

BAB II

LANDASAN TEORI

Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Hakikat BOS

Dalam rangka menuntaskan program Wajib Belajar Pendidikan Dasar (Wajardikdas) sembilan tahun yang bermutu, banyak program yang telah, sedang dan akan dilaksanakan pemerintah. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bahwa pemerintah wajib membeikan layanan pendidikan bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar. Yang dimaksud Wajib Belajar menurut Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2008 tentang Wajib Belajar, yaitu program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh Warga Negara Indonesia atas tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah. Dan untuk mempercepat pelaksanaan program tersebut, pemerintah mengeluarkan kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, bantuan berarti barang atau jasa yang dipakai untuk membantu, atau sokongan (Budiono, 2005: 86). Sedangkan operasional berhubungan dengan operasi atau kegiatan (Budiono, 2005: 356). Jadi, Bantuan Operasional Sekolah adalah benda (berupa uang atau dana) yang diberikan untuk membantu atau menyokong kegiatan yang berhubungan dengan tindakan atau aktivitas di sekolah.

Sedangkan menurut Kementerian Agama (2010, 8), BOS adalah program pemerintah untuk menyediakan pendanaan biaya operasi nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar. Namun demikian, ada beberapa jenis pembiayaan investasi dan personalia yang diperbolehkan dibiayai oleh

dana BOS. Yang dimaksud pendidikan dasar adalah jenjang pendidikan yang melandasi jenjang pendidikan menengah berbentuk Sekolah Dasar (SD) dan Madrasah Ibtidaiyah (MI) atau bentuk lain yang sederajat, serta Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Madrasah Tsanawiyah (MTs) atau bentuk lain yang sederajat (PP No 47 Tahun 2008 pasal 1).

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, biaya non personalia adalah biaya yang meliputi bahan atau peralatan pendidikan habis pakai dan biaya tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak dan asuransi. Biaya investasi adalah biaya penyediaan sarana dan prasarana, pengembangan sumber daya manusia dan modal kerja tetap. Sedangkan biaya personalia berupa gaji pendidik dan tenaga kependidikan serta tunjangan-tunjangan yang melekat pada gaji.

BOS dipergunakan untuk membiayai kebutuhan Biaya Satuan Pendidikan (BSP) di madrasah. Bantuan tersebut diharapkan dapat digunakan untuk keperluan biaya investasi maupun biaya operasional baik personalia maupun non personalia, sehingga penyelenggaraan pendidikan yang meliputi kegiatan belajar mengajar dan ketatalaksanaan di madrasah dapat berjalan lancar. Melalui BOS, tidak boleh lagi ada siswa miskin putus sekolah karena tidak mampu membayar iuran atau pungutan yang dilakukan madrasah. Bahkan, anak lulusan sekolah setingkat MI harus diupayakan kelangsungan pendidikannya ke tingkat MTs atau setaranya.

Dalam Buku Panduan BOS Tahun 2009, program BOS memiliki dua tujuan, yaitu tujuan umum dan tujuan khusus. Secara umum, program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajardikdas sembilan tahun. Sedangkan tujuan khususnya ada tiga, yaitu *pertama*, menggratiskan seluruh siswa miskin di tingkat pendidikan dasar dari beban biaya operasional madrasah, baik di madrasah negeri maupun madrasah swasta. *Kedua*,

program BOS juga bertujuan menggratiskan seluruh siswa MI negeri dan MTs negeri terhadap biaya operasional madrasah, dan *ketiga*, meringankan beban biaya operasional madrasah bagi siswa di madrasah swasta (Departemen Agama, 2009: 10).

Adapun sasaran program BOS adalah semua MI dan MTs, baik negeri maupun swasta. PP No 47 Tahun 2008 memberikan definisi khusus tentang MI dan MTs, sebagai berikut: Madrasah Ibtidaiyah yang selanjutnya disebut MI adalah salah satu bentuk satuan pendidikan formal yang menyelenggarakan pendidikan umum dengan kekhasan agama Islam pada jenjang pendidikan dasar, di dalam pembinaan menteri agama. Sedangkan Madrasah Tsanawiyah yang selanjutnya disebut MTs adalah salah satu bentuk satuan pendidikan umum dengan kekhasan agama Islam pada jenjang pendidikan dasar sebagai lanjutan dari SD, MI atau bentuk lain yang sederajat, di dalam pembinaan Menteri Agama.

Menurut Buku Panduan BOS Tahun 2009, bagi MI dan MTs negeri diwajibkan untuk menerima dana BOS hingga untuk biaya operasional madrasah dilarang memungut biaya dari peserta didik maupun orang tua/wali siswa. Tapi untuk madrasah swasta, khusus untuk madrasah yang telah memiliki izin operasional dan tidak berstatus sekolah bertaraf internasional atau berbasis keunggulan lokal. Bila madrasah swasta menolak dana BOS, harus melalui persetujuan orang tua siswa melalui Komite Madrasah, dan madrasah harus menjamin kelangsungan pendidikan siswa miskin pada madrasah tersebut (Departemen Agama, 2009: 15).

Rincian besar biaya satuan BOS yang diterima madrasah dalam satu tahun anggaran dihitung berdasarkan jumlah siswa dengan ketentuan:

- a. MI di kota : Rp. 400.000,-/siswa/tahun;
- b. MI di kabupaten : Rp. 397.000,-/siswa/tahun;
- c. MTs di kota : Rp. 575.999,-/siswa/tahun; dan
- d. MTs di kabupaten : Rp. 570.000,-/siswa/tahun (Departemen Agama, 2009: 12)

Meskipun dengan bantuan BOS, madrasah tidak boleh memberatkan siswa atau orang tua siswa dengan iuran dan pungutan, tapi BOS tidak menghalangi peserta didik, orang tua atau walinya memberikan sumbangan sukarela yang tidak mengikat kepada madrasah. Ini sesuai dengan prinsip yang tertuang dalam PP No 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, bahwa untuk biaya non personalia untuk satuan pendidikan dasar, masyarakat dan pihak asing dapat membantu pendanaan nonpersonalia yang diselenggarakan penyelenggara atau satuan pendidikan yang didirikan masyarakat. Selain itu, masyarakat di luar penyelenggara Satuan Pendidikan yang didirikan masyarakat, peserta didik atau orang tua/walinya dapat memberikan sumbangan pendidikan secara sukarela dan sama sekali tidak mengikat pada Satuan Pendidikan tersebut (PP No 48 Tahun 2008 pasal 49 butir 1).

Organisasi Pelaksana BOS

Menurut Mc. Farlan *dalam* Handayani (1985, 42), organisasi adalah wadah yang terdiri dari orang-orang yang saling dikenal, yang menyumbangkan usahanya untuk mencapai tujuan. Jadi dalam organisasi, orang-orang di dalamnya saling bekerja sama hingga tujuan organisasi tercapai.

Pelaksanaan BOS dikelola oleh organisasi khusus dalam bentuk tim manajemen, mulai dari tingkat pusat sampai tingkat satuan pendidikan (madrasah). Untuk tingkat madrasah, tim manajemen terdiri atas Kepala Madrasah selaku penanggung jawab, dan guru/bendahara yang ditunjuk oleh kepala madrasah untuk menangani pengelolaan dana secara langsung.

Menurut Buku Panduan BOS Tahun 2009, tugas dan tanggung jawab Tim Manajemen BOS tingkat madrasah, yaitu:

- a. Melakukan verifikasi jumlah dana yang diterima dengan data yang ada. Bila jumlah dana yang diterima melebihi semestinya, maka harus segera dikembalikan ke

- rekening Tim Manajemen BOS tingkat Provinsi dengan memberitahukan kepada Tim Manajemen BOS tingkat Kabupaten;
- b. Bersama-sama dengan Komite Madrasah mengidentifikasi siswa miskin yang akan dibebaskan dari segala jenis iuran;
 - c. Mengelola dana BOS secara bertanggung jawab dan transparan;
 - d. Mengumumkan daftar komponen yang boleh dan tidak boleh dibiayai oleh dana BOS, serta penggunaan dana BOS di madrasah menurut komponen dan besar dananya di papan pengumuman madrasah;
 - e. Bertanggung jawab terhadap penyimpangan dan penggunaan dana di madrasah;
 - f. Memberikan pelayanan dan penanganan pengaduan masyarakat;
 - g. Melaporkan penggunaan dana BOS pada Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota;
dan
 - h. Memasang spanduk di madrasah berkenaan dengan kebijakan sekolah gratis (Departemen Agama, 2009: 18)

Tim Manajemen BOS tingkat Madrasah ditetapkan melalui Surat Keputusan. Surat Keputusan tersebut ditanda tangani Kepala Madrasah dan harus diketahui oleh Komite Madrasah. Pelaksanaan BOS tingkat satuan pendidikan dilaporkan pada tim manajemen BOS tingkat Kabupaten/Kota. Tim Manajemen BOS tingkat Kabupaten/Kota terdiri dari dua unsur, yaitu Penanggung Jawab dan Tim Pelaksana. Adapun Penanggung Jawab adalah Kepala Kantor Kementerian Agama, sedangkan pelaksanaannya terdiri dari Manajer, Seksi Data BOS Madrasah, Seksi Monitor dan Evaluasi, serta Seksi Hubungan Masyarakat (Departemen Agama, 2008: 17).

Berdasarkan Buku Panduan BOS Tahun 2009, tugas dan tanggung jawab Tim Manajemen BOS tingkat Kabupaten/Kota antara lain, yaitu:

1. Menetapkan alokasi dana untuk tiap madrasah;
2. Melakukan Sosialisasi atau pelatihan pada madrasah penerima;

3. Melakukan pendataan madrasah;
4. Melakukan koordinasi dengan Tim Manajemen BOS Provinsi dan lembaga penyalur dana, serta pada madrasah dalam rangka penyaluran dana;
5. Merencanakan dan melaksanakan Monitoring dan Evaluasi;
6. Melaporkan pelaksanaan program pada Tim Manajemen BOS Provinsi;
7. Mengumpulkan data dan laporan dari madrasah dan lembaga penyalur;
8. Memberikan pelayanan dan penanganan pengaduan masyarakat;
9. Bertanggung jawab terhadap kasus penyalahgunaan dana pada tingkat Kabupaten/Kota;
10. Melaporkan setiap kegiatan pada Tim Manajemen BOS tingkat Provinsi dan instansi terkait (Departemen Agama, 2009: 19).

