

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemajuan suatu masyarakat dan bangsa tidak lepas kaitannya dengan pendidikan. Pendidikan mencetak generasi yang intelektual dan kritis terhadap permasalahan yang ada. Sehingga semakin baik pendidikan suatu Negara maka bukan tidak mungkin kemajuan suatu bangsa itu akan mudah tercapai. Pendidikan adalah fenomena fundamental atau asasi dalam kehidupan manusia. Kita dapat mengatakan, bahwa di mana ada kehidupan manusia, disana juga pasti ada pendidikan. Pendidikan merupakan salah satu kebutuhan penting manusia.

Pendidikan merupakan usaha sadar dan teratur secara sistematis yang dilakukan oleh orang-orang yang bertanggung jawab untuk mempengaruhi anak agar mempunyai sifat serta tabiat yang sesuai dengan cita-cita pendidikan. Dengan kata lain dapat disebutkan bahwa pendidikan adalah bantuan yang diberikan dengan sengaja kepada anak, dalam pertumbuhan jasmani maupun rohani untuk mencapai tingkat dewasa dan pandangan sosiologi melihat pendidikan dari aspek sosial sehingga diartikan sebagai usaha pewarisan generasi ke generasi berikutnya (Soekirno Dkk, 2000: 28)

Pendidikan berkenaan dengan perkembangan dan perubahan kelakuan anak didik. Pendidikan bertalian dengan transmisi pengetahuan, sikap, kepercayaan, ketrampilan dan aspek-aspek kelakuan lainnya kepada generasi muda. Pendidikan adalah proses mengajar dan belajar pola-pola kelakuan manusia menurut apa yang diharapkan oleh masyarakat (S. Nasution, 1994:10-11)

Dalam perkembangannya untuk ₁ meningkatkan mutu pendidikan pemerintah Indonesia, membuat kebijakan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS), program ini merupakan

konsekuensi yang menjadi tanggung jawab pemerintah atas biaya pendidikan yang dikeluarkan oleh orang tua siswa. Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah salah satu program bantuan dari pemerintah kepada sekolah yang ditujukan untuk membebaskan semua atau sebagian biaya pendidikan yang dikeluarkan oleh orang tua siswa. Disamping itu BOS merupakan program paket bantuan yang di gulirkan oleh pemerintah sebagai konsekuensi pada bidang pendidikan. Program BOS diluncurkan selain mengemban amanat konstitusi juga karena terikat oleh visi-misi mutu pendidikan nasional program BOS yakni program wajib belajar sembilan tahun yang harus tuntas di tahun 2009 (Muhammad Ali, 2009 : 3).

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) bertujuan untuk memberikan bantuan kepada sekolah dalam rangka membebaskan iuran siswa tetapi sekolah tetap dapat mempertahankan mutu pelayanan pendidikan kepada masyarakat, yaitu meningkatkan kesempatan anak miskin untuk melanjutkan pendidikan, dan peningkatan mutu pendidikan. Untuk penyaluran dana tersebut Menteri Pendidikan Nasional seringkali melakukan inspeksi mendadak (Sidak) pengecekan disekolah-sekolah guna mengendalikan penyelwenag yang akan terjadi di berbagai daerah lembaga pendidikan mulai dari tingkat propinsi, kabupaten hingga kecamatan agar visi-misi mutu pendidikan mencapai tujuan.

Berdasarkan penyelidikan, Bambang Sudibyo (Menteri Pendidikan Nasional) menyatakan untuk saat ini penyaluran dana bantuan operasional sekolah (BOS) relatif aman dari aneka bentuk penyimpangan dan tidak ditemukan hal-hal mencurigakan dilapangan, beliau hanya menemukan beberapa sekolah yang belum memiliki rekening (Fajar Kurnianto, 2003:1-3). Namun pernyataan Mendiknas tersebut belum tentu benar karena justru dana BOS sangat rawan dengan penyelewengan.

Fajar berpendapat bahwa ”*Pertama*, jumlah sekolah yang ia tinjau langsung tidak menjamin penyimpangan dana BOS itu diselewengkan pada sekolah-sekolah lain. Karena institusi-institusi pendidikan, terkhusus sekolah bukan institusi yang jauh dari praktik-praktik penyelewengan dana. Sama halnya dengan yang lain, institusi ini berpotensi menilap dana. Terutama, jika dana yang diterimanya lumayan besar. *Kedua*, adanya beberapa sekolah yang ternyata belum memiliki rekening, bakal menimbulkan kekhawatiran akan masuknya dana BOS ke rekening kepala-kepala sekolah”. Hal ini sangat berbahaya, apabila tidak ada pemantauan secara cermat oleh semua kalangan, khususnya pemerintah. Kepala sekolah adalah sentral sekolah, ia berpotensi melakukan tindakan apapun atas nama jabatan itu, demi keuntungan pribadi. Aliran dana ke rekening kepala sekolah patut menjadi perhatian serius guna menyelamatkan penyaluran dana BOS hingga aman sampai ke tangan siswa di setiap sekolah (Fajar Kurnianto 2003:3).

Pernyataan Menteri Pendidikan Nasional yang menyatakan bahwa penyaluran dana BOS relatif masih aman dari aneka bentuk penyimpangan. Pernyataan tersebut ternyata tidak sesuai dengan fakta yang terjadi dilapangan. Program BOS diamanatkan pemerintah guna mewujudkan pendidikan murah bahkan gratis. Namun dalam implementasinya pemerintah masih terlihat kurang serius, hal ini tergambar dari petunjuk pelaksanaan yang masih terkesan membuka peluang atau kesempatan bagi sekolah untuk tetap melakukan pungutan terhadap orang tua siswa dan penyelewengan pengelolaan dana BOS di sekolah.

