PENGELOLAAN DANA BOS-BOMM DI MADRASAH (STUDI TENTANG EFEKTIFITAS PENGELOLAAN DANA BOS DAN BOMM DI MI DAN MTS)

Nurhattati Fuad

Abstract

One of the governmental policies for the madrasah quality improvement is providing programs called Biaya Operasional Sekolah (BOS) and Bantuan Operasional Manajemen Mutu (BOMM). Both programs, basically, aim at improving the quality of education in madrasah at the basic education level (Madrasah Ibtidaiyah and Madrasah Tsanawiyah). This study wants to describe how those programs be implemented. In a detail, the survey focuses on: (1) mechanism in carrying out program of BOS and BOMM, including how its socialization, distribution, utilization, and its accountability, (2) the effect of both programs towards the quality improvement of madrasahs, and (3) advisory treatments carried out by the Government dealing with the implementation of BOSS and BOMM programs. The study highlights that the BOS and BOMM programs have contributed in improving the madrasahs performance which, in turn, help the quality improvement of madrasahs. Finally, the

Lahir di Ciamis, 16 Oktober 1961.

Menempuh S1 dan S2 Jur. Administrasi
Pendidikan IKIP Bandung, Sedang
menyelesaikan Program Doktor
Manajemen Pendidikan pada Fak. Pasca
Sarjana Univ. Negeri Jakarta. Bekerja
sebagai pengajar tetap Jur. Manajemen
Pendidikan FIP UNJ; Kepala Lembaga
Pengembangan Pendidikan dan Profesi
UNJ; Konsultan PKPS BBM Bid. Pendidikan
Prop. DKI Jakarta; Konsultan
Pengembangan Supervisi dan Penilaian
Pendidikan Pada LEMDIKLAT POLRI.

research recommended to the government to continue these programs in the future with any notes to be refined.

Keywords: quality improvement, BOS, BOMM, Madrasah

A. Pendahuluan

Pendidikan merupakan hak semua bangsa, karena pendidikan merupakan instrumen paling efektif untuk meningkatkan kesejahteraan serta prasyarat untuk mencapai kemajuan suatu bangsa. Pemerintah telah menetapkan sejumlah kebijakan pemerataan dan peningkatan kualitas pendidikan yang ditempuh melalui berbagai pendekatan dan program. Salah satunya adalah kebijakan wajib belajar (Wajar) dikdas 9 tahun sebagaimana diamanatkan Undang-undang No.20/2003, pasal 3 ayat 4.

Kebijakan yang dimulai pada tahun 1994, bertujuan mengupayakan semua warga negara Indonesia memiliki pendidikan minimal setara SMP/MTs dengan mutu yang baik. Dengan bekal itu diharapkan seluruh warga negara Indonesia mampu memilih dan mendapatkan pekerjaan yang sesuai dengan potensi yang dimiliki, sekaligus berperan serta dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Ketika dideklarasikan pada tahun 1994, Wajar 9 Tahun diharapkan dapat tuntas pada tahun 2003/2004. Namun

krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak tahun 1997 menyebabkan target tersebut tidak dapat tercapai. Dokumen Rencana Aksi Nasional Pendidikan Untuk Semua (RAN-PUS) bidang Pendidikan Dasar (Depdiknas, 2003) menyajikan data statistik pada tahun 2001/2002 yang menunjukkan data bahwa jumlah anak usia 7-15 tahun yang belum mendapatkan layanan pendidikan masih cukup tinggi (sekitar 3,7 juta). Di dalamnya termasuk anak yang putus sekolah di SD/ MI dan SMP/MTs serta lulusan SD/ MI yang tidak melanjutkan ke SMP/ MTs. Pada 2001/2002 jumlah siswa yang putus sekolah di SD/MI sebanyak 638.056 orang, sementara untuk SMP/MTs sebanyak 288.787 orang.

Di sisi lain, dalam upaya mengembangkan manajemen pada level institusi pendidikan, pemerintah mengembangkan konsep Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) atau School-Based Management, yang memberi semangat kepada madrasah untuk memutuskan berbagai hal terkait dengan pengelolaan pendidikan yang disesuaikan dengan aspirasi dan potensi sumber daya yang ada di lingkungan madrasah. MBS memberi otonomi pada madrasah dalam berbagai aspek manajemen. Madrasah menerima pendelegasian wewenang yang begitu luas. Pemerintah tidak lagi mengatur secara rinci proses pembelajaran di tingkat madrasah. Madrasah diberi kewenangan untuk menyusun sendiri kurikulum yang disebut dengan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP). Pemerintah dalam hal ini hanya berkewenangan mengembangkan Standar Isi yang mengatur tentang Standar Kompetensi (SK) dan Kompetensi Dasar (KD) yang menjadi acuan dalam mengembangkan pembelajaran. Kewenangan lain yang mulai dilimpahkan kepada madrasah adalah manajemen keuangan dengan model block grant, yang bertujuan memberikan kewenangan pada madrasah untuk mengelola dana sesuai dengan kebutuhan dan perencanaan yang disusun bersama komite madrasah. Bentuk block grant yang diberikan adalah biaya operasional sekolah/madrasah (BOS) yang bersifat variabel, yang berarti jumlah yang diterima madrasah adalah hasil kali jumlah siswa dengan alokasi dana BOP per siswa.

Dalam prakteknya pembiayaan madrasah tidak seluruhnya bersifat variabel, tetapi juga bersifat tetap (fixed cost) seperti gaji/honor guru, biaya listrik atau biaya untuk kegiatan pembelajaran. Dengan demikian apabila jumlah siswa yang dimiliki sebuah madrasah relatif sedikit, maka otomatis jumlah dana yang diterima juga sedikit. Ini berarti komponen fixed

cost tersebut menjadi prioritas pembiayaan, yang pada gilirannya menganggu kelancaran kegiatan pendidikan di madrasah.

Pemerintah telah mengatur pengelolaan dana BOS, seperti penetapan kegiatan yang dapat dibiayai, prosentase per komponen kegiatan, serta pembukuan dan pertanggungjawaban yang harus dilakukan. Kondisi ini menjadikan madrasah mengalami kesulitan, terutama dalam pembuatan pelaporan, karena sistem pelaporan keuangan BOS harus mengacu pada sistem pelaporan keuangan yang sudah ditetapkan oleh Pemerintah. Penyebab kesulitan tersebut adalah keterbatasan pengelola dalam melakukan administrasi keuangan, disamping adanya kegiatan yang harus didanai namun tidak tertampung dalam ketetapan anggaran BOS.

Dalam rangka peningkatan mutu madrasah, madrasah dengan ketentuan tertentu juga memperoleh dana Bantuan Operasional Manajemen Mutu (BOMM). Penerima BOMM adalah madrasah yang mampu mengusulkan program peningkatan mutu, dan dinyatakan layak berdasarkan hasil seleksi yang kompetitif. Namun kenyataannya sedikit sekali madrasah yang mampu mengakses informasi dan menindaklanjutinya dengan mengajukan proposal/program dan

anggaran peningkatan mutu madrasah ke Direktorat Madrasah. Dengan target dana BOMM yang disediakan Departemen Agama harus terserap 100% dalam setiap tahunnya, di satu sisi, dan terbatasnya jumlah madrasah yang mampu mengusulkan program sesuai kriteria, mengakibatkan adanya penyaluran dana BOMM yang tidak didasarkan pada kelayakan program yang dibuat madrasah. Efeknya adalah relatif terbatasnya peningkatan mutu di madrasah sebagai hasil dari pemberian dana BOMM itu sendiri.

Karena itu, perlu dilakukan kajian lebih kritis tentang efektivitas pemberian dana BOS dan BOMM kepada madrasah dalam upaya peningkatan tentang mutu madrasah. Di samping itu, kajian ini makin penting makna karena mulai tahun 2006/7, pengelolaan dana BOS yang sebelumnya terpusat atau dikelola oleh Dinas Pendidikan, untuk lembaga madrasah dilimpahkan pengelolaannya kepada Departemen Agama melalui Kanwil dan Kandepag.

B. Masalah, Tujuan, Manfaat dan Metodologi

Penelitian ini memokus pada: (1) Mekanisme pengelolaan: sosialisasi, pengajuan, pendistribusian, pemanfaatan, pelaporan dan pertanggungjawaban dana BOS dan BOMM, (2) Dampak pemberian dana BOS dan BOMM terhadap peningkatan mutu madrasah; serta (3) Pembinaan yang dilakukan Kanwil/Kandepag terhadap madrasah penerima dana BOS dan BOMM. Sementara, melalui studi ini diharapkan memberikan manfaat bagi: (1) Puslitbang Penda dan Keagamaan Badan Litbang dan Diklat Departemen Agama RI, sebagai bahan informasi untuk melakukan mengembangkan pola manajemen madrasah yang mengarah peningkatan mutu madrasah; (2) Direktorat Madrasah Ditjen Pendidikan Islam Departemen Agama RI, sebagai bahan informasi yang dapat dijadikan bahan kebijakan untuk pemberdayaan dan pembinaan manajemen madrasah; (3) Pengelola madrasah, sebagai bahan informasi untuk peningkatan kinerja pengelolaan pendidikan di lingkungan madrasahnya masing-masing dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan, dan (4) Akademisi dan peneliti pendidikan sebagai bahan informasi mengenai perkembangan mutakhir berkaitan dengan manajemen pendidikan khususnya manajemen madrasah.

