

KETEPATAN SASARAN DANA BOS BAGI SISWA SMP NEGERI DI KOTA MAKASSAR

Irawati

Muslimin Kara

Mustofa Umar

Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar

Jl. HM Yasin Limpo No.36 Samata-Gowa, Sulawesi Selatan

irawati93@gmail.com

Abstract: *The School Operational Assistance Program is a form of government compensation for reducing subsidy funds for fuel oil in order to increase the demand of the poor for education services. This study aims to analyze the progressiveness of the School Operational Assistance Program for Public Junior High Schools in Tamalate District, Makassar City. This research was conducted using Benefit Incidence Analysis (BIA) analysis method. This research was conducted at SMPN 15 Makassar, SMPN 18 Makassar, SMPN 24 Makassar, SMPN 26 Makassar and SMPN 27 Makassar in February 2017. Data collection in the study used survey method through questionnaires distributed to students in the sample schools. The results of this study indicate that the School Operational Assistance Program for Public Junior High Schools in Tamalate District, Makassar City is a progressive policy that provides benefits of more than 30% to the poor.*

Abstrak: Program Bantuan Operasional Sekolah merupakan bentuk kompensasi pemerintah atas pengurangan dana subsidi untuk Bahan Bakar Minyak agar dapat meningkatkan permintaan masyarakat miskin terhadap layanan pendidikan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis *progresivitas* dari Program Bantuan Operasional Sekolah untuk Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kecamatan Tamalate Kota Makassar. Penelitian ini dilakukan dengan metode analisis *Benefit Incidence Analysis (BIA)*. Penelitian ini dilaksanakan di SMPN 15 Makassar, SMPN 18 Makassar, SMPN 24 Makassar, SMPN 26 Makassar dan SMPN 27 Makassar pada bulan Februari 2017. Pengumpulan data dalam penelitian menggunakan metode survey melalui kuesioner yang dibagikan kepada murid di sekolah yang menjadi sampel. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Program Bantuan Operasional Sekolah untuk Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kecamatan Tamalate Kota Makassar adalah kebijakan *progresif* yang memberikan manfaat lebih dari 30% kepada masyarakat miskin.

Kata Kunci: Pengeluaran Pendidikan, BOS, *Benefit Incidence Analysis*

PENDAHULUAN

Pendidikan memiliki peran yang sangat penting dalam pembangunan suatu negara. Bangsa yang terdidik dan sehat akan menjadi pekerja yang lebih produktif dibandingkan dengan yang tidak. Tanpa didukung oleh keahlian dan pengetahuan

yang cukup, maka suatu negara tidak akan bisa berkembang dan bersaing dengan perkembangan zaman meskipun negara tersebut adalah sebuah negara yang kaya akan sumber daya alam. Sebaliknya, sumber daya alam tersebut dapat dimanfaatkan oleh negara lain yang memiliki keahlian dan pengetahuan yang lebih tinggi.

Sesuai dengan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, disebutkan bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu. Untuk warga negara yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual atau sosial berhak memperoleh pendidikan khusus. Demikian pula warga negara di daerah terpencil atau terbelakang serta masyarakat adat yang terpencil berhak memperoleh pendidikan layanan khusus. Selain itu, penyelenggaraan pendidikan oleh pemerintah juga mengacu pada UUD 1945 Bab XIII Pasal 31 tentang Pendidikan. Selain itu, penyelenggaraan pendidikan oleh pemerintah juga mengacu pada Pasal 31 ayat 1 dan 2 UUD 1945.

Usaha pemerintah untuk memenuhi hak warga negara, tentunya pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu khususnya pendidikan dasar 9 tahun kepada setiap warga negara Indonesia tanpa adanya diskriminasi. Untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan dibidang pendidikan, dibutuhkan alokasi dana yang cukup besar dari pemerintah pusat. Dalam amandemen pasal 31 ayat (4) dan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-VI I Tahun 2008, disebutkan bahwa negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Salah satu indikator keberhasilan sistem pendidikan suatu daerah dapat dilihat dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Indikator ini merupakan pengukuran perbandingan dari harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara di seluruh dunia, ini digunakan untuk mengklasifikasikan sebuah negara adalah maju, negara berkembang atau negara terbelakang dan juga untuk mengukur pengaruh dari kebijaksanaan ekonomi terhadap kualitas hidup. Indeks Pembangunan Manusia Kota Makassar secara lebih rinci dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1: Indeks Pembangunan Manusia Kota Makassar Tahun 2011-2015

Tahun	Indeks Pembangunan Manusia (%)
2011	77,63
2012	77,82
2013	78,47
2014	78,98
2015	79,35

Sumber: BPS Sul-Sel, 2015

Pada tabel 1 dapat dilihat bahwa Indeks Pembangunan Manusia di Kota Makassar mengalami peningkatan setiap tahunnya. Salah satu faktor yang

menyebabkan pendidikan di Kota Makassar terhambat adalah kemiskinan. Seperti yang disebutkan dalam data Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS), penyebab terbesar siswa putus sekolah di Indonesia adalah karena alasan ekonomi yaitu sebesar 75,7% baik karena tidak memiliki biaya (67%) maupun karena anak harus bekerja (8,7%). Hal ini menjelaskan bahwa penduduk miskin tidak akan mampu menjangkau pendidikan yang layak apabila tidak dibantu oleh pemerintah. Sedangkan penduduk miskin di Makassar masih cukup besar.

