

BAB I

PENDAHULUAN

Bab ini merupakan kerangka dasar penelitian, pengantar untuk menjawab pertanyaan apa yang diteliti, untuk apa, dan mengapa penelitian ini dilakukan. di dalamnya mencakup uraian dan rincian dari: (a) latar belakang masalah, (b) fokus penelitian, (c) tujuan penelitian, (d) manfaat penelitian, (e) definisi operasional, (f) penelitian terdahulu, dan (g) sistematika penulisan.

A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan aspek penting bagi perkembangan sumber daya manusia, sebab pendidikan merupakan wahana atau salah satu instrumen yang digunakan bukan saja untuk membebaskan manusia dari keterbelakangan, melainkan juga dari kebodohan dan kemiskinan. Pendidikan diyakini mampu menanamkan kapasitas baru bagi semua orang untuk mempelajari pengetahuan dan keterampilan baru sehingga menjadi lebih produktif. Pendidikan juga dipercaya sebagai wahana perluasan akses dan mobilitas sosial dalam masyarakat baik secara horizontal maupun vertikal.

Di era globalisasi dewasa ini, kemajuan suatu bangsa sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya manusia. Kualitas sumber daya manusia bergantung pada kualitas pendidikan. Peran pendidikan sangat penting untuk menciptakan masyarakat yang cerdas, damai, terbuka, dan demokratis. Oleh karena itu, pembaruan pendidikan harus selalu dilakukan untuk meningkatkan kualitas pendidikan suatu bangsa. Kemajuan Bangsa Indonesia hanya dapat dicapai

melalui penataan pendidikan yang baik. Upaya peningkatan mutu pendidikan diharapkan dapat menaikkan harkat dan martabat manusia Indonesia.

Percepatan arus informasi dalam era globalisasi menuntut semua bidang kehidupan untuk menyesuaikan visi, misi, tujuan dan strateginya agar sesuai dengan kebutuhan, dan tuntutan kemajuan zaman. Penyesuaian tersebut secara langsung mengubah tatanan dalam sistem makro, meso, maupun mikro, demikian halnya dalam sistem pendidikan.¹

Berkaitan dengan hal tersebut, saat ini pemerintah telah mempercepat perencanaan *Millenium Development Goals (MDGS)*, yang semula dicanangkan tahun 2020 dipercepat menjadi 2015. *Millenium Development Goals (MDGS)* adalah era pasar bebas atau era globalisasi, sebagai era persaingan mutu kualitas, siapa yang berkualitas dialah yang akan maju dan mampu mempertahankan eksistensinya. Oleh karena itu, pembangunan sumber daya manusia (SDM) berkualitas merupakan suatu keniscayaan yang tidak dapat ditawar-tawar lagi.²

Mengingat manfaatnya yang sangat luas dan berdampak pada peningkatan mutu di segala bidang, maka pendidikan menjadi salah satu perhatian utama bagi pemerintah dan masyarakat sejak Indonesia merdeka. Berbagai macam upaya telah dilakukan untuk memastikan bahwa layanan pendidikan semakin berkualitas dari waktu ke waktu dan pendidikan dapat dinikmati oleh semua penduduk, terutama mereka yang masih pada usia sekolah pendidikan dasar.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan

¹E. Mulyasa, *Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan; Sebuah Panduan Praktis*. (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2006), h. 4.

²*Ibid.*, h.2.

Nasional mengamanatkan bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Pasal 34 ayat 2 menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, sedangkan dalam ayat 3 menyebutkan bahwa wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Konsekuensi dari amanat undang-undang tersebut adalah pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan pendidikan bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar (SD dan SMP) serta satuan pendidikan lain yang sederajat.³

Kebijakan ini telah ditindaklanjuti dengan kebijakan penjas dalam bentuk Peraturan Pemerintah tentang program Wajib Belajar dan juga Peraturan Pemerintah tentang Pendanaan Pendidikan. Dalam rangka percepatan pencapaian program wajib belajar pemerintah telah menjabarkan kebijakan publik tersebut dalam berbagai program, salah satu di antaranya adalah program pemerataan dan perluasan akses layanan pendidikan dasar. Program ini dimaksudkan untuk mempermudah akses layanan pendidikan dasar bagi seluruh warga negara khususnya bagi warga negara yang mengalami hambatan karena faktor geografis maupun karena faktor ekonomi.