Struktur organisasi tersebut adalah struktur minimum yang diperlukan. Bila diperlukan penambahan unsur, misalnya melibatkan aparat kecamatan atau pengawas madrasah, hal tersebut diperkenankan. Dengan konsekuensi, penambahan dana dibebankan pada pemerintah setempat. Tim Manajemen BOS tingkat Kabupaten/Kota ditetapkan melalui Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama tingkat Provinsi.

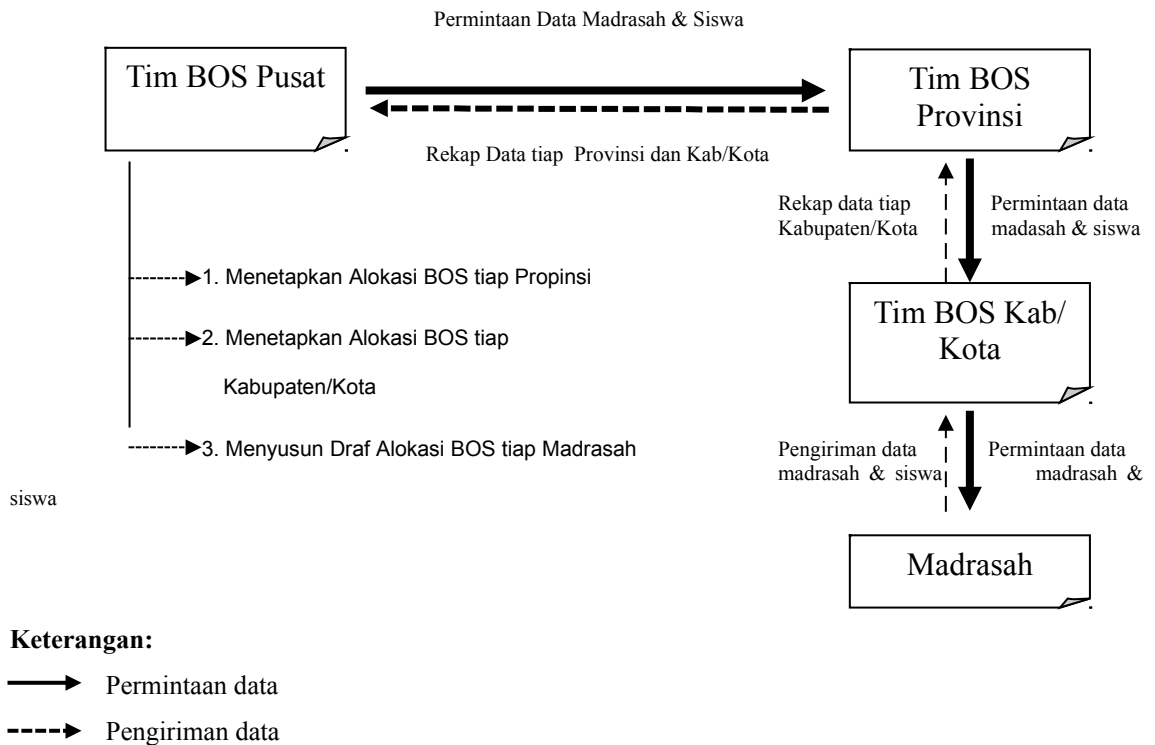
Prosedur Implementasi BOS

Implementasi merupakan kegiatan yang mengarah pada pelaksanaan kebijakan. Secara umum, prosedur implementasi BOS meliputi tiga kegiatan, yaitu perencanaan, pelaksanaan atau proses dan evaluasi. Perencanaan meliputi pengalokasian dana BOS, pelaksanaan meliputi penyaluran dana, pengambilan dana, dan penggunaan dana. Sedangkan evaluasi mencakup kegiatan monitoring dan evaluasi (monev) kegiatan.

Mekanisme Pengalokasian Dana BOS

Dalam Buku Panduan BOS Tahun 2009, pengalokasian dana BOS secara nasional dilakukan oleh Tim Manajemen BOS Pusat berdasarkan data yang dikirim oleh Tim Manajemen Provinsi. Dari data tersebut, Tim Manajemen Pusat membuat alokasi dana BOS tiap provinsi yang dituangkan dalam DIPA (Daftar Isian Penggunaan Anggaran) tingkat provinsi. Tim Manajemen Provinsi dan Kabupaten/Kota melakukan verifikasi ulang data jumlah siswa madrasah sebagai dasar dalam menetapkan alokasi dana tiap madrasah. Madrasah yang bersedia menerima dana BOS ditetapkan melalui SK yang ditanda tangani oleh Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota dan Dewan Pendidikan. SK tersebut kemudian disampaikan pada Tim Manajemen BOS Provinsi, ditembuskan ke lembaga penyalur dana dan madrasah penerima BOS (Departemen Agama, 2009: 21).

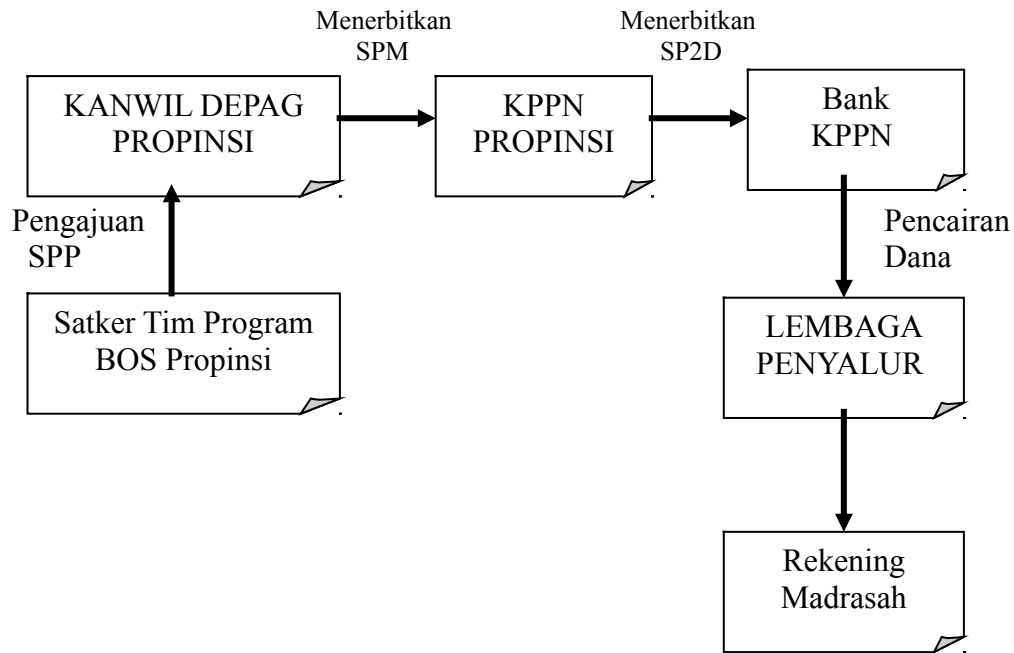
Dalam mengalokasikan dana BOS, hal yang harus diperhatikan oleh madrasah yaitu bahwa dalam satu tahun anggaran terdapat dua periode tahun pelajaran yang berbeda. Untuk tahun anggaran 2009, alokasi BOS periode Januari-Juni didasarkan pada jumlah siswa tahun pelajaran 2008/2009, dan alokasi BOS periode Juli-Desember didasarkan pada jumlah siswa tahun pelajaran 2009/2010. Adapun prosedur pengalokasian dana BOS secara rinci dapat di lihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Alur Pengalokasian Dana BOS
(Departemen Agama, 2007: 28)

Prosedur Penyaluran dan Pengambilan Dana BOS

Penyaluran dana BOS dalam satu tahun anggaran dilakukan secara bertahap, yaitu setiap tiga bulan, yaitu: Januari sampai dengan. Maret, April sampai dengan. Juni, Juli sampai dengan September, dan Oktober sampai dengan Desember. Penyaluran dana dilakukan oleh Tim Manajemen BOS Tingkat Provinsi melalui Kantor Pos dengan ketentuan Tim Manajemen BOS Provinsi mengajukan Surat Permohonan Membayar Langsung (SPM-LS) dana BOS sesuai kebutuhan pada Kantor Pusat Perbendaharaan Negara (KPPN) Provinsi. KPPN meyalurkan dana BOS pada lembaga penyalur yang ditunjuk sesuai Perjanjian Kerjasama antara Tim Manajemen BOS tingkat Provinsi dengan Lembaga Penyalur tersebut. Selanjutnya, lembaga penyalur langsung menyalurkan dana ke rekening madrasah. Prosedur penyaluran dana BOS dapat di lihat pada Gambar 2.



Gambar 2. Mekanisme Penyaluran Dana BOS
(Departemen Agama, 2007: 28)

Pengambilan dana BOS dilakukan oleh Kepala Madrasah dan Bendahara dengan diketahui ketua Komite Madrasah. Pengambilan dapat dilakukan sewaktu-waktu sesuai kebutuhan dengan menyisakan saldo minimum sesuai peraturan yang berlaku. Pengambilan dana ini tidak diharuskan melalui sejenis rekomendasi atau persetujuan dari pihak manapun sehingga menghambat proses pengambilan dana dan operasional madrasah.

