

Analisis Cabaran Bantuan Operasi Sekolah di Indonesia: Kajian Kes di SMP Kebangsaan Makassar Provinsi Sulawesi Selatan, Indonesia

Ahmad, Andriani, Lokman Mohd. Tahir dan Bambang Sumintono

Department of Educational Development, Faculty of Education Universiti Teknologi Malaysia

*corresponding author: ahmadlatifut@gmail.com

Abstrak

Bantuan Operasi Sekolah (BOS) merupakan salah satu program Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia bagi menyokong kesiapan sekolah (input) ke arah proses Pengajaran dan Pembelajaran (P&P) yang lebih baik. Namun sebegitu, program ini belum lagi berjaya seperti mana yang diharapkan kerana implementasi yang belum maksimum. Berasaskan isu itulah kajian kualitatif telah dijalankan dengan menyertakan seluruh pihak berkepentingan Sekolah Menengah Rendah (SMP) Kebangsaan di Makassar. Data dikumpulkan dengan kaedah triangulation dan dianalisis dengan perisian NVIVO. Berasaskan hasil analisis kajian diperolehi bahawa impak program dana BOS bagi pembiayaan P&P belum maksimum. Perkara ini disebabkan oleh pengaturan penggunaannya kurang berkesan dan kurang fleksibel, pengurusannya masih bertumpuh kepada pengetua dan bendahari yang kurang melibatkan ibu bapa dan jawatankuasa di dalam perumusan, penggunaan dan pengawasannya serta belum memberikan impak yang bererti kepada pembangunan profesi guru.

Kata Kunci: BOS, pengajaran dan pembelajaran, kualitatif, kos operasi, triangulation

LATAR BELAKANG

Pelaksanaan pendidikan asas secara formal di Indonesia telah merentasi berbagai-bagai fasa dan keadaan yang berbeza. Fasa Kolonial: Zaman Belanda (1800-an – 1942), polisi pendidikan bersifat elit dan diskriminatif (Mudyahardjo, 2001; Clark *et al.*, 1998; & Lee, 1995); Zaman Jepang (1942 -1945) yang menghilangkan sekat tersebut dengan mengambil alih seluruh institusi/lembaga/satuan pendidikan (Poerbakawatja, 1970). Fasa *Revolusi* (1945 – 1949) kerajaan masih berkonsentrasi mempertahankan kemerdekaan, polisi tentang pendidikan masih terhad (Ricklefst, 2001). Fasa *Orde Lama* (1950 – 1965), pemerintah menggalakkan setiap 2000 penduduk minimum ada satu Sekolah Rendah (SR) menyebabkan kadar penglibatan sekolah (APS) meningkat menjadi 40 peratus (Lee, 1995). Berbagai polisi pendidikan telah dihasilkannya, antaranya: penyerahan autoriti secara terhad ke provinsi (Mudyaharjo, 2009), peranan daripada persatuan orang tua murid dan guru (PBIG), ujicoba pelaksanaan *kewajibkan belajar*, namun terhambat krisis finansial dan politik melalui peristiwa *G-30S-PKI* tahun 1965 (Sarumpaet, 1963). Fasa *Orde Baru* (1965 -1998), halangan utama masih pada terhad pada bajet dan sumber daya manusia yang profesional, APS Sekolah Rendah (SR) baru mencapai 60 peratus lebih dan hampir setengahnya mengalami keciciran pada tahun 1971. (UNESCO, 1975). Dalam kurung masa 1973 – 1978 pemerintah membina SR secara massif di seluruh pelosok desa, setiap desa minimal ada satu SR melalui program *SD INPRES* telah berhasil membina lebih dari 61 ribu gedung sekolah (Duflo, 2004). Sementara kos operasi sekolah 50 peratus masih ditanggung oleh ibu bapa melalui Sumbangan Penyelenggaraan Pendidikan. Program ini telah berhasil meningkatkan APS SR sampai pada taraf universal 97 peratus tahun 1984 (Tilaar, 2006), menandai berlakunya program wajib belajar pendidikan asas enam tahun dan penghapusan yuran. Tahun 1994 diperluas ke peringkat Sekolah Menengah Rendah (SMP) menjadi wajib belajar sembilan tahun dan kembali menawarkan sumbangan ibu bapa untuk menyokong kos operasi melalui Badan Pembantu Penyelenggaraan Pendidikan (BP3) di mana telah berperan lebih besar berbanding dana kerajaan (Supriadi, 2003). Namun dalam perjalanannya telah banyak mengalami perubahan (Armansyah, 2009).

Fasa *Reformasi* (1998 – sekarang), krisis finansial melanda Negara-negara Asean tak terkecuali Indonesia berdampak lebih jauh pada krisis ekonomi dan politik yang berimbas pada penurunan Angka Partisipasi Kasar (APK) SMP tahun 1998 (BPS, 2010), target wajib belajar sembilan tahun siap 2004 meleset telah mendorong kerajaan menjadwalkan semula 2008, dan berlaku perubahan sistem pengurusan pendidikan dari pusat ke daerah. Tahun 2005, bajet subsidi bahan bakar minyak direlokasi penggunaannya. Antaranya ke sektor pendidikan yang diarahkan untuk menyokong percepatan penyelesaian wajib belajar melalui program Bantuan Operasional Sekolah

(BOS) di peringkat SR SMP dengan tujuan meringankan beban pelajar khususnya dari keluarga miskin agar mereka tetap aktif dan tidak keciciran (Suyanto, 2009; & USAID, 2007). Sasaran operasinya untuk membiayai aktiviti yang terkait dengan P&P yang berkualiti, dan menyokong penghapusan yuran di tahap pendidikan asas.

Di dalam pengurusan Dana BOS, kerajaan memberi autoriti kepada sekolah di dalam penggunaannya berpaksikan panduan teknikal yang setiap tahunnya mengalami perubahan. Dana BOS diserahkan langsung ke sekolah untuk dikelola secara mandiri dengan menyertakan para guru dan jawatankuasa sekolah. Tujuannya agar wujud Pengurusan Berasas Sekolah (*SBM*) sebagai manifestasi pemberian autoriti dan fleksibiliti yang lebih besar dalam mengurus dan menggunakan sumber daya sekolah untuk mendorong penyertaan warga sekolah dan masyarakat meningkatkan kualiti pendidikan. Ini selari dengan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional No. 044/U/2002, bahawa peranan masyarakat dalam pembangunan pendidikan diberi peluang dan ruang yang luas sampai ke peringkat sekolah untuk terlibat langsung melalui jawatankuasa sekolah mulai daripada proses perumusan, pelaksanaan sampai pengawasan polisi sekolah termasuk penggunaan Dana BOS sebagai implikasi penerapan desentralisasi pendidikan.

Mengikut Suyanto, Direktur Jenderal Manajemen Dikdasmen (Depdiknas, 2009b), *Dana BOS* telah berimpak positif mempercepat penyelesaian program wajib belajar pendidikan asas di tingkat SMP, salah satu indikatornya APK SMP telah melewati 95 peratus, yaitu mencapai 96 peratus. Sejalan dengan pernyataan Nuh, Menteri Pendidikan Nasional Indonesia (Departemen Pendidikan Nasional, 2011), bahawa APK SMP tahun 2009 telah mencapai 98 peratus lebih. Dengan demikian, program wajib belajar pendidikan asas sembilan tahun telah siap dicapai lebih awal tujuh tahun berbanding dengan komitmen internasional melalui program *Millennium Development Goals* sasaran-2 iaitu *Education For All* target siap tahun 2015. (UNESCO, 2008a; BPPN, 2007). Kedua-dua pernyataan di atas dapat dipahami sebagai representasi pernyataan rasmi kerajaan atas kejayaan program Dana BOS bagi menyokong penyelesaian wajib belajar dalam hal pemerataan dan perluasan akses. Namun kondisi nyata masih menunjukkan bahawa pada jam pelajaran berlangsung di sekolah masih ramai lagi kanak-kanak umur SMP yang berada di persimpangan jalan (tidak pergi sekolah/tidak bersekolah). Oleh itu, pengkaji mencuba mengkomparasikan dengan data BPS mengenai APK SMP sampai tahun 2009, faktanya APK SMP belum pernah mencapai 90 peratus. Bahkan dibandingkan APK 2004 yang telah mencapai 82 peratus lebih setahun sebelum program Dana BOS, masih lebih tinggi berbanding APK 2009 yang hanya 81 peratus sahaja (BPS, 2011). Jika merujuk pada data BPS, APK SMP sejak program Dana BOS 2005, maka peningkatannya tidak berlaku secara konsisten, malahan beberapa tahun lepas cenderung turun (2005, 2006, 2009 dan 2010). Manakala itu, masih terdapat 920 ribu orang graduan SR tidak melanjutkan ke SMP (Kompas, 2010b) dan kadar keciciran masih tinggi iaitu 2.5 peratus (Depdiknas, 2009a; Kompas, 2010a; MDGs, 2009). Baru pada tahun 2011 APK SMP mencapai sekitar 90 peratus.

