

**RASIONALISASI  
BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS)  
PADA PENDIDIKAN KEAGAMAAN ISLAM FORMAL**

Idam Mustofa

STAI Darussalam Nganjuk

Email: idamm@yahoo.com

**Abstract:**

Government funding for formal Islamic religious education in the form of BOS is increasing. Given the increased funding from government and government policies, communities must still be willing to contribute. Using the normative-prescriptive approach of this study focused on analyzing the preferences of BOS use in formal Islamic religious education in order to be a rational choice in order to meet its financing. From the results of the discussion, the Government is obliged to fulfill the right of formal Islamic religious education as applied to other formal madrasah, at the same time formal Islamic religious education is also obliged to perform its function as religious producer which is vertically responsible to Kemenag, and relate horizontally with the society. Although on the one hand there are BOS (fix cost) funds as minimum and routine funding for formal Islamic religious education needs, but each organizer must remain rational by maintaining public accountability. MBS model is a model that can be selected to further encourage the management of accountable BOS.

**Kata Kunci: Rasionalisasi, BOS, Pendidikan Keagamaan Islam Formal.**

**Pendahuluan**

Program Wajib Belajar 12 Tahun yang dicanangkan pemerintah sejak tahun 2012 diarahkan untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat terutama yang tidak mampu secara ekonomi untuk mendapatkan layanan pendidikan menengah yang terjangkau dan bermutu. Untuk mencapai tujuan Program Wajib Belajar 12 Tahun tersebut, Pemerintah telah menyiapkan anggaran Bantuan Operasional Sekolah (BOS).<sup>1</sup> Pada perkembangan berikutnya, mulai tahun 2015 sasaran penerima BOS juga diperuntukan bagi santri pada pendidikan keagamaan Islam formal.<sup>23</sup>

Sasaran program BOS pada pendidikan keagamaan Islam formal adalah semua Pondok Pesantren Salafiah (PPS) penyelenggara program wajib belajar dan Pendidikan

---

<sup>1</sup>Ketentuan ini dituangkan dalam PP nomor 47 tahun 2008 tentang Wajib Belajar, dan diatur secara teknis melalui Surat Keputusan Bersama antara Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Agama No. 1/U/KB/2000 dan No. MA/86/2000 tentang Pondok Pesantren Salafiyah sebagai Pola Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun. Lihat <http://kemenag.go.id/file/dokumen/PP4708.pdf> (02/01/2016).

<sup>2</sup>Dirjen Pendidis Kemenag RI, *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Bantuan Operasional Sekolah (Bos) Pada Pondok Pesantren Tahun Anggaran 2015* (Jakarta: Kemenag RI, 2015), 4.

Diniyah Formal (PDF) tingkat Ula, Wustha, dan Ulya serta satuan pendidikan Mu'adalah setingkat Madrasah Aliyah di seluruh Provinsi di Indonesia. Adapun besar biaya satuan BOS yang diterima oleh institusi pendidikan keagamaan Islam formal dihitung berdasarkan jumlah santri dengan ketentuan: (1) PPS dan PDF Ula: Rp. 800.000,-/siswa/tahun; (2) PPS dan PDF Wustha: Rp.1.000.000,-/siswa/tahun; (3) PPS, PDF Ulya, Satuan Mu'adalah: Rp. 1.200.000,-/siswa/tahun.<sup>1</sup> Besarnya biaya satuan BOS yang diterima PPS dan PDF Ula dan Wustho sama dengan yang diterima MI/MTs.<sup>2</sup> Demikian pula dengan PPS dan PDF Ulya, besar biaya BOS yang diterimanya sama dengan MA.<sup>3</sup> Meskipun keberadaan pendidikan keagamaan Islam formal telah mendapat legitimasi dengan diterbitkannya PMA nomor 13 tahun 2014, tetapi alokasi dana yang diterima dari Kemenag secara reguler hanya BOS saja. Sementara itu untuk madrasah formal lainnya (MI/MTs/MA), Direktorat Pendis untuk setiap tahun anggaran telah mengalokasikan beberapa dana bantuan, di antaranya: (1) tunjangan fungsional guru; (2) rehab ruang kelas/baru; (3) bantuan beasiswa; dan (4) kegiatan peningkatan prestasi siswa

---

<sup>1</sup>Dirjen Pendis Kemenag RI, *Petunjuk Teknis*, 5.

<sup>2</sup>Lihat Dirjen Pendis Kemenag RI, *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Bantuan Operasional Sekolah (Bos) Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah Tahun Anggaran 2015* (Jakarta: Kemenag RI, 2015), 6.

<sup>3</sup>Lihat Dirjen Pendis Kemenag RI, *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Bantuan Operasional Sekolah (Bos) Madrasah Aliyah Tahun Anggaran 2015* (Jakarta: Kemenag RI, 2015), 2.

madrasah, seperti KSM/Aksioma.<sup>1</sup> Apalagi, sampai hari ini juga belum ada ketentuan tentang sertifikasi guru Madrasah Diniyah.

