Dibandingkan dengan sistem monev eksternal yang pernah dilaksanakan oleh CIMU (*Central Independent Monitoring Unit*) pada saat pelaksanaan Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) Bidang Pendidikan dahulu, sistem pengawasan eksternal yang berjalan saat ini juga masih kurang mampu menjamin kesinambungan antara hasil monitoring dengan upaya untuk secara sistematis meningkatkan kinerja program di berbagai lapisan, mulai dari tingkat pusat sampai tingkat sekolah.

Kotak 2.4.

Lembaga Pemantau Independen - Central Independent Monitoring Unit/CIMU

CIMU yang pernah dibentuk untuk melakukan pemantauan pelaksanaan program Jaring Pengaman Sosial (JPS) Bidang Pendidikan yang diberikan dalam bentuk beasiswa dan dana bantuan operasional (DBO), dan Program Hibah Belanda merupakan salah satu model pemantauan eksternal yang dirancang untuk mengawal pelaksanaan program. Tim independen ini memiliki kewenangan khusus dan terpusat serta dirancang khusus untuk memantau program JPS Bidang Pendidikan. Keberadaan unit ini disosialisasikan secara resmi kepada para *stakeholder* program di semua tingkat. Unit ini memiliki divisi investigasi yang secara berkala melalui pemantau daerah (*Regional Independent Monitors/RIM*) yang mengumpulkan, mengorganisir dan mendokumentasikan aduan dari berbagai sumber dan melakukan investigasi. Hasil investigasi ini diserahkan kepada pihak berwenang, untuk menindaklanjuti melalui proses hukum, bila diperlukan. Selain melakukan kegiatan pemantauan rutin melalui pemantau daerah, secara berkala CIMU juga melakukan berbagai kajian mengenai beragam isu dan aspek yang terkait dengan program. Kajian tersebut bertujuan untuk mengevaluasi kinerja pelaksanaan program dan perbaikan program di tahap berikutnya. Hasil-hasil monitoring dan kajian tersebut dipublikasikan dalam bentuk buletin yang disebarluaskan kepada semua pelaksana program, sehingga dapat digunakan sebagai media penyebarluasan informasi sekaligus sebagai media pembelajaran.

Keberadaan lembaga ini ternyata sangat menunjang perbaikan pelaksanaan program secara berkesinambungan. Namun lembaga ini mempunyai kedudukan yang unik karena merupakan lembaga yang berada di luar struktur pelaksana program, tetapi mempunyai akses langsung untuk berkoordinasi dengan pelaksana program khususnya di tingkat pusat. Keberhasilan lembaga ini juga harus ditunjang dengan susunan personil yang kompeten dan pendanaan yang cukup.

2.6.2. Pengaduan dan Penanganan Pengaduan

Sebagaimana dijelaskan di awal sub-bab ini, dalam rancangan pelaksanaan Program BOS, penanganan pengaduan merupakan bagian integral dari sistem monev yang terdiri dari monev internal dan eksternal. Dengan demikian, pengaduan dapat disampaikan kepada satker di berbagai tingkatan, ke sekolah dan ke berbagai lembaga yang melakukan monev eksternal. Menurut ketentuan dalam juklak program, seksi monev, dan juga sekolah harus mendokumentasikan materi aduan, perkembangan penanganan pengaduan per jenis kasus, skala kasus, dan status penyelesaian

berdasarkan format yang telah dicontohkan dalam juklak. Ternyata, di semua daerah sampel kajian ini, kasus-kasus pengaduan dan perkembangan penyelesaiannya di semua tingkat pelaksana tidak didokumentasikan dengan baik. Hanya di Mapenda Kanwil Depag Provinsi Jawa Timur ada dokumen laporan pengaduan. Dalam dokumen tersebut dilaporkan sejumlah aduan dengan keterangannya masing-masing, menurut asal aduan, tujuan pengaduan, isi pengaduan dan tindaklanjut pengaduan. Namun pada kolom tindaklanjut hanya tertera surat perintah Kakanwil Depag kepada instansi di bawahnya untuk melakukan pengecekan lapangan, dan tidak ada informasi mengenai status penyelesaian dari aduan-aduan tersebut. Di beberapa provinsi dan kabupaten/kota lainnya, satker hanya mempunyai kliping pemberitaan koran mengenai berbagai pengaduan dan isu-isu lain yang berkaitan dengan pelaksanaan BOS, termasuk berbagai kegiatan sosialisasi.

Dengan tidak adanya pendokumentasian yang memadai, informasi mengenai jenis-jenis pengaduan dan cara serta perkembangan penanganan pengaduan hanya dapat diketahui melalui kliping koran dan hasil wawancara dengan berbagai pihak yang turut menerima maupun menangani pengaduan. Dari berbagai sumber tersebut dapat diketahui bahwa diantara isu-isu yang cukup banyak dijadikan materi aduan umumnya terkait dengan transparansi penggunaan dana BOS di sekolah dan penarikan iuran (tambahan) kepada siswa. Isu ini umumnya bersumber dari masyarakat dan guru. Materi aduan lain seperti keterlambatan penyaluran dana oleh bank dan satker provinsi, sistem laporan pertanggungjawaban penggunaan dana yang cenderung memberatkan sekolah, adanya syarat-syarat pencairan, penggelembungan jumlah siswa, dan ketidaksesuaian alokasi dana yang diperoleh dengan jumlah siswa, merupakan materi aduan yang sering diungkapkan sekolah. Selain itu, beberapa media lokal yang berhasil dikumpulkan juga mengungkapkan sejumlah isu, seperti ketidakpekaan pemerintah terhadap kasus penyelewengan dana BOS yang disinyalir dilakukan oleh salah satu anggota Komisi X DPR⁵, kasus pencatutan nama bupati untuk mendapatkan dana BOS⁶, dan dugaan penyimpangan pemanfaatan dana BOS di Tapanuli Utara⁷.

Aduan tentang penarikan iuran kepada siswa seringkali kurang ditanggapi karena dianggap sebagai kekurangpahaman orang tua siswa terhadap ketentuan program. Di Kota Mataram, misalnya, satker setempat beralasan bahwa keputusan kenaikan iuran atau pungutan telah mendapat persetujuan komite sekolah yang merepresentasi kepentingan orang tua siswa/masyarakat sehingga pihaknya merasa tidak berhak melakukan intervensi apalagi membatalkan keputusan tersebut. Sayangnya, tidak jarang keputusan tersebut merupakan keputusan sepihak yang ditetapkan oleh kepala sekolah atau komite yang ditunjuk tanpa melalui pemilihan atau oleh kelompok orang tua kaya di sekolah yang bersangkutan.

Di hampir setiap tahapan pelaksanaan, tim menemukan beberapa permasalahan yang sesungguhnya dapat dijadikan materi aduan. Namun, permasalahan tersebut acapkali tidak diacuhkan, baik oleh sekolah yang sesungguhnya menjadi pihak yang dirugikan atau oleh pengelola program di tingkat kabupaten/kota, seperti kasus tidak ditepatinya janji lembaga penyalur untuk mencairkan dana langsung ke sekolah dan pengaturan pembelian buku pelajaran.

⁵ Media Fajar Banten, 23 Februari 2006

⁶ Media Fajar Banten, 22 Februari 2006

⁷ Sinar Indonesia Baru, 24 Februari 2006 dan Metro Indonesia, edisi 106 30 Januari – 05 Februari 2006.

Secara umum, proses penyampaian dan penanganan pengaduan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok, yaitu: (i) pengaduan melalui satker, (ii) pengaduan melalui sekolah, dan (iii) pengaduan melalui monev eksternal.

(i) Pengaduan Melalui Satker

Secara konseptual, pengaduan dan penanganan masalah yang melekat pada tugas dan wewenang seksi monev, yang berada di bawah kendali manager satker, mengandung kerancuan berkaitan dengan asas dan prinsip objektivitas, serta independensi setiap upaya *fact-finding*, investigasi dan resolusi atas setiap aduan dan masalah dugaan penyelewengan program. Siapakah yang berwenang untuk melakukan investigasi bila pengaduan tersebut terkait dengan kinerja pelaksana program? Dapatkah seksi monev bersikap netral dan independen ketika melakukan *fact-finding* atau investigasi terhadap dugaan penyelewengan yang melibatkan unsur-unsur internalnya sendiri? Dapatkah satker provinsi mengambil alih proses investigasi terhadap kasus yang melibatkan pelaksana program di tingkat kota/kabupaten? Jenjang dan langkah teknis bilamana proses penyelesaian aduan terbentur pada kepentingan internal lembaga terkait tersebut tidak diatur secara jelas.

Dalam prakteknya, penanganan pengaduan yang disampaikan ke satker seringkali dilaksanakan sendiri oleh ketua atau anggota satker tanpa melalui tahapan persiapan atau penunjukan tim untuk melakukan investigasi atau *fact-finding*, dan lebih bersifat informal. Seperti dijumpai di NTB, beberapa aduan yang diterima ketua satker melalui pesan pendek (SMS) langsung ditangani secara individual. Meski reaksinya cepat dan langsung, pengaduan dan proses penyelesaian semacam ini tidak didokumentasikan dengan baik. Cara penanganan parsial dan ad-hoc seperti ini juga dikhawatirkan menghasilkan resolusi yang tidak adil dan samar-samar, baik bagi pengadu atau yang diadukan, karena proses investigasinya tidak dilakukan secara transparan, komprehensif dan terpadu.

(ii) Pengaduan Melalui Sekolah

Menurut juklak, sekolah juga harus memberikan layanan penanganan aduan dari masyarakat dan mencatat seluruh aduan yang masuk dalam format BOS-10. Namun dalam kajian ini tidak ditemukan adanya catatan dan dokumentasi pengaduan yang pernah dikumpulkan sekolah-sekolah sampel. Meski demikian, dalam wawancara dengan orang tua, guru, maupun komite sekolah, tidak jarang terdengar keluhan, protes, dan kritik mengenai pengelolaan dana oleh kepala sekolah. Sayangnya protes, keluhan dan aduan mereka tidak diungkapkan ke pihak sekolah, karena selain khawatir akan berdampak pada kondite putra/putrinya di sekolah, juga tidak tersedia mekanisme penyampaian aduan yang bebas dan dapat menjamin kerahasiaan pengadu. Di banyak sekolah juga tidak terlihat adanya kotak aduan. Mekanisme teknis penyampaian pengaduan melalui kotak aduan dan penunjukan pihak-pihak tertentu seperti komite sekolah dan tokoh masyarakat yang dianggap netral untuk dilibatkan dalam upaya penanganan pengaduan tidak diatur dengan jelas. Keadaan ini juga berpengaruh terhadap minimnya perhatian dan keberanian masyarakat untuk menyampaikan aduan dan kritik ke sekolah.

(iii) Pengaduan Melalui Monev Eksternal

Di hampir semua daerah sampel kajian ini cukup banyak lembaga-lembaga di luar satker dan sekolah yang berperanserta dalam menampung, menyalurkan dan bahkan menangani penyelesaian pengaduan. Beberapa unsur yang terlibat aktif dalam upaya penanganan pengaduan tersebut di antaranya adalah DPRD, LSM, dan media lokal.

DPRD Kabupaten Malang, misalnya, membuka posko pengaduan untuk semua keluhan atas pelaksanaan PKPS BBM yang meliputi 6 program yaitu BLT, BOS, BKM, Askes Gakin, Raskin dan BKG. Melalui siaran pers, keberadaan unit ini diumumkan ke publik lengkap dengan nomor telepon yang dapat diakses. Di Provinsi Banten, Kantor Pos sebagai penyalur dana BOS, menyediakan kotak pos aduan 6000 hingga 6006 bagi masyarakat. Di Kabupaten Tapanuli Utara, sebuah LSM lokal secara sukarela menindaklanjuti aduan dengan melakukan investigasi terhadap dugaan penggelembungan jumlah siswa dan temuan investigasi tersebut telah dilaporkan ke DPRD, aparat hukum setempat dan bahkan ke Satker Provinsi dan Komite Pemberantasan Korupsi (KPK).⁸ Di Kota Pematang Siantar, sebuah radio swasta membuat program siaran langsung keluhan masyarakat yang juga banyak menyampaikan keluhan mengenai pelaksanaan BOS. Dengan cara ini, berbagai lembaga yang relevan, baik satker maupun DPRD, dapat melakukan pengecekan lapangan dan menyelesaikan persoalan bila aduan tersebut terbukti benar. Di Kabupaten Lombok Tengah dan Kota Mataram, terdapat LSM yang secara aktif menampung aduan dan menyampaikannya langsung ke anggota DPRD setempat.

Lembaga yang berperanserta dalam movev eksternal tersebut terbilang paling aktif dan reaktif terhadap aduan yang diterima. Meski demikian, sebagian besar lembaga tersebut bekerja secara sukarela dan tidak memiliki kewenangan yang jelas untuk menangani pengaduan yang diterima. Lembaga yang mempunyai kewenangan yang cukup kuat adalah unsur-unsur pengawasan, seperti Bawasda, Irjen dan DPRD. Oleh karenanya, banyak lembaga-lembaga lain dari unsur masyarakat seperti LSM, Ormas dan Dewan Pendidikan menyalurkan pengaduan yang diterima ke lembaga-lembaga tersebut. Bila dirasa materi aduan menyangkut pengelola program atau pihak yang secara politis sulit tersentuh, pengaduan tersebut cenderung dipublikasikan di koran lokal atau koran nasional, sebagai upaya untuk menekan pihak-pihak yang berwenang untuk melakukan penanganan dan memproses pengaduan tersebut secara lebih transparan. Walaupun demikian, sistem yang belum terkoordinir dengan baik ini sangat tidak menjamin penanganan pengaduan secara memadai.

Ketidakjelasan peran unsur masyarakat inilah yang mengakibatkan tindak lanjut penanganan pengaduan menjadi tidak terarah seperti kasus dan aduan yang terjadi di NTB. LSM dan media lokal di Lombok Tengah menerima sejumlah aduan terkait dengan dugaan penyelewangan dana BOS di beberapa sekolah, namun mereka tidak tahu ke mana aduan tersebut harus disampaikan. Mereka khawatir bila disampaikan kepada pelaksana program di Dinas Pendidikan dan Kandepag justru akan menimbulkan eksekusi negatif dan membahayakan pihak pengadu. Dalam sebuah acara dengar pendapat (*hearing*) bersama anggota DPRD Kota Mataram, sebuah LSM menyampaikan keluhan mengenai kenaikan iuran di beberapa sekolah penerima BOS dan meminta DPRD untuk mendesak instansi terkait agar membatalkan kenaikan uang iuran tersebut. Namun hingga kini belum ada upaya tindak lanjut atas keluhan tersebut. Kuat dugaan, minimnya respons pihak terkait tersebut akibat tidak jelasnya peran pengawasan eksternal. Pihak terkait tidak mempunyai kewajiban untuk menindaklanjuti aduan yang disampaikan LSM dan media lokal. Karena itulah, dalam beberapa diskusi kelompok terarah (FGD) di Kota Mataram dan Kabupaten Lombok Tengah, terdapat desakan kuat agar LSM dan media lokal secara resmi disertakan dalam pelaksanaan pengawasan terhadap kegiatan program BOS.