Melihat kondisi sekolah-sekolah yang masih seperti ini, potensi menguapnya dana BOS semakin besar, setidaknya ada dua fase dalam program dana BOS yang memungkinkan terjadinya praktek penyelewengan, yaitu (1) Saat penyaluran dana BOS dilakukan secara langsung ke sekolah, model penyaluran seperti ini memungkinkan adanya penyelewengan

terutama dari sekolah untuk dinas atau juga sekolah memberikan uang sukarela sebagai investasi kepada dinas agar sekolah tersebut terus dipertimbangkan menerima dana proyek atau program lainnya, (2) Saat penggunaan dana BOS di sekolah (Miles dan Huberman dalam HB. Sutopo, 1988:37)

Hal senada juga dikemukakan oleh *Indonesia Corruption Watch* : “Bahwa praktek penyelewengan di sekolah sangat mungkin terjadi. Indra berpendapat kekuasaan Kepala Sekolah yang besar, tidak terkontrol komite sekolah, memungkinkan terjadinya praktek penyelewengan terhadap kegiatan akademis dan finansial yang berkenaan dengan penggunaan dana BOS. Kepala Sekolah bisa saja menyalah gunakan dana BOS untuk kepentingan pribadi” (Indra Djati Sidi, 2005:11).

Dalam konteks ini, pelaksanaan penyaluran bantuan operasional sekolah sering kali ditemukan penyelewengan diberbagai sekolah. Atas dasar fenomena inilah mendorong peneliti untuk melakukan penelitian penyelewengan pengelolaan dana BOS di sekolah SDN 1 Desa Grujugan Kecamatan Gapura Kabupaten Sumenep. Karena sekolah tersebut telah terindikasi kasus penyelewengan dana BOS. Sebagian dana BOS tidak diberikan sesuai jobdisnya. Bagi sekolah peneirma dana BOS tidak diperkenankan melakukan pungutan biaya pendidikan sebersarpun dari peserta didik. Namun dalam melangsung pelayanan pendidikan, sekolah SDN I Desa Grujugan masih melakukan pengutan biaya sebesar Rp.25 ribu untuk uang Tas dan Buku dan menggunakan sebagian uang BOS untuk honoreum guru melebihi dari batas ketentuan yang ditetapkan pemerintah lebih dari 20% untu kesejahteraan guru.

1.2 Rumusan Masalah

Dari diskripsi permasalahan pada latar belakang di atas, maka dapat dibuat rumusan masalah sebagai berikut:

1.2.1 Bagaimana terjadinya penyelewengan pengelolaan dana bantuan operasional sekolah (BOS) di SDN I Desa Grujukan ?

1.2.2 Mengapa ada penyelewengan dana bantuan operasional sekolah (BOS) di sekolah SDN I DesaGujugan?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Untuk mengetahui terjadinya penyelewengan pengelolaan bantuan operasional sekolah (BOS) di SDN 1 Desa Grujugan.

1.3.2 Untuk mendiskripsikan adanya penyelewengan pengelolaan bantuan operasional sekolah di SDN 1 Desa Grujugan.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

1.4.1.1 Bagi peneliti sebagai media menambah wawasan pengetahuan, meningkatkan ketrampilan dalam melakukan penelitian serta mengungkap suatu permasalahan.

1.4.1.2 Sebagai bahan bacaan dan sarana analisa peneliti selanjutnya mengenai penyelewengan pengelolaan dana BOS bagi sivitas akademis di institusi pendidikan.

1.4.2 Manfaat Praktis

1.4.2.1 Dapat memberikan gambaran terjadinya penyelewengan pengelolaan bantuan operasional sekolah (BOS) bagi masyarakat maupun pemerintah.

1.4.2.2 Dapat memberikan informasi tentang adanya penyelewengan pengelolaan dana bantuan operasional sekolah (BOS) kepada berbagai pihak, agar pemerintah maupun masyarakat dapat memahami, mengivalueasi dan berperan serta sebagai control sekolah.

1.5 Tinjauan Pustaka

Koran Surya mengenai penyelewengan dalam pengelolaan dana BOS sudah pernah mengungkapkan kasus sebelumnya. Sebuah kasus yang dimuat oleh Koran Surya berjudul “Kasek Masuk Daftar Tersangka Dana BOS” mengenai pengelembunagn ratusan siswa fiktif dilakukan kepala sekolah semasa dijabat Darsib di SDN II Singo Kabupaten Lamongan “untuk mendapatkan tambahan dana bantuan operasional sekolah (BOS) periode 2010/2011”. Ungkap wakatpolres Lamongan; Kopol Yudhistira Midyawan, Minggu (1/12).

Dari hasil penyelidikan dan penyidikan internal Unit III pidana korupsi (Pikdor), telah menemukan kelebihan dana sekitar 40 juta dari jumlah nama siswa fiktif sebanyak 150 siswa. Karena ada nama siswa fiktif, penerimaan dana BOS secara keseluruhan di SDN II Singo pada tahun 2010/2011 lebih besar jumlahnya sebanyak 167 juta. Data itu saat kepala sekolah dijabat Darsib (Surya, 2 Desember. 2013 : hlm. 36).

Kasus lain yang diungkap Koran Madura tahun 2013 dengan judul “Pemotongan Dana BOS, Bisa Mengarah Kekorupsi”, Ach. Novel menduga UPT Pendidikan Kabupaten Sumenep Kacamatan Sapeken telah melakukan tindakan penyelewengan (melanggar hukum). Dugaan pungutan liar (pungli) dana bantuan operasional sekolah (BOS) itu dinilai sudah masuk ranah tindak pidana korupsi. Katanya, “pungutan dana BOS itu menyebabkan anggaran menyusut. Otomatis, dana yang digunakan tidak sesuai dengan peruntukannya dan menyebabkan kerugian Negara”, Rabu (6/11).