Sebenarnya PMA nomo 13 tahun 2014 telah mengatur sebagian pendanaan pendidikan keagamaan Islam formal dapat bersumber dari pemerintah daerah,<sup>2</sup> akan tetapi pengelolaan madrasah tetap terpusat di bawah Kementerian Agama, sehingga pemerintah daerah -pada umumnya- bersikap hati-hati untuk mengalokasikan dana bantuan bagi Madrasah Diniyah, terutama setelah terbitnya Surat Edaran Mendagri tertanggal 18 Agustus 2015 yang mensyaratkan pihak-pihak penerima Bansos Pemda/Pemprov harus berbadan hukum.<sup>3</sup>

Melihat kenyataan di atas, hak pembiayaan pendidikan yang diberikan pemerintah secara sepintas dapat dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan dana, sehingga pemenuhannya patut diperjuangkan. Tetapi, revitalisasi pada komponen pendanaan ini perlu dilakukan reorientasi pada aspek preferensinya, apakah akses pembiayaan dari pemerintah sudah menjadi menjadi pilihan rasional dalam pengelolaan pendidikan keagamaan Islam

---

<sup>1</sup>Untuk mengetahui regulasi bantuan untuk PD Pontren, lihat data di web resmi Direktorat PD Pontren, <http://ditpdpontren.kemenag.go.id/download>. Bandingkan dengan data di web resmi Direktorat Pendidikan Madrasah, <http://madrasah.kemenag.go.id/regulasi-c.php>.

<sup>2</sup>Lihat PP nomor 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan, juga Peraturan Menteri Agama nomor 13 tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam, dapat diakses di <http://pendis.kemenag.go.id>.

<sup>3</sup>Lihat <http://www.kemendagri.go.id/produk-hukum>.

formal. Padahal, perlu diingat, laporan Balitbang Kemendikbud melalui program ECDP yang didanai Asian Development Bank (ADB) menyatakan bahwa sebelum adanya BOS dan kebijakan pendidikan dasar bebas biaya, orang tua dan masyarakat telah menanggung sebagian besar biaya yang terkait kegiatan madrasah swasta.<sup>1</sup> Hal ini dapat diperluas lagi, walaupun pendanaan pemerintah untuk madrasah swasta (termasuk pendidikan keagamaan Islam formal) bertambah dan adanya peningkatan pendanaan dari pemerintah dan kebijakan-kebijakan pemerintah, masyarakat tetap bersedia memberikan kontribusi mereka. Untuk itu, kajian ini akan difokuskan untuk menganalisa preferensi penggunaan BOS pada pendidikan keagamaan Islam formal agar dapat menjadi pilihan rasional dalam rangka memenuhi pembiayaannya.

Kajian ini menggunakan pendekatan normatif yang sering juga disebut pendekatan preskriptif. Pendekatan normatif-preskriptif merupakan upaya dalam ilmu pengetahuan untuk menawarkan suatu norma, kaidah atau “resep” yang dapat digunakan oleh pemakai dalam rangka memecahkan masalah. Tujuan pendekatan ini adalah membantu mempermudah para pemakai hasil kajian ini dalam menentukan atau memilih salah satu dari beberapa pilihan cara atau prosedur yang paling efisien dalam menangani atau memecahkan suatu masalah. Dengan norma tersebut diharapkan para pemakai hasil kajian

---

<sup>1</sup>ACDP, *Madrasah Education Financing in Indonesia* (Jakarta: Balitbang Kemendikbud-ADB, 2013), 16.

memperoleh manfaat yang lebih besar dari kegiatan penelitian dalam ilmu pengetahuan, khususnya dalam memecahkan masalah-masalah sosial atau kemasyarakatan.<sup>1</sup>

## **Pembahasan**

### **A. Konsep Pembiayaan Pendidikan**

Secara umum, konsep biaya berlaku dalam produksi barang atau jasa. Dalam hal ini J. Hallak menjelaskan, “Biaya dapat dikemukakan dalam bentuk : (1) uang atau bentuk moneter lainnya; dan (2) biaya mempengaruhi transaksi ekonomi yang khusus: produsen, penjual, pembeli, konsumen, dan sebagainya.”<sup>2</sup> Konsep pertama berhubungan dengan teori *human capital* yang menyatakan bahwa pendidikan adalah sebagai investasi sumber daya manusia (SDM) yang memberi manfaat moneter ataupun non-moneter. Manfaat non-moneter dari pendidikan adalah diperolehnya kondisi kerja yang lebih baik, kepuasan kerja, efisiensi konsumsi, kepuasan menikmati masa pensiun dan manfaat hidup yang lebih lama karena peningkatan gizi dan kesehatan. Manfaat moneter adalah manfaat ekonomis yaitu berupa tambahan pendapatan seseorang yang telah

---

<sup>1</sup>Ace Suryadi dan H.A.R Tilaar, *Analisis Kebijakan Pendidikan Suatu Pengantar* (Bandung: PT Remaja Rosdakarya,1993), 46.

