

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Penelitian Terdahulu**

Terdapat beberapa penelitian yang mengkaji tentang Implementasi Kebijakan Penunjukan Kuasa Pengguna Anggaran pada Proses Penyerapan Anggaran di Sekolah. Penelitian tersebut antara lain:

Erna Fauzia, 2016. Penerapan Akuntabilitas Terhadap Pengelolaan Dan Pelaporan Dana Bantuan Operasional Sekolah Pada Madrasah Aliyah”AF” menunjukkan hasil bahwa penerapan akuntabilitas terhadap penggunaan dana BOS masih belum berjalan baik, ada beberapa kesalahan yang dilakukan oleh pihak sekolah yang tidak sesuai dengan Petunjuk Teknis Penggunaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Dana BOS Tahun 2015.

Santi Ekowati. 2016. Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Dana BOS (Studi Kasus di SMP NEGERI 03 Kota Tangerang Selatan). Hasil menunjukkan bahwa penerapan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana BOS sudah berjalan cukup baik, yaitu adanya RKAS dalam perencanaan dana BOS, kesesuaian aturan dan petunjuk teknis penggunaan dan pelaksanaan dana BOS dengan realisasinya, serta pelaksanaan pelaporan dan pertanggungjawaban dana BOS kepada sekolah, kota/kab dan pemerintah pusat. Fakta ini menunjukkan bahwa sekolah telah

melakukan proses pengelolaan dana BOS sesuai dengan aturan pemerintah atau petunjuk teknis dalam pengelolaannya.

Monika Jayatri, 2012. Analisis pengelolaan Dana Bantuan operasional Sekolah (BOS) di SMPN 11 Yogyakarta dan SMPN 1 Purworejo. Hasil menunjukkan bahwa Performa pengelolaan dana BOS dan Fasilitas terkait dana BOS di kedua sekolah belum berjalan terlalu baik. Ada beberapa kesalahan yang masih dilakukan oleh pengurus sekolah. Akan tetapi, asas akuntabilitas dan transparansi sudah dilakukan dengan cukup baik oleh kedua sekolah.

Tutus Julantika, Djoko Supatmoko, Taufik Kurrohman, 2017. Akuntabilitas Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (Studi Kasus SDN Pringgowirawan 02 Jember). Hasil menunjukkan bahwa Pengelolaan dana BOS dinilai dari jumlah dana BOS yang direncanakan dengan dana BOS yang digunakan. Kesesuaian penggunaan di sini dilihat dari angka ratio yang ditunjukkan. Ratio dalam penelitian ini adalah angka yang menunjukkan kemampuan sekolah dalam menggunakan dana BOS sesuai dengan dana BOS yang sudah direncanakan di awal pembelajaran.

Ismi Solikhatus, 2016. Analisis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) (Studi Pada SMK Negeri 1 Yogyakarta). Hasil menunjukkan bahwa pengelolaan dana BOS di SMK Negeri 1 Yogyakarta berdasarkan prinsip swakelola dan partisipatif dilaksanakan secara baik dengan nilai kecenderungan baik 70%, prinsip transparan dilaksanakan secara cukup baik dengan nilai kecenderungan cukup baik 78% dan sekolah telah

menyebarkan informasi penerimaan BOS kepada warga sekolah, prinsip akuntabel dilaksanakan secara baik dengan nilai kecenderungan baik 96%, prinsip demokratis dilaksanakan secara baik dengan nilai kecenderungan baik 74%, prinsip efektif dan efisien dilaksanakan secara baik dengan nilai kecenderungan baik 63%, prinsip tertib administrasi dan pelaporan dilaksanakan secara baik dengan nilai kecenderungan baik 100% dan sekolah telah melakukan pelaporan, prinsip saling percaya dilaksanakan secara baik dengan nilai kecenderungan baik 89%.

**Tabel 2. 1 Tabel Penelitian Terdahulu**

No	Nama dan Tahun Peneliti	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Perbandingan	
				Persamaan	Perbedaan
1	Erna Fauzia, 2016	Penerapan Akuntabilitas Terhadap Pengelolaan dan Pelaporan Dana Bantuan Operasional Sekolah Pada Madrasah Aliyah "AF"	penerapan akuntabilitas terhadap penggunaan dana BOS masih belum berjalan baik, ada beberapa kesalahan yang dilakukan oleh pihak sekolah yang tidak sesuai dengan Petunjuk Teknis Penggunaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Dana BOS Tahun 2015	Pengelolaan Dana BOS  Metode Penelitian Kualitatif	Obyek penelitian
2	Santi Ekowati 2016	Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Dana BOS (Studi Kasus di SMP NEGERI 03 Kota Tangerang Selatan)	penerapan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana BOS sudah berjalan cukup baik, yaitu adanya RKAS dalam perencanaan dana BOS, kesesuaian aturan dan petunjuk teknis penggunaan dan	Pengelolaan Dana BOS  Metode Penelitian Kualitatif	Obyek penelitian

			pelaksanaan dana BOS dengan realisasinya, serta pelaksanaan pelaporan dan pertanggungjawaban dana BOS kepada sekolah, kota/kab dan pemerintah pusat. Fakta ini menunjukkan bahwa sekolah telah melakukan proses pengelolaan dana BOS sesuai dengan aturan pemerintah atau petunjuk teknis dalam pengelolaanya.		
3	Monika Jayatri, 2012	Analisis pengelolaan Dana Bantuan operasional Sekolah (BOS) di SMPN 11 Yogyakarta dan SMPN 1 Purworejo	Performa pengelolaan dana BOS dan Fasilitas terkait dana BOS di kedua sekolah belum berjalan terlalu baik. Ada beberapa kesalahan yang masih dilakukan oleh pengurus sekolah. Akan tetapi, asas akuntabilitas dan transparansi sudah dilakukan dengan cukup baik oleh kedua sekolah.	Pengelolaan Dana BOS  Metode Penelitian Kualitatif	Obyek penelitian
4	Tutus Julantika, Djoko Supatmoko , Taufik Kurrohman , 2017	Akuntabilitas Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (Studi Kasus SDN Pringgowirawan 02 Jember)	Pengelolaan dana BOS dinilai dari jumlah dana BOS yang direncanakan dengan dana BOS yang digunakan. Kesesuaian penggunaan di sini dilihat dari angka ratio yang ditunjukkan. Ratio dalam penelitian ini adalah angka yang menunjukkan kemampuan sekolah dalam menggunakan dana BOS sesuai dengan dana BOS	Pengelolaan Dana BOS  Metode Penelitian Kualitatif	Obyek penelitian