Dilihat dari aspek kualiti, Dana BOS belum berimpak secara ketara dalam pembiayaan operasi sekolah untuk meningkatkan P&P di SMP, Hanushek dan Wobmann (2007) yang melakukan pengukuran literasi di pelbagai negara termasuk Indonesia, dibanding dengan hasil uji kompetensi pelajar internasional, menemukan bahawa hanya 59 peratus pelajar Indonesia yang dapat menamatkan pendidikan SMP, hanya 46 peratus dari jumlah tersebut yang mempunyai kemampuan literasi. Dapatan itu berkorelasi dengan laporan UNESCO melalui *Global Monitoring Report 2011*, di mana Indeks Pembangunan Pendidikan (*EDI*) Indonesia berada pada posisi ke 69 dari 127 negara (UNESCO, 2008b). Rendahnya kualiti pendidikan dan *EDI* terefleksi pada kualiti pembangunan sumber daya manusia melalui Indeks Pembangunan Manusia (*HDI*) dalam empat tahun terakhir, Indonesia berada pada posisi 111, 108, 124 dan 121 daripada 182 negara (UNDP, 2009; 2010; 2011, 2012), yang masih berada di bawah posisi Malaysia, Tailand dan Filipina.

Gambaran tentang perkembangan data APK SMP kurung waktu tujuh tahun (2005 – 2011) iaitu 82 menjadi 90 peratus merujuk pada data BPS 2011, pertambahannya rata-rata 1.14 peratus pertahun. Hal ini bererti bahawa penyelesaian wajib belajar tingkat SMP pada tahun 2015 yang ditargetkan oleh MDGs minimum 95 peratus seharusnya menjadi *warning* dan kebimbangan kerajaan bagi mencapai itu. Demikian pula indikator pencapaian kualiti pendidikan di tingkat SMP yang dipaparkan melalui pelbagai lembaga internasional turut menambah kebimbangan. Dari fakta-fakta tersebut, menunjukkan bahawa tujuan utama Dana BOS untuk pemerataan dan perluasan akses serta peningkatan kualiti pendidikan di tingkat SMP masih mengalami cabaran. Maka perhatian yang bersungguh-sungguh perlu diberikan kepada pelaksanaan pembiayaan operasi di SMP sebagai salah satu aspek penting dan berpengaruh dalam keberhasilan program wajib belajar (UNICEF, 2010; Usman, 2001). Oleh itu, perlu dianalisis secara terperinci dan mendalam tentang pelaksanaan program Dana BOS di SMP, maka soalan yang akan dijawab dalam kajian ini ialah apakah cabaran yang dihadapi di dalam pemanfaatan Dana BOS di peringkat sekolah menengah khususnya SMP Negeri di Makassar?

Kajian ini terhad pelaksanaannya di Tingkat SMP Negeri di Makassar sahaja, kerana sumber pembiayaan operasinya berasal dari sumber yang sama melalui program Dana BOS dan Pendidikan Percuma.

SOROTAN KAJIAN

Kos Operasi Sekolah

Formulasi pembiayaan operasional sekolah adalah bahagian dari polisi pendidikan yang dilihat sebagai sebahagian dari suatu kontrak antara kerajaan dan sekolah. Kerajaan memberikan sejumlah bajet ke pihak sekolah untuk perkhidmatan pendidikan kepada pelajar untuk memungkinkan memperoleh hasil proses pendidikan (Caldwell *et al.*, 1999). Oleh itu, agihan dana operasi sekolah sepatutnya mematuhi prinsip pemerataan (Sidi, 2001). Maka pola pembiayaannya harus memenuhi berbagai aspek iaitu kecekapan, keberkesanan, adil, terintegrasi, mekanisme pengurusan, akauntabiliti dan telus, demokratis, dan sensitif terhadap keadaan daerah/sekolah yang hasilnya dapat diukur dari segi perubahan-perubahan kuantitatif dan kualitatif (Supriyadi, 2003; Levacic & Ross, 1999).

Sistem pembiayaan operasi sekolah harus memperhitungkan upaya setiap pelajar dan sasaran yang akan dicapai. Dengan demikian, formulasi kos operasi sekolah seharusnya berasaskan keperluan utama (*needs-basic*) pelajar dan sasaran yang ingin dicapai diikuti rancangan kos setiap unit keperluan. Maka pembiayaan "*needs-basic*" pelajar seharusnya bertumpuh kepada aktiviti P&P (Abu-Duhou, *et al.*, 1999). Hal ini akan tercapai apabila rancangan penggunaan kos operasi sekolah menerapkan pendekatan "*Needs-based formula funding*" yang diperuntukkan kepada setiap sekolah yang diperolehi secara langsung dari hasil analisis keperluan anggaran sekolah untuk meningkatkan kualiti pendidikan (Levacic & Ross, 1999). Pendekatan ini memerlukan: (a) spesifikasi utama jenis pembiayaan di sekolah yang diharapkan sesuai ciri-ciri tertentu bagi pelajar, dan (b) menjustifikasi adanya perbezaan format penyediaan anggaran.

Komponen agihan pembiayaan mengikut Abu-Duhou (1999) menjelaskan bahawa pendekatan "*activity-led funding*" iaitu sebuah pengagihan sumber dana kepada sekolah yang diikuti dengan suatu formula anggaran berasaskan analisis kos daripada aktiviti P&P yang diperlukan untuk persiapan dan sokongan rincian program pendidikan. Langkah-langkah yang sistematik diperlukan secara terperinci untuk mengenal pasti setiap unsur-unsur utama P&P di sekolah, kemudian ditransformasikan ke dalam bentuk kos kepada setiap unsur dalam bentuk formula pembiayaan yang sering dihubungkan sebagai analisis kos aktiviti pendidikan di dalam perincian nilai.

Keadaan ini boleh menyebabkan peranan sekolah menjadi sangat nyata, apabila daerah menyerahkannya kepada unit pendidikan melalui *SBM*. Formula yang dimaksudkan adalah "*an agreed set of criteria for allocating resources to schools which are impartially applied to each school*" (Caldwell, *et al.*, 1999). Ini bermakna untuk mengetahui kos yang diperlukan, maka agihan dana ke sekolah-sekolah dan faktor-faktor yang harus diperhitungkan dalam pengagihan dana ke sekolah perlu dilakukan.

Penerapan idea dan konsep tentang pembiayaan operasi sekolah di atas menuntut peranan *stakeholders* yang ada di sekolah secara langsung. Kerana mereka adalah komponen utama yang diharapkan melakukan perubahan secara substantif (Schutz, 2006). Oleh itu, pengurusan kewangan di sekolah khasnya penggunaan dana operasi harus menyertakan seluruh *stakeholders* yang tergabung dalam jawatankuasa sekolah dalam merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi penggunaannya (Hanushek, 2006). Stone (1995) menjelaskan ada tiga bentuk kolaborasi boleh dilakukan untuk meningkatkan peranan *stakeholders* dalam membantu pengembangan sekolah termasuk kos operasi, dua diantaranya iaitu guru dan ibu bapa.