Kasus ini mengungkap pungutan liar hampir terjadi di 29 sekolah SD. Pungutan yang ditarik besarannya antara Rp 1,7 juta, Rp 2 juta hingga 2,8 jutaan. Alasan pungutan itu, super visi dan pembinaan, pembuatan proposal rehap, proposal kegiatan ramadhan, penyusunan SKTP (Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan), pengadaan panduan buku pramuka, tim auditor dan

untuk dipergunakan biaya operasional kantor UPT setempat (Koran Madura, 07 November. 2013).

Dua kasus yang telah di sebutkan di atas menunjukkan adanya kerelasi dengan penelitian ini tentang penyelewengan dalam pengelolaan dana bantuan operasional sekolah di sekolah SDN I Desa Grujugan Kacamatan Gapura Kabupaten Sumenep.

1.6 Landasan Teori

1.6.1 Teori Sistem Sosial

Suatu sistem sosial bukan suatu bentuk usaha organisasi sosial, kesatuan sosial ataupun kolektivitas sosial, melainkan suatu model analisis yang dapat diterapkan kepada semua tingkatan proses pengorganisasi sosial dari tingkatan keluarga sampai kepada bangsa. Model analisa teori sistem sosial mencakup kesatuan-kesatuan yang saling berinteraksi, masing-masing kesatuan memiliki bagian dan setiap kesatuan adalah bagian dari kesatuan-kesatuan yang lebih besar.

Teori sistem mempunyai para penganut dibanyak bidang yang berbeda, tetapi mempunyai sejarah yang signifikan dalam perkembangan ilmu sosiologi (Baecker, 2010). Suatu isu sentral yang dibahas oleh Buckley ialah apa yang harus diperoleh sosiologi dari teori istem-sistem. *Pertam*, karena teori sistem-sistem berasal dari ilmu-ilmu pasti dan setidaknya di mata para pendukungnya dapat diterapkan kepada semua ilmu perilaku dan sosial. *Kedua*, teori sistem yang bertingkat-tingkat dan dapat diterapkan sama baiknya kepada aspek-aspek dunia sosial pada sekala besar dan sekala kecil yang paling objektif dan paling subjektif. *Ketiga*, teori sistem tertarik pada aneka relasi sosial sepotong-sepotong. Argument teori sistem ialah bahwa hubungan ruwet bagian-bagian tidak dapat dibahas diluar konteks keseluruhan. Para teoritisi sistem sosial menolak ide bahwa masyarakat atau komponen-

komponen masyarakat bersekala besar lainnya harus diperlakukan sebagai fakta-fakta sosial terpadu. Sebagai gantinya, fokusnya adalah pada hubungan atau proses di berbagai level, di dalam sistem sosial Buckley (George Ritzer, 2012 : 506).

Menurut Buckley (1967 : 41) dalam buku teori sosiologi menerangkan bahwa sistem sosial secara umum sebagai kompleks unsur-unsur atau komponen-komponen yang berhubungan secara langsung dan tidak langsung didalam satu jaringan penyebab, sehingga masing-masing komponen terhubung dengan setidaknya beberapa komponen lain dengan lebih atau kurang stabil dalam suatu periode waktu tertentu (George Ritzer, 2012 : 506).

Dalam hal ini ada dua pandangan yang berbeda pada paradigm teori sistem, yakni sosiologi *macro functionalists* yang memandang pranan sistem maupun komponen-komponenya ditentukan oleh kebutuhan-kebutuhan dan tujuan-tujuan sistem. Sedangkan pandangan *social behaviorists* dan *social interactionists* memandang sistem terkecil dan prilaku perorangan sebagai fokus utama. Menurut penganut teori ini, sistem sosial hanyalah merupakan pengelompokan kegiatan kegiatan yang dilakukan oleh individu-individu semata. Esensi pada teori sistem, setiap kesatuan (*entity*) secara simultan merupakan satu bagian dari kesatuan yang lebih besar dan satu kesatuan yang berdiri sendiri. Suatu sistem mekanismenya berpatron (berpola) dan konsisten. Dengan kata lain antara sistem dan subsistemnya saling berpengaruh membentuk suatu kesatuan yang utuh tidak terpisahkan dalam intraksi. Apabila satu bagian dari sistem berubah, maka bagian lainnya juga ikut berubah.

Dari asumsi dasar teori sistem sosial tersebut, peneliti berusaha menganalisis secara sistematis penyelewengan pengelolaan dana bantuan operasional sekolah (BOS) dengan menggunakan teori sistem sosial Buckley. Pandanagn teori sistem sosial Buckley ini, sangat

relevan bila dijadikan pisau analisis penyelewengan pengelolaan dana bantuan operasional sekolah yang terjadi di SDN I Desa Grujugan dengan teori sistem sosial yang di kemukakan Buckley diatas. Penyelewengan dana BOS dapat terjadi di institusi pendidikan karena sistem yang berjalan tidak seimbang (sinergi) atau kurang baik. Maksudnya, komponen sistem dan subsistemnya tidak saling berhubungan membentuk satu kesatuan fungsi dalam pengelolaan dana BOS.

Namun jika ditelusuri lebih mendalam, penyelewengan dana BOS di SDN I ada tiga komponen dalam sistem pengelolaan dana BOS yang berjalan tidak seimbang (sinergi). *Pertama*, lemahnya sistem kontrol dari pihak penyelenggara institusi atau lemahnya penegakan hukum dari pemerintah. Artinya toleransi atasan yang berlebihan pada bawahan dapat menciptakan terjadinya penyelewengan. *Kedua*, krisis moral berpotensi terhadap terjadinya penyelewengan. Apabila pemegang kebijakan sebagai pengelolah dana BOS tidak baik. Maka dengan mudah penyelewengan akan terjadi di institusi pendidikan.. *Ketiga*, egosentrisme. Bila individu sebagai aktor cenderung memprioritaskan kepentingan pribadi dari pada orang lain, tidak menutup kemungkinan akan melakukan penyelewengan dana BOS atas hak orang lain. Situasi sosial yang demikian merupakan dampak dari sistem yang kurang baik, artinya sistem dan subsistemnya yang berjalan tidak sinergi (seimbang) sehingga berpengaruh pada bagian subsistem lainnya yang dapat menimbulkan penyelewengan dana BOS di institusi pendidikan.