Studi yang mempergunakan pendekatan survei ini ingin menggambarkan bagaimana pengelolaan BOS dan BOMM untuk peningkatan mutu pendidikan madrasah yang dilaksanakan pada bulan Juli-Agustus 2007,

dengan populasi MI dan MTs. penerima BOS dan BOMM. Sampling menggunakan teknik multistage random sampling, dengan penarikan yang dilakukan dalami beberapa tahapan, yaitu (1) Dari 32 propinsi di Indonesia, diambil sebagai sampel sebanyak 30% (30% x 32 = 9,6 dibulatkan 10); (2) Dari setiap propinsi yang terpilih, diambil secara acak 2 kabupaten/kota; dan (3) Dari setiap kabupaten/kota yang terpilih, diambil secara acak MTs dan MI. Dengan demikian, sampling ditetapkan 10 provinsi (Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Sumatera Barat, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan dan NTB). Setiap provinsi ditetapkan 10 madrasah (MI penerima BOS 4, MI penerima BOS dan BOMM 2, serta MTs penerima BOS 2 dan MTs penerima BOM dan BOS 2). Dengan demikian, jumlah sampel sebanyak 100 Madrasah (40 penerima BOS-BOMM, 60 penerima BOS). Yang dijadikan responden adalah kepala madrasah, guru, siswa, orang tua/pengurus komite madrasah.

Teknik pengumpulan data menggunakan: (1) kuesioner yang diisi kepala madrasah, guru, dan orang tua siswa, dan siswa, menjaring data kuantitatif tentang penilaian atau persepsi berkaitan dengan pengelolaan BOS dan BOMM di madrasah; (2)

Wawancara secara individual maupun kelompok digunakan untuk menjaring data kualitatif tentang kebutuhan, minat, opini, harapan, masalahmasalah yang perlu dipecahkan dan sebagainya; (3) Observasi yang dilengkapi kuesioner dilakukan untuk mencermati bukti fisik berkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan BOS dan BOMM; dan (4) Studi dokumentasi digunakan untuk menjaring data tentang input, output dan komponen lain yang relevan. Keempat kegiatan tersebut dilakukan sebagai upaya saling melengkapi dan cek silang (cross check). Selanjutnya, data tersebut dianalisia secara kuantitatif dan kualitatif (mixed approach). Penggunaan teknik semacam ini oleh Supriadi (2003) disebut sebagai prespektif inklusif dalam penelitian.

C. Acuan Teori

Konsep Pembiayaan Pendidikan

Kegiatan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah maupun masyarakat membutuhkan biaya yang besar dan perlu dikelola secara efektif. Pembiayaan pendidikan merupakan hal yang sangat penting, karena terselenggara tidaknya pendidikan tergantung pada jumlah dana yang dimiliki. Apabila sebuah lembaga pendidikan mempunyai dana yang memadai, lembaga tersebut akan mudah meng-

gerakan roda organisasi untuk kepentingan operasional, investasi, maupun pengembangan dalam berbagai aspek. Konsep manajemen keuangan pendidikan dimaksud mengacu pada konsep manajemen keuangan yang ada pada organisasi bisnis.

Manajemen merupakan kegiatan yang dirancang untuk mencapai tujuan organisasi dengan menggunakan sumber daya secara efektif dan efisien (Gatewood, Taylor, dan Ferrel, 1995: 4). Apabila dikaitkan dengan keuangan, maka manajemen keuangan adalah serangkaian kegiatan yang dirancang untuk memperoleh dan menggunakan uang dalam upaya mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Manajemen keuangan menyangkut masalah pengelolaan aliran dana yang terjadi dalam dan lewat organisasi. Husnan (1999:15) Weston dan Coppeland (1999:3), menyebutkan fungsi pokok manajemen keuangan meliputi keputusan tentang investasi, pembiayaan kegiatan usaha, dan pembagian sisa hasil usaha. Dalam konteks pendidikan, investasi yang dilakukan mencakup pembangunan sarana fisik, pengadaan peralatan pendidikan, maupun alokasi biaya pengembangan tenaga kependidikan yang kemanfaatannya diperoleh di masa datang. Selanjumya pembiayaan dalam bidang pendidikan dikenal dengan sebutan biaya operasional pendidikan atau biaya operasional sekolah.

Berdasarkan fungsi tersebut, tugas utama manajer keuangan adalah merencanakan, mencari dan memanfaatkan dana dengan berbagai strategi untuk mengoptimalkan efisiensi dari kegiatan organisasi. Oleh karena itu, manajer keuangan perlu menyusun anggaran berdasarkan kebutuhan kegiatan organisasi dalam periode waktu tertentu. Berdasarkan kebutuhan, maka manajer keuangan mencari sumber-sumber pembiayaan untuk mendanai anggaran yang telah disusun. Dalam kenyataannya seringkali jumlah dana yang dimiliki atau diperoleh tidak mencukupi kebutuhan sebagaimana tercantum dalam anggaran. Apabila kondisi ini terjadi, maka manajer keuangan harus menentukan skala prioritas pembiayaan. Penentuan prioritas ini tidak dilakukan sendiri oleh manajer keuangan tetapi diputuskan oleh tim yang mencakup pimpinan organisasi.

Terkait dengan konsep efisiensi dalam pembiayaan pendidikan, Fattah dan Nurdin (2007) menyebutkan adanya dua jenis efisiensi, yaitu efisiensi internal dan efisiensi eksternal. Efisiensi internal akan tampak ketika lembaga pendidikan mampu menghasilkan output yang diharapkan dengan pembiayaan minimal. Beberapa tinda-

kan yang dapat dilakukan untuk melakukan efisiensi internal dalam pendidikan, antara lain: (1) menurunkan biaya operasional, (2) memberikan prioritas anggaran pada komponenkomponen input yang langsung terkait dengan proses pembelajaran, (3) meningkatkan kapasitas penggunaan sarana pendidikan seperti pemakaian ruang kelas atau fasilitas belajar lain, (4) meningkatkan kualitas pembelajaran, (5) meningkatkan motivasi kerja sehingga bekerja secara efektif, (6) memperbaiki rasio siswa dengan guru, dengan fokus jangan terjadi jumlah yang berlebihan sehingga membebani biaya dan sebaliknya jumlah guru yang terlalu sedikit sehingga pembelajaran menjadi tidak efektif.

Sementara itu efisiensi eksternal berkaitan dengan perbandingan antara keuntungan finansial yang diperoleh sebagai hasil pendidikan (antara lain tampak dari tingkat penghasilan yang diperoleh lulusan) dengan seluruh biaya yang dikeluarkan selama mengikuti proses pendidikan. Hasil analisis efisiensi internal berguna untuk menentukan kebijakan dalam pengalokasian biaya pendidikan maupun distribusi anggaran kepada sub sektor pendidikan. Di sisi lain, hasil efisiensi eksternal dapat dijadikan salah satu indikator pengakuan sosial atas hasil proses pendidikan. Dengan demikian h asil analisis efisiensi internal maupun eksternal sangat membantu dalam proses pengambilan keputusan tentang biaya pendidikan.

Menurut Fattah dan Nurdin (2007) biaya dalam pendidikan dapat diklasifikan menjadi biaya langsung (direct cost) dan biaya tidak langsung (indirect cost). Biaya langsung merupakan biaya yang terkait langsung dengan proses pendidikan di suatu lembaga pendidikan. Biaya langsung ini dapat mencakup: pengadaan sarana prasana pendidikan, gaji pendidik dan tenaga kependidikan, biaya operasional pembelajaran dan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk menyelenggarakan pembelajaran di sekolah. Sementara biaya tidak langsung dapat berupa opportunity cost yang dikorbankan oleh peserta didik selama ia mengikuti pendidikan.

Sumber-sumber pembiayaan yang bisa dimanfaatkan oleh sekolah antara lain adalah orang tua siswa dalam bentuk uang pangkal, SPP dan uang lain yang terkait dengan penyelenggaraan pendidikan. Di samping itu sekolah bisa memperoleh dana dari pemerintah, serta masyarakat. Dalam praktek-praktek selama ini, sumber utama pembiayaan suatu sekolah berasal dari orang tua siswa. Bahkan bagi sekolah swasta, hampir seluruh dana yang dibutuhkan berasal dari

pembayaran siswa. Sementara alokasi dana yang diperoleh, antara lain untuk keperluan biaya tenaga kerja (tenaga kependidikan), perawatan dan pengadaan sarana, serta biaya operasional penyelenggaraan pembelajaran.

Sejalan dengan menurunnya daya beli masyarakat, sehingga tak mampu membiayai pendidikan anak-anaknya, berakibat pada peningkatan angka putus sekolah dan jumlah anak usia sekolah yang tidak dapat menikmati pendidikan. Untuk mengantisipasi ini, Sidi (2001:73) menyarankan kepada pemerintah untuk menanggung biaya minimum pendidikan anak usia sekolah/madrasah negeri maupun swasta yang diberikan secara individual kepada siswa. Sebuah sekolah/madrasah akan mendapatkan alokasi dana sesuai dengan jumlah siswa di sekolah/ madrasah tersebut.