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah untuk penyediaan pendanaan biaya nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar 9 tahun. Biaya nonpersolia, menurut PP 48 tahun 2008 tentang Pendanaan Pendidikan, merupakan biaya untuk bahan atau peralatan pendidikan habis pakai dan biaya tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, transportasi, dan lain-lain. Sesuai yang tertera dalam Buku Panduan BOS, dana BOS disalurkan baik untuk sekolah negeri maupun swasta. Secara umum, biaya operasional pada sekolah negeri jauh lebih ringan dibandingkan pada sekolah swasta. Hal ini disebabkan karena pada sekolah negeri, baik gaji guru, pegawai dan pengadaan gedung sekolah ditanggung oleh pemerintah, sehingga biaya dapat ditekan sampai nol. Pada sekolah swasta seluruh biaya tersebut tidak didukung oleh pemerintah melainkan berasal dari sekolah itu sendiri. Biaya operasional pada sekolah swasta akan lebih sulit ditekan dibandingkan dengan sekolah negeri meskipun terdapat alokasi dana bantuan dari program BOS. Hal tersebut menyebabkan perbedaan yang besar dalam masalah keuangan pada sekolah swasta dan sekolah negeri, sedangkan sekolah swasta juga harus bersaing dengan sekolah negeri khususnya dalam hal kualitas pendidikan yang berkorelasi positif dengan biaya pendidikan yang dibutuhkan.

Kecamatan Tamalate merupakan kecamatan dengan jumlah rumah tangga terbesar di kota Makassar yaitu sebesar 46.120 rumah tangga. Di Kecamatan Tamalate terdapat 5 SMP Negeri yaitu SMP Negeri 15, SMP Negeri 18, SMP Negeri 24, SMP Negeri 26 dan SMP Negeri 27 yang menerima Dana Bantuan Operasional Sekolah. Namun, pada kenyataannya masih banyak sekolah-sekolah penerima BOS melakukan penyelewengan dana BOS dan masih menarik biaya untuk operasional sekolah, seperti biaya pendaftaran atau sumbangan institusi dan biaya pembelian buku walaupun sebagian dana BOS terdapat dana yang dialokasikan untuk biaya pembelian buku-buku pelajaran. Hal seperti ini akan menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat miskin dan menghambat tujuan program BOS dalam rangka pemerataan pendidikan dasar 9 tahun.

Penyelewengan dana BOS dapat terjadi karena kurangnya transparansi pihak sekolah terhadap publik. Oleh karena itu, pihak sekolah berkewajiban memberikan hak kepada orang tua siswa untuk dapat mengakses Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS). Ini termasuk informasi publik yang dimaksudkan agar masyarakat dapat ikut andil dalam pengawasan aliran dana BOS tersebut, tetapi masih banyak sekolah yang tidak memberikan akses tersebut sehingga masyarakat tidak dapat mengetahui aliran dana BOS tersebut. Dana BOS di Kota Makassar pada tahun sebesar Rp 181 miliar rawan diselewengkan, disebutkan bahwa Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada tahun 2016 untuk siswa SD yang

terselewengkan mencapai Rp 102 miliar, sedangkan dana BOS untuk SMP sebesar Rp 79 miliar. Dengan kata lain, masih terdapat banyak sekolah melakukan penyimpangan dana BOS dengan rata-rata penyimpangan sebesar 85,6 juta. Suryanto (2015:21). Berdasarkan pada realita tersebut, maka penelitian ini dilakukan untuk melihat tingkat ketepatan sasaran dari dana BOS tersebut.

TINJAUAN TEORITIS

Teori Pengeluaran Pemerintah

Pengeluaran pemerintah merupakan alokasi anggaran yang disusun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) setiap tahunnya ke berbagai sektor atau bidang dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyat melalui bermacam-macam program. Program-program tersebut mencerminkan arah kebijakan pemerintahan yang sedang berjalan. Sebagaimana diketahui bahwa setiap peraturan pemerintahan pasti memiliki struktur anggaran dan belanja yang berbeda-beda. Namun demikian, pada dasarnya semua kebijakan memiliki muara yang sama yaitu kesejahteraan masyarakat (Hasbiullah, 2015:97).

Menurut Dumairy (1996:157) Dasar teori pengeluaran pemerintah adalah identitas keseimbangan pendapatan nasional yang merupakan bentuk dari campur tangan pemerintah dalam perekonomian. Kenaikan atau penurunan pengeluaran pemerintah akan menaikkan atau menurunkan pendapatan nasional. Pemerintah tidak cukup hanya meraih tujuan akhir dari setiap kebijaksanaan pengeluarannya, tetapi juga harus memperhitungkan sasaran antara yang akan menikmati atau terkena kebijaksanaan tersebut. Pemerintah pun perlu menghindari agar peningkatan perannya dalam perekonomian tidak justru melemahkan kegiatan swasta.

Menurut Guritno (Wagner 1997:170) mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap Produk Domestik Bruto. Wagner mengemukakan pendapatnya dalam bentuk suatu hukum yang menyatakan bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan per kapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Hukum Wagner dikenal dengan "*The Law of Expanding State Expenditure*". Dasar dari hukum tersebut adalah pengamatan empiris dari Negara-negara maju, tetapi hukum tersebut memberikan dasar akan timbulnya kegagalan pasar dan eksternalitas. Dalam hal ini Wagner menerangkan mengapa peranan pemerintah menjadi semakin besar, terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan sebagainya.

Hukum tersebut memberi dasar akan timbulnya kegagalan pasar dan eksternalitas. Sehingga Wagner menyadari bahwa dengan bertumbuhnya perekonomian akan menyebabkan hubungan antara industri dan hubungan industri dengan masyarakat akan semakin rumit dan kompleks. Sehingga potensi terjadinya kegagalan eksternalitas negatif semakin besar.

