PELAKSANAAN PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP DANA BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS)

(Studi di Inspektorat Kabupaten Pamekasan)

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh
Gelar Kesarjanaan Dalam Ilmu Hukum

Oleh:

NINDITA UTAMA
NIM. 0910113154

KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2014

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul Skripsi **:PELAKSANAAN PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP DANA BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS) (STUDI DI INSPEKTORAT KABUPATEN PAMEKASAN)**

Identitas Penulis **:**

a. **Nama** **: Nindita Utama**

b. **NIM** **: 0910113154**

c. **Konsentrasi** **: Hukum Administrasi Negara**

Jangka Waktu Penelitian **: 6 Bulan**

Disetujui pada tanggal : 7 Februari 2014

Pembimbing Utama	Pembimbing Pendamping
Prof. Dr. Sudarsono, SH,. MS.	Agus Yulianto SH. MH.
NIP. 19510825 197903 1 004	NIP. 19590717 198601 1 001

Mengetahui,

Ketua Bagian

Hukum Administrasi Negara

Lutfi Effendi, SH. M.Hum

NIP. 19600810 198601 1 002

HALAMAN PENGESAHAN

PELAKSANAAN PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP DANA BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS)

(STUDI DI INSPEKTORAT KABUPATEN PAMEKASAN)

Oleh :

NINDITA UTAMA

0910113154

Skripsi ini telah disahkan oleh Majelis Penguji pada tanggal 7 Februari 2014:

Ketua Majelis Penguji	Anggota
Prof. Dr. Sudarsono, SH,. MS. NIP. 19510825 197903 1 004	Agus Yulianto SH. MH. NIP. 19590717 198601 1 001
Anggota	Anggota
Lutfi Effendi, SH. M.Hum NIP. 19600810 198601 1 002	Sri Kustinah, SH., CN. NIP. 1948029 198002 2 001
Anggota	Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara
Sucipto, SH., MH. NIP. 19501211 198010 1 001	Lutfi Effendi, SH. MHum NIP. 19600810 198601 1 002

Mengetahui,
Dekan Fakuktas Hukum

Drs. Sihabudin, SH., MH.
NIP. 19591216 198503 1 001

KATA PENGANTAR

Segala puji penulis panjatkan hnaya kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa yang telah memberikan rahmat dan karunia yang tiada henti hingga penulis dapat sampai pada tahap ini, khususnya dengan selesainya skripsi ini.

Terima kasih penulis sampaikan kepada :

1. Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
2. Bapak Dr. Sihabudin, SH. MH. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
3. Bapak Lutfi Effendi, SH. M.Hum. selaku Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara.
4. Bapak Prof. Dr. Sudarsono, SH. MS selaku Dosen Pembimbing Utama, atas bimbingan dan kesabarannya dalam membimbing penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
5. Bapak Agus Yulianto, SH. MH. selaku Dosen Pembimbing Pendamping, atas bimbingan dan motivasinya dalam membimbing penulis sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.
6. Para Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, khususnya para Dosen bagian Hukum Administrasi Negara.
7. Para Staf Administrasi Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
8. Responden yang telah membantu selama proses pengumpulan data.
9. Kedua orang tua (Budi Suprapto dan Suciati Ningsih) dan adek tercinta (Aji Suryo Prayogo) yang telah memberikan doa, motivasi, dukungan moril dan materiil kepada penulis selama proses penyelesaian skripsi ini.
10. Adikku tersayang, Zeni Ervina terima kasih atas support, doa, dan kesabarannya dalam mendampingi penulis selama proses penulisan hingga skripsi ini dapat terselesaikan.
11. Saudara-saudaraku HmI yaitu Toni (Pak Boss), Akbar (Gembel), Diana (Gandon), Reza (Pretong), Rendra (Endog), Eva, Yevi, Sutikno, dan Lukman.
12. Crew Tapensor yaitu Rizal, Arik, Rendy, Delly, dan Ryan.

Penulis yakin skripsi ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki skripsi ini.

Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses pembuatan skripsi ini penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun tidak disengaja.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa mengampuni kesalahan kita dan berkenan menunjukkan jalan yang benar.

Malang, Februari 2014

Penulis

repository.ub.ac
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

DAFTAR ISI

Halaman Persetujuan …….. i
Halaman Pengesahan ……..…… ii
Kata Pengantar ……...……... iii
Daftar Isi …….…….... v
Daftar Gambar ……..……..…….……...
vii
Daftar Lampiran …….…....…… viii
Ringkasan ……..……..…… ix
Summary…….…….…… xi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang ……....……...1
B. Rumusan Masalah ……..…….……..7
C. Tujuan Penelitian ……....……
8
D. Manfaat Penelitian ……...…..
8
E. Sistematika Penulisan ……..…… 9

BAB II KAJIAN PUSTAKA

A. Pendidikan Nasional ……..……..... 10
B. Bantuan Operasional Sekolah (BOS) ……..……... 14
C. Inspektorat ……..……..... 15
D. Pengawasan ……..…… 19
1. Pola Pengawasan ……..... 19
2. Teori Pengawasan ……..…… 22
E. Teori Efektivitas Hukum …….…….. 28
F. Teori Implementasi ……... 31
1. Pengertian Implementasi ……..…… 31

2. Faktor Keberhasilan Implementasi Kebijakan Publik …….....… 31
3. Tahapan Dalam Implementasi Kebijakan ……..…… 34

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian ……... 37
B. Lokasi Penelitian …… 37
C. Jenis dan Sumber Data ……... 37
D. Populasi dan Sampel ……..…..…. 38
E. Teknik Pengumpulan Data ……...…. 38
F. Metode Analisis Data …….…… 39
G. Definisi Operasional ……... 39

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Inspektorat Kabupaten Pamekasan ….....… 41
B. Pelaksanaan Pengawasan yang Dilakukan Oleh Inspektorat Terhadap Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) ……..... 47
C. Hambatan-Hambatan yang Dihadapi Oleh Inspektorat dalam Pelaksanaan Pengawasan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) ……. 56
D. Upaya atau Strategi yang Dilakukan Oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan Untuk Menyelesaikan Permasalahan yang Terjadi dalam Pelaksanaan Pengawasan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) …… 61

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan ……..……66
B. Saran ……..……... 68

Daftar Pustaka ……..……..……..…….. 70

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Fungsi manajemen menurut James Stoner ……. 22
Gambar 2. Kerangka pengawasan Inspektorat Kabupaten Pamekasan …….. 52

repository.ub.ac
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1. Surat Penetapan Pembimbing Skripsi ……. 73

Lampiran 2. Surat Keterangan Telah Melakukan Penelitian ……... 74

Lampiran 3. Pedoman Wawancara ……...
75

Lampiran 4. Surat Pernyataan Keaslian Skripsi ……... 76

repository.ub.ac
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

RINGKASAN

Nindita Utama, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Februari 2014, PELAKSANAAN PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP DANA BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS) (STUDI DI INSPEKTORAT KABUPATEN PAMEKASAN), Prof. Dr. Sudarsono SH. MS., Agus Yulianto SH. MH.

Pada skripsi ini, penulis mengangkat permasalahan pelaksanaan pengawasan Inspektorat terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Pilihan tema tersebut dilatar belakangi program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang bertujuan membebaskan biaya pendidikan bagi siswa tidak mampu dan meringankan bagi siswa yang lain agar mereka memperoleh layanan pendidikan dasar yang lebih bermutu sampai tamat dalam rangka penuntasan wajib belajar sembilan tahun. di daerah kabupaten Pamekasan masih banyak sekali anak-anak yang tidak bersekolah atau tidak mengenyam yang namanya pendidikan. Hal ini disebabkan banyak hal yang membuat mereka tidak mengenyam pendidikan. Salah satunya adalah mahalnya biaya pendidikan yang tidak dapat dijangkau oleh masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut diatas, karya tulis ini mengangkat rumusan masalah : (1) Bagaimana pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Kabupaten Pamekasan? (2) Apa hambatan yang dihadapi oleh Inspektorat dalam pelaksanaan pengawasan dana Bantuan Operasional Sekolah di Kabupaten Pamekasan? (3) Bagaimana upaya atau strategi yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan dalam menyelesaikan permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan pengawasan dana Bantuan Operasional Sekolah di Kabupaten Pamekasan?

Penulisan karya tulis ini menggunakan metode Yuridis Empiris dengan menggunakan pendakatan penelitian yuridis sosiologis. Lokasi penelitian ini adalah Kabupaten Pamekasan, khususnya di Kantor Inspektorat Kabupaten Pamekasan. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Data primer berasal dari wawancara dan data sekunder berasal dari studi pustaka atau literatur. Populasi dalam penelitian ini adalah Kantor Inspektorat Kabupaten Pamekasan dan sampel yang diambil adalah pegawai dan staf Inspektorat kabupaten Pamekasan. Bahan hukum primer dan sekunder yang diperoleh penulis akan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis Deskriptif Analisis.

Dari hasil penelitian dengan metode diatas, Inspektorat dalam melakukan pengawasan menggunakan 3 (tiga) tahapan, yaitu audit, survey, dan review. Dari ketiga tahapan tesebut, Inspektorat mengalami banyak permasalahan. Salah satunya adalah kurangnya skill dari tenaga administrasi di pihak sekolah. Untuk mengatasi masalah tersebut, Inspektorat dapat mengadakan bimbingan teknis atau *workshop* (pelatihan) untuk meningkatkan skill dari tenaga administrasi di

sekolah-sekolah. Selain itu, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan pengawasan Inspektorat terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) berjalan dengan efektif karena terdapat faktor pendukung yang dapat meminimalisir faktor penghambat pengawasan Inspektorat. Faktor pendukung tersebut yang pertama adalah substansi yang berisi tentang aturan-aturan Inspektorat dalam melakukan pengawasan dan yang kedua adalah kultur, yaitu tingkah laku dan sikap aparatur Inspektorat dalam melakukan pengawasan yang sesuai dengan rencana dan sesuai dengan aturan yang ada. Disarankan untuk Inspektorat dapat terus menjaga keefektifitasannya dan meningkatkan lagi agar dapat melaksanakan pengawasan lebih baik lagi. Serta Inspektorat dapat mengajukan rancangan perundang-undangan yang dapat menjadikannya lebih aktif lagi dalam pengawasan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

SUMMARY

Nindita Utama, Administrative Law, Faculty of Law, University of Brawijaya, January 2013, IMPLEMENTATION OF SUPERVISION INSPECTORATE OF SCHOOL OPERATIONAL FUNDS (STUDY IN INSPECTORATE PAMEKASAN), Prof. Dr. Sudarsono SH. MS., Agus Yulianto SH. MH.

In this paper, the authors raised the issue of supervision of the Inspectorate of the School Operational Funds. The choice of theme background School Operational Funds which aims to provide free education for poor students and for other students ease so that they acquire basic education services of better quality to finish in order compulsory nine years. The district Pamekasan still a lot of children who do not attend school or get an education that name. This is due to many things that make them an education. One is the high cost of education that can not be reached by the public.

Based on the above, this paper raised the formulation of the problem: (1) How supervision is carried out by the Inspectorate Pamekasan the School Operational Funds in Pamekasan? (2) What are the barriers experienced by the Inspectorate in monitoring the implementation of School Operational Funds in Pamekasan? (3) How does the effort or strategy undertaken by the Inspectorate Pamekasan in solving problems that occur in supervision in School Operational Funds in Pamekasan?

This paper uses empirical juridical methods and sociological juridical approach. Location of this paper is in Pamekasan, especially in Inspektorat Pamekasan. Primary legal materials, secondary, and tertiary obtained by the authors will be analyzed using descriptive analysis techniques of analysis is a method of analysis of legal materials by exposing the data obtained from field observations and literature study then analyzed and interpreted to give a conclusion.

From the results of research with the above method, the Inspectorate in monitoring using 3 (three) phases, namely audits, surveys, and reviews. Of the three stages of proficiency level, the Inspectorate experienced many problems. One is the lack of skill of administrative staff in the school. To overcome these problems, the Inspectorate may hold technical guidance or workshops (training) to improve the skills of administrative staff in schools. In addition, it can be concluded that the implementation of the supervision of the Inspectorate of the School Operational Fund work effectively because there are contributing factors that can minimize disincentives Inspectorate supervision. The supporters of the first factor is a substance that contains rules Inspectorate in monitoring and the second is the culture, the behavior and attitude of the Inspectorate in monitoring apparatus in accordance with the plans and in accordance with existing rules. Inspectorate be advised to continue to maintain their effectiveness and increase again in order to implement better oversight. As well as the Inspectorate may submit draft legislation to make it more actively in the supervision of school operational Funds.

repository.ub.ac
UNIVERSITAS BRAWIJAYA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan Negara Indonesia salah satunya mencerdaskan kehidupan bangsa, bentuk menciptakan generasi bangsa yang cerdas melalui pendidikan baik formal atau informal demi mewujudkan generasi bangsa yang berkualitas. Hak mendapatkan pendidikan merupakan hak bagi setiap anak bangsa. Apabila melihat pada potret anak bangsa saat ini, tidak semua dari mereka bias mengikuti pendidikan formal atau informal, terhimpitnya ekonomi, atau factor lingkungan mendorong mereka untuk memilih bekerja diusia mereka yang seharusnya menuntut ilmu, seperti menjadi pengamen atau pengemis. Menurut mereka, pendidikan bukanlah hal utama yang harus diperoleh. Pendidikan hanya dianggap sebagai kebutuhan sekunder, bukan primer.[1] Tetapi tidak semua anak yang bekerja dan sekolah beranggapan bahwa pendidikan bukan hal yang pertama. Melainkan anak-anak yang putus sekolah disebabkan biaya pendidikan yang tinggi bagi mereka.[2] Atau, tidak ada sarana pendidikan disekitar lingkungan tempat mereka tinggal. Sehingga bagi anak-anak yang sangat ingin bersekolah hal tersebut menjadi kendala yang sangat besar dan membuat mereka sulit untuk mengenyam pendidikan.[3]

---

[1] Pasal 31 Ayat (1) ,"setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan".
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Sekretariat jenderal MPR RI, 2012.

[2] Pasal 31 Ayat (2), "setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya". Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Sekretariat jenderal MPR RI, 2012.