<sup>2</sup>J. Hallak, *Analisis Biaya dan pengeluaran untuk Pendidikan*, terj. Harso (Jakarta: Bhratara karya aksara, dan Paris: Unesco, 185), 1.

menyelesaikan tingkat pendidikan tertentu dibandingkan dengan pendapatan lulusan pendidikan dibawahnya.<sup>1</sup>

SDM yang berpendidikan akan menjadi modal utama pembangunan nasional, terutama untuk perkembangan ekonomi. Semakin banyak orang yang berpendidikan maka semakin mudah bagi suatu negara untuk membangun bangsanya. Hal ini dikarenakan telah dikuasainya keterampilan, ilmu pengetahuan dan teknologi oleh sumber daya manusianya sehingga pemerintah lebih mudah dalam menggerakkan pembangunan nasional. Prestasi pendidikan memberikan nilai balik (*rate of return*) yang lebih tinggi dari pada investasi fisik di bidang lain. Nilai balik pendidikan adalah perbandingan antara total biaya yang dikeluarkan untuk membiayai pendidikan dengan total pendapatan yang akan diperoleh setelah seseorang lulus dan memasuki dunia kerja.<sup>2</sup>

Sebagai akibat dari keterkaitan langsung ekonomi dengan pemenuhan kebutuhan hidup manusia, investasi dalam bidang pendidikan berdampak pula pada fungsi sosial-kemanusiaan. Di kalangan masyarakat luas juga berlaku pendapat umum bahwa semakin berpendidikan maka makin baik status sosial seseorang dan penghormatan masyarakat terhadap orang yang berpendidikan lebih baik

---

<sup>1</sup>Walter W. McMahon dan Terry G. Geske, *Financing Education: Overcoming Inefficiency and Inequity* (USA: University of Illionis, 1982), 121.

<sup>2</sup>Ace Suryadi, *Pendidikan, Investasi SDM dan Pembangunan: Isu, Teori dan Aplikasi* (Balai Pustaka: Jakarta, 1999), 247.

dari pada yang kurang berpendidikan. Orang yang berpendidikan diharapkan bisa menggunakan pemikiran-pemikirannya yang berorientasi pada kepentingan jangka panjang. Orang yang berpendidikan diharapkan tidak memiliki kecenderungan orientasi materi/uang apalagi untuk memperkaya diri sendiri.

Melihat pentingnya ekonomi pendidikan, pemerintah sebagai otoritas politik sangat berkepentingan untuk menjamin keberlangsungannya. Kepentingan otoritas politik pada pendidikan terkait erat dengan penanaman ideologi negara di kalangan masyarakat. Penanaman ideologi dalam pendidikan di Indonesia nampak dalam UU Sisdiknas yang mendasarkan pendidikan kepada ideologi Pancasila. Sebaliknya, konsekuensi pendidikan yang mensyaratkan legitimasi politik bahkan sudah berlangsung sejak zaman awal munculnya konsep Negara. Terkait hal ini, Azyumardi Azra mengutip teorinya Coleman, *“As is the state, so is school”* (“sebagaimana negara, seperti itulah sekolah”).<sup>1</sup> Para pemimpin muslim merupakan kelompok kepentingan yang paling bersemangat dan terlibat secara aktif dalam perjuangan politik, interaksi, dan hubungan dinamis dengan pemerintah, badan legislatif, dan kelompok kepentingan pendidikan lain untuk

---

<sup>1</sup>Azyumardi Azra, *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi di Tengah Tantangan Millenium III* (Jakarta: Frenada Media Group, 2012), 69.

mengamankan preferensi mereka dalam proses ratifikasi rancangan undang-undangnya.<sup>1</sup>

Dalam konteks hubungan timbal balik yang saling menguntungkan, politik (Negara) tentu saja harus selaras dengan pendidikan. Suryadi dan Tilaar menyarankan perubahan peran Negara dalam pendidikan sebagai berikut:<sup>2</sup>

Tabel 1  
Peran Negara dalam Pendidikan

<b>Peran</b>	<b>Masa Lalu</b>	<b>Sekarang dan Masa Depan</b>
Pemerataan Pendidikan	Berorientasi pada target	Berorientasi pada kualitas
Kualitas	Dicapai melalui evaluasi standarisasi semu melalui ujian terpusat dan kurikulum baku yang bersifat nasional	Sebagai prioritas utama sesuai dengan kebutuhan daerah
Proses	Tidak penting, yang penting	Sangat penting, karena yang

<sup>1</sup>Lihat Muhammad Sirozi, *Politik Kebijakan Pendidikan di Indonesia: Peran Tokoh-Tokoh Islam dalam Penyusunan UU No. 2/1989* (Leiden-Jakarta: INIS, 2004), 6.

<sup>2</sup>Surayadi dan Tilaar, *Analisis Kebijakan*, 115.

	target kuantitatif	dipentingkan adalah perubahan tingkah laku dan <i>outcome</i> pendidikan
Metodologi	Indoktrinasi	Dialogis
Manajemen	Negara dan birokrasinya memegang peran sentral	Manajemen berpusat pada institusi sekolah
Pelaksanaan servis pendidikan	Pelaku utama	Pemerintah cukup sebagai partner yang cukup menentukan arah
Perubahan sosial	Terarah dan opresif	Demokratis dan <i>grass root</i>
Perkembangan demokrasi	Menentukan bingkai berdemokrasi terbatas pada prosedur	Mengembangkan perubahan perilaku demokratis secara substantif

Philip H. Coombs menambahkan, paling tidak ada 4 tahapan permasalahan yang dilewati dunia pendidikan – yang perlu mendapat ulur tangan Negara-, yaitu; 1) Tahap rekonstruksi, pendidikan dihadapkan pada permasalahan pengkondisian otoritas pendidikan, desentralisasi pendidikan, serta perencanaan fasilitas pendidikan; 2)

Tahap penyiapan SDM, pendidikan dihadapkan pada penyiapan tenaga kerja yang terampil dan cakap (tenaga ahli), 3) Tahap perluasan/pengembangan pendidikan, meliputi pengembangan kurikulum, metode, pengujian, demokrasi pendidikan, serta adaptasi sistem pendidikan dan ekonomi, 4) Tahap inovasi, berhubungan dengan perencanaan pendidikan dan strategi-strategi pengembangan.<sup>1</sup>