Salah satu program pemerintah dalam rangka pemeratakan dan meningkatkan mutu pendidikan melalui pengalokasian dana yang memadai adalah program BOS yang dimulai pada bulan Juli tahun 2005. Jumlah dana BOS yang

³Lembaran Negara, *UU. No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional*, (Surabaya: Citra Umbara, 2006), h. 13.

diberikan kepada sekolah meningkat dari tahun ke tahun sejak pertama kali diluncurkan, kenaikan paling tajam terjadi pada anggaran 2009. Berikut perkembangan besaran dana BOS yang dialokasikan per siswa SD/ MI per tahun dari awal digulirkan tahun 2005 sampai 2014.

Tabel 1.1. *Unit Cost* Dana BOS untuk SD/ MI per Siswa Tahun 2005 sampai 2014

No	Tahun	<i>Unit Cost</i> Per Siswa/ Tahun
1.	2005	Rp235.000,00
2.	2006 s.d. 2008	Rp254.000,00
3.	2009 s.d. 2011	Rp397.000,00 (Kabupaten)
		Rp400.000,00 (Perkotaan)
4.	2012 s.d. 2014	Rp580.000,00

Salah satu indikator penuntasan program Wajib Belajar 9 Tahun diukur dengan Angka Partisipasi Kasar (APK) tingkat SMP. Pada tahun 2009 APK SMP telah mencapai 98,11%, sehingga dapat dikatakan bahwa program wajar 9 tahun telah tuntas sesuai dengan waktu yang telah ditargetkan. Program BOS yang dimulai sejak bulan Juli 2005, telah berperan besar dalam percepatan pencapaian program wajar 9 tahun tersebut. Oleh karena itu, mulai tahun 2009 pemerintah telah melakukan perubahan tujuan, pendekatan dan orientasi dari program. Program BOS ke depan bukan hanya berperan untuk mempertahankan APK, namun harus juga berkontribusi besar untuk peningkatan mutu pendidikan dasar. Selain itu, peningkatan biaya satuan BOS yang cukup signifikan dijadikan langkah strategis pemerintah dalam menyelenggarakan program pendidikan gratis untuk pendidikan dasar yang bermutu.

Secara khusus program ini bertujuan untuk menggratiskan seluruh siswa miskin pada tingkat pendidikan dasar dari beban biaya operasional sekolah, baik negeri maupun swasta; menggratiskan seluruh siswa SD dan SMP negeri dari biaya operasional sekolah.

Kebijakan sekolah gratis ini dilandasi oleh beberapa pertimbangan, selain kenaikan unit cost dana BOS yang diberikan kepada sekolah juga adanya perbaikan tingkat kesejahteraan guru melalui program sertifikasi, serta adanya kewajiban pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) untuk memenuhi kekurangan biaya operasional apabila dana BOS belum mencukupi sebagaimana tertuang dalam buku panduan dana BOS.

Pelaksanaan program BOS dengan kebijakan pendidikan gratis di satu sisi disambut baik oleh masyarakat, terutama masyarakat miskin dan kurang mampu yang bersemangat memberikan pendidikan kepada anak-anaknya. Tetapi, di sisi lain banyak sekolah yang mengaku program BOS telah membatasi gerak langkah sekolah dalam mengembangkan program pendidikan yang bermutu karena kurang adanya partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pendidikan sementara dana BOS dirasa kurang memadai karena pada dasarnya dana BOS hanya untuk menggratiskan biaya operasional saja.

Dalam pelaksanaannya di lapangan, program BOS tidak selalu berjalan dengan mulus sebagaimana yang diharapkan. Beberapa persoalan muncul, misalnya terkait dengan jumlah dana BOS yang diterima oleh sekolah yang didasarkan pada *unit cost* tiap siswa dikalikan dengan jumlah murid. Bagi sekolah yang memiliki jumlah murid besar, biaya operasional bisa tercukupi karena

sekolah tersebut menerima dana dalam jumlah yang cukup besar. Namun, bagi sekolah yang jumlah muridnya kecil, dana yang diterimanya akan kecil dan tidak cukup mengingat ada sejumlah pos yang jumlahnya sama dan harus dikeluarkan tanpa membedakan apakah sekolah memiliki jumlah siswa besar atau kecil.