Konsep Mutu Sekolah

Menurut Sallis (1993:22-24), konsep mutu memiliki tiga pengertian, antara lain: (a) mutu sebagai konsep yang absolut atau mutlak, (b) mutu dalam konsep yang relatif, dan (c) mutu menurut konsumen. Dalam pengertian absolut, mutu dianggap sebagai sesuatu yang ideal, artinya sudah tidak ada yang melebihi. Bila dipraktekkan dalam dunia pendidikan, konsep mutu yang absolut ini bersifat

elitis, karena hanya sedikit lembaga pendidikan yang akan mampu menawarkan mutu tinggi kepada siswa dan hanya sedikit pula siswa yang akan mampu membayarnya. Dalam konsep relatif, mutu bukan merupakan atribut dari suatu produk atau jasa. Sesuatu dianggap bermutu jika barang atau jasa tersebut telah memenuhi persyaratan, kriteria, atau spesifikasi yang ditetapkan. Produk atau jasa tersebut tidak harus terbaik, tetapi memenuhi standar yang telah ditetapkan. Sedangkan mutu menurut konsumen yang produknya berupa jasa, kepuasan pelanggan dapat bermakna ganda, yakni kepuasan terhadap layanan penyelenggaraan dalam proses pendidikan dan kepuasan terhadap hasil pendidikan yang mengacu pada berbagai kompetensi yang dicapai siswa. Goetsch dan Davis dalam Tjiptono (2000:14), mendefinisikan mutu sebagai suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan. Dengan demikian, mutu memiliki elemen-elemen, antara lain: (a) usaha memenuhi atau melebihi harapan pelanggan, (b) mencakup produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan, dan (c) merupakan kondisi yang selalu berubah (misalnya, apa yang dianggap bermutu saat ini, mungkin dianggap kurang bermutu pada saat mendatang).

Dalam konteks pendidikan pengertian mutu mencakup input, proses dan output. Input adalah segala sesuatu yang harus tersedia karena dibutuhkan untuk berlangsungnya proses. Input pendidikan terdiri atas: (a) input sumber daya yang meliputi sumber daya manusia (kepala madrasah, guru dan karyawan, siswa) dan sumber daya selebihnya (peralatan, perlengkapan, uang, bahan, dan sebagainya), (b) input perangkat lunak, yakni struktur organisasi madrasah, peraturan perundang-undangan, deskripsi tugas, dan lain-lain, (c) input harapan-harapan berupa visi, misi, tujuan dan sasaran-sasaran yang ingin dicapai madrasah. Proses merupakan berubahnya sesuatu menjadi sesuatu yang lain. Dalam pendidikan berskala mikro (sekolah), proses meliputi pengambilan keputusan, pengelolaan kelembagaan, pengelolaan program, belajar mengajar serta proses monitoring dan evaluasi, dengan catatan bahwa proses belajar mengajar memiliki tingkat kepentingan tertinggi dibandingkan dengan proses-proses lainnya. Sedangkan output pendidikan merupakan kinerja Sekolah/madrasah berupa prestasi yang dihasilkan, khususnya dalam prestasi belajar siswa. Dengan demikian, sekolah/madrasah dikatakan bermutu tinggi apabila sekolah/madrasah tersebut mampu mempersiapkan inputnya dengan baik untuk kemudian diproses dengan pengkoordinasian, penyerasian dan pemaduan input madrasah yang harmonis sehingga menghasilkan output madrasah yang bermutu tinggi.

Sumber-sumber pembiayaan yang bisa dimanfaatkan oleh sekolah antara lain orang tua siswa dalam bentuk uang pangkal, SPP dan uang lain yang terkait dengan penyelenggaraan pendidikan. Di samping itu sekolah bisa memperoleh dana dari pemerintah, serta masyarakat. Dalam praktekpraktek selama ini, sumber utama pembiayaan suatu sekolah berasal dari orang tua siswa. Bahkan bagi sekolah swasta, hampir seluruh dana yang dibutuhkan berasal dari pembayaran siswa. Sementara alokasi dana yang diperoleh, antara lain untuk keperluan biaya tenaga kerja (tenaga kependidikan), perawatan dan pengadaan sarana, serta biaya operasional penyelenggaraan pembelajaran.

Untuk mengantisipasi terjadinya penurunan partisipasi pendidikan masyarakat, Sidi (2001) menyatakan bahwa pemerintah harus menanggung biaya minimum pendidikan anak usia sekolah/madrasah negeri maupun swasta yang diberikan secara individual kepada siswa. Artinya sebuah sekolah/

madrasah akan mendapat alokasi dana sesuai dengan jumlah siswa di sekolah/madrasah tersebut. Kebijakan ini sejalan dengan salah satu rekomendasi dari hasil penelitian tentang Keuangan Pendidikan Indonesia yang dilakukan oleh McMahon dan kawan-kawan (2001) yang menyebutkan bahwa akan bijaksana menghapus iuran-iuran yang selama ini dibayar oleh orang tua siswa ke sekolah dengan pertim-bangan adanya hubungan antara iuran sekolah dengan angka putus sekolah.

Dalam mekanisme pemberian dana kepada madrasah, model yang digunakan adalah block grant. Dengan mekanisme ini madrasah diberi keleluasan untuk mengelola dana yang diperoleh sesuai dengan kebutuhan. Knight (1993) menyatakan pendelegasian pengelolaan keuangan kepada madrasah akan dapat meningkatkan efektivitas madrasah. Meskipun dana yang diberikan bersifat block grant namun madrasah yang menerima dana BOS tersebut tidak dapat menggunakan dana sesuai keinginannya sendiri, tetapi harus menyesuaikan dengan kebijakan tentang komponen-komponen yang dapat dibiayai, antara lain: (1) Pengelolaan kurikulum yang mencakup penyusunan rencana implementasi kurikulum dan penilaian; (2) Penunjang KBM yang mencakup pengadaan buku pelajaran dan media pengajaran; (3) Perawatan gedung dan pengadaan sarana; (4) Pengadaan tenaga kependidikan dan insentif; (5) Kegiatan kesiswaan dan ekstra kurikuler; (6) Komunikasi/humas; (7) Biaya pelatihan guru dan karyawan; (8) Pengadaan alat tulis kantor, dan (9) Biaya rumah tangga yang mencakup biaya telepon, air, dan listrik.

Selanjutnya dalam upaya meningkatkan mutu pendidikan, sejalan dengan pelaksanaan MBS di madrasah, pemerintah mengeluarkan kebijakan untuk memberi bantuan dana yang dikenal dengan sebutan bantuan operasional manajemen mutu (BOMM). Departemen Agama (2005) menyatakan bahwa melalui bantuan dana untuk peningkatan mutu pendidikan atau BOMM, diharapkan masalahmasalah pendidikan di madrasah dapat diminimalisasi. Ada dua prinsip yang ditekankan dalam program BOMM, yaitu: bersifat swakelola dan atau dengan pendampingan serta berorientasi pada mutu. Selanjutnya jenis kegiatan yang dapat dibiayai dari dana BOMM, antara lain: (1) Implementasi kurikulum berbasis kompetensi; (2) Pendalaman bidang studi Matematika, Fisika, Kimia, Bahasa Indonesia, dan Bahasa Inggris (MAFIKIBB); (3) Pengembangan kelembagaan dan kinerja komite madrasah; (4) Latihan Dasar Kepemimpinan bagi siswa; (5) Pelatihan manajemen dan kepemimpinan tenaga pendidikan; (6) Peningkatan kreatifitas mengajar, (7) Pelatihan manajemen perpustakaan; (8) Kampanye pendidikan, dan (9) Pelatihan penulisan karya ilmiah untuk guru.

D. Pengelolaan Dana BOS

Mekanisme Pengelolaan Dana BOS Sosialisasi dana BOS

Seluruh MI dan MTs. Mengikuti sosialisasi yang disampaikan oleh TIM PKPS-BBM wilayah. Materi sosialisasi adalah: (1) kebijakan pemerintah dalam pembiayaan pendidikan, (2) teknis pengajuan, pendistribusian, pemanfaatan dan pelaporan, dan (3) monitoring dan evaluasi, pengawasan serta penanganan pengaduan masyarakat. Kegiatan sosialisasi selain diikuti oleh kepala madrasah, pada beberapa MI diikuti oleh wakil kepala, pengurus komite maupun guru senior serta tata usaha dan pengurus yayasan. Kondisi semacam ini tentu saja positif, karena akan mendorong terjadinya proses transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana maupun program, disamping akan memunculkan tanggungjawab bersama dalam pengelolaan dana BOS. Pihak-pihak yang mengikuti sosialisasi pada satuan MI dan MTs adalah: kepala madrasah, wakil kepala madrasah, pengurus komite madrasah, guru, pengurus yayasan. Masih sedikit madrasah yang mengikut sertakan personalia selain kepala madrasah untuk mengikuti sosialisasi tersebut. Hal tersebut disebabkan undangan yang diterima hanya ditujukan kepada kepala madrasah. Menurut sebagian besar responden (74%) sosialisasi yang diberikan pengelola wilayah belum efektif, yang diakibatkan waktu yang disediakan terbatas, sehingga materi yang bersifat teknis seperti: (1) penyusunan RAPBM, (2) pembayaran pajak, (3) pembukuan dan (4) penyusunan laporan, belum sepenuhnya dikuasai madrasah. Kondisi tersebut terutama dialami pada tahun pertama dan semester pertama tahun kedua. Informasi yang diperoleh dari kegiatan sosialisasi, selanjutnya disampaikan kepada warga madrasah. Forum yang digunakan antara lain melalui : rapat guru, rapat komite, pembagian rapor,dan upacara bendera sekolah. Informasi yang disampaikan kepada warga madrasah, antara lain: (1) Alokasi dana BOS yang diperoleh. (2) penggunaan dana yang dituangkan dalam RAPBM, dan (3) pengawasan penggunaan dana.