			yang sudah direncanakan di awal pembelajaran.		
5	Ismi Solikhatun, 2016	Analisis Pengelolaan Dana Bantuan operasional Sekolah (BOS) (Studi Pada SMK Negeri 1 Yogyakarta)	pengelolaan dana BOS di SMK Negeri 1 Yogyakarta berdasarkan prinsip swakelola & partisipatif dilaksanakan secara baik dengan nilai kecenderungan baik 70%, prinsip transparan dilaksanakan secara cukup baik dengan nilai kecenderungan cukup baik 78% dan sekolah telah menyebarluaskan informasi penerimaan BOS kepada warga sekolah, prinsip akuntabel dilaksanakan secara baik dengan nilai kecenderungan baik 96%, prinsip demokratis dilaksanakan secara baik dengan nilai kecenderungan baik 74%, prinsip efektif & efisien dilaksanakan secara baik dengan nilai kecenderungan baik 63%, prinsip tertib administrasi, pelaporan dilaksanakan secara baik dengan nilai kecenderungan baik 100% dan sekolah telah melakukan pelaporan, prinsip saling percaya dilaksanakan secara baik dengan nilai kecenderungan baik 89%.	Pengelolaan Dana BOS  Metode Penelitian Kualitatif	Obyek penelitian
6	Diana Anggraeni, 2023	Implementasi Peraturan Walikota	Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 115 Tahun 2022 Tentang	Metode Penelitian Kualitatif	Pengelolaan Dana BOSDA

		Probolinggo Nomor 115 Tahun 2022 Tentang Penunjukan Kuasa Pengguna Anggaran pada Proses Penyerapan Anggaran BOSDA di SDN Sukoharjo 3 Probolinggo	Penunjukan Kuasa Pengguna Anggaran pada Proses Penyerapan Anggaran Bantuan Operasioanal Sekolah Daerah (BOSDA) di SDN Sukoharjo 3 Probolinggo berjalan dengan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan yang relevan dalam manajemen, proses, perkembangan birokrasi, serta minim konflik.		Obyek penelitian
--	--	--	---	--	------------------

Sumber: Diolah dari beberapa referensi (2023)

Berdasarkan pemaparan di atas, seluruh penelitian terdahulu membahas jalannya peraturan terkait tempat hiburan khususnya karaoke agar tidak melanggar norma dan nilai sosial, asusila, agama, dan lainnya. Pada beberapa lokasi adanya peraturan daerah yang tetap tidak berjalan optimal bahkan ditemui beberapa pelanggaran terkait jam operasional dan pelanggaran lainnya. Akan tetapi di beberapa wilayah masih di buka tempat hiburan seperti karaoke. Bahkan tidak ada penutupan atau penyegelan atau larangan membuka tempat hiburan karaoke di wilayah lain. Sedangkan di Kota Probolinggo di masa kepemimpinan Walikota Habib Hadi Zainal Abidin diberlakukan penutupan tempat hiburan karaoke. Maka penelitian ini akan membahas terkait hubungan kepemimpinan yang religius dengan kebijakan penutupan tempat hiburan (karaoke) di Kota Probolinggo pada masa pemerintahan Walikota Habib Hadi Zainal Abidin.

## **B. Kerangka Dasar Teoritik**

### **1. Administrasi**

Administrasi diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber - sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apa pun dapat dilaksanakan dengan baik. administrasi dalam arti sempit dimaksudkan sebagai tata usaha atau *office work*, yakni pekerjaan yang berhubungan dengan surat - menyurat, dokumentasi, pendaftaran atau registrasi, dan soal-soal kearsipan.

Dalam pengertian luas, administrasi dapat dilihat dari tiga sudut, hingga mencakup pula tiga pengertian, yaitu dari sudut proses, fungsi, dan kelembagaan.

- a. Dari sudut proses, administrasi merupakan keseluruhan proses pemikiran, pengaturan, penentuan tujuan hingga pelaksanaan kerja sehingga tujuan yang dimaksudkan tercapai.
- b. Dari sudut fungsi, administrasi merupakan keseluruhan aktivitas yang secara sadar dilakukan oleh setiap orang atau sekelompok orang yang berfungsi sebagai administrator atau pemimpin. Dalam kegiatan tersebut terdapat berbagai macam tugas (fungsi) kerja, misalnya perencanaan, mengorganisasi, menggerakkan, mengawasi, dll.
- c. Dari sudut kelembagaan, administrasi ditinjau dari manusia, baik secara perseorangan maupun kolektif yang menjalankan kegiatan-kegiatan guna mencapai hasil, sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Sebagai ilmu pengetahuan administrasi merupakan suatu fenomena masyarakat yang baru, karena baru timbul sebagai suatu cabang daripada ilmu-ilmu sosial, termasuk perkembangannya di Indonesia, dengan membawa prinsip-prinsip yang *universal*, akan tetapi dalam prakteknya harus disesuaikan dengan situasi dan kondisi Indonesia dengan memperhatikan faktor-faktor yang mempunyai pengaruh terhadap perkembangan ilmu administrasi sebagai suatu disiplin ilmiah yang berdiri sendiri.

Menurut Leonard D. White dalam bukunya *Introduction To The Study Of Public Administration* yang dikutip oleh Handayani (1981:2), memberikan definisi administrasi sebagai berikut :

“Administrasi adalah suatu proses yang pada umumnya terdapat pada semua usaha kelompok, Negara atau swasta, sipil atau militer, usaha yang besar atau kecil dan sebagainya”.

H.A Simon dalam bukunya *Public Administration* yang dikutip oleh Handayani (1981:2), memberikan definisi administrasi sebagai berikut :

“Administrasi adalah sebagai kegiatan dari pada kelompok yang mengadakan kerjasama untuk menyelesaikan tujuan bersama”.

Pengertian Administrasi menurut The Liang Gie yang dikutip oleh Ulbert (2009:9) mengatakan :

“Administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu”.

Menurut Sondang P.Siagian yang dikutip oleh Ulbert (2009:9) mengemukakan :

“Administrasi adalah keseluruhan proses pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terlibat dalam suatu bentuk usaha kerja sama demi tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya”.

Sedangkan menurut Leonard D. White yang dikutip oleh Ulbert (2009:10) mengemukakan :

“Administrasi adalah proses yang umumnya dijumpai disemua kegiatan-kegiatan kelompok, baik publik (Negara, pemerintah) maupun *privat* (swasta, perusahaan), sipil atau militer dalam ukuran besar atau kecil”.

Pengertian Administrasi menurut John M. Pfiffner yang dikutip oleh Ulbert (2009:10) mengatakan :

“Administrasi dapat didefinisikan sebagai mengorganisasi dan menggerakkan sumber daya manusia dan materiil untuk mencapai tujuan yang diinginkan”.