⁸ Media Sinar Indonesia Baru, Jumat 24 Februari 2006 hal 5.

Secara umum, berbagai kasus dan cara penanganan aduan yang dijumpai di lapangan tersebut di atas mengindikasikan lemah atau tidak tersedianya sistem penanganan pengaduan yang efektif dan terpadu di setiap jenjang, baik di satker tingkat pusat, provinsi maupun kabupaten/kota, bahkan di tingkat sekolah. Selain karena keberadaan dan kinerja unit penyaluran dan penanganan pengaduan internal yang tidak memadai dan kurang jelasnya peranan movev eksternal dalam penanganan pengaduan, lemahnya sistem penyaluran dan penanganan pengaduan ini juga disebabkan kurangnya sosialisasi keberadaan unit pengaduan itu sendiri.

Keberadaan unit pengaduan yang terintegrasi dengan satker di tingkat provinsi dan kabupaten/kota ternyata tidak disosialisasikan, baik kepada masyarakat maupun sekolah. Demikian pula keberadaan unit pengaduan melalui email, kotak pos dan nomor telepon juga tidak disosialisasikan dengan baik, dan dalam praktiknya sulit diakses masyarakat. Berdasarkan jumlah aduan yang diterima satker pusat, umumnya pengguna (yang menyampaikan kritik, pertanyaan dan aduan) fasilitas telepon bebas pulsa bernomor 0-800-140-1299 berasal dari wilayah Jawa sedangkan pengguna di luar Jawa tampaknya masih sulit mengakses fasilitas ini (ditenggarai karena kendala teknis). Di Banten, contohnya, umumnya masyarakat dan sekolah tidak tahu mengenai keberadaan kotak pos yang disediakan oleh kantor pos setempat.

Sulitnya mengakses unit pengaduan di tim satker tingkat provinsi atau kabupaten telah mendorong pihak sekolah untuk memanfaatkan UPTD sebagai tempat pengaduan dan mencari solusi pelaksanaan BOS seperti banyak ditemukan di Provinsi Banten, Sumatera Utara dan NTB. Padahal UPTD tidak termasuk dalam jajaran kelembagaan program. Selain kesulitan mengakses unit pengaduan formal, tingkat kepercayaan masyarakat terhadap unit internal cenderung minim. Indikasi ini dapat dilihat dari banyaknya anggota masyarakat dan guru yang mengadukan masalah pengelolaan dana BOS kepada LSM. Masyarakat umum jarang melakukan pengaduan karena mereka tidak mengetahui rancangan program BOS secara utuh, merasa cukup puas dengan adanya pengurangan/penghapusan uang sekolah atau berkurangnya kewajiban membeli buku, dan tidak mengetahui keberadaan unit pengaduan, atau karena adanya kekhawatiran pengaduannya berdampak pada kelangsungan pendidikan anaknya.

2.7. Kelembagaan

Sebagaimana dijelaskan dalam gambaran umum Program BOS di Bab I, pada prinsipnya jajaran pelaksana program BOS merupakan gabungan antara unsur Departemen atau Dinas Pendidikan dan jajaran Departemen Agama, dalam bentuk *joint management*. Kerjasama kedua unsur instansi tersebut diperlukan karena masih terpisahnya pengelolaan sekolah umum dan sekolah agama (madrasah), yang masing-masing berada di bawah Depdiknas dan Depag.⁹ Oleh karenanya, pilihan untuk melaksanakan program BOS melalui *joint management* pada dasarnya cukup tepat, dilihat dari sudut birokrasi pemerintahan. Namun dalam pelaksanaannya, usaha men-*joint*-kan institusi otonom (urusan pendidikan/sekolah umum) dan institusi vertikal (urusan agama/madrasah) ternyata menghadapi berbagai kendala.¹⁰

Satker PKPS-BBM sebagai wujud dari *joint management* antara dua instansi yang berbeda seharusnya bekerja sebagai satu kesatuan tim. Namun dalam kenyataannya mereka cenderung bekerja sendiri-sendiri. Di semua tingkat pemerintahan, tim peneliti SMERU menemukan bahwa unsur-unsur instansi pada kebanyakan satker bukan hanya bekerja secara terpisah di kantor masing-masing, tetapi juga tidak mengembangkan komunikasi dan koordinasi kegiatan secara memadai, sehingga timbul beberapa bentuk kecemburuan dan gesekan dalam pengelolaan program (Kotak 2.5.).

Kotak 2.5.
Permasalahan-Permasalahan dalam Joint Management Program BOS

Berikut ini adalah beberapa contoh permasalahan yang terungkap di lapangan, sebagai akibat kurangnya komunikasi dan koordinasi antara personil instansi pendidikan dan instansi agama.

1. Masing-masing pihak, terutama di tingkat provinsi dan kabupaten/kota sampel, mengeluhkan ketimpangan distribusi dan tanggungjawab pekerjaan. Pihak instansi pendidikan umum merasa bekerja terlalu berat karena jumlah sekolah umum jauh lebih banyak dibanding madrasah/salafiyah, dan mereka pun tetap harus ikut mengurus madrasah, sementara pihak instansi agama tidak ikut membantu dalam urusan sekolah umum.
2. Pihak instansi agama merasa pengelolaan program BOS didominasi oleh pihak instansi pendidikan, mereka mengatakan jarang diajak rapat dan hanya diminta mengumpulkan data madrasah/salafiyah.
3. Di beberapa kabupaten/kota aparat instansi pendidikan mempertanyakan penggunaan dana monitoring dan evaluasi (monev). Misalnya, di salah satu provinsi sampel terdapat 13 kabupaten yang pihak instansi pendidikannya tidak memperoleh dukungan dana monev dari instansi agama.
4. *Joint management* kehilangan artinya manakala monev program BOS dilaksanakan dan hasilnya disimpan sendiri-sendiri oleh instansi pendidikan dan instansi agama. Selain itu, madrasah/salafiyah dan instansi Depag harus membuat dan mengirimkan laporan kepada dua "atasan", yaitu Satker PKPS-BBM dan instansi (internal) Depag.
5. Aparat instansi agama mempertanyakan penggunaan dana sosialisasi karena pada tahapan sosialisasi, aparat instansi agama tidak mendapat kesempatan dan biaya khusus untuk mengumpulkan pengurus madrasah/salafiyah guna menjelaskan program BOS.

2.7.1. Struktur dan Personil Satuan Kerja

⁹ Pengelolaan sekolah (umum) oleh Depdiknas sudah didesentralisasikan, sementara pengelolaan madrasah (agama) oleh Depag tidak didesentralisasikan. Intervensi politik telah memperlakukan urusan operasionalisasi sekolah dibedakan dengan urusan operasionalisasi madrasah, padahal secara substansial keduanya tidak berbeda.

¹⁰ Dalam manajemen pemerintahan di Indonesia dikenal istilah "ego sektoral" yang tercermin dalam sulitnya koordinasi antar departemen. Untuk mengatasi hal itu antara lain ditunjuk "Menteri Koordinator". Kendala koordinasi juga terjadi antar instansi otonom di daerah. Kesulitan melaksanakan tugas, seperti program BOS, makin besar ketika program tersebut harus dijalankan dengan koordinasi antar instansi otonom dan instansi vertikal.

Umumnya struktur organisasi dan jumlah personil pengelola program BOS disusun tanpa mempertimbangkan perimbangan jumlah sekolah umum dan madrasah/salafiyah di masing-masing daerah. Di kabupaten/kota yang jumlah madrasah/salafiyahnya sangat sedikit (Tabel 2.6.), jumlah personil dalam struktur satker pelaksana programnya dibuat seimbang antara aparat dari Dinas Pendidikan dan aparat dari jajaran Departemen Agama, agar struktur personil sama dengan juklak program. Di beberapa daerah juga ditemukan adanya personil yang dinilai tidak kompeten. Mereka biasanya adalah pejabat yang baru diangkat menjadi pimpinan suatu unit kerja padahal mereka belum memahami secara baik dan lengkap persoalan yang dihadapi oleh unit kerjanya. Masalah ini sebenarnya bersumber pada juklak nasional yang merumuskan tata kelembagaan program tanpa menyediakan ruang untuk mempertimbangkan kondisi persekolahan, unit kerja, dan personil yang menangani urusan pendidikan yang dalam kenyataannya sangat bervariasi antar daerah.

Dinas pendidikan sebagai pimpinan satker terlihat mendominasi aktivitas pengelolaan program BOS. Dominasi itu terasa sampai ke sekolah dan madrasah, sebab dalam pelaksanaannya satker banyak memanfaatkan UPTD. UPTD, khususnya di daerah kabupaten berperan pada hampir semua tahapan program. Dalam banyak hal mereka menjadi kepanjangan tangan satker untuk berhubungan langsung dengan sekolah dan madrasah, meskipun secara kelembagaan mereka tidak termasuk dalam organisasi satker pelaksana program BOS. Dari proses ini, beberapa pengelola madrasah mengatakan bahwa mereka merasa lebih banyak mendapat perhatian dari instansi pendidikan umum dibanding instansi agama yang menjadi “atasan” mereka. Sayangnya, UPTD tidak didukung dengan pengetahuan dan informasi menyeluruh tentang program sehingga banyak sekolah yang terpaksa masih harus menyelesaikan persoalannya ke satker di kantor dinas pendidikan.

Tabel 2.6. Perbandingan Jumlah Sekolah Umum dan Madrasah di Kabupaten/Kota Sampel

Kabupaten/Kota	Sekolah Umum	Madrasah	Rasio Sekolah:Madrasah
Kab. Tapanuli Utara	442	6	73,7
Kota Pematang Siantar	190	13	14,6
Kab. Lebak	196.553	27.228	7,2
Kota Cilegon	58.727	10.714	5,5
Kab. Malang	1.435	505	2,8
Kota Pasuruan	83	61	1,4
Kab. Minahasa Utara	239	2	119,5
Kota Manado	344	16	21,5
Kab. Lombok Tengah	627	386	1,6
Kota Mataram	178	39	4,6

Sejauh ini tim SMERU melihat UPTD memainkan peran penting sebagai perantara/penghubung antara satker dan sekolah/madrasah dan juga menjadi pendamping/fasilitator sekolah/madrasah dalam mengelola program BOS. Namun pemberian kewenangan kepada UPTD untuk mengambil keputusan yang terkait dengan program perlu dihindari, sebab makin sederhana sistem birokrasi suatu program kecenderungan program tersebut akan berhasil makin besar. Dalam kaitan

ini, salah satu ukuran keberhasilannya adalah bahwa target program menerima dana BOS secara penuh. Meskipun begitu, bagi UPTD perlu disediakan bekal pengetahuan dan dana tertentu, agar mereka dapat menjalankan tugas sebagai penghubung dan fasilitator secara sungguh-sungguh dan baik.

2.7.2. Peran Komite Sekolah dan Dewan Pendidikan

Dalam mengelola dana publik, baik yang bersumber dari pemerintah maupun masyarakat masih ditemukan banyak sekolah yang belum berupaya mengembangkan perilaku profesional, jujur, transparan, dan akuntabel. Kajian cepat ini masih menemukan RAPBS yang hanya dibuat oleh kepala sekolah saja atau dengan melibatkan guru-guru tertentu, tanpa memusyawarakannya dengan orang tua siswa. Ada juga sekolah yang memiliki organisasi perwakilan orang tua siswa, seperti komite sekolah, namun ketuanya ditunjuk oleh pengelola sekolah secara sepihak. Akibatnya, komite sekolah cuma menjadi “stempel” dari kepentingan pengelola sekolah. Tim SMERU menemukan dua macam ketua komite sekolah yang cirinya berbeda secara ekstrim, tetapi pengaruhnya terhadap kegiatan komite sekolah sama saja. Di satu sisi, ada sekolah yang ketua komitenya sama sekali tidak mengerti tentang organisasi dan seluk-beluk kegiatan persekolahan sehingga tidak mampu bersikap kritis terhadap berbagai hal di sekolah. Di sisi lain, ada sekolah yang ketua komitenya adalah pejabat/sarjana/tokoh masyarakat yang kesibukannya di banyak tempat membuatnya tidak mempunyai waktu untuk mengkritisi berbagai kejadian di sekolah. Bahkan di beberapa sekolah swasta yang menjadi sampel kajian ini belum dibentuk komite sekolah.

Penelusuran mengenai Dewan Pendidikan di tingkat kabupaten/kota dalam hubungannya dengan instansi pendidikan memperlihatkan kondisi yang lebih kurang sama dengan posisi Komite Sekolah terhadap pengelola sekolah. Dalam kaitan dengan program BOS peran Dewan Pendidikan cenderung menjadi “stempel” saja bagi kepentingan instansi pendidikan. Dalam penyusunan usulan daftar sekolah dan jumlah siswa yang diajukan untuk Program BOS, Dewan Pendidikan juga hanya berperan dalam menandatangani draft yang sudah disusun Dinas Pendidikan, tanpa ada kesempatan atau peluang untuk memeriksa kebenarannya. Dewan Pendidikan juga cenderung bersifat “elitis”, dalam pengertian lebih banyak memperhatikan isu-isu pendidikan di tingkat kabupaten/kota. Mereka berusaha mengembangkan dan membina kontak dengan para pejabat dinas pendidikan, anggota DPRD, dan bupati/walikota, sementara perhatian mengenai isu-isu yang terjadi di tingkat sekolah dan komite sekolah sangat kurang.

Perkecualian peran Dewan Pendidikan ditemukan di Kabupaten Tapanuli Utara dan Kabupaten Minahasa Utara. Di Kabupaten Tapanuli Utara, Dewan Pendidikan secara proaktif menampung pengaduan, melakukan pengecekan ke lapangan dan melakukan mediasi dalam rangka penyelesaian masalah yang terkait dengan program BOS. Dewan Pendidikan juga sudah mulai melakukan monitoring pelaksanaan BOS dengan mengedarkan kuesioner dan mendatangi beberapa sekolah sampel. Semua kegiatan ini dibiayai dari dana operasional Dewan Pendidikan yang diperoleh dari Depdiknas.