[3] Pasal 31 Ayat (4),"negara memperioritaskan anggaran pendidikan sekuarang–kurangnya 20 persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja

Latar belakang Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun 2000, yang mengatur tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) tahun 1999-2004, menyatakan bahwa kualitas pendidikan di Indonesia masih sangat memprihatinkan. Hal tersebut tercermin dari hasil studi kemampuan membaca untuk tingkat sekolah dasar (SD), yang dilaksanakan oleh organisasi ***Internasional Educational Achievement (IEA),*** yang menunjukan bahawa siswa SD di Indonesia berada pada urutan ke-38 dari 39 negara peserta studi. Dan untuk tingkat sekolah lanjutan tingkat pertama (SLTP) kemampuan matematika siswa SLTP di Indonesia hanya berada pada urutan ke-39 dari 42 negara, untuk kemampuan ilmu pengetahuan alam (IPA) hanya berada dalam urutan ke-40 dari 42 negara peserta.[4]

Pendidikan dasar dan wajib belajar 9 tahun, merupakan salah satu upaya meningkatkan mutu sumber daya manusia Indonesia. Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional Bab V Pasal 13 ayat (1) ditetapkan bahwa pendidikan dasar diselenggarakan untuk mengembangkan kemampuan serta memberikan pengetahuan dan keterampilan dasar yang diperlukan untuk hidup dalam masyarakat serta mempersiapkan peserta didik yang memenuhi persyaratan untuk mengikuti pendidikan menengah. Dari pernyataan diatas terdapat dua sasaran pada pendidikan dasar yaitu sebagai berikut :

1. Membekali peserta didik dengan pengetahuan dan keterampilan dasar untuk hidup bermasyarakat.

---

daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional". Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Sekretariat jenderal MPR RI, 2012.

[4] Benny Susetyo, **Politik Pendidikan Penguasa**, LKiS, Yogyakarta, 2005, hlm 1.

2. Mempersiapkan peserta didik untuk melanjutkan ke jenjang pendidikan menengah.

Wajib belajar sembilan tahun yang dicetuskan oleh pemerintah merupakan salah satu upaya untuk mencerdaskan kehidupan bangsa mengentaskan buta huruf yang dilaksanakan sejak pemerintahan Orde Baru,[5] hal ini sebagai upaya memberikan jaminan pendidikan bagi warga Negara, kemudian pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan Nasional, Pasal 5 ayat (1) menyatakan bahwa "setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu", dan Pasal 11 ayat (1) menyatakan "pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan dan kemudahan, serta menjamin terselenggaranya pendidikan yang bermutu bagi setiap warga tanpa diskriminasi".[6]

Implementasi pasca berlakunya Undang-Undang nomor 20 Tahun 2003 tersebut, pada tahun 2005 pemerintah mengalokasikan subsidi dana kebidang pendidikan dan salah satunya adalah program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang bertujuan yaitu "membebaskan biaya pendidikan bagi siswa tidak mampu dan meringankan bagi siswa yang lain, agar mereka memperoleh layanan pendidikan dasar yang lebih bermutu sampai tamat dalam rangka penuntasan wajib belajar sembilan tahun". Bantuan tersebut diberikan kepada Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) baik negeri maupun swasta yang dikategorikan tidak mampu untuk membiayai sekolahnya.

---

[5] Pembukaan UUD alinea ke-4: " untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksankan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

[6] Wahyu Utomo, **Wajib Belajar 9 Tahun**, (online) *http://wawaywitzki.blogspot.com/2012/04/wajib-belajar-9-tahun.html,* (21 Mei 2013)

Bantuan operasional sekolah yang diberikan, berhak dipergunakan oleh pihak sekolah sesuai dengan batasan atau petunjuk pelaksanaan, adapun bantuan dana yang di berikan dapat dialokasikan untuk hal-hal seperti :

1. Pembiayaan seluruh kegiatan dalam rangka penerimaan siswa baru : biaya pendaftaran, pengadaan formulir, administrasi pendaftaran, dan pendaftaran ulang;
2. Pembelian buku teks pelajaran dan buku referensi untuk dikoleksi diperpustakaan;
3. Pembelian bahan-bahan habis pakai : buku tulis, kapur tulis, pensil, bahan praktikum, buku induk siswa, buku inventaris, langganan Koran, gula, kopi, dan teh untuk kebutuhan sehari-hari di sekolah;
4. Pembiayaan kegiatan kesiswaan: program remedial, program pengayaan, olahraga, kesenian, karya ilmiah remaja, pramuka, palang merah remaja, dan sejenisnya;
5. Pembiayaan ulangan harian, ulangan umum, ujian sekolah, dan laporan hasil belajar siswa;
6. Pengenbangan profesi guru: pelatihan, Kelompok Kerja Guru (KKG) atau Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP) dan Kelompok Kerja Kepala Sekolah (KKKS) atau Musyawarah Kerja Kepala Sekolah (MKKS)

Dalam upaya melaksanakan pemberian dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dari Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, pelaksanaan tersebut diawasi oleh suatu badan yang mampu mengawasi pelaksanaan tersebut yakni Inspektorat. Implementasi dari proses pelaksanaan dan pengawasan tersebut tidak berjalan dengan lancar, seperti paradikma masyarakat yang masih kurang antusias untuk

menyekolahkan anak-anaknya, atau dana bantuan operasional yang tidak dioperasikan sebagaimana mestinya, atau pengawasan yang masih belum optimal. Hal ini akan menarik untuk dikaji Penulis tentang tugas dan kewenangan yang dijalankan oleh Dinas Pendidikan dan pola pengawasan dari Inspektorat terhadap pelaksanaan Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) juga diterapkan di kabupaten Pamekasan sebagai sarana agar anak-anak di Kabupaten Pamekasan dapat mengenyam pendidikan tanpat terkecuali, tetapi dalam penerapannya ada beberapa kendala yang dialami oleh pemerintah kabupaten pamekasan yaitu kendala tentang pentingnya pendidikan bagi anak-anak mereka. Sebagian orang tua berfikiran bahwa pendidikan itu tidak begitu penting karena tujuan mereka bersekolah adalah untuk mencari pekerjaan. Dalam pemikiran mereka bekerja juga bisa diperoleh tanpa mengenyam pendidikan. Kendala yang lain adalah tentang pernikahan dini setelah lulus SD mereka langsung menikah. Karena kebiasaan lama yang membuat mereka menjadi berfikiran bahwa lebih baik menikah daripada bersekolah. Dan permasalahan lain yang terjadi di Kabupaten Pamekasan adalah terjadinya keterbatasan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) sehingga tidak semua murid menerima dana bantuan operasional yang seharusnya menjadi hak mereka.

Pelaksanaan wajib belajar 9 tahun memang sudah disosialisasikan oleh pemerintah, termasuk pemberian dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Peran dari Dinas Pendidikan dan Kebudayaan serta Inspektorat Kabupaten Pamekasan dalam mengawasi pelaksanaan tersebut penting untuk menjamin mutu dan kualitas pendidikan.

Penelitian dilakukan di Kabupaten Pamekasan karena terdapat penyalahgunaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang disebabkan dana BOS tidak dipergunakan sebagaimana mestinya. Yang seharusnya dana BOS tersebut dianggarkan untuk membeli buku akan tetapi dipergunakan untuk membangun fasilitas sekolah.

Inspektorat Kabupaten Pamekasan memiliki tugas dan fungsi pokok yang sangat strategis di kabupaten Pamekasan yaitu :

a. Tugas :

   Inspektorat mempunyai tugas membantu bupati dalam melakukan pegawasan dan pelaksanaan pembinaan terhadap urusan dan penyelenggaraan pemerintah daerah. [7]

b. Fungsi :

   1) Penyiapan perencanaan perogram pengawasan;
   2) Pengurusan kebijakan dan fasilitas pengawasan;
   3) Pelaksanaan pemeriksaan, pengutusan, pengujian, dan penilaian tugas pengawasan;
   4) Pengelolaan urusan ketatausahaan keuangan, kepegawaian, dan ketatausahaan kantor; dan
   5) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya. [8]

---

[7] Pasal 2 Peraturan Bupati Pamekasan no. 48 tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Inspektorat, Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Pamekasan, 2008.

[8] Pasal 3 Peraturan Bupati Pamekasan no. 48 tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Inspektorat, Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Pamekasan, 2008.

Tidak dapat dihindari dalam pelaksanaan pengawasan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Inspektorat mengalami kendala-kendala yang dapat menjadi penghambat. Inspektorat seharusnya bisa mengatasi kendala-kendala yang timbul dalam proses pengawasan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang telah didengungkan oleh pemerintah. Oleh karena itu, Penulis mengangkat judul **PELAKSANAAN PENGAWASAN INSPEKTORAT TERHADAP DANA BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS) (Studi di Inspektorat Kabupaten Pamekasan)**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dirumsukan poin-poin permasalahan, yaitu :

1. Bagaimana pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Kabupaten Pamekasan?
2. Apa hambatan yang dihadapi oleh Inspektorat dalam pelaksanaan pengawasan dana Bantuan Operasional Sekolah di Kabupaten Pamekasan?
3. Bagaimana upaya atau strategi yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan dalam menyelesaikan permasalahan yang terjadi dalam pelaksanaan pengawasan dana Bantuan Operasional Sekolah di Kabupaten Pamekasan?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dengan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan.
2. Untuk mengetahui, menemukan dan menganalisis hambatan yang dihadapi oleh Inspektorat dalam mengawasi dan Dinas Pendidikan sebagai pelaksana dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di kabupaten Pamekasan.
3. Untuk mengetahui, menemukan dan menganalisis solusi yang diambil oleh Inspektorat dan Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan untuk mengatasi hambatan yang terjadi dalam pengawasan tentang dana Bantuan Opersional Sekolah (BOS) di kabupaten Pamekasan.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis
   a. Sebagai sarana untuk pengembangan teori-teori hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.
   b. Untuk pengembangan ilmu pengetahuan serta untuk menambah wawasan bagi para pembaca.

2. Secara Praktis.
   a. Bagi Inspektorat dan Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan.
      Sebagai bahan evaluasi pelaksanaan dana BOS dan dapat memberi masukan atau solusi yang lebih baik dan lebih bermanfaat dalam

pengawasan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di kabupaten Pamekasan.

b. Bagi Masyarakat.

Sebagai sumber informasi yang dapat dijadikan dasar untuk mengkritisi setiap permasalahan yang ada di kabupaten Pamekasan khususnya dibidang pendidikan.

c. Bagi Mahasiswa.

Sebagai sumber informasi untuk menambah wacana keilmuan dalam penelitian skripsi tentang pelaksanaan pengawasan isperktorat terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di kabupaten Pamekasan.

E. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan, berisi Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penulisan, Manfaat Penulisan dan Sistematika Penulisan.

Bab II Kajian Pustaka, berisi Teori-Teori dan Bahan Hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi.

Bab III Metode Penelitian, berisi Jenis Penelitian, pendekatan penelitian, Jenis dan Bahan Hukum, Metode Pengumpulan Data, dan Teknik Analisis Data yang digunakan dalam penulisan skripsi.

Bab IV Pembahasan, berisi pengumpulan data-data dari penelitian dan analisis hukum.

Bab V Penutup, berisi kesimpulan dan saran yang dapat menunjang perubahan kearah yang lebih baik bagi Inspektorat Kabupaten Pamekasan.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Pendidikan Nasional

Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana beajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara.[9]

Pendidikan adalah suatu interaksi manusiawi (human iteraction) antara pendidik atau guru dengan anak didik atau siswa yang dapat menunjang pengembangan manusia seutuhnya yang berorientasikan pada nilai-nilai pelestarian serta pengembangan kebudayaan yang berhubungan dengan usaha-usaha pengembangan manusia tersebut.[10]

Cita-cita pendidikan adalah mewujudkan manusia menjadi beradab dan berbudi luhur, manusia yang berperasaan dalam dan menghargai hakekat manusia lainnya sebagai sesame yang harus dicintai. Pendidikan tidak memandang si kaya dan si miskin. Pendidikan memperlakukan manusia sebagai manusia, tidak peduli berasal dari keluarga ningrat atau keluarga melarat. Sebab, pendidikan adalah wilayah netral yang bisa

---

[9] Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. Tambahan Lembaran Negara Negara Nomor 4301 Tahun 2003.

[10] Ary H. Gunawan, **Kebijakan-Kebijakan Pendidikan**, Rineka Cipta, Jakarta, 1989, hlm 1.

dimasuki oleh siapa saja tanpa memandang identitas; pendidikan bersifat objektif.[11]

Menurut Soekidjo Notoatmodjo, Pendidikan adalah segala upaya yang direncanakan untuk mempengaruhi orang lain baik individu, kelompok, atau masyarakat sehingga mereka melakukan apa yang diharapkan oleh pelaku pendidikan.

Pendidikan adalah proses pengubahan sikap dan tata laku seseorang atau kelompok orang dalam usaha mendewasakan manusia melalui upaya pengajaran dan pelatihan, proses, cara, perbuatan mendidik. UNESCO menyebutkan bahwa, "***education is now engaged is preparinment for a tife Society which does not yet exist***" atau bahwa pendidikan itu sekarang adalah untuk mempersiapkan manusia bagi suatu tipe masyarakat yang masih belum ada. Konsep sistem pendidikan mungkin saja berubah sesuai dengan perkembangan masyarakat dan pengalihan nilai-nilai kebudayaan (*transfer of culture value*). Konsep pendidikan saat ini tidak dapat dilepaskan dari pendidikan yang harus sesuai dengan tuntutan kebutuhan pendidikan masa lalu, sekarang, dan masa datang.[12]

Menurut Carter V. Good, dalam bukunya yang bejudul Dasar Konsep Pendidikan Moral, Pendidikan adalah proses perkembangan kecakapan seseorang dalam bentuk sikap dan perilaku yang berlaku dalam masyarakatnya. Proses sosial dimana seseorang dipengaruhi oleh sesuatu

---

[11] Benny Susetyo, **Politik Pendidikan Penguasa**, LKiS, Yogyakarta, 2005, hlm 159.
[12] UNESCO, **Dasar Konsep Pendidikan Moral**, 1999, hlm. 2

lingkungan yang terpimpin (khususnya di sekolah) sehingga ia dapat mencapai kecakapan sosial dan mengembangkan kepribadiannya.[13]

Realita saat ini, masih banyak siswa yang belum memiliki pribadi yang baik. Padahal tujuan dari suatu pendidikan adalah untuk mencetak pribadi dan moralitas anak bangsa menjadi lebih baik. Orang tua juga harus ikut andil dalam mendidik anaknya untuk berperilaku baik dalam lingkungan masyarakat dan lingkungan keluarga.

