

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Salah satu tujuan nasional yang tercantum dalam pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia adalah mencerdaskan kehidupan bangsa. Agar dapat mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas upaya peningkatan pendidikan merupakan menjadi keniscayaan. Lebih detail dijabarkan dalam pasal 31 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengamanatkan bahwa: (1) Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan; (2) Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya; (3) Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketaqwaan serta akhlaq mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan undang-undang; (4) Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional; (5) Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia; (UU Guru dan Dosen, 2005:1)

Sejak kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945 sampai sekarang sektor pendidikan telah mengalami berbagai perubahan kebijakan. Perubahan yang sangat fundamental yakni setelah reformasi. Reformasi di Indonesia membawa perubahan yang mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Perubahan yang dimaksud terutama menyangkut kehidupan sosial sentralistik ke desentralistik. Perubahan sentralistik ke desentralistik tercermin dengan diundangkannya UU Nomor 22 tahun 1999 yang direvisi dan diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dua peraturan ini berkaitan dengan pelaksanaan otonomi yang berbasis daerah kota / kabupaten dan desa yang membawa angin besar bagi sebuah demokratisasi. Demokratisasi berupa pengembangan partisipasi masyarakat dalam setiap kebijakan publik yang diambil oleh basis dari penerapan otonomi itu, yaitu desa dan kabupaten / kota. (Munadi & Barnawi, 2011:11)

Di era demokratisasi dan otonomi daerah saat ini sangat diperlukan adanya tata pemerintahan yang baik atau Good Governance. UNDP mendekatinya dengan prinsip-prinsip, yang kemudian dikenal sebagai prinsip-prinsip good governance. UNDP mengemukakan Sembilan prinsip, yakni partisipasi, rule of law, transparansi, responsiveness, orientasi consensus, kesetaraan. (Syakrani & Syahrani, 2009:131-132)

Pendidikan merupakan salah satu bidang dari kesebelas bidang yang didesentralisasikan. Desentralisasi adalah penyerahan sebagian kewenangan dan tugas pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk dikelola sesuai kemampuan dan potensi yang dimiliki untuk meningkatkan pembangunan dan

kesejahteraan masyarakat daerah. Dalam proses desentralisasi, tidak semua kewenangan dan tugas yang menjadi wilayah / domain pemerintah pusat diserahkan ke daerah. Salah satu bidang tugas dan kewenangan yang diserahkan pengelolaannya ke daerah-daerah, khususnya kabupaten / kota adalah bidang pendidikan. (Amtu, 2011:105).

Undang-undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional juga mengamanatkan bahwa untuk menghadapi tantangan global, manajemen pendidikan diarahkan pada pemberdayaan sekolah sebagai upaya mencapai tujuan pendidikan nasional. Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) merupakan konsep pengelolaan sekolah yang ditujukan untuk meningkatkan pendidikan di era desentralisasi pendidikan. Dengan sistem Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) memberikan peluang bagi kepala sekolah, dewan guru, dan juga orang tua peserta didik untuk melakukan kreatifitas dalam berinovasi dan berimprovinsasi terhadap sekolah, berkaitan dengan masalah kurikulum, pembelajaran, manajerial, dan lain sebagainya. Keterlibatan masyarakat dalam kegiatan kelembagaan (pengelolaan) di samping juga pemerintah mendorong sekolah untuk lebih terbuka atau bersifat inklusif, demokratis, dan transparan dalam bertanggung jawab. Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) diharapkan mampu membawa dampak pola manajerial sekolah untuk mengaktifkan kinerja sekolah melalui pengelola sumber daya yang dimiliki termasuk sumber dana sekolah.

Sekolah merupakan institusi penyelenggara proses pendidikan dan pembelajaran. Dalam upaya mencapai tujuan pendidikan baik yang bersifat

kuantitatif maupun kualitatif, biaya pendidikan memiliki peran yang sangat menentukan. Pendidikan tanpa dukungan biaya yang memadai proses penyelenggaraan pembelajaran di sekolah tidak akan berjalan sesuai harapan. Biaya pendidikan merupakan komponen masukan (instrument input) yang sangat penting dalam menyiapkan Sumber Daya Manusia melalui penyelenggaraan pendidikan di sekolah. (Mulyono, 2010:23). Sebagai komponen masukan perlu dikelola dengan sebaik-baiknya.

