

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Tinjauan Teori**

##### **2.1.1 Analisis Kebijakan Teori**

###### **A. Pengertian Analisis**

Analisis menjadi peran penting untuk menentukan suatu kebijakan yang diambil. Analisis digunakan untuk menjabarkan dari suatu sistem informasi yang lengkap ke dalam berbagai macam bagian dengan maksud agar kita dapat mengidentifikasi dan mengevaluasi berbagai macam masalah yang timbul pada program tersebut. Dengan kata lain bahwa analisis merupakan proses untuk mengurai suatu kondisi sehingga diperoleh pemahaman yang lebih mendalam. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), analisis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya; penguraian suatu pokok dari berbagai bagiannya dan menelaah bagian itu sendiri serta hubungan antar bagian untuk memperoleh pengertian yang tepat dan pemahaman makna keseluruhan.

Analisis dapat dibagi menjadi dua macam yaitu, analisis kualitatif dapat menggunakan data kualitatif maupun data kuantitatif. Data dalam analisis kualitatif ini akan melewati proses menganalisa dan mengolah data hasil pengamatan, wawancara, literatur, maupun informasi berbentuk teks dan narasi, selanjutnya dari segala data yang sudah dikumpulkan akan dihubungkan dengan data lainnya untuk mendapatkan penjelasan dan kebenaran dalam sebuah skema baru ataupun yang sudah ada akan dikuatkan. Sedangkan data yang digunakan dalam analisis kuantitatif yaitu pengolahan data menggunakan metode statistik atau sejumlah angka yang dikumpulkan dari data sekunder, lalu dari data tersebut akan digunakan sebagai pembandingan dari berbagai skema untuk mendapatkan skema yang baru, yang kemudian akan dijelaskan dalam bentuk uraian.

Berdasarkan rangkuman pengertian analisis di atas, analisis yang digunakan dalam penelitian ini yaitu mengolah suatu data yang dikumpulkan bertujuan

mendapatkan kebenaran keadaan yang faktual guna mengetahui tingkat keberhasilan pengelolaan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) berdasarkan 5 prinsip tata kelola dalam petunjuk teknis pengelolaan Dana BOS.

## B. Pengertian Kebijakan

Kebijakan memiliki makna yang tidak jauh berbeda dengan kata kebijaksanaan. Dapat diartikan bahwa kebijaksanaan merupakan ketentuan yang ditetapkan oleh seseorang atau dari kelompok politik dalam upaya menunjuk upaya serangkaian tindakan guna mencapai tujuan yang sudah ditetapkan (Budiardjo 2009) dalam (Handoyo 2012, 5). Kebijakan memiliki hasil di masa yang akan datang. Kebijakan juga mencari cara-cara yang akan ditempuh, yang melibatkan dari proses hubungan organisasional. Kebijakan juga menyertakan peran dari para agen kebijakan (Handoyo 2012, 4). Jika kebijakan yang lama sudah tidak relevan lagi dengan kondisi saat ini, maka akan ada kebijakan baru yang lebih efektif dan efisien.

Dikutip dari Dunn, (Muchlis 2014, 121) sebuah kebijakan dapat dinilai tepat jika memenuhi ciri-ciri sebagai berikut:

- Efisien yang artinya berhubungan dengan pertanyaan sejauh mana usaha yang diperlukan agar tercapainya hasil yang diharapkan.
- Efektif yang artinya berhubungan dengan pertanyaan bahwa apakah ada dampak yang diinginkan tercapai.
- Kecukupan yang artinya berhubungan dengan pertanyaan mengenai sejauh mana hasil yang diharapkan sudah menyelesaikan persoalan.
- Keadilan yang artinya memiliki hubungan dengan biaya dan manfaat yang akan didistribusikan secara merata diantara kelompok yang ada.

### C. Kebijakan Publik

Kebijakan publik adalah salah satu kebijakan yang harus diterapkan untuk masyarakat dan tidak boleh diabaikan oleh pemerintah. Menurut Riant Nugroho (2008, 35) kebijakan publik merupakan keputusan-keputusan yang dibuat oleh institusi negara atau pemerintah untuk mencapai visi dan misi dari bangsa. Pemegang wewenang yang sah adalah negara, jika tidak ada kebijakan publik yang dibuat maka tidak akan efektif. Selain membuat kebijakan publik, negara juga harus memastikan dan menjamin tercapainya tujuan yang ditetapkan dengan dilaksanakan dalam bentuk tindakan konkret, kemudian kebijakan pemerintah harus ditujukan pada kepentingan rakyat dan disepakati pula oleh rakyat (Handoyo 2012, 7).

Kebijakan publik adalah tindakan yang diterapkan oleh pemerintah dan hasilnya adalah undang-undang atau hukum. Sehingga dapat disebutkan bahwa kebijakan publik berkaitan erat dengan hukum karena kebijakan publik harus dilegalisasikan dalam bentuk hukum. dari paparan tersebut ada beberapa karakter yang dimiliki oleh sebuah kebijakan yaitu, tujuan dari kebijakan publik adalah penyelesaian dari sebuah masalah yang ada, kebijakan publik digunakan sebagai struktur tindakan yang ada didalam program dan kegiatan, dan dalam sebuah kebijakan publik mengandung hukum positif. Sistem pendidikan adalah salah satu kebijakan publik yang sudah diterapkan dan dihasilkan di Indonesia.