Dana BOS yang diterima madrasah harus utuh sesuai dengan SK alokasi yang telah ditetapkan oleh Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota. Pihak manapun tidak diperkenankan melakukan pemotongan atau pemungutan apapun. Penyaluran dana BOS yang dilakukan secara bertahap (tiga bulan) bukan berarti dana tersebut harus dihabiskan dalam periode tersebut. Besar penggunaan dana BOS tiap bulan disesuaikan dengan kebutuhan madrasah sesuai dengan yang tertuang dalam Rencana Kegiatan dan Anggaran Madrasah (RKAM). Bila pada akhir tahun pelajaran terdapat sisa dana, maka

dana tersebut tetap milik kas madrasah dan harus digunakan untuk kepentingan madrasah.

Penggunaan Dana BOS

Penggunaan dana BOS di madrasah harus didasarkan pada kesepakatan dan keputusan bersama antara Kepala Madrasah/Dewan guru dan Komite Madrasah. Dana BOS harus didaftarkan sebagai salah satu sumber penerimaan dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan belanja Madrasah (RAPBM), disamping dana yang diperoleh dari Pemerintah Daerah atau sumber lain yang sah.

Berdasarkan Buku Panduan BOS Tahun 2009, untuk tahun anggaran 2009, dana BOS digunakan untuk membiayai kegiatan sebagai berikut:

1. Pembiayaan seluruh kegiatan dalam rangka penerimaan siswa baru, yaitu pendaftaran, penggandaan formulir, administrasi pendaftaran, dan pendaftaran ulang serta kegiatan lain yang berkaitan langsung dengan kegiatan tersebut;
2. Pembelian buku teks pelajaran untuk dikoleksi di perpustakaan;
3. Pembelian buku referensi, pengayaan dan panduan guru untuk dikoleksi di perpustakaan. Buku yang harus dibeli tersebut adalah buku-buku yang sudah dinilai kelayakannya oleh pemerintah;
4. Pembiayaan kegiatan remedial, pengayaan, olahraga, kesenian, Karya Ilmiah Remaja dan sejenisnya;
5. Pembiayaan ulangan umum, ulangan harian, ujian madrasah dan laporan hasil belajar siswa;
6. Pembelian bahan-bahan habis pakai seperti buku tulis, kapur tulis, pensil, bahan praktikum, buku induk siswa, buku inventaris, langganan koran, kopi, teh dan gula untuk keperluan sehari-hari madrasah;

7. Pembiayaan langganan daya dan jasa seperti: listrik, air, telepon, termasuk untuk pemasangan baru jika suda ada jaringan di sekitar madrasah. Khusus untuk madrasah yang tidak memiliki jaringan listrik dan madrasah tersebut memerlukan listrik untuk proses belajar mengajar di madrasah, maka diperkenankan untuk membeli genset;
8. Pembiayaan perawatan madrasah, seperti pengecatan, perbaikan atap bocor, perbaikan pintu dan jendela, perbaikan mebeler, perbaikan sanitasi madrasah, dan perawatan fasilitas madrasah lainnya;
9. Pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan honorarium tugas tambahan Kepala Madrasah non PNS, Wakil Kepala Madrasah, pembantu Kepala Madrasah, Wali Kelas, petugas laboratorium dan petugas perpustakaan;
10. Pengembangan profesi guru, seperti: pelatihan, KKG/MGMP dan sejenisnya;
11. Pemberian bantuan biaya transportasi bagi siswa miskin yang menghadapi masalah transportasi ke madrasah. Jika dinilai lebih ekonomis, dapat digunakan untuk membeli alat transportasi sederhana yang akan menjadi barang inventaris madrasah (seperti: sepeda, perahu);
12. Pembiayaan pengelolaan BOS: Alat Tulis Kantor (ATK), penggandaan, surat menyurat, insentif bagi Kepala Madrasah, dan Bendahara dalam rangka menyusun laporan BOS dan biaya transportasi dalam rangka pengambilan dana BOS;
13. Pembelian *Personal Computer* (PC) untuk kegiatan belajar siswa, maksimum 1 set untuk MI dan 2 set untuk MTs;
14. Bila seluruh komponen tersebut telah terpenuhi dari dana BOS dan masih tersedia sisa dana, maka sisa dana tersebut dapat digunakan untuk membeli alat peraga, media pembelajaran, mesin ketik dan mebeler (Departemen Agama, 2009: 21).

Dalam Buku Panduan BOS Tahun 2009, ada beberapa ketentuan yang tidak boleh dilakukan dalam penggunaan dana BOS. Ketentuan tersebut antara lain :

pertama, dana BOS tidak boleh disimpan dalam waktu yang lama dengan maksud dibungakan. *Kedua*, dipinjamkan pada pihak lain. *Ketiga*, membiayai kegiatan yang bukan menjadi prioritas madrasah misalnya studi banding. *Keempat*, membayar bonus, transportasi atau pakaian yang tidak berkaitan dengan kepentingan murid. *Kelima*, digunakan untuk rehabilitasi sedang dan berat. *Keenam*, membangun gedung atau ruangan baru, membeli peralatan yang tidak mendukung kegiatan belajar mengajar. *Ketujuh*, membeli saham. *Delapan*, membiayai segala jenis kegiatan yang sudah dan telah dibiayai oleh sumber dana pemerintah pusat dan daerah, misalnya kelebihan jam mengajar bagi guru PNS (Departemen Agama, 2009: 22).

Selain itu, dalam pengadaan barang dan jasa di madrasah harus mengikuti beberapa prinsip. *Pertama*, madrasah harus menggunakan prinsip keterbukaan dan ekonomis dalam menentukan barang dan tempat pembelian barang yang akan dibeli. Bila barang yang dibeli melebihi nilai Rp. 5 juta, maka madrasah harus melakukan pembandingan harga di dua toko atau lebih yang menyediakan barang yang sama. Namun bila dalam jarak 10 kilometer dari madrasah tidak terdapat pembandingan atau memerlukan biaya besar atau waktu yang lama untuk mencari pembandingan, maka proses pembandingan tidak harus dilakukan dengan memberikan penjelasan mengenai alasan tersebut. Selain itu, pembelian barang harus diketahui oleh Komite madrasah.

Apabila madrasah mengalami perubahan sehingga tidak lagi memenuhi persyaratan dalam menerima dana BOS, maka bantuan dibatalkan dan dikembalikan ke kas negara. Tim Manajemen BOS tingkat Kabupaten/Kota bertanggung jawab dan berwenang membatalkan dana tersebut.

Monitor dan Evaluasi

Agar program BOS berjalan lancar dan transparan, maka dilakukan monitoring dan evaluasi (Monev) yang dilakukan secara terpadu. Kegiatan monev ini dilakukan

oleh Tim Manajemen BOS tingkat Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Monitoring bersifat supervisi klinis, artinya melakukan monitoring sekaligus ikut menyelesaikan masalah jika ditemukan permasalahan dalam pelaksanaan program BOS.

Dalam Buku Panduan BOS Tahun 2009, bentuk kegiatan monitoring dan evaluasi adalah pemantauan, pembinaan dan penyelesaian masalah terhadap pelaksanaan program BOS (Kementerian Agama, 2009: 23). Secara umum, kegiatan ini dilaksanakan untuk meyakinkan bahwa dana BOS diterima oleh pihak yang berhak dalam jumlah, waktu, cara dan penggunaan yang tepat. Adapun komponen yang dimonitor yaitu: alokasi dana yang diterima madrasah, penyaluran dan penggunaan dana, pelayanan dan penanganan pengaduan, administrasi keuangan, dan pelaporan.

Manajemen Keuangan Madrasah/Sekolah

Hakikat Manajemen

Bila ditinjau dari pengertian secara umum, Sobri, dkk (2009, 2) menyatakan bahwa manajemen adalah serangkaian kegiatan merencanakan, mengorganisasikan, memotivasi, mengendalikan dan mengembangkan segala upaya dalam mengatur dan mendayagunakan sumberdaya manusia, sarana dan prasarana untuk mencapai tujuan organisasi. Sedangkan Storer *dalam* Handoko (1995, 8) menyatakan bahwa manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan usaha-usaha para anggota organisasi dan pengguna sumber daya organisasi agar dapat mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Dalam hal ini, Waluyo, (2007: 5) menyatakan, proses merupakan suatu cara yang sistematis untuk menjalankan suatu pekerjaan. Perencanaan merupakan memikirkan secara matang tujuan dan tindakan yang akan dilakukan. Pengorganisasian berarti mengkoordinasikan sumber daya manusia dan sumber daya bahan yang

dimiliki. Pengarahan berarti mengarahkan segenap sumber daya manusia agar melaksanakan tugas-tugas secara esensial.

Dari beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa manajemen adalah suatu proses yang meliputi kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pengawasan dan pemberdayaan sumber daya organisasi. Sumber daya tersebut berupa Sumber Daya Manusia dan sarana prasarana yang ada untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan.

Dalam dunia pendidikan, manajemen diartikan sebagai aktivitas memadukan sumber-sumber pendidikan agar terpusat dalam usaha mencapai tujuan pendidikan yang telah ditentukan sebelumnya (Pidarta, 2004: 4). Jadi, manajemen pendidikan memfokuskan kegiatannya untuk mencapai tujuan pendidikan.

Perencanaan merupakan salah satu syarat mutlak dalam kegiatan manajemen. Perencanaan adalah pemilihan sekumpulan kegiatan dan keputusan selanjutnya apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana dan oleh siapa (Handoko, 1995: 78). Sobri. dkk (2009: 7) menyatakan, perencanaan pendidikan adalah rangkaian kegiatan yang diambil untuk melakukan tindakan yang akan datang agar penyelenggaraan sistem pendidikan menjadi lebih efektif. Jadi perencanaan pendidikan adalah pemilihan dan keputusan kegiatan yang berkaitan dengan pendidikan, mengkaji apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana dan oleh siapa kegiatan pendidikan akan dilakukan. Kegiatan ini meliputi: penetapan apa yang ingin dicapai, bagaimana mencapai, berapa lama, dan berapa biaya yang diperlukan.