Masalah utama dana BOS umumnya terletak pada lambatnya penyaluran dan pengelolaan di tingkat sekolah yang tidak transparan. Selama ini, keterlambatan transfer terjadi karena berbagai faktor, seperti keterlambatan transfer oleh pemerintah pusat dan lamanya keluar surat pengantar pencairan dana oleh tim manajemen BOS daerah. Hal lain yang juga menjadi masalah kritis dalam pelaksanaannya adalah ketentuan pembagian kewenangan dalam pembiayaan pendidikan antara pusat dan daerah, ketentuan pembagian kewenangan tidak menyebutkan jumlah nominal yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah sehingga realisasi pembiayaan pendidikan tergantung sepenuhnya pada komitmen pemerintah daerah. Komitmen pemerintah daerah dalam hal ini juga ditentukan oleh kemampuan fiskal daerah yang berbeda-beda serta *good will* masing-masing. Kemampuan fiskal yang tinggi tanpa dibarengi dengan niat baik (*good will* dan *political will*) belum tentu akan melahirkan keputusan pengalokasian sejumlah anggaran untuk pendidikan di daerahnya. Hal tersebut menjadi semakin rumit dengan masalah struktur organisasi pada era otonomi. *Executing agency* program dana BOS di tingkat pusat adalah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan Kementerian Agama. Kedua institusi ini tidak memiliki kewenangan dalam menginstruksikan daerah untuk melakukan pendanaan bidang pendidikan.

Peran pemerintah daerah turut menentukan keberhasilan program pembiayaan pendidikan melalui dana BOS. Kewajiban pemerintah daerah adalah menyediakan dana pendamping BOS dari pusat dengan dana APBD sehingga kebutuhan sekolah dapat dipenuhi sesuai dengan standar nasional. Dalam praktiknya, ketentuan menyediakan dana pendamping BOS dari pusat dengan dana APBD belum sepenuhnya dijalankan daerah sebagaimana mestinya. Banyak daerah yang belum mau atau belum mampu mengalokasikan anggaran untuk menutupi kekurangan dana BOS. Ini berarti sekolah dibiarkan beroperasi dengan dana di bawah standar. Praktik penyelenggaraan pendidikan semacam ini dalam jangka panjang akan mempengaruhi mutu layanan pendidikan.

Sebagai dampak dari permasalahan tersebut, menjadikan pelaksanaan program dana BOS banyak diwarnai dengan penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh sekolah, sekolah harus mencari berbagai sumber pinjaman untuk mengatasi keterlambatan pencairan. Bahkan, ada yang meminjam kepada pihak ketiga dengan bunga tinggi. Untuk menutupi biaya itu, tidak jarang sekolah memanipulasi surat pertanggungjawaban yang wajib disampaikan setiap triwulan kepada tim manajemen BOS daerah. Hal ini dipandang mudah karena kuitansi kosong dan stempel toko mudah didapat. Kepala Sekolah memiliki berbagai kuitansi kosong dan stempel dari beragam toko. Kepala Sekolah dan bendahara sekolah dapat menyesuaikan bukti pembayaran sesuai dengan panduan dana BOS, seakan-akan tidak melanggar prosedur.

BPK Perwakilan Jakarta, misalnya, menemukan indikasi penyelewengan pengelolaan dana sekolah, terutama dana BOS tahun 2007-2009, sebesar Rp 5,7

miliar di tujuh sekolah di DKI Jakarta. Sekolah-sekolah tersebut terbukti memanipulasi surat perintah jalan (SPJ) dengan kuitansi fiktif dan kecurangan lain dalam SPJ. Contoh manipulasi antara lain kuitansi percetakan soal ujian sekolah di bengkel AC mobil oleh SDN 012 RSBI Rawamangun. SPJ dana BOS sekolah ini ternyata menggunakan meterai yang belum berlaku. Bahkan lebih parah lagi, BPK tidak menemukan adanya SPJ dana BOS 2008 karena hilang tak tentu rimbanya.⁴

Meskipun dari tahun ke tahun dilakukan perbaikan untuk juklak dan juknis sosialisasi diperbaiki, namun masih ada segelintir oknum Kepala Sekolah ataupun pihak sekolah, walaupun sedikit jumlahnya melakukan penyimpangan Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Penyimpangan itu, bisa karena kesengajaan, atau karena ketidak-mengertian tentang mekanisme penggunaan dana BOS tersebut. Akibatnya, selain dana BOS terbuang percuma, mutu pendidikan juga tidak meningkat, dan biaya pendidikan serta tujuan pembelajaran tidak maksimal tercapai.