Di Kabupaten Minahasa Utara, dengan bekal subsidi dari pusat sebesar Rp25.000.000 untuk Tahun Anggaran 2005, dewan pendidikan mengadakan beberapa kegiatan untuk komite sekolah se kabupaten berupa sosialisasi fungsi dan tugas komite sekolah. Salah satu yang mendasari dilakukannya kegiatan tersebut adalah

karena pembentukan komite sekolah saat ini berbeda dengan BP3 pada masa sebelumnya. Pengurus BP3 hanya terdiri dari orang tua siswa, sementara komite sekolah terdiri dari orang tua siswa dan masyarakat lainnya.

Berkaitan dengan adanya program BOS, Dewan Pendidikan Kabupaten Minahasa Utara juga mengadakan sosialisasi yang dirangkai dengan kegiatan lainnya. Di dalam kegiatan tersebut dewan pendidikan menekankan bahwa BOS adalah sebagian dari sumber penerimaan RAPBS, tetapi sumber penerimaan RAPBS tidak hanya BOS. Dalam hal ini dewan pendidikan ingin menekankan tetap perlunya partisipasi berbagai pihak dalam penyelenggaraan pendidikan dan tidak boleh dibatasi dengan hanya mengandalkan BOS. Oleh karena itu, dewan pendidikan sangat prihatin dengan kebijakan pemda setempat yang setelah adanya BOS menggratiskan iuran sekolah.

Selain itu, Dewan Pendidikan Kabupaten Minahasa Utara secara aktif ikut dalam merumuskan Rencana Penyusunan Pendidikan Kabupaten (RPPK) dan Rencana Penyusunan Pendidikan Provinsi (RPPP). Dewan pendidikan juga giat dalam mengampanyekan otonomi sekolah atau manajemen berbasis sekolah (MBS). Di samping itu, dewan pendidikan berusaha mengoptimalkan fungsinya dalam memberi pertimbangan/masukan/dukungan bagi penyelenggaraan pendidikan dan menjadi mediator antara sekolah, masyarakat, dan pemerintah.

2.7.3. Birokrasi Kelembagaan Pengelolaan BOS

Saat ini, Program BOS yang didanai Pemerintah Pusat dikelola melalui mekanisme dekonsentrasi, dimana Pemerintah Pusat menyerahkan pelaksanaan program ke Pemerintah Provinsi. Oleh karenanya pertanggungjawaban dalam bentuk Laporan Akhir hanya dibuat oleh Satker Provinsi dan Satker Pusat. Dalam pengelolaan program seperti ini, Satker Kabupaten/Kota pada prinsipnya hanya bertanggungjawab kepada Satker Provinsi, dan selanjutnya kepada Satker Pusat atau Depdiknas dan Depag. Usulan program juga diajukan ke Provinsi dan Pusat, sehingga Pemerintah Daerah dan DPRD bisa tidak mengetahui tentang keberadaan dan perkembangan program. Padahal, karena urusan pendidikan sudah menjadi salah satu kewenangan wajib daerah, Pemda Provinsi dan Pemda Kabupaten/Kota juga membuat alokasi dan program-program di bidang pendidikan, dan beberapa diantaranya juga memberikan bantuan operasional ke sekolah-sekolah. Bappeda di beberapa Kabupaten/Kota mengeluhkan kurangnya koordinasi dan informasi ke Pemda mengenai besarnya dana dan pemanfaatan Program BOS pada semester pertama ini, sehingga sulit bagi Pemda untuk menyusun atau menyesuaikan program pendidikan yang akan dibiayai Pemda agar lebih efektif. Hal semacam ini merupakan masalah yang biasa terjadi dengan program-program yang dilaksanakan melalui mekanisme dekonsentrasi. Oleh karenanya, beberapa Bappeda Kabupaten/Kota menyarankan agar Bappeda turut menandatangani usulan yang diajukan oleh Dinas Pendidikan (Satker), atau dana BOS disatukan dalam DAU dengan catatan ketentuan alokasi, atau dijadikan DAK, koordinasi dan pertanggungjawaban di tingkat daerah menjadi lebih baik.

2.8. Dampak dan Tingkat Kepuasan terhadap Pelaksanaan Program

Melalui Program BOS, Pemerintah Pusat telah memberikan bantuan biaya pendidikan dalam jumlah besar sehingga diharapkan akan menghasilkan dampak yang nyata bagi

peningkatan kinerja pencapaian pendidikan. Namun ada berbagai kekhawatiran bahwa dampak yang diharapkan tidak dapat tercapai secara optimal karena berbagai faktor. Meskipun program BOS baru berjalan satu semester, kajian ini berupaya untuk melihat potensi dampak dan indikasi adanya dampak program, baik yang bersifat positif maupun yang negatif. Uraian di bawah ini akan mendiskusikan hal tersebut, berdasarkan fenomena-fenomena yang ditemukan dalam kajian cepat ini. Disamping itu, secara khusus, bagian berikutnya akan membahas persepsi para pemangku kepentingan di bidang pendidikan mengenai berbagai tahapan dalam pelaksanaan program. Persepsi tersebut digali dalam berbagai diskusi kelompok terarah yang diselenggarakan di semua kabupaten/kota sampel.

2.8.1. Potensi dan Indikasi Dampak Program

Pada prinsipnya, Program BOS diarahkan untuk meningkatkan aksesibilitas masyarakat, khususnya masyarakat miskin, terhadap pendidikan yang bermutu. Sasaran tersebut diharapkan dapat dicapai melalui penurunan biaya pendidikan yang harus ditanggung oleh orang tua karena sebagian besar biaya operasional sekolah dan biaya peningkatan kualitas kegiatan belajar mengajar sudah dibiayai oleh pemerintah. Dilihat dari besarnya dana yang diberikan ke sekolah, tentunya program BOS sangat berpotensi untuk memberikan dampak yang nyata. Namun dampak tersebut akan sangat ditentukan oleh kinerja pengelolaan program yang akan menentukan dampak langsung program terhadap penerimaan sekolah dan kualitas kegiatan belajar mengajar di sekolah, serta biaya pendidikan yang ditanggung orang tua.

Karena program BOS baru dilaksanakan selama satu semester dan proses sosialisasinya baru dilaksanakan setelah tahun ajaran 2005/2006 dimulai, diperkirakan dampak program belum akan optimal dan belum terlihat jelas. Walaupun demikian, dari berbagai kenyataan yang ditemukan dalam kajian cepat ini dapat dikenali indikasi-indikasi dampak program. Pembahasan di bawah ini mencoba menyoroti dampak program terhadap: penerimaan sekolah dan peningkatan kualitas pendidikan, partisipasi pendidikan khususnya bagi masyarakat miskin, partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pendidikan, dan alokasi anggaran dan program pemerintah daerah.

Dampak terhadap Penerimaan Sekolah dan Kualitas Pendidikan

Hampir di semua sekolah, adanya dana BOS telah meningkatkan penerimaan sekolah. Bagi sekolah yang jumlah siswanya banyak, nilai peningkatan penerimaan tersebut cukup signifikan. Bahkan di sekolah-sekolah yang sebelumnya menetapkan iuran siswa yang rendah, dana BOS menyebabkan penerimaan sekolah meningkat beberapa kali lipat dibanding penerimaan sebelumnya. Sebagai contoh, di beberapa SD sampel yang sebelumnya menetapkan iuran siswa antara Rp 1.000 – Rp 5.000 per bulan, dengan dana BOS sebesar Rp 19.583 per siswa per bulan, penerimaan sekolah tersebut meningkat sekitar 4 hingga hampir 20 kali lipat. Dalam realisasinya peningkatan penerimaan bisa lebih besar lagi karena sebelumnya belum tentu semua murid membayar iuran siswa. Diantara sekolah-sekolah sampel, hanya ada satu sekolah SMP di Kota Cilegon yang penerimaannya menurun setelah adanya BOS. Hal itu terjadi karena adanya himbauan dari walikota agar sekolah tidak lagi memungut biaya apapun dari orang tua siswa, padahal iuran siswa di sekolah tersebut sebelum adanya BOS lebih besar dari nilai alokasi dana BOS per siswa.

Tingkat perubahan penerimaan sekolah setelah adanya BOS bervariasi antar sekolah. Dari 32 sekolah sampel yang memberikan data penerimaan sebelum dan sesudah adanya BOS dapat diketahui bahwa penerimaan di 13 (41%) sekolah meningkat lebih dari 100%, penerimaan di 6 (19%) sekolah meningkat antara 50%-100%, penerimaan di 10 (31%) sekolah meningkat antara 10% - 40%, dan penerimaan di 2 (7%) sekolah meningkat kurang dari 5%. Sementara itu penerimaan sebuah sekolah di Cilegon menurun sekitar 15%.

Tabel 2.7. Penerimaan Sekolah Sebelum dan Sesudah BOS

Penerimaan sekolah (juta rupiah)	Setelah menerima BOS							Total	
	< 10	10.1-25	25.1-50	50.1-100	100.1-200	200.1-500	500.1-1000		
Sebelum menerima BOS	SD/MI								
	< 10	1	5	2	1	0	0	0	9
	10.1-25	0	1	3	1	0	0	0	5
	50.1-100	0	0	0	1	0	0	0	1
	100.1-200	0	0	0	0	1	1	0	2
	200.1-500	0	0	0	0	0	2	0	2
	500.1-1000	0	0	0	0	0	0	1	1
	Subtotal	1	6	5	3	1	3	1	20
	SMP/MTs								
	< 10	1	0	0	0	0	0	0	1
	25.1-50	0	2	1	1	0	0	0	4
	50.1-100	0	0	1	2	1	0	0	4
	200.1-500	0	0	0	0	1	0	0	1
	500.1-1000	0	0	0	0	0	1	0	1
> 1000	0	0	0	0	0	0	1	1	
Subtotal	1	2	2	3	2	1	1	12	
TOTAL	2	8	7	6	3	4	2	32	

Catatan: Dari 43 sekolah sampel penerima BOS hanya 32 sekolah yang memberi informasi yang memadai mengenai penerimaan sekolah sebelum adanya BOS.

Secara agregat, jumlah sekolah berdasarkan perubahan kelompok penerimaan sebelum dan sesudah menerima BOS disajikan dalam Tabel 2.7. Dari tabel tersebut dapat dilihat bahwa sekolah tingkat SD/MI yang mengalami peningkatan kelompok penerimaan lebih banyak dibanding tingkat SMP/MTs. SD/MI yang mengalami peningkatan adalah 18 sekolah atau sekitar 90%, sedangkan SMP/MTs hanya 8 sekolah atau sekitar 66,7%. Di sekolah tingkat SD/MI, yang mengalami lompatan kelompok penerimaan hingga dua tahap pun lebih banyak dibanding sekolah tingkat SMP/MTs. Sebagian besar sekolah yang mengalami peningkatan penerimaan adalah sekolah negeri, khususnya SD/MI di perdesaan, yang biasanya memungut iuran siswa sangat kecil dan memperoleh biaya operasional yang sangat minim dari pemda, atau sekolah swasta yang memiliki banyak siswa yang berasal dari keluarga kurang mampu.

Dengan meningkatnya penerimaan sekolah setelah memperoleh BOS, pengeluaran sekolah untuk biaya operasional pun umumnya meningkat. Peningkatan pengeluaran terjadi karena meningkatnya nilai pos-pos pembiayaan yang sebelumnya sudah ada, seperti biaya kegiatan MGMP/KKG, pembelian bahan ajar, honor kelebihan jam mengajar, honor guru honorer, dan kegiatan ekstrakurikuler. Selain itu, juga ada pos-

pos pembiayaan yang baru, seperti honor pembuatan soal, pemeriksaan ulangan, pengawasan ujian, dan pembelian buku pelajaran pokok. Peningkatan pengeluaran tersebut juga didorong oleh adanya anggapan bahwa dana BOS yang diterima pada semester pertama harus digunakan pada semester pertama pula.

Dari peningkatan kemampuan keuangan sekolah dan peningkatan pengeluaran tersebut terdapat indikasi bahwa kualitas pendidikan akan dapat meningkat, dengan beberapa prasyarat. Indikasi peningkatan kualitas pendidikan tersebut, antara lain terlihat dari:

1. Peningkatan intensitas kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan peningkatan kualitas guru seperti MGMP dan KKG. Namun perlu dicatat bahwa dampak kegiatan tersebut akan maksimal bila kualitas kegiatan tersebut dapat dijaga. Kajian ini belum secara mendalam mengamati kualitas kegiatan tersebut, tetapi ada beberapa kasus yang secara tidak langsung memberikan indikasi lemahnya control kualitas pelaksanaan kegiatan-kegiatan ini (lihat Sub-bab 2.4.2.).
2. Peningkatan penerimaan guru, baik melalui peningkatan honor guru tidak tetap maupun dari penerimaan tambahan bagi guru tetap dan tidak tetap berkaitan dengan peningkatan kegiatan belajar mengajar. Dengan peningkatan penerimaan ini, ada indikasi bahwa semangat mengajar guru akan meningkat. Namun ada juga keluhan di beberapa sekolah bahwa semangat guru tetap agak menurun karena mereka tidak mendapat alokasi dari dana BOS, sedangkan mereka tahu nilai dana BOS cukup besar dan biasanya dari iuran siswa yang jauh lebih kecil saja mereka mendapat alokasi.
3. Peningkatan ketersediaan peralatan dan bahan ajar, baik yang habis pakai seperti kapur tulis maupun yang tidak habis pakai seperti peta, bola, peralatan ketrampilan, penggaris dan sebagainya. Di beberapa sekolah miskin, peningkatan ini sangat terasa karena dengan biaya operasional yang sangat minim sebelum adanya BOS, bahkan kapur saja seringkali tidak mencukupi sehingga guru jarang menulis di papan tulis dan murid juga jarang disuruh mengerjakan tugas di papan tulis. Oleh karenanya, kegiatan belajar mengajar menjadi sangat membosankan. Dengan peningkatan sarana bahan ajar, guru menjadi lebih bersemangat dan bebas dalam menerapkan berbagai tehnik mengajar. Namun peningkatan kualitas kegiatan belajar-mengajar ini tentunya perlu didukung dengan peningkatan kemampuan guru.
4. Peningkatan koleksi buku di sekolah, baik buku pegangan untuk guru maupun buku-buku pelajaran pokok dan buku pelajaran tambahan. Hampir semua sekolah membuat alokasi yang cukup banyak untuk pembelian buku, baik karena koleksi buku perpustakaan sangat minim, karena pembelian buku cukup membebani orang tua murid, maupun karena adanya insentif rabat pembelian. Faktor yang perlu diperhatikan dalam hal ini adalah kualitas buku yang dibeli dan adanya kemungkinan "pengaturan" pembelian seperti kasus yang diungkapkan di Kotak 2.2. Sub-bab 2.4.2.
5. Peningkatan intensitas dan jenis kegiatan ekstrakurikuler. Beberapa sekolah meningkatkan kualitas kegiatan ekstrakurikuler dengan memanggil guru khusus atau pelatih khusus, dan menambah jenis kegiatan ekstra kulikuler karena bisa memberi insentif tambahan bagi guru yang membimbing kegiatan tersebut. Dalam hal ini, kualitas kegiatan tentunya perlu mendapat perhatian sehingga manfaatnya betul-betul dirasakan murid dan bukan sekedar menghabiskan biaya.