Mengorganisasikan berarti mengkoordinasikan semua sumber daya manusia yang ada agar bekerja sesuai dengan tugas dan perannya. Handoko (1995: 9) menyatakan, kekuatan dalam suatu manajemen terletak pada kemampuan manajer mengorganisasi setiap sumber daya organisasi tersebut. Dalam pengorganisasian, ada pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab secara rinci menurut bidang dan bagiannya hingga tercipta hubungan kerja sama yang harmonis dan lancar dalam

mencapai tujuan yang ditetapkan. Selain itu, hal yang penting dalam pengorganisasian adalah asas komunikasi dan adanya pertanggung jawaban yang terus menerus terhadap hasil kerja yang diperoleh.

Moove *dalam* Sobri. dkk (2009: 35) mengartikan pengawasan sebagai tindakan-tindakan yang berkaitan untuk memperbaiki kegiatan. Dalam hal ini, kegiatan pengawasan meliputi pemeriksaan, pengecekan serta usaha pencegahan terhadap kesalahan yang mungkin terjadi, hingga bila terjadi penyelewengan atau penyimpangan dapat ditempuh usaha-usaha perbaikan. Dengan melakukan pengawasan, dapat diketahui keefektifan setiap kegiatan organisasi, serta dapat diketahui kelemahan dan kelebihan selama berlangsungnya kegiatan manajemen.

Manajemen Keuangan Madrasah/Sekolah

Ruang lingkup manajemen pendidikan di Madrasah/Sekolah adalah semua kegiatan yang merupakan sarana penunjang proses belajar mengajar dalam rangka mencapai tujuan pendidikan di madrasah/sekolah. Salah satu runang lingkup manajemen tersebut adalah manajemen keuangan. Manajemen keuangan merupakan salah satu substansi manajemen di sekolah/madrasah yang turut menentukan berjalannya kegiatan pendidikan di sekolah. Atmodiwirio (2005: 22) menyatakan, manajemen keuangan ditekankan agar dana yang ada dapat dimanfaatkan seefektif dan seefisien mungkin.

Menurut Depdiknas (2000), manajemen keuangan merupakan tindakan pengurusan/ketatausahaan keuangan yang meliputi pencatatan, perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban dan pelaporan. Dengan demikian, manajemen keuangan madrasah/sekolah dapat diartikan sebagai rangkaian aktivitas mengatur keuangan madrasah/sekolah mulai dari perencanaan, pembukuan, pembelanjaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban keuangan madrasah/sekolah.

Dalam organisasi yang bersifat profit, Dawey *dalam* Atmodiwirio (2005: 237) menyatakan, manajemen keuangan adalah fungsi untuk memaksimalkan laba dari resiko penggunaan sumber daya. Sehingga dalam organisasi profit, manajemen keuangan betul-betul merupakan faktor yang sangat menentukan kelangsungan organisasi, mengingat hanya dengan pengaturan yang efisienlah perusahaan dimungkinkan dapat meraih keuntungan hingga kelangsungan perusahaan dapat terjamin.

Lain halnya dengan organisasi yang bersifat publik atau non profit seperti madrasah atau sekolah, dana disiapkan pemerintah dengan memperhatikan peraturan dan perundangan yang berlaku. Fokus manajemen keuangan ini agar dana yang tersedia digunakan seefektif mungkin, dalam artian dana tersebut dipergunakan sesuai dengan perencanaan (Atmodiwirio, 2005: 237). Namun pada prinsipnya, manajemen keuangan baik pada organisasi profit maupun publik/non profit dilakukan dengan mengikuti prosedur dan peraturan yang ditetapkan, hingga tercapai tujuan organisasi. Bila bagi organisasi profit tercapai keuntungan yang maksimal, sedangkan organisasi publik mencaipai efisien dan efektivitas.

Keuangan merupakan salah satu sumber daya yang secara langsung menunjang efektivitas dan efisiensi pengelolaan pendidikan. Dalam penyelenggaraan pendidikan, keuangan dan pembiayaan merupakan potensi yang sangat menentukan dan bagian yang tak terpisahkan dalam kajian pengelolaan pendidikan. Komponen keuangan adalah komponen produksi yang menentukan terlaksananya proses belajar mengajar di sekolah/madrasah bersama dengan komponen lain (Mulyasa, 2007, 47). Dengan kata lain, setiap kegiatan yang dilakukan sekolah/madrasah memerlukan biaya, baik disadari maupun tidak. Karenanya, keuangan harus dikelola sebaik-baiknya agar dana yang ada dapat dimanfaatkan secara optimal untuk mencapai tujuan pendidikan.

Biaya pendidikan merupakan komponen sentral agar proses pendidikan dapat berlangsung. Biaya pendidikan tidak dapat disamakan dengan pengeluaran uang oleh

lembaga pendidikan. Biaya pendidikan ini dapat meliputi biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah, biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat orang tua/wali siswa, biaya pendidikan yang dikeluarkan oleh masyarakat bukan orang tu/wali siswa, dan biaya yang dikeluarkan oleh lembaga pendidikan itu sendiri (Harsno, 2007: 5).. Menurut definisinya, biaya pendidikan adalah semua pengeluarann yang memiliki kaitan langsung dengan penyelenggaraan pendidikan (Harsono, 9: 1). Jadi, biaya yang dikeluarkan tidak berkenaan dengan proses pendidikan, tidak termasuk dalam biaya pendidikan. Bertolak dari pengertian, tahapan dan komponen manajemen keuangan, dalam manajemen keuangan sekolah/madrasah diperlukan strategi pengelolaan yang efektif dan efisien.

Mulyasa (2007: 48) menyatakan,

Tugas manajemen keuangan dapat dibagi menjadi tiga fase, yaitu *financial planning*, *implementation* dan *evaluation*. Perencanaan finansial yang disebut dengan *budgeting* merupakan kegiatan mengkoordinasi semua sumber daya yang tersedia untuk mencapai sasaran yang diinginkan secara sistematis tanpa menyebabkan efek samping yang merugikan. *Implementation involves accounting* (pelaksanaan anggaran) ialah kegiatan berdasarkan rencana yang telah dibuat dan kemungkinan terjadi penyesuaian jika dieprlukan. *Evaluation involves* merupakann proses evaluasi pencapaian sasaran.

Jones *dalam* Mulyasa (2007: 171) menyatakan bahwa perencanaan keuangan merupakan kegiatan mengkoordinasi semua sumber daya yang tersedia untuk mencapai sasaran yang diinginkan secara sistematis tanpa menimbulkan efek samping yang merugikan. Pelaksanaan anggaran adalah kegiatan berdasarkan rencana yang telah dibuat dan memungkinkan terjadi penyesuaian bila dimungkinkan. Sedangkan evaluasi merupakan proses penilaian terhadap pencapaian tujuan. Adapun prosedur utama manajemen keuangan meliputi prosedur anggaran, prosedur akuntansi keuangan, pergudangan, pendistribusian, investasi dan pemeriksaan (Mulyasa, 2007: 50).

Komponen utama manajemen keuangan meliputi prosedur anggaran, prosedur akuntansi keuangan, pembelajaran, investasi dan prosedur pemeriksaan. Dalam

pelaksanaannya, tugas dan fungsi manajemen keuangan dipegang oleh otorisator, ordonator dan bendaharawan (Mulyasa, 2007: 45). Otorisator adalah pejabat yang diberi wewenang mengambil tindakan yang mengakibatkan penerimaan dan pengeluaran anggaran. Ordonator adalah pejabat yang berwenang melakukan pengujian dan memerintahkan pembayaran atas segala tindakan yang dilakukan berdasarkan otorisasi yang telah ditetapkan. Adapun bendaharawan adalah pejabat yang berwenang melakukan penerimaan, penyimpanan dan pengeluaran uang atau surat berharga lainnya yang dapat dinilai dengan uang serta diwajibkan membuat perhitungan dan pertanggung jawaban.

Kepala Madrasah/Sekolah, sebagai manajer, berfungsi sebagai otorisator dan dilimpahi fungsi ordonator untuk memerintahkan pembayaran. Karenanya, segala bentuk pertanggung jawaban keuangan madrasah/sekolah dibebankan pada kepala madrasah/sekolah. Kepala Madrasah/Sekolah tidak dibenarkan melakukan fungsi sebagai Bendaharawan. Dan seorang Bendaharawan, selain melakukan fungsi Bendaharawan, juga dilimpahi fungsi sebagai ordonator untuk menguji hak atas pembayaran.

Dalam manajemen keuangan madrasah/sekolah, perencanaan adalah kegiatan merencanakan sumber dana untuk menunjang kegiatan pendidikan dan tercapainya tujuan pendidikan di sekolah. Perencanaan menghimpun sejumlah sumber daya yang diarahkan untuk mencapai tujuan berhubungan dengan anggaran atau *budget*, sebagai penjabaran suatu rencana ke dalam bentuk dana untuk setiap komponen kegiatan. Fattah (2002: 47) menyatakan, penganggaran merupakan kegiatan atau proses penyusunan anggaran (*budget*), sedangkan *budget* merupakan rencana operasional yang direncanakan secara kuantitatif dalam bentuk satuan uang yang digunakan sebagai pedoman dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan lembaga dalam kurun waktu tertentu. Pada dasarnya, penyusunan anggaran merupakan negosiasi atau kesepakatan antara

pimpinan dengan komponen-komponen lain dalam menentukan besarnya biaya suatu penganggaran.

Selain berfungsi sebagai alat perencanaan dan pengendalian, anggaran juga merupakan alat bantu manajemen dalam mengarahkan suatu lembaga menempati organisasi dalam posisi yang kuat atau lemah. Secara rinci, Fattah (2002: 49) menyatakan, anggaran bermanfaat sebagai alat penaksir, alat otorisasi pengeluaran dana, dan alat efisiensi. Anggaran sebagai alat efisiensi merupakan fungsi yang paling esensial dalam pengendalian. Dari anggaran, angka-angka yang telah distandarkan dibandingkan dengan realisasi biaya yang melebihi atau kurang, dapat dianalisis ada tidaknya penghematan atau malah terjadi pemborosan.

