

POLA MANAJEMEN BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS SD) DI BEBERAPA SEKOLAH DASAR WILAYAH BANDUNG UTARA¹

Yahya SUDARYA, Tatang SURATNO, Effy MULYASARI

Universitas Pendidikan Indonesia

Abstrak

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) merupakan program pemerintah untuk penyediaan pendanaan biaya nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar dalam rangka wajib belajar sembilan tahun yang bermutu. Manajemen BOS di tingkat sekolah didasarkan pada prinsip profesional, transparan dan akuntabel yang implementasinya diperankan oleh kepala sekolah. Studi kasus ini bertujuan mengkaji model manajemen BOS di sekolah dasar. Melalui kajian literatur dan studi lapangan, sembilan sekolah dan tujuh puluh tiga guru, teridentifikasi model manajemen standar dan model alternatif. Manajemen model standar menerapkan pola manajemen BOS sebagaimana terdapat di dalam panduan pelaksanaan BOS dari Depdiknas. Sementara model alternatif memiliki ciri adanya penyebaran/distribusi tugas kepada beberapa guru dimana memiliki dua pola umum: pola tersebar berdasarkan kemampuan dan pola tersebar berdasarkan kesempatan. Umumnya, responden guru menilai model alternatif lebih mendekati prinsip manajemen BOS daripada model standar. Namun demikian, terdapat pula permasalahan terkait dengan peran ganda yang dilakukan guru: pengajar dan administrator. Oleh karena itu direkomendasikan bahwa sekolah dasar memerlukan tenaga administratif yang mengerjakan bagian pekerjaan dari manajemen BOS. Selain itu, Penelitian ini juga menemukan bahwa belum terdapat bukti yang kuat mengenai pengaruh BOS terhadap upaya peningkatan mutu pembelajaran. Namun demikian, sejauh ini BOS dipandang mampu meningkatkan akses pendidikan terutama bagi anak dari kalangan kurang mampu.

Kata Kunci: Bantuan Operasional Sekolah, Model Manajemen BOS, Sekolah Dasar, Studi Kasus.

A. PENDAHULUAN

Pengelolaan BOS tidak terlepas dari peranan kepala sekolah dalam arti bagaimana kepala sekolah mengatur alokasi pembiayaan untuk operasional sekolah. Aspek mendasar dari manajemen adalah perencanaan, dalam hal pembiayaan disebut penganggaran. Bagaimana kepala sekolah merencanakan keuangan untuk rencana kegiatan beserta sumber daya pendukung lainnya menjadi penting.

Dalam manajemen pembiayaan, instrumen yang penting adalah penyusunan Rancangan Anggaran dan Pembiayaan Sekolah (RAPBS). RAPBS (penganggaran) mendasari pelaksanaan (akuntansi) dan evaluasi (*auditing*) program secara transparan, akuntabel dan demokratis. Penyusunan anggaran dan pengembangan RAPBS mempertimbangkan beberapa faktor, diantaranya: 1) laju pertumbuhan peserta didik; 2) inflasi; 3) pengembangan program dan perbaikan; 4) proses pengajaran dan pembelajaran.

¹ Makalah diajukan kepada Panitia Konferensi Internasional PGSD UPI 2010 (Bandung, 17 Mei 2010).
Korespondensi: Tatang Suratno. Email: tatangsan@yahoo.com

Walaupun pemerintah telah mengeluarkan panduan prosedur pelaksanaan BOS, pengamatan awal menunjukkan kecenderungan terdapat beberapa pola manajemen BOS. Hal ini dimungkinkan mengingat beragamnya kondisi dan permasalahan yang dihadapi oleh sekolah. Keragaman model manajemen BOS disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya: 1) perbedaan alokasi unit-unit pembiayaan terkait skala prioritas; 2) sumber daya yang ada dan sumber dana pendukung; dan 3) perbedaan jumlah peserta didik. Pemahaman dan konteks yang dihadapi kepala sekolah dipandang dapat mendasari keragaman model manajemen BOS.

Kondisi tersebut mengarah pada isu apakah model BOS ini dapat terus dipertahankan, dikembangkan lebih lanjut ataukah diganti dengan pendekatan baru yang lebih menekankan pada otonomi sekolah. Penelitian ini mencoba memetakan kemungkinan tersebut dengan melihat implementasi ril manajemen BOS yang dilengkapi dengan analisis substansi, faktor penyebab, peran kepala sekolah, konteks sekolah dan dampaknya terhadap efektivitas KBM terutama di tingkat sekolah dasar.

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah yang diajukan adalah bagaimana model-model manajemen BOS SD di Kota Bandung. Fokus permasalahan meliputi:

1. Bagaimana substansi dari manajemen BOS SD di tingkat sekolah dasar?
2. Bagaimana keragaman model manajemen BOS SD di wilayah Bandung Utara jika dibandingkan dengan model manajemen BOS Standar dari pemerintah?
3. Faktor-faktor apa saja yang mendasari keragaman manajemen BOS SD di wilayah Bandung Utara?
4. Bagaimana interpretasi kontekstual kepala sekolah dalam manajemen BOS SD di wilayah Bandung Utara?
5. Bagaimana model manajemen BOS tertentu berdampak pada efektivitas pembelajaran?

B. PROGRAM BOS DAN WAJIB BELAJAR

Salah satu indikator penuntasan program Wajib Belajar 9 tahun diukur dengan Angka Partisipasi Kasar (APK) tingkat SMP. Pada Tahun 2008 APK SMP telah mencapai 96,18%, sehingga dapat dikatakan bahwa program wajar 9 tahun telah tuntas sesuai dengan waktu yang ditargetkan. Program Bantuan Operasional sekolah (BOS) yang dimulai sejak bulan Juli 2005, telah berperan besar dalam percepatan pencapaian program Wajar sembilan tahun tersebut. Oleh karena itu, mulai tahun 2009 pemerintah melakukan perubahan tujuan, pendekatan dan orientasi dari program (Dirjen Mandikdasmen, 2009). Program BOS ke depan bukan hanya berperan untuk mempertahankan APK, namun harus juga berkontribusi besar untuk peningkatan mutu pendidikan dasar. Selain daripada itu, dengan kenaikan biaya satuan BOS yang signifikan, program ini akan menjadi pilar utama untuk mewujudkan pendidikan gratis di pendidikan dasar.

Walaupun pemerintah telah mengeluarkan panduan prosedur pelaksanaan BOS, pengamatan awal menunjukkan kecenderungan terdapat beberapa pola manajemen BOS. Hal ini dimungkinkan mengingat beragamnya kondisi dan permasalahan yang dihadapi oleh sekolah. Keragaman model manajemen BOS disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya: 1) perbedaan alokasi unit-unit pembiayaan terkait skala prioritas; 2) sumber daya yang ada dan sumber dana pendukung; dan 3) perbedaan jumlah peserta didik.

