

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar tahun 1945 pada alenia IV dijelaskan bahwa salah satu tujuan didirikan negara adalah “mencerdaskan kehidupan bangsa”. Hal ini menunjukkan betapa besarnya perhatian para pendiri negara tentang pentingnya pendidikan bagi suatu bangsa. Untuk mewujudkan tujuan negara tersebut, dalam pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa “setiap warga negara berhak mendapat pengajaran”. Pada ayat selanjutnya yaitu ayat (2) dinyatakan bahwa “setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya”.

Untuk menjamin hak setiap warga negara tersebut dalam Undang-Undang Dasar 1945 ayat (4) disebutkan bahwa :

Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 di atas jelas bahwa penyelenggaraan pendidikan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat, termasuk di dalamnya masalah pembiayaan. Hal ini sesuai dengan yang tertera dalam Undang-Undang nomor 20 tahun 2003 pasal 46 ayat (1) tentang Sistem Pendidikan Nasional yang

menyatakan “Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah pusat, pemerintah daerah dan masyarakat”.

Undang-Undang tersebut di atas merupakan komitmen nyata pemerintah dalam upaya penyelenggaraan pendidikan yang menjangkau seluruh lapisan masyarakat, sehingga diharapkan terjadi perluasan kesempatan dan pemerataan pendidikan yang berkeadilan dan demokratis terutama bagi peserta didik wajib belajar 7 -15 tahun sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang nomor 20 tahun 2003 pasal 11 ayat (2). Namun, komitmen pemerintah untuk membuat anggaran bidang pendidikan minimum 20 persen dalam APBN belum terpenuhi hingga kini. Terbatasnya dana yang dimiliki pemerintah tidak menjadi masalah kalau pemerintah memiliki prioritas jelas memajukan pendidikan sesuai dengan amanat UUD 1945. Angka tersebut untuk memacu pemerintah agar serius menangani pembangunan sumber daya manusia. Jika secara ekonomi pemerintah dipandang mampu, yang perlu dilakukan adalah mengurangi inefisiensi anggaran dan penegakan hukum atas kebocoran dana APBN di berbagai sektor. Dana itu dapat dimanfaatkan untuk menyokong anggaran pendidikan hingga mencapai minimum 20 persen. Jika pemerintah punya komitmen kuat, anggaran pendidikan 20 persen dari APBN dapat diwujudkan. Pengurangan anggaran di sektor lain pada biaya yang kurang penting bisa dilakukan jika pemerintah fokus untuk melaksanakan amanat konstitusi. Tak ada negara yang bangkrut dengan menganggarkan dana pendidikan yang besar.

Dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dinyatakan bahwa dengan desentralisasi, daerah memiliki kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Salah satunya adalah bidang pendidikan sebagaimana tercantum dalam pasal 22, (e) yang disebutkan bahwa “dalam penyelenggaraan otonomi, daerah mempunyai kewajiban meningkatkan pelayanan dasar pendidikan”.

Menurut Depdiknas (2005:105) menyatakan bahwa desentralisasi bidang pendidikan merupakan efek dari rendahnya kualitas pendidikan pada setiap jenjang dan satuan pendidikan. Ada tiga faktor yang menyebabkan kualitas pendidikan rendah yaitu :

1. Kebijakan dan penyelenggaraan pendidikan nasional menggunakan pendekatan *education production function* yaitu lembaga pendidikan berfungsi sebagai pusat produksi yang apabila dipenuhi semua *input* yang diperlukan dalam kegiatan produksi tersebut, maka lembaga itu akan menghasilkan *output* yang dikehendaki.
2. Pendidikan nasional diselenggarakan secara birokratik sentralistik, sehingga menempatkan sekolah sebagai penyelenggara pendidikan sangat tergantung pada keputusan birokrasi yang mempunyai jalur yang sangat panjang dan kadang-kadang kebijakan yang dikeluarkan tidak sesuai dengan kondisi sekolah.
3. Peran serta warga sekolah khususnya guru dan masyarakat khususnya orang tua siswa sangat kurang, partisipasi guru dalam mengambil keputusan sering diabaikan, peran serta masyarakat selama ini terbatas pada dukungan dana, sedang akuntabilitas sekolah terhadap masyarakat juga lemah.

Sistem birokrasi yang sentralistik dipandang sebagai faktor penyebab terpuruknya kualitas pendidikan, karena dalam sistem birokratik sentralistik semua keputusan didasarkan pada kewenangan pusat sehingga mematikan daya

dan inisiatif dan inovatif dalam penyelenggaraan pendidikan. Hal ini senada dengan yang disampaikan Harsono (2007:27) ;

Karena sistem birokratis sentralistik selalu menempatkan kewenangan sebagai faktor yang paling menentukan dalam proses pengambilan keputusan.