Proses perencanaan anggaran di sekolah/madrasah sangat sederhana, begitu pula dengan pelaporannya. Namun persoalan penting dalam menyusun anggaran adalah bagaimana memanfaatkan dana secara efisien, mengalokasikan secara tepat sesuai dengan skala prioritas. Karenanya, penyusunan anggaran memerlukan tahapan-tahapan yang sistematis. Fattah (2002: 50) menyatakan, ada beberapa tahapan dalam penyusunan anggaran, sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi kegiatan-kegiatan selama periode anggaran;
2. Mengidentifikasi sumber-sumber yang dinyatakan dalam uang, jasa dan barang;
3. Semua sumber dinyatakan dalam bentuk uang, sebab anggaran pada dasarnya merupakan pernyataan finansial;
4. Memformulasikan anggaran dalam bentuk format yang telah disetujui;
5. Menyusun usulan anggaran untuk memperoleh persetujuan dari pihak yang berwenang;
6. Pengesahan anggaran.

Format yang digunakan untuk menyusun Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Madrasah (RAPBM) meliputi: sumber pendapatan, pengeluaran untuk kegiatan

berlajar mengajar, pengadaan sarana dan prasarana, pengembangan sumber belajar dan alat pembelajaran, serta honorarium dan kesejahteraan (Mulyasa, 2007: 174). Menurut Fattah (2002: 54), penyusunan RAPBM memerlukan analisis masa lalu dan lingkungan eksternal yang mencakup kekuatan (*strength*), kelemahan (*weakness*), peluang (*opportunities*), dan ancaman (*threats*). Lingkungan pendidikan dapat digolongkan menjadi lingkungan internal dan eksternal. Lingkungan internal meliputi tenaga kependidikan, sarana prasarana, kelengkapan fasilitas, dan biaya yang tersedia di sekolah tersebut. Sedangkan lingkungan eksternal meliputi : kondisi sosial ekonomi orang tua/masyarakat dan aspirasi masyarakat. Namun dari kedua faktor tersebut, analisis terhadap faktor internal sangat berpengaruh terhadap penyusunan RAPBM. Analisis keefektifan biaya (*cost effectiveness analysis*) merupakan cara terbaik dalam menyusun RAPBM yang berorientasi pada skala prioritas dan mutu.

Secara garis besar, pengaturan keuangan di madrasah/sekolah meliputi penerimaan, penggunaan dana dan pertanggung jawaban (Mulyasa, 2007: 176). Penerimaan dana pendidikan harus dikelola secara benar sesuai prinsip-prinsip pengelolaan keuangan madrasah/sekolah. Dana yang diperoleh harus digunakan secara efektif dan efisien. Setiap pengeluaran dana harus didasarkan pada kebutuhan-kebutuhan yang telah direncanakan dalam RAPBM. Pertanggung jawaban keuangan madrasah menyangkut seluruh pengeluaran dana madrasah dalam kaitannya dengan apa yang telah dicapai sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Proses ini disebut juga dengan *auditing*. Cormark dalam Mulyasa (2007: 178) menyatakan,

Auditing is determining that what is intended is what is being performed and, further that what is being performed is appropriate for the task (Auditing merupakan pembuktian dan penentuan bahwa apa yang dimaksud sesuai dengan apa yang dilaksanakan, sedangkan apa yang dilaksanakan sesuai dengan tugas).

Proses pertanggung jawaban meliputi pertanggung jawaban penerimaan dana, penyimpanan atau pembayaran atau penyerahan dana pada pihak-pihak yang berhak.

Pemeriksaan anggaran pada dasarnya merupakan aktivitas menilai, baik catatan (*record*) dan menentukan prosedur-prosedur dalam mengimplementasikan anggaran, apakah sesuai dengan peraturan, kebijakan dan standar-standar yang berlaku. Untuk sumber dana yang diperoleh dari pemerintah, pemeriksaan dilakukan oleh pihak luar lembaga (*external audit*) seperti badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau akuntan publik yang mempunyai sertifikasi, dan pimpinan langsung (*internal audit*) terhadap penerimaan dan pengeluaran biaya. Pemeriksaan tersebut meliputi pemeriksaan kas dan pemeriksaan pengurusan barang.

Pemeriksaan kas merupakan pemeriksaan terhadap uang yang disimpan di brangkas dan/atau uang yang disimpan di bank atas nama Bendahara atau madrasah/sekolah. Sedangkan pemeriksaan pengurusan barang dilakukan terhadap seluruh persediaan barang yang ada. Pemeriksaan ini meliputi: banyaknya jenis barang, perbandingan jumlah barang yang ada dengan jumlah barang yang seharusnya ada, cara penyimpanan, pemeliharaan dan penggunaannya (Fattah, 2002: 71).

Penerapan Prinsip-prinsip Manajemen Keuangan Madrasah/Sekolah dalam Pengelolaan BOS

Sumber keuangan pada madrasah/sekolah secara garis besar dikelompokkan atas tiga sumber, *pertama*, pemerintah, baik pemerintah pusat daerah, maupun keduanya, yang bersifat umum atau khusus, dan diperuntukkan bagi kepentingan pendidikan; *kedua*, orang tua atau peserta didik; dan *ketiga*, masyarakat, baik mengikat maupun tidak mengikat (Mulyasa, 2007: 48). Pernyataan ini sejalan dengan apa yang termaktub dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, bahwa pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat.

BOS merupakan salah satu sumber keuangan madrasah/sekolah yang berasal dari pemerintah, dianggarkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Untuk pelaksanaan BOS tahun 2009, dananya dianggarkan dalam APBN tahun anggaran 2009. Pengelolaan BOS ini harus mengacu pada prinsip-prinsip manajemen keuangan pendidikan. Dalam Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional Nomor 20 Tahun 2003 pasal 48 dinyatakan, bahwa pengelolaan dana pendidikan harus berdasarkan prinsip keadilan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas publik. Transparansi berarti adanya keterbukaan dalam manajemen keuangan lembaga pendidikan, seperti keterbukaan sumber keuangan dan jumlahnya, rincian penggunaan, dan pertanggungjawabannya harus jelas hingga memudahkan pihak-pihak yang berkepentingan untuk mengetahuinya. Akuntabilitas berarti penggunaan uang madrasah/sekolah dapat dipertanggungjawabkan sesuai perencanaan yang telah ditetapkan

Sedangkan menurut Harsono (2007: 89),

Pengelolaan keuangan sekolah harus memenuhi prinsip responsibel, akuntabel dan transparan. Responsibel, artinya semua hal yang berkaitan dengan penerimaan dan pemanfaatan dana serta pengelolaan bukti administrasi keuangan yang dapat dipertanggung jawabkan. Pengelolaan dana dapat dipertanggung jawabkan apabila ada kesesuaian antara penerimaan, perencanaan pemakaian dana, perencanaan kegiatan, realisasi pemakaian dana dan serta kondisi pasar yang melingkupinya. Akuntabel, artinya kondisi setiap aspek pengelolaan dana (penerimaan, pengeluaran dan administrasinya) dapat dipertanggung jawabkan di depan hukum. Kalau ada perbedaan penafsiran dan atau perbedaan kondisi maka personal dan atau lembaga yang dapat disamakan dengan personal dapat dikenai delik pidana dan atau perdata. Sedangkan transparan artinya aspek-aspek administrasi dari pengelolaan dana tersebut dapat diketahui pihak-pihak terkait. Lembaga memiliki aturan tersendiri siapa-siapa yang berhak dan boleh dilibatkan dalam pencatatan administrasi keuangan, mengetahui, memahami dan mendalami administrasi keuangan.

Webster *dalam* Waluyo (2009: 190) menyatakan, akuntabel atau akuntabilitas sebagai suatu keadaan yang dapat dipertanggung jawabkan. Artinya, dapat diperhitungkan, dapat menjawab pada atasan, memiliki kemampuan untuk dipertanggungjawabkan secara eksplisit. Karenanya, menjadi kewajiban bagi pengelola

keuangan untuk memberikan laporan yang memuaskan secara periodik atas tindakan dari otorisasi yang dimiliki. Adapun *rensopsibel* atau *responsibilitas* adalah kewajiban untuk melaksanakan dengan hati-hati wewenang yang diserahkan atau diterima yang mengingat pada fungsi atau partisipasi seseorang dalam aktivitas atau keputusan organisasi.

Afifuddin *dalam* Sobri. dkk (2009: 64) menyatakan, penentuan pengeluaran biaya pendidikan di madrasah melibatkan pertimbangan tiap kategori anggaran, antara lain:

- a. Pengawasan umum. Yang termasuk dalam kategori ini yaitu pelaksanaan tugas-tugas administratif dan manajerial, seperti gaji para administrator, biaya perlengkapan kantor dan pembekalan.
- b. Pengajaran. Kategori ini meliputi gaji guru dan pengeluaran bagi buku-buku pelajaran, serta alat atau perlengkapan yang diperlukan bagi pengajaran.
- c. Pelayanan bantuan, pengeluaran yang berkaitan dengan pelayanan bimbingan dan perpustakaan.
- d. Pemeliharaan gedung, penggantian dan perbaikan perlengkapan, pemeliharaan gedung dan taman, sekolah/madrasah.
- e. Operasi, biaya telepon, air, listrik, sewa gedung dan tanah, serta gaji pemelihara gedung.
- f. Pengeluaran tetap dan perkiraan pendapatan.

Bila mengacu pada kategori tersebut, maka pemanfaatan dana BOS setidaknya mencakup beberapa kategori tersebut. Agar pengelolaan keuangan BOS memenuhi aspek akuntabel, *responsibel* dan *transparan*, maka pengelolaannya harus dengan sistem tertentu hingga ketiga persyaratan tersebut dapat dipenuhi. Pengelolaan BOS harus dimulai dari perencanaan dalam bentuk *budget* (rencana kegiatan, rencana biaya dan rencana hasil), koordinasi dengan pihak-pihak terkait, pelaksanaan kegiatan sesuai struktur, *budget* dan kondisi pasar, serta pengendalian kegiatan madrasah berdasarkan

budget tersebut. Semua hal yang berkaitan dengan lalu lintas dana, baik dana masuk maupun keluar harus didasarkan pada bukti, perintah tertulis yang jelas, dan rekapan pertanggung jawaban dalam bentuk Laporan Pertanggung Jawaban (LPJ). LPJ dan lampirannya berupa bukti transaksi serta perintah atasan menjadi pijakan bagi pihak lain untuk melakukan audit.