Pengeluaran sekolah tertuang dalam rencana belanja yang secara garis besar dibagi kedalam komponen gaji dan non gaji (Fattah, 2000). Komponen gaji digunakan untuk membayar gaji dan kesejahteraan guru. Komponen ini merupakan komponen yang paling dominan dalam pengeluaran biaya pendidikan sekolah. Sedangkan komponen non gaji meliputi: sub komponen pengadaan alat pelajaran, bahan pelajaran, perawatan, sarana kelas, sarana sekolah, pembinaan siswa, dan pengelolaan sekolah. Komponen biaya non gaji yang tidak terdapat dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) antara lain adalah biaya pembangunan fisik dan beasiswa.

Biaya pendidikan tingkat sekolah/madrasah telah dirumuskan oleh beberapa pakar atau peneliti. Abbas Ghazali (2003) mendefinisikan biaya pendidikan (BSP) tingkat sekolah/madrasah sebagai nilai rupiah dari semua sumber daya yang digunakan oleh sekolah/madrasah untuk menyelenggarakan pendidikan pertahun. Berdasarkan jenis penggunaannya, biaya pendidikan tingkat sekolah/madrasah tersebut terdiri dari biaya operasional/lanjar dan biaya investasi/modal.

Fattah (2000) dan Puslitjaknov (2009) mengelompokkan biaya pendidikan di tingkat sekolah, yang diambil dari anggaran pendapatan dan belanja sekolah (APBS), dalam enam kelompok sebagai berikut.

1. Peningkatan kegiatan proses belajar dan mengajar. Komponen ini masih dibagi lagi menjadi 2 sub komponen, yaitu (a) pelaksanaan tes dan (b) belanja alat proses belajar mengajar (PBM). Sub komponen pelaksanaan tes dirinci lagi menjadi (i) penyusunan naskah di sekolah, (ii) penggandaan naskah tes di sekolah, (iii) penggandaan naskah dari Tim Khusus, (iv) pengawasan, pemeriksaan tes, dan (v) pemantapan evaluasi kelas terakhir (VI SD dan III SLTP/SLTA). Khusus untuk sub komponen (i) s.d. (iv), pembiayaan tergantung pada penerapan kurikulum, apakah menggunakan sistem cawu atau semester (sehingga bisa 2 kali atau 3 kali pertahun). Sedangkan sub komponen belanja alat PBM dirinci lagi menjadi (i) kapur tulis, (ii) kapur warna, (iii) mistar besar/set, (iv) kertas stensil, (v) kertas lainnya, (vi) tinta, (vii) penghapus whiteboard/papan tulis, dan (viii) alat lainnya.
2. Pemeliharaan dan penggantian sarana serta prasarana pendidikan. Komponen ini dikelompokkan menjadi 10 sub komponen yaitu (a) pemeliharaan meubel, (b) pengadaan meubel, (c) pemeliharaan kelas, (d) pemeliharaan kantor, (e) pemeliharaan halaman, (f) pemeliharaan kebersihan, (g) bahan/alat kebersihan, (h) rehabilitasi ringan kantor, (i) pembuatan lemari, dan (j) pembuatan meja dan bangku murid.
3. Peningkatan pembinaan kegiatan siswa : latihan dan sarana. Komponen ini dikelompokkan dalam 9 sub komponen yaitu : (a) pramuka, Palang Merah Remaja (PMR), Usaha Kesehatan Sekolah (UKS), DK, dll.; (b) Prestasi Olahraga; (c) Prestasi Kesenian; (d) Kegiatan Porseni; (e) lomba cerdas cermat; (f) kelompok kerja kompleks; (g) kelompok kerja Rayon; (h) perpisahan kelas terakhir; dan (i) kegiatan keagamaan seperti pesantren kilat, retreat/relokasi, dan sebagainya.
4. Kesejahteraan. Komponen ini dikelompokkan menjadi 4 sub komponen, yaitu: (a) Peningkatan mutu keterampilan guru (penataran, latihan Kelompok Kerja Guru/KKG), (b) Perjalanan dinas, (c) honorarium dan insentif kepala sekolah dan guru, serta (d) Upah Lembur.
5. Rumah tangga sekolah dan BP3/Komite sekolah. Komponen ini dikelompokkan dalam 6 sub komponen, yaitu: (a) tata usaha sekolah, (b) tata usaha BP3/komite Sekolah, (c) rapat kerja sekolah, (d) rapat pengurus sekolah/BP3/Komite sekolah, (e) rapat kenaikan kelas, dan (f) rapat tahunan anggota BP3/komite sekolah.
6. Biaya pembinaan, pemantauan, pengawasan, dan pelaporan sekolah, serta (b) pembinaan, pemantauan, pengawasan, dan pelaporan tingkat kecamatan dan kabupaten/kota.

Dalam implementasinya, penyusunan RAPBS dilaksanakan oleh kepala sekolah, komite sekolah dibantu para wakilnya yang ditetapkan oleh kebijakan sekolah. Namun

demikian, penanggungjawab untuk RAPBS ini berada di tangan kepala sekolah. Adapun prosedur penyusunan RAPBS secara sederhana meliputi dua aspek: 1) sumber pendapatan terdiri dari pemerintah, pemerintah daerah, siswa, masyarakat dan lain-lain; dan 2) pengeluaran untuk kegiatan belajar mengajar (KBM), pengadaan dan pemeliharaan sarana dan prasarana.

Secara umum, prosedur pelaksanaan manajemen pembiayaan sekolah meliputi: 1) perencanaan keuangan sekolah; 2) penyusunan anggaran RAPBS; 3) penyusunan pendapatan dan pengeluaran anggaran belanja sekolah; 4) pengaturan keuangan sekolah. Penyusunan anggaran dan pengembangan RAPBS mempertimbangkan beberapa faktor, diantaranya: 1) laju pertumbuhan peserta didik; 2) inflasi; 3) pengembangan program dan perbaikan; 4) proses pengajaran dan pembelajaran.

Praktik di lapangan menunjukkan bahwa sekolah dalam pelaksanaan penyusunan RAPBS menganut pola paduan antara pengaturan pemerintah dan sekolah. Artinya, ada beberapa anggaran yang telah ditetapkan oleh peraturan pemerintah dimana sekolah tidak dapat mengubah dari petunjuk pelaksanaan. Adapun sekolah sebagai pelaksana pengguna atau pengelola pada tingkat operasional juga memiliki kebijakan pengelolaan secara operasional. Salah satu kebijakan tingkat sekolah adalah upaya pencarian tambahan dana dari partisipasi masyarakat, selanjutnya cara pengelolaannya dipadukan sesuai peraturan yang berlaku.

C. METODE PENELITIAN

Subyek dalam penelitian ini adalah sembilan 9 sekolah yang mewakili tiga daerah utama di wilayah Bandung Utara. Penelitian ini dilaksanakan dalam beberapa tahapan: 1) Studi Literatur (Juni-Agustus); 2) Studi Lapangan (Juli-Agustus); 3) Interpretasi Data (September-Oktober); dan 4) Pelaporan (November). Studi lapangan melibatkan sembilan kepala sekolah (sekolah) dan tujuh puluh tiga guru. Di setiap sekolah dilakukan wawancara dan penyebaran angket kepada 4-5 orang guru, sementara itu disebar juga angket kepada tiga puluh guru di Kota Bandung dalam suatu workshop.