Impak positif penyertaan *stakeholders* terhadap pembiayaan operasi sekolah antara lain: (1) meningkatkan peranan ibu bapa, meminimumkan ketidakhadiran guru, menjimatkan kos (Winkler & Cohen, 2000); (2) dapat memperkuat pengembangan profesion, misalnya guru boleh lebih berperanan aktif di dalam mentakrifkan lingkungan kerja dan merencanakan pengembangan profesionnya (Briggs & Wohlstetter, 2003; Eilason, 1996); (3) autonomi sekolah digunakan untuk memberikan motivasi serta mengerahkan sumber daya lokal dengan matlamat menyelesaikan kesukaran kewangan pendidikan di tingkat lokal (Bray & Borevskaya, 2001).

Penggunaan dan Cabaran Dana BOS di Peringkat SMP

Dalam sejarah pembiayaan operasi sekolah di Indonesia khasnya pendidikan rendah dan menengah, program Dana BOS merupakan polisi yang pertama kalinya memberi autoriti kepada sekolah dalam pengurusan dan berperanan serta masyarakat di dalam pengawasan. Aturan pelaksanaan dan pengurusan Dana BOS telah memberi autonomi ke sekolah secara luas melalui penerapan *SBM*, dan memberi peluang dan ruang yang luas kepada *stakeholders* di tingkat sekolah untuk ikut terlibat mulai dari rancangan agihan, pelaksanaan, pengawasan sampai ke tahap pelaporan penggunaan dana melalui jawatankuasa sekolah dan dewan guru.. Untuk mengkritisi pelaksanaan Dana BOS, berikut ini akan mereview berbagai hasil kajian bagaimana penggunaan Dana BOS dan berbagai hambatannya di tahapan SMP.

Dalam penggunaan Dana BOS, peranan *stakeholders* seperti guru, ibu bapa dan jawatankuasa sekolah masih kurang diberi ruang berperanan menyusun item-item penggunaannya di sekolah. Pelbagai hasil kajian mendapati beberapa hal: (1) penyusunan Perancangan Aktifiti dan Anggaran Sekolah (RKAS) dan pengurusan Dana BOS pada

amnya di semua sekolah didominasi oleh pengetua, sementara guru dan ibu bapa kurang disertakan; (2) jawatankuasa sekolah hanya bersifat formal sahaja dalam penyusunan RKAS, dapatan ini sejalan dengan hasil kajian Kardin (2008) bahawa hanya memberikan persetujuan sign yang telah dipersiapkan sekolah; (3) panduan penggunaan Dana BOS kurang fleksibel memberi ruang kepada pihak sekolah menentukan item-item peruntukannya, kadangkala kurang sesuai dengan item keperluan yang ada di sekolah. Kajian lainnya menemukan agihan Dana BOS yang diarahkan kepada aktiviti P&P hanya sekitar 25 peratus (Karding, 2008).

Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh jawatankuasa sekolah masih sangat lemah, menurut Fitriah (2010) hal itu berlaku kerana penentuan sebahagian anggota jawatankuasa sekolah masih berasaskan rekan sejawat yang banyak dipengaruhi oleh pengetua sekolah. telah berimpak negatif terhadap akauntabiliti penggunaan Dana BOS yang kurang telus menyebabkan terjadinya bias dari sasaran yang sebenar.

Faktor lainnya iaitu kecekapan jawatankuasa sekolah masih perlu dipertingkatkan, sepertimana didapati Fitriah (2010), Schutz (2006), USAID (2005) dan Handisumarto (2000) iaitu, dari segi kecekapan jawatankuasa sekolah yang terhad untuk menerima dan meneruskan reformasi polisi sekolah. Di samping itu dasar yang ada belum memperkuat autonomi sekolah (Sumintono, 2009). Pada hal penyertaan dan kehadiran mereka di sekolah dalam merumuskan dan mengawasi berbagai polisi termasuk penggunaan Dana BOS merupakan hal yang penting (Rosser *et al.*, 2011; Winkler & Cohen, 2000; Abu-Duhou, 1999).

Meskipun kos P&P di sekolah sebahagian telah boleh diatasi oleh Dana BOS, sebelum adanya dana tersebut kerajaan hanya mampu menanggung 20 peratus daripada bilangan kos pendidikan anak di peringkat SMP (Supriadi, 2003). Namun ternyata kos yang lebih besar harus ditanggung oleh ibu bapa kurang diperhitungkan kerajaan dalam mengira kos unit pendidikan. Salah satu penyebab pengeluaran ibu bapa di Indonesia terlampau tinggi iaitu pada komponen pengangkutan, belanja harian, kesehatan dan peluang (Supriyadi, 2003; *World Bank*, 1998).

Manakala itu, dapatan kajian Kattan (2006) terhadap 76 negara berhasil mengenal pasti lima jenis kategori kos di sekolah iaitu yuran, kos buku, pakaian seragam, sumbangan masyarakat dan kos aktiviti lainnya. Terdapat tujuh negara yang menggunakan lima kategori kos di atas termasuk Indonesia. Tingginya kos pendidikan telah berimpak negatif terhadap APS dan kadar keciciran. Oxfam (2001) membuktikan bahawa alasan utama bagi anak-anak tidak bersekolah kerana mereka tidak mampu untuk membayar yuran di sekolah. Beberapa hasil kajian telah dipublikasikan mendapati beberapa faktor utama yang menyebabkan anak sukar mengakses pendidikan: keluarga, kos pendidikan, keterlibatan masyarakat, ketelusan, pendidikan ibu bapa, kualiti dan kesesuaian pendidikan, kurang upaya, dan nilai budaya serta norma-norma masyarakat, (Peterson, 2010; UNICEF, 2005; Deininger, 2003; Boyle, *et al.*, 2002; Holmes, 1999).

Pendapatan keluarga/ekonomi salah satu faktor yang sangat berpengaruh terhadap peningkatan APS di semua peringkat pendidikan. Oleh itu, penting dipertimbangkan dalam mengira kos pendidikan (Bray, 1996; Serrato & Melanick, 1995; King, 1995). Hal itu terbukti masih ramai kanak-kanak tidak menerusi pendidikan ke peringkat SMP dan mengalami keciciran sekitar 53 peratus berasal dari keluarga kurang mampu (Depdiknas, 2002). Ini berlaku kerana lebih 70 peratus daripada kos pendidikan masih ditanggung oleh orang tua (Gozali, 2005; Supriyadi, 2003; Clarck, *et al.*, 1998). Masalah tersebut sulit dihindari kerana dana BOS masih relatif kecil (Muchlis, 2009; *World Bank*, 2008). Di samping itu, perancangan, pelaksanaan dan pengawasan belum dijalankan dengan baik (UNICEF, 2010; *World Bank*, 2008).

Beberapa institusi kerajaan seperti Biro Kewangan Setjen Depdiknas dan Tim Peneliti UPI (2000), BPS (2000), Pusat Studi Ekonomi dan Polisi Publik UGM dan Direktorat Dikmenum (2002) telah melakukan kajian komponen kos pendidikan yang ditanggung ibu bapa telah berhasil mengenalpasti aspek-aspek berikut: wang pangkal/pendaftaran, yuran, penilaian, kegiatan ekstrakurikuler, praktikum, pakaian seragam sekolah, pakaian olahraga, buku, alat tulis, pengangkutan, wang saku, kasut, beg dan kos lainnya.

METODOLOGI KAJIAN

Kajian ini adalah kajian kes yang dijalankan pada lima SMP Kebangsaan di Makassar berasaskan konsep kajian kes kolektif (Stake, 2009; Creswell, 2009, 1998; Lodico, *et al.*, 2006; Yin, 2003). Mengikut Creswell (1998) bahawa kajian kes sebagai satu eksplorasi kepada 'bounded system' atau suatu kes atau beberapa kes yang terjadi pada masa lalu secara terperinci, dan pengumpulan data yang lebih tepat dengan menggunakan pelbagai sumber data yang kaya maklumat.