Walaupun banyak indikasi bahwa program BOS akan meningkatkan kualitas pendidikan, ada juga kekhawatiran bahwa administrasi pelaksanaan program di tingkat sekolah terlalu banyak menyita waktu dan perhatian kepala sekolah dan guru yang ditugaskan menjadi bendahara BOS. Berkurangnya waktu dan perhatian kepala sekolah, khususnya, dapat berdampak buruk pada kualitas kegiatan belajar-mengajar secara umum. Setidaknya dalam tahap awal pelaksanaan program, yaitu selama semester pertama 2005/2006, hampir semua sekolah mengeluhkan administrasi pengelolaan dan pelaporan yang dianggap sangat merepotkan dan menyita waktu. Ada kemungkinan hal ini terjadi karena sekolah belum memahami betul teknis pengelolaan dan pelaporan program, sehingga diharapkan untuk semester-semester berikutnya tidak akan banyak menyita waktu dan perhatian. Namun karena peranan kepala sekolah sangat krusial dalam manajemen kegiatan belajar-mengajar, tentunya perlu dipikirkan perlunya tenaga administrasi yang memadai di semua sekolah agar pengadministrasian program tidak terlalu menyita waktu dan perhatian kepala sekolah dan guru.

Dampak terhadap Partisipasi Pendidikan dan Putus Sekolah

Pada saat kajian ini dilaksanakan, dampak program terhadap partisipasi pendidikan, yang biasa dilihat dari angka partisipasi murni (APM), angka partisipasi kasar (APK), angka putus sekolah, dan angka melanjutkan, belum dapat dipantau karena program BOS baru berjalan satu semester. Namun beberapa Dinas Pendidikan menyatakan indikasi dampak positif dari program ini. Dinas Pendidikan Provinsi Jawa Timur, misalnya, menyatakan adanya indikasi penurunan angka putus sekolah (DO), terutama untuk daerah-daerah perdesaan, terpencil dan pinggiran. Berdasarkan informasi Dinas Pendidikan Kabupaten Malang, angka DO di tingkat SD turun dari 0,43% pada TA 2004/2005 menjadi 0,39% pada semester I 2005/2006; dan di tingkat SMP angka DO juga turun dari 1,57% pada TA 2004/2005 menjadi 1,52% pada Semester I 2005/2006. Perlu dicatat dalam kasus ini, bahwa Provinsi Jawa Timur telah melaksanakan program PSBMP mulai TA 2004/2005 (lihat Footnote 4 halaman 31), dan untuk di Kabupaten Malang siswa miskin bebas dari pembayaran iuran sekolah sejak TA 2004/2005 tersebut.

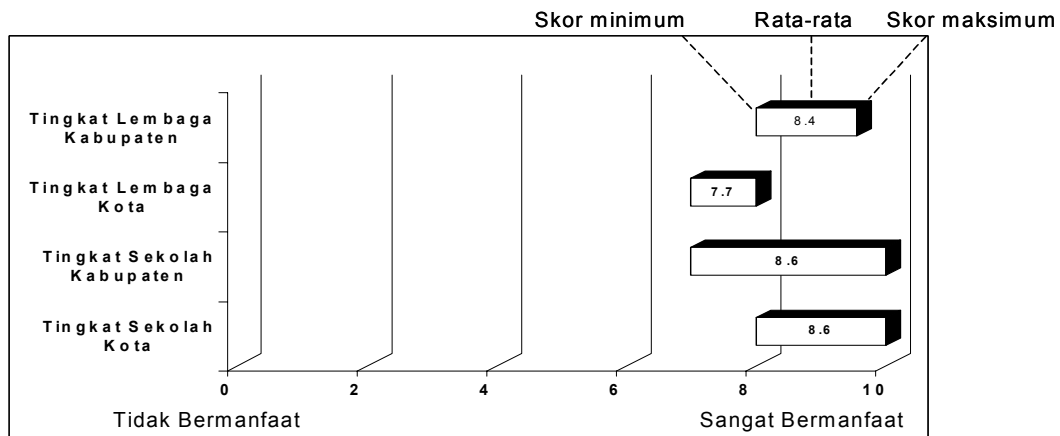
Di Kabupaten Lebak, Dinas Pendidikan juga melaporkan bahwa APK tingkat SD meningkat dari 98% (2004/2005) menjadi 108% (semester I, 2004/2005). Peningkatan APK ini disinyalir terjadi karena peningkatan partisipasi di beberapa daerah pelosok. Di tingkat SMP APK juga meningkat dari 52% (2004/2005) menjadi 65,4% (November 2005), dan angka melanjutkan sekolah dari SD ke SMP meningkat dari 70% menjadi 81,3%. Namun peningkatan APK SMP dan angka melanjutkan sekolah tersebut diperkirakan terjadi karena pembangunan beberapa SMP Negeri dan Swasta baru. Di daerah sampel lainnya, pada saat kajian ini dilaksanakan, angka-angka indikator partisipasi pendidikan yang terbaru belum tersedia.

Meskipun data kuantitatif belum dapat menyajikan perkiraan dampak BOS terhadap partisipasi pendidikan, hasil analisis kualitatif melalui wawancara dan FGD memberikan indikasi adanya dampak positif dari program BOS, kecuali dalam hal penurunan DO di tingkat SMP. Dari hasil wawancara di tingkat sekolah, ada indikasi bahwa program BOS meningkatkan motivasi belajar siswa, terutama dari keluarga miskin, untuk tetap bersekolah. Hal ini terlihat dari kecenderungan mereka untuk lebih rajin masuk sekolah karena tidak adanya kekhawatiran akan ditagih iuran siswa dan lebih terpenuhinya perlengkapan sekolah.

Para pemangku kepentingan di bidang pendidikan yang menjadi peserta FGD juga menilai bahwa program BOS sangat bermanfaat bagi masyarakat miskin (Gambar 2.5). Pada saat diminta untuk memberikan penilaian dengan kisaran antara 0 (tidak bermanfaat) dan 10 (sangat bermanfaat), sebagian besar memberi penilaian lebih dari 7. Pada umumnya peserta diskusi beranggapan bahwa program sangat bermanfaat bagi masyarakat miskin karena biaya pendidikan menjadi lebih murah. Mereka berpendapat bahwa masyarakat miskin mendapat cukup banyak manfaat, walaupun hanya sedikit sekolah yang memberi bantuan khusus bagi siswa miskin (lihat Sub-bab 2.1.1). Tanpa mendapat bantuan khususpun, dengan turunnya biaya sekolah atau bahkan gratis di sebagian besar sekolah di perdesaan, masyarakat miskin tidak akan takut untuk menyekolahkan anak mereka.

Walaupun demikian, umumnya para pemangku kepentingan di kota memberikan penilaian yang relatif agak rendah. Menurut mereka, dengan kondisi perkotaan dimana cukup banyak orang tua murid yang secara ekonomi cukup mampu, pemberian subsidi secara merata dari program BOS (berdasarkan kebijakan sekolah) dianggap mengurangi nilai manfaat bagi siswa miskin. Karena cukup banyak sekolah di kota yang iuran siswa sebelum BOS lebih besar dari nilai BOS maka sekolah-sekolah tersebut masih menarik iuran siswa, dan sangat jarang sekolah yang secara khusus membebaskan iuran siswa bagi murid miskin. Dengan demikian, tingkat manfaat program bagi masyarakat miskin, dengan cara pelaksanaan yang sedang berjalan, dianggap tidak terlalu tinggi. Oleh karenanya, muncul usulan untuk lebih menekankan ke sekolah tentang perlunya memberikan prioritas bantuan pada siswa miskin, atau bahkan mengalokasikan sebagian dana program BOS untuk memberi beasiswa bagi siswa miskin.

Gambar 2.5. Hasil Penilaian Peserta FGD di Kabupaten/Kota Sampel Mengenai Tingkat Manfaat Program BOS bagi Masyarakat Miskin



Berkaitan dengan manfaat Program BOS bagi pencegahan DO, khususnya di tingkat SMP, hasil kajian ini memberikan indikasi lemahnya pengaruh program dalam mencegah DO di tingkat SMP. Berdasarkan hasil wawancara dengan orang tua yang mempunyai anak yang DO, dan beberapa baru putus sekolah pada TA 2005/2006, sebagian besar dari mereka tidak mengetahui adanya program BOS di sekolah anaknya. Hasil wawancara dengan sekolah dan diskusi dalam FGD memperlihatkan bahwa sekolah kurang menyadari bahwa program BOS ditujukan untuk mencegah putus sekolah. Hal tersebut memang kurang ditekankan dalam sosialisasi maupun dalam perjanjian penerimaan bantuan (kontrak pelaksanaan program). Oleh sebab itu,

sekolah cenderung tidak melakukan upaya-upaya khusus untuk mencegah putus sekolah. Selain itu, masalah putus sekolah, khususnya di tingkat SMP, juga tidak semata-mata disebabkan ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga karena faktor-faktor lain seperti kenakalan siswa dan adanya daya tarik untuk bekerja.

Dampak terhadap Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan

Dengan meningkatnya kemampuan sekolah dalam memenuhi biaya operasionalnya, beberapa komponen biaya yang biasanya dibiayai dari iuran siswa (uang komite atau uang BP3 atau SPP) atau pungutan lainnya tidak lagi dibebankan kepada orang tua siswa. Tentunya hal ini berdampak pada penurunan biaya pendidikan yang harus dikeluarkan oleh orang tua siswa. Bentuk penurunan biaya tersebut antara lain berupa berkurang atau bebasnya iuran siswa, dan ketersediaan sebagian buku pokok dan penunjang di sekolah sehingga orang tua tidak perlu membelikan beberapa jenis buku. Jumlah penurunan biaya yang dirasakan orang tua siswa bervariasi, baik antar sekolah maupun antar orang tua siswa di sekolah yang sama. Adanya variasi ini disebabkan karena keputusan mengenai penggunaan dana BOS berbeda antar sekolah, dan ada sekolah yang memberikan bantuan khusus bagi siswa yang dianggap miskin atau yang membutuhkan. Kalaupun jumlah penurunan biaya sama, nilai manfaat yang dirasakan oleh orang tua siswa dari golongan ekonomi rendah, sedang dan tinggi akan berbeda, karena nilai manfaat bagi orang tua dari golongan miskin akan cenderung lebih tinggi.

Di satu sisi, penurunan atau bahkan pembebasan iuran siswa bisa dianggap sebagai dampak positif yang memang sesuai dengan tujuan program, seperti yang dicantumkan dalam juklak program versi 2005. Namun di sisi lain, muncul kekhawatiran beberapa pihak bahwa pembebasan iuran sekolah dan pemberian bantuan dalam jumlah besar justru meningkatkan ketergantungan masyarakat terhadap bantuan dan mengurangi keswadayaan masyarakat. Pendapat mengenai dampak pembebasan atau penurunan iuran siswa terhadap partisipasi orang tua dalam memberi dorongan belajar juga berbeda-beda. Ada yang menyatakan bahwa dorongan orang tua terhadap anaknya menjadi lebih besar, tetapi ada pula yang menyatakan adanya indikasi bahwa orang tua justru tidak terlalu mengontrol atau mendorong anaknya untuk belajar karena tidak lagi mengeluarkan biaya sekolah.

Karena adanya penekanan yang agak berlebihan mengenai sekolah gratis dan adanya kecenderungan sekolah untuk menyamaratakan perlakuan terhadap semua murid, terlepas dari kemampuan ekonomi orang tuanya, maka partisipasi orang tua dalam pembiayaan pendidikan cenderung menurun. Penurunan ini sebetulnya juga tidak betul-betul mencerminkan kemauan orang tua dari golongan kaya atau mampu untuk berpartisipasi. Dari hasil wawancara dengan orang tua murid dari golongan yang cukup mampu, cukup banyak yang sebetulnya bersedia untuk tetap membayar iuran tetapi sekolah telah membuat keputusan sepihak untuk membebaskan atau mengurangi iuran yang harus mereka bayar. Besarnya dana yang diberikan melalui Program BOS, juga dikhawatirkan akan menurunkan partisipasi masyarakat luas, baik perorangan maupun badan usaha, dalam pembiayaan pendidikan. Di salah satu sekolah MTs sampel yang biasanya menerima sumbangan dari salah satu perusahaan besar di wilayahnya, ternyata pada TA 2005/2006 ini tidak mendapat sumbangan lagi. Walaupun tidak ada penjelasan resmi dari perusahaan tersebut, kemungkinan hal ini juga dipengaruhi oleh adanya dana BOS. Oleh karenanya, beberapa pihak menilai bahwa pelaksanaan program BOS kurang sesuai dengan upaya pengembangan MBS

yang selama ini terus digalakkan, karena dalam MBS peran serta masyarakat justru sangat ditekankan.

Dampak terhadap Anggaran dan Program Pendidikan Daerah

Di banyak daerah, total dana BOS yang diterima sekolah-sekolah di suatu kabupaten/kota jauh lebih besar dibandingkan anggaran yang dialokasikan Pemda Kabupaten/Kota untuk bidang pendidikan. Oleh karenanya ada kekhawatiran bahwa Pemda Kabupaten/Kota justru akan mengalihkan alokasi anggarannya dari bidang pendidikan ke bidang-bidang lainnya. Pada saat kajian ini dilaksanakan, APBD di Kabupaten/Kota sampel belum disahkan, tetapi dari informasi dan data sementara, ada indikasi bahwa dari 10 kabupaten/kota sampel, 8 kabupaten/kota tidak berencana menurunkan alokasi APBD untuk bidang pendidikan. Bahkan, dua pemerintah kota bermaksud untuk meningkatkan anggaran pendidikannya. Peningkatan tersebut akan di alokasikan untuk menunjang program BOS dengan menyediakan dana pendamping atau membuat kegiatan penunjang seperti pelatihan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) untuk kepala sekolah.

Namun di dua kota sampel lainnya terdapat indikasi bahwa alokasi APBD di bidang pendidikan akan dikurangi. Di Kota Cilegon, walaupun Pemerintah Kota telah memberikan tunjangan uang transport dan kesejahteraan untuk guru, alokasi anggaran pendidikan cenderung terus menurun dari sekitar Rp74,5 milyar (2005) menjadi Rp74 milyar (2006). Sekolah sampel di kota ini juga menyatakan bahwa setelah ada dana BOS, mereka belum menerima dana BOP yang biasa diberikan untuk sekolah, tetapi tidak ada kejelasan apakah dana itu dihapus atau hanya terlambat saja. Di Kota Mataram juga telah terjadi penurunan alokasi dana pendidikan dalam APBD, karena pada tahun sebelumnya, yaitu pada saat pilkada, dana pendidikan pernah meningkat tajam dan digunakan antara lain untuk membangun 3 sekolah dasar unggulan. Oleh karenanya, alokasi anggaran pendidikan dalam APBD Kota ini menurun dari 44% pada 2004 menjadi 36% pada 2005, dan terus menurun lagi menjadi 32% pada 2006.