Penelitian ini menerapkan metode studi kasus untuk mengungkap substansi, praktik dan faktor yang mempengaruhi manajemen BOS serta pengaruhnya terhadap efektivitas KBM. Pengambilan data dilakukan melalui observasi lapangan, studi dokumen, wawancara (*focus group discussion*), kuesioner dan interpretasi terhadap analisis data dari berbagai sumber tersebut. Secara umum, tahapan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Fase Pertama: Analisis Teoretis dan Prosedural Manajemen BOS

Tujuan dari fase ini adalah mengungkap aspek-aspek substansi dari segi teoretis dan prosedural manajemen BOS. Fase ini menekankan pada proses studi literatur dan analisis buku panduan dan petunjuk teknis BOS yang disediakan oleh Depdiknas dan literatur terkait lainnya. Produk dari fase ini adalah kerangka substansial dari manajemen BOS.

2. Fase Kedua: Studi Lapangan

Tujuan dari fase ini adalah mengungkap praktik manajemen BOS yang dimaksudkan untuk mengidentifikasi model-model manajemen BOS SD di wilayah Bandung Utara. Selain itu, dilakukan juga analisis faktor penyebab serta peran kepala sekolah yang mendasari keragaman model manajemen BOS. Selanjutnya, dilakukan analisis pengaruh manajemen BOS terhadap efektivitas pembelajaran. Data diperoleh melalui pengamatan lapangan, studi dokumen, kuesioner dan wawancara/FGD.

3. Fase Ketiga: Interpretasi Data

Data yang diperoleh dari fase satu dan fase dua dianalisis kemudian diinterpretasi untuk memperoleh pemahaman yang *fair* mengenai model manajemen BOS yang terjadi di sekolah partisipan penelitian. Interpretasi mencakup:

1. Bagaimana substansi dan prosedur pelaksanaan BOS?
2. Bagaimana kesesuaian atau kesenjangan antara aspek substansi dengan praktik manajemen BOS yang terjadi?
3. Bagaimana faktor penyebab dan peran kepala sekolah dapat membentuk model manajemen tertentu? Bagaimana konteks yang melatarbelakanginya?
4. Bagaimana tingkat pengaruh manajemen BOS terhadap tingkat efektivitas KBM? Apakah alokasi BOS sudah memenuhi kecukupan untuk pelaksanaan KBM yang efektif ataukah manajemen BOS yang berperan?

4. Instrumen

Instrumen yang dikembangkan dalam penelitian ini berupa kisi-kisi wawancara dan angket. Pemetaan aspek-aspek yang terkait dengan eksplorasi dan survey manajemen BOS di sekolah dasar meliputi:

1. Transparansi dan akuntabilitas.
2. Pola kerja pengelolaan BOS terutama terkait dengan personel.
3. Alur kerja pelaksanaan BOS.
4. Pelaporan
5. Pendapat mengenai pelaksanaan dan kebijakan BOS
6. Pendapat mengenai pengaruh BOS terhadap peningkatan mutu pembelajaran di sekolah dasar.

D. HASIL PENELITIAN

1. Substansi dan Prosedur BOS

Dalam rangka mencapai tujuan program penuntasan wajib belajar (WAJAR) 9 tahun, pemerintah merancang berbagai program bantuan. Bantuan ini diluncurkan terkait dengan program kompensasi pengurangan subsidi BBM yang terjadi beberapa kali belakangan ini. Diawali dengan program Bantuan Khusus Murid (BKM) (2001) untuk siswa tidak mampu, maka sejak tahun 2005 pemerintah menggulirkan program Bantuan Operasional Sekolah untuk seluruh siswa. Dalam hal ini, substansi BOS mencakup hakikat, definisi, tujuan dan sasaran, prosedur pelaksanaan dan pelaporan di tingkat sekolah (manajemen BOS di tingkat sekolah).

a. Program BOS, Wajib Belajar Sembilan Tahun yang Bermutu dan Manajemen Berbasis Sekolah

Pada dasarnya, BOS berkenaan dengan pendanaan pendidikan. Menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Ini artinya bahwa sumber dana pendidikan dapat berasal dari pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat (orang tua siswa). Terkait dengan hal tersebut, sekolah dapat menerima bantuan berupa natura atau uang untuk keperluan penyelenggaraan pendidikan. Fattah (2000) mengemukakan bahwa untuk membiayai proses pendidikan

khususnya untuk belanja pendidikan sebagaimana yang disebut dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS), sumber dana diperoleh dari pemerintah dan orang tua. Sedangkan Mc Mahon dkk (2001) menyebutkan bahwa sumber pendapatan sekolah dapat diklasifikasikan kedalam tiga sumber utama yaitu dari pemerintah pusat, pemerintah daerah dan orang tua. Selain ketiga sumber tersebut diatas masih ada sumber lainnya yang relevan untuk membiayai pendidikan, misalnya bantuan asing (Bray, 1996a; 1996b).

Dalam peningkatan mutu pendidikan dasar 9 tahun, banyak program pendanaan/bantuan yang telah, sedang dan akan dilakukan. Program-program tersebut dapat dikelompokkan menjadi 3, yaitu program dalam rangka pemerataan dan perluasan akses, program peningkatan mutu, relevansi dan daya saing, serta program tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan publik. Meskipun tujuan utama program BOS adalah untuk pemerataan dan perluasan akses, program BOS juga merupakan program untuk peningkatan mutu, relevansi dan daya saing serta tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan publik.

Melalui program BOS yang terkait pendidikan dasar sembilan tahun, pengelolaannya memperhatikan hal berikut (Dirjen Mandikdasmen, 2009): 1) BOS harus menjadi sarana penting untuk meningkatkan akses dan mutu pendidikan dasar 9 tahun; 2) Melalui BOS tidak boleh ada siswa miskin putus sekolah karena tidak mampu membayar iuran/pungutan yang dilakukan oleh sekolah; 3) Anak lulusan sekolah tingkat SD, harus diupayakan kelangsungan pendidikannya ke sekolah setingkat SMP. Tidak boleh ada tamatan SD /setara tidak dapat melanjutkan ke SMP/setara; 4) Kepala Sekolah mencari dan mengajak siswa SD/setara yang akan lulus dan berpotensi tidak melanjutkan sekolah untuk ditampung di SMP/setara. Demikian juga bila teridentifikasi anak putus sekolah yang masih berminat melanjutkan agar diajak kembali ke bangku sekolah; 5) Kepala sekolah harus mengelola dana BOS dengan transparan dan akuntabel; dan 6) BOS tidak menghalangi peserta didik, orang tua siswa, atau walinya memberikan sumbangan sukrela yang tidak mengikat kepada sekolah.