Ordway Tead mengemukakan pengertian Administrasi yang kemudian dikutip oleh Ulbert (2009:10) bahwa :

“Administrasi adalah meliputi kegiatan individu-individu (*eksekutif*) dalam suatu organisasi yang bertugas mengatur, memajukan, dan menyediakan fasilitas usaha kerja sama sekelompok individu-individu untuk merealisasikan tujuan yang ditentukan”.

Berdasarkan definisi-definisi administrasi di atas, Handayaniingrat (1981:3) ciri-ciri administrasi dapat digolongkan sebagai berikut :

- a. Adanya kelompok manusia
- b. Adanya kerjasama dari kelompok tersebut
- c. Adanya kegiatan/proses/usaha

- d. Adanya bimbingan, kepemimpinan dan pengawasan
- e. Adanya tujuan

## 2. Administrasi Publik

Organisasi berasal dari bahasa Inggris, *organization*, yang berakar dari bahasa Latin *organiz (are)*, kemudian dalam bahasa Inggris, *organize*, yang berarti membangun (membentuk) suatu kebulatan (kesatuan) dari bagian-bagian yang berkaitan satu dengan yang lain. Administrasi publik dan organisasi dapat saling berhubungan dalam beberapa cara yang dapat saling mendukung satu sama lain dalam mencapai tujuan yang sama, yaitu memberikan pelayanan publik yang terbaik untuk masyarakat. Definisi organisasi telah banyak dikemukakan oleh para ahli baik dari dalam maupun luar negeri. Beberapa diantaranya sebagai berikut :

Menurut Robbins & Coulter (2016), "Organisasi adalah kelompok orang-orang yang bekerja sama secara sistematis untuk mencapai tujuan tertentu."

Menurut Stoner, Freeman, & Gilbert Jr. (1995), "Organisasi adalah suatu sistem kerja yang terdiri dari orang-orang, tugas-tugas, dan koordinasi yang saling berkaitan untuk mencapai tujuan tertentu."

Menurut Koontz & Weihrich (1990), "Organisasi adalah suatu kelompok sosial yang diorganisir untuk mencapai suatu tujuan tertentu dengan cara bekerja sama dalam sebuah lingkungan."

Menurut Hellriegel, Jackson, & Slocum Jr. (2002), "Organisasi adalah suatu entitas sosial yang memiliki batas-batas identitas yang jelas, memiliki tujuan dan sumber daya, beroperasi di dalam lingkungan yang luas, dan mempertahankan hubungan sosial yang teratur."

Menurut Daft (2017), "Organisasi adalah suatu kelompok manusia yang bekerja sama dalam suatu sistem yang terstruktur untuk mencapai tujuan bersama."

Menurut Siagian: "Organisasi adalah setiap bentuk hubungan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai sesuatu tujuan bersama dan terikat secara formal dalam suatu ikatan hirarki dimana selalu terdapat hubungan antara seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan." (Silalahi, 2011 : 124)

Menurut Waldo, "Organisasi adalah struktur hubungan-hubungan diantara orang-orang berdasarkan wewenang dan bersifat tetap dalam suatu sistem administrasi." (Silalahi, 2011 : 124)

Menurut Weber, "Organisasi merupakan tata hubungan sosial, dimana setiap individu yang melakukan kerja sama melakukan proses interaksi dengan individu lainnya." (Silalahi. 2011 : 124).

Jadi fokus organisasi adalah bagaimana kegiatan administrasi yang sudah luas itu dibagi-bagi, disusun atau distruktur. Dalam perkembangan jaman faktor lingkungan dapat mempengaruhi organisasi sehingga organisasi perlu menyesuaikan dirinya dengan perubahan-perubahan

yang terjadi. Berikut adalah beberapa cara di mana administrasi publik dan organisasi dapat saling berhubungan:

- a. **Kemitraan Publik-Privat:** Administrasi publik dapat bekerja sama dengan sektor swasta melalui kemitraan publik-privat dalam menyediakan pelayanan publik yang lebih baik. Kemitraan ini dapat membantu meningkatkan efisiensi, mengurangi biaya, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik.
- b. **Kontrak Pemerintah dengan Organisasi Swasta:** Pemerintah dapat memberikan kontrak untuk menyediakan layanan publik pada organisasi swasta, seperti kontrak untuk menyediakan transportasi publik atau jasa kebersihan. Hal ini dapat membantu pemerintah menghemat biaya dan memperbaiki kualitas pelayanan publik.
- c. **Pelaksanaan Program Bersama:** Administrasi publik dapat bekerja sama dengan organisasi dalam melaksanakan program-program sosial dan pelayanan publik. Misalnya, dalam program pendidikan, pemerintah dapat bekerja sama dengan organisasi nirlaba atau lembaga swadaya masyarakat dalam penyediaan sarana dan prasarana pendidikan.
4. **Partisipasi Masyarakat:** Administrasi publik dapat memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan program publik. Partisipasi masyarakat dapat membantu meningkatkan kualitas pelayanan publik dan memberikan dampak yang lebih positif pada masyarakat.

Pelatihan dan Pengembangan: Administrasi publik dapat memberikan pelatihan dan pengembangan pada organisasi dan perusahaan swasta dalam mengembangkan keterampilan dan pengetahuan dalam menyediakan pelayanan publik yang lebih baik. Ini dapat membantu meningkatkan kualitas pelayanan publik dan efisiensi dalam penyediaan layanan.

### **3. Paradigma Administrasi**

Paradigma pertama kali dilontarkan oleh Thomas Eskun dalam bukunya “The Struktur of Science Revolution”. Menurut Thomas Eskun, Paradigma merupakan suatu pandangan yang disepakati oleh seluruh anggota organisasi atau seluruh warga Negara dsb. Paradigma administrasi merupakan suatu teori dasar yang sering diistilahkan ontology administrasi dengan cara pandang yang relatif fundamental dari nilai – nilai kebenaran, konsep dan metodologi serta pendekatan – pendekatan yang dipergunakan.

Paradigma administrasi publik adalah berbagai perubahan, perkembangan, serta sudut pandang dari model dan teori dari administrasi publik itu sendiri. Pada dasarnya perkembangan suatu ilmu dapat ditelusuri melalui perubahan paradigmanya. Oleh karena perubahan paradigma mempengaruhi perkembangan ilmu yang berlaku pada saat itu.

Paradigma Administrasi menurut Nickholas Henry (Pasolong, 2019;32) terdapat lima paradigma publik yang penting untuk menjadi kacamata utama dalam mengkaji permasalahan administrasi publik, diantaranya adalah sebagai berikut :

- a. Paradigma Prinsip Administrasi Negara
- b. Paradigma Politik dan Administrasi
- c. Administrasi Publik sebagai Ilmu Politik
- d. Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi
- e. Adminitrasi Negara sebagai Ilmu Administrasi Negara

Sementara itu Frederickson (Pasolong,2019;35) mengemukakan enam paradigma administrasi adalah sebagai berikut :

Birokrasi Klasik, cara memandang paradigma ini adalah berorientasi kepada struktur organisasi sebagai pengembangan pelaksanaan fungsi dan prinsip – prinsip di dalam manajemen baik pengutamaannya kepada organisasi pemerintah maupun organisasi perusahaan/swasta.