Berbagai instrumen pendukung telah diterbitkan agar program BOS berjalan dengan baik. Instrumen-instrumen tersebut antara lain berupa panduan pelaksanaan BOS, pembentukan unit-unit pelaksana BOS di pusat dan daerah, dan yang paling penting – walaupun penetapannya setelah program BOS berjalan beberapa tahun – adalah adanya payung hukum yang dijadikan pedoman utama yaitu Peraturan Pemerintah tentang Pembiayaan Pendidikan.

Pada tataran implementasi di lapangan, ada beberapa hal yang belum

⁴Suyanto, “Penyimpangan Dana BOS”, <http://www.kompas.com/> diakses tanggal 27 April 2014.

diketahui dengan pasti bagaimana program BOS berjalan, terlebih lagi masalah keterlaksanaan aturan dalam mengimplementasikan program. Kepatuhan terhadap aturan sangat penting untuk implementasi yang efektif. Adanya program dana BOS, menuntut kemampuan sekolah untuk dapat merencanakan, melaksanakan dan mengevaluasi serta mempertanggungjawabkan pengelolaan biaya-biaya pendidikan secara transparan kepada masyarakat dan pemerintah.

Pengelolaan BOS tidak terlepas dari peranan kepala sekolah dalam pengertian cara kepala sekolah mengatur alokasi pembiayaan untuk operasional sekolah. Mulyasa menyatakan bahwa kepala sekolah profesional dituntut memiliki kemampuan manajemen keuangan sekolah, baik melakukan perencanaan, pelaksanaan, maupun evaluasi dan pertanggungjawabannya. Aspek mendasar dari manajemen adalah perencanaan, dalam hal pembiayaan yang disebut penganggaran.⁵

Sa'ud dan Makmun menyatakan, "Perencanaan merupakan proses penyusunan berbagai keputusan yang akan dilaksanakan pada masa yang akan datang untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan". Hal ini menunjukkan bahwa kemampuan kepala sekolah merencanakan keuangan untuk rencana kegiatan beserta sumber daya pendukung lainnya yang ada di sekolah merupakan sesuatu yang sangat penting.⁶

Perencanaan merupakan aspek mendasar dari manajemen, hal ini selaras dengan pandangan Islam, dalam al Qur'an surah al Hasyr:18 ditegaskan dan

⁵E. Mulyasa, *Manajemen Berbasis Sekolah: Konsep, Strategi, dan Implementasi*. (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2006), h.194.

⁶Udin Syaefudin Sa'ud dan Abin Syamsuddin Makmun, *Perencanaan Pendidikan Suatu Pendekatan Komprehensif*. (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2009), h. 17.

memberi pesan kepada orang-orang beriman untuk memikirkan masa depan, dan menuangkannya dalam konsep yang jelas, sehingga apapun yang dilakukan dapat berjalan dengan tertib dan selaras.

ص
يَأَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا اتَّقُوا اللَّهَ وَلْتَنْظُرَ نَفْسٌ مَّا قَدَّمَتْ لِغَدٍ
وَاتَّقُوا اللَّهَ إِنَّ اللَّهَ خَبِيرٌ بِمَا تَعْمَلُونَ

Menurut Mulyasa untuk mengefektifkan pembuatan anggaran belanja sekolah, yang sangat bertanggungjawab sebagai pelaksana adalah kepala sekolah. Kepala Sekolah harus mampu mengembangkan sejumlah dimensi perbuatan administratif. Kemampuan untuk menerjemahkan program pendidikan ke dalam ekuivalensi keuangan merupakan hal penting dalam penyusunan anggaran belanja.⁸

Dalam pengelolaan pembiayaan, satu diantara instrumen yang penting adalah penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS). Pengelolaan keuangan BOS akan dianggap efektif apabila merujuk pada Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) untuk satu tahun pelajaran.⁹ Pengalokasian dana BOS dikatakan efektif apabila dana yang ditetapkan tepat guna dan tepat sasaran. Dana BOS dinilai efektif jika penggunaan dana tersebut menunjukkan sampai seberapa jauh dana tersebut mampu mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.