Teori Pembagian Manfaat

Pemerintah memberikan suatu kebijakan berupa subsidi dengan tujuan untuk meningkatkan suatu peningkatan di dalam populasi masyarakatnya. Contohnya adalah pada subsidi pendidikan dan kesehatan yang dapat meningkatkan standar kehidupan dari masyarakat tersebut. Menurut Prihastanto (2009:24) "*Benefit Incidence Analysis (BIA)* adalah sebuah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti efek dari kebijakan pajak atau subsidi pemerintah terhadap distribusi pendapatan dalam masyarakat". Dengan kata lain, *BIA* untuk evaluasi distribusi subsidi pemerintah diantara kelompok berbeda dalam populasi khususnya kelompok masyarakat yang dibagi menurut kategori tingkat pendapatannya. Hasil *BIA* menjadi landasan untuk menentukan apakah program subsidi pemerintah sudah tepat sasaran, yakni manfaatnya diterima oleh kelompok masyarakat berpendapatan rendah. Jika kelompok termiskin yang merupakan sasaran utama dari subsidi pemerintah hanya menikmati sebagian kecil dari manfaat belanja tersebut dan sebagian besar manfaatnya diterima oleh kelompok masyarakat berpendapatan menengah dan tinggi maka kebijakan pemerintah ini dapat digolongkan sebagai program yang gagal.

Benefit Incidence Analysis (BIA) mudah untuk dilakukan sebagai alat analisis terhadap distribusi belanja pemerintah. Dalam *BIA* bukan hanya mudah digunakan pada analisis distribusi manfaat belanja pendidikan saja tetapi juga pada bidang kesehatan, fasilitas air bersih atau sanitasi serta infrastruktur lainnya. Menurut Demery (2000:7) *Benefit Incidence Analysis* pada dasarnya terdiri dari tiga langkah antara lain adalah Menghitung jumlah dari subsidi yang disediakan oleh pemerintah, Mengidentifikasi penerima subsidi dari pemerintah, Menggolongkan dan mengurutkan masyarakat berdasarkan pendapatan atau pengeluarannya. Berdasarkan uraian mengenai *BIA* dapat diketahui bahwa *BIA* merupakan metode yang tepat untuk menganalisis manfaat dari anggaran yang diberikan oleh pemerintah. Melalui *BIA* dapat diketahui ketepatan sasaran manfaat dari anggaran yang diterima oleh masyarakat yang menerima manfaat anggaran tersebut.

Pendidikan Sebagai Barang Publik

Menurut Todaro (1993:120) menyebutkan sumber daya manusia dari suatu bangsa akan menentukan kecepatan dari pembangunan sosial ekonomi. Mekanisme kelembagaan yang pokok dalam mengembangkan keahlian dan pengetahuan manusia adalah sistem pendidikan formal. Banyak negara-negara Dunia Ketiga telah digiring dan mempercayai bahwa perluasan kesempatan memperoleh pendidikan yang cepat secara kuantitatif merupakan kunci utama menuju pembangunan nasional, semakin bertambah pendidikan, semakin cepat pembangunan. Menurut Hyman (2005:150) Pendidikan memiliki karakteristik dari barang publik, tetapi di waktu yang sama juga memiliki karakteristik dari barang swasta. Pendidikan dipercaya dapat menyebabkan dampak keuntungan eksternal yang luas apabila diberikan pada sekelompok anak-anak dalam masyarakat. Pendidikan juga dapat disediakan oleh pemerintah secara gratis. Karena itu, pemerintah harus dapat memutuskan dengan tepat mengenai bagaimana menyediakan pendidikan tersebut.

Banyak orang percaya apabila pendidikan masuk ke dalam pasar yang bersaing maka banyak pemikiran-pemikiran yang brilian akan kekurangan kesempatan untuk dapat mengenyam pendidikan sehingga akan terbuang percuma tanpa dapat dikembangkan dan kehilangan kontribusi mereka di masa yang akan datang. Tidak ada pemerintahan yang dapat menjamin seluruh anak di negaranya mendapatkan pendidikan yang setara. Banyak perbedaan terjadi baik jumlah maupun kualitas dari pendidikan yang disediakan. Hasil yang didapat oleh para murid tergantung dari sistem pengajaran yang diberikan oleh tiap-tiap sekolah.

Distribusi Pendapatan

Distribusi pendapatan nasional mencerminkan merata atau timpangnya pembagian hasil pembangunan suatu negara di kalangan penduduk tersebut” Dumairy (1996:53). Terdapat berbagai kriteria atau tolak ukur untuk menilai pemerataan distribusi tersebut, salah satu diantaranya adalah dengan Kurva Lorenz. Kurva Lorenz menggambarkan distribusi kumulatif pendapatan nasional di kalangan lapisan-lapisan penduduk, secara kumulatif pula.

Kurva Lorenz terletak di dalam sebuah bujur sangkar yang sisi tegaknya melambangkan persentase kumulatif pendapatan nasional, sedangkan sisi datarnya mewakili persentase kumulatif penduduk. Kurva Lorenz ditempatkan pada diagonal utama bujur sangkar tersebut. Kurva Lorenz yang semakin dekat ke diagonal (semakin lurus) menyiratkan distribusi pendapatan nasional yang semakin merata. Sebaliknya, jika Kurva Lorenz semakin jauh dari diagonal (semakin lengkung), maka kurva tersebut mencerminkan keadaan yang semakin buruk, yaitu distribusi pendapatan nasional semakin timpang atau tidak merata. Pada gambar 2.3, titik A mencerminkan 40% penduduk berpendapatan terendah menghasilkan atau hanya memiliki 10% pendapatan nasional.