Birokrasi Neoklasik, tidak jauh berbeda dengan birokrasi klasik hanya orientasi utama adalah proses pengambilan keputusan dengan penerapan perilaku manusia dalam sebuah organisasi.

Kelembagaan, perhatian utama adalah pemahaman mengenai perilaku birokrasi karena fenomena yang mendasari lahirnyaparadigma ini adalah masalah – masalah efisiensi, efektivitas, semangat kerja dan produktivitas kerja manusia dalam organisasi sangat menurun.

Hubungan Kemanusiaan, keikutsertaan pengambilan keputusan agar keputusan yang diambil itu manfaatnya dapat dirasakan oleh semua pihak organisasi.

Pihak Publik, menciptakan nilai – nilai demokrasi sehingga peranan politik semakin membesar sehingga sarana publik dalam menentukan pilihan pemimpin suatu organisasi/Negara.

Administrasi Negara Baru, sasaran utama adalah usaha mengorganisir agar organisasi dapat berjalan secara maksimal yang dilaksanakan dengan perkembangan sistem desentralisasi organisasi demokratis partisipasi serta peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Perubahan suatu paradigma dapat disebabkan oleh perkembangan pemikiran para ilmuwan administrasi atas bantahan – bantahan karena keraguan yang dikandung telah mengalami pergeseran makna. Seiring berjalannya waktu serta pertumbuhan dan berkembangnya teknologi dunia, paradigma administrasi publik mengalami perkembangan dan pergeseran yang secara umum dapat dijabarkan sebagai berikut :

The Old Public Administration (OPA) dalam sejarah memperoleh perkembangannya dengan konsep-konsep baru. Salah satu di antaranya timbulnya konsep rasional model yang dikemukakan oleh (Simon, 1997) melalui tulisannya tentang Administrative Behaviour. Ide konsep ini bisa berlangsung pada semua sektor kehidupan, mulai dari hal atau sektor pertahanan, kesejahteraan rakyat, pendidikan, transportasi, kesehatan dan lain-lain.

New Public Management (NPM) mencakup antara lain, bagaimana memanfaatkan instrumen dan ungkapan di area publik. Bahwa hubungan antara organisasi pemerintah dan klien mereka dianggap setara dengan interaksi pertukaran yang mereka lakukan di dunia pasar. Dengan mengubah pelaksanaan sektor bisnis seperti itu, secara keseluruhan, akan menggantikan kecenderungan pameran untuk area publik dari pasar dan didorong untuk memiliki kemampuan yang solid.

Paradigma New Public Service (NPS) diperkenalkan oleh (Denhardt., 2003) yang menyampaikan bahwa pemerintah yang modern bukan hanya mencapai efisiensi tetapi bagaimana hubungan akuntabilitas antara negara, pemerintah dan warganya. Warga negara juga tidak dapat hanya diperlakukan sebagai pelanggan atau konsumen, akan tetapi lebih sebagai warga negara yang memiliki hak untuk menuntut pemerintah bertanggung jawab atas tindakan yang diambilnya, atau kegagalan dalam melaksanakan kewajiban.

#### **4. Kebijakan Publik**

##### **4.1 Pengertian Kebijakan Publik**

Istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunani, Sanskerta, dan Latin. Selanjutnya dalam bahasa Yunani dan Sanskerta, yaitu *polis* (Negara - kota) dan dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi *politia* (negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris *policie*, yang berarti menangani masalah - masalah publik

atau administrasi pemerintahan. Kebijakan publik relatif masih baru dan menjadi kajian dalam berbagai disiplin ilmu sosial. Analisis kebijaksanaan selain merupakan metode untuk memahami apa dan bagaimana kebijaksanaan terjadi, juga banyak membantu dalam mengkaji proses kebijaksanaan.

Kebijakan pada dasarnya merupakan ketentuan yang harus dijadikan pedoman, pegangan, atau petunjuk, cara bagi setiap usaha dan kegiatan pemerintah, sehingga tercapai kelancaran dan keterpaduan dalam mencapai tujuan tertentu. Ini berarti bahwa kebijakan merupakan suatu pedoman bagi pejabat publik untuk melaksanakan kegiatan sebagai pertanggungjawabannya pada publik. Pedoman ini sekaligus menjadi acuan bagi pejabat publik untuk melaksanakan kewenangannya dalam rangka melaksanakan pelayanan kepada masyarakat.

Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda. Kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh biokrasi pemerintah. *Focus* utama dari kebijakan publik dalam negara modern yaitu pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang data dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang-orang banyak. Menyeimbangkan peran negara yang memiliki kewajiban dalam

menyediakan pelayanan publik dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi. Pada sisi yang lain menyeimbangkan berbagai kelompok di dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan, serta untuk mencapai amanat konstitusi.

Menurut Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002, h.17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan.

Pengertian kebijakan publik diungkap oleh A. Hoogerwert adalah unsur penting dari politik, dapat diartikan juga sebagai mencapai tujuan-tujuan tertentu menurut waktu tertentu. Dan juga menurut Anderson Kebijakan publik adalah hubungan antar unit-unit pemerintah dengan lingkungannya.

Menurut Abdul Wahab (2005), kebijakan publik adalah suatu Tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

## 4.2 Tahapan Kebijakan Publik

Pada proses pembuatan kebijakan publik ada beberapa tahapan yang harus dilalui, menurut William N. Dunn (2003) adalah sebagai berikut :

### a) Penyusunan Agenda

Penyusunan agenda adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah ada ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih dari pada isu lain.

Dalam penyusunan agenda juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. *Issue* kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). *Policy issues* biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut. Menurut William N. Dunn (2003), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian,

penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

#### **b) Formulasi Kebijakan**

Masalah yang sudah masuk dalam agenda kebijakan kemudian di bahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah yang terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Sama halnya dengan perjuangan suatu masalah untuk masuk dalam agenda kebijakan, dalam tahap perumusan kebijakan masing-masing alternatif bersaing untuk dapat di pilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah.

#### **c) Adopsi/Legitimasi Kebijakan**

Tujuan legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat di atur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindakan pemerintah yang sah harus didukung. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu, dimana melalui proses ini, warga negara belajar untuk mendukung pemerintah.

#### **d) Implementasi Kebijakan**

Implementasi Kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh publik maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang ditunjukkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan (Safawi et al., 2012:132). Sehingga implementasi kebijakan sangat diperlukan karena pada tahap itulah dapat dilihat kesesuaian berbagai faktor determinan keberhasilan implementasi kebijakan atau program (Akib, 2010:4). Karena konsistensi implementasi kebijakan nasional menentukan keberhasilan dan kegagalan suatu bangsa (Nugroho, 2014:53).