Dari tahun ke tahun, ilmu pengetahuan dan teknologi semakin berkembang dan maju. Negara Indonesia harus mampu bersaing dengan negara-negara yang lain. Perlu kita ketahui sebuah negara dikatakan maju bila pendidikan di negara tersebut juga maju. Nah saat ini, kesadaran siswa akan kewajibannya untuk belajar semakin hilang. Mereka hanya ingin sesuatu yang instan tanpa berusaha dengan gigih. Alhasil ketika menilik nilai semesteran yang baru selesai dilaksanakan, sebagian besar dari mereka harus melakukan remidi untuk memperbaiki nilainya. Sungguh PR besar yang harus dilakukan baik oleh orang tua maupun guru di sekolah tersebut jika ingin negara Indonesia tidak tertinggal dengan negara lainnya.

Beberapa faktor yang mengakibatkan mutu pendidikan sulit untuk ditingkatkan antara lain :[14]

---

[13] Carter V. Good, **Dasar Konsep Pendidikan Moral**, Alfabeta, 1977, hlm.1

[14] Faris Zudirismawan, **Kondisi Pendidikan Di Iindonesia Saat Ini** (online), *http://fariszudirismawan.blogspot.com/2012/12/kondisi-pendidikan-di-indonesia-saat-ini.html*, (Mei 2013)

1. Kebijakan dalam penyelenggaraan pendidikan nasional menggunakan pendekatan *educational production function* yang tidak konsekuen;
2. Penyelenggaraan pendidikan secara sentralistik dan Jawa sentris. Keputusan birokrasi dalam hal ini hampir menyentuh semua aspek sekolah, yang kadang-kadang tidak sesuai dengan kondisi sekolah tersebut. Akibatnya, sekolah kehilangan kemandirian, motivasi, dan inisiatif untuk mengembangkan lembaganya; dan
3. Peran serta masyarakat dalam pengelolaan pendidikan masih kurang. Partisipasi masyarakat dalam pendidikan hanya bersifat dukungan dana. Padahal yang lebih penting adalah partisipasi dalam hal proses pendidikan yang meliputi; (1) pengambil keputusan, (2) monitoring, (3) evaluasi, dan (4) akuntabilitas.

Pendidikan nasional berfungsi untuk mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kereatif, mandiri, dan menjadi warga Negara yang demokratis serta bertanggung jawab.[15]

[15] Pasal 3 Undang-Undang No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Tambahan Lembaran Negara Negara Nomor 4301 Tahun 2003.

B. Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

BOS adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksanaan program wajib belajar. Menurut PP 8 tahun 2008 tentang pendanaan pendidikan, biaya nonpersonalia adalah biaya untuk peralatan pendidikan habis pakai, dan biaya tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak, dll. Namun demikian, ada beberapa jenis pembiayaan inventaris dan personalia yang diperbolehkan dibiayai dengan dana BOS.[16]

Menurut Peraturan Mendiknas Nomor 69 Tahun 2009, standar biaya operasi nonpersonalia adalah standar biaya yang diperlukan untuk membiayai kegiatan operasi nonpersonalia selama 1 (satu) tahun sebagai bagian dari keseluruhan dana pendidikan agar satuan pendidikan dapat melakukan kegiatan pendidikan secara teratur dan berkelanjutan sesuai Standar Nasional Pendidikan. BOS adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar. Namun demikian, ada beberapa jenis pembiayaan investasi dan personalia yang diperbolehkan dibiayai dengan dana BOS.

Salah satu indikator penuntasan program Wajib Belajar 9 Tahun dapat diukur dengan Angka Partisipasi Kasar (APK) SD dan SMP. Pada tahun 2005 APK SD telah mencapai 115%, sedangkan SMP pada tahun

[16]Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar, **Petunjuk Teknis Penggunaan Dan Pertanggung Jawaban Keuangan Dana Bantuan Operasional Sekolah Tahun 2013**, Jakarta, Kementrian Pendidikan Dan Kebudayaan, 2013, hlm 2.

2009 telah mencapai 98,11%, sehingga program wajar 9 tahun telah tuntas 7 tahun lebih awal dari target deklarasi *Education For All* (EFA) di Dakar. Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang dimulai sejak bulan Juli 2005, telah berperan secara signifikan dalam percepatan pencapaian program wajar 9 tahun. Oleh karena itu, mulai tahun 2009 pemerintah telah melakukan perubahan tujuan, pendekatan dan orientasi program BOS, dari perluasan akses menuju peningkatan kualitas.[17]

Pada tahun 2012 Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) mengalami perubahan mekanisme penyaluran dana. Pada tahun anggaran 2011 penyaluran dana BOS dilakukan melalui mekanisme transfer ke daerah kabupaten/kota dalam bentuk Dana Penyesuaian untuk Bantuan Operasional Sekolah. Mulai tahun anggaran 2012 dana BOS disalurkan dengan mekanisme yang sama tetapi melalui pemerintah provinsi. Dana BOS pada 2012 meningkat 40 persen lebih dari 2011 menjadi Rp23 Triliun. Dana BOS ini ditujukan kepada siswa sekolah dasar (SD) dan sekolah menengah pertama (SMP).[18]

C. Inspektorat

Inspektorat adalah organisasi perangkat daerah yang mendukung terselenggaranya pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat secara utuh. Organisasi perrangkat daerah perlu dilakukan sejalan dengan perkembangan tugas pokok dan fungsi

---

[17] **Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Dalam Rangka Wajib Belajar 9 Tahun Yang Bermutu** *(online), www.kemdikbud.go.id*, (Mei 2013)

[18] Antara, **Penyaluran BOS 2012 Lewat Propinsi** *(online), http://beritapendidikan.net/article/84640/penyaluran-bos-2012-lewat-propinsi.html*, (Mei 2013)

yang melekat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan termasuk didalamnya organisasi dan tata kerja inspektorat. Dalam pasal 2 ayat (1) dan (2) Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 15 Tahun 2008 telah dijelaskan bahwa :

1. Inspektorat daerah merupakan bagian dari perangkat daerah yang mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa.
2. Inspektorat daerah dipimpin oleh seorang inspektur yang dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada bupati dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari sekertaris daerah.

Setiap organisasi mempunyai struktur organisasinya masing-masing. Inspektorat sebagai organisasi perangkat daerah juga memilki struktur organisasi yang sudah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 15 Tahun 2008 pada pasal 20 yang berbunyi :

Inspektorat terdiri atas :

1. Inspektur;
2. Sekretariat;
3. Inspektur Pembantu Bidang Ekonomi dan Pembangunan;
4. Inspektur Pembantu Bidang Kesejahteraan Rakyat;
5. Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan;

6. Inspektur Pembantu Bidang Keuangan dan Pengelolaan Asset; dan
7. Kelompok Jabatan Fungsional

Didalam struktur organisasi tersebut sekretariat dan pembantu bidang masih membawahi sub bagian-bagian yang lain yang sudah di atur dalam pasal 21 Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 15 Tahun 2008 yang berbunyi :

1. Sekretariat membawahi :
   a. Sub Bagian Perencanaan;
   b. Sub Bagian Evaluasi dan Pelaporan; dan
   c. Sub Bagian Administrasi dan Umum.
2. Inspektur Pembantu Bidang Ekonomi dan Pembangunan membawahi :
   a. Seksi Pengawas Produksi Daerah;
   b. Seksi Pengawas Fisik dan Prasarana Wilayah; dan
   c. Seksi Pengawas Ketahanan Pangan.
3. Inspektur Pembantu Bidang Kesejahteraan Rakyat membawahi:
   a. Seksi Pengawas Pendidikan
   b. Seksi Pengawas Kesejahteraan Sosial;dan
   c. Seksi Pengawas Pemberdayaan Masyarakat.
4. Inspektur Pembantu Bidang Pemerintahan membawahi :
   a. Seksi Pengawas Aparatur;
   b. Seksi Pengawas Pemerintahan Umum dan Otoda; dan

c. Seksi Pengawas Ketentraman dan Ketertiban.

5. Inspektur Pembantu Bidang Keuangan dan Pengelolaan Asset membawahi :

a. Seksi Pengawas Keuangan;

b. Seksi Peagawas Sarana Perekonomian; dan

c. Seksi Pengawas Kekayaan Daerah.

Didalam instansi inspektorat tersebut sudah ada bagian tersendiri yang khusus mengawasi tentang pelaksanaan pendidikan. Pengawasan tersebut dilakukan oleh Sub Bagian Kesejahteraan Rakyat yang membawahi Seksi Pengawas Pendidikan yang mempunyai tugas:

a. Melakukan pemerikasaan terhadap urusan pendidikan serta kepemudaan dan keolahragaan.

b. Menyusun laporan hasil pemeriksaan kegiatan di bidang pendidikan.

c. Menilai tindak lanjut hasil pemeriksaan kegiaatan di bidang pendidikan.

d. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh inspektur pembantu bidang kesejahteraan rakyat sesuai dengan bidang tugasnya.[19]

[19] Pasal 16 Peraturan Bupati Pamekasan No 48 Tahun 2008 Tentang Penjabaran Tugas Dan Fungsi Inspektorat Kabupaten Pamekasan. Berita Daerah kabupaten Pamekasan Tahun 2008 Nomor 17 seri D.

D. Pengawasan

1. Pola Pengawasan

Bagi orang awam, makna pengawasan itu agaknya tidak terlalu sulit untuk dipahami. Bahkan mungkin semua orang merasa sudah tahu tentang apa yang dimaksud dengan pengawasan itu. Akan tetapi untuk memberikan batasan atau difinisi tentang pengawasan, ternyata tidak begitu mudah, juga para ahli manajemen rupanya tidak begitu mudah untuk memberikan definisi tentang pengawasan. Ini terbukti dari banyaknya buku-buku tentang manajemen yang memuat uraian panjang lebar tentang pengawasan.[20]

Siagian mendefinisikan penagwasan sebagai proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.[21]

Definisi lain tentang pengawasan diberikan oleh Sarwoto yang menyatakan bahwa pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan–pekerjaan terlakasana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki. Definisi Sarwoto ini dalam beberapa hal tidak sama sengan definisi Siagian. Bedanya ialah bahwa dalam definisi Sarwoto ini dinyatakan secara eksplisit subjek yang melkukan pengawasan, yaitu manajer. Perbedaan kedua ialah bahwa sebagai tolak ukur adalah rencana yang ditetapkan dan

---

[20]Budi Suprapto, **Kebijakan Pengawasan Melekat Terhadap Peningkatan Kinerja Pegawai**, Tesis tidak diterbitkan, Surabaya, Magister Ilmu Administrasi ,2002, hlm 11.
[21]Budi Suprapto, **Kebijakan Pengawasan Melekat Terhadap Peningkatan Kinerja Pegawai**, Tesis tidak diterbitkan, Surabaya, Magister Ilmu Administrasi ,2002 , hlm 11.

atau hasil yang dikehendaki, tetapi perbedaan ini hanyalah perbedaan kalimat saja, bukan perbedaan isi oleh karena hasil yang dikehendaki itu sebenarnya tidak lain dari rencana yang ditetapkan. Perbedaan yang mendasar terletak pada inti sari kegiatannya. Dalam hal ini intisari definisi Sibagian adalah bahwa pengawasan adalah suatu proses pengamatan sedang dalam definisi Sarwoto adalah kegiatan manager yang mengusahakan.[22]

Pengawasan secara umum dapat diartikan sebagai suatu kegiatan administrasi yang bertujuan mengandalkan evaluasi terhadap pekerjaan yang sudah diselesaikan apakah sesuai dengan rencana atau tidak. Karena itu bukanlah dimaksudkan untuk mencari siapa yang salah dan siapa yang benar tetapi lebih diarahkan kepada upaya untuk melakukan koreksi terhadap hasil kegiatan.

Dengan demikian jika terjadi kesalahan atau penyimpangan-penyimpangan yang tidak sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai, maka segera diambil langkah-langkah yang dapat meluruskan kegiatan berikutnya sehingga terarah pelaksanaannya.[23]

Menurut Schermerhorn, Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan yang kinerja yang telah ditetapkan tersebut.[24]

---

[22]Budi Suprapto, **Kebijakan Pengawasan Melekat Terhadap Peningkatan Kinerja Pegawai**, Tesis tidak diterbitkan, Surabaya, Magister Ilmu Administrasi,2002, hlm 13.

[23] Suryanti Fabanyo, **Pelaksanaan Fungsi Pengawasan di Inspektorat Daerah Kota Tidore** Kepulauan, Skripsi, Makasar, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2011, Hlm 21.

[24] Suryanti Fabanyo, **Pelaksanaan Fungsi Pengawasan di Inspektorat Daerah Kota Tidore** Kepulauan, Skripsi, Makasar, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2011,Hlm 22

Terry dan Leslie berpendapat bahwa, ”Pengawasan adalah dalam bentuk pemeriksaan untuk memastikan, bahwa apa yang sudah dikerjakan adalah juga dimaksudkan untuk membuat sang manajer waspada terhadap suatu persoalan potensial sebelum persoalan itu menjadi serius”.[25]

Sarwoto menyatakan bahwa, ”Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki”.[26]

Menurut Stoner,Freeman,and Gilbert Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan. *The process to ensure that all activities are carried out in accordance with what is already planned*.[27]

Dan tujuan dari pengawasan itu sendiri untuk mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat benar-benar merealisasi tujuan utama tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan, dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat diambil tindakan untuk memperbaikinya, baik pada waktu itu ataupun waktu yang akan datang.[28]

---

[25] Suryanti Fabanyo, **Pelaksanaan Fungsi Pengawasan di Inspektorat Daerah Kota Tidore** Kepulauan, Skripsi, Makasar, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2011, Hlm 23

[26]Suryanti Fabanyo, **Pelaksanaan Fungsi Pengawasan di Inspektorat Daerah Kota Tidore** Kepulauan, Skripsi, Makasar, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2011, hlm 23.