Kebijakan pendidikan merupakan kebijakan yang ditujukan untuk mencapai tujuan pembangunan negara dibidang pendidikan, sebagai salah satu bagian dari tujuan pembangunan secara keseluruhan (H.A.R. and Nugroho 2008, 264). Pada era globalisasi ini, untuk mencapai kemajuan dalam persaingan maka kebijakan pendidikan adalah salah satu momok yang harus diutamakan dalam suatu negara. Menurut Margaret E. Goertz dalam (Nugroho 2008, 37) mengatakan bahwa kebijakan pendidikan berkenaan dengan efisiensi dan efektivitas anggaran pendidikan. Isu ini menjadi

penting karena meningkatnya biaya pendidikan yang dikritik oleh masyarakat.

Mengenai dengan hal tersebut, pentingnya pendidikan bagi manusia tidak dapat diabaikan. Oleh karena itu, sudah sewajarnya pemerintah ingin memajukan pendidikan di Indonesia, karena pendidikan merupakan salah satu aspek yang dapat mengangkat standar nasional dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Maka pemerintah memberikan kebijakan publik dibidang pendidikan di negara ini, sebagai contohnya yaitu pergantian kurikulum, penerapan pendidikan budaya dan karakter di sekolah, penerapan muatan lokal dan keterampilan sebagai salah satu mata pelajaran, beasiswa yang ditujukan untuk para guru untuk mengikuti program pascasarjana, pembentukan komite sekolah, dan Program Bantuan Dana Operasional Sekolah (BOS).

Pemerintah ingin lebih mengembangkan sistem pendidikan Indonesia dan mewujudkan kebijakan pendidikan masyarakat, yaitu pembentukan Dana Operasional Sekolah atau yang kita kenal dengan Dana BOS. Dana BOS ini merupakan bentuk kebijakan publik yang membantu membangun sekolah yang lebih baik untuk kepentingan siswa. Selain itu, kebijakan publik ini mencakup dukungan peralatan praktik di sekolah. Program ini disusun oleh Pemerintah Republik Indonesia di bawah naungan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, dengan sasaran seluruh masyarakat Indonesia di usia sekolah.

#### D. Konsep Kebijakan Publik

##### 1) Pengertian Analisis Kebijakan

Menurut William Dunn (2000, 44) analisis kebijakan adalah suatu kegiatan intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menghasilkan, secara kritis menilai, dan menginformasikan pengetahuan mengenai yang ada pada proses kebijakan. Menurut Budi Winarno, analisis kebijakan adalah “berhubungan dengan penyelidikan dan deskripsi sebab akibat dan konsekuensi – konsekuensi kebijakan” (Winarno 2005, 27). Analisis kebijakan merupakan salah satu bentuk penelitian terapan yang

digunakan untuk mendapatkan tingkat pengetahuan yang lebih baik tentang masalah isu-isu sosial yang membawakan solusi yang lebih baik. Dari definisi analisis kebijakan di atas dapat disimpulkan bahwa dari penelitian dan pemeriksaan dari sebuah komponen dari suatu kebijakan akan membuahkan solusi-solusi yang baik untuk kinerja kebijakan. Analisis kebijakan dapat menganalisis tampilan, isi, dan dampak dari kebijakan khusus.

## 2) Fungsi Analisis Kebijakan

Fungsi analisis kebijakan dikategorikan menjadi 3 kelompok besar menurut Nanang Fattah (2013, 12) yaitu:

- Fungsi analisis kebijakan yang menitikberatkan pada proses penetapan agenda analisis kebijakan disebut fungsi alokasi.
- Fungsi analisis kebijakan yang mempunyai fokus pada dimensi rasionalisasi untuk mendapatkan data-data secara teknis guna peninjauan selama proses pengambilan keputusan pendidikan disebut fungsi inkuiriri.
- Fungsi komunikasi adalah metode yang efisien dalam menginformasikan dari hasil analisis kebijakan sehingga mendapatkan dampak yang efektif untuk proses pengambilan keputusan.

## 3) Level Analisis Kebijakan

Analisis kebijakan dikelompokkan menjadi empat tingkatan analisis menurut Pearson dalam (Hamdi 2014, 126), yaitu:

- Analisis Meta (Meta Anaysis)

Analisis meta adalah analisis yang digunakan untuk menganalisis, yang berhubungan dengan aktivitas analisis yang berdasarkan pemahaman terhadap ide kebijakan publik diproses menggunakan metafora. Analisis tersebut meninjau metode yang dipergunakan dalam menentukan kebijakan publik.

- Analisis Meso (Meso Analysis)

Analisis meso adalah analisis yang mendefinisikan masalah, menetapkan agenda, dan merumuskan kebijakan. Fokus analisis ini adalah pada ruang lingkup dalam bentuk masalah yang ada.

- Analisis Keputusan (Decision Analysis)

Analisis keputusan merupakan analisis terhadap proses pembuatan keputusan dan analisis kebijakan untuk pengambilan keputusan. Analisis ini berkaitan menggunakan penggambaran bagaimana suatu keputusan atau serangkaian keputusan dibuat.

- Analisis Pelaksanaan (Delivery Analysis)

Analisis pelaksanaan merupakan analisis yang digunakan terhadap implementasi, penilaian dari efek perubahan. Analisis ini berkenaan dengan menggunakan tujuan pelaksanaan berdasarkan proses kebijakan yang dibingkai oleh usaha memodelkan seperangkat sekuensi rasional.

Maka pada penelitian ini, level analisis yang digunakan adalah analisis pelaksanaan. Penelitian kali ini akan menganalisis mengenai pelaksanaan pada tata kelola program Bantuan Operasional Sekolah yang berdasarkan pada 5 prinsip pengelolaan Bantuan Operasional Sekolah.

