

Received: 01-02-2026 | Accepted: 04-05-2026 | Published: 03-06-2026

REDESIGNING MADRASAH BOS FUNDS: TRANSITIONING FROM BUREAUCRATIC FINANCING TO OPTIMIZING DIRECT STUDENT IMPACT IN EAST ACEH REGENCY**Supardi**

Kementerian Agama Kabupaten Aceh Timur

Email: jasacomputer.supardi@gmail.com

ABSTRAK

Makalah kebijakan ini membedah anomali tata kelola dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang kehilangan orientasi filosofisnya sebagai instrumen investasi modal manusia. Melalui pendekatan kualitatif dengan studi kasus pada dokumen Rincian Kertas Kerja (POK) Tahun Anggaran 2026 dari 10 Madrasah Negeri di Kabupaten Aceh Timur, ditemukan bahwa madrasah terjebak dalam survival mode birokrasi. Dana miliaran rupiah tersandera oleh beban biaya tetap (fixed cost) seperti honorarium tenaga non-akademik, utilitas, dan perjalanan dinas. Akibatnya, porsi pendanaan yang berdampak langsung pada kesejahteraan fisik dan nalar kritis siswa (Direct Student Impact), seperti pemenuhan alat medis UKS, fasilitas laboratorium sains, dan pembinaan kompetisi riset (MYRES/KSM), termarginalkan secara sistematis. Analisis kuadran SWOT menempatkan tata kelola fiskal ini pada posisi defensif yang rentan. Ketiadaan regulasi proteksi lokal melegitimasi pemborosan tersebut secara administratif, yang secara senyap mengancam hak dasar dan menahan laju daya saing generasi muda Aceh Timur di tengah rendahnya partisipasi pendidikan tinggi daerah. Menggunakan uji kriteria William Dunn, kajian ini menolak pendekatan audit normatif dan merekomendasikan intervensi struktural yang rasional namun sangat berkeadilan: Penerbitan Surat Edaran Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Timur tentang Kebijakan Ring-Fencing. Regulasi ini mengunci batas minimal 30% dari total BOS secara eksklusif untuk kegiatan rumpun kesiswaan. Kebijakan ini bukan sekadar penertiban angka, melainkan wujud langkah humanis dan korektif untuk menghapus kesenjangan mutu antar-madrasah, sekaligus mengembalikan kedaulatan fiskal pendidikan kepada pemilik masa depannya: para siswa.

Kata Kunci: Dana BOS, Analisis Kebijakan, Direct Student Impact, Ring-Fencing, Madrasah, Aceh Timur, Modal Manusia.

ABSTRACT

This policy paper examines the anomaly in the management of School Operational Assistance (BOS) funds, which has lost its philosophical orientation as an instrument of human capital investment. Through a qualitative case study approach utilizing the 2026 Budget Details (POK) documents from 10 State Madrasahs in East Aceh Regency, the study reveals that institutions are trapped in a bureaucratic survival mode. Billions of rupiahs are held hostage by fixed costs such as non-academic honorariums, utilities, and official travel expenses. Consequently, the proportion of funding that directly impacts students' physical well-being and critical reasoning (Direct Student Impact) including medical supplies for school clinics (UKS), science laboratory facilities, and research mentorship (MYRES/KSM) is systematically marginalized. The SWOT quadrant analysis places this financial governance in a vulnerable defensive position. The absence of local protective regulations legitimizes such waste administratively, silently threatening fundamental rights and hindering the competitive edge of East Aceh's youth amidst the region's low higher education participation. Employing William Dunn's evaluative criteria, this study rejects normative audit approaches and recommends a rational yet highly equitable structural intervention: the issuance of a Circular Letter by the Head of the East Aceh Ministry of Religious Affairs regarding a Ring-Fencing Policy. This regulation locks a minimum threshold of 30% of the total BOS funds exclusively for student-centered programs. This policy is not merely an

administrative correction, but a humanistic and corrective measure to eradicate quality disparities among madrasahs and return the fiscal sovereignty of education to its rightful owners: the students.

Keywords: BOS Funds, Policy Analysis, Direct Student Impact, Ring-Fencing, Madrasah, East Aceh, Human Capital.

PENDAHULUAN

Investasi pada modal manusia melalui sektor pendidikan merupakan pilar fundamental dalam pembangunan berkelanjutan suatu bangsa. Pendanaan pendidikan pada era modern tidak lagi cukup hanya diukur dari besaran kuantitas alokasi, melainkan dari sejauh mana dana tersebut menyentuh kebutuhan substansial peserta didik (Heckman, 2000; Todaro & Smith, 2015). Krisis pembelajaran global sering kali berakar pada inefisiensi penganggaran di tingkat satuan pendidikan itu sendiri (World Bank, 2021). Paradigma pembiayaan kini perlahan bergeser dari sekadar pemenuhan akses dasar menuju peningkatan mutu pedagogik yang secara eksklusif berpusat pada kepentingan siswa. Transformasi pemikiran ini menuntut perencana kebijakan untuk mengevaluasi efektivitas arsitektur anggaran secara ketat dari perspektif dampak langsung yang dirasakan murid (Robinson, 2011).