[27]Suryanti Fabanyo, **Pelaksanaan Fungsi Pengawasan di Inspektorat Daerah Kota Tidore** Kepulauan, Skripsi, Makasar, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 2011, Hlm 22

[28] *http://eprints.uny.ac.id/7900/3/bab2%20-%2006101244019.pdf*, (November 2013), Hlm 20.

Gb. Fungsi manajemen menurut James Stoner[29]

2. Teori Pengawasan

Dalam pengawasan juga terdapat asas-asas yang telah ditetapkan oleh Harold Koontz dan Cyril O'Donnel yaitu[30]:

a. Asas terciptanya tujuan (Principle of assurance of objective), pengawasan harus ditujukan kearah tercapainya tujuan, yaitu dengan perbaikan (koreks) untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan/deviasi dari perencanaan.

b. Asas evisiensi pengawasan (Principle of efficiency of control). Pengawasan itu efisien bila dapat menghindari deviasi-deviasi dari perencanaan, sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain yang diluar dugaan.

---

[29] Silvana Maulidah, **Pengantar Manajemen,** Brawijaya University, Malang, 2012, Hlm 7.
[30] Komarudin, **Manajemen Pengawasan Kualitas Terpadu**, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, Hlm 25.

c. Asas tanggung jawab pengawasan (Principle of control responbility). Pengawasan hanya dapat dilaksanakan apabila manager bertanggung jawab penuh terhadap pelaksanaan rencana.

d. Asas pengawasan terhadap masa depan (Principle of future control). Pengawasan yang efektif harus ditujukan kearah pencegahan penyimpangan perencanaan yang akan terjadi baik pada waktu sekarang maupun waktu yang akan dating.

e. Asas pengawasan langsung (Principle of direct control). Teknik control yang paling efektif ialah mengusahakan adanya manager bawahan yang berkualitas baik. Pengawasan itu dilakukan oleh manager atas dasar bahwa manusia itu sering berbuat salah. Cara yang paling tepat untuk menjamin adanya pelaksanaan yang sesuai dengan perencanaan ialah mengusahakan sedapat mungkin para petugas memiliki kualitas yang baik.

f. Asas reflek perencanaan (Principle of replection of plane). Pengawasan harus disusun dengan baik, sehingga dapat mencerminkan karakter dan susunan perencanaan.

g. Asas penyesuaian dengan organisasi (Principle of organizational suitability). Pengawasan harus dilakukan sesuai dengan struktur organisasi. Manager dan bawahannya merupakan sarana untuk melaksanakan rencana. Dengan demikian pengawasan yang efektif harus disesuaikan dengan besarnya wewenang manager, sehingga mencerminkan struktur organisasi.

h. Asas pengawasan individual (Principle of individuality of control). Pengawasan harus sesuai dengan kebutuhan manager. Tektik control harus ditujukan terhadap kebutuhan-kebutuhan akan informasi setiap manager. Ruang lingkup informasi yang dibutuhkan itu berbeda satu sama lain; tergantung pada tingkat dan tugas manager.

i. Asas standar (Principle of standard). Control yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat, yang akan dipergunakan sebagai tolak ukur pelaksanaan dan tujuan yang tercapai.

j. Asas pengecualian (The exception principle). Efisiensi dalam control membutuhkan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor kekecualian. Kekecualian ini dapat terjadi dalam keadaan tertentu ketika situasi berubah/atau tidak sama.

k. Asas pengawasan fleksibel (Principle of flexibility of control). Pengawasan harus luwes untuk menghindarkan kegagalan pelaksanaan rencana.

l. Asas peninjauan kembali (Principle of review). Sisitem control harus ditinjau berkali-kali agar system yang digunakan berguna untuk mencapai tujuan.

m. Asas tindakan (Principle of action). Pengawasan dapat dilakukan apabila ada ukuran-ukuran untuk mengoreksi penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi, organisasi, staffing dan directing.

Melalui pengawasan ini diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan melalui pengawasan akan tercipta suatu

aktifitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauh mana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauh mana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut. Dalam kaitannya dengan akuntabilitas publik, pengawasan merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi warga masyarakat terhadap kinerja pemerintah dengan menciptakan suatu system pengawasan yang efektif, baik pengawasan intern maupun pengawasan ektern. Disamping mendorong adanya pengawasan masyarakat. Sasaran pengawasan adalah temuan yang menyatakan terjadinya penyimpangan atas rencana atau target. Sementara itu, tindakan yang dapat dilakukan adalah[31]:

a. Mengarahkan atau merekomendasikan perbaikan;
b. Menyarankan agar ditekan adanya pemborosan;
c. Mengoptimalkan pekerjaan untuk mencapai sasaran rencana.

Pada dasarnya ada beberapa jenis pengawasan yang dapat dilakukan, yaitu[32]:

a. Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada didalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan. Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat

[31] Inspektorat Jenderal kementerian Dalam Negeri, **PENGERTIAN PENGAWASAN** *(online)*, *http://itjen-depdagri.go.id/article-25-pengertian-pengawasan.html*, (November 2013), 2010.
[32] Inspektorat Jenderal kementerian Dalam Negeri, **PENGERTIAN PENGAWASAN** *(online)*, *http://itjen-depdagri.go.id/article-25-pengertian-pengawasan.html*, (November 2013), 2010.

(*built in control*) atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jendral pada setiap kementrian dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya dibawah pengawasan Kementrian Dalam Negri.

Pengawasan ekstern adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada diluar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga tinggi negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pemeriksaan intern pemerintah, sehingga sudah sepantasnya diantara keduannya perlu terwujud harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan negara. proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara objektif aktifitas pemerintah.

b. Pengawasan Preventif dan Represif

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, "pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan." Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar.

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan. Pengawasan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, dimana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

c. Pengawasan Aktif dan Pasif

Pengawasan aktif adalah pengawasan yang dilaksanakan ditempat kegiatan yang bersangkutan.

Pengawasan pasif adalah pengawasan yang dilakukan melalui penelitian dan pengujian terhadap surat-surat pertanggung jawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran. Pemeriksaan kebenaran formil menurut hak adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya. Sementara hak berdasarkan pemeriksaan materil mengenai maksud tujuan pengeluaran adalah pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut dibutuhkan dan beban biaya yang serendah mungkin.

d. Pengawasan Kebenaran Formil Menurut Hak dan Pemeriksaan Kebenaran Materiil Mengenai Maksud Tujuan Pengeluaran

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, pengawasan ditujukan untuk menghindari terjadinya “KORUPSI, PENYELEWENGAN, dan PEMBOROSAN ANGGARAN

NEGARA yang tertuju pada aparatur atau pegawai negeri. Dengan dijalankannya pengawasan tersebut diharapkan dapat berjalan sebagaimana direncanakan.

E. Teori Efektivitas Hukum

Pengawasan itu ditujukan untuk mengetahui tingkat efektivitas dari setiap pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan. Dalam teori *Lawrence M. Friedman* telah dijelaskan bahwa hukum itu merupakan gabungan antara komponen:

1. Struktur kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya system tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.
2. Substansi sebagi output dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.
3. Kultur terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang memperbaharui bekerjanya hukum, atau disebut dengan kultur hukum, kultur hukum ini yang menjadi jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengtan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.

Adapun indikator pengukuran efektifitas hukum adalah faktor hukumnya sendiri (undang-undang), faktor penegak hukum, faktor sarana atau fasilitas,

faktor masyarakat dan faktor kebudayaan. [33]Kelima faktor tersebut akan dikaji lebih terperinci untuk mengukur tingkat efektifitas Pengawasan yang dilakukan Inspketorat terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Kabupaten Pamekasan[34]:

1. **Peraturan**

Peraturan dalam hal ini adalah aturan hukum yang memayungi pengawasan Inspektorat Kabupaten Pamekasan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yaitu

a. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota.
b. Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Rumah Sakit Umum Daerah dan Lembaga Teknis Daerah.
c. Peraturan Bupati Pamekasan Nomor 48 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Inspektorat.
d. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Dana Bantuan Operasional Sekolah Tahun Anggaran 2013.

---

[33] Soerjono Soekanto, **Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum**, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hlm 8.

[34] Fitria Dian Chasanah, **Efektifitas Pelayanan Penerbitan Izin Usaha Industri Di Kota Madiun Pasca-Reformasi Birokrasi Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Madiun Nomor 5 Tahun 2003 Tentang Retribusi Izin Usaha Industri, Perdagangan Dan Pergudangan**, Artikel Ilmiah, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2013, Hlm 9-16.

e. Keputusan Bupati Pamekasan Nomor 188 Tahun 2013 tentang Penetapan Lokasi dan Alokasi Dana Penyelenggaraan Pendidikan Dasar 9 (Sembilan) Tahun Pada Satuan Pendidikan Negeri Tahun Anggaran 2013.

2. Aparat Hukum

Upaya Peningkatan Pengawasan Inspektorat terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) sebenarnya terus ditingkatkan, wujud dari upaya tersebut dapat dilihat dengan semakin optimalnya kinerja dari staf Inspektorat Kabupaten Pamekasan.

3. Sarana Atau Fasilitas

Salah satu faktor yang tidak kalah penting dalam menentukan efektifitas hukum adalah sarana dan prasarana

4. Faktor Masyarakat

Kemungkinan pelanggaran itu tetap ada. Sebaik apapun aparat, apabila tidak disertai partisipasi masyarakat pelaksanaan pelayanan perizinan tidak akan berjalan dengan baik. Baik masyarakat dan aparat harus menciptakan hubungan yang baik namun tetap professional.

5. Faktor Kebudayaan

Efektivitas dapat didefinisikan dengan empat hal yang menggambarkan tentang efektivitas, yaitu :

1. Mengerjakan hal-hal yang benar, dimana sesuai dengan yang seharusnya diselesaikan sesuai dengan rencana dan aturannya.
2. Mencapai tingkat diatas pesaing, dimana mampu menjadi yang terbaik dengan lawan yang lain sebagai yang terbaik.

3. Membawa hasil, dimana apa yang telah dikerjakan mampu memberi hasil yang bermanfaat.
4. Menangani tantangan masa depan

F. Teori Implementasi

1. Pengertian Teori Implementasi

Implementasi pada intinya mengarah pada suatu aktivitas dan adanya aksi, system atau tindakan. Secara sederhana implementasi bisa diartikan sebagai penerapan atau pelaksanaan. Berikut pendapat dari beberapa ahli mengenai implementasi[35]:

a. Implementasi Sistem Rasional dan Top Down

Model Implementasi menurut Parsin inilah yang pertama kali muncul dengan pandangan mengenai hubungan kebijakan implementasi dalam 'Rousseau' karya Emile. Menurut Parson model rasional menggambarkan mengenai gagasan implementasi yang menjadikan orang untuk melakukan apa yang diperintahkan dan implementasi juga digunakan untuk mengontrol tahapan yang terdapat dalam sistem.

b. Van Meter dan Van Horn

Van Meter dan Van Horn berpendapat bahwa implementasi bergerak atau berjalan linear dari kebijakan publik, kemudian implementator dan kinerja kebijakan publik. Ada beberapa unsure yang dapat mempengaruhi keputusan atau kebijakan publik, beberapa diantaranya adalah:

a. Aktifitas yang terjadi pada implementasi

[35] http://www.bimbingan.org/implementasi-menurut-para-ahli.htm (online), diakses 8 Januari 2014

b. Aktifitas yang terjadi pada komunikasi antar organisasi

c. Kondisi ekonomi

d. Kondisi politik

e. Kondisi sosial

f. Kecenderungan pelaksana, yang disebut implementor

c. George Edward III

Menurut George Edward III, pendekatan studi mengenai impelentasi harus dimulai dengan pernyataan, dengan mengemukakan pertanyaan "Apa" misalnya, apakah yang menjadi syarat untuk sebuah implementasi kebijakan? Untuk menjawab pertanyaan tersebut Edward mengusulkan adanya 4 variabel yang dapat mempengaruhi berhasil atau tidaknya implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber-sumber, sikap dan struktur yang digunakan pada organisasi.

d. Mazmanian dan Sabatier

Mazmanian dan Sabatier mendefinisikan implementasi sebagai suatu usaha melaksanakan suatu kebijakan. Menurut model Mazmanian dan Sabatier, kebijakan diklasifikasikan menjadi 3 variabel, yaitu:

1) Variabel Independent

Variabel yang dikendalikan oleh indikator teori dan pelaksanaan, keseragaman pada objek dan perubahan yang diinginkan.

2) Variabel Intervening

Variabel mengenai kemampuan kebijakan untuk menstruktrukan implementasi dengan kejelasan dan pelaksanaan tujuan yang konsisten.

3) Variabel Dependen

Variabel yang berkenaan dengan kondisi sosial, politik, ekonomi dan teknologi. Selain itu, dukungan publik, pejabat dan kualitas pemimpin juga menjadi variabel dependen.

e. Grindle

Menurut Grindle, implementasi ditentukan oleh isi dan konteks implementasinya. Dimana ide dasar adalah setelah kebijakan tersebut ditransformasikan kemudian barulah implementasi kebijakan tersebut bisa dilakukan. Berhasil atau tidaknya oleh derajat implementasi dari kebijakan yang dibuat.

2. Faktor Keberhasilan Implementasi Kebijakan Publik

Dalam proses implementasi sebuah kebijakan, para ahli mengidentifikasi berbagai faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi sebuah kebijakan. Dari kumpulan faktor tersebut bisa kita tarik benang merah faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Faktor-faktor tersebut adalah[36]:

a. Isi atau content kebijakan tersebut. Kebijakan yang baik dari sisi content setidaknya mempunyai sifat-sifat sebagai berikut: jelas, tidak distorsif, didukung oleh dasar teori yang teruji, mudah dikomunikasikan ke kelompok target, didukung oleh sumberdaya baik manusia maupun finansial yang baik.

b. Implementator dan kelompok target. Pelaksanaan implementasi kebijakan tergantung pada badan pelaksana kebijakan (implementator) dan

[36] http://implementasikebijakan-publik.blogspot.com/, diakses 8 Januari 2014 Pkl. 19.00 WIB

kelompok target (target groups). Implementator harus mempunyai kapabilitas, kompetensi, komitmen dan konsistensi untuk melaksanakan sebuah kebijakan sesuai dengan arahan dari penentu kebijakan (policy makers), selain itu, kelompok target yang terdidik dan relatif homogen akan lebih mudah menerima sebuah kebijakan daripada kelompok yang tertutup, tradisional dan heterogen. Lebih lanjut, kelompok target yang merupakan bagian besar dari populasi juga akan lebih mempersulit keberhasilan implementasi kebijakan.