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno, menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah “Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan” (Lester dan Stewart dalam Winarno, 2007: 101-102).

Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung

mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan *derivate* atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Kebijakan diturunkan berupa program-program yang kemudian diturunkan menjadi proyek-proyek, dan akhirnya berwujud pada kegiatan-kegiatan, baik yang dilakukan oleh pemerintah, masyarakat maupun kerjasama pemerintah dengan masyarakat.

Implementasi kebijakan adalah tahap yang paling penting dalam kebijakan. Tahap ini menentukan apakah kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah benar-benar aplikabel di lapangan dan berhasil untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Akan tetapi pemerintah dalam membuat kebijakan juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah kebijakan tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau baik bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu kebijakan tidak bertentangan atau merugikan masyarakat.

#### **e) Evaluasi Kebijakan/Penilaian**

Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi di pandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap

akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

#### **4.3 Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

Proses implementasi kebijakan negara banyak faktor yang mempengaruhi keberhasilan suatu kebijakan pemerintah ketika di implementasikan. Warwick (dalam H.Tachjan : 2008 : 52) Menyatakan bahwa tahap implementasi program, terdapat dua kategori faktor yang bekerja dan mempengaruhi Keberhasilan pelaksanaan proyek yaitu (a) faktor pendorong (*facilitating conditions*), dan (b) faktor penghambat (*impeding conditions*). Tak ada suatu rencana pembangunan yang dalam pelaksanaannya terlepas sama sekali dari pengaruh kekuatan-kekuatan politik, sejarah maupun nilai-nilai budaya.

Menurut Warwick, faktor pendorong implementasi terdiri dari:

- a) Komitmen pimpinan politik
- b) Kemampuan organisasi
- c) Komitmen para pelaksana, dan
- d) dari kelompok kepentingan.

Komitmen pimpinan politik dalam praktek adalah terutama komitmen dari pimpinan pemerintahan, karena pimpinan pemerintahan pada hakikatnya tercakup dalam pimpinan politik yang berkuasa di daerah. tanpa komitmen pimpinan, mustahil terjadi perubahan. Pemimpin baik di pemerintah pusat atau daerah harus memiliki komitmen dalam melakukan modernisasi birokrasi, seperti menerapkan sistem informasi, menyederhanakan prosedur yang rumit, dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat. Komitmen kuat dari pemimpin dipercaya mendorong terciptanya *good governance* dan *clean government* di lingkungan kerja.

Selain itu kemampuan organisasi juga tidak kalah penting. Kemampuan organisasi adalah kemampuan seseorang dalam menggunakan waktu, energi, kemampuan fisik serta mental untuk mengelola berbagai tugas secara bersamaan dan mencapai hasil yang maksimal. Sederhananya, kemampuan organisasi adalah kemampuan untuk mengorganisir segala hal yang berhubungan dengan tugas dan pekerjaan. Dengan menguasai kemampuan ini, seseorang dapat memprioritaskan dan merencanakan berbagai hal yang perlu dilakukan dalam menyelesaikan pekerjaan agar lebih efisien, yakni tepat waktu sesuai deadline yang telah ditentukan.

Komitmen pelaksana pelayanan publik menjadi faktor penting dalam proses penyelenggaraannya karena merupakan

wajah terdepan penyelenggaraan pelayanan publik itu sendiri. Sebaik-baiknya sistem ataupun Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam suatu instansi penyelenggara pelayanan, tanpa adanya komitmen tidak akan berjalan sebagaimana mestinya. Maka perlu digaris bawahi, peran aparatur pelaksana pelayanan publik sangat penting untuk terus ditingkatkan, terutama komitmen dalam mewujudkan pelayanan prima.

Kelompok kepentingan merupakan salah satu kekuatan penting dalam konfigurasi politik yang dalam tahap tertentu dapat mendinamisasikan sistem politik, dalam bentuk lahirnya politik kelompok-kelompok yang menegaskan adanya pluralisme dan kompetisi dalam masyarakat. Kelompok-kelompok kepentingan seringkali menjadi penentu agenda, penggalang isu, penyebar gagasan, perumus kebijakan, serta pendesak kepada pemerintah.

#### **4.4 Teori Implementasi Kebijakan Menurut George C. Edward III**

Berdasarkan perspektif masalah kebijakan, sebagaimana yang diperkenalkan oleh Edwards III (1984), implementasi kebijakan diperlukan karena adanya masalah kebijakan yang perlu diatasi dan dipecahkan. Edwards III memperkenalkan pendekatan masalah implementasi dengan mempertanyakan faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat keberhasilan implementasi kebijakan (Akib, 2012:2).

Kemudian dalam teorinya, menurut Edward III seperti yang dikutip oleh Budi Winarno menjelaskan bahwa terdapat 4 (empat) variabel yang mampu membuat suatu kebijakan tersebut dapat diimplementasikan dengan sesuai dan berkesinambungan antara satu dengan yang lainnya. Adapun 4 (empat) variabel tersebut adalah komunikasi, sumber daya, kecenderungan atau sikap birokrasi dan struktur birokrasi. Adapun penjelasan dari 4 (empat) variabel tersebut adalah sebagai berikut:

**a) Komunikasi**

Suatu kebijakan dapat berjalan efektif, apabila pembuat keputusan telah mengetahui apa yang harus mereka kerjakan. Beberapa informasi yang di terima oleh pengambil keputusan di dapatkan melalui komunikasi. Kemudian menurut Edwad III seperti yang dikutip oleh Budi Winarno mengemukakan 3 (tiga) variabel yang mempengaruhi keberhasilan dalam proses komunikasi, yaitu sebagai berikut:

- 1) Transmisi, yaitu sebelum para implementator mengimplementasikan dari suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa keputusan tersebut sudah dibuat dan perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.
- 2) Kejelasan, yaitu apabila kebijakan tesebut dapat di implementasikan sesuai dengan tujuan, maka petunjuk kebijakan tersebut harus dapat diterima oleh pelaksana

melalui komunikasi secara jelas. Sehingga pelaksana tidak kebingungan dalam mengambil sikap kapan dan bagaimana aplikasi tersebut akan dilaksanakan.

- 3) Konsistensi, yaitu apabila suatu kebijakan ingin terus diimplementasikan secara efektif, maka perintah-perintah perihal pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Perintah-perintah terhadap implementasi kebijakan yang apabila tidak dilakukan secara konsisten akan menimbulkan pelaksana melakukan tindakan longgar dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut.