Terkait dengan perubahan peran Negara dan model kebijakan di atas, pada skala mikro perubahan paradigma dalam pengelolaan pendidikan keagamaan formal semestinya ikut pula menjadi titik perhatian utama. Sesuai dengan semangat otonomi, pengelolaan pendidikan yang paling sesuai adalah diterapkannya sistem *school based management* – SBM (Menajemen Berbasis Sekolah - MBS). Asumsi dasar konsep ini adalah bahwa sekolah/madrasah akan lebih efektif dan efisien manakala pengelolaannya diserahkan kepada sekolah/ madrasah, karena merekalah yang lebih tahu tentang berbagai masalah yang dihadapi dan bagaimana memecahkannya. Seperti dikatakan Allan Dornseif, “*School based management is a collection of practices which more people at the school level make decision for the school.*”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Philip H. Coombs, *What is Educational Planning?* (Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1970), 20.

<sup>2</sup>Allan Dornseif, *School Based Management* (Alexandria, Virginia: Assosiation for supervision and Curriculum Development, 1996), iii.

Berdasarkan konsep MBS tersebut, pada aspek pembiayaan pendidikan, baik pemerintah maupun satuan pendidikan dapat memerankan hak dan kewajibannya. Di satu sisi, pemerintah berkewajiban memenuhi hak pendidikan keagamaan Islam formal sebagaimana diberlakukan untuk madrasah formal lainnya, pada saat yang sama pendidikan keagamaan Islam formal juga berkewajiban menggerakkan MBS.

### **B. Akses Penggunaan Dana BOS**

Karena statusnya formalnya, pendirian satuan pendidikan keagamaan Islam formal wajib memperoleh izin dari Menteri Agama. Untuk mendapatkan status ini, satuan pendidikan terkait harus didirikan dan dimiliki oleh pesantren, sehingga peserta didiknya wajib bermukim dalam lingkungan pesantren. Selain itu, satuan pendidikan terkait harus memiliki sumber pembiayaan untuk kelangsungan pendidikan paling sedikit untuk 1 (satu) tahun pelajaran berikutnya dan memiliki calon peserta didik paling sedikit 30 (tiga puluh) orang. Untuk memenuhi sumber pembiayaan, selain mengusahakannya sendiri dalam kapasitasnya sebagai penyelenggara pendidikan, satuan pendidikan terkait berhak mendapatkan dana dari Pemerintah, Pemerintah daerah, masyarakat dan sumber lain yang sah.<sup>1</sup> Sampai hari ini, satuan pendidikan terkait

---

<sup>1</sup>PMA nomor 13 tahun 2014 tentang Pendidikan Keagamaan Islam pasal 21 dan 53.

yang memenuhi ketentuan yang berlaku berhak mendapatkan BOS.

Penggunaan dana BOS adalah sebagai berikut:<sup>1</sup>

1. Pengembangan Perpustakaan
2. Kegiatan dalam rangka penerimaan santri baru
3. Kegiatan pembelajaran dan ekstra kurikuler
4. Kegiatan Ulangan dan Ujian
5. Pembelian bahan-bahan habis pakai
6. Langganan daya dan jasa
7. Perawatan Pondok Pesantren
8. Pembayaran honorarium bulanan guru honorer dan tenaga kependidikan honorer
9. Pengembangan profesi pendidik dan tenaga kependidikan
10. Membantu santri miskin yang belum menerima bantuan program lain seperti KIP
11. Pembiayaan pengelolaan BOS
12. Pembelian dan perawatan perangkat komputer
13. Pembelian peralatan
14. ibadah Biaya lainnya jika seluruh komponen 1 s.d 13 telah terpenuhi pendanaannya dari BOS

Ketentuan penggunaan dana BOS yang lain:

Pondok pesantren harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut: (1) Prioritas utama penggunaan dana BOS adalah untuk kegiatan operasional pondok; (2) Batas maksimum

---

<sup>1</sup>Dirjen Pendis Kemenag RI, *Petunjuk Teknis*, 17-19.

penggunaan dana BOS untuk belanja pegawai (honor guru/tenaga kependidikan honorer dan honor-honor kegiatan) pada pondok pesantren sebesar 50% dari total dana BOS yang diterima oleh pondok pesantren dalam satu tahun. Jika pondok pesantren membutuhkan dana BOS untuk pembayaran honor lebih dari 50%, maka diperbolehkan dengan syarat melampirkan persetujuan dari Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/Kota.<sup>1</sup>

Larangan penggunaan BOS untuk:

1. Disimpan dalam jangka waktu lama dengan maksud dibungakan;
2. Dipinjamkan kepada pihak lain;
3. Membeli Lembar Kerja Siswa (LKS) dan bahan/peralatan yang tidak mendukung proses pembelajaran;
4. Membiayai kegiatan yang tidak menjadi prioritas program Wajib Belajar di pondok pesantren dan memerlukan biaya besar, misalnya studi banding, studi tour (karya wisata) dan sejenisnya;
5. Membayar bonus dan transportasi rutin untuk ustadz;
6. Digunakan untuk rehabilitasi sedang dan berat;
7. Membangun gedung/ruangan baru;
8. Membeli bahan/peralatan yang tidak mendukung proses pembelajaran;
9. Menanamkan saham;

---

<sup>1</sup>Ibid, 20.