Lingkungan. Keadaan sosial-ekonomi, politik, dukungan publik maupun kultur populasi tempat sebuah kebijakan diimplementasikan juga akan mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik. Kondisi sosial-ekonomi sebuah masyarakat yang maju, sistem politik yang stabil dan demokratis, dukungan baik dari konstituen maupun elit penguasa, dan budaya keseharian masyarakat yang mendukung akan mempermudah implementasi sebuah kebijakan.

3. Tahapan dalam Implementasi Kebijakan

Berikut ini merupakan tahapan-tahapan operasional implementasi sebuah kebijakan[37]:

a. Tahapan intepretasi. Tahapan ini merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang bersifat abstrak dan sangat umum ke dalam kebijakan atau tindakan yang lebih bersifat manajerial dan operasional. Kebijakan abstrak biasanya tertuang dalam bentuk peraturan perundangan yang dibuat oleh

[37] http://implementasikebijakan-publik.blogspot.com/, diakses 8 Januari 2014 Pkl.20.00 WIB

lembaga eksekutif dan legislatif, bisa berbentuk perda ataupun undang-undang. Kebijakan manajerial biasanya tertuang dalam bentuk keputusan eksekutif yang bisa berupa peraturan presiden maupun keputusan kepala daerah, sedangkan kebijakan operasional berupa keputusan pejabat pemerintahan bisa berupa keputusan/peraturan menteri ataupun keputusan kepala dinas terkait. Kegiatan dalam tahap ini tidak hanya berupa proses penjabaran dari kebijakan abstrak ke petunjuk pelaksanaan/teknis namun juga berupa proses komunikasi dan sosialisasi kebijakan tersebut, baik yang berbentuk abstrak maupun operasional, kepada para pemangku kepentingan.

b. Tahapan pengorganisasian. Kegiatan pertama tahap ini adalah penentuan pelaksana kebijakan (policy implementor), yang setidaknya dapat diidentifikasikan sebagai berikut: instansi pemerintah (baik pusat maupun daerah); sektor swasta; LSM maupun komponen masyarakat. Setelah pelaksana kebijakan ditetapkan; maka dilakukan penentuan prosedur tetap kebijakan yang berfungsi sebagai pedoman, petunjuk dan referensi bagi pelaksana dan sebagai pencegah terjadinya kesalahpahaman saat para pelaksana tersebut menghadapi masalah. Prosedur tetap tersebut terdiri atas prosedur operasi standar (SOP) atau standar pelayanan minimal (SPM). Langkah berikutnya adalah penentuan besaran anggaran biaya dan sumber pembiayaan. Sumber pembiayaan bisa diperoleh dari sektor pemerintah (APBN/APBD) maupun sektor lain (swasta atau masyarakat). Selain itu juga diperlukan penentuan peralatan dan fasilitas yang diperlukan, sebab peralatan tersebut akan berperan penting dalam

menentukan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan kebijakan. Langkah selanjutnya, penetapan manajemen pelaksana kebijakan diwujudkan dalam penentuan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan, dalam hal ini penentuan focal point pelaksana kebijakan. Setelah itu, jadwal pelaksanaan implementasi kebijakan segera disusun untuk memperjelas hitungan waktu dan sebagai salah satu alat penentu efisiensi implementasi sebuah kebijakan.

Tahapan implikasi. Tindakan dalam tahap ini adalah perwujudan masing-masing tahapan yang telah dilaksanakan sebelumnya.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah Yuridis empiris karena peneliatian ini bertujuan untuk mengkaji tingkat keefektifitasan pelaksanaan pengawasan Inspektorat Kabupaten Pamekasan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

B. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian ***Yuridis Sosiologis***. Metode penelitian yuridis sosiologis disini dimaksudkan untuk mengkaji dari segi hukum atau peraturan yang berhubungan dengan pelaksanaan pengawasan Inspektorat terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

C. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini adalah Kabupaten Pamekasan, khususnya di Kantor Inspektorat Kabupaten Pamekasan dan Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan. Penulis memilih Kabupaten Pamekasan karena di daerah Kabupaten Pamekasan masih banyak sekali anak-anak yang tidak bersekolah atau tidak mengenyam yang namanya pendidikan. Hal ini disebabkan banyak hal yang membuat mereka tidak mengenyam pendidikan.

D. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang di ambil oleh penulis adalah :

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden yakni pihak-pihak yang terkait dengan penelitian pelaksanaan pengawasan Inspektorat terhadap Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi pustaka yang berupa literatur, penelitian ilmiah, perundang-undangan serta dokumen pendukung yang diperoleh dalam penelitian ini.

E. Populasi dan Sampel

Populasi yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah kantor Inspektorat Kabupaten Pamekasan dan kantor Dinas Pendidikan kabupaten Pamekasan.

Sampel dalam penelitian ini adalah:

1. Sekertaris Inspektorat Kabupaten Pamekasan
2. Inspektur Pembantu Bidang Kesejahteraan Rakyat
3. Seksi Pengawas Pendidikan di Inspektorat Kabupaten Pamekasan
4. Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan
5. Kepala Bidang Pendidikan Menengah dan Kepala Bidang TK,SD di Kantor Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan.

F. Teknik Pengumpulan Data

1. Interview

Dalam mengumpulkan data primer dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik interview yakni dengan melakukan wawancara secara langsung kepada kantor inspektorat kabupaten pamekasan selaku badan pengawas daerah dan dinas pendidikan kabupaten pamekasan selaku instansi yang melaksanakan pengawasan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Interview dilakukan dengan menggunakan daftar pertanyaan dengan sistim terbuka sehingga pertanyaan-pertanyaan yang belum tercantum dapat ditanyakan untuk memperoleh data yang akurat dan tepat guna menunjang analisa terhadap permasalahan yang dibahas.

2. Studi Pustaka

Dalam pengumpulan data sekunder, penulis juga memperoleh data dengan literatur dan sumber-sumber yang berkolerasi dengan penelitian, studi ini dimaksudkan untuk mendapatkan landasan teori yang cukup guna mendukung analisis penelitian.

G. Metode Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analisis. Deskriptif analisis adalah prosedur pemecahan masalah yang diteliti dengan cara memaparkan data yang diperoleh dari hasil pengamatan lapangan dan studi pustaka kemudian dianalisa dan diinterpretasikan dengan memberi kesimpulan.

H. Definisi Operasional

1. Pendidikan adalah proses pengubahan sikap dan tingkah laku seseorang untuk proses pendewasaan agar seseorang tersebut dapat mempunyai tingkah laku yang bisa diterima oleh masyarakat dan negara, penddidikan juga dapat meningkatkan harkat dan martabat seseorang dibandingkan dengan orang yang tidak berpendidikan. Melalui upaya pengajaran dan pelatihan yang dilakukan dalam proses belajar mengajar.
2. Pelaksanaan adalah suatu proses, cara, perbuatan melaksanakan untuk mewujudkan suatu tujuan.
3. Pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai rencana yang telah ditentukan sebelumnya.
4. Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasional bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar yang bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar 9 tahun yang bermutu.
5. Inspektorat adalah organisasi perangkat daerah yang mendukung terselenggaranya pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat secara utuh.

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Inspektorat Kabupaten Pamekasan

Memperhatikan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 serta Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Permendagri Nomor 8 Tahun 2009 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, menunjukkan bahwa peran Inspektorat Kabupaten Pamekasan sebagai pengawas internal mempunyai kewenangan lain yaitu melakukan pembinaan kepada SPKD di wilayah Kabupaten Pamekasan, serta berfungsi sebagai lembaga yang memberikan masukan kepada Kepala Daerah. Karena posisinya sebagai pembantu pimpianan puncak (top manajemen) Inspektorat telah memiliki wilayah yang jelas dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 15 Tahun 2008 yang ditindak lanjuti oleh Keputusan Bupati Pamekasan Nomor 4 Tahun 2008 tentang Tugas dan Fungsi Inspektorat menyebabkan perubahan struktur organisasi Inspektorat Kabupaten Pamekasan.[38]

[38] Draft Rencana Strategis 2014-2018 Inspektorat Kabupaten Pamekasan, 2013, Hlm 7.

1. **Tugas, fungsi Inspektorat Kabupaten Pamekasan**

   a. **Tugas Pokok Inspektorat**

   Inspektorat Kabupaten Pamekasan memiliki tugas pokok:

   1) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan Pemerintahan di daerah;
   2) Pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa.

   b. **Fungsi Inspektorat**

   Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut maka Inspektorat Kabupaten Pamekasan menyelenggarakan Fungsi:

   1) Penyiapan perencanaan program pengawasan;
   2) Perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan;
   3) Pelaksanaan pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan;
   4) Pengelolaan urusan ketatausahaan keuangan kepegawaian dan ketatausahaan kantor; dan
   5) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan bidang, tugas dan fungsinya.[39]

2. **Visi, Misi, Tujuan, dan Sasaran.**

   Visi merupakan suatu gambaran yang menantang tentang keadaan masa depan yang diinginkan oleh instansi pemerintah. Visi

[39] Pasal 3 Peraturan Bupati Pamekasan Nomor 48 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Inspektorat, Kabupaten Pamekasan. Berita Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2008 Nomor 17 Seri D.

juga berkaitan dengan kemana instansi pemerintah harus dibawa dan diarahkan agar berkarya secara konsisten dan tetap eksis, antisipatif, inovatif serta produktif.

Pada hakekatnya membentuk visi organisasi adalah menggali gambaran bersama mengenai masa depan, berupa komitmen murni tanpa adanya rasa terpaksa. Visi harus menjadi milik bersama dan diyakini oleh seluruh anggota organisasi. Penetapan visi sebagai bagian dari perencanaan strategis merupakan suatu langkah penting dalam perjalanan suatu organisasi. Visi tidak hanya penting pada waktu mulai berkarya, tetapi juga pada kehidupan organisasi itu selanjutnya. Kehidupan organisasi sangat dipengaruhi oleh perubahan lingkungan internal dan eksternal.

Visi yang tepat bagi masa depan suatu instansi pemerintahan akan mampu menjadi akselerator kegiatan tersebut, termasuk perancangan rencana strategis secara keseluruhan, pengenaan sumber daya, pengembangan indikator kinerja, cara pengukuran kinerja, evaluasi pengukuran kinerja yang akan diintegrasikan menjadi sinergi yang diperlukan oleh instansi tersebut.

a. Visi dan Misi Inspektorat

Visi yang berusaha diwujudkan oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan untuk Periode 2014-2018 adalah

mewujudkan pengawasan intern yang profesional untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

Misi Inspektorat adalah:

1) Mendorong peningkatan tata kelola pemerintahan yang baik untuk mencapai tujuan organisasi;
2) Meningkatkan kualitas pengawasan dengan meningkatkan SDM aparatur dan peningkatan sarana prasarana.

Melaksanakan tugas pokok dan fungsi serta sebagai upaya untuk mewujudkan visi dan misi yang telah ditetapkan, Inspektorat menetapkan nilai-nilai luhur yang telah ada dan menambahkan nilai-nilai luhur baru sebagai suatu sikap yang harus dimiliki dan diterapkan setiap aparatur Inspektorat dalam melaksanakan kegiatannya agar tujuan kegiatan dapat tercapai. Adapun nilai-nilai tersebut antara lain:

a) Transparansi

   Pengambilan keputusan dan kebijaksanaan di bidang pengawasan selalu melibatkan unsur staf dan karyawan, sehingga ikut menciptakan sumbangan pemikiran untuk meningkatkan efektivitas pengawasan yang dilaksanakan.

b) Berdasar Hukum

Pelaksanaan tugas di bidang pengawasan selalu didasarkan pada peraturan perundangan yang berlaku, setiap aparatur pengawasan selalu menjunjung tinggi peraturan perundangan yang berlaku, sehingga setiap aktivitas yang dilaksanakan memiliki dasar aturan yang jelas.

c) Akuntabel

Setiap pelaksanaan program dan kegiatan selalu dapat dipertanggung jawabkan.

d) Kerja Sama

Dapat melaksanakan kerjasama dengan baik dalam intern organisasi, maupun dalam lingkup pemerintahan Kabupaten Pamekasan, aparat pengawasan internal lain, dan aparat pengawasan eksternal.

e) Kerahasiaan

Setiap hasil pemeriksaan tidak disampaikan secara struktur dan wewenang.

b. Tujuan dan Sasaran Jangka Menengah Inspektorat

1. Tujuan yang ingin dicapai oleh Inspektorat antara lain:

   a) Mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan

   b) yang baik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

c) Meningkatkan kepercayaan masyarakat atas kinerja pemerintah daerah.

2. Sasaran yang ingin dicapai oleh Inspektorat antara lain:

a) Memperkuat pelaksanaan SPIP di lingkunagn SPKD untuk menjamin ketercapaian tujuan organisasi.

b) Terwujudnya aparat pengawasan yang kompeten dan profesional.

c) Terpenuhinya kebutuhan sarana dan prasana.

d) Terwujudnya kegiatan pengawasan yang baik untuk peningkatan kinerja Pemda.

Dengan semakin meningkat dan kompleknya tugas umum pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah Kabupaten Pamekasan maka perlu ditingkatkan pelaksanaan pengawasan kegiatan. Mengingat bahwa pengawasan merupakan suatu hal yang sangat penting sebagai bentuk langkah represif, sehingga keberadaan institusi yang menangani pengawasan sangatlah diperlukan. Dalam rangka penataan administrasi pemerintahan dan pembangunan yang semakin berkembang di Kabupaten Pamekasan, sistem pengawasan dan fungsi pengawasan juga perlu dikembangkan secara terus menerus agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan dengan sempurna.