#### 4) Prosedur Analisis Kebijakan

Kontribusi prosedur dalam menganalisis kebijakan untuk mendapatkan hasil data terkait pengaturan agenda, formulasi kebijakan, implementasi, *output*, *outcome*, dan *impact*. Menurut William Dunn dalam (Rokim 2019, 65) prosedur analisis kebijakan dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Merumuskan masalah atau kasus kebijakan. Masalah kebijakan merupakan nilai, kepentingan, atau kesempatan yang belum terwujud, yang dapat diidentifikasi untuk kemudian diperbaiki dengan adanya

tindakan publik. Fase-fase perumusan kasus mencakup pencarian kasus, pendefinisian kasus, spesifikasi kasus, dan identifikasi kasus.

- Peramalan kebijakan pada masa depan. Peramalan adalah proses menciptakan informasi terkini tentang kondisi sosial masa mendatang dengan berdasarkan informasi yang ada mengenai masalah kebijakan.
- Rekomendasi kebijakan. Rekomendasi memberikan informasi terkait nilai atau manfaat relatif dari hasil masa depan dalam memecahkan masalah.
- Pemantauan hasil kebijakan. Pemantauan memberikan informasi tentang hasil saat ini dan masa lalu dari implementasi kebijakan alternatif. Pemantauan adalah teknik analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang penyebab dan dampak kebijakan publik. Pemantauan ini memiliki empat fungsi pada analisis kebijakan: deskripsi, akuntansi, inspeksi, dan kepatuhan.
- Evaluasi kinerja kebijakan. Evaluasi memberikan informasi terkait nilai atau manfaat dari hasil pemecahan atau mengatasi suatu masalah.

Dalam proses penyusunan kebijakan menurut Dunn memiliki tahap-tahap sebagai berikut:

- Fase Pengusunan Agenda (*Agenda Setting*); disini para pejabat diberikan wewenang atau tugas untuk meletakkan masalah kebijakan yang sesuai pada tempatnya didalam agenda publik.
- Fase Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*); disini para pihak berwenang yaitu para pejabat akan mengembangkan strategi dan solusi alternatif guna menyelesaikan masalah.
- Adopsi Kebijakan (*Policy Adoption*); dari beberapa strategi atau solusi yang sudah dikembangkan akan dipilih yang terbaik oleh mayoritas dan konsensus kelembagaan.
- Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*); dari strategi atau solusi yang sudah dipilih akan dilakukan oleh unit-unit administrasi dengan memanfaatkan sumber daya yaitu finansial ataupun manusia.

- Penilaian Kebijakan (*Policy Assesment*); persyaratan dalam membuat kebijakan akan dilihat apakah sudah sesuai dengan persyaratan pembuatan kebijakan dan pelaksana kebijakan oleh badan pemeriksa dan badan akuntansi.

#### 5) Analisis Pengelolaan

Pengelolaan bisa diartikan sebagai manajemen. Dikarenakan tujuan dari manajemen dan pengelolaan yang sama yaitu mencapai target suatu kelompok organisasi. Pengelolaan dapat didefinisikan sebagai seperangkat tugas yang dilaksanakan oleh orang-orang yang ditugaskan guna mencapai target tertentu. Menurut Handoko T. Hani (1977, 8) pengelolaan dapat disebut manajemen dengan proses kegiatannya dimulai dengan upaya para anggota organisasi dan perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya untuk mencapai tujuan tertentu. Pengelolaan berasal dari kata “kelola”, yang berarti kata sekumpulan usaha yang tujuan utamanya yaitu memanfaatkan segala potensi dari sumber daya yang dimiliki secara efektif dan efisien guna untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Harsoyo 1977, 121) dalam (Adi 2013, 1377).

Pengelolaan keuangan disekolah yang baik dapat dilakukan dengan prinsip pemisahan tugas, perencanaan, pembukuan pada setiap transaksi dilakukan, pelaporan dan pengawasan ataupun pemeriksaan. Menurut Mulyono (Mulyono 2010, 172) tujuan dari pengelolaan pendidikan khususnya bagi sekolah adalah sebagai berikut:

1. Anggaran digunakan untuk kebutuhan sekolah kegiatan sehari-hari yang sudah terjamin dan kelebihan dana dapat diinvestasikan kembali.
2. Dipergunakan untuk perawatan barang-barang sekolah.



3. Prosedur penerimaan, pencatatan, dan pencairan dana yang ada harus diketahui dan dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Pihak sekolah diharuskan mengelola keuangan yang ada, salah satunya adalah pengelolaan Bantuan Operasional Sekolah. Dana BOS harus dikelola dengan efektif dan efisien agar dana yang ada dapat digunakan secara maksimal demi kepentingan peserta didik. Dengan adanya petunjuk teknis pengelolaan dana BOS ini diharapkan pihak sekolah dapat mengatur setiap dana BOS yang didistribusikan oleh pihak pemerintah. Petunjuk teknis ini memuat 5 prinsip utama pengelolaan berdasarkan konsep MBS (Manajemen Berbasis Sekolah) yang harus dilaksanakan dan dipatuhi sekolah. Cara agar dapat menentukan standar ataupun kriteria dari keberhasilan suatu program pengelolaan, maka yang dibutuhkan adalah analisis pengelolaan. Analisis juga diperlukan guna melihat dan mengetahui sejauh mana pihak sekolah dalam mengelola dana BOS.