Di Indonesia, kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) secara filosofis diluncurkan untuk mereduksi beban biaya pendidikan sekaligus mendongkrak standar mutu pelayanan. Program strategis ini selalu menelan porsi yang amat signifikan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kementerian Keuangan, 2022). Tujuan utama instrumen fiskal ini sejatinya adalah menjamin pemerataan kesempatan belajar bagi seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi (Rosyada, 2018). Namun, pengelolaan dana BOS di tataran akar rumput acap kali terjebak pada sekadar formalitas pemenuhan syarat administratif (Mulyasa, 2014). Esensi kehadiran dana bantuan sebagai pendorong kualitas nalar kritis dan kesejahteraan peserta didik kerap terpinggirkan di balik tumpukan dokumen birokrasi pertanggungjawaban.

Indikator makro pendidikan nasional secara faktual masih memperlihatkan stagnasi ketahanan prestasi siswa dalam menghadapi kerasnya tantangan global era disrupsi digital. Laporan dari *Organisation for Economic Co-operation and Development* secara konsisten menunjukkan skor *Programme for International Student Assessment* (PISA) peserta didik Indonesia pada literasi membaca dan sains belum mengalami lonjakan yang membanggakan (OECD, 2023). Gejala stagnasi ini mengisyaratkan perlunya perombakan pola pikir pengelola dana dari sekadar pelaksana belanja barang menjadi seorang investor modal manusia. Konsep penganggaran berbasis kinerja mengharuskan setiap alokasi pendanaan memiliki luaran yang terukur serta berdampak langsung pada kesejahteraan penerima manfaat. Praktik penerapan metode kinerja di level sekolah sering kali merosot menjadi sebatas penyesuaian nomenklatur tanpa menyentuh esensi intervensi, di mana perencanaan keuangan madrasah terpantau masih sangat kental dengan gaya birokratis yang lebih mengutamakan penyerapan anggaran ketimbang capaian kompetensi (Bappenas, 2025).

Sistem pendidikan madrasah di bawah naungan Kementerian Agama memiliki karakteristik pengelolaan operasional keuangan yang terbilang unik sekaligus penuh tekanan birokrasi. Institusi madrasah memikul beban ganda kultural, yakni wajib memenuhi standar nasional sekaligus memperkuat karakter keagamaan (Azra, 2015). Petunjuk teknis terbaru dalam Keputusan Direktur Jenderal Pendidikan Islam Nomor 2067 Tahun 2025 menetapkan bahwa satuan biaya BOS jenjang Madrasah Tsanawiyah (MTs) di Kabupaten Aceh Timur adalah Rp1.100.000 per siswa. Ketetapan *unit cost* ini dimaksudkan untuk meningkatkan aksesibilitas dan mutu pembelajaran. Namun, Kepala madrasah selaku manajer sering kali dihadapkan pada dilema manajerial yang akut: antara membiayai operasional rutin birokrasi atau menyokong pengembangan nalar inovasi siswa.

Kualitas sumber daya manusia di Kabupaten Aceh Timur sangat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan tertinggi yang berhasil ditamatkan penduduknya. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (2025), penduduk usia 15 tahun ke atas di Kabupaten Aceh Timur yang menamatkan jenjang SMA sederajat hanya mencapai 31,17 persen, dan yang melanjutkan ke perguruan tinggi sangat memprihatinkan, yakni hanya 6,13 persen. Ketertinggalan capaian pendidikan menengah dan tinggi ini menuntut adanya redesign pembiayaan secara radikal agar dana BOS mampu memberikan daya dorong lebih kuat bagi siswa. Realitas empiris menunjukkan bahwa tata kelola dana BOS masih didominasi oleh orientasi kelangsungan hidup institusi atau *survival mode*, di mana sebagian besar dana bantuan habis tersedot untuk membiayai operasional dasar (SMERU Research Institute, 2022).

Berdasarkan telaah mendalam pada dokumen Rincian Kertas Kerja (POK) Tahun Anggaran 2026 di Kabupaten Aceh Timur, terungkap fenomena penganggaran yang mengalami disorientasi. Dana yang seharusnya menjadi hak siswa tereduksi fungsinya menjadi "dana talangan" untuk membiayai kelumpuhan operasional birokrasi. Masalah struktural yang paling kronis adalah kuatnya cengkeraman pembiayaan biaya tetap non-akademik (*fixed cost*) yang mematikan ruang gerak inovasi. Sebagai contoh empiris, dokumen POK MTsN 2 Aceh Timur memperlihatkan akumulasi belanja honorarium untuk tenaga penunjang non-guru mencapai Rp34.200.000 per tahun, sementara MAN 4 Aceh Timur menanggung beban Rp28.200.000 untuk penjaga dan tenaga kebersihan. Inefisiensi arsitektur keuangan ini diperparah oleh kebiasaan mengalokasikan dana secara berlebihan pada mata anggaran perjalanan dinas. Dokumen MTsN 1 Aceh Timur mencatat alokasi yang membengkak hingga Rp63.280.000 khusus untuk perjalanan dinas biasa dan dalam kota, sebuah angka yang secara ironis mengalahkan total alokasi pembinaan riset sains siswanya.