1.7 Definisi Konseptual

1.7.1 Definisi Penyelewengan

Secara definitif, penyelewengan dapat di artikan suatu tindakan yang dilakukan oleh perorangan atau kelompok sosial di luar atau melawan kaidah-kaidah sosial yang berlaku di

dalam masyarakat. Kata penyelewengan selalu di hubungkan dengan kaidah (norma) sosial yang diterima masyarakat yang bersangkutan. Suatu tindakan disebut penyelewengan jika tindakan tersebut menyimpang dari patokan-patokan yang berlaku. Seseorang atau suatu kelompok disebut melakukan penyelewengan jika orang atau kelompok tersebut berbuat sesuatu di luar pengawasan sosial, sesuatu yang tidak diperbolehkan dalam suatu sosio kultural masyarakat yang bersangkutan, dimana perkembangannya dan pembinaannya diawasi oleh masyarakat. Dengan kata lain penyelewengan tindakan melawan pola kelakuan tertentu dari masyarakat di mana dia hidup dan berintraksi.

Dalam ilmu sosial pengertian penyelewengan memiliki banyak versi penjelasannya. Menurut Narwoko dan Suyanto (2004 : 98) mendefinisikan penyelewengan adalah suatu tindakan dalam interaksi sosial tidak sesuai dengan nilai-nilai, kebiasaan, aturan ataupun norma sosial yang berlaku. Penyelewengan sederhananya perilaku dari para masyarakat di anggap tidak sesuai dengan kebiasaan, adat istiadat, aturan, nilai-nilai dan norma sosial yang berlaku di dalam masyarakat.

1.7.2 Definisi Pengelolaan

Kata “Pengelolaan” dapat disamakan dengan manajemen, yang berarti pula pengaturan atau pengurusan (Suharsimi Arikunto, 1993: 31). Banyak orang yang mengartikan manajemen sebagai pengaturan, pengelolaan, dan pengadministrasian, dan memang itulah pengertian yang populer saat ini. Pengelolaan diartikan sebagai suatu rangkaian pekerjaan atau usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan serangkaian kerja dalam mencapai tujuan tertentu.

Dikatakan manajemen adalah suatu proses perencanaan dan pengambilan keputusan, pengorganisasian, memimpin dan pengendalian organisasi manusia, keuangan, fisik dan

informasi sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi secara efisiensi dan efektif. Oleh karena itu, pengelolaan (manajemen) diartikan sebagai proses merencanakan, mengorganising, memimpin, dan mengendalikan upaya organisasi dengan segala aspeknya agar tujuan organisasi tercapai secara efektif dan efisien.

Bedasarkan definisi manajemen diatas secara garis besar tahap-tahap dalam melakukan manajemen meliputi melakukan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan. Perencanaan merupakan proses dasar dari suatu kegiatan pengelolaan dan merupakan syarat mutlak dalam suatu kegiatan pengelolaan. Kemudian pengorganisasian berkaitan dengan pelaksanaan perencanaan yang telah ditetapkan. Sementara itu pengarahan diperlukan agar menghasilkan sesuatu yang diharapkan dan pengawasan yang dekat. Dengan evaluasi, dapat menjadi proses monitoring aktivitas untuk menentukan apakah individu atau kelompok memperoleh dan mempergunakan sumber-sumbernya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan.

Sementara manajemen dalam Buku pedoman BOS, pengelolaan dana BOS di sekolah harus didasarkan pada kesepakatan dan keputusan bersama antara Tim Manajemen BOS Sekolah, Dewan Guru, dan Komite Sekolah yang harus didaftar sebagai salah satu sumber penerimaan dalam RKAS/RAPBS, di samping dana yang diperoleh dari Pemda atau sumber lain yang sah. Hasil kesepakatan pengelolaan dana BOS (dan dana lainnya tersebut) harus dituangkan secara tertulis dalam bentuk berita acara rapat yang dilampirkan tanda tangan seluruh peserta rapat yang hadir. Dari seluruh dana BOS yang diterima oleh sekolah, sekolah wajib menggunakan sebagian dana tersebut untuk membeli buku teks pelajaran atau mengganti yang telah rusak. Buku yang harus dibeli untuk tingkat SD dan SMP adalah semua buku mata pelajaran pokok yang telah ditetapkan oleh dinas pendidikan (Muhammad Ali,

2009 : 29-32). Adapun dana BOS selebihnya dikelola dan digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan berikut:

1. Pembiayaan seluruh kegiatan dalam rangka penerimaan siswa baru, yaitu biaya pendaftaran, penggandaan formulir, administrasi pendaftaran, dan pendaftaran ulang, pembuatan spanduk sekolah gratis, serta kegiatan lain yang berkaitan langsung dengan kegiatan tersebut (misalnya untuk fotocopy, konsumsi panitia, dan uang lembur dalam rangka penerimaan siswa baru, dan lainnya yang relevan).
2. Pembelian buku referensi dan pengayaan untuk dikoleksi di perpustakaan (hanya bagi sekolah yang tidak menerima DAK).
3. Pembelian buku teks pelajaran lainnya (selain yang wajib dibeli) untuk dikoleksi di perpustakaan.
4. Pembiayaan kegiatan pembelajaran remedial, pembelajaran pengayaan, pemantapan persiapan ujian, olahraga, kesenian, karya ilmiah remaja, pramuka, palang merah remaja, unit kesehatan sekolah, dan sejenisnya (misalnya untuk honor jam mengajar tambahan di luar jam pelajaran, biaya transportasi dan akomodasi siswa/guru dalam rangka mengikuti lomba, fotocopy, membeli alat olahraga, alat kesenian, perlengkapan kegiatan ekstrakurikuler, dan biaya pendaftaran mengikuti lomba).
5. Pembiayaan ulangan harian, ulangan umum, ujian sekolah, dan laporan hasil belajar siswa (misalnya untuk fotocopy/penggandaan soal, honor koreksi ujian, dan honor guru dalam rangka penyusunan rapor siswa).
6. Pembelian bahan-bahan habis pakai seperti buku tulis, kapur tulis, pensil, spidol, kertas, bahan praktikum, buku induk siswa, buku inventaris, langganan koran/majalah