B. Pelaksanaan Pengawasan yang Dilakukan Oleh Inspektorat Terhadap Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Tugas pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat tidak terlepas dari fungsi utamanya yaitu Inspektorat merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di Kabupaten Pamekasan yang melaksanakan kegiatan penilaian terhadap organisasi/kegiatan dengan tujuan agar organisasi/kegiatan yang menjadi obyek pemeriksaan menjalankan fungsinya dengan baik dan dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Prosedur atau mekanisme yang dilakukan oleh Inspektorat dalam melakukan pengawasan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), yaitu[40]:

1. Audit

   Audit atau pemeriksaan adalah kegiatan untuk menilai dengan cara membandingkan antara keadaan yang sebenarnya dengan keadaan yang seharusnya di bidang keuangan maupun bidang teknis/operasional. Dalam melaksanakan pengawasan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Inspektorat melakukan audit keuangan dan audit investigasi.

   a. Audit keuangan adalah audit terhadap laporan keuangan suatu entitas (perusahaa/organisasi) yang menghasilkan pendapat atau opini pihak ketiga mengenai relevansi, akurasi, dan kelengkapan laporan-laporan tersebut. Audit ini dilakukan pada saat akan memeriksa laporan keuangan.

[40] Hasil wawancara dengan Bapak Dr. Alwi, M.Hum., Kepala Inspektorat Kabupaten Pamekasan pada tanggal 10 Juni 2013.

b. Audit investigasi adalah serangkaian kegiatan mengenali, mengidentifikasi dan menguji secara detail informasi dan fakta-fakta yang ada untuk mengungkap kejadian yang sebenarnya dalam rangka pembuktian untuk mendukung proses hukum atas dugaan penyimpangan yang dapat merugikan keuangan suatu entitas. Audit investigasi dilakukan oleh Inspektorat pada saat ada suatu penyimpangan dalam pemeriksaan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

c. Audit Khusus adalah metode pemeriksaan yang diterapkan oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan apabila ada kasus berupa korupsi dan juga apabila terjadi keluhan dari masyarakat maka Inspektorat harus langsung bertindak dan berhak untuk memeriksa.

Audit yang dilakukan oleh Inspektorat dalam pelaksanaan pengawasan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yaitu audit menggunakan sampel khusus untuk Sekolah Dasar (SD) dan audit pelaksanaan untuk Sekolah Menengah Pertama (SMP) dan Sekolah Menengah Akhir (SMA). Maksud dari audit menggunakan sampel yaitu, setiap tahun Inspektorat mengacak sekolah mana saja yang akan diperiksa dan tahun selanjutnya Inspektorat Kabupaten Pamekasan melakukan pengacakan ulang dengan sistem random. Pengacakan kembali ditujukan agar Inspektorat dapat menjangkau seluruh sekolah yang ada di Kabupaten Pamekasan untuk diperiksa. Dan maksud dari audit pelaksanaan, yaitu Inspektorat melakukan pengawasan secara

langsung terhadap SMP dan SMA tanpa melakukan pengawasan dengan sistem random.[41]

Jadi, audit adalah suatu rangakaian yang menyangkut:

a. Proses pengumpulan dan evaluasi barang bukti.
b. Informasi yang dapat diukur.
c. Entitas ekonomi. Untuk menegaskan bahwa yang di audit adalah kesatuan baik berupa perusahaan, divisi, atau yang lain.
d. Dilakukan oleh seseorang atau sejumlah orang yang berkompeten dan independen yang disebut sebagai auditor.
e. Menentukan kesesuaian informasi dengan kriteria penyimpangan yang ditemukan. Penentuan itu harus berdasarkan ukuran yang jelas. Artinya dengan kriteria apa hal tersebut dikatakan menyimpang.
f. Melaporkan hasil. Laporan berisi informasi tentang kesesuaian antara informasi yang diuji dan kriterianya, atau ketidak sesuaian informasi yang diuji dengan kriterianya serta menunjukkan fakta atas ketidak sesuaian tersebut.

Dalam melakukan pemeriksaan dana Bantuan Operasional Sekolah dengan metode Audit, Inspektorat daerah Kabupaten Pamekasan dapat menilai hasil dari laporan yang telah dibuat oleh pihak sekolah apakah sudah sesuai dengan aturan yang ada dan sesuai dengan konsep yang sudah dibuat oleh Dinas Pendidikan atau tidak

[41] Hasil wawancara dengan Imam Ansori, SE., Seksi Pengawas Kesejahteraan Rakyat pada tanggal 10 Juni 2013

dan laporan tersebut dapat dilihat apakah ada penyelewengan dan pelanggaran yang dibuat oleh pihak sekolah terhadap penyaluran dana Bantuan Operasional Sekolah. Metode ini dinilai cukup efektif oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan karena metode ini adalah langkah awal dari suatu pemeriksaan, dan dari metode ini dapat dilihat apabila terjadi penyimpangan maka inspektorah akan langsung menindak lanjuti laporan tersebut dengan cara **survey.**

2. Survey

Survey dilakukan bersamaan dengan audit. Pemeriksaan atau audit tidak hanya dilihat dari laporan-laporan yang sudah dibuat oleh pihak yang berwenang (sekolah), tetapi diperlukan pula adanya pemeriksaan langsung ke lapangan untuk melihat bahwa laporan yang dibuat tersebut memang benar adanya. Hal ini dilakukan untuk meminimalisir terjadinya penyimpangan agar tujuan dari dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dapat tersalurkan dengan baik sesuai dengan Standar Operasional.

Dari hasil survey yang dilakukan oleh Inspektorat dapat dilihat apakah laporan yang dibuat oleh pihak sekolah benar-benar sudah sesuai dengan aturan yang ada atau tidak. Dan dari hasil survey ini Inspektorat dapat melakukan penilaian, dan apabila terjadi penyelewengan Inspektorat akan melakukan pemeriksaan lanjutan dan pihak sekolah harus bertanggung jawab dengan mengembalikan dana tersebut ke kas daerah dan daerah akan menyetorkan uang hasil penyelewengan tersebut ke pusat untuk menjadikannya laporan bahwa

terjadi penyelewengan di sekolah tersebut. Metode ini dinilai cukup efektif oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan karena dengan metode ini tingkat penyelewengan yang terjadi terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dapat diminimalisir oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan.

3. Review

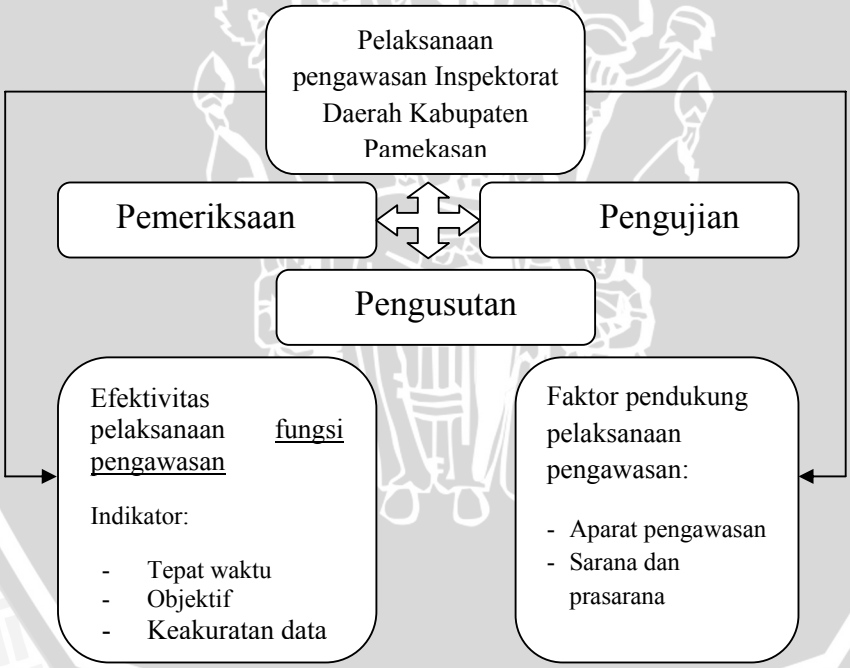
Review maksudnya adalah laporan keuangan yang dibuat oleh Dinas Pendidikan dan diserahkan kepada Inspektorat untuk diperiksa kembali dan kemudian diserahkan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Didalam pengonsepan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan harus menyerahkan laporan keuangan yang sudah dibuat untuk dianalisis oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan. Karena dari hasil laporan keuangan Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan, Inspektorat dapat mengetahui setiap perolehan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di setiap sekolah. Dan dari hasil laporan tersebut Inspektorat Kabupaten Pamekasan dapat mengetahui apakah dana tersebut dipergunakan sebagaimana mestinya atau tidak. Hal ini dinalai cukup efektif karena dari hasil laporan tersebut Inspektorat dapat mengambil tindakan yang sesuai dengan aturan yang sudah ada.

Inspektorat Kabupaten Pamekasan melakukan pengawasan secara Represif dan Prefentif. Pengawasan secara preventif adalah pengawasan

yang dilaksanakan sebelum dimulainya suatu kegiatan atau sebelum terjadinya pengeluaran keuangan. Sedangkan pengawasan secara represif adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan dengan meneliti dan mengevaluasi dokumen-dokumen laporan pertanggung jawaban keuangan dan operasional.[42]

Inspektorat sebagai Badan Pemeriksa Daerah mempunyai konsep tentang pemeriksaan itu sendiri, yaitu memeriksa apakah semua terjadi sesuai dengan rencana yang ditetapkan, perintah yang dikeluarkan. Juga dimaksudkan untuk mengetahui kelemahan dan kesalahan agar dihindari pada program selanjutnya.[43]



Gb 2. Kerangka pengawasan Inspektorat Kabupaten Pamekasan.[44]

[42] Draft Rencana Strategis 2014-2018 Inspektorat Kabupaten Pamekasan, 2013, Hlm 4.
[43] Hasil wawancara dengan Dr. Alwi M.Hum, Kepala Inspektorat Kabupaten Pamekasan,10 juni 2013
[44]Draft Rencana Strategis 2014-2018 Inspektorat Kabupaten Pamekasan, Hlm 8.

Dari hasil wawancara yang telah dilakukan dengan Sekertaris Inspektorat Kabupaten Pamekasan yaitu bapak Drs. Budi Suprapto, bahwa kelancaran pelaksanaan pengawasan dapat berjalan dengan baik apabila aparatur pengawas melaksanakan pengawasan dengan mengikuti aturan yang sudah dibuat dan melakukan pengawasan dengan objektif serta sikap disiplin yang tinggi. Hal ini dilakukan agar aparatur yang bekerja di instansi pemerintahan khususnya Inspektorat Kabupaten Pamekasan dapat melaksanakan tugas dan fungsi dari Inspektorat dengan baik.[45]

Dari semua metode pengawasan yang sudah dipaparkan di atas apabila dianalisis dengan teori dari *Lawrence M. Friedman* yang mengatakan bahwa hukum itu merupakan gabungan antara komponen[46]:

1. Struktur kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.
2. Substansi sebagi *output* dari sistem hukum, berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.

---

[45] Wawancara dengan Drs. Budi Suprapto, Sekretaris di Kantor Inspektorat Kabupaten Pamekasan pada tanggal 10 juni 2013.

[46] Abdurrahman Misno Bambang Prawiro, **Teori Sistem Hukum Friedman** (*online*), http://www.scribd.com/doc/132230281/Teori-Sistem-Hukum-Friedman, 2013, diakses 15 Januari 2014.

3. Kultur terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang memperbaharui bekerjanya hukum, atau disebut dengan kultur hukum. Kultur hukum ini yang menjadi jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.

Apabila dikaitkan dengan Inspektorat Kabupaten Pamekasan yaitu Inspektorat merupakan sebuah struktur yang berfungsi menggerakkan substansinya yaitu pihak di dalam Inspektorat, pegawainya, maupun diluar Inspektorat, misalnya sekolah yang diawasi, mengingat fungsi dari Inspektorat adalah memeriksa dan mengawasi jalannya setiap subsistem. dalam mengawasi dan memeriksa setiap subsistem Inspektorat tidak terlepas dari peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku yang dapat menjadi pedoman bagi Inspektorat dalam bertindak. Dan hal ini dapat mempengaruhi setiap subsistem yang ada. Misalnya Inspektorat selalu berpedoman pada peraturan perundang-undangan dalam pemeriksaan ataupun pengawasan kepada sekolah-sekolah di Kabupaten Pamekasan agar setiap tindakan yang dilakukan bukan semata-mata tindakan sewenang-wenang melainkan berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku. Dan pengawasan Inspektorat dapat berjalan dengan baik karena aparatur yang berada didalam Inspektorat menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik sebagaimana yang sudah diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 15 Tahun 2008 tentang Organisasai dan Tata Kerja Inspektorat, Badan

Perencanaan Pembangunan Daerah, Rumah Sakit Umum Daerah dan Lembaga Teknis Daerah.

Donner, dalam bukunya *"Nederlands Bestuurrecht"* 1953, menolak teori *Trias Politika*, dan mengemukakan teori-teorinya sebagai berikut:[47]

"*Bahwa menjalankan pemerintahan (bewindvoeren) dilakukan dalam dua bidang yang berbeda, yaitu bidang yang menentukan tugas atau tujuan dari negara (taakstelling) disebut tugas politik, dan bidang yang mewujudkan tugas atas tujuan dari negara yang telah ditentukan itu (taak verwezenlijking) disebut tugas melaksanakan atau tugas tehnik.*"

Pembagian pekerjaan pemerintah ke dalam dua bidang ini didasarkan kepada pembagian fungsi badan-badan pemerintahan menurut sifat hakekat (*wezenlijk*) fungsi-fungsi itu yaitu menentukan tugas (*taakstelling*) dan menjalankan tugas yang telah ditentukan itu (*taaksverwezenlijking*). Teori Donner ini disebut "Teori Dwapraja" dan merupakan teori modern. Menurut Donner dalam menjalankan pemerintahan dapat dilakukan dua tahap. Tahap pertama menentukan tugas atau tujuan dari negara yang dilakukan oleh badan-badan kenegaraan/Tingkat Tinggi dan tahap kedua melaksanakan tugas atau tujuan dari negara yang telah ditentukan itu, dilakukan oleh badan-badan kenegaraan Tingkat bawahannya yang disusun secara *hierarchie*

[47] Samidjo, **Pengantar Hukum Indonesia**, Armico, Bandung, 1985, hlm 221.

piramidis.[48] Maksud dari "Teori Dwapraja" tersebut adalah Inspektorat Kabupaten Pamekasan sebagai badan-badan kenegaraan tingkat bawah harus melakukan tugas dan tujuan yang sudah dibuat oleh badan-badan tingat tinggi atau pemerintah daerah agar apa yang menjadi tujuan pemerintah daerah tersebut dapat terlaksana dengan baik dan dalam menjalankan tugasnya Inspektorat Kabupaten Pamekasan harus mengikuti peraturan yang ada.