Di sisi lain, kebutuhan fundamental siswa seperti jaminan kesehatan fisik melalui Unit Kesehatan Sekolah (UKS) dan wadah penyaluran bakat tertinggal jauh. Konsep *Direct Student Impact* (DSI) yang merujuk pada porsi pembiayaan khusus guna meningkatkan pengalaman, kesehatan, dan kapasitas intelektual siswa (Hanushek, 2020) terabaikan. Dari 10 madrasah yang diobservasi, terjadi disparitas mencolok. Sementara MTsN 6 Aceh Timur mengalokasikan dana untuk alat medis UKS, madrasah lain seperti MTsN 4 dan MTsN 7 nyaris tidak mengalokasikan dana khusus untuk pembinaan riset siswa, terjebak pada belanja fisik normatif.

Oleh karena itu, makalah kebijakan ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam akar permasalahan inefisiensi penganggaran madrasah di Kabupaten Aceh

Timur serta menawarkan alternatif kebijakan yang rasional. Rumusan masalah utama dalam kajian ini adalah: "*Ketiadaan regulasi proteksi anggaran (ring-fencing) di tingkat Kabupaten Aceh Timur mengakibatkan terjadinya disorientasi tata kelola dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang terjebak pada pembiayaan operasional birokratis institusi, sehingga mematikan ruang fiskal untuk intervensi Direct Student Impact (kesehatan, nalar kritis, dan inovasi) dan mengancam daya saing kualitas lulusan madrasah*".

METODE PENELITIAN

Kajian ini merupakan penelitian kebijakan yang menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus eksploratoris (*exploratory case study design*). Desain studi kasus dipilih karena anomali penganggaran dana BOS tidak berdiri sendiri, melainkan terikat kuat pada konteks sosiologis, psikologis, dan birokratis di suatu wilayah administratif (Yin, 2018). Lokus penelitian ditetapkan secara *purposive sampling* pada 10 (sepuluh) Madrasah Negeri, yang terdiri dari jenjang Madrasah Tsanawiyah Negeri (MTsN) dan Madrasah Aliyah Negeri (MAN) di wilayah yurisdiksi Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Timur.

Guna memastikan validitas dan soliditas argumen, pengumpulan data dilakukan melalui teknik triangulasi yang memadukan data primer dan sekunder. Data primer yang paling fundamental diperoleh dari telaah forensik terhadap dokumen otentik Rincian Kertas Kerja (POK) Dana BOS Tahun Anggaran 2026 dari kesepuluh madrasah tersebut. Dokumen POK menjadi bukti empiris yang tidak terbantahkan mengenai postur alokasi anggaran sesungguhnya. Selain itu, untuk membedah motif di balik angka-angka tersebut, penelitian ini menyebarkan kuisioner terstruktur kepada 50 orang responden kunci yang bertindak sebagai aktor penganggaran di madrasah. Responden terdiri atas 10 Kepala Madrasah, 10 Kepala Tata Usaha, 10 Bendahara BOS, dan 20 Guru Pembina Mutu/Kesiswaan (pembina UKS, KSM, dan MYRES). Data sekunder dihimpun dari indikator makro Badan Pusat Statistik (BPS) terkait Indeks Pembangunan Manusia di Aceh Timur, Keputusan Dirjen Pendidikan Islam Nomor 2067 Tahun 2025, serta literatur akademik relevan terkait pembiayaan publik.

Tahapan analisis data dikembangkan melalui tiga lapis instrumen evaluasi kebijakan publik. Pertama, menggunakan kriteria penapisan *Urgency, Seriousness, Growth* (USG) untuk memfilter berbagai sub-masalah dan menentukan satu isu prioritas yang paling mendesak untuk diselesaikan (Bappenas, 2025). Kedua, menganalisis struktur masalah menggunakan Diagram *Fishbone* (Tulang Ikan/Ishikawa) untuk menemukan akar penyebab dari aspek regulasi, tata kelola, sumber daya manusia, dan beban fiskal. Ketiga, melakukan pemetaan posisi strategis madrasah dengan analisis matriks *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* (SWOT) yang dikuantifikasi melalui pembobotan *Internal Factor Evaluation* (IFE) dan *External Factor Evaluation* (EFE) (David, 2011). Output dari analisis matriks kuadran ini selanjutnya menjadi dasar untuk menguji alternatif kebijakan menggunakan parameter Evaluasi Kebijakan Publik William Dunn (1999).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ekspansi Landasan Teoretis: Kesenjangan Investasi dan Teori Keagenan