Gambaran Umum Bantuan Operasional Sekolah

Menurut Panduan BOS (2015:9) Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi non personalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar. Menurut Peraturan Mendiknas Nomor 69 Tahun 2009, standar biaya operasi non personalia adalah standar biaya yang diperlukan untuk membiayai kegiatan operasi non personalia selama satu tahun sebagai bagian dari keseluruhan dana pendidikan agar satuan pendidikan dapat melakukan kegiatan pendidikan secara teratur dan berkelanjutan sesuai Standar Nasional Pendidikan. Dana BOS diberikan kepada sekolah negeri maupun swasta dan diperuntukkan untuk seluruh siswa di sekolah tingkat pendidikan dasar sembilan tahun. Besar dana BOS yang diterima sekolah tergantung dari banyaknya murid dalam sekolah tersebut.

Program BOS merupakan suatu kebijakan yang diambil oleh pemerintah sebagai bentuk kompensasi pemerintah atas pengurangan subsidi bahan bakar minyak. Penarikan subsidi tersebut dikarenakan adanya kenaikan yang cukup tinggi pada harga bahan bakar minyak sehingga pemerintah merealokasikan sebagian dari dana tersebut ke dalam empat program besar yang salah satunya adalah

pendidikan. Peralokasian dana tersebut dimaksudkan untuk menjaga daya beli masyarakat agar tidak melemah karena disebabkan oleh naiknya harga bahan bakar minyak.

Menurut Panduan BOS (2015:13), “dana BOS yang diterima oleh sekolah diterima secara utuh dan dikelola secara mandiri oleh sekolah dengan melibatkan dewan guru dan komite sekolah”. Dengan demikian, program BOS sangat mendukung implementasi penerapan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), yang secara umum bertujuan untuk memberdayakan sekolah melalui pemberian kewenangan, pemberian fleksibilitas yang lebih besar untuk mengelola sumber daya sekolah, dan mendorong partisipasi warga sekolah dan masyarakat untuk meningkatkan mutu pendidikan di sekolah.

METODE PENELITIAN

Pendekatan Penelitian

Pelaksanaan penelitian ini akan menggunakan metode atau pendekatan kuantitatif dan kualitatif, hal tersebut dilakukan karena penelitian ini digunakan untuk menggambarkan secara jelas persoalan yang terjadi seputar penggunaan dan pengalokasian dana BOS serta menganalisis sejauh mana ketercakupannya dana BOS tersebut dalam hal layanan bagi siswa tidak mampu. Analisis yang dihasilkan tidak berupa angka-angka saja namun berupa telaah yang lebih mendalam dengan menggabungkan metode kuantitatif dan kualitatif dengan model *Benefit Incidence Analysis* (BIA) yang kemudian diperkuat dengan penjabaran statistik sederhana dari data yang ada, dengan harapan dapat diketahui sejauh mana tingkat keberhasilan pelaksanaan Program BOS, faktor pendukung dan faktor penghambat serta dampaknya terhadap angka partisipasi yang telah memperoleh layanan BOS di Kecamatan Tamalate Kota Makassar.

Jenis dan Sumber Data

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber penelitian. Data primer merupakan data utama karena yang diteliti dalam penelitian ini adalah dampak langsung dari program BOS, sehingga dibutuhkan gambaran secara nyata dari penerima dana program BOS tersebut. Data primer diperoleh dari kuesioner yang diisi oleh responden, yaitu orang tua/wali siswa sekolah menengah pertama Negeri di Kecamatan Tamalate Kota Makassar yang menerima alokasi dana BOS yang terpilih sebagai sampel. Kuesioner tersebut dimaksudkan untuk dapat mengetahui kondisi keuangan dari responden dan juga peran serta mereka sebagai masyarakat dalam mengawasi penggunaan dana BOS oleh pihak sekolah. Penelitian ini juga menggunakan data dari wawancara dengan kepala sekolah selaku pimpinan sekolah yang mengetahui dengan jelas bagaimana dan untuk apa saja penggunaan dana BOS di sekolah yang menjadi sampel tersebut.

Data sekunder adalah data yang diperoleh secara tidak langsung. Dalam penelitian ini, data sekunder terdiri dari data-data yang terkait dengan program Bantuan Operasional Sekolah dari Dinas Pendidikan Kota Makassar, dan juga laporan keuangan sekolah mengenai penggunaan dana BOS. Data dari Dinas

Pendidikan Kota Makassar adalah data jumlah penerimaan dana BOS untuk Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kecamatan Tamalate Kota Makassar tahun 2016. Data tersebut kemudian dibandingkan dengan data penggunaan dana BOS oleh sekolah-sekolah yang menjadi sampel untuk tahun yang sama.

Teknik Pengumpulan Data

Metode yang dipakai dalam penelitian ini adalah melalui studi pustaka, kuesioner serta wawancara. Studi pustaka merupakan teknik pengumpulan data melalui catatan, literatur, dokumentasi dan lain-lain yang masih relevan dengan penelitian ini. Kemudian pengumpulan data dengan kuesioner diberikan kepada orang tua atau wali murid yang mendapatkan dana Bantuan Operasional Sekolah pada SMP yang terpilih sebagai sampel. Sedangkan wawancara dilakukan kepada Kepala Sekolah untuk memperoleh keterangan secara rinci kondisi nyata penggunaan dana subsidi program Bantuan Operasional Sekolah tersebut.