#### **b) Sumber-Sumber Daya**

Selain komunikasi, implementasi kebijakan dapat berjalan efektif apabila terdapat sumber-sumber daya yang mendukung di dalamnya. Menurut Edward III yang dikutip oleh Budi Winarno, terdapat 4 (tiga) faktor sumber-sumber daya, yaitu sebagai berikut:

- 1) Staf, yaitu terdapat tenaga-tenaga ahli yang baik untuk melaksanakan tugas yang telah dibebankan kepada mereka. Dalam hal ini, para tenaga ahli haruslah memiliki kecakapan dalam mengimplementasikan suatu kebijakan.
- 2) Informasi, dalam hal ini terdapat dua bentuk informasi agar suatu kebijakan dapat berjalan efektif. Pertama, informasi mengenai tata cara pelaksanaan dari kebijakan tersebut

dengan memberikan beberapa petunjuk. Kedua, informasi yang berisikan data-data mengenai ketaatan pelaksana terhadap peraturan-peraturan pemerintah.

- 3) Wewenang, hal ini diberikan kepada pembuat keputusan atau kebijakan, dimana wewenang tersebut akan berbeda-beda dari satu aplikasi ke aplikasi lain dan mempunyai banyak bentuk yang berbeda.
- 4) Fasilitas, hal ini seperti fasilitas yang dapat dilihat secara fisik, seperti bangunan kantor untuk melakukan koordinasi dan perlengkapan lainnya.

### **c) Kecenderungan atau Sikap Birokrasi**

Adapun yang dimaksud dalam hal ini yaitu sikap dari para pelaksana. Apabila pelaksana memiliki kecenderungan untuk mendukung adanya implementasi kebijakan tersebut, maka kebijakan tersebut dapat terlaksana dengan baik sesuai dengan keputusan awal.

Menurut Edward III seperti yang dikutip Budi Winarno, kecenderungan tersebut dapat dipengaruhi oleh beberapa hal seperti berikut:

- 1) Pengangkatan birokrasi. Dalam hal ini pemilihan para personil untuk melaksanakan kebijakan harus memiliki pengabdian pada kebijakan yang ditetapkan untuk kepentingan masyarakat.

- 2) Pemberian Insentif. Hal ini merupakan sebuah teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah sikap para pelaksana kebijakan.

#### **d) Struktur Birokasi**

Suatu implementasi kebijakan yang kompleks memang menuntut banyak pihak untuk terlibat di dalamnya. Apabila terdapat struktur birokrasi yang tidak kondusif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak berjalan efektif. Menurut Edward III seperti yang dikutip oleh Budi Winarno bahwa terdapat 2 (dua) karakteristik agar struktur birokrasi dapat berjalan kondusif, yaitu:

- 1) *Standart Operational Procedure* (SOP), berguna dalam menyamakan rata-rata tindakan-tindakan dari pejabat pada organisasi-organisasi yang tersusun kompleks, sehingga dapat menyebabkan fleksibilitas yang besar.
- 2) *Fragmentasi*, merupakan penyebaran tanggung jawab dari suatu kebijakan kepada beberapa badan atau institusi yang berbeda yang kemudian melakukan sebuah koordinasi.

### **4.5 Teori dan Model Implementasi Kebijakan Publik Generasi II (Bottom-Up)**

Model Bottom-up penulis mengambil dari Elmore (dalam Tachjan, 2006), yang mengembangkan empat model organisasi yang menggambarkan sekumpulan besar pemikiran mengenai

masalah implementasi. Model implementasi ini didasarkan pada jenis kebijakan publik yang mendorong masyarakat untuk mengerjakan sendiri implementasi kebijakannya atau tetap melibatkan pejabat pemerintah namun hanya ditataran rendah. Kebijakan model ini biasanya diprakarsai oleh masyarakat, baik secara langsung maupun melalui lembaga-lembaga nir laba kemasyarakatan (LSM). Maksud dari model-model tersebut adalah sebagai berikut :

a) Model manajemen sistem-sistem

Mencakup asumsi-asumsi organisasi terdiri dari *mainstream*, tradisi rasionalis dari analisis kebijakan. Manajemen merupakan hal terpenting jika ingin sebuah kebijakan berhasil. Dengan mengatur masyarakat dengan baik, artinya kebijakan juga bisa berhasil dengan baik.

b) Model proses birokrasi

Menggambarkan pandangan sosiologis tentang organisasi-organisasi, dan sistem pemerintahan. Proses birokrasi juga bisa melibatkan partisipasi masyarakat secara langsung.

c) Model perkembangan organisasi

Menggambarkan suatu kombinasi relatif baru dari teori sosiologi dan psikologi yang memusatkan perhatian pada konflik antara kebutuhankebutuhan individu dengan permintaan-permintaan atau tuntutan-tuntutan hidup organisasi.

#### d) Model konflik dan bargaining

Membahas masalah bagaimana orang dengan kepentingan-kepentingan berbeda bersatu dalam menyelesaikan tugas. Ini dimulai dari anggapan bahwa konflik, yang muncul dari pengejaran keuntungan relatif dalam hubungan bargaining, merupakan ciri dominan dari hidup organisasi tersebut.

### 4.6 Teori Merilee S. Grindle

Keberhasilan implementasi menurut Merilee S. Grindle (dalam Subarsono, 2011: 93) dipengaruhi oleh dua variabel besar, yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Variabel tersebut mencakup: sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target *group* termuat dalam isi kebijakan, jenis manfaat yang diterima oleh target *group*, sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan, apakah letak sebuah program sudah tepat, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementasinya dengan rinci, dan apakah sebuah program didukung oleh sumberdaya yang memadai.

Sedangkan Wibawa (dalam Samodra Wibawa dkk, 1994: 22-23) mengemukakan model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, barulah implementasi kebijakan dilakukan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability*

dari kebijakan tersebut. Isi kebijakan tersebut mencakup hal-hal berikut :

a) Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan adalah :

- Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- Derajat perubahan yang diinginkan
- Kedudukan pembuat kebijakan
- Siapa pelaksana program
- Sumber daya yang dihasilkan

b) Konteks implementasinya adalah :

- Kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat
- Karakteristik lembaga dan penguasa
- Kepatuhan dan daya tanggap

Keunikan dari model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut dengan implementor, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumber daya implementasi yang diperlukan.

## **5. Anggaran**

### **5.1 Pengertian Anggaran**

Anggaran menurut Sukarno (2002:169) adalah anggaran merupakan rencana yang terorganisasi dan menyeluruh, dinyatakan dalam unit moneter untuk operasi dan sumber daya suatu perusahaan

selama periode tertentu di masa yang akan datang. Anggaran menunjukkan pengeluaran, penerimaan atau laba yang direncanakan di masa yang akan datang. Anggaran mencerminkan sasaran, rencana dan program – program organisasi yang dinyatakan dalam bentuk angka–angka. Angka – angka perencanaan ini menjadi standar untuk mengukur pelaksanaan ini menjadi standar untuk mengukur pelaksanaan rencana di masa yang akan datang.