Untuk membedah disorientasi tata kelola anggaran di Aceh Timur, dua lensa teoretis digunakan sebagai kerangka analisis. Pertama, Teori Investasi Modal Manusia (*Human Capital Investment Theory*). Theodore Schultz (1961) dan Gary Becker (1964) merumuskan bahwa pengeluaran dalam bidang pendidikan harus dikonversi menjadi peningkatan kapasitas kognitif, bukan sekadar biaya konsumsi operasional. Temuan data empiris dari POK MTsN dan MAN di Aceh Timur menunjukkan terjadinya *investment gap*. Dana yang dikucurkan gagal berubah menjadi modal manusia yang kompetitif karena terdistorsi oleh pengeluaran non-esensial, bertentangan dengan tujuan jangka panjang peningkatan sumber daya manusia di wilayah dengan angka kelulusan perguruan tinggi hanya 6,13%.

Kedua, fenomena ini dapat dijelaskan secara presisi melalui Teori Keagenan (*Agency Theory*). Di dalam birokrasi pendidikan, terdapat kesenjangan kepentingan antara Pemberi Amanat (Pemerintah/Masyarakat) dan Agen (Pengelola Madrasah). Masyarakat menginginkan *output* berupa mutu lulusan, namun Agen di lapangan memiliki insentif struktural untuk memprioritaskan "kenyamanan operasional" dan "stabilitas birokrasi" guna meredam konflik internal. Hal ini menjawab mengapa kepala madrasah lebih memilih mengamankan gaji tenaga honorer (pramubakti/satpam) dan perjalanan dinas ketimbang membeli mikroskop atau obat-obatan UKS. Tanpa adanya regulasi *ring-fencing* (penguncian anggaran) yang ketat dari struktur hierarki di atasnya (Kemenag Kabupaten), agen cenderung melakukan diskresi anggaran yang menguntungkan stabilitas birokrasi (*survival mode*) daripada pertumbuhan intelektual siswa (*development mode*).

Disorientasi Tata Kelola dan Diagnosis Akar Masalah

Proses penentuan masalah prioritas menggunakan analisis *Urgency, Seriousness, Growth* (USG) menunjukkan bahwa krisis alokasi *Direct Student Impact* (DSI) memperoleh skor mutlak tertinggi (15), mengalahkan isu beban *fixed cost* (12) dan disparitas antar-madrasah (13). Justifikasi ini didasarkan pada argumen bahwa "malnutrisi" fiskal terhadap hak kognitif siswa adalah penyakit utama yang pertumbuhannya bagaikan kanker dalam birokrasi, di mana penganggaran berjalan layaknya rutinitas *copy-paste* dari tahun ke tahun.

Melalui pembedahan akar masalah dengan pendekatan Diagram *Fishbone*, ditemukan empat dimensi kegagalan struktural. Pada dimensi Regulasi, Juknis BOS Nasional (Kepdirjen Pendis 2067/2025) terbukti bersifat terlalu makro dan fleksibel, serta diperburuk oleh kekosongan Standar Pelayanan Minimal (SPM) Kesiswaan di tingkat Kabupaten. Pada dimensi Tata Kelola, evaluasi POK oleh Kemenag Kabupaten hanya berbasis pada kepatuhan administrasi pelaporan (*administrative compliance*), bukan pada evaluasi *value for money* terhadap dampak siswa. Pada dimensi Sumber Daya Manusia, dominasi paradigma *survival mode* dan defisit pemahaman terkait penganggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) membuat perencana menganggap belanja kertas HVS dan spanduk setara pentingnya dengan pembinaan riset sains. Pada dimensi Beban Fiskal, madrasah secara *de facto* dipaksa menjadi lembaga penyerap tenaga kerja honorer yang pembiayaannya ditalangi seluruhnya dari dana BOS.

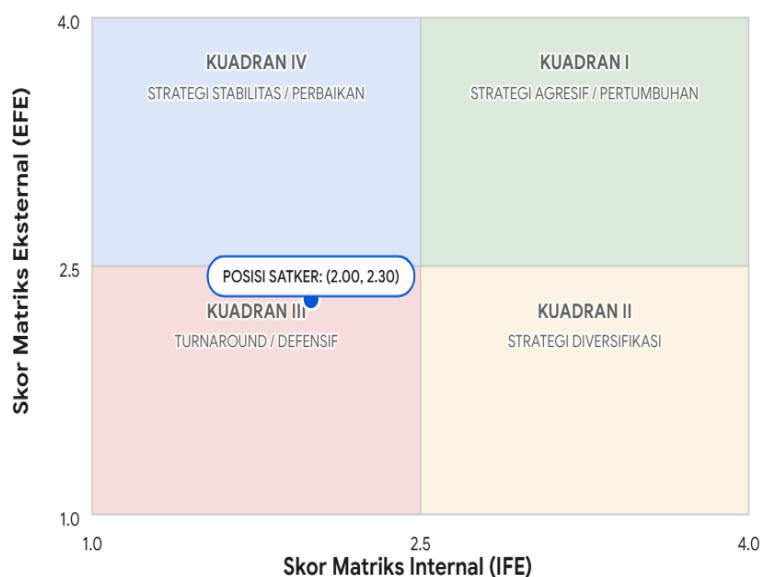
Analisis Matriks *Internal Factor Evaluation* (IFE) dan *External Factor Evaluation* (EFE)