10. Membiayai kegiatan yang telah dibiayai dari sumber dana pemerintah pusat atau pemerintah daerah secara penuh/wajar;
11. Membiayai kegiatan penunjang yang tidak ada kaitannya dengan operasional program Wajar Dikdas, misalnya iuran dalam rangka perayaan hari besar nasional dan upacara keagamaan/acara keagamaan;
12. Membiayai kegiatan dalam rangka mengikuti pelatihan/sosialisasi/pendampingan terkait program BOS/perpajakan program BOS yang diselenggarakan lembaga di luar Kemenag.<sup>1</sup>

Berdasarkan ketentuan di atas, tentu saja masih ada beberapa item kegiatan yang tidak dapat didanai oleh BOS dan menuntut satuan pendidikan keagamaan Islam formal harus memenuhinya dari sumber dana yang lain di luar BOS.

### **C. Analisis Preferensi yang Rasional dalam Penggunaan BOS**

Sumber-sumber pembiayaan pendidikan secara makro telah diatur dalam pasal 31 UUD 1945 yang mengamanatkan pemerintah pusat dan daerah bertanggung jawab menyediakan anggaran pendidikan. Dipertegas lagi oleh Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional (UU nomor 20 tahun 2003) pasal 49 ayat (2) yang menyatakan bahwa: “Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya

---

<sup>1</sup>Dirjen Pendis Kemenag RI, *Petunjuk Teknis*, 20-21.

pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)”<sup>1</sup>. Pembiayaan pendidikan dengan asumsi bahwa pembiayaan pendidikan tidak boleh lepas dari kebijaksanaan keuangan negara. Asumsi yang lain bahwa kegiatan-kegiatan pendidikan itu adalah dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional.

Amanat undang-undang tersebut sangat terkait dengan kewajiban negara pemerintah) terhadap warga negara untuk menjamin setiap warga negara memperoleh pendidikan yang layak (bermutu). Paling tidak hal ini bisa dilihat dari program penuntasan wajib belajar 9 tahun, yang pada kenyataannya banyak masalah yang timbul berkenaan dengan pembiayaan pendidikan. Meskipun demikian, sebagian besar masyarakat Indonesia berada dalam garis kemiskinan akibat krisis ekonomi yang berkepanjangan, yang berimbas pada rendahnya daya beli masyarakat, termasuk untuk menyekolahkan anaknya. Sementara pendidikan persekolahan yang bermutu membutuhkan biaya yang mahal, sehingga hal itu hanya bisa dijangkau oleh golongan masyarakat mampu. Sedangkan masyarakat yang kurang (tidak) mampu harus rela menyekolahkan anaknya di sekolah-sekolah yang terjangkau, meski dengan konsekuensi mutu rendah.

---

<sup>1</sup>Departemen Pendidikan Nasional, *Undang-Undang Sisdiknas 2003* (Jakarta: Redaksi Sinar Grafika, 2003), 24.

Salah satu alternatif pilihan pendidikan bagi masyarakat kurang mampu adalah Pondok Pesantren. Pada Pondok Pesantren tradisional kebutuhan hidup dan pembiayaan pendidikan tidak terlalu kompleks. Yang terpenting seorang santri dapat memenuhi kebutuhan primernya sehari-hari tanpa dibebani biaya sekolah. Pihak penyelenggaranya juga tidak ambil pusing dengan kelengkapan sarana dan prasarana pendidikan, yang penting tersedia masjid, MCK dan asrama meski ala kadarnya, atau bahkan santri cukup tinggal di kediaman Pengasuhnya. Tenaga pendidik pun cukup diperankan oleh Pengasuh dan beberapa Ustadz yang mengajar sesara sukarela.

Lain halnya dengan Pondok Pesantren yang menyelenggarakan pendidikan keagamaan Islam formal (PPS, PDF dan satuan Mua'adalah). Selain kebutuhan primer santri sehari-hari, penyelenggara Pondok Pesantren harus menyediakan pembiayaan Madrasah Diniyah secara penuh. Tidak kalah pentingnya, penyelenggara Pondok Pesantren selaku pengelola agama Islam tentu saja berkepentingan untuk menjaga eksistensi pendidikan keagamaan Islam yang dibinanya agar tidak ditinggalkan para *user* (umat). Salah satu jaminan eksistensinya adalah ketersediaan dana. Pihak Pondok Pesantren tidak akan hanya mengandalkan iuran orang tua, tentu juga akan mencari peluang lain, termasuk bantuan Pemerintah. Adanya BOS sudah barang tentu untuk kepentingan itu.

Di sinilah letak implikasi konsep yang dikemukakan Iannaccone, bahwa *religious producer* (pengelola agama) bermaksud membuat optimis, memperbanyak anggota, memenuhi kebutuhan bersih, mendapat dukungan pemerintah dan memenuhi faktor-faktor esensial yang menentukan keberhasilannya.<sup>1</sup> Penyelenggara pendidikan keagamaan Islam formal selaku *religious producer* tentu saja sangat berkepentingan untuk menjaga eksistensi dirinya, baik di lingkungan masyarakatnya maupun dalam rangka mengikuti regulasi pemerintah.