Pengajuan Dana BOS

Pengajuan dana BOS dilakukan dengan mengisi formulir isian yang dikenal dengan form 08. Berdasarkan ketentuan, angka yang diisikan harus sesuai dengan jumlah siswa yang sebenarnya. Namun ternyata karena waktu yang terbatas, tidak semua wilayah menetapkan alokasi penerimaan dana BOS didasarkan pada Form 08, tetapi hanya didasarkan pada data statistik siswa yang tersedia, namun tidak akurat. Akibatnya, banyak madrasah yang menerima alokasi tidak sesuai dengan jumlah siswa yang sebenarnya (kelebihan atau kekurangan), seperti yang dialami 2 MI (1 di Kalimantan Barat dan 1 di Sulawesi Selatan). Keadaan tersebut ternyata berjalan sampai tahun ke dua.

Berdasarkan ketentuan, data yang diisi oleh madrasah harus diverifikasi oleh tim PKPS-BBM. Data penelitian menunjukkan bahwa di Sumatera Barat dan di Kalimantan Barat pada tahun pertama dan kedua petugas tidak melakukan verifikasi data siswa ke semua MI. Sedangkan untuk tingkatan MTs, semua data tersebut diverifikasi.

Terkait dengan perubahan pengelolaan dana BOS untuk madrasah yang dialihkan ke Kanwil/Kandepag, pada umumnya mempersepsi baik. Hal tersebut karena madrasah merasa lebih nyaman berinteraksi dengan pihakpihak yang selama ini telah memahami kondisi madrasah. Namun demikian, ternyata hanya sebagian MTs (49,8%) menyatakan pengelolaan BOS lebih

baik dikelola oleh Depag, dan 46,3% menyatakan relatif sama, bahkan 3,9% madrasah menyatakan pengeloaan BOS oleh Depag tidak lebih baik dari Dinas Pendidikan.

Pendistribusian Dana BOS

Berdasar ketetapan, informasi perolehan dana BOS oleh madrasah disampaikan melalui surat keputusan. Namun ternyata, tidak semua madrasah menerima SK perolehan dana BOS. Data penelitian menunjukkan 30 MI (60%) dan 21 MTs (70%) menerima SK bantuan dana BOS, sedangkan lainnya (40% MI dan 30% MTs menerima informasi tersebut dari pengawas dan pejabat/staf Kandepag. Selain, masih terdapat (12%) madrasah menerima SK setelah dana BOS diterima. Kondisi ini terjadi pada MI di Propinsi Sumatera Barat dan Jawa Tengah dan pada MTs di wilayah Sumatera Selatan dan Jawa Barat.

Berdasarkan ketentuan, jumlah alokasi dana BOS yang diterima madrasah harus sama dengan jumlah siswa sesuai form 08 yang telah diverifikasi. Namun kenyataannya, masih terdapat madrasah yang menerima alokasi tidak sesuai (berbeda) dengan yang diajukan(MI, 28,467%, dan MTs. 80%). 14 MI (%), 3 MTs.(%) memperoleh alokasi yang lebih kecil dari pengajuan, 3 MI(%), dan 5 MTs (%) memperoleh

alokasi lebih tinggi dari pengajuan dalam form 08. Kejadian ini terjadi di hampir semua propinsi yang menjadi lokasi penelitian, kecuali Sumatera Selatan untuk tingkat MI serta Banten, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan untuk tingkat MTs. Atas terjadinya perbedaan tersebut, para kepala MI maupun kepala MTs melaporkan kepada Tim PKPS-BBM. Meskipun demikian ada juga yang membiarkan saja. Alasan yang dikemukakan berkaitan dengan prosedur perbaikannya serta adanya kemungkinan verifikasi ulang yang menyebabkan waktu penerimaan dana BOS menjadi lebih lambat lagi.

Berkaitan dengan ketepatan waktu penerimaan dana dalam setiap periodenya, pada tahun pertama hampir di seluruh wilayah terlambat, kecuali Jawa Timur dan Jawa Tengah. Pada tahun kedua sudah membaik, menyusul Banten, Jawa Barat dan Sumsel tepat waktu, tetapi provinsi lainnya masih terlambat. Keterlambatan pencairan diakibatkan oleh tidak akurasinya data, dikarenakan verifikasi tidak tuntas. Jawa Timur dan Jawa Tengah, pada tahun ke dua, verifikasi dilakukan langsung oleh pihak Bank (BPD) dengan wilayah kab/kota, sehingga kedua provinsi tersebut tidak terlambat. Pada tahun ke tiga (2007) penyaluran dana kembali terlambat, hampir setengah tahun, dikarenakan adanya perubahan pengelolaan dari Dinas ke Depag Nampaknya TIM PKPS-BBM Depag, tidak melibatkan pengelola lama (tim Depag yang diperbantukan di Dinas), sehingga pengelola baru masih harus banyak yang belum memahami sub stansi kerja.

Berdasar ketentuan, madrasah seharusnya menerima dana BOS, melalui rekening, madrasah, atau wesel atas nama madrasah. Namun dalam kenyataan, masih terdapat 3 MI dan 2MTs, menerima dana melalui rekening kepala madrasah atau yayasan, dan 3 MI serta 5 MTs menerima melalui kantor pos. Adanya madrasah yang menerima melalui kantor pos, karena di dekat madrasah tidak ada kantor cabang bank.

Pemanfaatan Dana BOS

Dalam pengelolaan dana BOS, kepala madrasah menetapkan personalia yang menjadi pengelola. Latar belakang mereka beragam, yaitu: wakil kepala madrasah, guru senior, tata usaha (MTs), pengurus komite madrasah, dan pegawai Yayasan (swasta). Mekanisme penunjukan personil dilakukan mayoritas melalui forum rapat guru dan hanya pada 3 MI dan 4 MTs penunjukkan dilakukan sendiri oleh kepala madrasah.

Atas dana BOS yang diperoleh, 70% kepala MI menyatakan bahwa

dana yang diterima dapat membiayai keseluruhan dana operasional sedangkan 30% menyatakan dana yang diterima tidak cukup. Sementara pada tingkat MTs, 40% kepala MTs menyatakan dana BOS mencukupi biaya operasional sedangkan 60% menyatakan tidak mencukupi untuk membiaya operasional sehingga madrasah harus mencari dana tambahan. Data penelitian menemukan beberapa faktor yang menjadi penyebabnya, al.:

- 1. kebutuhan lebih besar dari dana yang diperoleh. Hal ini terutama terjadi pada madrasah yang telah terbiasa menyusun RAPBS secara tertib berdasarkan kebutuhan, bukan berdasarkan dana yang akan diperoleh.
- 2. Banyaknya guru honor sehingga dana yang diperoleh diprioritaskan untuk membayar honor guru. Dalam prakteknya ada madrasah yang mengeluarkan 75% dana BOS dialokasikan hanya untuk membaya honor, sehingga kegiatan lainnya tidak terdanai.

Upaya untuk mengatasi kondisi di atas dilakukan kepala madrasah dengan cara mengupayakan dana dari komite madrasah, mencari donatur, mengurangi program, serta mengurangi alokasi dana dari kegiatan.

Ketidakcukupan dana yang diterima mengakibatkan madrasah

masih menarik biaya dari siswa. Hal ini dilakukan oleh 55% MI dan 70% MTs yang menjadi responden. Penarikan dana ini antara lain digunakan untuk menutupi kekurangan dana BOS serta membiayai komponenkomponen yang tidak dapat dibiayai oleh dana BOS seperti pengadaan/ perbaikan sarana serta pemberian tunjangan untuk guru. Namun demikian secara nominal, jumlah yang ditarik lebih kecil dibanding pada saat madrasah belum memperoleh dana BOS. Penarikan dana pada masyarakat menjadi persoalan tersendiri, karena banyak orang tua yang mempersepsi bahwa sekolah itu gratis, seperti yang sering ditayangkan dalam iklan layanan masyarakat di TV. Kondisi ini sering mengakibatkan adanya komunikasi yang kurang harmonis antara madrasah dengan orang tua siswa, bahkan di beberapa madrasah terjadi kekurang harmonisan hubungan kepala sekolah dengan para guru.

Dalam kaitan dengan pemanfaatan dana ada beberapa masalah yang dialami oleh sekolah, antara lain:

- 1. Jumlah madrasah yang jumlah siswanya sedikit.
- Pencairan dana yang terlambat. Kelambatan ini seringkali mencapai waktu 3-4 bulan.