### **2.1.2 Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk SD**

#### **A. Bantuan Operasional Sekolah (BOS)**

##### **1) Dasar Hukum**

Menurut Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia nomor 6 tahun 2021 mengenai Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) memiliki dasar hukum pemberian Bantuan Operasional Sekolah (BOS), yang meliputi:

- Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2019 tentang Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan;

- Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 9 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 45 Tahun 2019 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.

## 2) Pengertian

### a. Pengertian BOS

Sesuai dengan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 69 Tahun 2009, Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah yang pada dasarnya dirancang untuk menyediakan biaya operasional nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar dalam pelaksanaan program wajib belajar di Indonesia. Sedangkan maksud dari standar biaya operasi nonpersonalia adalah standar biaya yang diperlukan untuk membiayai kegiatan operasi nonpersonalia selama 1 (satu) tahun sebagai bagian dari keseluruhan dana pendidikan, agar satuan pendidikan dapat melakukan kegiatan pendidikan secara teratur dan berkelanjutan sesuai Standar Nasional Pendidikan.

### b. Pengertian BOS SD

Dalam Petunjuk Teknis BOS Tahun 2021, BOS adalah salah satu program yang diberikan oleh pemerintah berupa penyaluran dana secara langsung ke pihak sekolah dalam hal ini Sekolah Dasar (SD), untuk besaran dana BOS Reguler atau SD yang disalurkan tetap sama dari tahun-tahun sebelumnya yaitu dihitung berdasarkan jumlah peserta didik yang tercatat pada Dapodik (Data Pokok Pendidikan) kemudian dikalikan dengan satuan biaya per masing-masing tingkat pendidikan. Dana Bos Reguler ini dialokasikan guna membantu kebutuhan belanja operasional seluruh peserta didik pada satuan pendidikan dasar dan menengah.

### c. Tujuan BOS SD

Menurut Petunjuk Teknis BOS yang diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 1 Tahun 2018 yang memiliki tujuan sebagai berikut:

- Membantu penyediaan pendanaan biaya operasi non personil sekolah, akan tetapi masih ada beberapa pembiayaan personil yang masih dapat dibayarkan dari dana BOS;
- Membebaskan pungutan biaya operasi sekolah bagi peserta didik SD/SDLB/SMP/SMPLB yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat atau pemerintah daerah;
- Meringankan beban biaya operasi sekolah bagi peserta didik SD/SDLB/SMP/SMPLB yang diselenggarakan oleh masyarakat; dan/atau
- Membebaskan pungutan peserta didik yang orang tua/wali murid tidak mampu pada SD/SDLM/SMP/SMPLB yang diselenggarakan oleh masyarakat.

### d. Penggunaan Dana

Dana BOS dalam hal ini mempunyai fungsi untuk membantu memenuhi kebutuhan operasional sekolah non-personalia. Berikut ini alokasi peruntukan penggunaan dana BOS SD menurut Badan Penelitian dan Pengembangan, Perbukuan Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Nomor 7 Tahun 2021 tentang Risalah Kebijakan Biaya Operasional Non-Personalia (KEMDIKBUD 2021, 5) adalah:

- Penerimaan peserta didik baru
- Pengembangan perpustakaan
- Kegiatan pembelajaran dan ekstrakurikuler
- Kegiatan asesmen/evaluasi pembelajaran
- Administrasi kegiatan sekolah
- Pengembangan profesi guru dan tenaga kependidikan
- Langganan daya dan/atau jasa

- Pemeliharaan sarana dan prasarana sekolah
- Penyediaan alat multi media pembelajaran
- Penyelenggaraan bursa kerja khusus
- Penyelenggaraan kegiatan uji kompetensi keahlian
- Pembayaran honor

e. Mekanisme Pembayaran Non Tunai

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud) menerbitkan kebijakan terkait pengelolaan Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Kebijakan disebutkan dalam Permendikbud nomor 8 tahun 2017 tertanggal 22 Februari 2017 ini dilampiri petunjuk teknis (Juknis) BOS yang sudah diperbarui dari petunjuk teknis dalam Permendikbud nomor 80 tahun 2015. Salah satu kebijakan tersebut yakni mekanisme pembayaran non-tunai. Menindaklanjuti hal tersebut, Kemendikbud telah melaksanakan program pembayaran non-tunai, yaitu dalam pelaksanaan belanja program BOS yang mendorong pembayaran non-tunai dan belanja melalui mekanisme belanja atau pengadaan *e-purchasing*. Sebagai perwujudan atas komitmen yang lebih besar, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan juga sudah mengembangkan dalam hal ini, khususnya pada belanja BOS. Kebijakan pembayaran non-tunai BOS ini sejalan dengan arah kebijakan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dalam penguatan tata kelola keuangan pendidikan, yaitu meningkatkan transparansi dan akuntabilitas belanja pendidikan sehingga mendorong perbaikan kualitas belanja pendidikan.

f. Pengelolaan BOS SD

Dalam pengelolaan program BOS ini dilakukan oleh panitia yang dibentuk oleh Kepala Sekolah. Dipilihnya Kepala Sekolah sendiri sebelumnya akan diverifikasi dan divalidasi oleh Kepala Dinas.