Pengumpulan data dalam kajian menggunakan empat cara: (1) wawancara semi terstruktur sebagai sumber data utama dengan melibatkan 13 responden sebagai informan terdiri daripada lima orang pengetua sekolah, lima orang guru dan tiga orang komite sekolah (Punch, 2009); (2) soal selidik sebagai data penyokong hasil temu bual (Merriam, 1988); (3) analisis dokumen; dan (4) pemerhatian. Manakala itu, kriteria pemilihan tempat dan responden antaranya, iaitu temu bual: Ke lima-lima sekolah terpilih berada di wilayah Makassar, dengan kriteria masing-masing satu buah di sebelah utara, timur, selatan, barat, timur, dan pusat kota. Setiap sekolah dipilih tiga orang responden, iaitu pengetua sekolah yang telah berpengalaman minimum lebih dua tahun, satu orang guru yang terlibat

atau pernah terlibat/berpengalaman dalam pengurusan dana operasi sekolah, dan satu orang pengurus jawatankuasa sekolah. Soal selidik dibuat dalam bentuk *open-ended* yang telah didistribusi ke-40 sekolah kerajaan dengan bilangan responden 600 orang. Setiap sekolah dipilih 15 responden dengan kriteria seorang pengetua sekolah dan enam orang guru yang terlibat atau pernah terlibat/berpengalaman atau mengetahui pengurusan dana operasi sekolah, enam orang ibu bapa, dua orang jawatankuasa sekolah. Namun hanya 471 responden yang mengembalikannya, masing-masing 32 orang (80 %) pengetua sekolah 175 orang (73 %) guru, ibu bapa 195 orang (81 %) dan jawatankuasa sekolah 49 orang (61 %). Analisis dokumen bertumpu kepada RKAS sekolah yang terpilih sebagai lokasi kajian. Pemerhatian bertumpu kepada proses yang berkait dengan perumusan RKAS.

Pengumpulan dan analisis data dilaksanakan selama lima bulan, dimana temu bual semi-berstruktur berlangsung selama 60 – 90 menit setiap responden. Sebelum dianalisis, setiap transkrip diperlihatkan untuk di review dan diberi komentar serta meminta persetujuan responden. File transkrip temu bual setiap responden di beri koding (pengetua sekolah = TBPS, guru = TBSG; jawatankuasa sekolah TBSJ), data kuesioner (pengetua sekolah = QPS, guru = QS-G, jawatankuasa sekolah = QS-J). Analisis dokumen dengan koding ADSD. Data temu bual dan sebahagian data soal selidik yang bersifat terbuka dianalisis dengan *perisian* Nvivo sebagai salah satu program analisis data kualitatif, dan lainnya secara deskriptif. Analisis data dilakukan dengan cara triangulasi. Hasil analisis data di kategorisasi berasaskan tematik, selanjutnya ditafsirkan. Analisis data ini dilaksanakan secara simultan pada masa pengumpulan data sedang berlangsung (Glesne, 1999).

DAPATAN DAN PERBINCANGAN

Berasaskan hasil analisis dari pelbagai sumber data, kajian ini mendapati lima tema yang muncul tentang cabaran bagi mencapai kejayaan kos operasi sekolah di sekolah menengah iaitu (i) sekatan bilangan dan masa pencairan dana operasi sekolah, (ii) kelas tambahan dan pengangkutan; (iii) pengagihan dan pengurusan, (iv) peranan jawatankuasa, (v) peningkatan kos operasi sekolah, (vi) penafsiran elan jam pengajaran.

Sekatan Bilangan dan Ketelatan Dana Operasi Sekolah

Walaupun bagaimanapun kerajaan negeri dan daerah telah mempersiapkan dana operasi sekolah namun masih banyak mengalami cabaran pelaksanaannya di sekolah seperti pembiayaan yang terhad, kemudahan yang kurang lengkap, dan ketersediaan buku teks. TBSP2 dan TBPS6 bersetuju tentang dana yang diberikan ke sekolah masih terhad pada pemenuhan piawai dan pelayanan minimum pendidikan nasional, masih sukar untuk menyokong peningkatan kualiti sepertimana disampaikan seorang pengetua TBPS6:

“Kemudian terkait dengan dana-dana tersebut kekangan kita hanya mampu mengatasi keperluan asas, jadi kalau kita mahu kualiti yang bagus dengan hanya mengandalkan dana ini sahaja belum boleh.”

QPS29 selari dengan TBSP6, menilai dana yang diberikan ke sekolah masih kurang berbanding dengan ramainya aktiviti *“banyaknya keperluan kos yang tidak seimbang dengan bilangan yang diberikan.”* Telah menyebabkan pelajar yang kurang kreatif, mengikut QS03-I013:

“Terhadnya pembiayaan yang diberikan ke sekolah dapat mengurangi kreativiti anak yang memerlukan dana lebih, dimana Dana BOS sendiri belum mampu menutupi seluruhnya.”

Terhadnya dana operasi sekolah tidak memungkinkan dan tidak menjadi bahagian item pembiayaan kemudahan sekolah yang dipersiapkan oleh BOPP, Dana BOS sama ada Pendidikan Percuma. Mengikut TBPS11 *“kekangan disini untuk pembiayaan kemudahan dari Dana BOS itu tidak mencakup ke situ.”* Akhirnya sekolah sukar menyediakan kemudahan penyokong P&P, seperti makmal yang memadai, terhadnya sarana komputer yang boleh menunjang pengajaran IT, seperti keluhan salah seorang ibu bapa QS19-I102:

“kemudahan yang digunakan dalam proses P&P masih sangat terbatas, terutamanya untuk pembelajaran TIK, komputernya 90% rosak.”

Ternyata keberadaan Dana BOS dan dana Pendidikan Percuma belum mampu menuntaskan persiapan buku yang dijanjikan *“satu buku satu anak”* yang memadai dan berkualiti di sebahagian sekolah masih ramai dikeluhkan ibu bapa, salah seorang diantaranya QS20-I106 mengatakan:

“Cabaran yang boleh menghalangi keberhasilan pelajaran anak di sekolah apabila sekolah tidak menunjang buat anak utamanya buku pelajaran yang tidak dimiliki/dipinjam oleh anak.”

Bukan hanya itu, beberapa ibu bapa QS17-I089, QS22-I118 dan QS23-I121 mengeluhkan tentang adanya penjualan modul (LKS) yang dijual oleh guru, keluhan QS22-I118:

“cabaran kami sebagai ibu bapa yaitu apabila pelajar di haruskan memiliki lks, tapi belum sempat memiliki anak kami berat untuk ke sekolah, kerana malu sama kawannya yang sudah punya lks.”

Selain keterbatasan kedua-dua dana tersebut mengikut kongsi pendapat responden guru, pengetua dan jawatankuasa adalah masa pencairannya pencairan yang sering sebagai salah satu faktor yang mencabar, menyebabkan penggunaannya kurang maksimum dan berkesan bahkan boleh berlaku pertindihan di dalam pembelanjaan barang dengan sumber dana lainnya, kata TBSP6:

“Malah bukan lagi pertindihan, malah mengacaukan pentadbiran di sekolah ... dana Pendidikan Percuma biasanya menjelang bulan ke lima baru turun, kenapa saya katakan mengacaukan, pertanggungjawaban pasti direkayasa kan. Kita ngutang dulu misalnya harus berhitang atau seperti yang saya bilang tadi keperluan kelengkapan menulis kita sudah terpenuhi dari Dana BOS sementara pertanggung jawaban kita harus juga buat kelengkapan menulis di suruh buat lagi seperti itu. Akhirnya mestinya kita beli barang lain kita pertanggung jawabkan menjadi kelengkapan menulis.”

Kelas Tambahan dan Kos Pengangkutan

Masih adanya kelas tambahan (les) di sekolah yang dilaksanakan oleh guru diluar jam pelajaran yang sepatutnya, memerlukan kos yang tinggi menjadi kerisauan sebahagian ibu bapa dimana anak mereka yang tidak berpartisipasi dapat mempengaruhi pencapaian hasil belajar mereka, kata QS25-I135 dan QS25-I138 secara berurutan berikut:

“Yang dapat menghalangi keberhasilan anak kami yang berkaitan dengan pembiayaan di sekolah adalah jika kelas tambahan (LES) dilaksanakan diluar jam wajib maka guru tidak akan melaksanakan pengajaran dengan baik.”

(QS25-I135)

“Kecenderungan anak didik yang tidak mengikuti kelas tambahan di luar jam sekolah oleh para pengajar/guru kelas agak sukar berkompetisi kerana pemberian nilai yang tidak berdasarkan capaian yang sebenar.”

(QS25-I138).”