Upaya untuk mengatasi kondisi tersebut di atas, dilakukan kepala

madrasah dengan cara meminjam kepada pihak ketiga, meminta subsidi dari pengurus yayasan, dan membatalkan sejumlah kegiatan dengan memprioritaskan kegiatan pembelajaran. Namun demikian tidak semua madrasah mampu mengatasi dengan cara tersebut karena tidak adanya sumber dana yang dapat dipinjam. Akhirnya madrasah berhutang termasuk honor guru yang sering dibayar hanya sebagian kecil saja.

Monitoring dan Pelaporan Dana BOS

Monitoring penggunaan dana BOS dilakukan baik secara internal maupun eksternal. Secara internal dilakukan oleh guru dan komite sekolah. Secara eksternal dilakukan oleh instansi pengawasan (Itjen Depag, Bawasda dan Bawasko, BPK, BPKP), pengawas independen (LSM dan wartawan). Pengawasan yang dilakukan oleh LSM dan wartawan sangat berlebihan. Mereka datang dengan waktu yang tak terjadwal, jumlah personilnya yang banyak, gaya dan sikapnya yang kurang tepat, serta seringnya meminta uang transport, menjadi permasalahan tersendiri bagi madrasah. Kedatangan mereka yang menuntut pelayanan yang tidak proporsional, mengganggu tugas pegawai dan guru. Menyikapi kondisi tersebut setiap sekolah/madrasah berbeda-beda. Kecenderungan madrasah yang mengelola dananya tidak transfaran, merasa cemas atas keberadaan pengawas independen, Sedangkan sekolah yang mengelola dananya secara transfaran dan benar, tidak merasa terganggu dengan pengawas independen tersebut.

Penyusunan laporan dilakukan oleh personil yang ditunjuk sebagai pengelola dana BOS (guru senior di MI, tenaga tata usaha di MTs., yang dibantu staf lain dengan pengarahan dari kepala madrasah. Masalah yang banyak muncul dalam penyusunan laporan, antara lain: (1) tidak adanya kompensasi/insentif bagi personil pengelola dana BOS, (2) ketidakjelasan RAPBM, (3) penguasaan pengelola dalam pembuatan SPJ yang rendah/ terbatas, (3) terbatasnya kemampuan personil dalam menggunakan sarana komputer, (4) tidak seragam format laporan yang diminta Itjen, Bawasko, Bawasda, dan BPK, BPKP.

Sebagai tindak lanjut dari laporan yang disampaikan, selanjutnya madrasah mendapat kunjungan tim pemeriksa. Lembaga yang datang ke madrasah antara lain adalah: BPK, BPKP, Bawasda, Bawasko serta Lembaga Independen. Dari pemeriksaan yang dilakukan, terdapat beberapa madrasah dinilai melakukan kesalahan administratif yakni kelengkapan

dokumen pendukung laporan kurang lengkap/salah yang diakibatkan kurang ketelitian/akurasi pengetikan laporan, dan salah bukti pengeluaran, serta salah memasukan pengeluaran ke kode rekening. Rekomendasi yang diberikan oleh tim pemeriksa adalah instruksi untuk melakukan perbaikan sesuai pedoman dan ketentuan yang telah ditetapkan. Proses penyusunan laporan cukup menyita waktu dan pikiran kepala sekolah/madrasah maupun personil pengelola dana BOP, sehingga perhatian terhadap pening-katan kualitas belajar-mengajar kurang optimal.

Dampak Pemberian Dana BOS

Salah tujuan utama pemberian dana BOS kepada madrasah adalah mencegah terjadinya putus sekolah yang disebabkan oleh ketidak-mampuan orang tua membiayai pendidikan. Namun hasil penelitian menunjukkan bahwa masih terdapat siswa berhenti sekolah, meskipun jumlahnya relatif kecil yakni antara 1 sampai 6 orang. Data penelitian menunjukkan pada 19 MTs dan 8 MI masih terdapat anak putus sekolah. Faktor penyebabnya antara lain:

 Kurangnya minat belajar siswa serta dukungan yang terbatas dari orang tua dan lingkungan.;

- 2. Membantu orang tua bekerja untuk memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga;
- 3. Menikah (di tingkat MTs);
- Kehidupan keluarga yang tidak harmonis (perceraian orang tua);
- 5. Pindah rumah.

Meskipun terdapat siswa berhenti sekolah di beberapa MTs, hasil penelitian menunjukkan bahwa seluruh responden merasakan adanya peningkatan kinerja madrasah. Hal ini ditunjukkan oleh beberapa indikator, al.:

- 1. Siswa rajin ke sekolah
- 2. Jumlah siswa yang mendaftar meningkat
- Kegiatan ekstra kurikuler dapat berjalan
- Kenaikan pada nilai dan prosentasi kelulusan siswa
- 5. Minat baca meningkat

Secara umum kepedulian orang tua terhadap madrasah juga mengalami peningkatan. Temuan penelitian menunjukkan hanya pada 6 MI dan 3 MTs, yang kepedulian orang tua siswanya relatif tidak berubah dari kondisi madrasah sebelum menerima dana BOS. Kondisi ini terjadi karena rendahnya tingkat pendidikan orang tua sehingga tidak terlalu memahami perubahan yang terjadi serta kesibukan orang tua dalam mencukupi kebutuhan ekonomi keluarga.

Di sisi lain, meskipun telah diinformasikan tentang pemberian dana BOS kepada madrasah, namun masih ditemukan adanya anak usia 7-15 tahun yang belum mengikuti pendidikan formal walaupun mereka bertempat tinggal tidak terlalu jauh dari madrasah. Atas kondisi ini, pihak madrasah telah mengkomunikasikan kebijakan dana BOS untuk membantu biaya pendidikan siswa. Komunikasi dilakukan dengan tokoh masyarakat setempat serta mengunjungi rumahrumah. Namun demikian upaya tersebut belum mengatasi masalah karena masih ada penolakan orang tua, antara karena mereka membutuhkan anak-anak untuk membantu pekerjaan orang tua serta masih adanya biaya yang harus dikeluarkan orang tua meskipun pemerintah telah memberikan bantuan.

Pembinaan Kanwil/Kandepag terhadap madrasah

Dalam pengelolaan dana BOS maupun peningkatan mutu madrasah secara keseluruhan, madrasah memperoleh pembinaan dari Kandepag. Secara khusus terkait dengan dana BOS, 80% MI dan 75% MTs menyatakan memperoleh bantuan dan bimbingan dari Pengawas/Kandepag untuk mengatasi masalah-masalah yang dihadapi dalam pengelolaan dana

BOS. Bentuk bimbingan tersebut antara lain terkait dengan pemanfaatan dana dan penyusunan laporan (pembuatan SPJ). Sementara itu madrasah yang tidak memperoleh bimbingan disebabkan lokasi madra-sah yang relatif jauh dari kantor Kandepag.

E. Pembahasan

Pemberian dana BOS ke sekolah/ madrasah dapat dianggap sebagai wujud tanggung jawab untuk mencerdaskan kehidupan bangsa. Upaya untuk meningkatkan kualitas SDM telah dilakukan melalui berbagai kebijakan. Mulai dari pengadaan gedunggedung sekolah dan pendirian sekolah baru, mengangkat dan mengirim guru ke daerah-daerah, pemberian beasiswa, peningkatan kompetensi guru melalui pendidikan dan latihan sampai dengan penerapan MBS sebagai model manajemen dalam pengelolaan madrasah. Selanjutnya sejalan dengan pengurangan subsidi bahan bakar minyak (BBM) pemerintah telah memberikan bantuan biaya operasional sekolah/madrasah yang dikenal dengan sebutan BOS. Dengan demikian BOS merupakan program pemerintah yang berasal dari dana subsidi BBM, bertujuan untuk membebaskan biaya pendidikan bagi siswa tidak mampu dan meringankan bagi siswa lain. Dengan BOS diharapkan anak Indonesia memperoleh layanan pendidikan dasar lebih bermutu sampai tamat dalam rangka penuntasan wajib belajar 9 tahun.

Kebijakan pemberian dana BOS disambut dengan beragam tanggapan dari berbagai kelompok masyarakat, baik yang terlibat secara langsung dengan pendidikan maupun yang memposisikan diri sebagai pengamat pendidikan. Pemberian dana BOS kepada madrasah telah banyak memberikan efek positif terhadap penyelenggaraan pendidikan. Namun pemberian dana yang didasarkan atas jumlah siswa yang ada di madrasah seringkali menjadikan dana yang diperoleh tidak memadai. Hal ini disebabkan jumlah siswa madrasah tidak merata. Pada madrasah yang berlokasi di pemukiman yang relatif padat dan memiliki akses transportasi yang memadai, jumlah siswa cukup banyak. Namun kebanyakan madrasah berada di lokasi-lokasi yang tidak padat penduduk, sehingga jumlah siswa yang bisa didapatkan relatif kecil.