Dalam program BOS, dana diterima oleh sekolah secara utuh, dan dikelola secara mandiri oleh sekolah dengan melibatkan Dewan Guru dan Komite Sekolah (Dirjen Mandikdasmen, 2009; Puslitjaknov, 2009). Dengan demikian program BOS sangat mendukung implementasi penerapan MBS, yang secara umum bertujuan untuk memberdayakan sekolah melalui pemberian kewenangan (otonomi), pemberian fleksibilitas yang lebih besar untuk mengelol sumber daya sekolah, dan mendorong dan partisipasi warga sekolah dan masyarakat untuk meningkatkan mutu pendidikan sekolah (Puslitjaknov, 2009).

Melalui program BOS, warga sekolah diharapkan dapat lebih mengembangkan sekolah dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut: 1) Sekolah mengelola dana secara profesional, transparan, dan dapat di pertanggungjawabkan; dan 2) BOS harus menjadi sarana penting untuk meningkatkan pemberdayaan sekolah dalam rangka peningkatan akses, mutu dan manajemen sekolah (Dirjen Mandikdasmen, 2009).

b. Definisi, Tujuan dan Sasaran BOS

BOS merupakan program pemerintah untuk penyediaan pendanaan biaya nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksanaan program wajib belajar (Dirjen Mandikdasmen, 2009). Berdasarkan definisi tersebut maka BOS pada dasarnya merupakan komponen pembiayaan operasional non personil, bukan ditujukan untuk pembiayaan kesejahteraan guru.

Secara umum, komponen utama pembiayaan BOS adalah Biaya Satuan Pendidikan (BSP). BSP merupakan biaya yang diperlukan rata-rata tiap siswa setiap tahun sehingga

dapat menunjang kegiatan pembelajaran sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan. Dalam penggunaannya, BSP dibedakan menjadi BSP Investasi dan BSP Operasional.

BSP Investasi merupakan biaya yang dikeluarkan per siswa per tahun untuk menyediakan sumberdaya yang tidak habis pakai yang digunakan dalam waktu lebih dari satu tahun. Contohnya adalah pengadaan tanah, bangunan, buku, alat peraga, perabot dan alat kantor. Sedangkan BSP Operasional merupakan besarnya biaya yang dikeluarkan per siswa per tahun yang habis pakai digunakan satu tahun atau kurang. Biaya BSP Operasional mencakup biaya personil dan non personil (Dirjen Mandikdasmen, 2009).

Biaya personil meliputi kesejahteraan honor kelebihan jam mengajar (KJM), Guru Tidak Tetap (GTT), Pegawai Tidak Tetap (PTT), uang lembur, pengembangan profesional (Diklat), KKG/K3S, dan sebagainya. Biaya non personil adalah biaya untuk penunjang proses pengajaran dan pembelajaran (KBM), evaluasi/penilaian, perawatan-pemeliharaan, daya dan jasa, pembinaan kesiswaan, rumah tangga sekolah dan supervise (Dirjen Mandikdasmen, 2009).

c. Kebijakan BOS

Program BOS dikembangkan berdasarkan program terkait sebelumnya seperti manajemen berbasis sekolah (MBS), selain akibat adanya pengurangan subsidi BBM. Dikarenakan dana BOS langsung disalurkan ke sekolah, maka peran kepala sekolah dalam manajemen BOS menjadi penting terutama dalam perancangan dan implementasi Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS). Oleh karena itu, selain memiliki tujuh tugas pokok dan fungsi yang disebut EMASLIM (*educator, manager, administrator, supervisor, leader, innovator and motivator*), kepala sekolah kini berperan dalam manajemen BOS (Dirjen Mandikdasmen, 2009). Dalam hal ini, sebenarnya banyak model yang dapat dikembangkan oleh kepala sekolah dalam pengelolaan BOS sehingga berhasil memenuhi standar pengelolaannya.

Pemerintah, dalam hal ini Depdiknas, memiliki kebijakan dasar pelaksanaan program BOS tahun 2009 adalah sebagai berikut (Dirjen Mandikdasmen, 2009):

1. Biaya satuan BOS, termasuk BOS buku, untuk tiap siswa/tahun mulai Januari 2009 naik secara signifikan menjadi : SD dikota Rp. 400.000,- SD di Kabupaten Rp.397.000,- SMP di Kota Rp.575.000,- dan SMP di Kabupaten Rp.570.000,-
2. Dengan kenaikan kesejahteraan guru PNS dan Kenaikan BOS sejak Januari 2009, semua SD dan SMP negeri harus membebaskan siswa dari biaya operasional sekolah, kecuali RSBI dan SBI.
3. Pemda wajib mengendalikan pungutan biaya operasional di SD dan SMP swasta sehingga siswa miskin bebas dari pungutan tersebut dan tidak ada pungutan berlebihan kepada siswa mampu.
4. Pemda wajib mensosialisasikan dan melaksanakan kebijakan BOS tahun 2009 serta menyangsi kepada pihak yang melanggarnya.
5. Pemda wajib memenuhi kekurangan biaya operasional dari APBD bila BOS dari Depdiknas belum mencukupi.

Sementara itu, kebijakan terkait sekolah sasaran BOS adalah sebagai berikut:

1. Semua sekolah SD/SDLB/SMP/SMPLB/SMPT negeri wajib menerima dana BOS. Bila sekolah tersebut menolak BOS, maka sekolah dilarang memungut biaya dari peserta didik, orangtua, atau peserta didik.
2. Semua sekolah swasta yang telah memiliki ijin operasional yang tidak dikembangkan menjadi bertaraf internasional atau berbasis keunggulan lokal wajib menerima dana dari BOS.

3. Bagi sekolah yang menolak dana dari BOS harus melalui persetujuan orang tua siswa melalui komite sekolah dan tetap menjamin kelangsungan pendidikan siswa miskin di sekolah tersebut.
4. Seluruh sekolah yang menerima BOS harus mengikuti pedoman BOS yang telah ditetapkan oleh pemerintah
5. Sekolah negeri kategori RSBI dan SBI diperbolehkan memungut dana dari orang tua siswa yang mampu dengan persetujuan komite sekolah. Pem,da harus ikut mengendalikan dan mengawasi pungutan yang dilakukan oleh sekolah tersebut agar tercipta prinsip pengelolaan dana secara transparan dan akuntabel.
6. Sekolah negeri yang sebagian kelasnya sudah menerapkan sistem sekolah bertaraf RSBI atau SBI tetap diperbolehkan memungut dana dari orang tua siswa yang mampu dengan persetujuan Komite Sekolah, serta menggratiskan siswa miskin.

d. Manajemen dan Kerangka Kerja BOS di Sekolah Dasar

Penggunaan dana BOS didasarkan pada kesepakatan dan keputusan bersama antara kepala sekolah/dewan guru dan komite sekolah (Dirjen Mandikdasmen, 2009). Dana BOS biasanya digunakan untuk:

1. Penerimaan seluruh kegiatan dalam rangka Penerimaan Siswa Baru (PSB): biaya pendaftaran, penggandaan formulir, administrasi pendaftaran dan pendaftaran ulang.
2. Pembelian buku teks pelajaran dan buku referensi untuk dikoleksi di perpustakaan.
3. Pembelian bahan habis pakai: buku tulis, kapur tulis, pensil, bahan praktikum, buku induk siswa, buku inventaris, langgaran Koran, dan kebutuhan harian sekolah lainnya.
4. Pembiayaan kegiatan siswa: program remedial, pengayaan, ekstrakuriler.
5. Pembiayaan ulangan dan evaluasi: ulangan harian, ulangan umum, ujian sekolah dan laporan hasil belajar siswa.
6. Pengembangan profesi guru, pelatihan KKG dan MKKS.
7. Pembiayaan perawatan dan pemeliharaan sekolah
8. Pembiayaan langganan daya dan jasa: listrik, air, telepon.
9. Pembiayaan honorarium guru dan tenaga kependidikan honorer sekolah yang tidak dibiayai pemerintah.
10. Pemberian bantuan transportasi bagi siswa tidak mampu.
11. Pembiayaan pengelolaan BOS: ATK, penggandaan, surat menyurat dan penyusunan laporan.
12. Bila seluruh komponen di atas terpenuhi pendanaannya dari BOS dan masih terdapat sisa maka dapat digunakan untuk membeli alat peraga, media pembelajaran dan mebeler sekolah. Sementara biaya transportasi dan uang lelah bagi guru PNS diperbolehkan hanya dalam rangka penyelenggaraan suatu kegiatan sekolah selain kewajiban mengajar. Besaran biayanya dalam batas kewajaran.

Tim Manajemen BOS Tingkat Sekolah ditetapkan dengan SK dari Kepala sekolah. Secara struktural, pelaksana manajemen BOS di sekolah dasar adalah sebagai berikut.

1. Penanggungjawab: Kepala Sekolah.
2. Tim Pelaksana BOS: Bendahara
3. Unsur lainnya: Satu orang dari unsur orang tua siswa diluar komite sekolah. Pemilihan unsur orang tua dipilih oleh Kepala Sekolah dan Komite Sekolah dengan mempertimbangkan kredibilitasnya, serta menghindari terjadinya konflik kepentingan.

Adapun tugas dan tanggung jawab sekolah serta perangkat administrasi yang diperlukan adalah sebagai berikut (Dirjen Mandikdasmen, 2009):

1. Melakukan Verifikasi jumlah dana yang diterima dengan data siswa yang ada. Bila Jumlah dana yang diterima lebih dari yang semestinya, maka harus segera mengembalikan kelebihan

- dana tersebut ke rekening Tim Manajemen BOS Provinsi dengan memberitahukan ke tim Manajemen BOS Kab/Kota.
2. Khusus bagi sekolah SBI dan RSBI serta sekolah swasta, Tim Sekolah Mengidentifikasi siswa miskin dan membebaskan dari segala jenis iuran.
 3. Mengelola dana BOS secara bertanggungjawab dan transparan.
 4. Mengumumkan daftar komponen yang boleh dan yang tidak boleh dibiayai oleh dana BOS serta penggunaan dana BOS disekolah menurut komponen dan besar dananya di papan pengumuman sekolah.
 5. Mengumumkan besar dana yang diterima dan dikelola oleh sekolah dan rencana penggunaan dana BOS (BOS -11A dan BOS-K1) di Papan pengumuman sekolah yang ditandatangani oleh Kepala Sekolah, Bendahara dan Ketua Komite Sekolah.
 6. Membuat laporan bulanan pengeluaran dana BOS dan barang-barang yang dibeli oleh sekolah (BOS-11B dan BOS-K2) yang ditandatangani oleh Kepala Sekolah, Bendahara, dan Ketua Komite Sekolah.
 7. Mengumumkan laporan bulanan pengeluaran dana BOS dan barang-barang yang dibeli oleh sekolah (BOS-11B dan BOS-K2) tersebut di atas di papan pengumuman setiap 3 bulan.
 8. Bertanggungjawab terhadap penyimpangan penggunaan dana di sekolah.
 9. Memberikan pelayanan dan penanganan pengaduan masyarakat.
 10. Melaporkan penggunaan dana BOS kepada Tim Manajemen BOS Kab/Kota.
 11. Memasang spanduk di sekolah terkait kebijakan sekolah gratis (format BOS-14).

2. Pelaksanaan BOS: Respon Kepala Sekolah dan Guru

Untuk menggali ragam pola manajemen BOS maka dilakukan studi lapangan ke sekolah partisipan. Terhadap sekolah tersebut dilakukan wawancara kepala sekolah dan guru serta penyebaran kuesioner kepada guru.

Berdasarkan wawancara terhadap kepala sekolah, pada umumnya responden memberikan jawaban yang normatif dengan merujuk pada panduan umum pelaksanaan BOS dari Depdiknas. Namun demikian, melalui penerapan pendekatan *critical exploration*, teridentifikasi beberapa respon yang mengungkap tentang seluk beluk pelaksanaan manajemen BOS di sekolahnya. Berikut ini contoh respon dari kepala sekolah:

a. Pola umum pengelolaan

Pertanyaan: Bagaimana Anda mengelola BOS, bagaimana Anda menjamin bahwa pengelolaannya transparan dan dapat dipertanggungjawabkan?

Kepala Sekolah 1: Ya, setiap pengucuran dana BOS [saya] selalu terbuka dan transparan. Dijelaskan pemasukan dan pengeluaran sesuai dengan pedoman dari Depdiknas.

Kepala Sekolah 2: Ya, semua BOS dari pusat maupun dari provinsi [dikelola secara] terbuka

Kepala 3: Setiap pengucuran dana BOS baik dari pusat, provinsi, daerah selalu terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.

b. Pembagian Tugas

Pertanyaan: Bagaimana Anda mengatur sumber daya untuk pengerjaan BOS ini?

Kepala Sekolah 3: Dalam pengelolaan BOS, pembagian tugas berdasarkan tugas/aturan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Juknis Pusat.

Kepala Sekolah 5: Selalu dirapatkan untuk pembagian tugas siapa melakukan apa.

Kepala Sekolah 8: Tentunya ada rapat dan ditawarkan siapa yang mampu dan mau mengerjakan tugas tertentu.

c. Pengelolaan Keuangan

Pertanyaan: Bagaimana mengelola keuangan BOS?

Kepala Sekolah 6: Sebelumnya diadakan rapat membahas RAPBS untuk acuan kegiatan, kemudian dibantu bendahara untuk pencatatan kas dan buku besar.

Kepala Sekolah 7: Dari verifikasi jumlah siswa akan ketahuan berapa jumlah dana BOS. Kemudian kami melakukan rapat untuk RAPBS untuk menentukan kebutuhan pembiayaan. Pencatatannya dibantu bendahara.

d. Keterlambatan Pencairan BOS

Pertanyaan: Bagaimana sekolah menangani masalah keterlambatan pencairan dana BOS?