Jadual 1: Jangkaan Kos Pengangkutan Pelajar per Bulan

Deskripsi	bil	%
Berapa kos pengangkutan (RP*) sekolah yang anda keluarkan bagi anak anda setiap bulan?		
0 - 49.000	27	14
50.000 - 99.000	36	18
100.000 - 149.000	50	26
150.000 - 199.000	13	7
200.000 - 249.000	15	8
250.000 - 300.000	39	20
tidak menjawab	15	8
Total	195	100

*RP 3000.00 ≈ RM 1.00

Sumber: diolah dari soal selidik (2012)

Besarnya kos pengangkutan bagi pelajar terlihat pada Jadual 1 yang menunjukkan taburan bilangan responden ibu bapa mengikut jangkaan kos pengangkutan pelajar per bulan. Hasil analisis menunjukkan kos pengangkutan yang dipersiapkan ibu bapa bervariasi. Ini disebabkan laluan pengangkutan pelajar yang bervariasi dari rumah ke sekolah, mereka ada yang menggunakan satu, dua, atau tiga laluan. Jika diasumsikan besarnya biaya pengangkutan antara RP 50,000 – 300,000, maka purata kos pengangkutan pelajar perbulan sekitar RP 150,000. Besarnya kos pengangkutan mengikut ibu bapa QS01-I003, QS11-I056 dan QS12-I057 menjadi kebimbangan sebahagian daripada mereka boleh berimpak kepada kejayaan anaknya, kata QS01-I003 *“yang menghalangi kejayaan anak saya biasanya kos pengangkutan. Dimana kerajaan belum menyiapkan secara khusus pengangkutan anak sekolah (bus sekolah) secara percuma”, yang dipersetujui oleh QS12-I057:*

“Kos pengangkutan kerana seharusnya dipakai untuk membeli perlengkapan sekolah malah harus menjadi kos pengangkutan.”

Pengagihan dan Pengurusan Dana Operasi

Pengagihan Dana BOS di sekolah mesti mengikut buku panduan kerjaan, di dalam pengagihannya terkadang tidak selari dengan panduan yang diterbitkan jawatan pendidikan daerah, sepertimana yang diungkapkan salah

seorang pengetua QPS18, bahawa “adanya perbedaan antara panduan dari pusat dengan panduan yang ada di Jawatan Pendidikan Daerah”, perkara ini menyebabkan banyak program sekolah yang tidak terlaksana. Seperti dijelaskan oleh QPS26:

“Banyak program kerja sekolah yang belum boleh teralisasi disebabkan ketentuan dari penggunaan Dana BOS tersebut.”

TBS6G1 menilai panduan berkenaan yang digunakan kurang fleksibel yang kurang memperhitungkan adanya perbezaan keperluan masing-masing sekolah, terang TBS6G1:

Pengkaji (P): apakah anda melihat panduan ini kurang fleksibel?

Responden (R): “Saya lihat kaku, keperluan sekolah itu tidak sama, sedangkan panduan yang ada sama, bagaimana tidak kaku yang ini umpamanya toh, yang ini sebenarnya porsi yang ini tidak perlu sekian, ini terlalu tinggi kalau porsinya 20 peratus di sekolah saya, saya tidak perlu yang ini, saya mau alihkan ini.”

P: Mestikah diikuti?

R: “Mesti, bagaimana kita tidak berfikir, yang sebenar ada program saya mau lakukan, tapi program tidak bersesuaian dengan panduan, dan itu dianggap sebagai pelanggaran dan dapat dikenakan sanksi hanya kerana kesalahan pentadbiran, walaupun uang itu digunakan untuk kepentingan sekolah.”

P: Apakah pengetua tidak diberi kuasa?

R: “Itu yang tidak diberikan, itulah yang memang kaku, seandainya diserahkan saja secara tunai berasaskan peraturan yang ada, gunakan, laporkan...dan tidak perlu lagi ada pembagian peratusan.”

Pandangan TBS6G1 dipersetujui oleh TBS8G1, kata beliau penentuan agihan dan item-itemnya di berikan kuasa ke sekolah:

“Kalau menurut saya aturan seperti itu tidak berkesan, untuk rasionalnya, Lebih baik secara kumulatif saja sekian Dana BOS di drop tidak perlu mengikuti peratusan sekian, sekolah lah yang mengatur disesuaikan dengan keperluan sekolah.”

Esensi utama dana operasi sekolah yang diberikan kerajaan untuk menyokong dan menyentuh seluruh aktiviti di sekolah dengan tepat sasaran, hurai TBS17G1:

“... bahawa dana operasi itu sesungguhnya dana yang diberikan oleh kerajaan yang terkait langsung dengan bagaimana pelaksanaan operasi di sekolah, itu yang pertama, kemudian yang kedua, bahawa BOS ini sedapat mungkin ini boleh menyentuh seluruh aktiviti yang berlangsung di sekolah, ...tetapi intinya bagaimana pemanfaatan Dana BOS itu betul-betul terarah seperti yang diharapkan oleh pemerintah, seperti penggunaan Dana BOS itu, mestinya kan harus ada... penetapan bahawa aktiviti kepelajaran sekian, agihan anggaran itu harus dibuatkan drafnya, sehingga betul-betul kita bekerja mengelolah operasi ini mengarah kepada panduan itu.”

Intinya dalam pengurusan dana operasi mestinya melibatkan semua unsur guru, tidak hanya diurus oleh pengetua dan bendahari terutamanya yang berkait dengan pembiayaan P&P, sepertimana diisytiharkan oleh TBS17G1:

“Selama ini ada sedikit yang tidak jalan, mestinya ketika kita membuat program, itukan yang membuat keperluan itu si pembuat program, tapi yang berlaku kemudian bahawa program itu di selesaikan oleh pimpinan dan bendahari, yang mestinya setelah itu alurnya bahawa agihan anggarannya sekian mestinya di serahkan kepada pengurusnya langsung. Maksud saya begini, di dalam struktur mata pelajaran itu ada istilah rumpun mata pelajaran, kerana yang tahu persis yang kami perlukan ini-ini itu kadangkala dalam pembelian kurang selari.”

Peranan Jawatankuasa Sekolah di dalam Penyeliaan Dana Operasi Sekolah

Menurut TBPR2, substansi keberadaan jawatankuasa sekolah adalah membantu sekolah mencari dana tambahan di luar daripada dana operasi yang ada di sekolah untuk pengembangan fizik sama ada *non* fizik yang sumbernya tidak hanya daripada ibu bapa, kata TBPR2:

“Jawatankuasa itu kan dibentuk agar supaya membantu mencari dana lain untuk membantu Dana BOS itu. Selain itu memang kan substansinya jawatankuasa mesti mencari dana di luar daripada Dana BOS itu untuk pengembangan sekolah baik fizik mahupun non fiziktetapi kalau jawatankuasa hanya bekerja dengan ibu bapa, pengetua sekolah pun boleh juga lakukan.”

Tidak jarang dijumpai jawatankuasa suatu sekolah hanya bersifat formal sahaja, seperti yang didapati oleh salah seorang dewan pendidikan TBDP dan pengakuan pengetua TBPS6, di mana pengerusinya sudah tidak aktif

lagi, tetapi nama mereka tetap tercantum dan ada tandatangan di RKAS dan Laporan kebertanggungjawaban (LPJ) penggunaan dana, menurut TDBP suatu fakta yang didapati di sekolah:

“Ada yang saya dapati beberapa sekolah, sudah meninggal jawatankuasanya, kerana itu bulan lepas waktu mesyuarat dengan pimpinan jawatan pendidikan daerah di ruangnya, saya minta segera mengarahkan semua sekolah, segera diadakan pembaharuan jawatankuasa sekolah yang meninggal dan yang sudah habis tempoh perkhidmatan. Nah kalau yang berlaku demikian, ada rekayasa-rekayasa capnya asli cap jawatankuasa, tetapi yang tandatangan itu diragukan, seperti di sekolah “X” sudah lama meninggal masih ada namanya dan tandatangan.”

Pengalaman TDBP diperkukuhkan oleh salah seorang pengerusi jawatankuasa TBS11J1, sekolah kurang proaktif melakukan pembaharuan pengurus jawatankuasa sekolah, sepertimana diakui TBS11J1:

“Selama ini juga tidak pernah dibentuk, sekolah juga tidak pernah membentuk kepengurusan baru, tetap saya yang jawab di situ pa.”