Transformasi faktor-faktor kualitatif ke dalam kuantifikasi matriks IFE dan EFE memberikan presisi matematis terhadap tingkat kerapuhan tata kelola BOS saat ini. Evaluasi Faktor Internal (Matriks IFE) menghasilkan total skor sebesar 2,00. Skor ini berada di bawah median standar (2,50), yang mengindikasikan bahwa ekosistem internal madrasah dalam merespons anggaran berada pada kondisi yang sangat lemah (*fragile*). Dominasi *fixed cost* tenaga honorer (bobot 0,20) dan inefisiensi akut belanja perjalanan dinas (bobot 0,15) menjadi kelemahan fundamental yang secara total meruntuhkan kekuatan internal yang ada, seperti tersedianya pagu definitif Rp1.100.000 per siswa dan ketersediaan aplikasi e-RKAM.

Sementara itu, Evaluasi Faktor Eksternal (Matriks EFE) menghasilkan skor 2,30. Angka ini membuktikan bahwa institusi pendidikan di Aceh Timur gagal mengkapitalisasi peluang yang ada untuk menahan ancaman eksternal. Ancaman paling serius adalah stagnasi kualitas SDM daerah yang secara langsung merupakan eksekusi dari ketiadaan fasilitas penunjang di madrasah. Fleksibilitas Juknis Pusat yang longgar juga menjadi ancaman karena memberi celah hukum bagi madrasah untuk melakukan pemborosan operasional secara legal. Meskipun demikian, terdapat satu peluang strategis (skor bobot 0,80) yang belum dioptimalkan, yakni kewenangan otonom desentralisasi Kepala Kantor Kementerian Agama (Kakankemenag) Kabupaten untuk menerbitkan regulasi proteksi lokal atau *ring-fencing*.

Pemetaan Posisi Kuadran Strategis (Matriks SWOT)

Penentuan posisi strategis merupakan tahapan krusial untuk menentukan arah kebijakan yang paling tepat sasaran. Melalui sinkronisasi skor kuantitatif dari Matriks Internal (IFE) sebesar **2,00** dan Matriks Eksternal (EFE) sebesar **2,30**, posisi lokus kajian (Satker di Kabupaten Aceh Timur) dapat dipetakan secara akurat pada Diagram Matriks Kuadran SWOT.



Berdasarkan perpotongan sumbu X (Kekuatan Internal) dan sumbu Y (Peluang Eksternal), koordinat strategis saat ini berada pada **Titik (2.00, 2.30)**. Titik ini secara definitif menempatkan organisasi pada **Kuadran III (Strategi Turnaround / Defensif)**. Penempatan ini memberikan sinyal peringatan dini (*early warning*) yang sangat serius bagi para pembambil keputusan di lingkungan Kementerian Agama.

Secara manajerial dan akademis, penempatan pada Kuadran III ini merupakan sinyal peringatan dini (*early warning*) yang kritis. Madrasah di wilayah tersebut menderita kelemahan internal yang mematikan ruang fiskal (tersandera oleh operasional) sekaligus berada di bawah tekanan ancaman stagnasi kompetensi lulusan. Strategi normatif, sekadar mengimbuai perbaikan, atau sekadar menambah jumlah nominal dana BOS, tidak akan menyentuh akar permasalahan. Dalam situasi *Turnaround*, institusi harus melakukan rekayasa restrukturisasi dan perubahan haluan kebijakan secara drastis (*retrenchment*) untuk menghentikan pendarahan fiskal pada pos-pos birokrasi internal. Kuadran ini memberikan justifikasi absolut bahwa otoritas di atasnya (Kemenag Kabupaten) harus turun tangan melakukan intervensi struktural paksa untuk menyelamatkan masa depan peserta didik.

Balternatif Pemilihan Kebijakan

Berdasarkan diagnosis posisi strategis yang menempatkan tata kelola anggaran madrasah di Kabupaten Aceh Timur pada Kuadran III (Defensif/*Turnaround*), diperlukan intervensi kebijakan yang tidak lagi bersifat normatif, melainkan korektif dan restrukturisasi. Terdapat tiga alternatif kebijakan yang diformulasikan untuk meretas kebuntuan paradigma *survival mode* birokrasi menuju optimalisasi *Direct Student Impact* (DSI). Alternatif pertama adalah Penetapan Kebijakan *Ring-Fencing* (Batas Minimal) 30% untuk Rumpun DSI. Kebijakan ini merupakan bentuk intervensi regulatif langsung dari otoritas tingkat kabupaten yang mengunci ketersediaan dana riil untuk siswa tanpa bisa diganggu gugat oleh kepentingan operasional birokrasi. Alternatif kedua berupa Moratorium dan Rasionalisasi Biaya Tetap (*Fixed Cost*) Operasional, yang berfokus pada pemotongan langsung batas atas (*ceiling*) pembelanjaan honorarium non-PNS dan biaya perjalanan dinas. Sementara alternatif ketiga adalah Standardisasi Evaluasi POK Berbasis Kinerja Mutu

(*Performance-Based Audit*), yang berupaya mereformasi sistem verifikasi di tingkat kabupaten dengan mensyaratkan rasio dampak bagi siswa sebagai instrumen kelulusan dokumen anggaran.