Terlepas sama sekali dari aspek historis pengakuan pemerintah kepada eksistensi Pondok Pesantren, senyatanya kini pendidikan keagamaan Islam formal yang bernaung di bawahnya berhak mengakses pendanaan dari pemerintah. Pihak pemerintah tentu saja memiliki keuntungan dalam mengakomodir aspirasi dan eksistensi umat beragama, dalam hal ini Islam. Jika satuan pendidikan keagamaan Islam formal hanya mengandalkan dana BOS untuk memenuhi kebutuhan pembiayaannya, lalu menggunakannya di luar ketentuan, apalagi menyelenggarakan pendidikan hanya untuk motif BOS, maka pilihan ini menjadi tidak rasional. Padahal untuk memenuhi pendanaan di luar yang dibiayai BOS, setiap satuan pendidikan harus mengusahakannya dari sumber lain. Misalnya, dalam hal sarana dan prasarana PMA nomor

---

<sup>1</sup>Laurence R. Iannaccone, "Voodoo Economics? Reviewing the Rational Choice Approach to Religion" dalam *Jurnal for the Scientific Study of Religion*, Vol. 34, No. 1 (Mar., 1995), 77.

13 tahun 2014 pasal 36 mensyaratkan satuan pendidikan keagamaan Islam formal wajib memiliki prasarana pendidikan paling sedikit meliputi lahan, ruang kelas, ruang pimpinan satuan pendidikan, ruang pendidik, ruang tata usaha, ruang perpustakaan, ruang laboratorium, dan prasarana lainnya yang diperlukan dalam rangka proses pembelajaran. Karena sarana dan prasarana pendidikan tidak termasuk komponen BOS, tetapi setiap satuan pendidikan harus menyediakannya, maka pembiayaannya harus dipenuhi dari usaha mandiri.

Pilihan rasional sendiri, menurut Iannaccone, diperlukan untuk memaksimalkan kemampuan/potensi yang paling fundamental, karena pendekatan sikap manusia adalah mempertimbangkan harga, manfaat, dan kemampuan bekerja.<sup>1</sup> Tindakan penyelenggara satuan pendidikan keagamaan Islam formal yang rasional adalah tetap mau menerima BOS sambil berusaha memenuhi pembiayaan di luar BOS dengan melibatkan masyarakat. Bagaimanapun, hubungan Penyelenggara pendidikan keagamaan Islam formal dan masyarakat ibarat produsen dan konsumen yang saling menguatkan. Hal ini sesuai pendapat Iannaccone, *“The combined actions of religious consumers and religious producers for a religious market that, like other market, tends toward steady-state equilibrium...A “seller” cannot long survive without the steady support of “buyers”* (Kombinasi kepentingan produsen dan konsumen sebagaimana pada dunia

---

<sup>1</sup> Ibid, 77.

perdagangan, adalah merawat keseimbangan yang kokoh. Produsen (agama) tidak bisa *survive* dalam waktu yang lama jika konsumen tidak memberikan *support* yang kuat).<sup>1</sup>

Berdasarkan konsep pilihan rasional di atas saat ini diperlukan hubungan antara pemerintah, penyelenggara pendidikan dan masyarakat dalam mengelola BOS. Hal tersebut dapat diformulasikan sebagai berikut:

### **1. Operasionalisasi Pembiayaan Pendidikan**

Kebijakan pembiayaan (pendanaan) pendidikan perlu pola dasar kebijakan pendanaan yang tidak diskriminatif. Untuk mengukur kesinambungan hubungan kerjasama antara pemerintah dan satuan pendidikan, terdapat beberapa asumsi sebagai berikut: Pertama, berangsur-angsur dikembangkan kebijakan yang tidak membedakan sekolah negeri dan swasta. Kedua, bagi sekolah, baik negeri maupun swasta- yang dana masyarakatnya cukup besar, pemerintah tidak perlu memberikan subsidi yang sama dengan sekolah yang akumulasi dana masyarakatnya kecil. *Ketiga*, perlu dicari varian-varian yang dapat dipakai untuk mendinamisasikan pendanaan pendidikan yang mengarah ke satu pola. *Keempat*, subsidi parsial dipakai untuk menolong institusi yang lemah, misalnya dengan diberikan bantuan gedung, guru atau bantuan lain yang memberi efek ganda.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ibid.

<sup>2</sup>Fasli Jalal dan Dedi Supriadi (ed.), *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2001), 73-75.

Perlu disadari bahwa analisis kebijakan pembiayaan dalam pendidikan termasuk dalam kajian kebijakan publik<sup>1</sup> yang menggunakan prinsip-prinsip ekonomi, sehingga sebagian besar analisis ekonomi, baik mikro maupun makro dapat digunakan untuk menganalisis masalah-masalah pendidikan. Dalam hal ini analisis kebijakan pembiayaan berkaitan dengan mekanisme penentuan anggaran pendidikan serta keberadaan MBS.