Kepala Sekolah 4: Tentunya kami perlu memikirkan itu karena sekolah perlu berjalan. Biasanya saya coba tanggulangi dulu dan kalau kurang biasanya menggunakan uang koperasi sekolah.

Kepala Sekolah 7: Itu memang sering terjadi dan biasanya pinjam dulu ke tabungan saya atau guru. Di awal tahun biasanya kami masih memiliki sisa cadangan uang dan itu yang digunakan.

e. Kontribusi BOS terhadap peningkatan mutu pembelajaran

Pertanyaan: Bagaimana kontribusi BOS terhadap peningkatan mutu pembelajaran?

Kepala Sekolah 1: BOS terutama sangat membantu biaya sekolah anak dari kalangan ekonomi bawah dan BOS juga menyediakan komponen-komponen untuk keperluan pembelajaran.

Kepala Sekolah 5: Pada dasarnya dalam BOS ada alokasi untuk menunjang proses PBM. Tapi yang terpenting dengan BOS anak dari keluarga tidak mampu dapat terbantu sekolahnya.

Selain menghimpun data melalui wawancara kepala sekolah, untuk mengkonfirmasi respon dari kepala sekolah, dilakukan juga kuesioner terhadap guru di sekolah tersebut dan guru dari sekolah di luar subjek penelitian. Tujuan melakukan survey terhadap guru non-subjek penelitian dimaksudkan untuk memperoleh perbandingan pola-pola manajemen BOS di sekolah dasar. Berikut disajikan gambaran hasil kuesioner keseluruhan guru sekolah subjek penelitian dan guru dari sekolah non non subjek penelitian.

Tabel 1. Persentase pendapat guru sekolah partisipan terhadap manajemen BOS di sekolahnya

No	Deskripsi	Setuju		Netral		Tidak Setuju	
		Gx	Gy	Gx	Gy	Gx	Gy
1.	Kepala sekolah mendistribusikan pengelolaan BOS kepada guru.	73%	66,7%	10%	10%	17%	23%
2.	Guru terlibat dalam pengelolaan BOS	51%	30%	17%	7%	32%	63%
3.	Kepala sekolah terbuka dan transparan	60%	56,7%	25%	13%	15%	30%
4.	Pengelolaan BOS dapat dipertanggungjawabkan	62%	60,0%	23%	23%	15%	17%
5.	Pembagian kerja dilakukan secara terbuka	61%	56,7%	27%	17%	12%	27%
6.	Sekolah mengumumkan jumlah dana	73%	60,0%	10%	10%	17%	30%

No	Deskripsi	Setuju		Netral		Tidak Setuju	
		Gx	Gy	Gx	Gy	Gx	Gy
	BOS yang diperoleh.						
7.	Sekolah melakukan verifikasi jumlah dana BOS dengan jumlah siswa.	67%	63,3%	17%	17%	16%	20%
8.	Sekolah mengumumkan komponen yang boleh & tidak boleh didanai BOS	74%	63,3%	13%	13%	13%	23%
9.	Sekolah mengumumkan penggunaan BOS dan pertuntutannya.	63%	47%	8%	13%	29%	40%
10.	Sekolah mengumumkan besaran dana BOS dan rencana penggunaannya.	67%	53,3%	10%	10%	23%	37%
11.	Sekolah membuat laporan bulanan pengeluaran BOS.	97%	94%	1%	3%	2%	3%
12.	Pencairan dana BOS pusat tepat waktu.	12%	13%	81%	77%	7%	10%
13.	BOS menunjang peningkatan mutu pembelajaran.	54%	52%	36%	38%	10%	10%
14.	Kebijakan BOS tepat dan perlu diteruskan.	47%	43%	33%	33%	20%	23%

Ket: Gx: Partisipan guru dari subyek sekolah (n: 43); Gy: Partisipan guru umum (n: 30)

3. Ragam Manajemen BOS: Interpretasi Data

a. Prinsip Pengelolaan

Buku Panduan dari Depdiknas (Dirjen Mandikdasmen, 2009) menyatakan prinsip pengelolaan BOS yaitu Sekolah mengelola dana secara profesional, transparan, dan dapat di pertanggungjawabkan. Walaupun kepala sekolah menyatakan bahwa mereka mengelola BOS dengan prinsip transparansi, terbuka, akuntabel serta melibatkan guru, pernyataan tersebut belum mencerminkan situasi yang sebenarnya. Hal ini dapat dilihat dari respon guru yang memandang tidak semua kepala sekolah menjalankan prinsip-prinsip tersebut. Kenyataan tersebut menunjukkan bahwa terdapat kepala sekolah yang mengelola dengan baik dan ada juga kepala sekolah yang kurang baik dalam mengelola BOS.

b. Pengaturan Kerja Pengelolaan BOS

Buku Panduan dari Depdiknas (Dirjen Mandikdasmen, 2009) menyatakan bahwa pengelola BOS adalah Kepala Sekolah, Bendahara dan Unsur dari orang tua siswa. Berdasarkan studi lapangan diperoleh beberapa informasi penting: 1) kepala sekolah ada yang menganggap bahwa secara structural pengelolaan BOS mengacu pada Juknis Pusat dan ada juga kepala sekolah yang memperluas distribusi pekerjaan dikarenakan memerlukan tenaga yang lebih; 2) beberapa guru menyatakan bahwa mereka mendapat tugas tertentu (biasanya guru senior) dan beberapa guru lainnya menyatakan tidak mendapat tugas tertentu (biasanya guru muda dan guru honorer). Berdasarkan informasi tersebut maka teridentifikasi pola pengaturan kerja pengelolaan BOS, yaitu:

1. Kepala Sekolah dan bendahara.
2. Kepala sekolah, bendahara dan guru yang diberdayakan berdasarkan kemampuan dan kemauan.
3. Kepala sekolah, bendahara dan guru yang diberdayakan secara bergilir tiap tahunnya.

c. Pelaporan BOS

Buku Pedoman dari Depdiknas menyatakan bahwa Sekolah mengumumkan besar dana yang diterima dan dikelola oleh sekolah dan rencana penggunaan dana BOS di papan pengumuman sekolah yang ditandatangani oleh Kepala Sekolah, Bendahara dan Ketua Komite Sekolah. Bahkan format pengumumannya pun (BOS -11A dan BOS-K1) disediakan dengan tujuan membantu sekolah membentuk kredibilitas, akuntabilitas dan transparansi pengelolaan BOS.

Hasil study lapangan menunjukkan bahwa sekolah mengumumkan secara terbatas di papan pengumuman: 1) jumlah dana BOS yang diperoleh; 2) penggunaan BOS dan pertuntutannya; 3) besaran dana BOS dan rencana penggunaannya. Begitu pun dengan laporan bulanan.

d. Penanganan Masalah

Permasalahan yang mungkin muncul dalam manajemen BOS diantaranya: 1) kesesuaian antara jumlah siswa dengan dana yang diperoleh; 2) pengaturan sumber daya; 3) penggunaan dan pelaksanaan BOS; dan 4) keterlambatan pencairan BOS.