Untuk mengurangi tingginya intervensi pusat dalam penyelenggaraan pendidikan, maka pemerintah bersama DPR mengeluarkan Undang-Undang nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, diantaranya dalam pasal 51 dijelaskan :

Ayat (1) pengelolaan satuan pendidikan anak usia dini, pendidikan dasar dan pendidikan menengah dilaksanakan berdasarkan standar pelayanan minimal dengan prinsip manajemen berbasis sekolah/madrasah, ayat (2) menyebutkan, pengelolaan satuan pendidikan tinggi dilaksanakan berdasarkan prinsip otonomi, akuntabilitas, jaminan mutu dan evaluasi yang transparan.

Dengan otonomi daerah, sekolah diberikan keleluasaan untuk menyelenggarakan pendidikan yang berkualitas yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah, disamping juga melaksanakan kewajiban pemerintah pusat maupun daerah. Untuk itu sekolah dituntut mampu menampilkan pengelolaan sumber daya yang ada secara transparan, demokratis dan bertanggung jawab baik terhadap masyarakat maupun pemerintah dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada peserta didik.

Biaya pendidikan merupakan salah satu faktor penting bagi terlaksananya proses pendidikan yang pada gilirannya memberikan dampak terhadap mutu pendidikan. Namun demikian tidak berarti bahwa dengan

tersedianya dana yang melimpah secara otomatis kualitas pendidikan akan terangkat, karena kualitas pendidikan merupakan kumpulan dari berbagai fungsi yang saling mempengaruhi, dan terlaksananya fungsi-fungsi tersebut juga memerlukan dukungan dana yang memadai (Fattah,2004:35),.

Salah satu kebijakan pemerintah pusat yang berkenaan dengan biaya pendidikan yang wajib dilaksanakan oleh sekolah adalah pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Dana BOS merupakan kebijakan pemerintah mengurangi subsidi BBM. Dampak dari kebijakan ini adalah semakin beratnya beban hidup masyarakat. Apa pun argumen dan dalih pemerintah, keputusan yang tidak populer tersebut dapat menjadi pemicu bertambahnya jumlah penduduk miskin. Semakin beratnya beban hidup masyarakat bukan saja karena momen pengurangan subsidi yang tidak tepat, melainkan juga karena besarnya pengurangan subsidi yang di luar perkiraan dan kemampuan masyarakat.

Kebijakan yang konon berat tetapi harus diambil tersebut memang disertai pemberian kompensasi kepada masyarakat miskin. Dari pengurangan subsidi BBM masyarakat miskin mendapat kompensasi dalam bentuk dana pembangunan infrastruktur desa sebesar 250 juta per desa, kartu berobat gratis, bantuan operasional sekolah (BOS). Pertanyaan adalah seberapa besar dana kompensasi tersebut dapat mengurangi beban masyarakat terhadap laju kenaikan berbagai kebutuhan pokok yang nyaris tak terkendali?

Salah satu dana kompensasi, yakni Bantuan Operasional Sekolah (BOS) sekilas tampaknya dapat menjadi obat bagi penyakit melambungnya biaya pendidikan akhir-akhir ini. Masyarakat dengan berbagai ragam menyikapi pemberian bantuan dalam bentuk BOS itu. Di satu sisi masyarakat optimis BOS dapat mengurangi atau memperingan beban biaya pendidikan, di sisi lain masyarakat pesimis dan skeptis akan pemanfaatan dana kompensasi BBM tersebut, bahkan dapat menjadi ladang baru tindak korupsi.

Masyarakat memberikan perhatian demikian besar terhadap dana BOS. Oleh karena itu, tulisan ini mencoba mengupas manfaat dan implikasi bantuan tersebut bagi dunia pendidikan dan masyarakat pada umumnya. Bantuan operasional sekolah merupakan bantuan pemerintah pusat kepada seluruh siswa SD/MI dan SMP/MTs se-Indonesia baik negeri maupun swasta atas pengurangan subsidi BBM. Bantuan ini diberikan kepada siswa melalui sekolah yang langsung ditransfer ke rekening sekolah masing-masing.

Bantuan dana BOS diharapkan dapat mengurangi atau bahkan menghapus biaya pendidikan yang selama ini dibebankan kepada masyarakat. Harapan dan keinginan pemerintah meringankan atau bahkan menghilangkan beban masyarakat atas biaya pendidikan sangatlah mulia dan ideal. Pemerintah pun dalam berbagai kesempatan menegaskan bahwa bantuan operasional sekolah hanya meng-cover 30 persen dari *unit cost* siswa.