Menyadari pentingnya pendidikan merupakan faktor penentu terwujudnya tujuan nasional. Untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 31 ayat (4) dijelaskan bahwa Pemerintah telah menetapkan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen). Anggaran tersebut bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja Negara (APBN) dan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Biaya pendidikan dapat digolongkan menjadi 4 jenis, (a) biaya pendidikan yang dikeluarkan oleh pemerintah, (b) biaya pendidikan yang dikeluarkan oleh masyarakat orang tua / wali siswa, (c) biaya pendidikan yang dikeluarkan oleh masyarakat bukan orang tua / wali siswa misalnya sponsor dari lembaga keuangan dan perusahaan, dan (d) biaya pendidikan itu sendiri. (Harsono, 2007: 9-10). Menurut UU nomor 20 tahun 2003 Sistem Pendidikan Nasional Bab XIII yang substansinya mengatur tentang pendanaan pendidikan antara lain:

1. Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Masyarakat.
2. Sumber pendanaan pendidikan ditentukan berdasarkan prinsip keadilan, kecukupan dan keberlanjutan.
3. Pengelolaan dana pendidikan berdasarkan prinsip keadilan, efisiensi, transparansi dan akuntabilitas public.
4. Pengalokasian dana pendidikan.

Berdasarkan UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Pasal 3 ayat (1) mengenai ketentuan pengelolaan keuangan Negara dinyatakan bahwa pada prinsipnya pengelolaan keuangan Negara oleh pemerintah (pusat dan / daerah) harus dikelola secara tertib taat pada peraturan perundang-undangan, efisiensi, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Ketentuan pengelolaan biaya pendidikan oleh institusi pendidikan mencakup kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan dan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah merupakan platform pendanaan yang dibutuhkan dan harus disediakan serta direncanakan asal dana tersebut didapatkan. APBS inilah yang menjadi dasar pengelolaan manajemen sekolah. Segala hal yang dilakukan oleh sekolah harus terakomodasi pada APBS jika belum karena keterbatasan sumber dana maka perlu dibuat prioritas dan diprogramkan tahun berikutnya.

APBS merupakan pilar manajemen sekolah, maka semua kegiatan sekolah direncanakan tidak hanya sekedar teknis pelaksanaan tetapi juga menyangkut non teknis yakni pendanaan. Dana yang diperoleh dari pemerintah dan masyarakat serta dana bantuan lainnya yang mungkin didapatkan sekolah diatur sedemikian rupa sehingga penggunaannya jelas dan terbuka. Setiap poin kegiatan merupakan program bersama setiap civitas di sekolah dan stakeholder sekolah, maka mereka harus memahami dan mengerti apa yang terjadi saat perencanaan dan penerapan APBS di sekolah.

Salah satu aspek penting dalam pengelolaan APBS yang memenuhi prinsip good governance adalah transparansi agar tidak terjadi salah pengertian di antara masing-masing elemen. Ketika terjadi kemandegan program yang disebabkan kesulitan penerapan program atau kondisi dana yang kurang mencukupi, maka semua pihak yang terkait segera mengetahuinya dan berusaha untuk segera mengkondisikan hal tersebut. Jauh yang tidak kalah penting dengan keterbukaan ini, maka tidak ada saling curiga terhadap manajemen yang diberlakukan di sekolah.

Konsep transparansi penggunaan anggaran sekolah selama ini telah diatur melalui Peraturan Menteri Pendidikan Nasional (Permendiknas) Nomor 37 tahun 2010 tentang petunjuk teknis penggunaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Pada lampiran Permendiknas Point E Nomor 3 tentang tugas dan tanggung jawab sekolah huruf f yakni mengumumkan besar dana yang diterima dan dikelola oleh sekolah dan rencana penggunaan dana BOS (RPABS) di papan pengumuman sekolah yang dintandatangani oleh

Kepala Sekolah, Bendahara dan Ketua Komite Sekolah (Format BOS K-1) . Yang menjadi permasalahan adalah sekolah-sekolah salah menjabarkan Permendiknas tersebut. Sekolah hanya menginformasikan melalui pengumuman yang ditempel di dinding sekolah bahkan ada sekolah yang tidak menginformasikan sama sekali dan cara itu sama sekali tidak berdampak apapun. (Febri Hendri, 2011: 1)

Di sisi lain ditemukan beberapa permasalahan terkait dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja sekolah menurut Pin/Aj/Lo1, tentang pengelolaan anggaran pendidikan jadi masalah klasik. Dari hasil temuan penelitian lembaga penguatan masyarakat sipil atau Institut for Civil Strengthening (ICS) Papua dan Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) Jakarta yang didukung Uni Eropa selama tiga bulan sejak April – Juni 2011 di Biak Numfor, pengelolaan anggaran pendidikan merupakan salah satu masalah yang dihadapi sekolah-sekolah daerah. Hal ini dipicu dengan rendahnya kapasitas kepala sekolah, guru, dan komite sekolah dalam menyusun program dan anggaran yang sesuai dengan kebutuhan riil peserta didik atau masyarakat. Disebutkan bahwa para pemangku di dunia pendidikan cenderung tidak kreatif. Sehingga dari temuan program-program dan anggaran sekolah yang selama ini disusun dalam RAPBS sering hanya mengambil program-program tahun sebelumnya atau copy paste. Lebih diperparah dengan banyaknya sekolah yang tidak membuat RAPBS, walaupun membuat sekedar syarat untuk pencairan dana di Dinas Pendidikan atau

APBD. Di sisi lain juga sering tidak sinkron dengan program Dinas Pendidikan atau tidak Sinkron dengan Rencana Kerja dan Anggaran Dinas terkait.