Disebutkan dalam Petunjuk Teknis BOS Nomor 6 Tahun 2021 Panitia tersebut terdiri dari:

- Kepala Sekolah sebagai penanggung jawab:
  - Membuat perencanaan atas penggunaan Dana BOS
  - Mengisi dan melakukan pemutakhiran Dapodik sesuai dengan kondisi riil di sekolah sampai dengan batas waktu yang ditetapkan setiap tahun;
  - Menggunakan Dana BOS Reguler sesuai komponen penggunaan Dana BOS Reguler sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1); dan
  - Membuat laporan penggunaan Dana BOS Reguler.
- Bendahara sekolah yang sudah ditunjuk khusus oleh kepala sekolah sebagai pengelola dana BOS sekolah
- Anggota yang terdiri dari:
  - 1 (satu) orang dari unsur guru;
  - 1 (satu) orang dari unsur Komite Sekolah yaitu lembaga mandiri yang beranggotakan orang tua/wali peserta didik, komunitas sekolah, serta tokoh masyarakat yang peduli pendidikan; dan
  - 1 (satu) orang dari unsur orang tua/wali peserta didik di luar Komite Sekolah, yang dipilih oleh Kepala Sekolah dan Komite Sekolah dengan mempertimbangkan kredibilitas dan tidak memiliki konflik kepentingan.

Dalam mengelola program BOS juga harus mempertimbangkan hal berikut:

- Komite sekolah berperan dalam memberikan dukungan dalam wujud bantuan tenaga maupun pemikiran, memantau mutu dari program yang berjalan, dan bertindak sebagai penghubung antara masyarakat dan pemerintah.

- Kepatuhan terhadap aturan dan ketentuan yang ada guna pelaksanaan program.
- Informasi mengenai pelaksanaan program harus mudah diakses oleh warga sekolah atau dengan membuat poster pelaksanaan kegiatan yang ditempel pada papan pengumuman.

Dikatakan oleh Sri Wahyuningsih, satuan pendidikan kini memiliki kewenangan mulai dari perencanaan hingga pengawasan program sesuai dengan kondisi dan kebutuhan sekolah. Sekolah yang memiliki kewenangan dalam penggunaan dana BOS, harus menggunakannya sesuai dengan prioritas kebutuhan sekolah dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan dana BOS. Kemudian penggunaan dana BOS juga harus didasarkan pada kesepakatan dan keputusan bersama antara staf BOS sekolah, guru serta komite sekolah (Kemendikbud 2021).

Pengelolaan Dana BOS Reguler dilakukan berdasarkan prinsip:

- a) Fleksibilitas yaitu penggunaan Dana BOS Reguler yang dikelola sesuai dengan kebutuhan sekolah, salah satu contoh fleksibilitas yaitu dikutip pada Permendikbud Nomor 8 dalam pemakaian dana BOS tidak diberikan batasan dengan tujuan untuk membeli buku dan peralatan multimedia;
- b) Efektivitas yaitu penggunaan Dana BOS Reguler diupayakan dapat memberikan hasil, dampak, dan daya guna untuk mencapai tujuan pendidikan di sekolah;
- c) Efisiensi yaitu penggunaan Dana BOS Reguler diupayakan untuk meningkatkan kualitas belajar siswa dengan biaya seminimal mungkin dengan hasil yang optimal;
- d) Akuntabilitas yaitu penggunaan Dana BOS Reguler dapat dipertanggungjawabkan secara keseluruhan berdasarkan pertimbangan yang logis sesuai peraturan perundang-undangan;

- e) Transparansi yaitu penggunaan Dana BOS Reguler dikelola secara terbuka dan mengakomodir aspirasi pemangku kepentingan sesuai dengan kebutuhan sekolah.

## B. Sekolah Dasar (SD)

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 mengenai Sistem Pendidikan Nasional, pendidikan dasar adalah pendidikan yang diberikan guna melandasi ke jenjang menengah selanjutnya. Pendidikan dasar sendiri salah satunya berupa Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) maupun bentuk lainnya. Dalam pendidikan dasar ini para siswa diharapkan dapat meningkatkan rasa keimanan dan ketaqwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, diarahkan cara membangun akhlak, budi pekerti, berjiwa besar, berpikir kritis, dan diajarkan juga pendidikan mengenai pengetahuan maupun keterampilan dasar di sekolah.

Pada satuan tingkat sekolah dasar, siswa merupakan anak didik yang perlu untuk diarahkan, dikembangkan, dan dijumpai ke arah perkembangannya yang bersifat kompleks. Maka dari itu, pendidikan di sekolah dasar pada hakekatnya merupakan pendidikan yang lebih mengarahkan dan lebih banyak memotivasi siswa untuk belajar. Pada jenjang SD ini para siswa diberikan dan diperhatikan pendidikannya selama enam (6) tahun, melalui pendidikan sekolah termasuk pendidikan luar biasa (SLB) maupun pendidikan di luar sekolah. Sejalan dengan itu, pendidikan sekolah dasar merupakan pendidikan formal. Maka para pendidik yaitu guru berkewajiban membangun siswanya menjadi anak yang tumbuh dengan menjunjung tinggi martabat bangsa.

### 2.1.3 Prinsip Pengelolaan Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Pemerintah mengusung program dana BOS guna membantu sekolah di Indonesia agar dapat memberikan fasilitas dan sarana prasarana pembelajaran yang maksimal untuk siswa. Dana ini akan didistribusikan langsung kepada sekolah yang terdaftar sebagai penerima program ini, pihak sekolah diwajibkan untuk mengelola

dan memanfaatkan secara bijak sesuai aturan yang berlaku. Pengelolaan dana ini dilakukan oleh para guru dan komite yang secara langsung dipilih oleh Kepala Sekolah. Dana BOS dipergunakan untuk memberikan manfaat seperti terealisasinya penerapan Manajemen Berbasis Sekolah, yang bertujuan meningkatkan potensi kualitas kegiatan belajar dan mengajar di sekolah, pengelolaan sumber daya yang ada di sekolah, dan meningkatkan warga sekolah dan masyarakat untuk ikut andil dalam mengembangkan mutu pendidikan sekolah.

a. Fleksibilitas

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, fleksibilitas adalah keluwesan atau penyesuaian secara mudah dan cepat. Maksud dari fleksibilitas ini yaitu adanya dorongan untuk beradaptasi dengan suatu perubahan yang terjadi. Jika adanya fleksibilitas ini, sesuatu yang dikelola akan lebih memudahkan untuk mencapai tujuan. Upton (1994, 72-89) dalam (Sabuhari 2020) mengatakan bahwa fleksibilitas adalah kemampuan untuk mengubah dan bereaksi dengan sedikit masa tenggang pada waktu, tenaga, biaya, maupun kinerja. Sehingga suatu organisasi diwajibkan dapat beradaptasi dengan adanya perubahan suatu aturan dengan cakup.