Apa yang didapati TDBP selari dengan dapatan pengkaji di dua sekolah kajian S1 dan S2, analisis dokumen RKAS dan LPJ untuk sekolah S1 ditandatangani oleh komite yang tidak aktif, sementara S2 ditandatangani oleh salah seorang guru atas nama pengerusi jawatankuasa sekolah. Faktor lainnya adalah ketidaksefahaman antara jawatankuasa dan pengetua, kata TBPR:

“Kadang-kadang kalau pengetua sekolah dengan jawatankuasa sekolah tidak sejalan ini kadang-kadang berbenturan.”

Kurangnya peranan jawatankuasa di sekolah dalam memberi caruman diakui pengetua QPS24 disebabkan polisi Pendidikan Percuma, kata beliau:

“Peranan jawatankuasa sekolah dalam hal pendanaan belum ada, kerana terhalang polisi Pendidikan Percuma.”

Bukan hanya dalam penyusunan RKAS, seperti ucapan jawatankuasa QS31-J41 *“tidak terlibat dalam perumusan program kerja sekolah”*, jawatankuasa pun dalam penentuan dan penyaluran dana operasi sekolah tidak diberi tahu, mereka tidak dilibatkan dalam penentuan, penyaluran, dan penyeliaan Dana BOS di sekolah, seperti mana pengalaman beberapa jawatankuasa, diantaranya QS33-J45, QS19-J23 dan QS20-J25. menurut QS19-J23 *“jawatankuasa sekolah kurang terlibat ke dalam pengawasan penyaluran dan BOS.”* Keberadaan mereka di sekolah sekedar formal sahaja, kata QS27-J36:

“Jawatankuasa sekolah dianggap hanya sebagai syarat sebuah sekolah untuk pencairan dana.”

Selari dengan QS27-J36, TBS11J1 mengakuai kurang dilibatkan oleh pihak sekolah di dalam pembuatan laporan, namun tetap diminta tandatangan sebagai persyaratan laporan penggunaan dana:

“Kalau misalnya seperti itu, saya tidak jauh mengetahui yang seperti itu kerana sekolah dalam hal pembuatan laporan, jadi kalau ada laporannya yang perlu saya ketahui itulah yang saya tandatangan, kalau sudah dibuat oleh sekolah,”

Pengalaman TBS11J1 selari dengan pemerhatian TBS6G2 tentang peranan jawatankuasa di dalam penyeliaan dana operasi di sekolah beliau selama beberapa tahun terakhir kurang maksimum, tuturnya:

“Dulu itu sangat bagus, ketika masih berjalan dengan baik, tapi beberapa tahun terakhir ini tidak berjalan dengan baik kerana memang tidak ada, kerana ketika kerajaan mencanangkan Pendidikan Percuma praktis tidak ada peran jawatankuasa yang sangat besar di sana.”

Kurangnya peranan jawatankuasa dalam penyeliaan dana operasi sekolah mengikut QS08-J08 telah berdampak kepada pelaporan penggunaan anggaran yang kurang telus. Kata QS13-J16 *“Tidak ada keterbukaan dari pihak sekolah.”* QS07-J07 mencontohkan adanya data pengeluaran yang kurang akurat, pengakuannya *“Kadang-kadang mendapat data yang tidak di lengkapi bukti pembelian alat/bahan pengajaran.”* TDBP berharap pengurusannya tidak hanya bertumpu kepada pengetua dan bendahari sahaja, mestinya mengikut beliau:

“Jangan hanya bendahari dan pengetua sekolah, jadi mesti ada keterbukaan, ada ketelusan kepada guru.”

Jika ini berlaku maka akan menimbulkan persepsi negatif kepada pengurusan dana operasi di sekolah urai TBS17G1:

Pengkaji (P): “Apa masalahnya kalau pengadaan barang itu hanya ditangani oleh bendahari sahaja?”

Responden (P): Repot, kerana akan menimbulkan “seribu macam soalan dari pemeriksa (auditor)” apa betul seperti itu;

P: Bagimanakah selama ini kalau ada penyeliaan, adakah memeriksa kembali ke guru selama ini?

R: Selama saya disini tidak pernah, hanya pemeriksaan resit sahaja;

P: Jadi penyelia tidak pernah memeriksa kembali ke guru?

R: Tidak sampai kesitu, kerana boleh jadi di pentadbiran ada laporan tapi kondisi ril tidak ada, kerana pemeriksa hanya lihat dalam resit ada pengadaan ini padahal mungkin tidak. Ketika kita melihat peraturannya cocok, selesai. Itukan tidak menjamin, ketika kita cek dengan kondisi sebenar.”

Menaik Taraf Dana Operasi Sekolah

Untuk meningkatkan peluang menaik taraf biaya operasi sekolah masih terbuka, menurut QPS07, QS32-J43, dan QS36-J47 diperlukan kerja sama pihak sekolah, jawatan kuasa dan ibu bapa. Itu dapat wujud melalui perancangan aktiviti sekolah secara bersama-sama, kata QS20-J25 “*seharusnya jawatankuasa sekolah bersama pihak sekolah merancang RKAS*”, atau kata QPS18 “*sekolah membuat program untuk diteruskan kepada ibu bapa oleh jawatankuasa.*” Selain itu diperlukan penglibatan masyarakat dan pelbagai institusi dan syarikat, kata QPS27:

“Mengadakan pendekatan kepada tokoh masyarakat, lembaga-lembaga pendidikan dan syarikat terutama yang mempunyai kepedulian terhadap pendidikan.”

Pendekatan itu boleh dilakukan manakala ada program sekolah yang boleh ditawarkan kepada mereka yang dianggap dapat memberi “nilai tambah” kepada keperluan pelajar, demikian pendapat QS11-J11:

“... seandainya ada program sekolah yang menyangkut keperluan pelajar, baik kemudahan belajar yang tidak boleh ditangani oleh dana operasi sekolah.”

Mengikut QS18-J22, upaya ini telah dilakukan dengan mengusulkan kepada jawatan pendidikan daerah agar peningkatan kos operasi terus ditambah. Perkara ini telah berlaku, khusus kepada Dana BOS telah mengalami peningkatan yang ketara sejak digulirkannya tahun 2005, walaupun belum mampu menalangi seluruh kos operasi di sekolah. Namun berbeza dengan dana Pendidikan Percuma belum pernah mengalami peningkatan sejak digulirkannya tahun 2008. sementara dana yang bersumber dari lembaga bukan kerajaan dan sumbangan masyarakat belum terlihat, ini boleh ditunjukkan melalui RKAS sekolah kajian. Kurangnya sumbangan masyarakat untuk dana operasi sekolah mengikut TBS11J1 kerana sekolah kurang menagambil inisiatif membuat program-program yang inovatif selama adanya Dana BOS, kesal TBS11J1:

“Pengetua juga malas bikin program untuk mau minta dana sama ibu bapa pelajar. Jadi saya pikir tergantung pada sekolah kalau misalnya kalau ada programnya sekolah yang artinya yang bisa di bantu oleh jawatankuasa saya siap untuk membantu Bapak. ...tapi selama ini ada Dana BOS jarang-jarang pengetua mau buat program untuk mengutip dana kepada pelajar.”

Kurangnya inisiatif sekolah membuat program yang sumber dananya daripada masyarakat/ibu bapa pada umumnya responden jawatankuasa beralasan kerana adanya polisi Pendidikan Percuma dan Dana BOS yang membebaskan pelajar daripada semua bentuk yuran, salah seorang diantaranya QS03-J04 mengatakan bahawa “*tidak ada yuran, kerana kerajaan membebaskan kutipan seluruh pelajar dalam bentuk apapun.*” Perkara ini diperkukuhkan melalui penyata secara rasmi tiap-tiap jawatankuasa sekolah, kata QS11-J12

“Sangat terhad, setiap tahun pelajaran jawatankuasa tandatangan pernyataan tidak membebani ibu bapa pelajar dalam pembiayaan.”