⁷Kementerian Agama RI, Yayasan Penyelenggaraan Penerjemah/ Penafsir al-Quran, *Al-Quran Tajwid dan Terjemahnya*, (Bandung: PT. Sygma Examedia Arkanleema, 2010), h. 548

⁸*Op.Cit. Manajemen Berbasis Sekolah: Konsep, Strategi, dan Implementasi*. h. 176.

⁹E. Koswara, *Pengelolaan Manajemen Keuangan Sekolah yang Efektif*. <http://koswaraero.blogspot.com>. Diakses tanggal 14 September 2014.

Dana BOS yang diperoleh dari berbagai sumber perlu digunakan untuk kepentingan sekolah, khususnya kegiatan belajar-mengajar secara efektif dan efisien. Sehubungan dengan itu, setiap perolehan dana, pengeluarannya harus didasarkan pada kebutuhan-kebutuhan yang telah disesuaikan dengan RAPBS.¹⁰

Penggunaan dana BOS di sekolah harus didasarkan pada kesepakatan dan keputusan bersama antara Tim Manajemen BOS Sekolah, Dewan Guru dan Komite Sekolah. Dana BOS yang diterima oleh sekolah, dapat digunakan untuk membiayai komponen kegiatan-kegiatan berikut: (1) pengembangan perpustakaan, (2) kegiatan dalam rangka penerimaan siswa baru, (3) kegiatan pembelajaran dan ekstrakurikuler siswa, (4) kegiatan ulangan dan ujian, (5) pembelian bahan-bahan habis pakai, (6) langganan daya dan jasa, (7) perawatan madrasah, (8) pembayaran honorarium bulanan Guru honorer dan tenaga kependidikan honorer, (9) pengembangan profesi guru, (10) membantu siswa miskin, (11) pembiayaan pengelolaan BOS, (12) pembelian perangkat komputer, (13) pembiayaan asrama dan pembelian peralatan ibadah (khusus PPs), dan (14) biaya lainnya jika komponen nomor 1-13 telah terpenuhi pendanaannya dari BOS.¹¹

Langkah pemerintah dalam menggulirkan kebijakan program dana BOS layak didukung oleh semua pihak dan pemangku kepentingan agar program dengan anggaran cukup besar ini dapat terlaksana dengan baik. Program dana BOS merupakan upaya pemerintah untuk mewujudkan tanggung jawabnya dalam mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi.

¹⁰ *Op.Cit. Manajemen Berbasis Sekolah: Konsep, Strategi, dan Implementasi*. h. 177

¹¹ Direktorat Jenderal Pendidikan Islam, *Petunjuk Teknis, Pelaksanaan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) pada Madrasah dan PPs*, 2004, h.17

Program ini juga merupakan wujud keseriusan pemerintah dalam memenuhi rasa keadilan bagi seluruh warga negara dalam mendapatkan haknya di bidang pendidikan.

Dari 13 Kabupaten dan Kota yang ada di Provinsi Kalimantan Selatan, Kabupaten Banjar merupakan salah satu Kabupaten penerima bantuan program dana BOS. Secara geografis daerah ini berbatasan dengan Kabupaten Tapin di sebelah utara, Kabupaten Tanah Laut dan Kota Banjarbaru di sebelah selatan, Kabupaten Kotabaru di sebelah timur, Kabupaten Barito Kuala dan Kota Banjarmasin di bagian barat. Luas wilayah daerah ini adalah 4.668 Km² dengan jumlah penduduk sebanyak 534.699 jiwa yang tersebar di dua puluh Kecamatan. (data Sistem Informasi Administrasi Kependudukan bulan Desember 2014).

Kecamatan Martapura yang menjadi pemilihan lokasi dalam penelitian ini merupakan Ibu Kota dari Kabupaten Banjar. posisinya berbatasan dengan Kecamatan Martapura Timur di bagian utara, Kecamatan Karang Intan/ Astambul di bagian timur, Kodya Banjarbaru di bagian selatan, dan Kecamatan Martapura Barat di sebelah barat. Kecamatan Martapura secara geografis juga berdekatan dengan Ibu Kota Provinsi Kalimantan Selatan (Banjarmasin) dan berada di jalur transportasi antar provinsi. Sebagai pusat pemerintahan kabupaten, Kecamatan Martapura sangatlah strategis, yang nota bene infrastruktur instansi pemerintahan banyak didirikan di wilayah ini, hal ini tentunya sangat menguntungkan bagi instansi atau satuan kerja yang berada di lingkup wilayah Kecamatan ini dalam melakukan sosialisasi, monitoring dan koordinasi. Secara akses, madrasah madrasah yang berada di Kecamatan Martapura Kota sangat diuntungkan karena