Keadaan demikian bagi sekolah bagaikan buah simalakama. Sekolah ingin mengajak masyarakat berpartisipasi membiayai pendidikan, tetapi

masyarakat menyandarkan pada BOS secara berlebihan. Sementara jika sekolah membebaskan seluruh biaya pendidikan kepada masyarakat, dana BOS ternyata kurang jauh untuk menutupi kebutuhan sekolah. Realita ini diperparah dengan kakunya juknis dari pemerintah yang mengatur pemanfaatan dana BOS.

Petunjuk teknis BOS secara eksplisit memang mengungkapkan jika sumbangan rutin bulanan masyarakat lebih kecil daripada BOS, sekolah tidak diperbolehkan memungut dari masyarakat. Sebaliknya, jika sumbangan rutin lebih besar daripada BOS, sekolah dapat meminta sumbangan kepada masyarakat dengan ketentuan besaran sumbangan masyarakat dikurangi besaran BOS. Ini artinya sekolah yang tetap melakukan pungutan tidak melanggar hukum sepanjang akuntabilitas dana sumbangan dapat dipertanggungjawabkan.

Persoalannya adalah media massa demikian mem-*blow up* dana BOS sehingga secara psikologis menyulitkan gerak dan langkah sekolah dalam mendorong partisipasi masyarakat untuk turut membiayai pendidikan. Kenyataannya, melihat tuntutan kurikulum dan intensitas kegiatan siswa, sumbangan masyarakat guna kelangsungan dan kemajuan pendidikan menjadi mutlak dan penting. Dengan demikian pendidikan (*baca: sekolah*) gratis yang selama ini diidam-idamkan masyarakat masih sebatas wacana.

Agar terjadi kesepahaman dan kesamaan persepsi antara masyarakat, sekolah, dan pemerintah, komunikasi dan sosialisasi secara intens dan kontinu

perlu dilakukan. Selain itu, secara sungguh-sungguh semua pihak perlu berupaya menciptakan atmosfer agar disharmoni dapat dihindarkan.

Hendarsjah (2009:50-53), menyampaikan beberapa hal yang layak menjadi perhatian oleh pengambil maupun pelaksana kebijakan pendidikan.

*Pertama*, sebagai wujud nyata keberpihakan kepada rakyat, pemerintah secara sungguh-sungguh mengupayakan agar anggaran pendidikan segera mencapai 20 persen dari total APBN/ APBD seperti yang diamanatkan oleh UUD 1945. Dengan demikian pemerintah sekaligus telah menempatkan bidang pendidikan sebagai pilar penting bukan sebatas retorika dan sekadar lip service. Di samping itu, upaya ini menjadi bagian nyata pemerintah menekan siswa putus sekolah akibat ketiadaan biaya.

*Kedua*, perlunya komitmen kuat pemerintah daerah (dinas pendidikan) terhadap sektor pendidikan. Persepsi bahwa pendidikan sebagai sebuah proyek sudah saatnya ditanggalkan dan dibuang jauh-jauh. Sikap oportunistik seperti mengharapkan setoran, upeti, dan memangkas bantuan baik dari pemerintah pusat maupun pihak lain segera disingkirkan. Pemda hendaknya berperan sebagai pemantau, pengontrol, dan fasilitator sekaligus memberikan kelulusan sekolah mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sekolah masing-masing. Sikap pemda ini perlu dibarengi dengan sikap tegas terhadap oknum kepala sekolah yang sengaja atau tidak sengaja menyeleweng.

*Ketiga*, perlunya transparansi dan keterbukaan kepala sekolah. Meskipun secara prinsip kepala sekolah adalah seorang guru, seorang kepala



sekolah memiliki peran sentral di sekolah yang dipimpinnya. Kepala sekolah hendaknya secara ikhlas menempatkan dirinya bukan sebagai birokrat, melainkan lebih sebagai seorang guru. Sikap demikian menjadikan setiap pengambilan keputusan penting sekolah senantiasa melibatkan seluruh komponen sekolah atau stakeholders. Inilah bentuk akuntabilitas dan pertanggungjawaban terhadap publik yang lambat laun dapat menumbuhkan tingkat kepercayaan masyarakat.