Sebagaimana telah dipaparkan oleh Merkhofer (1977, 716-727) dalam (Sabuhari 2020) jika alternatif lebih banyak yang tersedia dipergunakan untuk keputusan yang lebih besar, maka hal ini dapat diartikan bahwa fleksibilitas keputusan suatu pilihan yang besar. Didalam keputusan fleksibilitas memiliki dua konteks yaitu perencanaan operasional dan perencanaan bisnis dengan menggunakan fleksibilitas. Sehingga para staf atau panitia dana BOS diwajibkan untuk mengalokasikan dana demi meningkatkan fasilitas sekolah yang diperuntukan dalam kebutuhan siswa/siswi, maka dari itu anggaran dana BOS harus dikelola sesuai dengan kebutuhan sekolah, dengan adanya prinsip fleksibilitas ini diharapkan dapat meningkatkan prestasi dan kenyamanan kegiatan belajar mengajar.



b. Efektivitas

Menurut Steer (2015, 203) mengatakan bahwa efektivitas adalah mengerjakan sesuatu dengan tepat sasaran, tepat waktu, obyektif dan secara menyeluruh sesuai dengan tujuan organisasi maupun badan. Keselarasan hasil dan target dari suatu tugas dapat menjadi salah satu tolak ukur efektivitas. Semakin dekat hasil dari suatu kegiatan dengan target yang ditetapkan, maka semakin tinggi juga angka efektivitasnya.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa dengan memanfaatkan sumber daya, sarana dan prasarana yang tersedia akan dapat mencapai sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Dengan adanya efektivitas dapat memperlihatkan seberapa besar keberhasilan yang dihasilkan dari tujuan tersebut. Terwujudnya semua tugas pokok, pencapaian tujuan, ketepatan waktu dan adanya kontribusi aktif dari anggota merupakan salah satu bentuk penerapan dari efektivitas (Mulyasa 2005, 82).

Dari penjelasan di atas, efektivitas pada penggunaan dana BOS dapat diukur dari seberapa jauh target atau tujuan yang telah tercapai, yang kemudian ditindak lanjuti dalam penggunaan anggaran yang tepat sasaran. Semakin besar pengaruh dan hasil dari dana BOS dengan tujuan yang ditetapkan sesuai Juknis penggunaan dana BOS yaitu dapat meningkatkan kualitas pendidikan, dapat disimpulkan pengelolaan dana BOS sudah efektif.

c. Efisiensi

Efisiensi adalah sebuah perbandingan antara *input* dan *output* yang dihasilkan, tenaga yang dikeluarkan dan hasil yang diperoleh, *income* yang masuk dan *outcome* yang dikeluarkan, biaya dan kepuasan yang dihasilkan (Mulyasa 2005, 89). Efisiensi dalam pengelolaan dana pendidikan dilakukan dengan mengoptimalkan akses, mutu, relevansi, dan daya saing pelayanan pendidikan (Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2008). Dari penjelasan tersebut, peneliti menyimpulkan bahwa efisiensi dalam pengelolaan dana bantuan sekolah yaitu mengelola sumber daya uang sekolah secara

optimal untuk mencapai optimalisasi akses, mutu, relevansi, dan daya saing pelayanan pendidikan.

Menurut Mulyono kegiatan yang dijalani secara efektif dan efisien akan menghabiskan biaya yang rendah dengan hasil kualitas yang maksimal untuk mencapai suatu tujuan yang ditetapkan pada organisasi (Mulyono 2010, 81). Dalam penggunaan dana BOS prinsip efisien bertujuan untuk mengeluarkan dana seminimal mungkin namun bisa mendapatkan hasil yang maksimal. Dengan pengeluaran yang seminimal mungkin diharapkan dapat mencapai prinsip efektif yaitu kegiatan dilaksanakan sesuai dengan rencana atau aturan yang telah ditetapkan.

d. Akuntabilitas

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 pasal 59, prinsip akuntabilitas dilakukan dengan memberikan pertanggungjawaban atas kegiatan yang dijalankan oleh penyelenggara atau satuan pendidikan kepada pemangku kepentingan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan untuk ukuran pendidikan dikatakan akuntabel jika (Fattah 2013, 93):

- a) Memiliki arah dan tujuan yang jelas sehingga dapat dikelompokkan menjadi tujuan yang lebih khusus
- b) Adanya pengawasan atas sebuah kegiatan yang berlangsung sehingga dapat mengarah pada tercapainya sebuah tujuan
- c) Hasil yang diperoleh akan efektif karena tujuan telah tercapai
- d) Meningkatkan sumber daya yang tersedia sehingga proses tercapainya tujuan menjadi lebih efektif
- e) Sebagai saran untuk menyempurnakan dilakukan skema umpan balik sekolah dalam melakukan kegiatannya dituntut menerapkan akuntabilitas meningkatkan sekolah merupakan sebuah organisasi sektor publik, sehingga pertanggungjawaban bukan hanya vertikal tetapi juga horizontal.