Menurut Munandar (2015:11) anggaran yaitu suatu rencana yang disusun secara sistematis yang meliputi seluruh kegiatan perusahaan yang dinyatakan dalam unit kesatuan moneter yang berlaku untuk jangka periode tertentu yang akan datang. Nafarin (2015:11) mendefinisikan bahwa anggaran (*budget*) merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan dalam satuan uang, tetapi dapat juga dinyatakan dalam satuan barang/jasa.

## **5.2 Fungsi Anggaran**

Menurut Nafarin (2015:5) seluruh fungsi anggaran di dalam suatu organisasi dapat dikelompokkan ke dalam empat fungsi pokok, yaitu :

### **1. *Planning* (Perencanaan)**

Dalam fungsi ini ditetapkan tujuan jangka panjang, tujuan jangka pendek, sasaran yang ingin dicapai, strategi yang akan digunakan dan sebagainya.

## 2. *Organizing* (pengorganisasian)

Setelah segala sesuatu yang ingin dihasilkan dan dicapai perusahaan di masa depan telah ditetapkan, maka perusahaan harus mencari sumberdaya yang dibutuhkan untuk merealisasikan rencana yang telah tersebut.

## 3. *Actuating* (Menggerakkan)

Setelah sumberdaya yang dibutuhkan diperoleh, maka tugas manajemen selanjutnya adalah mengarahkan dan mengelola setiap sumber daya yang telah dimiliki perusahaan tersebut agar dapat digunakan sesuai dengan fungsinya masing-masing.

## 4. *Controlling* (Pengendalian)

Setelah sumberdaya yang dibutuhkan perusahaan diperoleh dan diarahkan untuk bekerja sesuai dengan fungsi masing-masing, maka langkah berikutnya adalah memastikan bahwa setiap sumber daya tersebut telah bekerja sesuai dengan rencana yang telah dibuat perusahaan untuk menjamin bahwa tujuan perusahaan secara umum dapat dicapai.

Sedangkan menurut Sasongko (2015:3) kelompok fungsi anggaran yaitu:

### 1. Perencanaan

Anggaran memberikan arahan bagi penyusunan tujuan dan kebijakan perusahaan.

## 2. Koordinasi

Anggaran dapat mempermudah koordinasi antar bagian-bagian di dalam perusahaan.

## 3. Motivasi

Anggaran membuat manajemen dapat menetapkan target-target tertentu yang harus dicapai oleh perusahaan.

## 4. Pengendalian

Keberadaan anggaran di perusahaan memungkinkan manajemen untuk melakukan fungsi pengendalian atas aktivitas-aktivitas yang dilaksanakan di dalam perusahaan.

Dari kedua definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa fungsi anggaran memiliki fungsi yang terkait dengan fungsi perencanaan, fungsi pengorganisasian, fungsi menggerakkan dan fungsi pengawasan.

### **5.3 Manfaat Anggaran**

Menurut Nafarin (2015:19) anggaran mempunyai banyak manfaat antara lain:

1. Segala kegiatan dapat terarah pada pencapaian tujuan bersama.
2. Dapat dipergunakan sebagai alat menilai kelebihan dan kekurangan pegawai.
3. Dapat memotivasi pegawai.
4. Menimbulkan rasa tanggung jawab pada pegawai.
5. Menghindari pemborosan dan pembayaran yang kurang perlu.

6. Sumberdaya seperti tenaga kerja, peralatan, dan dana yang dapat dimanfaatkan seefisien mungkin.

#### **5.4 Tujuan Anggaran**

Tujuan penyusunan anggaran menurut Nafarin (2015:19) antara lain adalah sebagai berikut:

1. Digunakan sebagai landasan yuridis formal dalam memilih sumber dan investasi dana.
2. Mengadakan pembatasan jumlah yang dicari dan digunakan.
3. Merasionalkan sumber dan investasi dana agar dapat mencapai hasil yang maksimal.
4. Menyempurnakan rencana yang telah disusun karena dengan anggaran menjadi lebih jelas dan nyata terlihat

### **6. Program Bantuan Pendidikan**

#### **6.1 Dana Alokasi Khusus (DAK)**

Pengertian Dana Alokasi Khusus (DAK) menurut Halim (2017:150) yaitu : “Dana alokasi khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai tujuan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Perolehan dan pemanfaatan DAK oleh daerah harus mengikuti rambu-rambu yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.”

Definisi Dana Alokasi Khusus (DAK) menurut Adisasmita (2016:100) yaitu: “Dana Alokasi Khusus (DAK) adalah alokasi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kepada provinsi/kabupaten/kota tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Pemerintahan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.” Dana alokasi khusus merupakan dana perimbangan yang dialokasikan oleh pemerintah pusat melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ke Daerah tertentu dengan tujuan untuk mendanai kebutuhan khusus yang merupakan urusan daerah dan juga prioritas nasional. Indikator menurut Halim (2017:145) yaitu: Daerah penerima DAK wajib menyediakan dana pendamping untuk mendanai kegiatan fisik sekurang-kurangnya 10% dari nilai DAK yang diterimanya. Optimalisasi penggunaan DAK dilakukan untuk kegiatan- kegiatan pada bidang DAK yang sama dan sesuai dengan petunjuk teknis yang ditetapkan. Jika terdapat sisa DAK pada kas daerah saat tahun anggaran berakhir, daerah dapat menggunakan sisa DAK untuk mendanai kegiatan DAK pada bidang yang sama tahun anggaran sebelumnya dan/atau tahun anggaran berjalan. Indikator menurut Darise (2017:150) sebagai berikut:

- 1) Penentuan besaran alokasi untuk masing-masing daerah
- 2) Penentuan daerah tertentu yang menerima Dana Alokasi khusus.

Dari pernyataan diatas maka DAK dapat dikatakan sebagai dana yang dikhususkan untuk pendidikan, pembangunan, perbaikan sarana

dan prasarana. APBD yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu dan mendanai.

## **6.2 Bantuan Operasional Sekolah (BOS)**

Salah satu program yang diharapkan berperan besar terhadap percepatan penuntasan wajar 9 tahun yang bermutu adalah program BOS. Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar. Menurut PP 48 Tahun 2008 Tentang Pendanaan Pendidikan, biaya non personalia adalah biaya untuk bahan atau 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 investasi dan personalia yang diperbolehkan dibiayai dengan dana BOS.