- pendidikan, minuman dan makanan ringan untuk kebutuhan sehari-hari di sekolah, serta pengadaan suku cadang alat kantor.
7. Pembiayaan langganan daya dan jasa, yaitu listrik, air, telepon, internet, termasuk untuk pemasangan baru jika sudah ada jaringan di sekitar sekolah. Khusus di sekolah yang tidak ada jaringan listrik, dan jika sekolah tersebut memerlukan listrik untuk proses belajar mengajar di sekolah, maka diperkenankan untuk membeli genset.
 8. Pembiayaan perawatan sekolah, yaitu pengecatan, perbaikan atap bocor, perbaikan pintu dan jendela, perbaikan mebel, perbaikan sanitasi sekolah, perbaikan lantai ubin/keramik, dan perawatan fasilitas sekolah lainnya.
 9. Pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan tenaga kependidikan honorer. Untuk sekolah SD diperbolehkan untuk membayar honor tenaga yang membantu administrasi BOS sebesar 20%.
 10. Pengembangan profesi guru seperti pelatihan, KKG/MGMP dan KKKS/MKKS. Khusus untuk sekolah yang memperoleh hibah/block grant pengembangan KKG/MGMP atau sejenisnya pada tahun anggaran yang sama tidak diperkenankan menggunakan dana BOS untuk peruntukan yang sama.
 11. Pemberian bantuan biaya transportasi bagi siswa miskin yang menghadapi masalah biaya transport ke sekolah. Jika dinilai lebih ekonomis, dapat juga untuk membeli alat transportasi sederhana yang akan menjadi barang inventaris sekolah (misalnya sepeda, perahu penyebrangan, dll).
 12. Pembiayaan pengelolaan BOS seperti alat tulis kantor (ATK), penggandaan, surat-menyurat, insentif bagi bendahara dalam rangka penyusunan laporan BOS dan biaya transportasi dalam rangka mengambil dana BOS di Bank/PT Pos.

13. Pembelian komputer dekstop untuk kegiatan belajar siswa, maksimum 1 set untuk SD dan 2 set untuk SMP, pembelian 1 unit printer, serta kelengkapan komputer seperti hard disk, flash disk, CD/DVD, dan suku cadang komputer/printer.
14. Jika komponen 1 s.d 13 di atas telah terpenuhi pendanaannya dari BOS dan masih terdapat sisa dana, maka sisa dana BOS tersebut dapat digunakan untuk membeli alat peraga, media pembelajaran, mesin ketik, mebeler sekolah, dan peralatan untuk UKS. Bagi sekolah yang telah menerima DAK, tidak diperkenankan menggunakan dana BOS untuk peruntukan yang sama (Muhammad Ali, 2009 : 29-32).

1.7.3 Definisi Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Bantuan operasional sekolah (BOS) adalah program pemerintah untuk menyediakan pendanaan biaya nonpersonal bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksanaan program wajib belajar (Muhammad Ali, 2009 : 11-12). Secara detail jenis kegiatan yang boleh dibiayai dari dana BOS sebagai berikut:

1. SD penerima BOS dilarang memungut biaya dari peserta didik, orang tua atau wali peserta didik.
2. Bagi sekolah yang menolak BOS harus melalui persetujuan orang tua siswa melalui komite sekolah dan tetap menjamin keberlangsungan pendidikan siswa miskin di sekolah tersebut.
3. Seluruh sekolah yang menerima BOS harus mengikuti pedoman BOS yang telah ditetapkan oleh pemerintah.
4. Sekolah negeri kategori RMBI dan MBI diperbolehkan memungut dana dari orang tua siswa yang mampu dengan persetujuan komite sekolah. Pemda harus ikut mengendalikan dan mengawasi pungutan yang dilakukan oleh sekolah tersebut agar tercipta prinsip pengelolaan dana secara transparan dan akuntabel.
5. Sekolah Negeri yang sebagian kelasnya sudah menerapkan sistem sekolah bertarif RMBI atau MBI tetap diperbolehkan memungut dana dari orang tua siswa yang mampu dengan persetujuan komite sekolah, serta menggeratkan siswa miskin.

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

dan manajemen sekolah. Tanggung Jawab Peserta Didik (Orang Tua atau Wali Peserta Didik). Peserta didik, orang tua atau wali peserta didik bertanggung jawab atas biaya pribadi peserta didik, misalnya uang saku, uang jajan, buku tulis dan alat-alat tulis dan lain sebagainya. Pendanaan sebagai biaya investasi pendidikan dan atau sebagian biaya operasional pendidikan tambahan yang diperlukan untuk pengembangan sekolah menjadi bertaraf internasional dan atau berbasis keunggulan (Muhammad Ali, 2009 : 15).

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Metode kualitatif ini digunakan karena beberapa pertimbangan. Penelitian kualitatif dipilih dikarenakan pertimbangan masalah yang dilihat peneliti lebih mudah dipahami berdasarkan jenis kualitatif. *Pertama*, menyesuaikan metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan jamak. *Kedua*, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan informan. *Ketiga*, metode ini lebih peka dan lebih menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi (Moleong, 2005 : 9).