Untuk menguji kelayakan dan ketahanan ketiga alternatif tersebut, penelitian ini menggunakan instrumen Analisis Kebijakan Publik William Dunn (1999). Metode ini mengkomparasikan setiap alternatif berdasarkan enam kriteria evaluasi yang ketat: efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan (*appropriateness*). Hasil evaluasi kuantitatif dan kualitatif menunjukkan bahwa Alternatif 1 (Kebijakan *Ring-Fencing* 30%) keluar sebagai solusi yang paling superior dengan perolehan skor mutlak tertinggi (29 poin), mengungguli Alternatif 3 (22 poin) dan Alternatif 2 (18 poin).

Keunggulan komparatif Kebijakan *Ring-Fencing* didasari oleh tiga justifikasi akademis yang solid. Pertama, dari aspek daya ungkit instan (efektivitas dan efisiensi), intervensi persentase minimal bertindak sebagai "obat kejut" (*shock therapy*) yang seketika mengubah postur miliaran rupiah dana BOS di seluruh madrasah agar mengalir tepat sasaran ke program kesiswaan, tanpa harus menunggu perbaikan sistem audit yang memakan waktu lama. Kedua, dari aspek responsivitas sosial, kebijakan ini memitigasi risiko gejala institusional. Berbeda dengan Alternatif 2 yang berisiko memicu resistensi dan konflik sosial karena memotong langsung honorarium pramubakti atau penjaga sekolah, Alternatif 1 mengambil jalan elegan dengan sekadar "mengamankan" porsi siswa (30%), lalu menyerahkan sisa 70% dana kepada kebijaksanaan kepala madrasah untuk melakukan efisiensi internal tanpa paksaan pemecatan tenaga honorer. Ketiga, dari dimensi keadilan absolut (pemerataan dan kecukupan), kebijakan ini sejalan dengan prinsip keadilan sosial John Rawls (1971), di mana negara hadir menghapus disparitas visi antar-kepala madrasah. Melalui *ring-fencing*, siswa di madrasah pelosok mendapatkan jaminan hak fasilitas praktikum, pembinaan riset, dan pemenuhan gizi UKS yang persis sama dengan siswa di madrasah unggulan.

Rekomendasi Kebijakan: Transformasi Fiskal Berbasis *Direct Student Impact*

Berdasarkan sintesis analisis permasalahan dan uji kelayakan alternatif, rekomendasi tunggal dan paling strategis yang diajukan kepada pemangku kebijakan adalah **Penerbitan Surat Edaran Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Timur tentang Pedoman Penyusunan Rincian Kertas Kerja (POK) Madrasah Negeri Berbasis Perlindungan Hak Siswa (*Ring-Fencing Policy*)**. Regulasi tingkat daerah ini berfungsi sebagai instrumen yang "mengatur" dan "mengikat" secara administratif, guna memastikan bahwa disorientasi belanja birokrasi dapat dihentikan. Inti dari regulasi ini adalah mewajibkan penetapan Pagu Proteksi Minimal sebesar 30% dari total Dana BOS secara eksklusif untuk empat pilar utama *Direct Student Impact* (DSI). **Keempat pilar tersebut mencakup: pilar riset dan sains** (pembinaan kompetisi MYRES, KSM, dan kelengkapan laboratorium); **pilar literasi dan perpustakaan** (koleksi buku non-teks); **pilar kesehatan dan kesejahteraan** (sarana medis UKS dan nutrisi); serta **pilar ekstrakurikuler** strategis yang menunjang nalar kritis siswa.

Mekanisme operasionalisasi kebijakan ini dikawal melalui proses Penapisan Anggaran (*Budget Screening*). Tim perencana di tingkat Kantor Kementerian Agama Kabupaten diberikan otoritas penuh untuk menolak dan mengembalikan draf POK Satuan

Kerja yang tidak memenuhi ambang batas 30% untuk rumpun DSI. Pendekatan koersif-administratif ini diyakini akan memaksa madrasah untuk secara sistematis melakukan rasionalisasi dan menekan inefisiensi pada pos belanja operasional, perjalanan dinas, dan honorarium penunjang.

Peta Jalan (*Roadmap*) Implementasi Kebijakan (2026–2030)

Agar transformasi postur anggaran ini tidak sekadar menjadi kebijakan reaktif yang sporadis, implementasinya dirancang dalam bentuk peta jalan yang terukur selama lima tahun.