C. Hambatan-Hambatan yang Dihadapi Oleh Inspektorat dalam Pelaksanaan Pengawasan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Dalam melaksanakan pengawasan, Inspektorat Kabupaten Pamekasan mendapati permasalahan-permasalahan, yaitu[49]:

1. *Terjadinya tumpang tindih antara Inspektorat Kabupaten Pamekasan dengan Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) dalam hal pengawasan*

   Dalam melakukan pemeriksaan ke setiap sekolah terjadi kendala yang dialami oleh Inspektorat yaitu kurangnya koordinasi Inspektorat dengan Badan Pemeriksa Keuangan yang menyebkan pelaksanaan pengawasan Inspektorat terhambat. Hal ini menjadi kendala karena apabila inspektorat akan memeriksa suatu instansi sering berbenturan dengan pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan. Apabila Badan Pemeriksa Keuangan melaksanakan pemeriksaan di daerah yang

[48] Samidjo, **Pengantar Hukum Indonesia**, Armico, Bandung, 1985, hlm 222.
[49] Hasil wawancara dengan Bapak Drs. Budi Suprapto, MSI., Sekretaris Inspektorat dan Imam Ansori, SE., Seksi Pengawas Kesejahteraan Sosial Inspektorat Kabupaten Pamekasan pada tanggal 10 Juni 2013.

jadwalnya bersamaan dengan jadwal pemeriksaan Inspektorat Kabupaten Pamekasan. Maka Inspektorat Kabupaten Pamekasan harus mundur karena Badan Pemeriksa Keuangan lebih tinggi derajatnya dari pada Inspektorat Kabupaten Pamekasan.

2. *Inspektorat bersifat pasif dalam melakukan pemeriksaan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS)*

Inspektorat dalam melakukan pengawasan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah bersifat pasif karena tidak diatur dalam undang-undang. Hal ini menjadi salah satu penyebab Inspektorat tidak bisa melakukan pengawasan dengan sempurna. dan dalam melakukan pengawasan Inspektorat berpatokan pada Peraturan Bupati Pamekasan Nomor 48 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas Dan Fungsi Inspektorat.[50] Hal ini menjadi kendala karena Inspektorat Kabupaten Pamekasan harus menunggu laporan dari Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan dan menunggu pengaduan dari masyarakat agar Inspektorat Kabupaten Pamekasan dapat melakukan pemeriksaan.

3. *Kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang Ada.*

Untuk mencapai pengelolaan keuangan daerah yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai dengan pertanggung jawaban harus dilaksanakan secara tertib dan terkendali dengan berpedoman pada Sistem Pengendalian Intern

[50] Pasal 16 mengenai Seksi Pengawas Pendidikan Peraturan Bupati Pamekasan No. 48 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Inspektorat. Berita Daerah Kabupaten Pamekasan Tahun 2008 Nomor 17 Seri D.

Pemerintah (SPIP) sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah.[51] Dalam melaksanakan suatu kegiatan di dalam suatu bidang tidak terlepas dari adanya sumber daya yang ada. Maksudnya adalah bagus atau tidaknya suatu organisasi tersebut dapat dilihat dari kinerja sumber daya yang ada. Akan tetapi, SDM baik di pihak sekolah yang menjadi obyek pengawasan maupun SDM di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) kurang memahami Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP). Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) bertujuan memberikan keyakinan yang memadai untuk tercapainya efektivitas dan efisiensi pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan aset daerah dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sistem Pengendalian Intern terdiri dari 5 (lima) unsur utama[52]:

a. Lingkungan pengendalian;
b. Penilaian Risiko;
c. Kegiatan/aktivitas pengendalian;
d. Informasi dan komunikasi; dan
e. Pemantauan pengendalian intern.

Selain itu, dalam pemeriksaan Inspektorat terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Inspektorat menemukan hambatan yang paling mendasar yaitu tingkat intelektual SDM yang

[51] Draft Rencana Strategis Kabupaten Pamekasan 2014−2018, Hlm 16-17.
[52] Draft Rencana Strategis Kabupaten Pamekasan 2014−2018, Hlm 17.

tidak mengetahui cara untuk membuat anggaran sekolah. Yang menyebabkan terjadinya kesalahpahaman antara Inspektorat sebagai badan pemeriksa dan pihak sekolah sebagai objek yang diperiksa. Hal ini dikarenakan penempatan jabatan yang tidak sesuai dengan kemampuan Sumber Daya Manusia (SDM) dipihak sekolah. Pihak sekolah menempatkan bendahara sekolah tidak sesuai dengan kemampuan yang dimiliki oleh guru tersebut. Oleh karena itu sering sekali terjadi kesalahan dalam pembuatan laporan, dan Inspektorat Kabupaten Pamekasan harus turun tangan untuk mengatasi permasalahan yang ada di sekolah tersebut.

4. *Penganggaran Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Tidak Tepat*

Berdasarkan dari penjelasan di atas, pihak sekolah yang kurang memahami cara membuat anggaran menyebabkan penganggaran dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) tidak tepat dengan kondisi yang dibutuhkan sekolah tersebut. Dan hal tersebut menyebabkan ketidaksesuaian antara laporan anggaran dengan kenyataan yang ada di lapangan. Sehingga menimbulkan pendapat bahwa sekolah tersebut telah melakukan suatu penyelewengan. Selain itu, kebutuhan pihak sekolah tidak dapat terakomodasi dengan baik. Hal tersebut dikarenakan penganggaran dana Bantuan Operasinal Sekolah (BOS) tidak tepat.

5. *Seringnya Perubahan Regulasi yang Terkait Dengan Pelaksanaan Kegiatan Pengawasan*

Regulasi atau perubahan perundangan-undangan seringkali menjadi sumber permasalahan bagi Inpektorat Kabupaten Pamekasan dalam melakukan pemerikdaan hal ini disebabkan perubahan regulasi yang terjadi tidak didasarkan atas kepentingan organisasi, masyarakat dan lainnya tetapi lebih banyak didasarkan atas kepentingan politik.[53] Sebagai contoh Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No.59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Perubahan terhadap permendagri tersebut dalam kurun waktu 1 (satu) tahun menyebabkan Inspektorat mengalami kesulitan dalam melaksanakan pengawasan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Seringnya perubahan peraturan tersebut membuat Inspektorat Kabupaten Pamekasan harus melakukan penyusunan ualang tentang hasil laporan yang sudah disiapkan agar sesuai dengan aturan yang baru.

6. *Variable pendanaan yang tidak sesuai dengan yang ada dilapangan*

Dalam penganggaran dana Bantuan Operasional Sekolah, Dinas Pendidikan membuat anggaran terhadap sekolah yang ada di Kabupaten pamekasan tanpa melihat langsung kondisi di lapangan. Dan hal ini terlihat pada saat ujian akhir, berapa orang yang

[53] Draft Rencana Strategis Kabupaten Pamekasan 2014−2018, Hlm 17.

dianggarkan dalam dana Bantuan Operasional Sekolah tidak terlihat atau tidak hadir dalam ujian akhir sekolah. Hal ini menyebabkan banyak pihak sekolah yang mendapatkan anggaran lebih dan ada juga yang mendapakan anggaran kurang setiap tahunnya. Sehingga permasalahan ini menjadi kendala bagi Inspektorat dalam melakukan pemeriksaan. Karena dapat terjadi dugaan penyelewengan, dan apabila di konfirmasi kepada pihak sekolah, pihak sekolah selalu mengelak dengan alasan bahwa siswa atau siswi tersebut telah pindah sekolah atau berhenti. Dal ini dikarenakan kurangnya pantauan langsung dari Dinas Pendidikan Kabupaten Pamekasan dalam melakukan pengonsepan dana terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang ada di Kabupaten Pamekasan.

D. Upaya atau Strategi yang Dilakukan Oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan Untuk Menyelesaikan Permasalahan yang Terjadi dalam Pelaksanaan Pengawasan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Dalam suatu pemeriksaan Inspektorat Kabupaten Pamekasan pasti mengalami suatu kendala atau hambatan yang terjadi di lapangan. Sehingga Inspektorat Kabupaten Pamekasan membuat solusi atas permasalahan yang dihadapi. Dari permasalahan-permasalahan yang ada diatas, ada beberapa solusi yang dikeluarkan oleh Inspektorat, yaitu[54]:

1. Solusi terhadap tumpang tindih antara Inspektorat Kabupaten Pamekasan dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam hal

[54] Hasil wawancara dengan Bapak Dr. Alwi, M.Hum, Kepala Inspektorat, Bapak Drs. Budi Suprapto, MSI., Sekretaris Inspektorat dan Imam Ansori, SE., Seksi Pengawas Kesejahteraan Sosial Inspektorat Kabupaten Pamekasan pada tanggal 10 Juni 2013.

pengawasan adalah Inspektorat Kabupaten Pamekasan membuat rencana ulang terhadap jadwal pemeriksaan yang bersamaan dengan jadwal pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) di Kabupaten Pamekasan. Karena Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) lebih berhak untuk memeriksa dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan hal tersebut sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Dan Inspektorat Kabupaten Pamekasan harus menunda pemeriksaan yang bersamaan dengan jadwal Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atau melangkai jadwal tersebut dan melanjutkan pemeriksaan kepada instansi yang lain di Kabupaten Pamekasan. Dan melanjutkan kembali jadwal tersebut apabila Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sudah melakukan pemeriksaan kepada instansi yang sama.

2. Solusi terhadap Inspektorat Kabupaten Pamekasan yang bersifat pasif adalah Inspektorat mengirimkan surat permohonan rekomendasi kepada Bupati untuk melakukan tugas pemeriksaan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan Bupati memberikan surat rekomendasi kepada Inspektorat Kabupaten Pamekasan untuk ikut serta dalam melakukan pengawasan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dikarenakan tenaga pengawas yang berada di pusat dan di provinsi terbatas sehingga meminta bantuan kepada Inspektorat kabupaten untuk

melakukan pengawasan Khususnya Inspektorat Kabupaten Pamekasan. Surat rekomendasi tersebut menjadi surat tugas kepada Inspektorat Kabupaten Pamekasan untuk melakukan pemeriksaan secara penuh terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) setiap tahunnya. Yang menjadikan Inspektorat tidak lagi bersifat pasif. Hal ini menjadi langkah besar bagi Inspektorat Kabupaten Pamekasan karena dengan adanya surat tugas tersebut Inspektorat Kabupaten Pamekasan mempunyai hak untuk memeriksa setiap sekolah yang dianggap bermasalah dalam hal dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

3. Solusi terhadap kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) yang ada adalah mengikutsertakan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam Workshop atau Bimbingan Teknis yang diadakan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang diusulkan oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan untuk menambah wawasan dalam perencanaan anggaran sekolah mereka. Dengan harapan mereka lebih paham lagi tentang bagaimana caranya mengatur dan mengolah dana Bantuan Operasional Sekolah yang sudah disediakan oleh pemerintah. Hal ini menjadi salah satu cara untuk mengurangi tingkat ketidak pahaman Sumber Daya Manusia (SDM) yang ada di lingkungan sekolah. Dan cara yang lain yaitu me-*rolling* atau mengganti Sumber Daya Manusia yang tidak

paham dengan Sumber Daya Manusia (SDM) yang ahli dalam bidang keungan dan pengelolaan keuangan sekolah.

4. Solusi terhadap penganggaran dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang tidak tepat, yaitu:

   a. Rekomendasi

      Maksudnya adalah pihak Inspektorat mengajukan rekomendasi anggaran kepada Dinas Pendidikan karena anggaran yang sudah dibuat tidak sesuai dengan apa yang dibutuhkan. Karena banyak kejadian yang seharusnya dana Bantuan operasional Sekolah tersebut dianggarkan uantuk kebutuhan air ternyata oleh Dinas Pendidikan dianggarkan untuk kebutuhan listrik. Hal ini menimbulkan permasalahan terhadap proses pengawasan karena anggarannya tidak sesuai dengan apa yang terjadi di lapangan. Dan Inspektorat Kabupaten Pamekasan menyarankan kepada Dinas Pendidikan untuk meninjau langsung ke lapangan sebelum membuat anggaran keuangan terhadap sekolah-sekolah yang ada di Kabupaten Pamekasan. Agar kesalahan dalam penganggaran sekolah tersebut tidak terulang kembali.

   b. Pengubahan perencanaan anggaran

      Maksudnya adalah Inspektorat sebagai instansi yang mempunyai tugas untuk mengawasi menyarankan agar pihak sekolah merubah perencanaan anggaran sesuai dengan apa

yang dibutuhkan. Dan tidak menganggarkan hal yang tidak dibutuhkan. Agar tidak terjadi pembengkakan atau kelebihan anggaran. Dan apabila anggaran tersebut lebih dari yang dianggarkan maka pihak sekolah harus menyetorkan anggaran tersebut kepada kas daerah. Pihak sekolah harus benar-benar memperhitungkan apa yang menjadi kebutuhan sekolah tersebut setiap tahunnya. Agar tidak terjadi kekurangan anggaran yang sampai menggunakan dana pribadi uantuk menutupinya. Hal ini menjadi upaya Inspektorat dalam melakukan pengawasan terhadap perubahan anggaran dan dinilai sangat efektif karena dari permasalahan yang terjadi tahun lalu tidak terulang kembali di tahun berikutnya.

c. Peruntukan anggaran

Dalam Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah (BOS) penggunaan dana BOS di sekolah harus memperhatikan prioritas utama yaitu untuk menunjang kegiatan operasional sekolah.[55] Apabila dalam suatu anggaran setiap tahunnya terdapat dana lebih dari apa yang dianggarkan, maka pihak sekolah harus memasukkan dana tersebut ke dalam Kas Daerah.