Teknik Analisis Data

Model yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan *mixed methods* dengan metode kuantitatif menggunakan model *Benefit Incidence Analysis (BIA)* dan metode kualitatif dengan wawancara. Model ini adalah alat analisis yang digunakan untuk menganalisis kebijakan pemerintah dalam hal subsidi untuk barang publik dan menilai dampak atau manfaat yang diberikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Dalam *Benefit Incidence Analysis*, analisis terhadap distribusi dari subsidi pemerintah tersebut dilakukan dalam grup-grup yang berbeda dalam masyarakat, dalam hal ini adalah perbedaan dalam total pendapatan rumah tangga.

Pendekatan *BIA* fokus dalam menganalisis apakah kebijakan pengeluaran publik yang dilakukan oleh pemerintah adalah kebijakan yang *progresif*, yaitu program yang mendukung distribusi kesejahteraan masyarakat. Maka dari itu *BIA* menggabungkan data dari penggunaan subsidi pemerintah oleh masyarakat dan juga data dari biaya penyediaan dana bantuan tersebut untuk menilai distribusi manfaat dari subsidi pemerintah untuk semua grup-grup yang digolongkan berdasarkan pendapatan tersebut.

Benefit Incidence Analysis pada dasarnya terdiri dari tiga langkah (Demery, 2000), antara lain adalah :

1. Menghitung jumlah dari subsidi yang disediakan oleh pemerintah yang berasal dari data resmi pemerintah dan bukan merupakan rancangan pengeluaran tetapi realisasi dari pengeluaran pemerintah tersebut.
2. Mengidentifikasi penerima subsidi dari pemerintah. Meskipun data untuk penerima subsidi dapat diambil dari dinas terkait, tetapi untuk melihat bagaimana subsidi didistribusikan kepada masyarakat khususnya dalam pendapatan atau pengeluaran, maka harus didukung dengan survei terhadap sampel yang telah ditentukan.
3. Menggolongkan dan mengurutkan masyarakat berdasarkan pendapatan atau pengeluarannya kedalam grup-grup. Penggolongan pendapatan atau pengeluaran ini sangat penting dalam *BIA* karena menjadi indikator kesejahteraan masyarakat yang akan menentukan apakah subsidi pemerintah

tersebut diberikan kepada yang benar-benar membutuhkan, yaitu masyarakat yang paling miskin.

Rumus yang digunakan dalam perhitungan BIA adalah sebagai berikut:

$$X_j = \sum_{i=1}^3 E_{ij} \frac{S_i}{E_i} = \sum_{i=1}^3 \frac{E_{ij}}{E_i} S_i$$

Keterangan:

X_j = Nilai total subsidi pendidikan yang diterima kelompok (j).

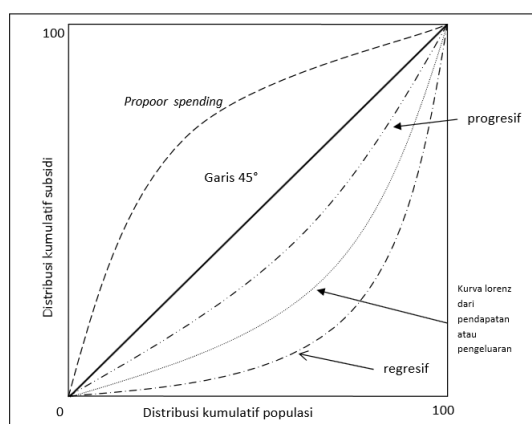
E_{ij} = Mewakili sejumlah sekolah yang terdaftar pada kelompok (j) pada tingkatan pendidikan (i).

E_i = Total jumlah terdaftar (diantara semua kelompok) pada tingkatan pendidikan tersebut.

S_i = Pengeluaran bersih pemerintah untuk tingkatan pendidikan atau level pendidikan (i)

i (1..,3) = Tanda tingkat pendidikan (Dasar, Menengah dan Universitas)

Hasil yang diperoleh kemudian diinterpretasikan dalam kurva dimana jumlah pengeluaran yang harus dilakukan oleh masyarakat setelah adanya alokasi dana BOS tersebut. Menurut Cuenca (2008:5) progresivitas suatu belanja publik dapat ditunjukkan dengan kurva lorenz, yaitu dengan membandingkan kurva konsentrasi manfaat dengan garis diagonal 45 derajat.



Sumber: Cuenca, 2008

Gambar 1: Kurva Lorenz dan Kurva Konsentrasi

Garis diagonal 45 derajat mencerminkan kesetaraan yang sempurna dalam pembagian manfaat subsidi bagi masyarakat. Apabila kurva konsentrasi manfaat terletak di atas garis diagonal 45 derajat maka 10 persen penduduk termiskin dalam populasi menerima lebih dari 10 persen manfaat subsidi sehingga distribusi manfaat dikatakan bersifat progresif secara absolut. Sebaliknya, apabila kurva konsentrasi manfaat terletak dibawah garis diagonal, maka 10 persen penduduk termiskin dari populasi mendapat kurang dari 10 persen dari manfaat subsidi sehingga dapat dikatakan regresif secara absolut. Di sisi lain, kurva konsentrasi manfaat yang terletak di atas kurva Lorenz dari pendapatan menandakan subsidi yang diberikan

pemerintah relatif progresif terhadap pendapatan. Kurva tersebut menandakan 10 persen penduduk termiskin dari populasi mendapatkan distribusi manfaat lebih besar dari pendapatan. Sebaliknya, jika kurva konsentrasi manfaat berada dibawah kurva Lorenz dari pendapatan maka subsidi pemerintah bersifat regresif dari pendapatan.