Secara konseptual maupun empiris, biaya pendidikan dapat diklasifikasikan sebagai biaya tetap (fixed cost) dan biaya variabel (variable cost). Biaya tetap adalah biaya yang harus dikeluarkan dalam jumlah relatif tetap dari waktu ke waktu. Contoh dari biaya ini adalah gaji guru. Artinya

berapa pun jumlah siswa, maka gaji yang harus dibayarkan kepada guru tidak bersifat fluktuatif mengikuti perubahan jumlah siswa. Hal ini menyebabkan dana BOS yang diterima lebih banyak dialokasikan untuk membayar gaji guru. Bahkan jika pemberian gaji tersebut dibandingkan dengan ketentuan UMR (upah minimum regional), maka dana BOS yang diterima masih belum cukup untuk membayar gaji guru. Kondisi semacam ini pada gilirannya menjadi sesuatu yang sulit untuk meminta para guru untuk bekerja secara optimal agar bisa memberikan pembelajaran yang efektif dan bermutu. Namun demikian, proses pendidikan dimadrasah tetap bisa berjalan karena sebagian besar pengelola dan guru di madrasah memiliki etos kerja yang menganggap bahwa apa yang mereka lakukan tidak sematamata diorientasikan untuk mendapatkan penghasilan tetapi juga ibadah.

Persoalan lain yang muncul terkait dengan hal-hal yang bersifat administratif. Selama ini madrasah yang mayoritas berstatus swasta mengelola uang relatif tertutup dengan administrasi keuangan yang sangat sederhana. Sementara itu pengelolaan dana BOS memiliki standar administrasi keuangan yang sangat mungkin berbeda dengan cara pengadministrasian keuangan yang selama ini

dilakukan. Akibatnya pengelola madrasah mengalami kesulitan dan membutuhkan waktu untuk mengerjakan. Di samping itu, adanya pemeriksaan atas pengelolaan dan pelaporan juga menimbulkan tekanan tersendiri bagi para kepala madrasah maupun personil pengelola dan BOS. Kondisikondisi semacam ini mengakibatkan kepala madrasah harus memberikan perhatian dan mengeluarkan energi lebih tinggi terhadap pengelolaan dana BOS dibandingkan kepada proses pendidikan itu sendiri.

Salah satu faktor yang sering dikhawatirkan adalah terjadinya penyimpangan dana BOS. Berdasarkan data yang disampaikan madrasah dan informasi yang diperoleh temuan penelitian tidak menemukan adanya penyimpangan yang dilakukan oleh madrasah penerima BOS. Penelitian ini tidak berupaya menelusuri halhal yang terkait dengan penyimpangan tersebut secara lebih tajam. Dengan mengacu pada hasil wawancara dan tidak ada dokumen penyimpangan, diasumsikan penyimpangan tidak terjadi. Namun demikian, kurang tepatnya sasaran penggunaan dana BOS ditengarai sebagai salah satu penyebab lambatnya pembuatan laporan penggunaan dana BOS di tingkat madrasah.

Dugaan penggunaan dana BOS untuk sasaran yang tidak tepat memang kerap terjadi di madrasah. Akibatnya, saat harus membuat laporan penggunaan BOS, banyak kepala sekolah yang kebingungan. Ujungnya, penyerahan laporan dana BOS kepada manajer PKPS-BBM di kabupaten/kota dan Satuan Kerja PKPS BBM Dinas Pendidikan. Kendati demikian, Ketua Satker PKPS-BBM tidak memiliki hak melakukan pemantauan dan teguran terhadap kepala madrasah yang melakukan tindakan semacam itu. Yang berhak melakukan pemantauan dan teguran adalah manajer PKPS BBM di masing-masing kabupaten/kota.

Seringkali laporan tidak masuk sesuai jadwal yang ditentukan. Akan tetapi, kemungkinan hal itu sulit dilakukan karena masih banyaknya kepala sekolah yang kebingungan dalam membuat laporan penggunaan dana. Kesulitan itu bisa juga terjadi karena kepsek tidak memahami pembuatan laporan penggunaannya karena tidak membaca buku pedoman BOS. Padahal, dalam buku pedoman BOS telah tercantum tata cara dan contoh pembuatan laporan penggunaan.

Sebagai dana yang digulirkan pemerintah dan ditujukan untuk membiaya pendidikan siswa, terutama yang tidak mampu dana BOS harus dikawal agar tersalur secara benar. Dalam kaitan ini maka peran komite madrasah sangat penting dalam pengawalan ini. Demikian juga Dinas P dan K serta Depag Untuk pengawasan itu rencana anggaran belanja sekolah/madrasah dibuka secara transparan. Madrasah yang menerima dana harus membuka akses rencana anggaran untuk diketahui masyarakat, terutama oleh para wali murid. Dengan demikian, tidak akan ada penggunaan untuk kegiatan yang tidak perlu.'

Terkait dengan lembaga pengelola dana BOS, sejak tahun 2007, madrasah tidak lagi mengajukan untuk mendapatkan dana BOS ke Dinas Pendidikan, tetapi melalui Kandepag. Jika dilihat penilaian responden terhadap perpindahan instansi yang mengelola, jumlah responden yang mengatakan bahwa pengelolaan di bawah Kandepag lebih baik dibandingkan saat dikelola Diknas hampir sama banyaknya dengan jumlah responden yang menilai bahwa pengelolaan tidak banyak berbeda dengan instansi sebelumnya. Namun demikian secara umum, pihak madrasah menyambut gembira perubahan tersebut, karena mereka merasa bahwa Kandepag lebih memahami kondisi yang terjadi di madrasah. Kondisi semacam ini tentu saja bermakna positif karena tingkat kepercayaan madrasah terhadap Depag tetap tinggi. Namun demikian, Tim PKPS-BBM dari Depag perlu terus meningkatkan kinerja agar tingkat kepuasan madrasah terhadap pelayanan mereka terus meningkat.

F. Pengelolaan Dana BOMM Sosialisasi

Hasil penelitian menunjukkan terdapat 1 MI di Kalimantan Barat dan 1 MTs di Sumatera Selatan, 1 MTs di NTB yang tidak mengikuti sosialisasi pemberian dana BOMM dalam forum yang khusus diadakan. Meskipun demikian, mereka tetap memperoleh informasi tentang dana BOMM dari staf Depag yang datang ke madrasah tersebut. Temuan lapangan menunjukkan bahwa madrasah yang diundang untuk mengikuti sosialisasi adalah MI/MTs yang sudah diproyeksikan untuk memperoleh dana BOMM. Artinya calon penerima BOMM sudah ditunjuk sebelumnya oleh pihak Kandepag/Kanwil. Dari hasil wawancara dengan staf Kandepag, hal tersebut terjadi karena Kanwil/kandepag telah memiliki catatan tentang kondisi MI/MTs yang menjadi kandidat penerima. Di samping itu agak sulit bagi Kandepag untuk mengundang semua MI/MTs yang berada di wilayah binaannya untuk mengikuti sosialisasi, apabila peluang untuk memperoleh dana tersebut relatif kecil. Sosialisi yang dilakukan pada madrasah tertentu, sebenarnya diprotes oleh madrasah yang tidak diikut sertakan dalam sosialisasi. Isyu adanya unsur pilih kasih, kedekatan dengan pejabat dan KKN pun merebak.

Dalam proses sosialisasi, madrasah yang menjadi kandidat diberikan informasi tentang dasar, tujuan penggunaan, proses pengajuan, jumlah dana dan hal-hal lain terkait dengan aspek administratif. Yang bertindak sebagai narasumber dalam sosialisasi ini adalah staf dari Depag Pusat dan Kanwil Depag, sedangkan kegiatan sosialisasi itu dilakukan di kantor Kanwil Depag setempat. Oleh karena penyusunan proposal pengajuan harus melibatkan komite madrasah, maka pihak yang mengikuti sosialisasi adalah kepala madrasah dan ketua komite madrasah. Hasil sosialisasi tersebut kemudian disampaikan dalam rapat.

Pengajuan Dana

Pengajuan untuk mendapatkan dana BOMM dilakukan oleh madrasah dengan membuat proposal. Proposal tersebut ditujukan kepada Ditjen Pendis dengan tembusan ke Kanwil Depag propinsi. Penyusunan proposal didasarkan atas pedoman yang diberikan oleh Depag, dilakukan oleh kepala madrasah dengan komite madrasah. Di samping itu, terdapat

9 MI dan 5 MTs yang melibatkan staf Kanwil Depag dalam menyusun proposal tersebut. Bantuan tersebut diberikan atas permintaan madrasah yang bersangkutan dan inisiatif staf Kanwil Depag. Bantuan yang diberikan antara lain dalam bentuk penyusunan program dan pengalokasian dana. Atas dana bantuan yang diberikan oleh Staf Kanwil, 1 MI di Jawa Barat dan 1 MTs di Kalimantan Barat mengeluarkan dana sebagai honor/tanda terima kasih.

Pendistribusian Dana

Madrasah yang diusulkan/yang dinyatakan layak untuk diusulkan di wilayah, selanjutnya dikirimkan ke Direktorat Madrasah, untuk diseleksi oleh panitian khusus. Berdasarkan hasil seleksi, ditetapkan dalam surat keputusan. Keputusan tersebut selanjutnya dikirim ke madarasah masing-masing. Tidak semua Kanwil (Mapenda) merasa menerima tembusan daftar madrasah yang menerima dana BOMM, seperti NTB, Jawa Barat, Jawa Timur, Sumatera Selatan. Mapenda baru tahu madrasah yang menerima BOMM di wilayahnya, setelah datang tim monitoring dari pusat. Dana didistribusikan langsung kepada madrasah, melalui rekening madrasah masing-masing. Berdasar hasil FGD dengan madrasah di NTB. Jatim, Jabar, dan Sumatera Selatan, terdapat madrasah penerima BOMM yang tidak diusulkan melalui Kanwil, tetapi langsung melalui orang tertentu di pusat. Madrasah yang memiliki relasi baik dengan "orang" pusat berkecenderungan sering menerima berbagai dana bantuan, sebaliknya madrasah yang kurang bahkan tidak memiliki relasi yang baik dengan pusat dan Kanwil, sulit untuk memperoleh bantuan, bahkan informasi bantuan sekalipun sulit didapat.