Dalam organisasi sektor publik terdapat empat dimensi akuntabilitas yang harus ada yaitu (Mardiasmo 2002, 21):

- a) Akuntabilitas hukum dan akuntabilitas kejujuran
- b) Akuntabilitas proses
- c) Akuntabilitas program
- d) Akuntabilitas kebijakan

Berdasarkan prinsip akuntabilitas di atas, prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan dana BOS yaitu pengelolaan keuangan sekolah harus memiliki arah dan tujuan yang jelas, agar mendapatkan hasil yang efektif dan tujuan tercapai. Dalam pengelolaan dana BOS juga harus ada pengawasan agar dana yang dikelola dapat mencapai tujuan yang telah ditentukan.

e. Transparansi

Pada Undang-undang Dasar Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2008 pasal 2 disebutkan bahwa setiap informasi publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap pengguna informasi publik. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, sekolah sebagai lembaga penyelenggara pendidikan harus dapat memberikan pelayanan dan informasi yang lebih baik.

Menurut Arifin Tahir (2014, 100) transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi yang berkaitan dengan kepentingan publik secara langsung dapat diperoleh masyarakat yang membutuhkan agar terbentuknya konsep *Good Governance*. Keterbukaan informasi diharapkan akan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dalam pengelolaan dana BOS.

Menurut Loino Lalolo (2003, 15) menjelaskan bahwa prinsip transparansi paling tidak dapat diukur melalui sejumlah indikator seperti:

- a) Mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses-proses pelayanan publik.
- b) Mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses didalam sektor publik.

- c) Mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik didalam kegiatan melayani.

Dalam pengelolaan dana BOS, prinsip transparan dapat diterapkan dengan keterbukaan informasi oleh pihak sekolah dalam pengelolaan keuangan. Keterbukaan dalam hal ini yaitu masyarakat bisa mendapatkan informasi secara mudah dan terbuka terkait dana yang telah digunakan oleh pihak sekolah dalam mengelola dana BOS. Pihak sekolah harus dapat memberikan informasi pengelolaan dana kepada orang tua atau wali siswa, masyarakat dan pemerintah agar dana yang dikelola sudah sesuai dengan tujuan atau porsi yang sudah ditetapkan sebelumnya atau tidak. Dengan adanya prinsip transparan ini diharapkan dapat meminimalisir penyalahgunaan dana, praktek korupsi dan tercapainya tujuan dari program BOS itu sendiri.

## **2.2 Penelitian Terdahulu**

1. Penelitian yang dilakukan oleh Ega Rezky Hastyarini (2015) yang berjudul Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah Menengah Atas (BOS SMA) di SMA Negeri 1 Pejagon, Kabupaten Kebumen, Jawa Tengah Tahun 2014 menghasilkan:
  - a. Instrumen Penelitian yang pertama yaitu Instrumen Perencanaan yang mencakup penyusunan RKAS yang dilakukan oleh responden Kepala Sekolah, Bendahara BOS, Komite Sekolah dan Guru. Pada Instrumen ini juga dilakukan penyusunan RAB BOS SMA.
  - b. Instrumen Penelitian yang kedua yaitu Instrumen Pelaksanaan yang dilakukan dalam dua tahap. Pertama pengambilan dana BOS yang dilakukan oleh Bendahara Sekolah. Tahap kedua yaitu penggunaan dana BOS yang digunakan untuk membiayai kegiatan operasional sekolah sesuai dengan petunjuk teknis penggunaan dana BOS.
  - c. Selanjutnya yaitu Instrumen Pengawasan dan Evaluasi. Pengawasan dilakukan oleh pegawai anggota tim manajemen sekolah dan dinas terkait. Evaluasi dilakukan untuk melihat kesesuaian penggunaan dana BOS dengan rencana anggaran dana BOS SMA.

- d. Instrument terakhir yaitu Pelaporan. Setelah melakukan pelaporan, pihak sekolah melakukan publikasi pengelolaan dana BOS SMA melalui sosialisasi dengan memberikan lembar kertas kepada wali siswa yang berisi rincian penggunaan Dana BOS SMA yang telah digunakan oleh sekolah.

Persamaan penelitian ini yaitu penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pengelolaan Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Namun, perbedaannya adalah pada subjek penelitian ini adalah Sekolah Menengah Atas (SMA) dan penelitian ini menggunakan instrument penelitian perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pelaporan.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Pendawati Damanik (2018) yang berjudul Analisis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Sekolah Menengah Pertama Negeri 2 Pakem Tahun Ajaran 2018/2019. Pada penelitian ini peneliti fokus pada 3 aspek penelitian yaitu:
  - a. Perencanaan Dana BOS di SMP Negeri 2 Pakem yaitu dengan penyusunan RKAS disusun oleh Kepala Sekolah dan Para Guru. Penyusunan RKAS tersebut dilakukan untuk merencanakan anggaran kerja sekolah selama satu tahun. RKAS yang telah disetujui akan disosialisasikan kepada para wali murid agar para wali murid dapat memahami berbagai rencana yang akan dilaksanakan oleh pihak sekolah.
  - b. Pelaksanaan Dana BOS dilakukan secara triwulan selama satu tahun. Pengambilan dana BOS dilakukan oleh bendahara BOS yang telah ditunjuk oleh pihak sekolah dengan menunjukkan dokumen yang dibutuhkan kepada pihak penyalur. Penggunaan dana BOS di SMP Negeri 2 Pakem dibagi menjadi 2 komponen yaitu belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung yaitu berupa gaji dan tunjangan para guru. Sedangkan belanja langsung yaitu berupa pengembangan sarana dan prasarana sekolah.
  - c. Pengawasan Dana BOS di SMP Negeri 2 Pakem dilakukan oleh kepala sekolah secara langsung. Pihak sekolah lebih tepatnya kepala sekolah

memeriksa secara rutin laporan keuangan sekolah pada akhir bulan dan mengecek barang yang telah dibeli secara langsung.