Secara mikro ketiga faktor tersebut telah direalisasikan oleh satuan pendidikan yaitu SMP Negeri 4 Karanganyar-Klaten. Dalam hal pembiayaan operasional sekolah SMP Negeri 4 Karanganyar benar-benar menunjukkan keberpihakannya kepada rakyat (orang tua siswa), terbukti tidak memungut biaya operasional sepersen pun dari wali murid. Semua biaya operasional sekolah tercukupi dari dana BOS. Pemanfaatan dana BOS di laksanakan secara transparan dan terbuka. Keluarga besar SMP Negeri 4 Karanganyar dan masyarakat dapat melihat hal tersebut, karena pelaksanaan program yang dibiayai BOS dilaporkan secara periodik dan terbuka. Namun demikian SMP Negeri 4 Karanganyar mempunyai komitmen yang tinggi dalam menggunakan dana BOS sesuai dengan buku pedoman BOS demi meningkatkan kualitas pembelajaran.

SMP Negeri 4 Karanganyar terletak di tingkat kecamatan jauh dari kabupaten, tetapi letaknya strategis di pinggir jalan raya Penggung-Jatinom. Walaupun letaknya di pinggiran kabupaten, tapi prestasi baik akademik maupun non akademik cukup diperhitungkan untuk tingkat kawedanan

Jatinom. Tidak aneh jika peningkatan kualitas pendidikan SMP Negeri 4 Karanganom diikuti dengan meningkatnya animo masyarakat yang ingin menyekolahkan anaknya ke SMP Negeri 4 Karanganom, seperti pada tabel berikut ini :

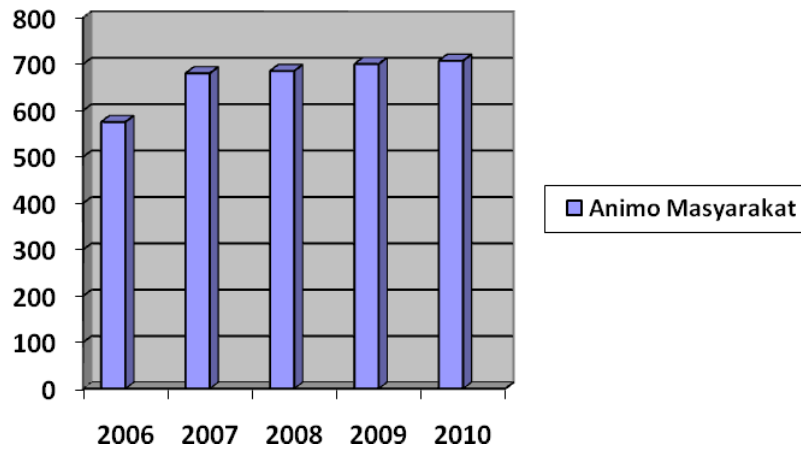
Tabel 1.1  
Perkembangan Jumlah Murid

NO	TAHUN PELAJARAN	JUMLAH SISWA	KETERANGAN
1	2006/2007	575	
2	2007/2008	650	
3	2008/2009	685	
4	2009/2010	700	
5	2010/2011	709	

Sumber : Buku Laporan Panitia Penerimaan Siswa Baru  
SMP N 4 Karangan

Berikut adalah diagram animo masyarakat untuk menyekolahkan anaknya di SMP N 4 Karanganom :

Tabel 1.2  
Perkembangan animo masyarakat



Sumber : Buku Laporan Panitia Penerimaan Siswa Baru  
SMP N 4 Karanganyar

Tentunya ini semua tidak lepas dari peran seorang kepala sekolah yang benar-benar ikhlas dan mempunyai komitmen yang tinggi demi memajukan pendidikan, yang menempatkan dirinya sebagai guru bukan seorang birokrat. Itulah sebabnya penulis tertarik untuk menelitinya dalam tesis yang berjudul “ Peran dana BOS Dalam Meningkatkan Kualitas Pembelajaran di SMP Negeri 4 Karanganyar”.

## B. Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, fokus penelitian ini adalah karakteristik peran dana BOS dalam meningkatkan kualitas pembelajaran di SMP Negeri 4 Karanganyar-Klaten. Fokus penelitian dijabarkan menjadi sub fokus sebagai berikut,

1. Bagaimanakan karakteristik penggunaan dana BOS SMP Negeri 4 Karanganom?
2. Bagaimana karakteristik kebijakan-kebijakan yang diambil kepala sekolah dalam mengelola dana BOS?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang penelitian dan fokus permasalahan, penelitian ini bertujuan :