Bendahara BOS harus memakai sistem akuntansi dalam mengelola dana BOS. Berbagai buku yang diperlukan, antara lain: Buku Kas Umum, Buku Pembantu Kas Tunai, Buku Pembantu Bank, Buku Pembantu Pajak, dan buku pembantu lain yang diperlukan (Direjen Pendidikan Islam Departemen Agama, 2009: 145). Semua transaksi penerimaan dan pengeluaran dicatat dalam Buku Kas Umum dan buku pembantu yang relevan sesuai urutan tanggal kejadiannya. Setiap akhir bulan, Buku Kas Umum ditutup oleh Bendahara dan diketahui oleh Kepala Madrasah.

Kebijakan dan Kebijakan Publik

Hough dalam Raharjo (2010) menegaskan sejumlah arti kebijakan. Kebijakan bisa menunjuk pada seperangkat tujuan, rencana atau usulan, program-program, keputusan-keputusan, menghadirkan sejumlah pengaruh, serta undang-undang atau peraturan-peraturan. Bertolak dari konseptualisasi ini, maka BOS merupakan salah satu bentuk kebijakan pendidikan. BOS memadai untuk dikategorikan sebagai kebijakan karena: (1) dengan jelas dimaksudkan untuk mencapai seperangkat tujuan, (2) senantiasa menyertakan rencana pelaksanaan, (3) merupakan program pemerintah, (4) merupakan seperangkat keputusan yang dibuat oleh lembaga dan atau pejabat pendidikan, (5) menghadirkan sejumlah pengaruh, akibat, dampak dan atau konsekuensi, (6) dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan peraturan lembaga terkait.

BOS merupakan salah satu kebijakan publik yang dibuat pemerintah di bidang pendidikan yang memerlukan perhatian khusus karena menyangkut tanggung jawab pemerintah terhadap amanat konstitusi, yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Secara bahasa, kebijakan berarti ketentuan atau keputusan, sedangkan publik berarti orang banyak atau umum (Budiono, 2005). Jadi, kebijakan publik adalah ketentuan atau peraturan yang diterapkan secara umum dan berlaku bagi orang banyak.

Sedangkan secara istilah, beberapa pakar administrasi negara memberikan definisi tentang kebijakan dan kebijakan publik. Lasswell dan Kaplan *dalam* Waluyo (2007, 42) menyatakan, kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktik-praktik yang terarah. Anderson *dalam* Islamy (2009, 17) menyatakan, kebijakan adalah serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu, yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku untuk memecah suatu masalah tertentu. Sedangkan Friedrich *dalam* Agustino (2007, 14) menyatakan, kebijakan adalah serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan atau kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam angka mencapai tujuan tertentu. Dari beberapa pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah serangkaian program pencapaian atau tindakan yang terarah, bertujuan memecahkan suatu persoalan atau tujuan lain.

Sedangkan kebijakan negara (*public policy*) sebagai serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat (Islamy, 2009: 20). Dye *dalam* Ibrahim (1994, 21) menyatakan, kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah, dilakukan atau tidak dilakukan. Jadi, bila pemerintah memilih melakukan sesuatu, maka harus ada tujuannya bagi kepentingan masyarakat. Bila

pemerintah tidak melakukan sesuatu pun, itu termasuk dalam kebijakan karena pasti memiliki dampak yang besar juga bagi masyarakat.

Menurut Anderson *dalam* Sunggono (1994 : 23), mengatakan bahwa:

“Public Policies are those policies developed by governmental bodies and officials” (kebijakan publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah). Menurut Anderson, implikasi dari pengertian kebijakan publik tersebut adalah: (a) Bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan; (b) Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah; (c) Bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu; (d) Bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; (e) Bahwa kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Dari pengertian kebijakan publik yang diuraikan diatas dapat disimpulkan bahwa:

- (1) Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakantindakan pemerintah;
- (2) Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu;
- (3) Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

Implementasi Kebijakan Publik

Ketika usulan kebijakan telah diterima dan disahkan oleh pihak yang berwenang, maka kebijakan harus siap diimplementasikan. Besar atau tidaknya manfaat yang diperoleh masyarakat atas suatu kebijakan bergantung pada implementasi kebijakan tersebut. Mazmanian dan Sabatier *dalam* Waluyo (2007: 49), menyatakan :

Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif atau badan peadilan lainnya, keputusan mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas

tujuan atau sasaran, yang ingin dicapai dengan berbagai cara untuk menstruktur atau mengatur proses implementasinya.

Sedangkan Van Meter dan Van Horn *dalam* Wahab (1997: 65), menyatakan bahwa:

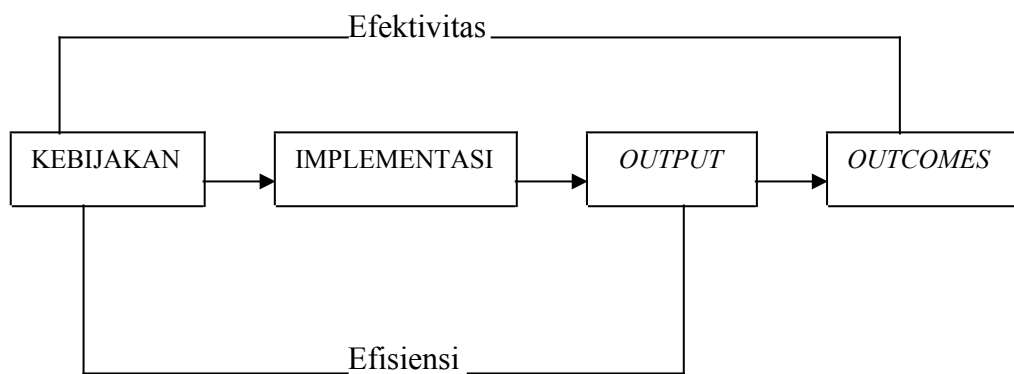
Proses implementasi adalah “*those action by public or private individuals groups that are directed the achivement of objectives set forth in prior decisions*” (tindakan tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompokkelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).

Silalahi *dalam* Waluyo (2009: 50) menyatakan, implementasi merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan. Dari pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa implementasi berfungsi untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran kebijakan publik diwujudkan sebagai hasil akhir (*outcomes*). Waluyo menambahkan, implementasi kebijakan merupakan terjemahan kebijakan publik yang pada umumnya masih berupa pertanyaan-pertanyaan umum yang berisikan tujuan, sasaran kedalaman program-program yang lebih operasional (program aksi) yang semuanya dimaksudkan untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dinyatakan dalam kebijakan tersebut.

Implementasi merupakan proses yang mengarah pada pelaksanaan kebijakan, dalam praktiknya merupakan proses yang kompleks. Implementasi adalah tindakan yang dilakukan individu/pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang digariskan dalam keputusan kebijakan. Mazmanian dan Sabatier (1983) *dalam* Agustino (2007: 76) mendefinisikan implementasi sebagai pelaksanaan keputusan, kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk Undang-undang, namun dapat pula berupa perintah atau keputusan eksekutif yang penting. Lazimnya keputusan ini mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi,

menyebutkan secara tegas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara mengatur proses interaksinya.

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan suatu kebijakan, baik berupa Undang-undang maupun peraturan yang harus ditaati yang mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dan berbagai cara mengatur proses interaksinya. Secara ringkas, implementasi kebijakan dapat dilihat pada Gambar 3.



Gambar 3. Bagan Implementasi Kebijakan Publik
(<http://sofian.staff.ugm.ac.id>)

Grindle *dalam* Rahardjo (2010) menempatkan implementasi kebijakan sebagai suatu proses politik dan administratif. Implementasi kebijakan hanya dapat dimulai apabila tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang semula bersifat umum telah dirinci, program-program aksi telah dirancang dan sejumlah dana/biaya telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran tersebut. Ini merupakan syarat-syarat pokok bagi implementasi kebijakan publik.

Menurut Islamy (2009, 102), beberapa kebijakan bersifat ”*self-executing*”, artinya dengan dirumuskannya kebijakan, dengan sendirinya kebijakan itu terimplementasikan. Namun kebanyakan kebijakan publik berbentuk peraturan perundangan, dan yang lain berupa berbagai macam ketentuan, ketetapan dan sejenisnya.

Sebagai suatu kebijakan publik, BOS telah memiliki sasaran, tujuan dan mekanisme sendiri untuk diimplementasikan. Sasaran BOS adalah jenjang satuan pendidikan dasar, yaitu MI dan MTs. Tujuannya untuk menuntaskan program wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun, yang memberikan kemudahan akses bagi masyarakat untuk memperoleh pendidikan yang bermutu, dan meringankan masyarakat dari beban biaya pendidikan. Sedangkan mekanisme implementasinya, para eksekutif telah menyusun serangkaian ketentuan dan ketetapan yang terangkum dalam Buku Panduan BOS yang selalu dilakukan perbaikan sesuai kebutuhan.

BOS termasuk dalam kategori kebijakan substantif (*substantive policy*). Kebijakan substantif adalah kebijakan-kebijakan yang akan atau ingin dilakukan sendiri oleh pemerintah (Islamy, 2009, 102). Artinya, dalam merumuskan kebijakan tersebut, pemerintah tidak melibatkan individu atau kelompok manapun di luar birokrasi.