Perubahan alokasi anggaran pendidikan tersebut di atas dipengaruhi oleh berbagai macam faktor dan belum terbukti betul apakah adanya BOS menstimulir pemda untuk mengurangi alokasi anggaran untuk bidang pendidikan. Walaupun demikian, tampaknya keberadaan Program BOS mempengaruhi perencanaan program-program bidang pendidikan yang dicanangkan Pemda. Beberapa contoh program pemda kabupaten/kota yang disesuaikan dengan Program BOS antara lain adalah:

- Di Kota Pasuruan, Pemkot menyediakan dana pendamping BOS sebesar Rp 10.000/siswa/bulan untuk tingkat SD dan Rp 20.000/siswa/bulan untuk tingkat SMP. Penggunaan dana dari pemkot ini relatif lebih fleksibel dibandingkan dengan dana BOS sehingga dapat digunakan untuk menutup pos-pos pembiayaan yang tidak dicakup oleh program BOS. Di samping itu, pemkot Pasuruan juga mengalokasikan dana untuk merehab bangunan sekolah sebesar Rp 13,4 miliar, yang dananya berasal dari pusat (50%), provinsi (30%) dan pemkot (20%).¹¹
- Di Kota Cilegon, Pemkot memberikan tunjangan untuk guru, berupa uang transport dan tunjangan kesejahteraan,

¹¹ Kompensasi ini diberikan sejak ada program PSBMP, karena Jawa Timur telah memberikan sumbangan besar ke pemerintah pusat yang berasal dari cukai rokok. Alokasi dana untuk program rehab bangunan sekolah se Jawa Timur mencapai Rp 1,087 triliun untuk 2 tahun anggaran.

- Di Kota Manado, Pemkot memberikan tambahan subsidi ke sekolah sehingga total dana (BOS dan subsidi Pemkot) yang diterima sekolah menjadi Rp22.500 per siswa per bulan untuk tingkat SD, dan Rp47.500 per siswa per bulan untuk tingkat SMP. Selain itu, Pemkot juga memberikan bantuan guru sebesar Rp50.000 per guru per bulan.
- Di Kabupaten Minahasa Utara, Pemkab juga memberikan tambahan pendamping BOS per siswa, tetapi hanya untuk SMP Negeri, dan tambahan dana untuk operasional kepala sekolah sebesar Rp400.000.
- Di Kota Pematang Siantara, Pemkot memberikan tunjangan guru sebesar Rp25.000 per orang untuk guru negeri maupun swasta, disamping tunjangan kesejahteraan untuk semua pegawai pemkot yang besarnya tergantung kepangkatan.
- Di Kabupaten Tapanuli Utara, Pemda merencanakan untuk memberi tunjangan kesejahteraan guru sebesar Rp50.000 per orang per bulan.

2.8.2. Tingkat Kepuasan terhadap Pelaksanaan Program

Pelaksanaan program BOS, yang dilakukan secara tergesa-gesa dan tanpa persiapan yang matang, menimbulkan berbagai permasalahan di lapangan. Intensitas dan skala permasalahan ternyata agak berbeda-beda antar daerah, karena teknis pelaksanaan program dipengaruhi kebijakan daerah dan interpretasi terhadap juklak yang tidak sama. Secara umum hasil FGD Lembaga dan FGD Sekolah yang disajikan dalam Gambar 2.6., menunjukkan bahwa peserta FGD kurang puas terhadap pelaksanaan berbagai tahapan program. Skor rata-rata dari seluruh FGD (N=20) untuk ketujuh tahapan tersebut berkisar antara 5,4 – 6,6.¹²

Diantara berbagai tahapan pelaksanaan Program BOS, secara umum, hasil FGD menunjukkan bahwa sosialisasi merupakan tahapan pelaksanaan yang dianggap paling tidak memuaskan. Berbagai pihak yang terlibat dalam diskusi menilai bahwa sosialisasi adalah tahapan yang sangat penting dan menentukan keberhasilan dan kelancaran tahapan-tahapan berikutnya. Karena sosialisasi dalam program ini dilakukan secara berjenjang, hasil ini secara tidak langsung mengindikasikan adanya kekurangan dalam mekanisme penyampaian materi/komunikasi tingkat pusat ke provinsi, tingkat provinsi ke kabupaten/kota, dan dari kabupaten/kota ke pelaksana program di tingkat sekolah. Selain itu, permasalahan sosialisasi yang paling banyak dikemukakan adalah ketidakkonsistenan antara pesan yang disampaikan melalui media masa dengan materi sosialisasi internal program, khususnya mengenai pembebasan iuran siswa. Sangat terbatasnya dana, waktu dan media sosialisasi yang telah dilaksanakan juga dianggap sebagai akar masalah di berbagai tahapan pelaksanaan lainnya, termasuk dalam pemanfaatan dana, pelaporan, monev, dan penanganan pengaduan.

Setelah sosialisasi, tahapan lain yang paling kurang memuaskan adalah penanganan pengaduan, penyaluran dana, serta pelaporan dan monev. Banyak pihak menilai bahwa penanganan pengaduan kurang transparan, dan pihak-pihak non-pemerintah

¹² Angka rata-rata dari keseluruhan FGD dihitung berdasarkan rata-rata *algebraic* peserta-peserta sendiri, dan rata-rata lain dilakukan melalui kesepakatan pembicaraan di antara peserta FGD setelah mereka melihat distribusi skor dari setiap peserta. Skor berkisar antara 0 (sangat tidak puas) dan 10 (sangat puas).

khususnya merasa kesulitan dalam menyalurkan aduan masyarakat yang mereka terima. Juga cukup banyak yang tidak yakin bahwa beberapa pengaduan sudah ditindaklanjuti secara memadai. Masalah penyaluran dana yang paling banyak disoroti adalah keterlambatan penerimaan dana di rekening sekolah. Keterlambatan ini menyebabkan pemanfaatan dana menjadi kurang efektif, dan bahkan mendorong sekolah untuk membuat laporan yang tidak sesuai dengan realisasinya sebagaimana dijelaskana di sub-bab pemanfaatan dana dan pelaporan dari sekolah. Sedangkan dalam pelaporan dan monev, permasalahan yang paling banyak dikemukakan adalah kesulitan sekolah dalam menyusun laporan keuangan, dan banyaknya lembaga yang ikut melakukan monev serta pemanfaatan kegiatan monev oleh oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab (lihat sub-bab monitoring dan evaluasi).

Sekolah, yang diwakili kepala sekolah dan komite sekolah, cenderung memberikan skor yang lebih tinggi dibandingkan para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten/kota. Hasil ini mengindikasikan bahwa kebanyakan sekolah merasa relatif lebih puas terhadap pelaksanaan program, dibandingkan para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten/kota. Secara umum, para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten/kota, yang terdiri dari satker, instansi pemerintah yang relevan, DPRD, dan unsur masyarakat dari Dewan Pendidikan, pengamat, LSM dan yayasan yang bergerak di bidang pendidikan, dan media lokal, lebih kritis dalam menyoroti permasalahan di berbagai tahapan pelaksanaan. Sedangkan sekolah lebih banyak menyoroti masalah keterlambatan penerimaan dana, yang memang sangat mengganggu kegiatan operasional sekolah, sosialisasi yang menimbulkan kesalahpahaman antara orang tua dan sekolah dalam hal iuran dan pungutan sekolah, dan penyaluran pengaduan.

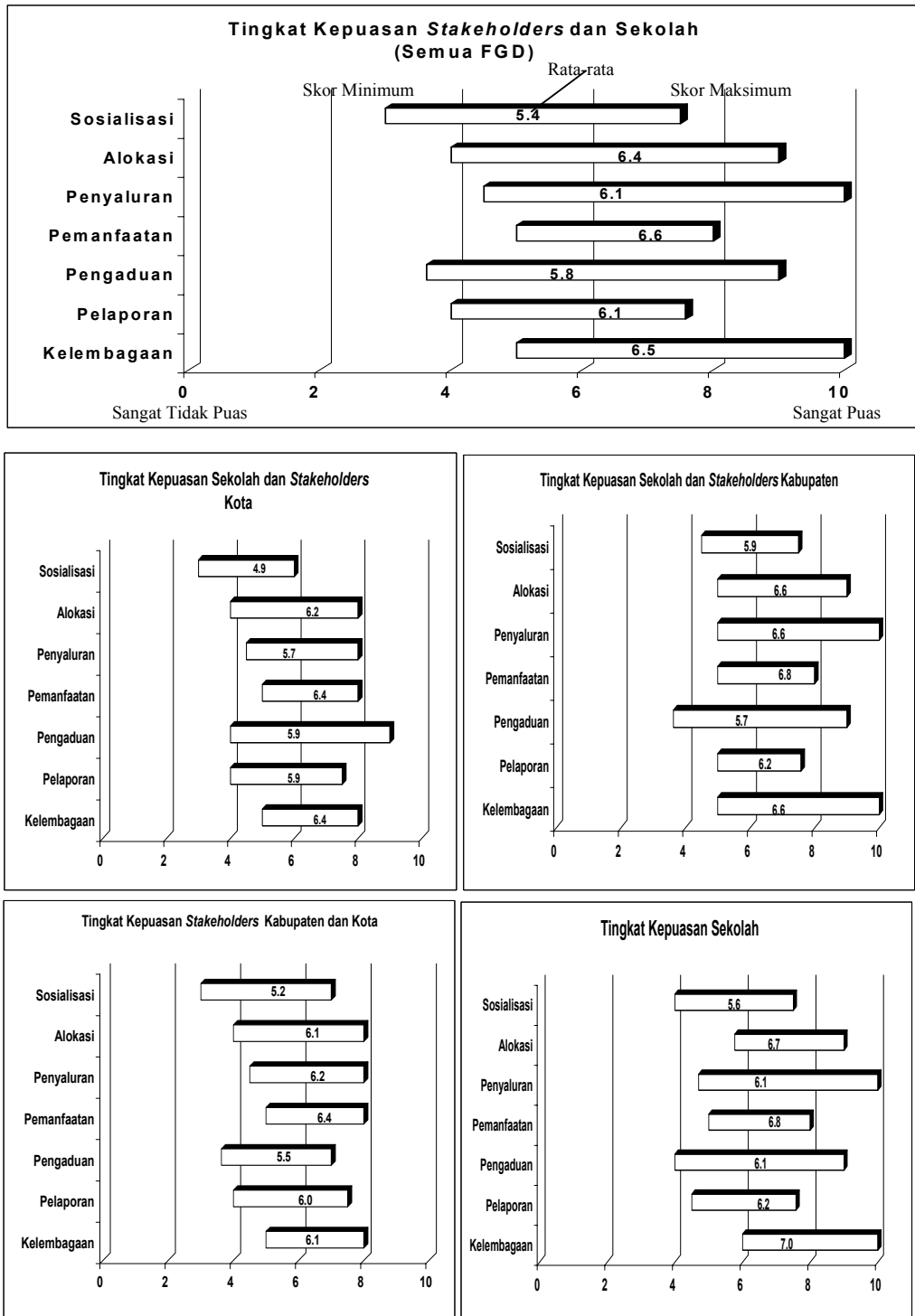
Jika dibedakan antara FGD di kabupaten dan FGD di kota, tampak bahwa secara umum FGD di kabupaten memberikan skor yang lebih tinggi, atau lebih puas terhadap pelaksanaan program, dibandingkan FGD di kota. Perbedaan yang paling mencolok antara keduanya adalah masalah sosialisasi, penyaluran dan pelaporan. Ketidakconsistenan penjelasan mengenai Program BOS, khususnya, lebih banyak menimbulkan masalah di perkotaan karena masyarakat banyak menerima informasi dari berbagai media, baik koran, radio maupun televisi. Pernyataan yang dikemukakan pejabat daerah, juga seringkali tidak tepat sehingga menimbulkan kesalahpahaman antara sekolah dan komite sekolah atau orang tua murid. Hal ini diperburuk karena di perkotaan masih banyak sekolah yang tidak menggratiskan iuran siswa, karena iuran sebelum BOS lebih besar daripada dana BOS. Sedangkan di daerah kabupaten, lebih sedikit masyarakat yang mengakses informasi dari media masa, dan sebagian besar sekolah sudah membebaskan iuran siswa.

Gambaran tingkat kepuasan dan orang tua murid hanya digali melalui wawancara mendalam terhadap orang tua siswa dan orang tua anak putus sekolah di sekitar sekolah sampel. Dari wawancara tersebut, sebagian besar orang tua cukup puas dengan program BOS, khususnya mereka yang miskin atau hampir miskin, karena iuran sekolah (dan biaya-biaya sekolah lain) anaknya menjadi lebih murah atau bahkan gratis setelah adanya BOS. Mereka juga sangat terbantu dengan tidak adanya pungutan uang masuk sekolah dan berkurangnya pembelian buku pelajaran pokok. Pernyataan ini konsisten dengan penilaian tingkat manfaat bagi siswa miskin dalam FGD seperti disebutkan sebelumnya. Tingkat manfaat adanya program BOS bagi orang tua siswa yang kurang atau tidak mampu cenderung lebih tinggi dibandingkan mereka yang mampu. Bahkan, sebagian orang tua siswa yang mampu menyatakan bahwa BOS kurang terasa manfaatnya dan menyarankan agar program ini lebih baik

jika dananya diarahkan bagi siswa miskin/tidak mampu. Kurang dirasakannya manfaat program bagi orang tua siswa mampu dapat dimengerti karena nilai bantuan/keringanan yang diterima mungkin jauh lebih kecil dibandingkan total biaya pendidikan yang masih harus ditanggung/dibayar.

Hampir semua orang tua murid yang anaknya dulu mendapat beasiswa (BKM) ternyata cenderung lebih suka dengan Program BOS. Alasan pilihan ini antara lain adalah karena: pada saat menerima BKM mereka tidak menerima tunai dan masih sering ditagih untuk pembayaran yang tidak dapat ditutup dari uang BKM; BKM hanya diterima satu semester saja karena diberikan secara bergiliran; dan bila anak yang bersekolah lebih dari satu maka hanya satu anak yang dapat BKM dengan alasan pemerataan. Selain itu, beberapa orang tua murid juga mempertanyakan kriteria pemilihan siswa yang mendapat BKM, karena mekanisme dan kriteria pemilihan oleh sekolah dinilai tidak jelas.