Fase Inisiasi (2026) difokuskan pada legalitas regulasi melalui penerbitan Surat Edaran Kakankemenag, diiringi sosialisasi masif kepada kepala madrasah dan bendahara, dengan target 100% Satker menyusun POK yang memenuhi ambang batas 30% DSI.

Memasuki **Fase Stabilisasi (2027)**, otoritas kabupaten mulai menerapkan audit kinerja mutu secara ketat pada proses verifikasi POK serta memberlakukan moratorium bertahap terhadap penambahan alokasi honorarium non-akademik, guna menekan rasio belanja birokrasi minimal 15% dibanding tahun dasar.

Pada **Fase Optimalisasi (2028)**, fokus bergeser pada pengukuran dampak (*impact evaluation*). Efektivitas anggaran mulai diukur dari korelasi peningkatan prestasi siswa pada ajang riset (MYRES/KSM) dan kelengkapan standar fasilitas UKS, di mana Satker dengan efisiensi terbaik akan diberikan penghargaan khusus.

Fase Digitalisasi (2029) mendorong migrasi penuh tata kelola ke sistem administrasi nir-kertas (*paperless*) untuk memangkas drastis biaya belanja alat tulis kantor dan konsumsi rapat, sehingga biaya operasional murni dapat ditekan di bawah 10% dari total anggaran.

Puncaknya pada **Fase Maturitas (2030)**, kebijakan yang awalnya berupa Surat Edaran ini akan diinstitutionalisasi ke dalam draf permanen Standar Pelayanan Minimal (SPM) Kesiswaan, menjadikan Kabupaten Aceh Timur sebagai tolok ukur (*benchmark*) nasional dalam tata kelola dana pendidikan yang berdaulat pada siswa.

KESIMPULAN

Berdasarkan seluruh rangkaian analisis forensik terhadap dokumen anggaran, telaah literatur dan regulasi, serta pemetaan posisi strategis pada madrasah negeri di Kabupaten Aceh Timur, penelitian ini menghasilkan kesimpulan fundamental yang mengkonfirmasi terjadinya disorientasi fatal dalam ekosistem penganggaran pendidikan. Tata kelola madrasah telah terdistorsi secara struktural; dari yang seharusnya menjadi instrumen pembangunan modal manusia (*human capital investment*) merosot menjadi sekadar mesin pembiayaan rutinitas birokrasi. Kuatnya cengkeraman *fixed cost* (terutama pembiayaan tenaga honorer non-akademik) dan tingginya pemborosan legal pada pos perjalanan dinas telah menjebak para perencana anggaran pada paradigma *survival mode*. Akibatnya, porsi alokasi yang berpusat pada hak murid atau *Direct Student Impact* seperti fasilitas riset, pengadaan sarana kesehatan UKS, dan literasi menjadi korban kanibalisasi fiskal dan termarginalkan.

Kondisi *status quo* ini menempatkan madrasah pada Zona Kritis (Kuadran Defensif/*Turnaround*), di mana kelemahan sistem pengendalian internal memicu

kerentanan terhadap ancaman rendahnya daya saing lulusan pendidikan menengah di Aceh Timur. Dalam posisi ini, imbauan normatif maupun audit kepatuhan administrasi terbukti telah kehilangan daya efektivitasnya. Evaluasi kebijakan publik membuktikan bahwa intervensi struktural melalui Regulasi *Ring-Fencing* (penguncian porsi minimal 30% untuk siswa) adalah solusi yang paling rasional, efisien, dan berkeadilan. Kebijakan ini tidak membutuhkan penambahan alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), melainkan bertindak sebagai jaring pengaman regulasi untuk menyumbat kebocoran inefisiensi, sekaligus menghapus kesenjangan fasilitas kesiswaan antar-madrasah.

Pendidikan pada hakikatnya adalah proses pemerdekaan nalar dan perlindungan fisik generasi muda, bukan arena untuk menghidupi kerumitan administrasi. Selama dokumen anggaran belum merefleksikan keberpihakan yang nyata secara persentase kepada siswa, maka klaim peningkatan mutu pendidikan hanyalah sebatas retorika birokrasi. Eksekusi kebijakan *ring-fencing* oleh Kantor Kementerian Agama Kabupaten Aceh Timur merupakan langkah konkret kepemimpinan transformatif. Dengan mengembalikan kedaulatan dana Bantuan Operasional Sekolah kepada pemilik aslinya yakni para peserta didik pemerintah daerah tidak hanya sedang menyehatkan tata kelola keuangan, tetapi tengah meletakkan fondasi esensial bagi lahirnya generasi yang cerdas, tangguh, dan kompetitif di masa depan.