## **2. Strategi Optimalisasi Pendanaan**

### **a. Optimalisasi BOS**

Sejalan dengan konsep MBS, kebijakan pemerintah memberikan Bantuan BOS bagi pendidikan keagamaan Islam formal harus dimanfaatkan sebaik-baiknya. Dalam hal ini, ada beberapa hal perlu ada perubahan; pertama, penganggaran sekolah. Dalam skema MBS, pendanaan tidak hanya diarahkan untuk menunjang kegiatan-kegiatan operasional yang bersifat rutin, tetapi juga dialokasikan untuk kegiatan-kegiatan menuju proses kreatif inovatif baik bagi kepala madrasah itu sendiri, maupun guru dan siswa. Kedua, konsekuensi dari pemikiran tersebut adalah, tersedianya dua jenis dana yang diperlukan untuk

---

<sup>1</sup>Kebijakan Pendidikan dimasukkan kedalam kebijakan publik, karena pendidikan mengatur kepentingan umum. Lihat Redja Mulyahardjo, *Pengantar Pendidikan, Sebuah Studi Awal Tentang Dasar-Dasar Pendidikan pada Umumnya dan Pendidikan di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001), 59.

mendukung kegiatan pendidikan di sekolah, yaitu (1) dana rutin (*recurrent budget*), dan (2) dana program inovatif.

Dana rutin (*recurrent budget*), adalah ditujukan untuk membiayai pengeluaran gaji (termasuk insentif) guru, pembelian ATK, pemeliharaan gedung, dan lain-lain. Dana jenis ini relatif stabil dari tahun ke tahun, perubahan terjadi terutama berkaitan perubahan harga dan penambahan jumlah siswa. Sedangkan dana program inovatif, merupakan dana yang bersifat *non-budgeter* yang memungkinkan warga sekolah/madrasah (kepala sekolah/madrasah, guru, dan siswa) melakukan berbagai inovasi untuk meningkatkan mutu proses belajar mengajar. Jadi penggunaan dana ini adalah di luar yang dicakup pada kegiatan rutin, karena fokus dan alokasinya adalah ditujukan untuk penyelenggaraan sarana untuk kegiatan inovatif. Karena BOS tidak mencukupi pendanaan pendidikan keagamaan Islam formal, tidak menutup kemungkinan peran serta masyarakat terutama orang tua peserta didik sebagai pengguna jasa pendidikan untuk ikut serta dalam membiayai pendidikan.<sup>1</sup>

Revitalisasi manajemen dalam komponen dana BOS dapat dilakukan melalui perbaikan tingkat akuntabilitas dalam menangani pendanaan yang ditandai dengan ketertiban dan transparansi, seperti penertiban administrasi

---

<sup>1</sup>Sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang SISDIKNAS tahun 2003, pasal 46 ayat 1 yang berbunyi: "Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Masyarakat."

keuangan melalui pembukuan yang benar, serta alokasi dana yang lebih menekankan skala prioritas kebutuhan.

### **b. Perbaikan Manajemen**

Tidak dipungkiri bahwa mutu pendidikan sangat terkait erat dengan anggaran pendidikan yang dialokasikan. Dalam perspektif ekonomi pendidikan, biaya pendidikan mencakup biaya langsung (oleh sekolah, peserta didik, dan/ atau keluarga peserta didik), dan biaya tidak langsung (seperti inkam-inkam yang dilewatkan). Pada kenyataannya, biaya pendidikan lebih dicurahkan pada biaya-biaya langsung, karena akibat-akibat dari biaya langsung dirasakan langsung dan kuat oleh pembayar beban pendidikan pemerintah dan masyarakat). Pada umumnya biaya langsung ditanggung oleh pemerintah dan masyarakat yang berkaitan dengan sistem-sistem sekolah.<sup>1</sup>

Akibat dari dominannya pemerintah dan masyarakat dalam pemenuhan biaya langsung, aspek-aspek penting yang perlu diperhatikan adalah: (1) memprediksi kebutuhan pendidikan; (2) alokasi setiap komponen biaya; (3) analisis sumber, dari mana dana dapat diperoleh; dan (4) pengawasan keuangan; cocok tidak antara perencanaan dan penggunaan anggaran.<sup>2</sup> Dengan demikian, diperlukan

---

<sup>1</sup>Ahmad Arifi, "Anggaran Pendidikan dan Mutu Pendidikan; Respon Kebijakan Anggaran Pendidikan 20 % dari APBN Bagi Upaya Peningkatan Mutu Pendidikan Madrasah" *dalam Jurnal Pendidikan Agama Islam Vol. V, No. 1* (2008), 123.

<sup>2</sup>Syaiful Sagala, *Manajemen Strategik dalam Peningkatan Mutu Pendidikan: Pembuka Ruang Kreativitas, Inovasi dan Pemberdayaan Potensi Sekolah dalam Sistem otonomi Sekolah* (Bandung: Alfabeta, 2007), 209.

pembenahan manajemen yang mengarah kepada manajemen pendidikan yang berbasis mutu. Madrasah diniyah formal yang kebanyakan dikelola 'asal jalan' sudah selayaknya untuk ditinggalkan dan mereformasi diri untuk menerapkan sistem manajemen pendidikan yang berorientasi pada mutu.

### **Penutup**

Dari paparan di atas dapat dikemukakan beberapa catatan akhir. Pada aspek pembiayaan pendidikan, pendidikan keagamaan formal yang memperoleh BOS merupakan konsekuensi logis karena status formalnya dalam sistem pendidikan nasional. Di sini, Kemenag sebagai pengelola dan Pondok Pesantren selaku penyelenggara pendidikan keagamaan Islam formal memiliki hak dan kewajiban yang saling menguatkan. Di satu sisi, pemerintah berkewajiban memenuhi hak pendidikan keagamaan Islam formal sebagaimana diberlakukan untuk madrasah formal lainnya, pada saat yang sama pendidikan keagamaan Islam formal juga berkewajiban menjalankan fungsinya sebagai *religious producer* yang bertanggungjawab secara vertikal kepada Kemenag, dan berhubungan secara horizontal dengan masyarakatnya.