Hal yang sama berlaku kepada tiap-tiap pengetua, dimana mereka mesti membuat surat penyata sebagai akuan tidak mengutip yuran daripada ibu bapa. Surat akuan tersebut benar adanya, kerana salah satu syarat memperoleh bantuan operasi sekolah yang bersumber daripada dana Pendidikan Percuma, jawatankuasa sekolah sama ada pengetua mesti tandatangan sebagai pengakuan untuk tidak mengutip yuran daripada ibu bapa, seperti mana tercetak dalam dokumen berikut:

“...siap menjadi peserta program dan melaksanakan segala aturan yang berkaitan dengan pelaksanaan program Pendidikan Percuma serta menyatakan bersedia untuk tidak mengutip kos pendidikan dari pelajar dan siap menerima sanksi/konsekwensi sesuai aturan perundang-undangan yang ada.”

(Dinas Pendidikan Kota Makassar, 2010)

Sementara itu, impak peraturan ini telah berimplikasi menghadkan ibu bapa di dalam memberikan caruman ke sekolah yang ramai dirasakan oleh pengetua, dimana pandangan mereka amnya sama iaitu peraturan penggunaan dana Pendidikan Percuma telah membatasi sumbangan ibu bapa. Sepertimana kata mereka diantaranya:

"Pendidikan Percuma dapat berpengaruh terhadap kurangnya sumbangan ibu bapa dan keikutsertaan masyarakat dalam membantu membiayai pendidikan."

(QPS19)

"Dengan adanya Pendidikan Percuma jawatankuasa sekolah tidak di perkenankan untuk meminta bantuan melalui masyarakat/ ibu bapa."

(QPS17)

Sementara itu, mengikut TBS6G2 dan QPS18 berlaku euforia yang berlebihan daripada masyarakat/ibu bapa di dalam menyikapi dan memahami program Pendidikan Percuma yang dianggap segalanya pembiayaan di sekolah menjadi tanggung jawab sekolah, menyebabkan sekolah sukar meminta caruman sebagai tambahan biaya operasi di sekolah, sedangkan biaya yang disediakan Pendidikan Percuma terhad. Ini ungkapan keperihatinan TBS6G2:

"... ketika Pendidikan Percuma itu digulirkan yang menjadi yang ada dipikiran kita semua, masyarakat bahawa sekolah itu percuma, ketika sekolah itu percuma kemudian persepsi ibu bapa semua apa-apa di sekolah itu percuma, ketika pandangan itu berkembang dan mengakar di masyarakat kenapa kerajaan hanya memberikan apa istilahnya bantuan ke sekolah itu tidak sebanyak yang diperlukan...."

Pentafsiran Item Agihan Dana Pendidikan Percuma antara Jawatan Pendidikan Daerah dan Negeri

Mengikut TBPS8 pada mulanya peraturan ini memperolehi respon positif daripada guru kerana program Pendidikan Percuma telah mengagihkan elaun jam pengajaran yang dikira berasaskan bilangan jam pelajaran setiap minggu. Namun peraturan ini tidak diguna pakai kepada guru yang telah memperolehi elaun profesion guru yang ditunjukkan oleh sijil guru profesional, oleh itu mereka tidak memperoleh bayaran lagi, jelas TBPS8:

"Ada kan elaun jam pelajaran, tapi begitu guru mendapatkan sijil guru profesional maka dengan sendirinya hilang, ah dana itu di tarik kembali. ... kita dikembalikan, yang kita harapkan dana itu dikembalikan tidak lagi ke guru dalam artian jam berdiri, tetapi ada bentuk lain untuk pendidikan, mungkin dana operasinya ditambah."

Penyata TBPS8 diperkukuhkan oleh salah seorang staf jawatan pendidikan TBDP1 yang mengetahui keadaan keuangan Jawatan Pendidikan Daerah Makassar, mempertegas tentang dana Pendidikan Percuma untuk elaun jam pengajaran tidak diberi lagi kepada guru yang sudah memiliki sijil guru profesional, tegas TBDP1:

"Memang tidak diberikan bagi yang sudah sertifikasi, saya sudah sampaikan kepada semua sekolah, semua guru, semua pengetua bahawa yang sudah menerima sertifikasi haram hukumnya untuk menerima elaun yang dari dana Pendidikan Percuma."

TBS6G2 kurang bersetuju cara TBDP1, sebaiknya mengikut beliau kalau dana itu pun tidak lagi diberikan kepada guru yang sudah memiliki sijil profesional sebaiknya diberi kuasa pengetua untuk mengalihkan ke sasaran pembiayaan operasi lainnya yang perlu tambahan dana, cetus TBS6G2:

"Kenapa tidak diberikan kuasa pengetua sekolah untuk mengalihkan ke sasaran yang lain. Ketika guru sudah menerima sertifikasi tunjangan kesejahteraan dari dana Pendidikan Percuma itu dihilangkan kenapa tidak dialihkan ke sasaran yang lain saja bukan malah dikurangi."

Pernyataan yang berbeza datang dari petugas Jawatan Pendidikan Negeri Sulawesi Selatan TBDP7, sesungguhnya elaun tersebut tetap digelontorkan kepada seluruh guru termasuk yang sudah memperoleh sijil profesional, ini penerangan beliau:

"... khususnya guru yang sudah memperoleh sijil guru profesional, saya jelaskan berdasarkan peraturan gubernur 2011, 2012 dan dipertegas lagi dengan perubahan pergub 2012 dibayarkan."

Jika ini benar berlaku penjelasan kedua-dua petugas diatas (TBDP1; TBDP7) yang saling bercanggah, memberikan suatu gambaran ketidaksefahaman atau kesilapan komunikasi diantara petugas diperingkat negeri dengan daerah di dalam memahami dan melaksanakan peraturan Pendidikan Percuma di sekolah.

KESIMPULAN

Hasil analisis dari pelbagai sumber data kajian ini mendapati beberapa cabaran bagi mencapai kejayaan kos operasi sekolah iaitu keterbatasan jumlah dan ketelatan pencairan dana operasi sekolah menyebabkan sekolah sukar mempersiapkan kemudahan yang boleh menyokong proses P&P. Adanya kelas tambahan dan biaya pengangkutan yang memerlukan kos yang tinggi. Pengagihan dana operasi sekolah yang kurang fleksibel dan pengurusannya bertumpu kepada pengetua dan bendahari sahaja yang kurang melibatkan jawatankuasa sekolah dalam perumusan

RKAS, penyaluran, penyediaan dan akuntabiliti pemanfaatannya kurang jelas. Kurangnya inisiatif sekolah membuat program sebagai dampak polisi Pendidikan Percuma dan Dana BOS membebaskan pelajar daripada semua bentuk yuran, telah menimbulkan adanya pandangan sebahagian masyarakat bahawa pembiayaan di sekolah seluruhnya menjadi tanggung jawab kerajaan. Adanya petafsiran yang berbeza antara Jawatan Pendidikan Daerah Makassar dan Negeri Sulawesi selatan tentang agihan dana Pendidikan Percuma khususnya item elaun jam pengajaran.