[55] Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar, **Petunjuk Teknis Penggunaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Dana Bantuan Operasional Sekolah Tahun 2013**, Jakarta, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, 2012, Hlm 2.

5. Solusi seringnya perubahan regulasi yang terkait dengan pelaksanaan kegiatan pengawasan adalah apabila terjadi suatu perubahan regulasi, Inspektorat sebagai instansi pemeriksaan mensosialisasikan perubahan regulasi tersebut kepada Tim Audit. Jika sosialisasi tersebut telah terlaksana tim audit bertugas untuk menyesuaikan aturan pemeriksaan yang sudah dibuat dengan aturan pemeriksaan yang berlaku pada saat ini. Setelah tim audit menyesuaikan aturan yang lama menjadi aturan yang baru, maka tim audit melakukan suatu bimbingan teknis terhadap pihak sekolah. Agar dalam melakukan pemeriksaan pihak sekolah tidak terkejut dengan cara atau sistem pemeriksaan Inspektorat yang baru.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, maka dapat disajikan hasil kesimpulan yaitu sebagai berikut :

1. Pelaksanaan pengawasan baik dilihat dari pemeriksaan, pengujian hingga penyelidikan, ternyata sudah cukup efektif. Hal ini dapat dibuktikan dari indikator pengukuran efektifitas hukum. Hasil pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan terhadap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terutama sekolah-sekolah yang telah melaksanakan kegiatan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) sesuai dengan aturan yang ada. Selain itu, peningkatan kinerja staff Inspektorat Kabupaten Pamekasan dalam melakukan pengawasan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) semakin optimal.
2. Efektivitas pengawasan yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Pamekasan mempunyai faktor penghambat dan faktor pendukung, yaitu:
   a. Faktor Penghambat

      Yang menjadi faktor penghambat dalam pelaksanaan pengawasan Inspektorat Kabupaten Pamekasan adalah struktur yang diawasi atau yang diperiksa. Karena ada

aparatur sekolah yang masih tidak memiliki *skill* (kemampuan) dalam bidang pendanaan dan pembuatan anggaran. Hal ini menjadi faktor penghambat yang mendasar bagi Inspektorat dalam melakukan pengawasan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

b. Faktor Pendukung

Faktor Pendukung yang pertama, yaitu substansi yang menjadi aturan-aturan Inspektorat dalam melakukan pengawasan. Aturan-aturan tersebut antara lain:

1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota.
2) Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Rumah Sakit Umum Daerah dan Lembaga Teknis Daerah.
3) Peraturan Bupati Pamekasan Nomor 48 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi Inspektorat.
4) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Dana Bantuan Operasional Sekolah Tahun Anggaran 2013.
5) Keputusan Bupati Pamekasan Nomor 188 Tahun 2013 tentang Penetapan Lokasi dan Alokasi Dana

Penyelenggaraan Pendidikan Dasar 9 (Sembilan) Tahun Pada Satuan Pendidikan Negeri Tahun Anggaran 2013.

Dan yang kedua, yaitu kultur. Kultur tersebut dapat dilihat dari sikap dan tingkah laku Inspektorat dalam melakukan pengawasan karena kultur yang diciptakan oleh Inspektorat tidak menimbulkan permasalahan dalam melakukan pengawasan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

3. Dalam melakukan pengawasan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Inspektorat Kabupaten Pamekasan memiliki solusi-solusi yang menjadi jalan keluar atau upaya dari setiap permasalahan yang ada. Salah satu solusi atau upaya yang dilakukan oleh Inpektorat terhadap pengawasan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah mengirimkan surat permohonan rekomendasi kepada Bupati untuk melakukan tugas pengawasan dan pemeriksaan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Hal ini dirasa cukup efektif karena dari surat rekomendasi yang diberikan oleh Bupati menjadi surat tugas kepada Inspektorat Kabupaten Pamekasan untuk melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang ada di Kabupaten Pamekasan.

B. Saran

Adapun saran-saran yang dapat penulis berikan sehubungan dengan hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Disarankan kedepannya Inspektorat Kabupaten Pamekasan dapat mempertahankan tingkat keefektifitasannya dalam melakukan pengawasan dan setiap suborgan di dalam Inspektorat diharapakan tidak ada yang melakukan suatu pelanggaran yang dapat mempengaruhi kinerja dari Inspektorat.
2. Disarankan kepada Inspektorat terhadap permasalahan yang terjadi pada kurangnya *skill* (kemampuan) dalam pembuatan anggaran dan pendanaan oleh aparatur sekolah agar diberikan bimbingan teknis atau *workshop* (pelatihan) dengan tujuan kemampuan setiap aparatur sekolah menjadi lebih baik lagi dalam bidang pembuatan anggaran dan pendanaan dan dengan harapan permasalahan tersebut tidak terulang kembali di tahun-tahun berikutnya.
3. Disarankan pula agar Inspektorat mengajukan rancangan peraturan yang dapat menjadikan Inspektorat aktif dalam melakukan pemeriksanan dan pengawasan terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Kabupaten Pamekasan.

DAFTAR PUSTAKA

LITERATUR :

Ary H. Gunawan, **Kebijakan-Kebijakan Pendidikan**, PT rineka cipta, Jakarta, 1989

Benny Susetyo, **Politik Pendidikan Penguasa**, LKiS, Yogyakarta, 2005

Carter V. Good, **Dasar Konsep Pendidikan Moral**, Alfabeta, tahun 1977

Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar, **Petunjuk Teknis Penggunaan Dan Pertanggung Jawaban Keuangan Dana Bantuan Operasional Sekolah Tahun 2013**, Kementerian Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia, Jakarta, 2013

Komarudin, **Manajemen Pengawasan Kualitas Terpadu**, Rajawali Pers, Jakarta, 2003

Samidjo, **Pengantar Hukum Indonesia**, Armico, Bandung, 1985

UNESCO, **Dasar Konsep Pendidikan Moral**, 1999

Inspektorat, **Draft Rencana Strategis Tahun 2014-2018**, Pemerintah Kabupaten Pamekasan, Pamekasan, 2013

SKRIPSI DAN TESIS :

Budi Suprapto, **Kebijakan Pengawasan Melekat Terhadap Peningkatan Kinerja Pegawai**, Surabaya, 2002, tesis tidak diterbitkan

Suryanti Fabanyo, **Pelaksanaan Fungsi Pengawasan di Inspektorat Daerah Kota Tidore Kepulauan**, Skripsi, Makassar, 2011

JURNAL :

Silvana Maulidah, **Pengantar Manajemen,** Universitas Brawijaya, Malang, 2012

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN :

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang **Sistem Pendidikan Nasional**

Peraturan Daerah Kabupaten Pamekasan Nomor 15 Tahun 2008 tentang **Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Rumah Sakit Umum Daerah dan Lembaga Teknis Daerah**

Peraturan Bupati Pamekasan Nomor 48 Tahun 2008 tentang **Penjabaran Tugas dan Fungsi Inspektorat**

INTERNET :

Antara, **Penyaluran BOS 2012 Lewat Propinsi**, (http://beritapendidikan.net/article/84640/penyaluran-bos-2012-lewat-propinsi.html), diakses Mei 2013

Inspektorat Jenderal Kementerian Dalam Negeri, **Pengertian Pengawasan, (**http://itjen-depdagri.go.id/article-25-pengertian-pengawasan.html), diakses November 2013, 2010

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, **Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Dalam Rangka Wajib Belajar 9 Tahun Yang Bermutu**, (www.kemdikbud.go.id), tahun 2013, diakses Mei 2013

Wahyu Utomo, **Wajib Belajar 9 Tahun**, (http://wawaywitzki.blogspot.com/2012/04/wajib-belajar-9-tahun.html), diakses Mei 2013

Faris Zudirismawan, **Kondisi Pendidikan Di Iindonesia Saat Ini**, 2012 (http://fariszudirismawan.blogspot.com/2012/12/kondisi-pendidikan-di-indonesia-saat-ini.html), diakses Mei 2013

Abdurrahman Misno Bambang Prawiro, **Teori Sistem Hukum Friedman**, 2013, (http://www.scribd.com/doc/132230281/Teori-Sistem-Hukum-Friedman), diakses Januari 2014.

Lampiran 1

KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
Jalan MT. Haryono No. 169, Malang 65145, Indonesia
Telp. +62-341-553898; Fax. +62-341-566505
E-mail : hukum@ub.ac.id http://www.hukum.ub.ac.id

SURAT PENETAPAN PEMBIMBING SKRIPSI
Nomor: 709 / UN10.1/AK/2013

199/2013

Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, memperhatikan surat usulan pembimbing oleh Ketua Bagian HAN tanggal 3 Oktober 2013 dengan ini menetapkan:

Nama	:	Prof.Dr.Sularsono.SH.MS.. (Pembimbing Utama)
Nama	:	Agus Yulianto,SH.MH. (Pembimbing Pendamping)

Sebagai pembimbing skripsi mahasiswa program S-1 (Strata 1):

Nama	:	NINDITA UTAMA
NIM	:	0910113154
Program	:	**Strata Satu (S-1)**
Program kekhususan	:	HAN
Judul Skripsi	:	Pelaksanaan Pengawasan Oleh Inspektorat Terhadap Dana Bantuan Operasional Sekolah (Bos) (Studi Di Inspektorat Kabupaten Pamekasan)

Demikian surat penetapan ini dikeluarkan untuk dilaksanakan dengan berpedoman pada SK . Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Nomor 169/SK.FH/2011 tentang Peraturan Penyelenggaraan Program Pendidikan Sarjana Ilmu Hukum, tanggal 26 Juli 2011.

Ketentuan ini berlaku 6 (enam) bulan sejak saat penetapan.

Ditetapkan di : MALANG
Pada Tanggal : 3 Oktober 2013
Dekan,

DR. SIHABUDIN, SH. MH
NIP. 19591216 198503 1 001

Tembusan Kepada Yth:
1. Ketua Bagian ybs;
2. Dosen ybs;
3. Mahasiswa ybs;

Lampiran 2

PEMERINTAH KABUPATEN PAMEKASAN

INSPEKTORAT

Jl. Jokotole No. 143 Telp/Fax. (0324) 322613 Pamekasan

SURAT KETERANGAN

Nomor : 072/28/432.401/2014

Yang bertanda tangan dibawah ini :

a. Nama : Drs. SUDIPTO UTOMO
b. NIP : 19630708 199303 1 008
c. Pangkat/ Golongan Ruang : Pembina Tk. I / IVb
d. Jabatan : Inspektur Kabupaten Pamekasan

Dengan ini menerangkan bahwa :

a. Nama : Nindita Utama
b. Status : Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Brawijaya (Konsentrasi Hukum Administrasi Negara)
c. NIM : 0910113154
d. Alamat : Jl. Sunan Muria II no. 6C Sigura-Gura Malang

Telah mengadakan pra-survey di Kantor Inspektorat Kabupaten Pamekasan sejak tanggal 07 Juni sampai dengan 15 Oktober 2013

Demikian Surat Keterangan ini dibuat untuk dipergunakan seperlunya.

Pamekasan, 06 Januari 2014

INSPEKTUR

KABUPATEN PAMEKASAN

INSPEKTORAT

Drs. SUDIPTO UTOMO
Pembina Tk. I
NIP. 19630708 199303 1 008

Lampiran 3

PEDOMAN WAWANCARA

Wawancara dilakukan pada tanggal 10 Juni 2013 di Kantor Inspektorat Kabupaten Pamekasan dengan Bapak Dr. Alwi, M.Hum. (Kepala Inspektorat), Bapak Drs. Budi Suprapto, M.SI. (Sekretaris Inspektorat), dan Bapak Imam Ansori, SE. (Seksi Pengawas Kesejahteraan Sosial).

Draft wawancara sebagai berikut :

1. Kendala-kendala apa yang dialami dalam pelaksanaan pengawasan?
2. Solusinya bagaimana?
3. Apakah ada metode-metode khusus yang dilakukan Inspektorat dalam melakukan pengawasan?
4. Apakah ada peraturan yang menjadi dasar bagi Inspektorat dalam melakukan pengawasan?
5. Jadi ada berapa macam metode yang digunakan dalam pengawasan? Lalu apakah metode-metode tersebut ada di peraturan ataukah tidak?
6. Pemeriksaan yang dilakukan oleh Inspektorat seperti apa?
7. Seumpama ada penyelewengan dalam dana BOS, Inspektorat mempunyai wewenang apa?
8. Dari metode-metode yang telah dijelaskan tadi, Inspektorat menggunakan metode yang mana?
9. Dalam pelaksanaan audit apakah kendala-kendala yang dialami oleh Inspektorat?
10. Lalu solusi yang dapat ditempuh atau diambil oleh Inspektorat untuk mengatasi kendala-kendala yang terjadi selama proses pengawaan seperti apa?
11. Jika permasalahan yang timbul adalah kurangnya kemampuan SDM dalam pengelolaan, apakah perlu diadakan diklat? Dan apakah Inspektorat yang mengadakan?
12. Apakah ada data pendukung dalam proses pengawasan?

Lampiran 4

SURAT PERNYATAAN
KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya

Nama : Nindita Utama
NIM : 0910113154

Menyatakan bahwa dalam penulisan karya ilmiah hukum berupa skripsi/legal memorandum ini adalah asli karya penulis, tidak ada karya/data orang lain yang telah dipublikasikan, juga bukan karya orang lain dalam rangka mendapatkan gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, selain yang diacu dalam kutipan dan atau dalam daftar pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat, jika kemudian hari terbukti karya ini merupakan karya orang lain baik yang dipublikasikan maupun dalam rangka memperoleh gelar kesarjanaan di perguruan tinggi, saya sanggup dicabut gelar kesarjanaan saya.

Malang,
Yang menyatakan,

METERAI TEMPEL

(Nindita Utama)
0910113154