Dalam buku petunjuk teknis tentang dana BOS tahun 2012, Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar. Secara khusus program BOS bertujuan untuk:

- 1) Membebaskan pungutan bagi seluruh siswa SD/SDLB negeri dan SMP/SM-PLB/SMPT (Terbuka) negeri terhadap biaya operasi sekolah, kecuali pada rintisan sekolah bertaraf internasional (RSBI)

dan sekolah bertaraf internasional (SBI). Sumbangan/pungutan bagi sekolah RSBI dan SBI harus tetap mempertimbangkan fungsi pendidikan sebagai kegiatan nirlaba, sehingga sumbangan/pungutan tidak boleh berlebih;

- 2) Membebaskan pungutan seluruh siswa miskin dari seluruh pungutan dalam bentuk apapun, baik di sekolah negeri maupun swasta;
- 3) Meringankan beban biaya operasi sekolah bagi siswa di sekolah swasta.

Sasaran program BOS adalah semua sekolah SD dan SMP, termasuk Sekolah Menengah Terbuka (SMPT) dan Tempat Kegiatan Belajar Mandiri (TKBM) yang diselenggarakan oleh masyarakat, baik negeri maupun swasta di seluruh provinsi di Indonesia. Program Kejar Paket A dan Paket B tidak termasuk sasaran dari program BOS ini. Besar biaya satuan BOS yang diterima oleh sekolah termasuk untuk BOS Buku sesuai Permendikbudristek Nomor 2 Tahun 2022, dihitung berdasarkan jumlah siswa dengan ketentuan:

1. SD/SDLB : Rp 900.000,-/siswa/tahun
2. SMP/SMPLB/SMPT : Rp 1.200.000,-/siswa/tahun

Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah mengalami peningkatan biaya satuan dan juga perubahan mekanisme penyaluran sesuai Undang-Undang APBN yang berlaku. Sejak tahun 2012 penyaluran dana BOS dilakukan dengan mekanisme transfer ke provinsi yang

selanjutnya ditransfer ke rekening sekolah secara online. Melalui mekanisme ini, penyaluran dana BOS ke sekolah berjalan lancar. Pelaksanaan program BOS diatur dengan 3 peraturan menteri, yaitu:

- a. Peraturan Menteri Keuangan yang mengatur mekanisme penyaluran dana BOS dari Kas Umum Negara ke Kas Umum Daerah serta pelaporannya.
- b. Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur mekanisme pengelolaan dana BOS di daerah dan mekanisme penyaluran dari kas daerah ke sekolah.
- c. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang mengatur mekanisme pengalokasian dana BOS dan penggunaan dana BOS di sekolah.

### **6.3 Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA)**

BOSDA adalah Bantuan Operasional Sekolah yang berasal dari APBD yang ditujukan untuk mendukung dana BOS yang berasal dari pemerintah pusat. Pengalokasian BOSDA menggunakan alokasi per siswa seperti BOSNAS. Istilah yang digunakan untuk BOSDA di masing-masing daerah biasanya sangat beragam.

Besar biaya satuan BOSDA yang diterima oleh sekolah sesuai Peraturan Walikota Probolinggo Probolinggo Nomor 30 Tahun 2022, dihitung berdasarkan jumlah siswa dengan ketentuan untuk SD Rp 66.600,-/siswa/perbulan dan untuk SMP Rp 83.300,-/siswa/perbulan. Penyaluran dana dilakukan setiap periode 3 bulanan, yaitu periode

Januari-Maret, April-Juni, Juli-September dan Oktober-Desember. Penggunaan Dana Bantuan Operasional Sekolah Daerah (BOSDA) adalah suatu pelaksanaan pembiayaan untuk memenuhi kekurangan dan/atau melengkapi kegiatan operasional sekolah, dalam melaksanakan pelayanan di bidang pendidikan dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas pendidikan.

#### **7. Peraturan Walikota Probolinggo Nomor 115 Tahun 2022**

**KESATU:** Penunjukan Kuasa Pengguna Anggaran dan Bendahara Pengeluaran Pembantu Pada Satuan Pendidikan Sekolah Dasar Dan Sekolah Menengah Pertama Negeri Dalam Pengelolaan Bantuan Operasional Sekolah Daerah Tahun Anggaran 2022 sebagaimana tersebut dalam Lampiran I dan Lampiran II Keputusan Walikota ini.

**KEDUA:** Penunjukan Kuasa Pengguna Anggaran dan Bendahara Pengeluaran Pembantu Pada Satuan Pendidikan Sekolah Dasar Dan Sekolah Menengah Pertama Negeri Dalam Pengelolaan Bantuan Operasional Sekolah Daerah sebagaimana dimaksud dalam Diktum KESATU Keputusan ini terdiri dari :

- a. Kuasa Pengguna Anggaran (KPA); dan
- b. Bendahara Pengeluaran Pembantu (BPP).

**KETIGA:** Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) sebagaimana dimaksud dalam Diktum KEDUA Keputusan ini mempunyai tugas:

- a. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban anggaran belanja;
- b. melaksanakan anggaran Unit lembaga Sekolah yang dipimpinnya;
- c. melakukan pengujian atas tagihan dan memerintahkan pembayaran;
- d. mengadakan ikatan/ perjanjian kerja sama dengan pihak lain dalam batas anggaran yang telah ditetapkan;
- e. menandatangani SPM;
- f. menetapkan PPTK, PPK Pembantu, Pembantu PPTK dan Staf PPK Pembantu;
- g. mengawasi pelaksanaan anggaran yang menjadi tanggung jawabnya;
- h. bertugas dan berfungsi sebagai Pejabat Pembuat Komitmen dalam proses Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah; dan
- i. melaporkan atas pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada Pengguna Anggaran.

**KEEMPAT:**Bendahara Pengeluaran Pembantu (BPP) sebagaimana dimaksud dalam Diktum KEDUA Keputusan ini mempunyai tugas :

- a. mengajukan permintaan pembayaran menggunakan SPP TU dan SPP LS;
- b. menerima dan menyimpan TU dari BUD;

- c. melaksanakan pembayaran atas pelimpahan TU yang dikelolanya;
- d. menolak perintah bayar dari KPA yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. meneliti kelengkapan dokumen pembayaran;
- f. memungut dan menyetorkan pajak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- g. membuat laporan pertanggungjawaban secara administratif kepada KPA dan laporan pertanggungjawaban secara fungsional kepada Bendahara Pengeluaran secara periodik; dan
- h. mempertanggungjawabkan segala kegiatan yang menyangkut dan berada di bawah tanggungjawabnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**KELIMA:** Kuasa Pengguna Anggaran dan Bendahara sebagaimana dimaksud pada Diktum KESATU melaksanakan tugasnya terhitung mulai tanggal sebagaimana tercantum dalam lampiran.

**KEENAM:** Keputusan Walikota ini berlaku terhitung mulai tanggal 3 Januari 2022.

### C. Kerangka Pemikiran

*Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran*