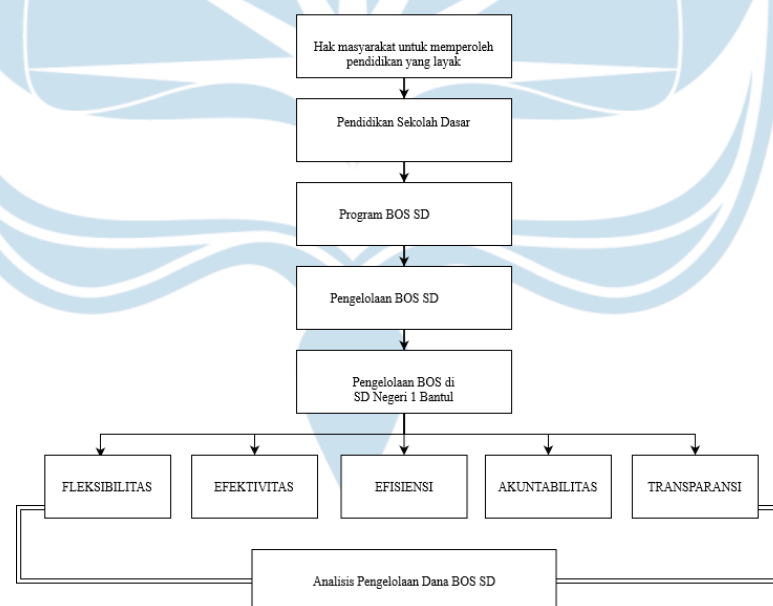
Persamaan dari penelitian ini yaitu penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Sedangkan perbedaannya terletak pada indikator tingkatan sekolah yang digunakan untuk penelitian yaitu tingkat sekolah menengah pertama dan tempat pelaksanaan penelitian berada di kecamatan Pakem, Sleman, Yogyakarta.

### **2.3 Kerangka Berpikir**

Pendidikan merupakan salah satu sarana untuk mengembangkan mutu Sumber Daya Manusia (SDM) suatu bangsa. Namun, salah satu masalah pokok yang sekarang masih sering dirasakan oleh masyarakat yang kurang mampu yaitu dalam membiayai pendidikan sekolah anak. Biaya Pendidikan yang dimaksud salah satunya digunakan untuk memenuhi kebutuhan operasional dan personal sekolah. Hal ini terjadi di setiap tingkat pendidikan mulai dari tingkat Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA). Oleh karena itu, upaya Pemerintah untuk meningkatkan kualitas pendidikan yang merata bagi setiap masyarakat yaitu dengan melaksanakan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Dana BOS adalah program yang dilakukan oleh Pemerintah untuk membantu sekolah di Indonesia dan masyarakat guna memberikan fasilitas belajar dan mengajar dengan lebih optimal dan memadai. Bantuan Pemerintah diberikan dalam bentuk dana, Dana ini akan diberikan dan digunakan untuk keperluan sekolah demi menunjang sarana dan prasarana pembelajaran. Sedangkan untuk besaran Dana BOS Reguler akan disalurkan berdasarkan jumlah peserta didik yang tercatat dalam Dapodik.

Dana BOS yang digunakan bisa sangat menunjang proses pembelajaran di sekolah apabila digunakan secara benar atau tidak menyimpang. Maka dalam hal ini pelaksanaannya program BOS SD wajib mengacu pada pedoman yang telah ditetapkan dalam Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana BOS Reguler Tahun 2021 yang mengutamakan konsep Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) yaitu, Kewenangan sekolah untuk melakukan perencanaan, pengelolaan, dan pengawasan program

sesuai dengan kondisi dan kebutuhan sekolah. Hal ini juga menggunakan prinsip fleksibilitas, efektivitas, efisiensi, akuntabilitas, transparansi. Guna mengukur sejauh mana hasil dari pelaksanaan 5 prinsip pengelolaan dana BOS, maka dirasa penting untuk dilakukannya sebuah analisis. Analisis akan berfungsi sebagai parameter dari tingkat keberhasilan sebuah pelaksanaan dan penentuan dari sebuah kebijakan. Analisis pengelolaan merupakan sebuah analisis guna melakukan penentuan parameter dan tingkat keberhasilan dari pengelolaan sebuah program. SD Negeri 1 Bantul adalah salah satu sekolah yang terdaftar untuk menerima Bantuan Operasional Sekolah (BOS) SD. SD Negeri 1 Bantul sebagai penerima dana BOS memiliki kewajiban untuk melakukan pengelolaan dan yang sesuai dengan 5 prinsip pengelolaan dana BOS. Maka dalam penelitian kali ini akan melihat bagaimana analisis pengelolaan dana BOS yang dilaksanakan oleh SD Negeri 1 Bantul yang didasari 5 prinsip pengelolaan yang ada sesuai dalam Petunjuk Teknis BOS Pengelolaan Dana BOS Reguler Tahun 2021.



**Gambar 2.1**  
**Kerangka Berpikir**