Menurut Handaru Biaya pendidikan dari orang tua murid banyak disalahgunakan pihak sekolah. Pengelolaan APBS yang tidak transparan pada gilirannya akan membebani orang tua murid. Terlebih faktanya dana tidak sepenuhnya digunakan untuk meningkatkan mutu pendidikan . Justru dana disalurkan ke pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab agar mendapat bantuan dari APBD maupun APBN.

Menurut Bastian (2007) terkait dengan pengelolaan APBS mengemukakan bahwa:

“masih banyak ditemukan adanya hal-hal yang negatif terkait dengan pengelolaan APBS antara lain:

1. Dalam proses pengambilan keputusan kebijakan strategis pengelolaan keuangan sekolah, kepala sekolah belum melibatkan stakeholders, sehingga masih terjadi pengalokasian anggaran yang tidak mencerminkan prioritas, sifat dan kebutuhan siswa.
2. Makin mahalnya pengutan pada masyarakat oleh sekolah negeri, sehingga akses orang miskin untuk memperoleh pendidikan menengah yang baik semakin tertutup
3. Komite Sekolah tidak memiliki akses yang memadai terhadap sumber-sumber dana yang diperoleh sekolah.
4. Manfaat informasi yang dihasilkan oleh laporan keuangan sekolah belum maksimal untuk bahan pengambilan keputusan entitas sekolah.
5. Kuatnya dominasi Kepala Sekolah dalam setiap pengambilan keputusan sekolah, menyebabkan rendahnya keinginan Kepala Sekolah untuk mempertanggungjawabkan keuangan sekolah dan melemahnya fungsi pengawasan melalui Komite Sekolah, sehingga membuka peluang bagi penyalahgunaan kewenangan dalam pengelolaan keuangan sekolah.
6. Masih adanya berbagai macam persepsi diantara stakeholder tentang pengelolaan keuangan sekolah.”

Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (APBS) merupakan suatu bagian tak terpisahkan dari Program Kerja Sekolah (PKS). Ketercapaian Program Kerja Sekolah sangat dipengaruhi oleh ketersediaan dana yang

memadai dan pengelolaan APBS yang baik. Oleh karena itu menjadi suatu keharusan sekolah menyusun Program Kerja beserta Rencana Pendapatan dan Belanja Sekolah di awal tahun pelajaran sebagai pemandu arah kebijakan sekolah dalam mencapai Visi dan Misi yang telah ditetapkan.

Penyusunan Rencana Kerja Sekolah dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah telah dilaksanakan oleh sekolah, namun sesuai perkembangan kebijakan pemerintah masih dibutuhkan perbaikan dari sistem perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Upaya perbaikan dan penyempurnaan yang dilakukan antara lain sejak tahun pelajaran 2009 APBS disusun berbasis kinerja. Program Kerja dan Anggaran Sekolah diarahkan pada terpenuhinya 8 Standar Nasional Pendidikan untuk sekolah terstandar dan Sekolah Berstandar Nasional dan terpenuhinya 8 Standar Nasional plus untuk RSBI (Rintisan Sekolah Berstandar Internasional) maupun SBI (Sekolah Berstandar Internasional)

SMK Negeri 1 Jogonalan SMK Negeri 1 Jogonalan yang dulu bernama SMEA Negeri Gondang Winangun adalah salah satu institusi publik. Sekolah Menengah Kejuruan di Kabupaten Klaten yang berdiri sejak 1968 dan telah menerapkan Sistem Manajemen Mutu ISO 9001:2008 sejak tahun 2011 mencanangkan Visi mewujudkan SMK unggul yang menghasilkan lulusan yang berkarakter, berwawasan luas, kompetitif, dan mandiri. Sedangkan misi SMK Negeri 1 Jogonalan antara lain meningkatkan KBM bermutu yang berorientasi masa depan dan mengembangkan iklim sekolah yang kondusif diperlukan

adanya program kerja sekolah yang terarah dan APBS yang memadai dan partisipatif.