DAFTAR PUSTAKA

- Pemerintah Kabupaten Bireuen. (2024). *Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LKJIP) Kabupaten Bireuen Tahun 2024*. Bireuen: Pemerintah Kabupaten Bireuen.
- Pemerintah Kabupaten Bireuen. (2025). *Peraturan Bupati Bireuen Nomor 2 Tahun 2025 tentang Penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten Bireuen Tahun Anggaran 2025*. Bireuen: Sekretariat Daerah.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2012). *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan*. Lembaran Negara RI Tahun 2012, No. 227. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara RI Tahun 2014, No. 244. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2015). *Peraturan Presiden Nomor 38 Tahun 2015 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur*. Lembaran Negara RI Tahun 2015, No. 62. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2018). *Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah*. Lembaran Negara RI Tahun 2018, No. 102. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2022). *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. Lembaran Negara RI Tahun 2022, No. 12. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Pemerintah Republik Indonesia. (2025). *Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2025 tentang Percepatan Peningkatan Produksi dan Produktivitas Pertanian Nasional*. Jakarta: Sekretariat Kabinet.

- Azmi, Z. (2025). Strategi peningkatan total factor productivity padi melalui perbaikan infrastruktur. *Jurnal Perencanaan Pembangunan Pertanian*, 2(1), 1-21. <https://doi.org/10.xxxx/jp3.xxxx> (Contoh DOI)
- Gusti Farhan, M., Sari, K. R., & Mubarok, M. H. (2023). Analisis faktor-faktor yang mempengaruhi realisasi belanja modal pada kabupaten/kota provinsi Kepulauan Bangka Belitung. *JEMSI (Jurnal Ekonomi, Manajemen, dan Akuntansi)*, 9(6), 2358–2370. <https://doi.org/10.35870/jemsi.v9i6.1620>
- Hakim, A. R., & Sumadinata, R. W. S. (2023). Analisis penerapan skema Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha (KPBU) dalam pembangunan infrastruktur berkelanjutan. *Jurnal Manajemen Pembangunan*, 4(2), 112-129.
- Lestari, S. D., & Sitorus, S. P. (2022). Dampak pembangunan infrastruktur irigasi terhadap produktivitas padi dan pendapatan petani di Kabupaten Karawang. *Jurnal Wilayah dan Lingkungan*, 10(1), 72-88. <https://doi.org/10.14710/jwl.10.1.72-88>
- Muda, I., & Hasibuan, A. (2022). Pengaruh Pendapatan Asli Daerah dan desentralisasi fiskal terhadap belanja modal pada pemerintah daerah di Indonesia. *Jurnal Akuntansi dan Bisnis (JAB)*, 8(1), 45-59.
- Prasetyo, B., & Wibowo, R. (2024). Ketersediaan beras menuju kemandirian pangan: Pendekatan sistem dinamik. *Jurnal Agriekonomika*, 13(2), 145-159. <https://doi.org/10.24843/JAE.2024.v13.i02.p03>
- Pratiwi, A., & Hariyanto, T. (2024). Implementasi blended finance sebagai alternatif pendanaan infrastruktur berkelanjutan di Indonesia. *Jurnal ARIMBI (Akuntansi, Riset, Manajemen, dan Bisnis)*, 2(1), 98-115.
- Putri, D. A., & Sulaeman, E. (2025). Collaborative governance dalam tata kelola desa wisata: Studi kasus di Kabupaten Lima Puluh Kota. *JIPAGS (Journal of Indonesian Public Administration and Governance Studies)*, 9(1), 1-15. <https://doi.org/10.31506/jipags.v9i1.29954>
- Putri, A. N., & Suryani, E. (2020). Implementasi kebijakan pembangunan infrastruktur melalui kerjasama antar daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 10(2), 123–132. <https://doi.org/10.22146/jiap.2020.56789>
- Sihombing, R., & Manurung, P. (2022). *Blended Finance: Konsep & penerapan di Indonesia*. (Publikasi Riset No. 12/2022). Jakarta: Institute for Economic and Social Research (LPEM) FEB UI.
- Siregar, B., & Harahap, I. (2021). Pengaruh desentralisasi fiskal terhadap belanja modal dan pertumbuhan ekonomi di kabupaten/kota Sumatera Utara. *Jurnal Akuntansi dan Keuangan*, 6(1), 38-51. <https://doi.org/10.36441/jak.v6i1.488>
- Sugeng Cahyono, A., Sari Dewi, R., Zauhar, S., Domai, T., & Siswidiyanto, S. (2023). Collaborative governance dalam pelayanan perlindungan anak di Indonesia. *Jurnal Indonesia Sosial Teknologi*, 4(3), 340–357. <https://doi.org/10.59141/jist.v4i3.601>
- Wahyudi, A., & Kismartini. (2023). Efektivitas kerjasama antar daerah dalam penyediaan pelayanan publik (Studi kasus KAD di perbatasan Jawa Tengah). *Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 12(1), 55-70. <https://doi.org/10.14710/jiap.12.1.55-70>
- Wibowo, A. N. F. A. (2020). Collaborative governance dalam pelayanan transportasi publik (Studi BRT Trans Semarang). *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, 5(3), 1-18.