PEMBAHASAN

Estimasi Unit Subsidi

Mengestimasi unit subsidi, informasi yang digunakan sebagai landasan adalah pengeluaran pemerintah (*Government Expenditure*). Pengeluaran pemerintah yang dimaksud adalah pengeluaran pemerintah untuk sektor pendidikan yang dikhususkan pada Program Bantuan Operasional Sekolah. Unit subsidi yang dimaksud juga harus berdasarkan kondisi aktual yang dikeluarkan oleh pemerintah, bukan hanya berdasarkan alokasi anggaran. Hal ini dikarenakan adanya kemungkinan perbedaan dalam jumlah total anggaran yang dialokasikan dengan jumlah total pengeluaran pemerintah yang terjadi.

Tabel 2: Estimasi Unit Subsidi Bantuan Operasional Sekolah Pada Sekolah yang Menjadi Sampel Penelitian Tahun 2017

No	Nama Sekolah	Dana BOS yang diterima (Rp)	Sisa Dana BOS (Rp)	Dana BOS yang Digunakan (Rp)	(%)
1	SMP Negeri 15	916.750.000	-12.472.000	929.222.000	101,36
2	SMP Negeri 18	1.134.000.000	8.516.000	1.125.484.000	99,24
3	SMP Negeri 24	1.096.000.000	-4.326.000	1.100.326.000	100,39
4	SMP Negeri 26	198.750.000	-17.085.000	215.835.000	108,59
5	SMP Negeri 27	1.043.000.000	9.412.000	1.033.588.000	99,09

Sumber: Laporan Keuangan SMP sampel 2017, Diolah

Jumlah subsidi yang diberikan kepada sekolah memiliki kemungkinan untuk tidak habis terpakai, dalam peraturan mengenai dana Program Bantuan Operasional Sekolah apabila terdapat sisa dana yang tidak terpakai maka dana tersebut dapat dikembalikan kepada pemerintah. Berdasarkan hal tersebut, maka estimasi unit subsidi harus dilakukan dengan mengelompokkan dana Bantuan Operasional Sekolah yang benar-benar digunakan oleh pihak sekolah. Estimasi unit subsidi yang diterima oleh sekolah-sekolah yang menjadi sampel dalam penelitian ini dapat dilihat pada tabel 2.

Temuan di lapangan mengatakan bahwa sekolah-sekolah yang menggunakan dana Bantuan Operasional Sekolah secara keseluruhan merasa jumlah dana tersebut tidak mencukupi, sehingga kebutuhan-kebutuhan yang seharusnya dipenuhi dengan dana Bantuan Operasional Sekolah harus dibantu dengan dana dari sumber-sumber lainnya. Selain itu, faktor keterlambatan juga menjadi penyebab sulitnya mengatur keuangan sekolah karena keterlambatan tersebut harus ditutupi dengan dana pribadi sekolah terlebih dahulu. Hal ini disampaikan oleh pihak sekolah dari SMP Negeri 26 Makassar yang mengatakan sampai pada bulan januari 2017 dana

Bantuan Operasional untuk triwulan terakhir tahun 2016 belum juga diterima. Hal ini menyebabkan sekolah harus menyediakan dana untuk menutup kebutuhan dari dana Bantuan Operasional selama 2 periode sekaligus yaitu triwulan terakhir tahun 2016 dan triwulan pertama tahun 2017. Keterlambatan pencairan dana Bantuan Operasional Sekolah tersebut menyebabkan kebutuhan untuk pengembangan sekolah atau kebutuhan-kebutuhan lainnya harus ditunda sampai dana bantuan tersebut diberikan.

Terdapat perbedaan penggunaan dana Bantuan Operasional Sekolah khususnya dalam bidang bantuan untuk siswa miskin dalam wawancara mendalam dengan pihak sekolah yang menjadi sampel. Sebagai contoh, SMP Negeri 15, SMP Negeri 26 dan SMP Negeri 27 Makassar tidak membedakan potongan SPP pada setiap siswa, melainkan menggunakan dana Bantuan Operasional Sekolah untuk sarana dan prasarana sekolah sehingga biaya SPP tetap murah. Dilain pihak, SMP Negeri 18 dan SMP Negeri 24 menggunakan dana Bantuan Operasional Sekolah untuk memotong SPP untuk siswa-siswa yang tidak mampu. Pada SMP Negeri 15 dan SMP Negeri 26 dan SMP Negeri 27 siswa yang tergolong miskin dapat dibantu keringanan biaya SPP sampai bebas biaya, tetapi siswa yang tidak tergolong miskin akan membayar SPP secara penuh.

Berdasarkan penggunaan dana Bantuan Operasional Sekolah pada sekolah-sekolah yang menjadi sampel, dapat dilihat adanya perbedaan kebutuhan yang dialami oleh sekolah-sekolah tersebut. Kebutuhan sekolah-sekolah tersebut juga berbeda untuk setiap tahunnya yang ditunjukkan dengan adanya sisa saldo dana Bantuan Operasional Sekolah dari tahun sebelumnya. Saldo yang tersisa digunakan kembali untuk menutup kekurangan dana Bantuan Operasional Sekolah yang dibutuhkan.