Gambar 2.6. Kisaran dan Rata-rata Tingkat Kepuasan terhadap Pelaksanaan Program BOS



III. REKOMENDASI

3.1. Kesimpulan dan Rekomendasi Utama

Secara umum, hasil kajian cepat ini memperlihatkan bahwa Program BOS sangat membantu penyelenggaraan kegiatan belajar mengajar di sekolah, dan dalam batas-batas tertentu telah mengurangi beban biaya pendidikan yang ditanggung orang tua murid. Meskipun dampak program belum dapat dievaluasi secara mendalam, hasil kajian ini memperlihatkan potensi pemanfaatan program dalam meningkatkan akses masyarakat, khususnya masyarakat miskin, terhadap pendidikan yang lebih bermutu. Walaupun demikian, kajian ini juga menemukan beberapa permasalahan yang cenderung mengurangi efektivitas program atau menyebabkan kurang optimalnya manfaat program bagi peningkatan akses masyarakat, khususnya dari golongan miskin, terhadap pendidikan yang berkualitas. Agar manfaat program dapat lebih optimal, masih dibutuhkan berbagai penyempurnaan konsep dan teknis pelaksanaan program, serta dukungan bagi peningkatan kualitas pelaksanaan semua tahapan program. Hasil kajian ini juga memperlihatkan posisi strategis sekolah sebagai ujung tombak pelaksanaan program, sehingga peningkatan kapasitas kelembagaan sekolah, baik dalam bidang administrasi maupun mekanisme kontrol internal (*check and balances*) juga akan sangat menentukan efektivitas program.

Dengan mempertimbangkan manfaat yang telah terwujud dan potensi manfaat program di masa depan, disarankan agar Program BOS terus dilanjutkan dengan berbagai penyempurnaan konseptual dan teknis. Saran-saran untuk penyempurnaan teknis dalam berbagai tahapan pelaksanaan program akan disajikan di sub-bab berikutnya. Dalam uraian berikut ini akan disampaikan pembahasan dan saran mengenai konsep program, khususnya berkaitan dengan: (i) perdebatan antara “sekolah gratis” dan “subsidi bagi siswa miskin”, dan (ii) mekanisme pelaksanaan program dari pusat ke daerah.

(i) “Sekolah Gratis” atau “Subsidi untuk Siswa Miskin”

Secara konseptual, Program BOS yang dilaksanakan saat ini berupaya untuk meningkatkan akses masyarakat miskin terhadap pendidikan dengan cara membebaskan biaya pendidikan. Untuk melaksanakan maksud tersebut, dibuat ketentuan bahwa sekolah yang iurannya lebih kecil dibanding dana BOS harus membebaskan iurannya, sedangkan yang lebih tinggi masih boleh menarik iuran. Kalau dikaitkan dengan mandat UU No. 20 Tahun 2003 Pasal 5 dan Pasal 11 (lihat Sub-bab 1.2. halaman 12) ketentuan ini cenderung bertentangan dengan UU tersebut karena “memaksakan” adanya perbedaan penyediaan biaya antar sekolah. Secara langsung ketentuan ini akan berdampak pada adanya diskriminasi atau perbedaan mutu pelayanan antar sekolah. Hal ini diperburuk lagi dengan adanya anggapan bahwa seolah-olah sekolah yang membebaskan uang sekolah, atau melaksanakan “sekolah gratis”, tidak boleh melakukan pungutan apapun juga dan tidak memerlukan bantuan dari pihak lain (di luar pemerintah). Padahal dana yang diberikan melalui program BOS tidak akan mencukupi untuk memberikan pelayanan pendidikan yang bermutu.

Permasalahan ini memang sangat dilematis, karena di sisi lain pembebasan biaya sekolah secara merata akan mengurangi hambatan mental bagi orang tua miskin untuk menyekolahkan anaknya. Sedangkan pembebasan uang sekolah hanya bagi siswa

miskin, yang penentuan siswa miskinnya dilakukan oleh sekolah, tidak cukup memberi keyakinan bagi orang tua dari golongan miskin bahwa anak mereka akan dibebaskan dari biaya sekolah. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa seringkali sekolah justru mendiskriminasi mereka, atau dibutuhkan berbagai surat keterangan yang justru membutuhkan biaya untuk pengurusannya. Oleh karenanya, diperlukan rumusan yang jelas mengenai apa sebenarnya peranan Program BOS dalam pembiayaan sekolah agar tidak menimbulkan ambivalensi dalam pelaksanaan di lapangan. Perumusan ini tentunya didasari oleh pilihan politis mengenai tujuan program, yaitu apakah untuk: (a) pemenuhan hak bagi semua warga negara dalam memperoleh pendidikan sehingga semua orang dianggap berhak untuk mendapat subsidi, atautkah (b) menjamin akses masyarakat miskin terhadap pelayanan pendidikan sehingga subsidi harus diberikan hanya untuk siswa miskin.

Program BOS yang sedang berjalan saat ini cenderung berada di tengah-tengah antara keduanya, dan lebih banyak menyerahkan keputusan di tangan sekolah, sehingga menimbulkan kebingungan. Untuk mengatasi permasalahan ini dibutuhkan keberanian untuk penegasan posisi diantara kedua pilihan tersebut.

Jika secara politis program ini dimaksudkan untuk tujuan (a), alternatif yang disarankan adalah dengan menempatkan posisi Program BOS sebagai bantuan dari pemerintah untuk pelaksanaan pelayanan dasar minimum pendidikan. Dengan pilihan ini, maka semua sekolah dapat diwajibkan untuk membebaskan iuran yang digunakan untuk membiayai jenis pelayanan pendidikan yang ditetapkan sebagai pelayanan minimum. Untuk pembiayaan pelayanan di luar pelayanan minimum tersebut, sekolah dapat memperoleh pendanaan dari luar Program BOS, termasuk dari orang tua murid, donasi masyarakat umum ataupun bantuan pemerintah lainnya, yang sifatnya sukarela.

Namun jika program dimaksudkan untuk tujuan (b), sebaiknya dilakukan perubahan mendasar dalam rancangan program, khususnya dengan mengadopsi mekanisme penargetan yang lebih jelas. Ada beberapa alternatif cara penargetan, diantaranya dengan penargetan wilayah dan penargetan individu. Dalam penargetan wilayah dapat ditentukan bahwa sekolah-sekolah yang menerima program hanya yang berada di daerah miskin dan sekolah tersebut harus melaksanakan pendidikan gratis. Cara ini akan efektif untuk daerah dimana penduduk miskin cenderung mengelompok, tetapi tidak efektif bila lokasi mereka menyebar. Penargetan individu dilakukan dengan mengidentifikasi keluarga-keluarga yang miskin atau kurang mampu, yang anaknya layak mendapat pendidikan gratis. Sebaiknya penentuan tidak dilakukan hanya oleh sekolah, tetapi oleh petugas tersendiri yang bersifat independen. Salah satu alternatifnya adalah melalui pemberian subsidi bersyarat, dimana keluarga miskin diberi kartu untuk mendapatkan pendidikan gratis dan sekolah akan menagih ke pemerintah untuk memberikan pelayanan kepada siswa tersebut.

Meskipun saran yang dikemukakan di atas dibedakan menjadi dua, tetap ada kemungkinan keduanya dilaksanakan bersamaan dalam bentuk dua program yang berbeda. Namun pilihan apapun yang diambil, posisi Program BOS dalam pembiayaan pendidikan tersebut harus disampaikan secara jelas dan merata, baik kepada pelaksana program maupun kepada masyarakat umum.

(ii) Mekanisme Pelaksanaan Program

Dalam kondisi keterbatasan, baik dari segi kualitas pendataan maupun kemampuan pengelolaan program di semua tingkatan, yang ada saat ini, mekanisme dekonsentrasi

sudah cukup tepat. Dengan berjalannya waktu, seluruh pengalaman dalam melaksanakan dan memenuhi tuntutan Program BOS akan menjadi pelajaran berharga bagi para pemangku kepentingan (*stakeholders*). Berdasarkan pengalaman itu lambat laun pengelola program di tingkat daerah akan makin trampil dan mampu menangani berbagai hambatan pengorganisasian dan pengadministrasian program. Pada akhirnya, ketika berbagai “kerepotan” dalam mengelola program BOS, terutama di tingkat sekolah sudah dapat diatasi, data kualitas pendataan sekolah dan siswa sudah terbangun dengan baik, maka dana BOS perlu dijejaki untuk dikelola melalui mekanisme rutin oleh berbagai pemangku kepentingan dalam rangka mereka menjalankan tugas pokok dan fungsi sehari-harinya. Langkah dan kehendak ke arah ini didukung oleh beberapa alasan, baik dalam bentuk kenyataan praktis maupun legal.

Alasan yang bersifat praktis adalah:

1. Program bantuan ini dalam praktiknya dikelola oleh unit-unit kerja pada instansi pendidikan, termasuk sekolah/madrasah. Dalam hal ini ada atau tidak ada bantuan operasional tugas rutin instansi-instansi tersebut memang mengurus dan membina kegiatan persekolahan, khususnya menyangkut operasionalisasi sekolah/madrasah.
2. Selama ini, meskipun dengan berbagai keterbatasannya, tanggung jawab menyediakan biaya operasional sekolah ditangani oleh masyarakat dan instansi pendidikan setempat. Dengan demikian, program BOS seharusnya benar-benar diperlakukan sebagai “bantuan”, bukan “pengganti”, dalam upaya memperkuat kemampuan masyarakat dan instansi pendidikan mengoperasikan sekolah/madrasah.

Alasan yang bersifat legal adalah:

1. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa penyelenggaraan pendidikan, termasuk pembiayaan operasional sekolah, menjadi kewenangan wajib daerah otonom (provinsi dan kabupaten/kota).
2. Pasal 108 ayat (1) UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyatakan: “Dana Dekonsentrasi dan Dana Tugas Pembantuan yang merupakan bagian dari anggaran kementerian negara/lembaga yang digunakan untuk melaksanakan urusan yang menurut peraturan perundang-undangan menjadi urusan Daerah, secara bertahap dialihkan menjadi Dana Alokasi Khusus”.

Keinginan untuk mengubah kelembagaan program BOS kedalam proses rutin pelaksanaan tugas fungsi sehari-hari instansi pendidikan memerlukan pengalihan dana dekonsentrasi untuk sektor/urusan pendidikan menjadi DAK. Pengalihan ini sekaligus merupakan indikasi politik dari kesungguhan pemerintah pusat dalam melaksanakan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana diamanatkan peraturan perundangan. Dalam kaitan ini urusan madrasah menjadi dilematis. Mengingat madrasah tidak termasuk kewenangan wajib daerah otonom (provinsi dan kabupaten/kota), maka secara legal pemerintah pusat tidak dapat mewajibkan pemda mengalokasikan dana untuk urusan madrasah dalam APBD, sekalipun bersumber dari DAK. Pasal 39 ayat (1) UU No. 33 Tahun 2004 mengatakan: “DAK dialokasikan kepada Daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah”. Salah satu jalan keluar dari dilema ini, haruslah ada keberanian dari para pemangku kepentingan untuk mempertimbangkan pendesentralisasian madrasah

sehingga bagian dari kewenangan wajib daerah otonom di bidang pendidikan, sebagaimana telah diberlakukan pada sekolah umum. Dengan pelimpahan kewenangan ini diharapkan daerah akan memberikan perhatian yang sama kepada madrasah, namun Departemen Agama dapat tetap memberikan bantuan-bantuan khusus.

3.2. Rekomendasi untuk Tiap Tahapan Pelaksanaan

Berdasarkan temuan lapangan yang telah diuraikan di Bab 2, dirumuskan beberapa rekomendasi yang dibagi berdasarkan tahapan pelaksanaan program berikut ini:

1. Pendataan dan Alokasi

- i) Diperlukan pedoman dan jadwal pendataan yang lebih baik agar proses pendataan tidak menyebabkan keterlambatan pencairan dana. Salah satu alternatifnya adalah dengan menetapkan data siswa per 31 Agustus tahun ajaran sebelumnya sebagai acuan penentuan alokasi. Tanggal ini dipilih karena pada saat itu biasanya jumlah murid sudah relatif stabil dan tidak akan banyak berubah sepanjang tahun ajaran. Namun karena jumlah siswa selalu mengalami perubahan, perlu diberikan wewenang bagi instansi tingkat provinsi dan kabupaten/kota untuk melakukan realokasi di tingkat kabupaten/kota dan sekolah. Penyesuaian data jumlah siswa yang digunakan untuk menetapkan jumlah dana yang menjadi hak sekolah didasarkan pada data jumlah siswa per 31 Agustus tahun ajaran yang bersangkutan. Data ini merupakan hasil verifikasi oleh satker di tingkat kabupaten/kota dan diumumkan melalui media lokal, serta ditempelkan di papan pengumuman sekolah. Proses pendataan juga perlu didukung dengan kemampuan dan perlengkapan penunjang manajemen data dan informasi yang lebih baik, seperti komputerisasi sampai di tingkat kecamatan khususnya untuk kabupaten yang jumlah sekolahnya banyak dan wilayahnya luas.
- ii) Agar proses penentuan alokasi dipertahankan sesederhana mungkin, alokasi jumlah dana dapat tetap didasarkan pada jumlah siswa. Namun khusus untuk sekolah tertentu seperti yang mempunyai jumlah siswa sedikit, yang memiliki banyak guru honor, banyak siswa miskin, dan berlokasi di daerah terpencil perlu memperoleh program/alokasi khusus dari APBN atau APBD. Meskipun banyak usulan tentang perlunya pembobotan berdasarkan keterpencilan atau indeks kemahalan, pembobotan tersebut tidak disarankan, karena seringkali penentuan bobot justru menyediakan ruang untuk lobi dan menjadi sumber inefisiensi.
- iii) Pemberian BOS untuk salafiyah tampaknya agak banyak permasalahan karena lemahnya pendataan dan monitoring, keterbatasan kapasitas administrasi pengelola, dan sifat dasar salafiyah yang tidak mengikat serta sebagian siswanya bersekolah di sekolah lain. Namun karena salafiyah banyak menampung murid dari keluarga miskin, perlu dipertimbangkan untuk memberikan bantuan dalam bentuk program khusus di luar BOS.
- iv) Untuk menjamin bahwa sekolah dan yayasan tidak membuat keputusan penolakan BOS secara sepihak, penolakan sekolah yang tidak bersedia menerima BOS harus disertai surat keputusan hasil musyawarah antara sekolah dengan dewan guru, komite sekolah dan perwakilan orangtua murid.