1. Mendeskripsikan karakteristik penggunaan dana BOS SMP Negeri 4 Karanganom.
2. Mendeskripsikan karakteristik kebijakan-kebijakan yang diambil kepala sekolah dalam mengelola dana BOS.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
  - a. Sebagai bahan kajian bagi sekolah lain bahwa hanya dengan dana BOS sebenarnya biaya operasional sekolah dapat terpenuhi.
  - b. Sebagai bahan literature bagi peneliti lainnya untuk melakukan penelitian lebih jauh lagi yang berkaitan dengan pengelolaan dan BOS.
2. Manfaat Praktis
  - a. Bagi Siswa :
    - 1) Siswa akan memperoleh gambaran nyata tentang apa itu sebenarnya BOS dan perannya dalam proses pembelajaran.
    - 2) Sebagai motivasi belajar untuk meningkatkan prestasi belajar .
  - b. Bagi masyarakat:

1. Masyarakat mengetahui bagaimana peran BOS dalam pendidikan sehingga tidak terlalu memikirkan lagi masalah biaya sekolah anak-anaknya;
2. Dengan transparansi dari pihak sekolah, masyarakat dapat memberikan bantuan demi lancarnya proses belajar mengajar.

#### **D. Daftar Istilah**

1. Belajar adalah suatu aktivitas mental atau psikis yang berlangsung, yang menghasilkan perubahan-perubahan dalam pengetahuan, pemahaman, keterampilan, dan nilai sikap.
2. Biaya pendidikan adalah sejumlah uang yang diperlukan demi terselenggaranya pelaksanaan proses belajar mengajar.
3. BOS merupakan program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi non personalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar.
4. Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah lampau.
5. Display data yaitu penyajian data dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori, *flowchat* dan sebagainya.
6. *Dependabilitas* penelitian dapat dikatakan reliabel jika penelitian kita memberikan hasil yang sama dengan penelitian yang diulangi pihak atau peneliti lain.
7. KKM atau kriteria ketuntasan minimal merupakan syarat minimas seorang siswa dapat dinyatakan tuntas dalam proses belajar mengajar.

8. Kurikulum adalah seperangkat rencana dan pengaturan mengenai isi dan bahan pelajaran serta cara yang digunakan sebagai pedoman penyelenggaraan Kegiatan Belajar Mengajar ( KBM ).
9. Kualitas adalah perpaduan sifat-sifat barang atau jasa, yang menunjukkan kemampuannya dalam memenuhi kebutuhan dan kepuasan bahkan melebihi harapan pelanggan, baik yang tersurat maupun yang tersirat.
10. Kualitas pembelajaran dibentuk oleh komponen-komponen tertentu yang saling berinteraksi, berketergantungan atau berhubungan satu sama lain.
11. Observasi adalah cara memperoleh data dengan melakukan pengamatan langsung maupun tidak ke lokasi penelitian.
12. Pembelajaran adalah proses interaksi peserta didik dengan pendidik dan sumber belajar pada suatu lingkungan belajar.
13. Prestasi merupakan hasil usaha yang telah dicapai, melalui ketekunan yang dilakukan dan menghasilkan perubahan dalam mencapai hasil kerja dalam waktu tertentu.
14. Prestasi belajar adalah penilaian hasil usaha kegiatan belajar mengajar yang dinyatakan dalam bentuk simbol, angka, huruf maupun kalimat yang dapat mencerminkan hasil yang dicapai oleh setiap anak dalam periode tertentu.
15. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang bertujuan mendeskripsikan suatu
16. RAP adalah Rencana Anggaran Pembangunan Sekolah yang dananya 100 % berasal dari orang tua siswa.

17. RAPBS adalah Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah.
18. Reduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, dicari tema dan polanya.
19. RKB adalah bantuan dari pemerintah berupa dana untuk memabnguan ruang kelas baru.
20. SOT adalah sejumlah sumbangan baik berupa uang, barang dan jasa dari orang tua siswa kepada sekolah guna membantu penyelenggaraan kegiatan di sekolah
21. *Transferabilitas* (keteralihan). Merupakan proses penerapan hasil penelitian kita, sampai mana hasil penelitian dapat digunakan dalam situasi atau kasus lain.
22. Triangulasi teknik diartikan teknik mengumpulkan data yang berbeda-beda (observasi, wawancara dan dokumentasi) untuk mendapatkan data dari sumber yang sama.
23. Ttriangulasi sumber adalah satu teknik pengumpulan data untuk mendapatkan bermacam-macam sumber data.
24. Wawancara adalah merupakan pertemuan dua orang untuk bertukar informasi dan ide melalui Tanya jawab, sehingga dapat dikonstruksikan makna dalam suatu topic tertentu.