Dalam tradisi penelitian ilmu sosial terdapat beberapa pendekatan yang menjadi landasan pemahaman terhadap gejala sosial (masalah sosial) penyelewengan dana BOS yang terjadi di institusi pendidikan. Salah satu dari pendekatan metode penelitian kualitatif ini yang digunakan adalah pendekatan studi kasus. Salah satu jenis penelitian kualitatif deskriptif adalah berupa penelitian dengan metode atau pendekatan studi kasus (*Case Study*). Penelitian ini, memusatkan diri secara intensif pada satu obyek tertentu yang mempelajarinya sebagai suatu kasus. Data studi kasus dapat diperoleh dari semua pihak yang

bersangkutan, dengan kata lain data dalam studi ini dikumpulkan dari berbagai sumber (Nawawi, 2003).

Sebagai sebuah studi kasus maka data yang dikumpulkan berasal dari berbagai sumber dan hasil penelitian ini hanya berlaku pada kasus yang diselidiki. Lebih lanjut Arikunto (1986) mengemukakan bahwa metode studi kasus sebagai salah satu jenis pendekatan deskriptif, adalah penelitian yang dilakukan secara intensif, terperinci dan mendalam terhadap suatu organisme (individu), lembaga atau gejala tertentu dengan daerah atau subjek yang sempit. Penelitian *case study* atau penelitian lapangan (*field study*) dimaksudkan untuk mempelajari secara intensif tentang latar belakang masalah keadaan dan posisi suatu peristiwa yang sedang berlangsung saat ini, serta interaksi lingkungan unit sosial tertentu yang bersifat apa adanya (*given*). Dengan demikian, studi kasus secara kritis dapat diinterpretasikan secara luas sebagai gerakan umum memberikan pengaruh emansipatoris secara implikatif kepada metode penelitian sosial kualitatif.

1.9 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Tanpa mengetahui teknik pengumpulan data, maka peneliti tidak akan mendapatkan data yang memenuhi standar data yang ditetapkan. Pengumpulan data dapat dilakukan dengan berbagai setting, berbagai sumber dan berbagai cara.

Bila dilihat dari settingnya, data dapat dikumpulkan pada setting alamiah di lapangan dengan berbagai informan yang telah ditetapkan sebagai sumber data. Bila dilihat dari sumbernya, maka pengumpulan data dapat menggunakan sumber primer dan sekunder. Sumber primer adalah sumber data yang berlangsung memberikan data kepada pengumpul data atau merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber asli (tidak melalui media perantara), dan

sumber sekunder adalah merupakan sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data (data melalui media perantara), misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen. Sedangkan bila dilihat dari segi cara atau teknik pengumpulan data, maka metode pengumpulan dapat dilakukan dengan cara observasi, dokumentasi dan interview (wawancara), atau menggabungkan ketiganya (Sugiono, 2008 : 224).

Dalam penelitian kualitatif, pengumpulan data dilakukan pada natural setting (kondisi yang alamiah atau situasi sosial), yaitu sumber data primer, data skunder, dan teknik pengumpulan data lebih banyak dilakukan pada observasi dan interview (wawancara). Dari berbagai uraian di atas, maka jenis teknik pengumpulan data dapat disajikan sebagai berikut dibawah ini:

1.9.1 Jenis Sumber Data Primer

Sumber data primer adalah sumber data yang berlangsung memberikan data kepada pengumpul data atau merupakan data yang diperoleh langsung peneliti dari informan atau sumber asli (tidak melalui media perantara). Data seperti demikian dapat dihasilkan melalui kegiatan observasi dan wawancara. Adapun metode jenis data sumber primer sebagai berikut dibawah ini:

1.9.1.1 Metode Observasi

Observasi adalah dasar semua ilmu pengetahuan. Para ilmuan hanya dapat bekerja berdasarkan data, yaitu fakta mengenai dunia kenyataan yang diperoleh melalui observasi. Dengan kata lain observasi adalah suatu metode pengumpulan data dengan cara mendatangi lokasi penelitian untuk mengamati secara langsung situasi, kondisi, serta hal yang berkaitan langsung dengan objek penelitian.

Dalam observasi peneliti memfokuskan pada dua macam observasi, yaitu observasi tak terstruktur (unstructured observation) dan observasi partisipatif (participant observation). Pada observasi tak terstruktur peneliti melakukan observasi dengan cara tidak terstruktur, karena fokus penelitian belum jelas. Fokus observasi akan berkembang selama kegiatan observasi berlangsung.

Observasi tak terstruktur adalah observasi yang tidak dipersiapkan secara sistematis tentang apa yang akan diobservasi. Hal ini dilakukan karena peneliti tidak tahu secara pasti tentang apa yang akan diamati. Dalam melakukan pengamatan peneliti tidak menggunakan instrument yang telah baku, tetapi hanya berupa rambu-rambu pengamatan. Sedangkan dalam observasi partisipatif peneliti terlibat langsung dengan kegiatan sehari-hari orang yang sedang diamati. Sambil melakukan pengamatan, peneliti ikut melakukan apa yang dikerjakan oleh sumber data (informan), dan ikut merasakan suka dukanya. Dengan observasi partisipatif ini, maka data yang diperoleh akan lebih lengkap, tajam, dan sampai mengetahui pada tingkat makna dari setiap perilaku yang nampak (Sugiono, 2008: 226-228).

1.9.1.2 Metode Wawancara

Metode wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus diteliti, tetapi juga apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari informan yang lebih mendalam. Teknik pengumpulan data ini berdasarkan diri pada laporan tentang diri sendiri atau *self-repot*, atau setidaknya pada pengetahuan dan keyakinan pribadi. Menurut Esterberg (2002) mendefinisikan interview sebagai berikut: wawancara adalah merupakan

pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui Tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topik tertentu.