Pemanfaatan dana

Dana BOMM yang diperoleh madrasah dimanfaatkan untuk peningkatan mutu madrasah. Program-program yang dapat dibiayai telah ditentukan oleh Depag Pusat yang dituangkan dalam buku petunjuk pelaksanaan. Secara umum terdapat 9 jenis kegiatan yang dimungkinkan untuk dibiayai oleh dana BOMM, namun tidak harus seluruh jenis program tersebut dilaksanakan. Temuan lapangan menunjukkan pengalokasian dana lebih banyak difokuskan pada implementasi kurikulum KBK dan 2006 (standar isi), pendalaman materi untuk bidang tudi MAFIKIBB, dan pemberian latihan kepemimpinan untuk siswa.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa besarnya dana BOMM yang diperoleh madrasah sesuai dengan SK yang ditetapkan oleh Dirjen Pendis. Oleh karena pihak madrasah telah diinformasikan tentang jumlah yang akan diterima, maka jumlah dana yang diajukan diupayakan sama nilai dengan jumlah subsidi yang akan diberikan. Meskipun demikian, ada 1 MI di Jawa Timur dan 7 MTs yang menyusun anggaran berorientasi pada kebutuhan. Hal ini kemudian berdampak adanya ketidakcukupan dana BOMM yang diperoleh dibandingkan dengan kebutuhan. Upaya yang dilakukan oleh madrasah untuk mengatasi masalah tersebut adalah mencari bantuan tambahan dari komite madrasah dan mencari donator. Sedangkan madrasah yang tidak memperoleh tambahan dana tersebut, melakukan penghematan dengan cara mengurangi jatah dana untuk jenis kegiatan yang akan dilaksanakan. Pada madrasah tertentu adanya dana BOMM, tidak merubah kegiatan pembelajaran dari sebelumnya, karena kegiatan yang diselenggarakan bersifat formalitas untuk memenuhi tuntutan laporan.

Pelaporan dana dan Monitoring

Pelaporan merupakan salah masalah yang dialami madrasah penerima dana BOMM karena pedoman/ petunjuk yang diberikan tidak cukup lengkap. Bagi madrasah yang telah menerima dana BOMM untuk kedua, ketiga kali, hal tersebut tidak terlalu masalah karena mereka bisa mengacu pada laporan periode sebelumnya, atau bertanya langsung pada pihak tertentu. Sedangkan madrasah yang baru menerima untuk pertama kali, melakukan komunikasi dengan pihak Kanwil Depag. Oleh pihak Kanwil, kepala madrasah tersebut selain diberikan informasi secara lisan, juga copy laporan dari madrasah yang sudah mendapatkan dana BOMM periode sebelumnya.

Berkaitan dengan monitoring penggunaan dana, pihak Mapenda Kanwil tidak dilibatkan. Monitoring dilakukan oleh TIM Pusat langsung ke madrasah. Akibatnya pihak Mapenda sering tidak memahami apa yang terjadi dengan pengelolaan dana BOMM. Menurut 82 % madrasah, monitoring dilakukan belum menyentuh substansi materi pelaksanaan program BOMM, namun hanya bersifat pengecekan. Hal tersebut menyulitkan madrasah untuk mengetahui kelemahan, yang dalam waktu cepat bisa memperbaiki kinerja. Madrasah merasa belum memperoleh pembinaan sebagai tindak lanjut dari monitoring.

Dampak pemberian dana BOMM terhadap peningkatan mutu madrasah

Salah tujuan utama pemberian dana BOMM kepada madrasah adalah peningkatan mutu madrasah yang antara lain tampak pada meningkatnya prestasi di bidang akademik yang diperoleh siswa. Bentuk peningkatan itu al.: meningkatkannya nilai ratarata ujian semester, ujian sekolah, dan ujian nasional. Khusus di MTs, tingkat kelulusan UN siswa, hanya sedikit yang belum mencapai angka 100%. Siswa madrasah yang memperoleh dana BOMM juga menjadi pemenang lomba-lomba bidang studi, baik agama maupun umum.

Pembinaan Kanwil/Kandepag terhadap madrasah

Oleh karena madrasah yang menerima dana BOMM pada setiap propinsi jumlahnya terbatas, maka Kanwil Depag dapat melakukan pembinaan yang relatif merata. Di samping itu, madrasah yang menerima dana BOMM juga rajin berinteraksi dengan staf Kanwil/Kandepag.

G. Pembahasan

Menurut UU Sisdiknas, madrasah memiliki kedudukan dan peran yang sama dengan lembaga pendidikan lainnya (persekolahan). Namun demikian perhatian pemerintah terhadap keberadaan madrasah masih sangat kurang. Menurut data base EMIS Departemen Agama, jumlah madrasah MI, MTs dan MA sebanyak 36.105 madrasah (tidak termasuk Madrasah

Diniyah dan pesantren). Dari jumlah itu 90,08 % berstatus swasta dan hanya 9,92 % berstatus negeri. Kondisi status madrasah ini dapat digunakan untuk membaca kualitas madrasah secara keseluruhan, seperti keadaan guru, siswa, fisik dan fasilitas, dan sarana pendukung lainnya, karena keberadaan lembaga-lembaga pendi-dikan dasar dan menengah di tanah air pada umumnya sangat tergantung kepada Pemerintah. Atas dasar itu, tidak terlalu salah kalau dikatakan bahwa madrasah-madrasah swasta yang berjumlah 32.523 buah mengalami masalah yang paling mendasar yaitu berjuang keras untuk mempertahankan hidup.

Namun demikian, madrasah bagi masyarakat Indonesia tetap memiliki daya tarik. Hal ini dibuktikan dari adanya peningkatan jumlah siswa madrasah dari tahun ke tahun rata-rata sebesar 4,3 %, sehingga berdasarkan data CIDIES, pada tahun 2005/2006 diperkirakan jumlah siswanya mencapai 5, 5 juta orang dari sekitar 57 juta jumlah penduduk usia sekolah di Indonesia. Persoalannya, bagaimana meningkatan mutu 36.105 madrasah dan 5,5 juta siswanya?

Peningkatan mutu pendidikan secara merata adalah persoalan mutlak bagi eksistensi sebuah bangsa dengan tanpa membedakan identitas kultural masyarakatnya. Menempatkan madrasah sebagai lembaga pendidikan kelas dua atau menomorduakan peningkatan mutu bagi madrasah setelah lembaga persekolahan tidak dapat dibenarkan dalam perspektif apapun, bahkan kalau hal itu terjadi marupakan wujud pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) dan menjadi bumerang bagi bangsa dan Negara. Ketertinggalan suatu kelompok masyarakat dari sebuah bangsa pada umumnya terbukti menjadi batu sandungan dan sumber masalah bagi perjalanan bangsa itu sendiri. Fenomena terorisme dan separatisme misalnya, bukan semata dikarenakan persoalan ideologis, melainkan lebih karena ketertinggalan dalam berbagai aspek dan merasa terlupakan/terpinggirkan.

Untuk mempercepat peningkatan mutu madrasah secara efektif, diperlukan pemahaman terhadap hakekat dan problematika madrasah. Madrasah sebenarnya merupakan model lembaga pendidikan yang ideal karena menawarkan keseimbangan hidup: imantaqwa (imtaq) dan ilmu pengetahuanteknologi (iptek). Disamping itu, sebagai lembaga pendidikan berbasis agama dan memiliki akar budaya yang kokoh di masyarakat, madrasah memiliki basis sosial dan daya tahan yang luar biasa. Atas dasar itu apabila madrasah mendapatkan sentuhan manajemen dan kepemimpinan yang baik

niscaya akan dengan mudah menjadi madrasah yang diminati masyarakat. Seandainya mutu madrasah itu sejajar saja dengan sekolah, niscaya akan dipilih masyarakat, apalagi kalau lebih baik. Di sisi lain, sebenarnya memajukan madrasah lebih mudah dibanding dengan sekolah. Hal ini disebabkan semangat keagamaan komunitas madrasah dan dukungan wali murid, dan pemerhati pendidikan madrasah. Contoh: untuk menggali dana masyarakat, madrasah dapat memperolehnya dari zakat, infak, sedekah, wakaf, dsb.