2. Sosialisasi

- v) Pelaksana program perlu mendapatkan pembekalan yang lebih baik. Sosialisasi untuk pelaksana program sebaiknya diberikan dalam bentuk pelatihan. Pelatihan berjenjang perlu diperbaiki dengan menyediakan alokasi waktu yang cukup, materi dan metode yang menunjang keterampilan teknis (misalnya: pembuatan RAPBS dan laporan keuangan). Selain pelatihan berjenjang, peningkatan kapasitas bagi pelaksana program perlu didukung oleh tim konsultan yang berkedudukan di tingkat kabupaten/kota. Tim ini bertugas untuk mendampingi sekolah, memberikan penjelasan mengenai pengelolaan program, dan sekaligus sebagai saluran pengaduan dan keluhan.
- vi) Materi sosialisasi untuk masyarakat perlu dikoreksi supaya terdapat keseragaman informasi dari tingkat pusat hingga daerah dan di semua media yang digunakan sehingga tidak menimbulkan konflik akibat pemahaman yang berbeda. Sosialisasi ke masyarakat juga perlu dilakukan melalui berbagai jalur, antara lain melalui: sekolah, media elektronik dan cetak, penyebaran brosur dan poster. Selain itu juga diperlukan sosialisasi informal dari sekolah dan pelaksana program lainnya, seperti melalui rapat desa dan kegiatan keagamaan.

3. Penyaluran dan Penyerapan Dana

- vii) Penunjukan lembaga penyalur sebaiknya dilakukan secara terbuka, misalnya melalui tender dan mengutamakan kemudahan pelayanan bagi sekolah. Skema dan cara penyaluran yang menjadi kesepakatan antara Satker dan lembaga penyalur harus mengutamakan fleksibilitas pengambilan dan penambahan dana bila diperlukan, dan meminimalkan biaya dan peluang penyimpangan pada saat penarikan dana.
- viii) Sekolah sebaiknya diberi kebebasan untuk membuka rekening di lembaga keuangan manapun. Ketentuan bahwa rekening harus atas nama sekolah dan ditandatangani oleh dua orang yaitu kepala sekolah dan bendahara harus diinformasikan dan dilaksanakan oleh lembaga keuangan tempat rekening sekolah. Oleh karenanya, perlu adanya sosialisasi bagi bank/lembaga keuangan tempat rekening sekolah dibuka.
- ix) Pencairan dana seharusnya tidak dibebani dengan persyaratan-persyaratan tambahan yang memperpanjang birokrasi, kecuali yang sudah ditetapkan dalam buku pedoman.
- x) Dana sebaiknya sudah masuk ke rekening sekolah pada awal semester agar sekolah bisa memanfaatkannya sesuai RAPBS. Untuk menunjang kelancaran penyaluran dana perlu didukung penjadwalan tahapan pelaksanaan yang ketat (lihat rekomendasi (i)). Juga perlu dipikirkan mekanisme khusus untuk mengantisipasi terjadinya kejadian tak terduga akibat bencana alam atau ketidakstabilan politik, misalnya dengan menyerahkan wewenang ke satker di atasnya (dari kabupaten/kota ke provinsi, dan dari provinsi ke pusat), bila sampai waktu tertentu satker di suatu daerah belum dapat menjalankan fungsinya.
- xi) Tidak diperlukan adanya pengaturan batas waktu pengambilan dana, mengingat kebutuhan sekolah tiap bulan tidak selalu sama. Di samping itu, perlu dipertegas bahwa pencairan dan penggunaan dana tidak dibatasi hanya untuk satu semester saja.

4. Penggunaan Dana

- xii) Ketentuan mengenai 11 jenis penggunaan dana perlu ditinjau kembali supaya lebih fleksibel dan lebih mampu mengakomodasikan program sekolah yang tertuang dalam RAPBS. Perlu juga diberikan fleksibilitas agar penggunaannya bisa didasarkan pada kesepakatan daerah sehingga bisa disesuaikan dengan mempertimbangkan keberadaan dan pos penggunaan sumber dana lain, termasuk dari APBD. Kesepakatan tipe daerah ini harus dilaporkan dan mendapat persetujuan Satker Provinsi.
- xiii) Untuk memastikan bahwa penyusunan RAPBS melibatkan semua stakeholder di tingkat sekolah (guru, komite, orang tua siswa) maka RAPBS harus dilampiri notulen rapat dan daftar hadir orang tua siswa. Dinas Pendidikan dan aparatnya di tingkat kecamatan harus melakukan pembinaan agar sekolah mampu menyusun RAPBS dengan baik.
- xiv) Pemberian prioritas manfaat bagi murid miskin perlu lebih ditekankan dan disosialisasikan secara terbuka. Alokasinya tidak ditetapkan untuk uang transpor saja tetapi dapat diberikan untuk memenuhi kebutuhan lain yang berkaitan dengan kelancaran proses belajar seperti buku, seragam, dan sepatu. Di samping itu perlu adanya aturan umum proses penentuan siswa miskin.
- xv) Adanya peraturan pemerintah yang menyatakan bahwa bunga simpanan dana BOS harus dikembalikan ke negara harus disosialisasikan dengan baik kepada seluruh jajaran pelaksana program, khususnya sekolah dan lembaga penyalur serta bank tempat sekolah membuka rekening.
- xvi) Pembayaran pajak seharusnya diatur dengan aparat pajak terkait di daerah agar prosedur pengurusan dan pembayarannya lebih sederhana dan tidak merepotkan sekolah.

5. Pelaporan

- xxv) Untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas penggunaan dana, sebaiknya ditetapkan bahwa sekolah harus menyampaikan laporan kepada masyarakat, setidaknya dengan menempelkan ringkasan laporan di papan pengumuman sekolah dan membagikan salinannya kepada orang tua murid dan guru.
- xxvi) Frekuensi pelaporan dari sekolah sebaiknya cukup dilakukan setiap semester supaya tidak membebani sekolah dan mengganggu kegiatan belajar mengajar.

6. Monitoring, Evaluasi, dan Penanganan Pengaduan

- xxvii) Kegiatan monitoring dan evaluasi eksternal hanya dapat dilakukan oleh lembaga yang kompeten dan disertai dengan surat tugas atau keterangan dari instansi berwenang. Hasil kegiatan tersebut harus memberikan umpan balik yang jelas kepada lembaga pelaksana.
- xxviii) Program besar seperti BOS memerlukan tim monitoring dan evaluasi (monev) independen yang profesional dan mempunyai kewenangan untuk mengaudit dan menginvestigasi. Unit monev independen ini juga melaksanakan fungsi penanganan pengaduan. Unit ini sebaiknya bersifat independen dan terpisah dari tim pelaksana program supaya tidak menimbulkan konflik kepentingan dan lebih menjamin kerahasiaan pengadu. Unit independen ini sebaiknya berkedudukan di pusat dan

provinsi, dan berwenang untuk menerima pengaduan dari berbagai sumber, melakukan investigasi dan menangani penyelesaiannya, termasuk menyalurkannya ke instansi penegak hukum atau lembaga berwenang baik di daerah (seperti Bawasda) atau provinsi (Irwilprop) untuk mengambil langkah hukum atau pemberian sanksi bila terbukti bersalah. Tim pemantau independen ini secara aktif mengorganisasikan, mengumpulkan dan menganalisis semua bentuk aduan yang diterima melalui berbagai jalur, seperti media cetak, media elektronik, LSM, dan lembaga lain. Tim ini selanjutnya melakukan *fact-finding*, investigasi serta merekomendasikan resolusi pemecahan kepada pihak terkait yang berwenang. Tim pemantau juga berfungsi untuk memastikan apakah aduan yang masuk telah ditindaklanjuti atau tidak, dan secara berkala memantau proses penanganannya. Selain itu, tim ini juga berfungsi sebagai mediator dan fasilitator antara pihak-pihak penyelenggara (satker dan sekolah), pihak monitoring eksternal dan pengadu dalam hal terjadi perseteruan di antara mereka.

- xxi) Keberadaan unit dan media pengaduan perlu disosialisasikan secara luas kepada masyarakat dan sekolah. Sosialisasi unit dan media pengaduan di berbagai tingkatan sebaiknya melibatkan media dan LSM lokal agar dapat dijangkau masyarakat. Selain itu, penyampaian informasi atas upaya tidaklanjut atau hasil penyelesaian setiap aduan harus disampaikan kepada pelapor. Hal ini diperlukan untuk membangun kepercayaan masyarakat atas efektivitas layanan unit pengaduan yang tersedia.
- xxii) Informasi keberadaan unit dan media pengaduan hendaknya selengkap mungkin, seperti nomor yang bisa diakses (telepon, faks, kotak pos), alamat yang jelas dan mudah terjangkau, tim yang bertanggungjawab, tenggang waktu proses penyelesaian yang diharapkan, dll. Selain itu, proses penanganan pengaduan yang ideal dan optimal memerlukan unsur: sifat penanganan pengaduan yang menjamin kerahasiaan pengadu, proses penanganan yang mengandalkan kerja tim (bukan individual), penetapan rencana waktu penanganan, dll.
- xxiii) Pengaduan dapat disampaikan melalui berbagai jalur, seperti media cetak dan elektronik, ornop, tim konsultasi, dan lembaga legislatif yang selanjutnya diteruskan ke unit pengaduan independen yang disebutkan di poin (xx) di atas.
- xxiv) Layanan atas aduan sebaiknya juga dikembangkan dan dilakukan oleh pihak sekolah. Ini dimaksudkan agar persoalan di tingkat sekolah dapat secepatnya diatasi. Karena itu, sekolah disarankan untuk menyiapkan semacam kotak aduan yang dalam periode tertentu dibuka komite sekolah bersama pengelola sekolah. Aduan juga harus didokumentasikan dan diupayakan untuk ditindaklanjuti. Hal ini penting agar proses tidaklanjut tersebut dan upaya penyelesaian secara serius dapat memberikan efek positif bagi peranserta masyarakat (berupa kritik dan saran) dan membangun kepercayaan masyarakat.

7. Kelembagaan

- xxv) Struktur kelembagaan tim PKPS-BBM bidang BOS di tingkat provinsi dan kabupaten/kota tidak ditentukan secara kaku, dan daerah diberi kebebasan

untuk menyusun sendiri dengan mempertimbangkan kompetensi anggota satker dan komposisi jenis sekolah di wilayah yang bersangkutan.

- xxvi) Sebaiknya penanggung jawab program diserahkan kepada Departemen Pendidikan Nasional. Pelaksana program di tingkat daerah diserahkan kepada dinas yang menangani masalah pendidikan. Sedangkan Departemen Agama dilibatkan dalam keseluruhan pelaksanaan program sebagai anggota satker, khususnya berkaitan dengan pendataan madrasah.
- xxvii) Perlu dilakukan langkah-langkah untuk mempersiapkan perubahan mekanisme pelaksanaan program dari mekanisme dekonsentrasi menjadi DAK.

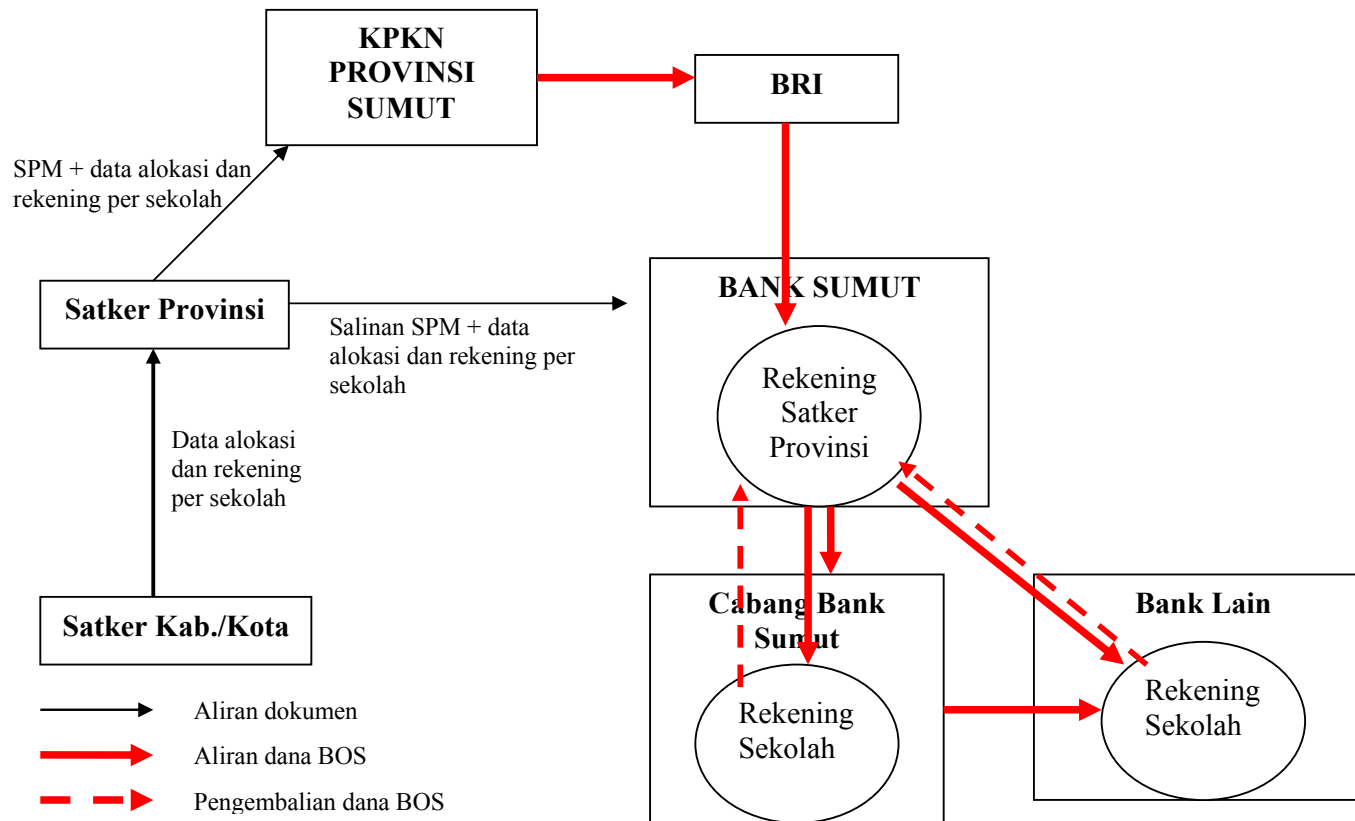
Lampiran 1.**Alokasi Jumlah Siswa dan Dana BOS 2005 dan 2006 per Provinsi**