Model-Model Implementasi Kebijakan

Dalam mengimplementasikan kebijakan, ada beberapa model yang dikemukakan pakar administrasi negara. Model tersebut yaitu:

a. Model Implementasi Rasional (*Top-Down*)

Menurut Parsons (2006), model rasional ini berisi gagasan bahwa implementasi adalah menjadikan orang melakukan apa-apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan tahapan dalam sebuah sistem. Mazmanian dan Sabatier (1983) dalam Ratmono (2008), berpendapat bahwa implementasi *top down* adalah proses pelaksanaan keputusan kebijakan mendasar. Menurut Meter dan Horn (1975) dalam Nugroho (2008), implementasi kebijakan berjalan secara linear dari kebijakan publik, implementor dan kinerja kebijakan publik.

b. Model Implementasi *Botton Up*

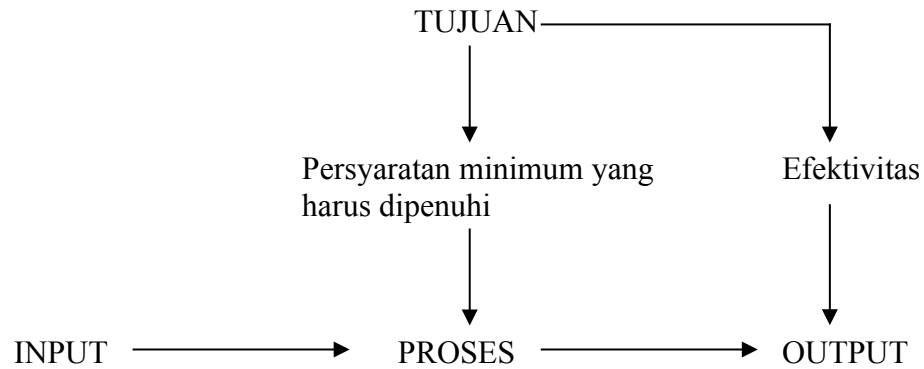
Parsons (2006), mengemukakan bahwa yang benar-benar penting dalam implementasi adalah hubungan antara pembuat kebijakan dengan pelaksana kebijakan. Model *bottom up* adalah model yang memandang proses sebagai sebuah negosiasi dan pembentukan konsensus. Masih menurut Parsons (2006), model pendekatan *bottom up* menekankan pada fakta bahwa implementasi di lapangan memberikan keleluasaan dalam penerapan kebijakan.

Ahli kebijakan yang lebih memfokuskan model implementasi kebijakan dalam perspektif *bottom up* adalah Adam Smith. Menurut Smith (1973), implementasi kebijakan dipandang sebagai suatu proses atau alur. Model Smith ini memandang proses implementasi kebijakan dari proses kebijakan dari perspektif perubahan sosial dan politik, dimana kebijakan yang dibuat oleh pemerintah bertujuan untuk mengadakan perbaikan atau perubahan dalam masyarakat sebagai kelompok sasaran.

Dari kedua model implementasi ini bila dihubungkan dengan implementasi dana BOS, peneliti meninjaunya dari model *Top-Down*. Karena program BOS merupakan kebijakan publik, yang mana segala ketentuan dan prinsip-prinsip penerapannya telah diatur dalam suatu ketetapan. Implementor hanya menerapkan dan tidak memiliki keleluasaan dalam menerapkan ketentuan tersebut.

Efektivitas Implementasi Kebijakan Publik

Dalam memaknai efektivitas, banyak orang memberikan definisi berbeda, tergantung sudut pandang dan kepentingannya. Namun pada dasarnya, pengertian efektivitas secara umum menunjuk pada taraf tercapainya hasil. Mulyasa (2007: 82) menyatakan, efektivitas adalah kesesuaian antara orang yang melaksanakan tugas dengan sasaran yang akan dituju. Efektivitas merupakan ukuran kinerja yang menunjukkan hubungan antara tujuan (target) dengan keluaran (Nadjamuddin dan Haming, 2007: 48). dalam hal ini, mereka menggambarkan efektivitas sebagai berikut:



Gambar 4. Bagan Hubungan antara Tujuan dan *Output* dengan Efektivitas
(Nadjamuddin dan Haming, 2007: 48)

Dari gambar 4 dapat dilihat bahwa efektivitas berkaitan dengan tujuan dan *output*. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan Hidayat (1986: 7) yang mengemukakan definisi efektivitas sebagai berikut :

Suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kualitas, kuantitas, dan waktu) telah tercapai, makin besar persentase target yang dicapai makin tinggi efektivitas. Konsep ini lebih tertuju pada keluaran (*output*), sedangkan masalah penggunaan masukan tidak menjadi isu dalam konsep ini.

Dari beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu kondisi, derajat atau tingkatan yang menyatakan bahwa suatu aktivitas atau tindakan mencapai tujuan operasional yang telah dirumuskan, atau sejauhmana usaha yang dilakukan mencapai sasaran. Jadi dalam hal ini, yang menjadi fokus dalam mengukur efektivitas adalah keluaran (*output*), bukan masukan (*input*).

Pidarta (2004: 19) menyatakan, suatu pekerjaan dikatakan efektif ialah apabila pekerjaan tersebut memberi hasil sesuai dengan kriteria yang ditetapkan semula. Mulyasa (2007: 83) menambahkan bahwa efektivitas berkaitan dengan terlaksananya semua tugas pokok, tercapainya tujuan, ketepatan waktu, dan adanya partisipasi aktif dari anggota. Efektivitas dapat dilihat dengan membandingkan antara tingkat pencapaian tujuan dengan rencana yang disusun sebelumnya, atau membandingkan hasil nyata dengan hasil sebelumnya.

Efektivitas dapat dijadikan barometer untuk mengukur keberhasilan suatu program. Dalam hal ini, ada dua istilah yang perlu diperhatikan, yaitu validasi dan evaluasi. Rae *dalam* Mulyasa (2007: 83) menyatakan, validasi dapat dilakukan dengan serangkaian tes atau penilaian yang dirancang untuk mengetahui secara pasti apakah suatu program telah mencapai sasaran yang telah ditentukan. Sedangkan Firman *dalam* Mulyasa (2007: 84) menyatakan, evaluasi dapat digunakan untuk mengukur tiga tahapan, yaitu perencanaan, pelaksanaan dan pasca pelaksanaan.

Namun bila merujuk pada teori sistem, efektivitas tidak hanya berdasarkan pada keluaran saja, tapi kriteria efektivitas harus mencerminkan keseluruhan siklus *input-proses-output*, tidak hanya *output* atau hasil, serta harus mencerminkan hubungan timbal balik (Mulyasa, 2007: 83). Selain itu, efektivitas harus dapat diamati dalam beberapa dimensi waktu, yaitu jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang.

Gibson (1984: 38) menyatakan, bila merujuk pada pendekatan Teori Sistem, kriteria efektivitas harus mencerminkan siklus masukan-proses-keluaran, bukan keluaran yang sederhana. Selain itu, harus mencerminkan hubungan antar unit dalam suatu pengorganisasian yang terjalin dengan baik.

Suatu pekerjaan dikatakan efektif bila itu memberikan hasil yang sesuai dengan kriteria yang ditetapkan semula. Handoko (1995: 7) menyatakan, efisiensi merupakan kemampuan untuk menyelesaikan pekerjaan dengan benar. Ini merupakan konsep matematik, atau penghitungan ratio antara keluaran (*out put*) dan masukan (*in put*). Sedangkan efektivitas adalah kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat atau peralatan yang tepat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, efisien adalah mengerjakan pekerjaan dengan benar (*doing things right*), sedangkan efektif adalah melakukan pekerjaan yang benar (*doing the right things*).

Garner (2004) mendefinisikan efektifitas lebih dalam lagi. Efektivitas tidak berhenti sampai tujuan tercapai, tapi sampai pada kualitatif hasil yang dikaitkan dengan

pencapaian tujuan. Manajemen keuangan dikatakan efektif apabila kegiatan yang dilakukan dapat mengatur keuangan untuk membiayai aktivitas dalam rangka mencapai tujuan, dan kualitatif *outcomes*-nya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

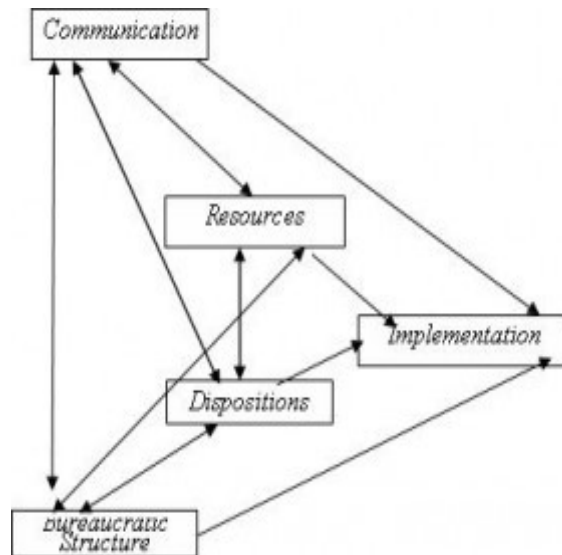
Reddin dalam Pidarta (2004: 21) memberikan perbedaan manajemen yang efektif dan manajemen yang efisien (Tabel 4).

Tabel 4. Perbedaan Manajemen yang Efektif dan Efisien

Manajemen Efektif	Manajemen Efisien
1. Membuat yang benar	1. Mengerjakan dengan benar
2. Mengkreasi alternatif-alternatif	2. Menyelesaikan masalah-masalah
3. Mengoptimalkan sumber-sumber pendidikan	3. Mengamankan sumber-sumber pendidikan
5. Memperoleh hasil pendidikan	4. Mengikuti tugas-tugas pekerjaan
6. Meningkatkan keuntungan pendidikan	6. Merendahkan biaya pendidikan

Namun pada praktiknya, tidak semua kebijakan yang telah disusun secara terperinci dan direncanakan dapat berjalan dengan tertib dan rapi. Sunggono (1994, 145) menyatakan, implementasi suatu kebijakan publik pada kenyataannya hampir selalu merupakan suatu proses yang berbelit-belit. Implementasi ini berkait erat dengan faktor manusianya dengan berbagai latar belakang sapek, sosial dan budaya.