Upaya peningkatan mutu madrasah dapat dilakukan dengan cara menyehatkan organisasinya. Madrasah yang sehat adalah yang memiliki budaya organisasi yang positip dan proses organisasi yang efektif (Robins, 1996:289). Dalam mewujudkan budaya madrasah yang baru, diperlukan konsolidasi idiil berupa reaktualisasi doktrin-doktrin agama yang selama ini mengalami pendangkalan, pembelokan dan penyempitan makna. Konsep tentang ikhlas, jihad, dan amal shaleh perlu direaktualisasikan maknanya dan dijadikan nilai dalam penyelenggaraan pendidikan madrasah. Dengan landasan nilai-nilai fundamental yang kokoh, akan menjadikan madrasah memiliki modal sosial (social capital) yang sangat berharga dalam rangka membangun rasa saling percaya

(trust), kasih sayang, keadilan, komitmen, dedikasi, kesungguhan, kerja keras, persaudaraan dan persatuan.

Di sisi lain, beban madrasah harus dikurangi. Penyelenggaraan kurikulum madrasah perlu diformat sedemikian rupa agar tidak terpaku pada formalitas yang padat jam tetapi tidak padat misi dan isi. Orientasi pendidikan tidak lagi pada "having" tetapi "being", bukan "schooling" tetapi "learning", dan bukan "transfer of knowledge" tetapi membangun jiwa melalui "transfer of values" lewat keteladanan. Metode belajar yang mengarah pada, "quantum learning", "quantum tea-ching" dan "study fun" dan sebagainya perlu dikritisi. Budaya belajar yang perlu dikembangakan adalah mengembangkan sikap kesungguhan, prihatin (tirakat), ihlas (nrimo, qanaah), tekun dan sabar. Siswa madrasah harus dididik menjadi generasi yang tangguh, memiliki jiwa pejuang, seperti sikap tekun, ulet, sabar, tahan uji, konsisten, dan pekerja keras. Multiple intelligence (intellectual, emotional dan spiritual quotient) siswa dapat dikembangkan secara maksimal justru melalui pergumulan yang keras, bukan sambil bermain atau dalam suasana fun semata. Selanjutnya Pengelola madrasah baik pimpinan maupun gurunya haruslah menjadi orang yang cerdik, lincah dan kreatif. Keterbatasan sumber daya

(manusia, material, finansial, organisasi, teknologi dan informasi) yang dimiliki madrasah bagi pemimpin yang berjiwa entrepreneur dan pendaki (climber) justru menjadi cambuk, lahan perjuangan (jihad) dan amal shaleh.

H. Kesimpulan

Pengelolaan Dana BOS

- Pengelolaan BOS secara umum berjalan sesuai dengan yang diharapkan, baik dalam aspek sosialisasi, pengusulan, pendistribusian, pemanfaatan maupun pertanggungjawaban, serta dampaknya, namun sistem dan pengoperasiannya masih banyak kelamahan.
- 2. Permasalahan mendasar dalam pelaksanaan BOS diantaranya; (1) kekeliruan masyarakat mempersepsi dengan adanya dana BOS, tidak ada lagi dana yang dipungut dari orang tua, (2) sosialisasi kurang efektif, sehingga madrasah memiliki masalah dalam mengelola dana, (3) pendataan yang kurang akurat mengakibatkan alokasi penerimaan dana tidak sesuai dengan jumlah ril siswa, (4) madrasah menerima tidak sesuai dengan yang diusulkan, (5) madrasah dengan jumlah siswa sedikit, menerima dana lebih kecil dari yang dibutuhkan; (6) pencairan dana terlambat hampir pada setiap periode; (7) dana yang

- diperoleh belum mencukupi kebutuhan madrasah; (9) format laporan yang tidak sama; (10) pengawasan inde-pendan yang kurang proporsional.
- 3. Pemberian dana BOS, telah berhasil meningkatkan kinerja madrasah yang ditunjukkan oleh beberapa indikator, antara lain: (1) siswa rajin ke sekolah, (2) Jumlah siswa mendaftar meningkat, (2) Kegiatan ekstra kurikuler dapat berjalan, (3) kenaikan pada nilai dan prosentasi kelulusan siswa, (4) minat baca meningkat, (5) prestasi di bidang kesenian, olahraga, dan keterampilan meningkat.
- 4. Pemberian dana BOS yang diberi istilah pendidikan gratis berdampak negatif, diantaranya ditunjukkan oleh sejumlah indikator, antara lain: (1) kepala madrasah kurang memperhatikan peningkatan kualitas proses belajar mengajar, karena waktunya tersita untuk mengelola dana, (2) pengawasan yang tidak proporsional mengakibatkan madrasah tidak nyaman dalam bekerja, (3) komunikasi kepala madrasah dengan guru kurang harmonis.

Pengelolaan Dana BOMM

 Pengelolaan BOMM secara umum berjalan dengan prosedur yang

- ditetapkan, baik dalam aspek sosialisasi, pengusulan, pendistribusian, pemanfaatan maupun pertanggungjawaban, serta dampaknya, walau tentu daja, dalam pengelolaannya masih banyak memiliki kelemahan;
- 6. Permasalahan mendasar dalam pelaksanaan BOMM al.:(1) sosialisasi yang terbatas, tidak memberi peluang kompetitif bagi madrasah secara keseluruhan, (2) adanya peluang pengusulan langsung ke pusat membuka peluang terjadinya KKN, (3) tidak ditembuskannya daftar penerima dana BOMM ke Kanwil, berakibat Kanwil tidak dapat memantau dan membina madrasah dalam mengoperasikan dana BOMM, (4) pelaksanaan program yang formalitas membentuk budaya kerja madrasah yang tidak positif, (5) Monitoring yang tidak ditindak lanjuti dengan pembinaan;
- 7. Pemberian dana BOMM telah berhasil meningkatkan mutu madrasah dalam hal: (1) kenaikan prosentasi kelulusan siswa, (2) kenaikan ratarata US, UN, (3) prestasi akademik di luar US dan UN meningkat, (4) prestasi dalam kesenian, olahraga, dan keterampilan meningkat.
- Pemberian dana BOMM berdampak negatif, diantaranya ditun-

jukkan oleh sejumlah indikator, antara lain: (1) ketergantungan madrasah terhadap dana bantuan, (2) kecemburuan antar madrasah terhadap layanan pemerintah (Depag), (3) tumbuhnya orientasi penghabisan dana.

I. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka dapat direkomendasikan beberapa hal berikut ini:

Pengelolaan dana BOS

- Perlu data akurat, yang secara konsisten digunakan untuk pengambilan keputusan dan kebijakan;
- 2. Materi dan metoda sosialisasi perlu diperbaiki, yang mengarah pada penguasaan substansi pengelolaan dana;
- 3. Periode pencairan dana lebih diperpendek, yaitu antara satudua bulan sekali;
- 4. Perlu dipersiapkan personil khusus untuk melakukan pembukuan keuangan dengan mengg-nakan prinsip-prinsip akuntansi secara komputerisasi;
- Dana safe guarding untuk setiap kabupaten/kota harus berbeda, sesuai dengan kondisi geografis dan jumlah madrasah.
- 6. Perlu dibuat ketetapan sistem pelaporan yang sama dan terstandar

- antara yang diminta BAWASKO, BAWASDA, Itjen Depag, PBKP, BPK, maupun pengawas lainnya;
- 7. Perlu pengaturan pengawasan independen (LSM maupun wartawan) ke sekolah, yang tidak mengganggu pembelajaran di madrasah.

Pengelolaan dana BOMM

- 8. Sosialisasi perlu diperluas, tidak dibatasi pada madrasah yang telah dikenal oleh pihak Kanwil, tetapi lebih terbuka dan memberi peluang yang luas pada banyak madrasah;
- 9. Perlu peningkatan pelibatan Kanwil dalam pelaksanaan sosialisasi, penyeleksian, pembinaan, serta monitoring dan evaluasi penggunaan dana BOMM;
- 10. Materi dan metoda sosialisasi perlu diperbaiki, yang mengarah pada kemampuan menyusun program peningkatan mutu yang realistik, dan mudah dalam pengendalian serta pengukuran keberhasilannya;
- 11. Perlu dilakukan sistem monitoring dan evaluasi yang mengarah peningkatan kinerja madrasah dalam peningkatan mutu belajar siswa;
- Perlu adanya pembebasan pajakpajak yang terkait dengan penggunaan dana BOMM.

13. Perlunya ditingkatkan jumlah dana BOMM yang diberikan karena dana tersebut bersifat tahunan.

Sumber Bacaan

- Depag RI (2005): Petunjuk Pelaksanaan Kegiatan Bantuan Operasional Manajemen Mutu Madrasah (BOMM) pada MI dan MTs Tahun Anggaran 2005. Jakarta, Direktorat Mapenda.
- Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah, Direktorat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (2002): Konsep Dasar Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Sekolah. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah (2003): Rencana Aksi Nasional Pendidikan Untuk Semua. Jakarta, Departemen Pendidikan Nasional.
- Gatewood, Robert D., Robert R. Taylor, and O.C. Ferrel (1995): Management: Comprehension, Analysis, and Application. Chicago: Richard D. Irwin, Inc.
- Husnan, Suad (1993): Pembelajaran Perusahaan: Dasar-dasar Manajemen Keuangan. Jogjakarta, Liberty.
- Kerlinger, Fred N (1990): Asas-asas Penelitian Behavioral. terjemahan Landung R. Simatupang. Jogjakarta, Gajah Mada University Press.
- Sallis, Edward (1993): Total Quality Management in Education. London, Kogan Page.
- Sevilla et al. (1998): Pengantar Penelitian Jakarta, UI-Press.