	Provinsi	Alokasi 2005			Alokasi 2006			Pencairan per 31 Mei 2006
		SD/MI/SDLB/ Salafiyah SD	SMP/MTs/ SMPLB/ Salafiyah SMP	Total Dana BOS	SD/MI/SDLB/ Salafiyah SD	SMP/MTs/ SMPLB/ Salafiyah SMP	Total Dana BOS	
		Siswa	Siswa	Rp	Siswa	Siswa	Rp	
1	NAD	674,914	251,508	120,109,568,000	678,497	270,396	247,190,297,000	47%
2	Sumatera Utara	2,019,975	848,187	374,965,403,250	1,901,019	753,980	691,405,975,000	46%
3	Sumatera Barat	651,851	257,497	118,371,380,750	656,081	235,257	230,519,931,500	50%
4	Riau	638,441	220,606	110,810,141,000	731,048	236,037	248,390,286,500	50%
5	Kepulauan Riau	132,545	41,785	22,353,653,750	152,466	55,922	53,976,199,000	47%
6	Jambi	524,138	143,021	84,791,372,250	532,243	142,290	171,250,210,000	48%
7	Sumatera Selatan	948,218	341,601	166,840,377,250	955,866	315,268	326,932,976,000	50%
8	Bengkulu	204,039	89,277	38,459,775,750	225,954	82,759	79,954,485,500	41%
9	Lampung	1,068,544	402,882	190,921,524,500	1,023,614	364,563	358,849,748,500	50%
10	Bangka-Belitung	132,501	44,399	22,772,605,250	132,501	50,822	47,629,474,000	50%
11	DKI Jakarta	916,040	389,676	170,859,631,000	784,466	416,547	319,519,011,500	50%
12	Jawa Barat	4,859,618	1,756,477	855,993,508,250	4,994,128	1,660,747	1,712,532,481,500	50%
13	Jawa Tengah	3,936,459	1,623,688	725,977,310,500	3,934,252	1,539,444	1,424,099,033,000	50%
14	DI Yogyakarta	305,581	154,805	61,022,878,750	310,100	147,740	120,815,130,000	50%
15	Jawa Timur	4,402,480	1,640,204	783,414,499,000	4,529,146	1,667,125	1,605,331,372,500	50%
16	Banten	1,286,246	428,620	220,677,500,000	1,309,712	443,843	451,809,373,500	48%
17	Bali	376,203	137,578	66,525,883,000	389,092	144,769	138,414,160,500	57%
18	NTB	614,900	231,151	109,754,999,750	604,583	224,226	214,838,342,000	50%
19	NTT	681,026	171,671	107,874,174,750	697,887	174,226	220,539,782,000	50%
20	Kalimantan Barat	593,956	186,693	100,080,769,250	621,976	175,545	203,128,712,500	50%
21	Kalimantan Tengah	285,080	82,997	46,963,163,250	297,954	85,853	97,878,488,500	51%
22	Kalimantan Selatan	425,023	150,407	74,343,738,250	438,758	136,638	147,447,161,000	49%
23	Kalimantan Timur	406,627	140,686	70,604,976,000	411,930	148,535	145,003,157,500	32%
24	Sulawesi Utara	257,290	95,292	45,692,702,000	268,950	102,605	96,498,572,500	25%
25	Sulawesi Tengah	287,954	103,773	50,671,764,250	330,148	107,870	112,588,595,000	50%
26	Sulawesi Selatan	1,038,855	385,412	184,598,559,500	1,201,573	388,027	353,954,256,500	41%
27	Sulawesi Barat*						54,330,160,000	48%
28	Sulawesi Tenggara	299,954	119,934	54,703,886,500	327,247	116,735	114,783,552,500	28%
29	Gorontalo	133,746	36,884	21,699,584,000	134,608	35,124	43,030,618,000	50%
30	Maluku	229,103	85,842	40,847,467,000	245,478	86,968	85,908,446,000	48%
31	Maluku Utara	158,464	52,040	27,063,010,000	173,714	61,798	60,876,241,000	23%
32	Papua	305,866	87,813	50,186,914,250	319,582	81,258	101,469,991,000	50%
33	Irian Jaya Barat	92,249	37,843	16,979,284,250	117,957	35,710	39,307,790,000	32%
	Total	28,887,886	10,740,249	5,136,932,005,250	29,432,530	10,488,627	10,320,204,011,500	48%

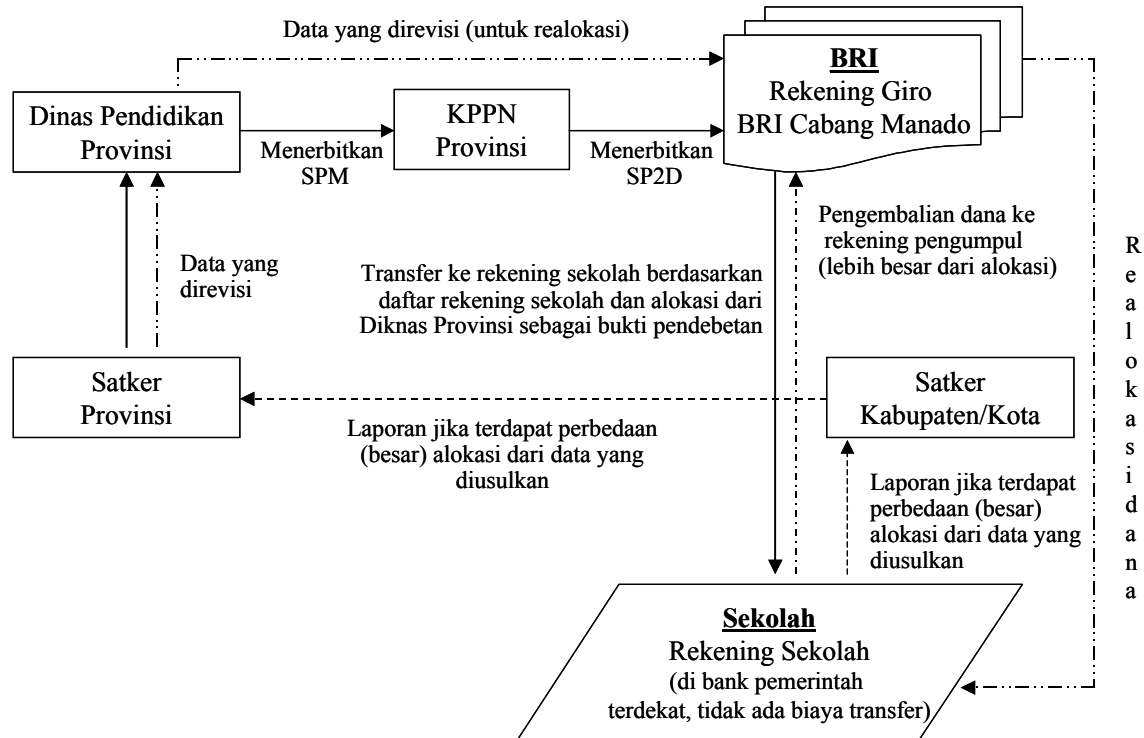
* Pada tahun 2005 masih menjadi bagian Provinsi Sulawesi Selatan

Sumber: Depdiknas

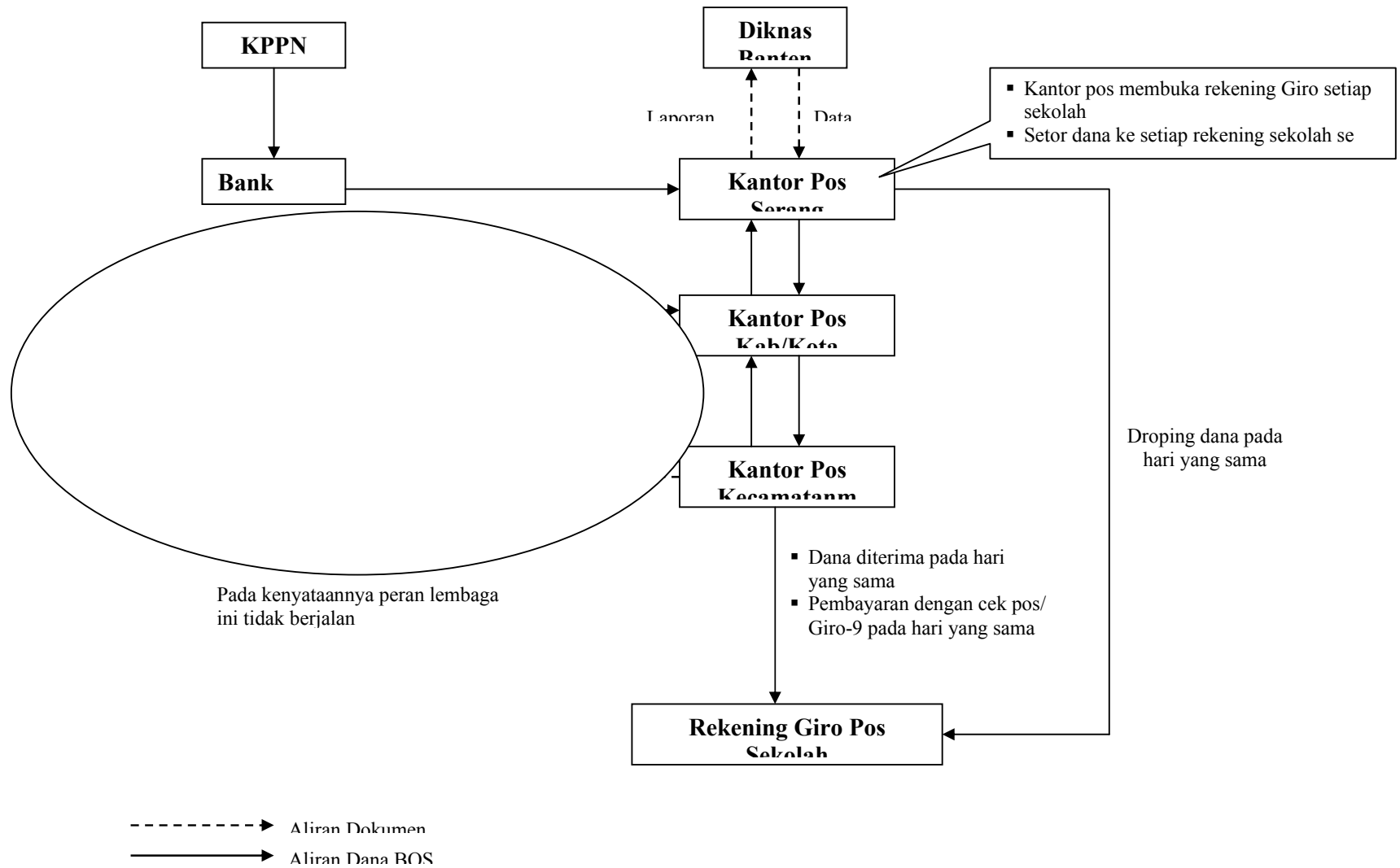
Lampiran 2.
Diagram Alur Penyaluran Dana BOS di Provinsi Sumatera Utara



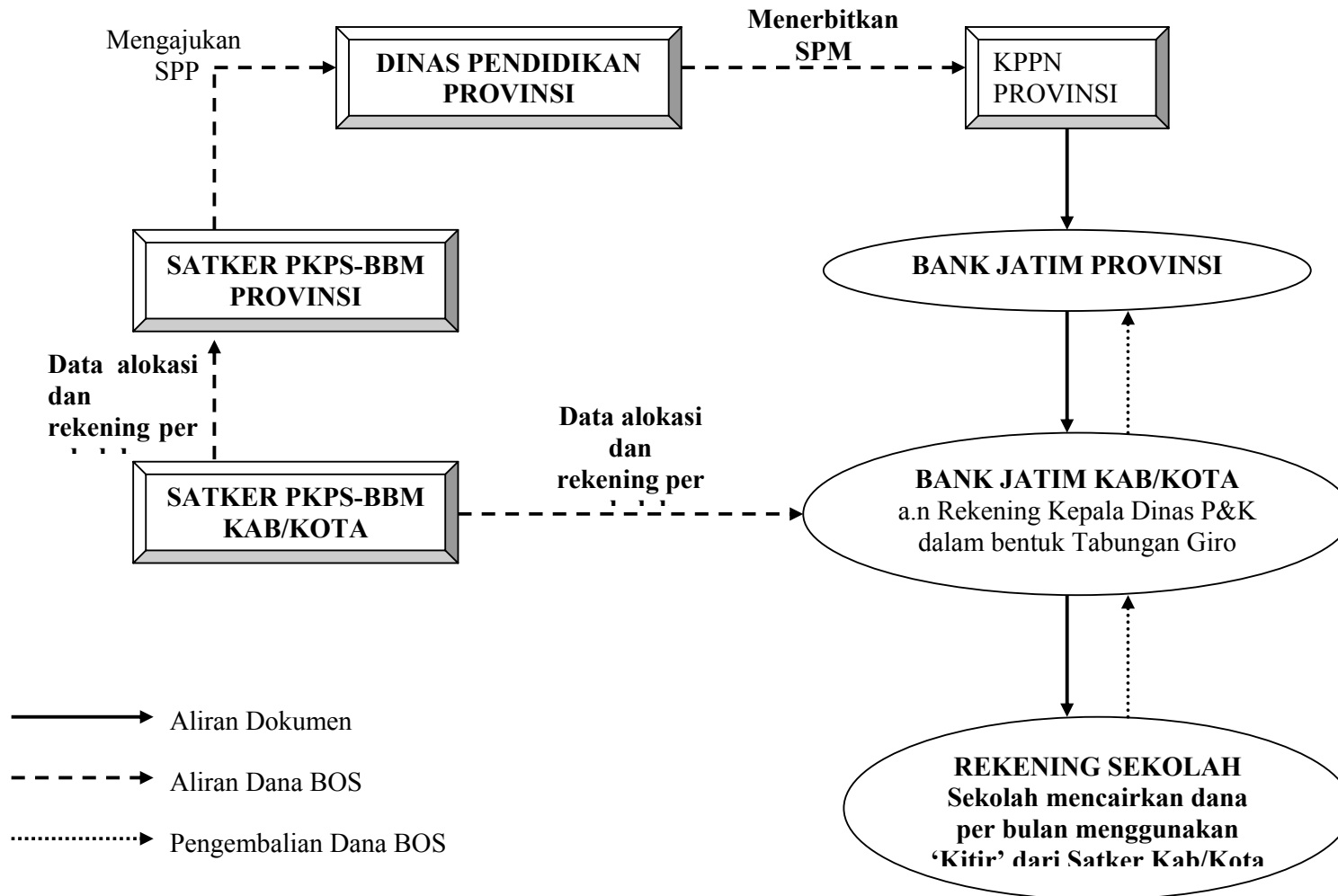
Lampiran 3.
Diagram Alur Penyaluran Dana BOS di Provinsi Sulawesi Utara



Lampiran 4.
Diagram Alur Penyaluran Dana BOS di Provinsi Banten



Lampiran 5.
Diagram Alur Penyaluran Dana BOS di Provinsi Jawa Timur



Lampiran 6.
Diagram Alur Penyaluran Dana BOS di Provinsi Nusa Tenggara Barat