Berdasarkan informasi dari kuesioner, penanganan masalah jumlah dana yang diperoleh sekolah dilakukan dengan melalui verifikasi data siswa. Sementara itu, pengaturan sumber daya dilakukan dengan beberapa pendekatan sebagaimana dikemukakan sebelumnya. Dalam hal pelaksanaan dan belanja, sekolah mengantisipasinya dengan mempersiapkan bukti-bukti pembayaran. Kiranya, permasalahan terakhir sering menjadi kendala. Untuk menanganinya, beberapa sekolah melakukan pendekatan berbeda yang mencakup pinjaman dan penggunaan uang kas sekolah. Pinjaman dilakukan baik terhadap kepala sekolah, guru maupun koperasi sekolah. Sementara uang kas yang digunakan biasanya berupa uang sisa yang tersedia dari program sebelumnya.

e. Respon Khusus

Informasi mengenai respon khusus ini tergal melalui pertanyaan apakah kebijakan BOS sudah tepat dan perlu dilanjutkan. Terdapat respon yang beragam baik yang bersifat positif maupun sebaliknya. Berikut adalah beberapa respon positif:

Setuju sebab untuk meringankan beban siswa yang tidak mampu menuntaskan wajib belajar sembilan tahun. Melalui BOS ini siswa miskin tidak boleh putus sekolah.

Setuju dilanjutkan dengan syarat pengawasannya harus ketat untuk menghindari penyelewengan.

Setuju tapi pengelolaannya harus diperbaiki lagi.

Sementara tanggapan negatif, diantaranya:

Tidak setuju karena dengan adanya BOS membuat saya/sekolah berbohong dengan pembuatan SPJ-nya. Seperti ketika pengawas mengunjungi sekolah kemudian harus diberikan uang transportasi tapi dalam SPJ jangan 'uang transportasi pengawas' sehingga saya harus cari cara lain. Saya juga merasa kewalahan tatkala seorang guru harus menjadi bendahara sekolah tetapi harus mengajar juga sehingga ada kewajiban saya untuk mengajar digunakan untuk menjadi bendahara BOS. Saya merekomendasikan sekolah memiliki staf bendahara tersendiri.

Tidak setuju karena pengelolaannya hanya dikuasai kepala sekolah dan bendahara.

Tidak setuju karena tidak sesuai dengan sasaran. Selain itu dana BOS penggunaannya terbatas yang diatur oleh pusat/pemegang kebijakan. Missal, ketika sekolah ingin menggunakan uang tersebut untuk renovasi sekolah/perbaikan sarana (kursi/meja) tidak boleh menggunakan dana BOS. Uang yang tidak digunakan dalam periode tertentu itu harus dikembalikan lagi ke pemerintah.

f. Pengaruh BOS terhadap Peningkatan Mutu Pembelajaran

Interpretasi data menunjukkan bahwa belum terdapat bukti yang kuat yang mengindikasikan pengaruh BOS terhadap peningkatan mutu pembelajaran. Hal ini diperkuat dari komponen belanja yang dilakukan dimana belum terfokus pada kegiatan atau belanja terkait dengan kebutuhan peningkatan mutu pembelajaran. Sebagian besar alokasinya masih mencakup komponen pendukung sekolah seperti rapat-rapat dinas. Namun demikian, kepala sekolah dan guru memandang positif BOS karena dapat membantu akses pendidikan anak dari kalangan ekonomi lemah.

E. PEMBAHASAN: DUA MODEL MANAJEMEN BOS

Pada dasarnya, pengelolaan BOS dilakukan secara professional, transparan dan akuntabel yang dikelola oleh kepala sekolah, bendahara dan unsur orang tua siswa. Prinsip tersebut dilihat melalui bagaimana manajemen kepala sekolah dari mulai persiapan (verifikasi jumlah data siswa), perencanaan (pengembangan RAPBS), penggunaan sumber daya dan alokasinya (*staffing*, pembelian dan penggunaan belanja yang dilakukan), pelaksanaan dan pelaporan kegiatan. Faktor-faktor tersebut dipandang mempengaruhi pola/model manajemen BOS di sekolah dasar. Selain itu, terdapat isu khusus yang terdapat dalam manajemen sekolah dasar, yaitu tidaknya struktur administrasi (Tata Usaha) sebagaimana umumnya terdapat di sekolah menengah.

Penelitian ini didasarkan pada isu bagaimana kepala sekolah mengelola (manajemen) BOS: Adakah keragaman model manajemennya? Faktor apa yang menjelaskan konteks sekolah dapat mempengaruhi pola manajemen kepala sekolah? Apakah BOS memiliki pengaruh terhadap peningkatan mutu pembelajaran?

Interpretasi data menunjukkan bahwa terdapat perbedaan model manajemen BOS, yaitu model standar dan model alternatif. Model standar yang dimaksud adalah pola manajemen BOS berdasarkan pedoman dari Depdiknas. Dalam model standar, struktur manajemen BOS mencakup kepala sekolah, bendahara dan satu orang unsur dari perwakilan orang tua siswa. Namun demikian, fokus dari analisis ini adalah peran dari kepala sekolah dan bendahara dalam operasional manajemen BOS di sekolah dasar. Interpretasi data menunjukkan bahwa terdapat model manajemen yang pengelolaannya hanya melibatkan kepala sekolah dan guru bendahara.

Model manajemen BOS alternatif memiliki ciri sebaran tugas dan pekerjaan terkait kegiatan BOS lebih luas dari model standar. Interpretasi data menunjukkan bahwa beberapa kepala sekolah membagi beberapa tugas kepada beberapa guru, selain guru yang bertugas sebagai bendahara. Beberapa tugas tersebut diantaranya:

1. Pembagian buku dan beasiswa
2. Pengelolaan Posba
3. Pengelolaan kegiatan ekstrakurikuler seperti Pramuka
4. Pengelolaan kegiatan peningkatan mutu pendidik/workshop
5. Pembuatan proposal kegiatan dan laporan.

Interpretasi pola pengaturan kerja pengelolaan BOS data juga menunjukkan bahwa terdapat dua variasi model alternatif, yaitu pola tersebar berdasarkan kemampuan dan pola tersebar berdasarkan kesempatan. Pola tersebar berdasarkan kemampuan memiliki ciri struktur manajemen dimana kepala sekolah melibatkan beberapa guru dalam pengelolaan BOS berdasarkan kemampuan dan kemauan guru yang bersangkutan. Sementara, pola tersebar berdasarkan kesempatan memiliki ciri kepala sekolah merotasi penugasan guru secara bergilir setiap tahunnya.