Penggunaan-penggunaan dana Bantuan Operasional Sekolah yang tidak habis atau bahkan mengalami kekurangan tersebut adalah tanda dari tidak sesuainya metode pemerintah yang menggunakan jumlah siswa sebagai acuan jumlah dana Bantuan Operasional Sekolah yang diberikan. Hal ini dapat menyebabkan pemanfaatan dana Bantuan Operasional Sekolah yang tidak fokus, dan menghambat peningkatan mutu dari sekolah itu sendiri, karena pihak sekolah harus menyesuaikan kebijakan-kebijakan yang akan diambil dengan ketersediaan dana Bantuan Operasional Sekolah tersebut.

Estimasi Pembagian Manfaat (*Benefit Incidence*)

Pembagian sampel penelitian ini dibagi menjadi 5 grup (*Quintile*) berdasarkan tingkat pendapatan masing-masing rumah tangga. Rincian perhitungan *Benefit Incidence Analysis* terhadap Program BOS untuk SMP Negeri di Kecamatan Tamalate Kota Makassar yang menjadi objek dalam penelitian ini dapat dilihat pada Tabel 3:

Tabel 3: *Benefit Incidence* Program Bantuan Operasional Sekolah Pada SMP Negeri di Kecamatan Tamalate Kota Makassar

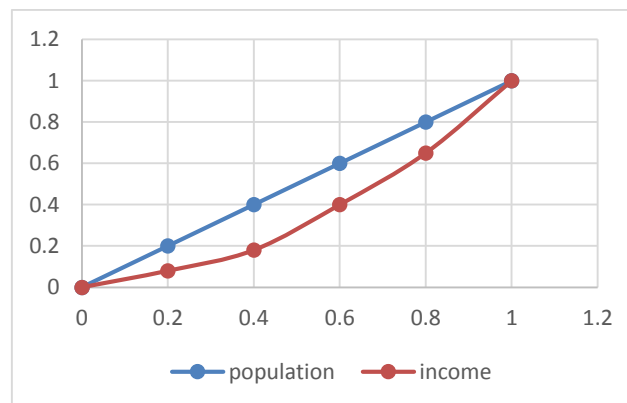
Quantil	Tingkat Pendapatan (Rp)	<i>Benefit Incidence</i>
1	<1.000.000	34,7
2	1.000.000-1.999.999	24,5
3	2.000.000-2.999.999	22,4

4	3.000.000-3.999.999	10,2
5	>4.000.000	8,2
Total		100

Sumber: Data Primer Diolah, 2017

Pembagian sampel tersebut dapat menunjukkan kelompok masyarakat seperti apa yang paling banyak menikmati dana subsidi dari Program Bantuan Operasional Sekolah. Hasil perhitungan *BIA* diatas menunjukkan bahwa kelompok berpendapatan terendah memperoleh manfaat sebesar 34,7 %, kelompok berpendapatan tinggi mendapatkan 8,2 % manfaat dari Program BOS. BOS tersebut bersifat merata tanpa membandingkan golongan pendapatan masyarakat maka dapat dikatakan bahwa Program tersebut mencapai sasaran dengan cakupan terbesar pada golongan masyarakat berpendapatan rendah serta berpendapatan menengah ke bawah.

Progresivitas program Bantuan Operasional Sekolah dapat diketahui dengan Kurva Lorenz yang terbentuk dari hasil perhitungan *Benefit Incidence Analysis*. Rincian kurva tersebut dapat dilihat dalam gambar 2:



Sumber: Data Primer Diolah, 2016

Gambar 2: *Benefit Incidence* Program Bantuan Operasional Sekolah Untuk SMP Negeri di Kecamatan Tamalate Kota Makassar

Kurva tersebut merupakan gambaran dari distribusi kumulatif pengeluaran pemerintah pada sektor pendidikan khususnya pada subsidi Bantuan Operasional Sekolah yang dihubungkan dengan distribusi kumulatif responden yang menunjukkan bahwa kelompok masyarakat dengan pendapatan di bawah Rp 1.000.000,00 atau masyarakat miskin menerima manfaat lebih dari 30% dari total Bantuan Operasional Sekolah yang diberikan sehingga pada program BOS SMP Negeri di Kecamatan Tamalate tersebut secara keseluruhan dapat dikatakan sebagai kebijakan yang progresif serta sesuai dengan sasaran yang menggambarkan bahwa program tersebut adalah program yang *pro-poor* atau berpihak pada masyarakat kurang mampu. Dengan kata lain, manfaat yang diterima oleh masyarakat

menengah ke atas dan masyarakat kaya tidak lebih besar dibandingkan dengan manfaat yang diterima oleh masyarakat menengah ke bawah dan masyarakat miskin.

PENUTUP

Berdasarkan hasil pembahasan dan hasil analisis penelitian tentang *Benefit Incidence Analysis* Terhadap Bantuan Operasional Sekolah Untuk Siswa SMP Negeri di Kecamatan Tamalate Kota Makassar dapat ditarik kesimpulan antara lain sebagai berikut:

1. Pola penerimaan dan penyaluran dana Bantuan Operasional Sekolah terdapat beberapa kekurangan yang dikeluhkan oleh pihak sekolah yang menjadi sampel dalam pelaksanaan Program Bantuan Operasional Sekolah, diantaranya adalah jumlah dana yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan keterlambatan dalam pencairan dana subsidi tersebut. Jumlah yang tidak sesuai dengan kebutuhan sekolah dikarenakan kebutuhan sekolah tidak selalu berdasarkan banyaknya jumlah siswa yang ada, sedangkan jumlah dana Bantuan Operasional Sekolah ditentukan berdasarkan jumlah siswa yang ada pada sekolah tersebut. Pada pelaksanaan Program Bantuan Operasional Sekolah, peran sekolah dalam memberikan fasilitas kepada masyarakat khususnya orang tua murid untuk dapat mengakses informasi mengenai pelaksanaan program tersebut masih belum maksimal.
2. Penerima *benefit* terbesar dari program Bantuan Operasional Sekolah untuk Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kecamatan Tamalate Kota Makassar adalah masyarakat miskin atau masyarakat menengah ke bawah. Manfaat yang diterima oleh masyarakat miskin lebih dari 30% dari total dana bantuan yang disediakan.
3. Program Bantuan Operasional Sekolah untuk Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kecamatan Tamalate Kota Makassar adalah suatu kebijakan yang *progresif*. Kebijakan tersebut dapat dikatakan sebagai kebijakan yang *progresif* karena jumlah manfaat yang diterima oleh masyarakat menengah ke bawah sangat mendominasi proporsi penerimaan dana subsidi tersebut yaitu sebesar 34,7% artinya masyarakat kaya tidak lebih besar dibandingkan dengan proporsi pada masyarakat miskin sehingga dapat dikatakan *progresif*.

DAFTAR PUSTAKA

- Alabi, Reuben Adelou. *Marginal Benefit Incidence Analysis of Public Spending in Nigeria*, 2010.
- Arikunto, Suharsimi. *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta: Rineka Cipta, 2006.
- Badan Pusat Statistik Sulawesi Selatan. *Kota Makassar Dalam Angka, 2015 dan 2016*.

Irawati, Ketepatan Sasaran Dana Bos Bagi Siswa SMP Negeri...

- Cuenca, Janet S. *Benefit Incidence Analysis of Public Spending on Education in the Philippines: A Methodologi Note*, 2008.
- Dajan, Anto. *Pengantar Metode Statistik*. Jakarta: LP3ES, 1989.
- Davoodi, Hamid. *Benefit Incidence of Public Education and Health Spending Worldwide: Evidence from a New Database*, 2010.
- Demery, Lionel. *Benefit Incidence: a Practitioner's guide*, 2000.
- Dinas Pendidikan Kota Makassar. *Profil Pendidikan Kota Makassar*, 2016.
- Dumairy. *Perekonomian Indonesia*. Jakarta : Erlangga, 1996.
- Garding, Abdul Kadir. Evaluasi Pelaksanaan Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Sekolah Menengah Pertama Negeri di Kota Semarang. *Jurnal Magister Administrasi Publik, Universitas Diponegoro Semarang*, 2008.
- Hasbiullah. *Ekonomi Publik Suatu Perbandingan Konsep Ekonomi Islam dengan Teori Konvensional*. Cet 1. Makassar: Alauddin University Press, 2015.
- Benny, Hidayat .Distribusi Manfaat Belanja Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan Disektor Pendidikan Tahun. *Jurnal Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Hasanuddin*, 2010
- Hyman, David N. *Public Finance: a Contemporary Application of Theory to Policy Edisi 8*. South-Wetern: Thomson, 2005.
- Idam, Muhammad. "Penyelewengan Dana BOS" Diakses pada 6 Desember 2016 20.15 WITA.
- Mangkoesoebroto, Guritno. *Ekonomi Publik*. Yogyakarta: BPFE, 1993.
- Mankiw, N. Gregory. *Principles of Economics*. Australia: Cengage, 2008.
- Martono, Nanang. *Metode Penelitian Kuantitatif*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010
- Musgrave, Richard A. *Keuangan Negara dalam Teori dan Praktek*. Jakarta: Erlangga, 1993
- Nazir, Moh. *Metode Penelitian*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2005.
- Palupi, Dian. Analisis Pembagian Manfaat (Benefit Incidence Analysis) Pada Realisasi Anggaran Belanja Pemerintah Daerah Sektor Pendidikan di Kabupaten Kebumen. *Jurnal Fakultas Ekonomi dan Bisnis. Universitas Diponegoro*, 2015.
- Permana, Aditya. Benefit Incidence Analysis Terhadap Bantuan Operasional Sekolah Untuk SMP Swasta di Kota Semarang. *Jurnal Fakultas Ekonomika dan Bisnis. Universitas Diponegoro*, 2012.
- Prihastanto, Galata Conda. Benefit Incident Analysis pada Belanja Pendidikan di Kabupaten Klaten Tahun 2009. *Tesis. Fakultas Ekonomi. Jakarta: Universitas Indonesia*, 2011.
- Sukirno, Sadono. *Pengantar Teori Makroekonomi*. Jakarta : Rajawali Pers, 2002.
- Suparmoko. *Keuangan Negara Teori dan Praktek*. Yogyakarta: BPFE, 2008.
- Samuelson, Paul A. William D Nordhaus. *Ekonomi jilid 2 Edisi Ke 12*. Jakarta: Erlangga, 1994.
- Satya Adhi Hogantara. Evaluasi Bantuan Operasional Sekolah di Kota Semarang (Benefit Incidence Analysis). *Jurnal Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan, Universitas Diponegoro*, 2011.

ASSETS, Volume 8, Nomor 1, Juni 2017: 35-49

Suryanto. "Masih Ditemukan Sekolah Penerima BOS Jual Buku". Diakses 22 November 2016.

Theron, N. and J.V Eeden. *Financing and Benefit Incidence Analysis in the South African Health System: An Alternative View Finding Significant Cross Subsidisation in the Health System from Rich to Poor*.

Todaro, Michael P. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga I Edisi 3*. Jakarta : Erlangga, 1993.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.