Dalam metode wawancara, peneliti lebih memfokuskan pada dua bentuk wawancara, yaitu wawancara tak terstruktur dan wawancara terstruktur. Pada wawancara tak terstruktur ini, merupakan wawancara yang bebas dimana peneliti tidak menggunakan pedoman wawancara yang telah tersusun secara sistematis dan lengkap untuk pengumpulan datanya. Pedoman wawancara yang digunakan hanya berupa garis-garis besar permasalahan yang akan ditanyakan. Wawancara tidak terstruktur atau terbuka, sering digunakan dalam penelitian pendahuluan atau malahan untuk peneliti yang lebih mendalam tentang subyek yang diteliti. Pada penelitian pendahuluan, peneliti berusaha mendapatkan informasi awal tentang berbagai isu atau permasalahan yang ada pada objek.

Dalam wawancara tidak terstruktur, peneliti belum mengetahui secara pasti data apa yang akan diperoleh, sehingga peneliti lebih banyak mendengarkan apa yang diceritakan oleh informan. Berdasarkan analisis terhadap setiap jawaban dari informan tersebut, maka peneliti dapat mengajukan berbagai pertanyaan berikutnya yang lebih terarah pada suatu tujuan. Dalam melakukan wawancara peneliti dapat menggunakan cara “berputar-putar baru menukik”. Artinya pada awal wawancara, yang dibicarakan hal-hal yang tidak terkait dengan tujuan dan bila sudah terbuka kesempatan untuk menanyakan sesuatu yang menjadi tujuan, maka segera ditanyakannya.

Untuk menggali data yang lebih dalam, peneliti menggunakan wawancara terstruktur untuk melengkapi data sampai pada titik jenuh. Wawancara terstruktur digunakan sebagai pengumpulan data, bila peneliti telah mengetahui dengan pasti informasi apa yang akan diperoleh. Oleh karena itu dalam melakukan wawancara,

pengumpul data telah menyiapkan instrument penelitian berupa pertanyaan-pertanyaan tertulis yang alternatif jawabannya pun telah dipersiapkan. Dalam melakukan wawancara, selain harus membawa instrumen sebagai pedoman untuk wawancara, maka pengumpul data juga dapat menggunakan alat bantu seperti tape recorder, gambar, brosur, material lain yang dapat membantu pelaksanaa wawancara menjadi lancar (Sugiono, 2008 : 231-233).

1.9.2 Jenis Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah merupakan sumber data yang tidak diperoleh langsung peneliti dari sumber data, malainkan melaui media perantara lembaga-lembaga dan instansi tertentu. Data sekunder sangat diperlukan guna menambah bobot ilmiah penelitian ini, misalnya lewat orang lain atau lewat dokumen kelembagaan, buku, majalah, koran dan dll. Landasan ini penting agar penelitian mempunyai dasar yang kokoh. Adapun metode jenis sumber data sekunder sebagai brikut dibawah ini:

1.9.2.1 Metode Dokumentasi

Dokumentasi merupakan salah satu jenis data yang didalamnya berisi catatan, keterangan, serta bukti-bukti yang telah lampau. Dokumentasi bisa berupa tulisan. Semisal, buku, deare, kebijakan dan catatan. Selain berupa tulisan, dokumentasi dapat pula berupa gambar, seperti gambar sketsa, photo, lukisan, dan lain sebagainya. Dalam hal ini dokumentasi dapat diperoleh melalui lembaga, instansi, dan lokasi penelitian yang diteliti.

1.9.2.2 Metode Kepustakaan

Metode kepustakaan merupakan jenis metode pengumpulan data sekunder yang didapat melalui pembacaan buku untuk membantu di dalam menyelesaikan dan juga

untuk melengkapi data yang berhubungan dengan masalah yang dibahas (fokus penelitian). Namun tidak semua buku dapat disajikan sebagai kepustakaan melainkan buku yang memiliki relevansi dengan masalah yang diteliti.

1.10 Teknik Pemilihan Informan

Secara umum dalam penelitian kualitatif pemilihan informan tidak secara random. Artinya tidak memberi peluang atau kesempatan yang sama bagi informan untuk dipilih menjadi sumber data. Untuk menentukan informan (sumber data) yang akan digunakan dalam penelitian terdapat berbagai teknik yang digunakan. Namun dalam penelitian ini, peneliti lebih memilih snowball sebagai teknik penentuan informan dalam penggalan data sehubungan dengan fokus penelitian kualitatif. Sebagaimana teknik penentuan informan yang disajikan sebagai berikut dibawah ini:

1.10.1 Snowball

Snowball adalah teknik pemilihan informan sebagai sumber data, yang awalnya jumlahnya informan sedikit, lama-lama menjadi besar. Pertama-tama yang dipilih satu atau dua orang saja, tetapi karena dengan dua orang ini belum merasa lengkap (memuaskan) terhadap data yang diberikan, maka peneliti mencari orang lain dengan meminta petunjuk pada informan pertama dan kedua yang dipandang lebih tahu untuk memberikan sumber data dan dapat melengkapi data yang diberikan oleh dua orang sebelumnya.

Begitu saja selanjutnya, sehingga jumlah informan semakin banyak. Hal ini dilakukan karena dari jumlah sumber data yang sedikit itu belum mampu memberikan data yang memuaskan, maka mencari orang lain lagi atas petunjuk informan pertama dan kedua yang dapat digunakan sebagai sumber data, hingga data yang diperolehnya sampai jenuh (Sugiono, 2008 : 218-219).

1.11 Teknik Analisis Data

Dalam penelitian kualitatif, data diperoleh dari berbagai sumber, dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang bermacam-macam (triangulasi), dan dilakukan secara terus menerus sampai datanya jenuh. Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan, dan setelah selesai di lapangan. Dalam hal ini Nasution (1988) menyatakan “Analisis telah mulai sejak merumuskan dan menjelaskan masalah, sebelum terjun ke lapangan, dan berlangsung terus sampai penulisan hasil-hasil penelitian. Analisis data menjadi pegangan bagi penelitian selanjutnya sampai jika mungkin, teori yang *grounded* “. Namun dalam penelitian kualitatif, analisis data lebih difokuskan selama di lapangan bersamaan dengan pengumpulan data. Dalam kenyataannya, analisis data kualitatif berlangsung selama proses pengumpulan data dari pada setelah selesai pengumpulan data (Sugiono, 2008 : 245).