Pada taraf praktis, meskipun di satu sisi terdapat dana BOS (*fix cost*) sebagai dana minimal kebutuhan dan rutin untuk kebutuhan pendidikan keagamaan Islam formal, tetapi masing-masing penyelenggara harus tetap rasional dengan menjaga akuntabilitas publik. Model MBS

merupakan model yang dapat dipilih untuk lebih mendorong terjadinya pengembangan masing-masing yang akuntabel. Untuk itu pengelolaan sumber-sumber pendanaan harus didasarkan pada prinsip peningkatan mutu pendidikan.

Tidak kalah pentingnya, hubungan mutualisme antara pemerintah dan penyelenggara pendidikan keagamaan formal sangat mendesak untuk dilakukan. Pemerintah harus terus mengusahakan pemerataan dana pendidikan, dan penyelenggara pendidikan keagamaan formal harus meningkatkan mutu pendidikannya agar mendapat kepercayaan masyarakat. Dengan harmonisasi hubungan ini, ruh pendidikan sebagai investasi dalam menyiapkan SDM secara ekonomis akan mudah dicapai. *Wallahu a'lam.*

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- ACDP. *Madrasah Education Financing in Indonesia*. Jakarta: Balitbang Kemendikbud-ADB, 2013.
- Arifi, Ahmad. "Anggaran Pendidikan dan Mutu Pendidikan; Respon Kebijakan Anggaran Pendidikan 20 % dari APBN Bagi Upaya Peningkatan Mutu Pendidikan Madrasah" dalam *Jurnal Pendidikan Agama Islam* Vol. V, No. 1 (2008).
- Azra, Azyumardi. *Pendidikan Islam: Tradisi dan Modernisasi di Tengah Tantangan Millenium III*. Jakarta: Frenada Media Group, 2012.

- Berglund, Jenny. "Publicly Funded Islamic Education in Europe and United States" dalam *Center of Middle East Policy* No. 21 (April 2015).
- Coombs, Philip H. *What is Educational Planning?*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1970.
- Departemen Pendidikan Nasional. Undang-Undang Sisdiknas 2003. Jakarta: Redaksi Sinar Grafika, 2003.
- Dornseif, Allan. *School Based Management*. Alexandria, Virginia: Assosiation for supervision and Curriculum Development, 1996.
- Geske, Terry G dan Walter W. McMahan. *Financing Education: Overcoming Inefficiency and Inequity*. USA: University of Illionis, 1982.
- Hallak, J. *Analisis Biaya dan pengeluaran untuk Pendidikan*, terj. Harso. Jakarta: Bhratara karya aksara, dan Paris: Unesco, 1985.
- <http://ditpdpontren.kemenag.go.id>.
- <http://kemenag.go.id>.
- <http://madrasah.kemenag.go.id>.
- <http://www.hukumonline.com>.
- <http://www.kemendagri.go.id>.
- Iannaccone, Laurence R. "Voodoo Ecomics? Reviewing the Rational Choice Approach to Religion" dalam *Jurnal for the Scientific Study of Religion*, Vol. 34, No. 1 (Mar., 1995).

- Jalal, Fasli dan Dedi Supriadi (ed.). *Reformasi Pendidikan dalam Konteks Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Adicita Karya Nusa, 2001.
- Kemenag RI, Dirjen Pendis. *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Bantuan Operasional Sekolah (Bos) Pada Pondok Pesantren Tahun Anggaran 2015*. Jakarta: Kemenag RI, 2015
- \_\_\_\_\_. *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Bantuan Operasional Sekolah (Bos) Madrasah Ibtidaiyah dan Madrasah Tsanawiyah Tahun Anggaran 2015*. Jakarta: Kemenag RI, 2015.
- \_\_\_\_\_. *Petunjuk Teknis Pelaksanaan Bantuan Operasional Sekolah (Bos) Madrasah Aliyah Tahun Anggaran 2015*. Jakarta: Kemenag RI, 2015.
- Mulyahardjo, Redja. *Pengantar Pendidikan, Sebuah Studi Awal Tentang Dasar-Dasar Pendidikan pada Umumnya dan Pendidikan di Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2001.
- Peraturan Menteri Agama nomor 13 tahun 2014 tentang Pendidikan keagamaan Islam formal
- PP nomor 47 tahun 2008 tentang Wajib Belajar
- PP nomor 55 tahun 2007 tentang Pendidikan Agama dan Pendidikan Keagamaan
- Sagala, Syaiful. *Administrasi Pendidikan Kontemporer*. Bandung: Alfabeta, 2000.
- Supriadi, Dedi. *Satuan Biaya Pendidikan Dasar dan Menengah*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2003.

Surat Keputusan Bersama antara Menteri Pendidikan Nasional dan Menteri Agama No. 1/U/KB/2000 dan No. MA/86/2000 tentang Pondok Pesantren Salafiyah sebagai Pola Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun

Suryadi, Ace. Pendidikan, Investasi SDM dan Pembangunan: Isu, Teori dan Aplikasi. Jakarta: Balai Pustaka: 1999.

\_\_\_\_\_, dan H.A.R Tilaar. *Analisis Kebijakan Pendidikan Suatu Pengantar*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya,1993.