Ketiga model manajemen tersebut menunjukkan adanya keragaman pola manajemen yang tentunya dilatarbelakangi oleh konteks tertentu seperti gaya kepemimpinan, kapasitas sekolah dan aspek lainnya. Namun demikian, belum tersedia bukti yang kuat mana yang lebih baik dan yang lebih menunjang peningkatan mutu pembelajaran. Sejauh ini hanya terungkap sebatas respon guru terhadap ketiga model manajemen tersebut dimana guru memaknainya berdasarkan tingkat transparansi dan akuntabilitas dari model manajemen yang dipilih oleh kepala sekolah. Pada tataran tertentu, model standar cenderung dipersepsi negatif dikarenakan rendahnya kriteria transparansi dan akuntabilitas. Terhadap pengalaman ini, tak heran, interpretasi data menunjukkan bahwa guru tidak setuju dengan adanya BOS. Sementara, model alternatif cenderung dipersepsi positif dikarenakan guru memiliki kesempatan untuk terlibat dalam pelaksanaan BOS. Namun demikian, walaupun dipandang positif, tetap terdapat kondisi tertentu yang perlu dipenuhi terutama terkait pengawasan terhadap transparansi dan akuntabilitas manajemen BOS.

Hal menarik dari ketiga pola manajemen tersebut adalah adanya peran guru baik sebagai pengajar maupun sebagai administrator dan kaitannya dengan tanggapan guru terhadap program BOS. Umumnya guru memandang positif program BOS karena dapat membantu membuka akses pendidikan bagi anak dari kalangan keluarga tidak mampu. Sementara itu, pandangan negatif dari guru dimana sekolahnya memberikan peran yang memadai terkait dengan beban ganda yang dialami guru: mengajar dan mengelola BOS. Oleh karena itu, rekomendasi yang mereka kemukakan adalah pengelolaan BOS sebaiknya dilakukan oleh kepala sekolah serta staf administrasi khusus. Hal ini dimaksudkan agar guru memiliki fokus terhadap fungsi utamanya: mengajar.

Kondisi tersebut memberikan gambaran sementara mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi berkembangnya model manajemen BOS. Model standar kiranya berkembang berdasarkan panduan pelaksanaan, sementara model alternatif berkembang dikarenakan adanya keterbatasan sumber daya yang dimiliki kepala sekolah: tidak ada administrator yang dapat melakukan layanan tertentu seperti pengelolaan beasiswa. Kiranya, pengalaman dari kebijakan BOS ini dapat ditindaklanjuti dengan program pengembangan sumber daya sekolah dasar terutama terkait dengan penyediaan tenaga administrasi di sekolah dasar.

Interpretasi data sejauh ini belum memberikan indikasi yang kuat bahwa BOS memiliki pengaruh terhadap peningkatan mutu pembelajaran. Hal tersebut kiranya disebabkan karena fokus dari program BOS lebih banyak kepada penyediaan aspek penunjang sekolah anak seperti beasiswa dan buku, sementara alokasi terkait program peningkatan mutu pendidikan seperti pelatihan dan penyediaan teaching materials bersifat terbatas. Selain itu, adanya BOS menjadikan guru sibuk memerankan peran ganda sehingga mempengaruhi fokus pekerjaan mengajarnya.

F. PENUTUP

BOS merupakan program pemerintah untuk penyediaan pendanaan biaya nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar. Secara umum program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar sembilan tahun yang bermutu.

Program BOS dikembangkan berdasarkan program terkait sebelumnya seperti manajemen berbasis sekolah (MBS). Dikarenakan dana BOS langsung disalurkan ke sekolah, maka peran kepala sekolah dalam manajemen BOS menjadi penting terutama dalam perancangan dan implementasi Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS).

Peran kepala sekolah dalam implementasi BOS mempengaruhi model manajemen BOS yang dipilihnya. Pada dasarnya, manajemen BOS didasarkan pada prinsip profesional, transparan dan akuntabel. Secara standar struktural, pengelolaan BOS melibatkan kepala sekolah dan bendahara. Namun pada kenyataannya beberapa sekolah melibatkan beberapa guru dalam implementasi kegiatan BOS. Hal ini dikarenakan kepala sekolah dihadapkan pada kendala terkait kurangnya sumber daya (personil administrasi).

Penelitian ini mengidentifikasi dua model utama manajemen BOS, yaitu model standard an model alternatif Manajemen BOS model standar menerapkan pola manajemen BOS sebagaimana pedoman pelaksanaan BOS dari Depdiknas. Sementara model alternatif memiliki ciri adanya penyebaran/distribusi tugas kepada beberapa guru. Dalam model alternatif terdapat dua pola umum, yaitu pola tersebar berdasarkan kemampuan dan pola tersebar berdasarkan kesempatan.

Sejauh ini belum terdapat bukti yang kuat mengenai pengaruh BOS terhadap upaya peningkatan mutu pembelajaran. Hal tersebut dikarenakan alokasi BOS sementara ini baru mencakup komponen-komponen pendukung operasional sekolah. Ke depan, perlu kiranya diperhitungkan komponen-komponen terkait langsung dengan proses peningkatan mutu pembelajaran seperti penyediaan biaya untuk pengembangan bahan ajar, LKS dan porsi peningkatan profesional guru perlu ditingkatkan lagi. Namun demikian, sejauh ini BOS dipandang mampu meningkatkan akses pendidikan terutama bagi anak dari kalangan kurang mampu.

Terkait dengan ragam model manajemen BOS, guru cenderung menilai negatif manajemen BOS standar dikarenakan pengelolaannya terbatas serta ada indikasi penyelewengan prinsip manajemen BOS. Walaupun guru dimana sekolahnya menerapkan model manajemen alternatif memiliki pandangan positif terhadap manajemen BOS di sekolahnya, terdapat pula permasalahan terkait dengan peran ganda yang harus mereka lakukan: mengajar dan administrator. Berdasarkan pengalaman direkomendasikan bahwa sekolah dasar memerlukan tenafa administratif yang mengerjakan bagian pekerjaan dari manajemen BOS sehingga guru dapat fokus menjalankan fungsi utamanya.

Daftar Pustaka

- Bray, M. 1996. *Counting the full cost. Parental and community financing of education in East Asia*. The World Bank, Washington DC.
- Bray, M. 1996. *Decentralization of education community*. The World Bank, Washington DC.
- Fattah, N. 2000. *Ekonomi dan pembiayaan pendidikan*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Ghozali, A. 2003. *Desain studi pembiayaan pendidikan tinggi*. Pusat Penelitian Kebijakan Pendidikan, Balitbang Depdiknas.
- McMahon, W. et al. 2001. *Improving education fundng methods in Indonesia*. Policy Research Center, Institute for Research and Development-MONE-UNICEF-UNESCO.
- Pusat Penelitian Kebijakan dan Inovasi Pendidikan. 2009. *Pengkajian biaya pendidikan: Studi pendanaan pendidikan di daerah*. Jakarta: Balitbang Depdiknas.
- Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah. 2009. *Buku Panduan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk pendidikan gratis dalam rangka Wajib Belajar 9 Tahun*. Jakarta: Depdiknas.