RUJUKAN

- Abu-Duhou, I. (1999). *Fundamentals of Educational Planning: School-Based Management* Paris, France: UNESCO/IIEP.
- Armansyah (2009). *Peranan Dan Pemberdayaan Jawatankuasa Dalam Penyelenggaraan Pendidikan Sma Negeri Di Kota Binjai*. Medan: Universitas Sumatera Utara
- Boyle, S., Brock, A., Mache, J., & Sibbons, M. (2002). *Reaching the Poor: the 'Costs' of Sending Children to School*. United Kingdom Departement for International Development.
- BPPN (2007). *Laporan Pencapaian Millennium Development Goals Indonesia 2007*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
- BPS (2010). *Hasil Sensus Penduduk 2010 data Agregat per provinsi*. Jakarta: BPS
- Bray, M. 1996. *Counting the Full Cost: Parental and Community Financing and Education in East Asia*. Washington, D.C: World Bank.
- Bray, M., & Boresvkaya, N. (2001). *Financing Education in International Societies: Lesson from Russia and China*. *Comparative Education*, 37(3), 345-365.
- Briggs, K. L., & Wohlstetter, P. (2003). *Key Elements of a successful School-Basic Management Strategi*. *School Effectiveness and School improvement*, 14(3), 351-372.
- Caldwell, B. J., Levacic, R., & Ross, K. N. (1999). *The role of Formula Funding of School in Different Education policy Contexts*. Dalam Ross, K.N & Levacic, R., eds., *Need Based Resource Allocation in Education via Formula Finding of Schools*. Paris: International Institut for Educational Planning, UNESCO
- Clarck, D., Hough, J., Pongtuluran, A., Sembiring, R., & Trisnawati, N. (1998). *Financing of education in Indonesia*. Manila: Asian Development Bank.
- Creswell, J. W. (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design, Choosing among Five Traditions*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Creswell, J. W. (2009). *Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications
- Deininger, K. (2003). *Does Cost of Schooling Affect Enrollment by the Poor? Universal Education in Uganda*. *Economic of Education Review* 22, pp. 291-305
- Depdiknas (2009a). *Buku Panduan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk Pendidikan Gratis Dalam Rangka Wajib Belajar 9 Tahun yang Bermutu*. Depdiknas. Jakarta, Depdiknas.
- Depdiknas (2009b). *Statistik Pendidikan*, Jakarta: Mendiknas.
- Depdiknas (2002). *Laporan Hasil Penelitian Penyusunan satuan Biaya Pendidikan SD, SLTP, SMU, dan SMK Negeri DIP Peroyek Pengembangan*. Jakarta: Manajemen Terpadu Diknas.
- Duflo, E. (2004). *The Medium Run Effects of Educational Expansion: Evidence from a Large School Construction Program in Indonesia*. *Journal of Development Economics* 74 (1): 163-197.
- Eilason, L. C. (1996). *Educational Decentralization as a Policy in an era of Fiscal stress*. In J. D. Chapmant, W. L. Boyd, R. Lauder, and D. Reinolds (Eds.), *The Reconstruction of education*. London: Cassel
- Fitriah, A. (2010). *Community Participation in Education: Does Decentralisation Matter? An Indonesian Case Study of Parental Participation in School Management*. Massey University, New Zealand.
- Gozali, A. (2005). *Analisis Biaya satuan Pendidikan Dasar dan Menengah*. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional.
- Handisumarto, D. (2000). *Re-designing programs and providing capacity building support for good local governance* Jakarta: National Development Planning Agency.
- Hanson, E. M. (2006). *Strategies of Educational Decentralization: Key Questions and Core Issues*. In C. Bjork (Ed.), *Educational Decentralization* (Vol. 8, pp. 11-24). The Netherlands: Springer.
- Hanushek, E.A. (2006). *Alternatif School Policies and the Benefits or General Cognitive Skills*. *Economics of Education Review*, 25 (4), pp 447-462
- Hanushek, E. A., & Wobmann, L. (2007). *The Role of Education Quality in Economic Growth* (No. WPS4122). United States & Germany: World Bank Policy Research.
- Holmes, J. (1999). *Measuring the Determinants of School Completion in Pakistan: Analysis of Censoring and Selection Bias*. *Economic Growth Center Discussion Paper No. 794*. New Haven, CT: Yale University.

- Kattan, R. B. (2006). *Implentation of Free Basic Education policy*. Washington, DC.
- King, E. 1995. *Does the Price of Schooling Matter? Fees, Opportunity Costs, and Enrolment in Indonesia*. Washington, D.C: World Bank.
- Kompas (2010a). Angka Putus Sekolah Masih Tinggi. Kompas 09 sept 2010. <http://edukasi.kompas.com/read/2010/09/09/02435364> [diakses 09 September 2010]
- Kompas (2010b). Pendidikan Dasar. Kompas 13 Oktober 2010. <http://edukasi.kompas.com/read/2010/10/13/09520094> [akses 13/10/2010]
- Lee, K. H. (1995). *Education and Politics in Indonesia 1945-1965*. Kuala Lumpur Univessity of Malaya Press.
- Levacic, R., & Ross, K. N. (1999). *Principels for Designing Needs-Based School Funding Formula*. In K. N. Ross & R. Levacic (Eds.), *Needs-Based Resource Allocation in Education*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Lodico, M. G., Spaulding, D. T., & Voegitle, K. H. (2006). *Methods in educational research*. San Francisco: Jossey-Bass.
- MDGs (2009). *Peta Pencapaian MDGs Targets di Indonesia Saat Ini*.
- Merriam, S. B. (1988). *Case Stusy Research in Education: A Qualitative Approach*. San Francisco, CA: Jossey-Bass
- Muchlis, D. (2009). *Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pendidikan Dasar di kota Makassar*. Makassar, Universitas Negeri Makassar. Ph.D.
- Mudyaharjo, R. (2009). *Pengantar Pendidikan*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mudyaharjo, R. (2001). *Pengantar Pendidikan*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Oxfam. (2001). *Education Charges: A Tax on Human Development*. Oxfam Briefing Paper 3.
- Peterson, Z. D. (2010). *Barriers to Accessing Primery Education in Conflict-Affected Fragile States: Literature Review*. Toronto: International Save the Children Aliance.
- Poerbakawatja, S. (1970). *Pendidikan Dalam Alam Indonesia Merdeka*. Jakarta: Gunung Agung.
- Punch, K. F. (2009). *Introduction to Research Methods in Education*. London, California, New Delhi & Singapore: Sage Publications.
- Ricklefs, M.C. (2001). *A History of Modern since c. 1200* (3rd.ed.). Hampiere: Palgrave.
- Rosser, A., Wilson, L., & Sulistiyanto, P. (2011). *Leaders, Elites, dan Coalitions: The Politics of free Public Services in Decentralised Indonesia*. Developmental Leadership Program, 16.
- Sarumpaet, J. P. (1963). *The New Era In Indonesian Education*. Chicago Journal
- Schutz, A. (2006). *Home is a Prison in the Global City; The Tragic Failure of School-Based Community Engagement Strategies*. American jurnal research Association, Vol. 76, No. 4, pp. 691-743.
- Serrato, C. A & Melanick, G. (1995). *The Indonesian Family Life Survey: Overview and Descriptive Analysis*. Jakarta: USAID.
- Sidi. (2001). *Otonomi Daerah di Bidang Pendidikan*. Jurnal Studi pembangunan, Kemasyarakatan & Lingkungan. Vol. 3 (1), pp. 36-46
- Stake, R.E. (2009). *Studi Kasus*. In N.K. Denzin & Y.S. Lincoln (Eds), *Handbook of Qualitative Research* (Vol. 1, pp 129-145). Yogyakarta: Pustaka pelajar
- Stone, C. R. (1995). *School/Community Collaboration*. Phi Delta Kappan International, Vol.76, 794-796.
- Sumintono, B. (2009). *School Basic Management Policies and Practices in Indonesia*. Coln, Germany: Lap Lambert Academic Publishing.
- Supriyadi, D. (2003). *Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Suyanto (2009). *Bantuan Operasional Sekolah (BOS) tahun 2009*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional. Vol.7, no.1: 66-73.
- Tilaar, H. A. R. (2006). *Standarisasi Pendidikan Nasional*. Jakarta: Rineka Cipta.
- UNDP (2009). *Human Development Report 2009 - HDI Rangkings*: UNDP.
- UNDP (2010). *Human Development Statistical Annex*. UNDP
- UNDP (2011). *Human Development Statistical Annex*. UNDP
- UNESCO (2008a). *Education For All Global Monitoring Report 2009, Overcoming inequality: Why Governance Matters*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2008b). *The Education for All Development Index: Education for All Global monitoring Report 2011*.
- UNICEF. (2005). *Level, trends and Determinants of Primery School Participation and Gender Parity*. New York: UNICEF
- UNICEF (2010). *Programme Experiences in indonesia Documentation Collection*. Jakarta: UNICEF Indonesia.
- USAID (2007). *Policy Reformin in Education Planning*. Jakarta: UASID Indonesia: 1-51.
- Usman, S. (2001). *Indonesia's Decentralization Policy: Initial Experiences and Emerging problems*. London: SEMERU Research Institute.

World Bank (1998). Education in Indonesia. Washington, D.C: East Asia and Pasific Regional office, Country Departement III.

World Bank (2008). World Development Indicators Database.[<http://www.siteresources.worldbank.org / DATASTATISTICS/>] (June 30, 2008)