Dalam menganalisis implementasi kebijakan, mengacu pada teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III. Menurut George C. Edwards III dalam Mulyono (2010), ada empat variabel dalam kebijakan publik yaitu Komunikasi (*Communications*), Sumber Daya (*resources*), sikap (*dispositions* atau *attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*). Keempat faktor ini harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Keempat variabel tersebut diilustrasikan dalam Gambar 5.



Gambar 5. Variabel yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan
(George III Edward dalam Mulyono, 2010)

Dari gambar tersebut dapat diuraikan bahwa dalam mengimplementasikan kebijakan publik, ada beberapa faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas implementasi, yaitu:

1. Komunikasi

Implementasi akan berjalan efektif apabila ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan kebijakan dipahami oleh individu-individu yang bertanggungjawab dalam pencapaian tujuan kebijakan. Kejelasan ukuran dan tujuan kebijakan perlu dikomunikasikan secara tepat dengan para pelaksana. Konsistensi atau keseragaman dari ukuran dasar dan tujuan perlu dikomunikasikan sehingga implementor mengetahui secara tepat ukuran maupun tujuan kebijakan itu. Tidak cukupnya komunikasi kepada para implementor secara serius mempengaruhi implementasi kebijakan.

2. Sumberdaya

Komponen sumberdaya ini meliputi jumlah staf, keahlian dari para pelaksana, informasi yang relevan dan cukup untuk mengimplementasikan kebijakan dan pemenuhan sumber-sumber terkait dalam pelaksanaan program, adanya kewenangan

yang menjamin bahwa program dapat diarahkan kepada sebagaimana yang diharapkan, serta adanya fasilitas-fasilitas pendukung yang dapat dipakai untuk melakukan kegiatan program seperti dana dan sarana prasarana. Sumberdaya lain yang juga penting adalah kewenangan untuk menentukan bagaimana program dilakukan, kewenangan untuk membelanjakan/mengatur keuangan, baik penyediaan uang, pengadaan staf, maupun pengadaan supervisor. Fasilitas yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan/program harus terpenuhi seperti kantor, peralatan, serta dana yang mencukupi. Tanpa fasilitas ini mustahil program dapat berjalan.

3. Disposisi atau Sikap

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor. Jika implementor setuju dengan bagian-bagian isi dari kebijakan maka mereka akan melaksanakan dengan senang hati. Tapi jika pandangan mereka berbeda dengan pembuat kebijakan maka proses implementasi akan mengalami banyak masalah.

4. Struktur Birokrasi

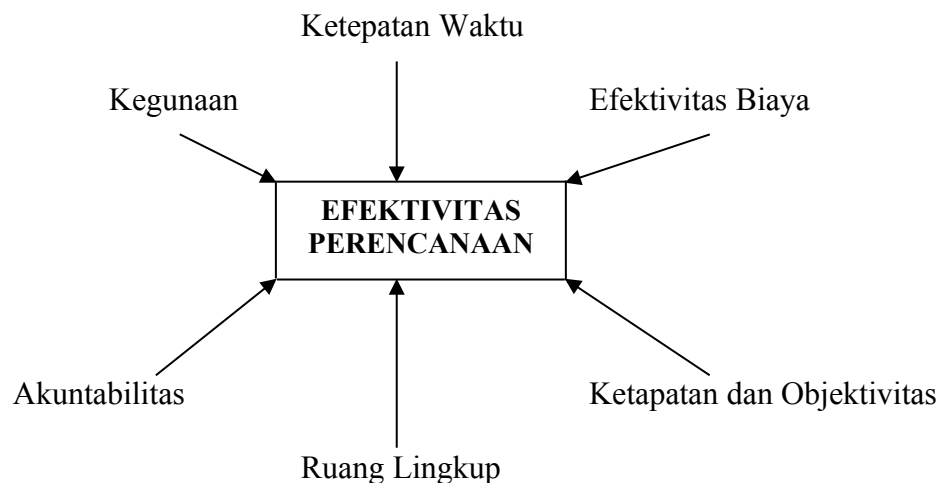
Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan.

Penentuan Efektivitas Implementasi BOS

Berkaitan dengan penelitian efektivitas implementasi BOS, peneliti sejalan dengan pemikiran menurut teori sistem. Bahwa untuk menilai efektif atau tidaknya implementasi suatu kebijakan tidak hanya dilihat dari *output* atau keluaran saja, melainkan keseluruhan siklus, yang meliputi *input*, proses dan *output*. Dalam hal ini,

efektivitas dilihat mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi. Selain itu, efektivitas juga dilihat dari aspek-aspek yang terkait dengan implementasi BOS tersebut, meliputi: ketepatan waktu pencairan, ketepatan jumlah dana yang diterima, ketepatan sasaran penerima BOS, ketepatan prosedur dan ketepatan penggunaan dana.

Handoko (1995: 103) menyatakan, dalam hal perencanaan ada beberapa kriteria yang ditetapkan untuk menilai efektifnya perencanaan, yaitu: kegunaan, ketepatan objektivitas, ruang lingkup, efektivitas biaya, akuntabilitas dan ketepatan waktu (Gambar 5). Agar efektif, rencana harus sederhana, fleksibel, stabil dan berkesinambungan. Rencana-rencana tersebut juga harus dievaluasi untuk mengetahui apakah nyata, jelas, ringkas dan akurat. Perencanaan juga harus berdasarkan pada pemikiran yang realistik, sesuai dengan fakta yang sebenarnya.



Gambar 6. Kriteria Penilaian Efektivitas Rencana
(Handoko, 2004 : 103)

Handoko (2004: 373) menambahkan, ada beberapa kriteria evaluasi yang efektif. Berdasarkan kriteria tersebut, sistem seharusnya mengawasi kegiatan-kegiatan yang benar (sesuai prosedur), tepat waktu dengan biaya yang efektif, dan dapat diterima semua pihak terkait.

Telah disinggung di muka, bahwa agar implementasi BOS efektif di masyarakat, maka dalam pengelolaannya harus menerapkan prinsip-prinsip manajemen keuangan madrasah/sekolah yang telah diatur, baik dalam UU No 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional maupun dalam PP Nomor 48 Tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan. Atmodiwirio (2005, 22) menyatakan, manajemen tersebut lebih ditekankan pada upaya untuk memanfaatkan sumber daya seefisien dan seefektif mungkin.

Sunggono (1994: 143) menyatakan, suatu kebijakan publik akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan memiliki dampak positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan yang dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah diatur oleh pemerintah. Dalam implementasi BOS, keefektifan dapat dilihat dari sejauhmana ketentuan-ketentuan yang diatur dalam pengelolaan BOS sesuai dengan petunjuk teknis pengelolaan yang telah dirumuskan.

Menurut Dirjen Pendidikan Islam Kementerian Agama (2010), bahwa efektivitas implementasi BOS diukur melalui lima aspek ketepatan, yaitu:

1. Tepat waktu

Artinya, pencairan dana BOS ke rekening madrasah harus sesuai dengan waktu periode pencairan. Untuk periode I, dana BOS harus cair pada bulan Januari. Untuk periode II, dana BOS harus cair pada bulan Maret. Untuk periode III, dana BOS harus cair pada bulan Juli, dan untuk periode ke IV, dana BOS harus cair pada bulan Oktober.

2. Tepat sasaran

Artinya, madrasah penerima BOS adalah madrasah yang ditetapkan sesuai dengan Surat Keputusan yang dikeluarkan Tim Manajemen BOS tingkat Kabupaten/Kota yang mengacu pada syarat-syarat madrasah penerima BOS. Selain itu, pemberian dana pada siswa miskin harus sesuai dengan kriteria yang ditetapkan madrasah.

3. Tepat jumlah

Artinya, jumlah dana yang diterima sesuai dengan jumlah siswa yang ada di madrasah. Karenanya, verifikasi data jumlah siswa harus dilakukan secara berkala setiap periode.

4. Tepat penggunaan

Dana yang digunakan sesuai dengan ketentuan yang termuat dalam Buku Panduan BOS.

5. Tepat prosedur

Prosedur yang diterapkan sesuai dengan ketentuan yang termuat dalam Buku Panduan BOS.

Adapun penentuan keefektifan implementasi BOS dapat ditinjau melalui teori sistem. Teori adalah pendapat, asas atau hukum yang dikemukakan sebagai keterangan atau penjelasan atas peristiwa atau kejadian (Budiono, 2005) Sedangkan secara umum, sistem adalah suatu totalitas (entitas) yang kompleks yang terdiri dari seperangkat bagian-bagiannya (subsistem-subsistem) yang saling berinteraksi sesamanya dan lingkungannya dalam bentuk saling ketergantungan yang teratur untuk mencapai tujuan tertentu (Ibrahim, 2007, 29).

Jadi, pendekatan menurut teori sistem, implementasi dikatakan berjalan efektif bila seperangkat bagian-bagian (subsistem-subsistem) yang saling berinteraksi berjalan sesuai dengan ketentuannya. Efektivitas tersebut meliputi semua proses yang berjalan, mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengawasan, yang selanjutnya, diantara komponen-komponen tersebut terjadi interaksi yang harmonis dan saling ketergantungan.

Dalam implementasi BOS, bila ditinjau dari pendekatan sistem, maka implementasi dikatakan efektif bila keseluruhan proses implementasi mulai dari *input* sampai *output* berjalan secara benar (sesuai dengan tujuan yang telah dirumuskan). Ini

sejalan dengan apa yang dikemukakan Mulyasa, (2007: 83), bahwa bila merujuk pada teori sistem, efektivitas tidak hanya berdasarkan pada keluaran saja, tapi kriteria efektivitas harus mencerminkan keseluruhan siklus *input-proses-output*, tidak hanya *output* atau hasil, serta harus mencerminkan hubungan timbal balik.