Hal ini yang menarik perhatian peneliti untuk menganalisa lebih lanjut sebab sejak diimplementasikannya Sistem Manajemen Mutu ISO 9001:2008 sebagai langkah awal SMK Negeri 1 Jogonalan melakukan perubahan cepat dalam lingkungannya melalui perbaikan setiap proses pendidikan guna memperbaiki hasil dan menurunkan biaya. Jerome S Arcaro mengukur sekolah yang bermutu terpadu melalui dua pertanyaan yakni bagaimana supaya kinerja sekolah atau wilayah dapat dirumuskan dengan baik dan bagaimana sekolah atau wilayah memberikan sumbangan bagi keberhasilan siswa dan masyarakat. Masyarakat menuntut professional pendidikan menjadi pemimpin yang mengembangkan program yang memungkinkan setiap siswa berhasil. (Arcaro, Jerome S, 2007: 38).

Pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja sekolah harus memperhatikan perspektif Manajemen Mutu Terpadu (MMT) agar sekolah tetap mendapat kepercayaan masyarakat di era persaingan yang ketat di bidang pelayanan pendidikan saat ini. Hal ini menarik peneliti untuk melihat sisi transparansi pengelolaan APBS di SMK Negeri 1 Jogonalan alasan: 1) bahwa pengelolaan APBS berperan penting dalam mewujudkan visi misi sekolah; 2) pengelolaan APBS yang transparan sangat dibutuhkan dalam meningkatkan partisipasi stakeholder sebagai kunci terciptakan iklim sekolah yang kondusif; 3) peneliti ingin memberikan kerangka teori yang signifikan dalam mencermati transparansi pengelolaan anggaran pendapatan dan

belanja sekolah. Untuk itu peneliti mengambil judul penelitian: “Transparansi Pengelolaan APBS dalam perspektif Manajemen Mutu Terpadu di SMK Negeri 1 Jogonalan Tahun 2012.”

B. Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah di atas, maka permasalahan yang akan dicari jawabannya adalah: “Bagaimana transparansi pengelolaan APBS dalam Perspektif Manajemen Mutu Terpadu di SMK Negeri 1 Jogonalan tahun 2012”. Mengingat luasnya permasalahan ini maka peneliti menfokuskan pada hal-hal sebagai berikut:

1. Strategi transparansi penyusunan Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah di SMK Negeri 1 Jogonalan tahun 2012.
2. Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah SMK Negeri 1 Jogonalan tahun 2012.
3. Proses pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah SMK Negeri 1 Jogonalan tahun 2012.
4. Transparansi penyusunan RKAS, realisasi dan Pengawasan APBS.
5. Pemaknaan transparansi pengelolaan APBS dalam perspektif Manajemen Mutu Terpadu di SMK Negeri 1 Jogonalan tahun 2012.

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini untuk:

1. Mendeskripsikan strategi penyusunan RKAS SMK Negeri 1 Jogonalan tahun 2012.
2. Mendeskripsikan realisasi APBS SMK Negeri 1 Jogonalan tahun 2012.
3. Mendeskripsikan proses pengawasan APBS SMK Negeri 1 Jogonalan tahun 2012.
4. Mendeskripsikan transparansi penyusunan RKAS, realisasi dan Pengawasan APBS SMK Negeri 1 Jogonalan.
5. Mendeskripsikan pemaknaan transparansi pengelolaan APBS dalam perspektif MMT di SMK Negeri 1 Jogonalan tahun 2012.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan berguna pada:

1. Manfaat Teoriti

Secara teoritis penelitian ini memberikan sumbangan ilmu pengetahuan tentang:

- a. Aplikasi manajemen keuangan sekolah khususnya di bidang Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah.
- b. Karakteristik tansparansi pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah khususnya di Sekolah Menengah Kejuruan.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Kepala Dinas Pendidikan selaku penentu kebijakan pendidikan di kabupaten / kota sebagai bahan pertimbangan dalam menentukan kebijakan terkait dengan pengelolaan keuangan sekolah.

- b. Bagi Kepala Sekolah sebagai bahan masukan untuk menjadi pertimbangan dalam menentukan kebijakan sekolah terkait dengan APBS.
- c. Bagi Komite Sekolah sebagai bahan acuan dalam pengawasan program sekolah khususnya terkait dengan APBS
- d. Bagi Peneliti merupakan sarana untuk menambah wawasan dan pengetahuan praktis sebagai bekal terjun ke masyarakat.

E. Definisi Istilah

- Transparansi : Keterbukaan dalam mengelola kegiatan dan atau sumber daya organisasi.
- Pengelolaan : Keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan.
- APBS : Hak sekolah yang diperoleh berupa uang dan atau barang yang bersumber dari pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten dan masyarakat yang masuk ke kas sekolah beserta keseluruhan pengeluaran kas sekolah yang diperlukan.
- MMT : kegiatan organisasi yang menekankan perbaikan berkelanjutan sebagai tujuan fundamental untuk meningkatkan mutu, produktifitas, dan mengurangi pembiayaan.