Untuk mendapatkan suatu data yang lebih valid dalam penelitian kualitatif ini, teknik analisis data yang digunakan peneliti adalah teknik analisis data terpadu, yaitu metode analisis sebelum turun lapangan dan metode analisis perbandingan tetap, sebagaimana berikut dibawah ini:

1.11.1 Metode Analisis Sebelum Lapangan

Penelitian kualitatif telah melakukan analisis data sebelum peneliti memasuki lapangan. Analisis dilakukan terhadap data hasil studi pendahuluan atau data sekunder, yang akan digunakan untuk menentukan fokus penelitian. Namun fokus penelitian ini masih bersifat sementara, dan akan berkembang setelah peneliti masuk dan selama di lapangan. Jadi ibarat seseorang masih remang-remang melihat fenomena sosial atau masalah sosial yang terjadi. Oleh karena itu peneliti dalam membuat proposal penelitian mencari masalah yang kemudian menjadi fokus penelitian (Sugiono, 2008 : 245).

1.11.2 Metode Analisis Perbandingan Tetap

Dinamakan metode perbandingan tetap atau Constant Comparative Method karena dalam analisis data, secara tetap membandingkan satu datum dengan datum yang lain, dan kemudian secara tetap membandingkan kategori dan dengan kategori lainnya. Metode analisis ini di namakan juga ‘Grounded Research’, karena awal mulanya ditemukan oleh Glaser & Strauss dan di kemukakan dalam buku mereka “The Discovery of Grounded Research”. Perlu dipahami bahwa Grounded Research diartikan sebagai filosofi dan juga sebagai analisis data. Secara umum proses analisis datanya mencakup: reduksi data, kategorisasi data, sintesis, dan di akhiri dengan hipotesis kerja (Moleong, 2007 : 288).

1.11.2.1 Reduksi data

Identifikasi satuan (unit). Pada mulanya diidentifikasi adanya satuan yaitu bagian terkecil yang ditemukan dalam data yang memiliki makna bila dikaitkan dengan fokus dan masalah penelitian. Setelah satuan diperoleh, langkah berikutnya adalah membuat koding. Membuat koding berarti memberikan kode pada setiap ‘satuan’, agar supaya tetap dapat ditelusuri data satuannya, berasal dari sumber mana

1.11.2.2 Kategorisasi

Menyusun kategori. Kategori adalah upaya memilah-milah setiap satuan ke dalam bagian-bagian yang memiliki kesamaan. Setiap kategori diberi nama yang disebut 'label'.

1.11.2.3 Sintesisasi

Mensintesisasikan berarti mencari kaitan antara satu kategori dengan kategori lainnya. Kaitan satu kategori dengan kategori lainnya diberi nama atau label lagi.

1.11 Pemeriksaan Keabsahan Data

Dalam penelitian kualitatif, temuan atau data dapat dinyatakan valid apabila tidak ada perbedaan antara yang di laporkan peneliti dengan apa yang sesungguhnya yang terjadi pada objek yang diteliti. Dalam pengujian keabsahan data hasil penelitian kualitatif, yaitu uji keabsahan triangulasi. Triangulasi dalam pengujian ini diartikan sebagai pengecekan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara (Sugiono, 2008 : 270). Namun pengujian keabsahan data yang di gunakan peneliti adalah triangulasi sumber sebagaimana berikut dibawah ini:

1.11.1 Triangulasi Sumber

Triangulasi sumber untuk menguji kredibilitas data dilakukan dengan cara mengecek data yang telah diperoleh melalui beberapa sumber. Triangulasi sumber berarti untuk mendapatkan data dari sumber yang berbeda-beda dengan teknik yang sama (Sugiono, 2008 : 274).

1.12 Lokasi Penelitian

Dihadapkan dengan keterbatasan waktu, tenaga, dan dana, maka peneliti menetapkan lokasi penelitian di SDN I Desa Grujungan Kecamatan Gapura Kabupaten Sumenep. Lokasi tersebut dipilih oleh peneliti berdasarkan pada intensifitas permasalahan yang ditemukan

Penelitian bukan sekedar kegiatan sivitas akademis melainkan untuk menemukan suatu jawaban atas permasalahan yang validitasnya tidak diragukan dan dapat dipertanggung jawabkan dengan rasional dilingkungan akademik. Jadi tempat merupakan hal yang menentukan terhadap hasil penelitian, baik penelitian kuantitatif maupun kualitatif.

Waktu merupakan suatu komponen yang fundamental dalam penelitian. Waktu adalah komponen yang paling pokok bagi peneliti. Penelitian membutuhkan waktu yang cukup panjang. Peneliti tidak akan bisa menyelesaikan penelitian tanpa adanya waktu yang telah ditentukan sebelumnya. Peneliti sebelum hingga turun lapangan mempersiapkan berbagai hal yang berkaitan dengan penelitian, diantaranya adalah rancangan penelitian (proposal penelitian), pengurusan administrasi dan instrument-instrument lainnya, seperti buku-buku, surat pengantar izin penelitian, teab recorder dan kamera, sebagai sarana kelengkapan penggalan data dari fokus penelitian saat berada dilapangan, sehingga peneliti membutuhkan waktu yang cukup lama dalam menyelesaikan penelitian.

No.	Kegiatan	TAHUN 2014 / 2015								
		Apr	Mei	Jun	Jul	Ags	Sep	Okt	Nov	Des
1	Penyusunan Proposal	PP	PP	PP						
2	Turun Lapangan				TL	TL	TL			
3	Penulisan Laporan							PL	PL	PL

Keterangan :

-  = Penyusunan Proposal Penelitian (Rancangan Penelitian)
-  = Turun Lapangan (Melakukan Penelitian)
-  = Penyusunan Laporan Penelitian