berada tidak jauh dan masih dalam satu kecamatan dengan instansi Kementerian Agama Kabupaten yang menaungi mereka, garis koordinasi searah yang mudah ini seharusnya mampu meminimalisir bentuk-bentuk kesalahan dan ketidaktahuan dalam hal-hal teknis, khususnya terkait pengelolaan dana BOS yang dilakukan oleh madrasah.

Pengamatan awal pada Madrasah Ibtidaiyah yang berada di Kecamatan Martapura Kota Kabupaten Banjar yang menjadi lokasi dari penelitian ini diperoleh informasi bahwa, dalam pengelolaan dana BOS kurang berlangsung baik, terdapat indikasi ketidakefektifan dalam penggunaan dana, dan dalam pengelolaannya masih belum mengedepankan prinsip transparansi. Madrasah-madrasah yang berada di Kecamatan Martapura Kota Kabupaten Banjar masih belum melaksanakan tugas dan tanggung jawab madrasah secara penuh, salah satunya tidak mempublikasikan besaran dana BOS yang diterima madrasah pada papan pengumuman seperti yang diamanatkan dalam aturan. Dalam penggunaan dana BOS ada beberapa mekanisme yang kurang tepat dan pengalokasian dana BOS lebih banyak diprioritaskan untuk keperluan *indirect cost*, padahal pengalokasian dana BOS seharusnya lebih diprioritaskan untuk kegiatan-kegiatan yang menunjang kelancaran dan berkorelasi langsung terhadap proses belajar. Fattah (2006) dalam hasil penelitiannya tentang pembiayaan pendidikan di sekolah dasar, menyebutkan bahwa komponen biaya yang berkorelasi dan memberikan pengaruh signifikan terhadap proses belajar mengajar siswa adalah: (a) gaji dan kesejahteraan pegawai, (b) biaya pembinaan guru, (c) pengadaan bahan pelajaran, (d) pembinaan kesiswaan.

Berdasarkan hal tersebut di atas, penelitian ini penting dilakukan untuk lebih mendalami bagaimana pengelolaan dana BOS tersebut, khususnya pada Madrasah Ibtidaiyah yang ada di Kecamatan Martapura Kota Kabupaten Banjar. Penulis akan mengadakan penelitian yang hasilnya akan dituangkan dalam sebuah tesis dengan judul: *Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah pada Madrasah Ibtidaiyah di Kecamatan Martapura Kota Kabupaten Banjar*.

B. Fokus Penelitian

Dari uraian latar belakang di atas, untuk lebih mendalami dan memahami bagaimana pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) pada Madrasah Ibtidaiyah yang ada di Kecamatan Martapura Kota Kabupaten Banjar. Penelitian ini difokuskan pada masalah:

1. Bagaimana pengalokasian dana BOS di Madrasah Ibtidaiyah Kecamatan Martapura Kota Kabupaten Banjar?
2. Bagaimana penggunaan dana BOS di Madrasah Ibtidaiyah di Kecamatan Martapura Kota Kabupaten Banjar?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan merupakan hal yang penting di dalam menentukan arah suatu tindakan. Dari fokus penelitian yang ditetapkan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menggambarkan dan menganalisis pengalokasian dana BOS pada Madrasah Ibtidaiyah di Kecamatan Martapura Kota Kabupaten Banjar.
2. Menggambarkan penggunaan dana BOS pada Madrasah Ibtidaiyah di Kecamatan Martapura Kota Kabupaten Banjar.

D. Manfaat Penelitian

Sebagai suatu kajian ilmiah, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak yang berkepentingan dan dapat dijadikan tambahan referensi untuk melakukan pembahasan dan penelitian lebih lanjut mengenai pengelolaan dana BOS. Manfaat penelitian ini dapat dilihat dari sudut aplikatif dalam konteks:

1. Teoritis

- a. Dapat menunjang terhadap pengembangan teori dan mempertajam kajian manajemen pendidikan, terutama mengenai sistem penganggaran atau perencanaan keuangan pendidikan MI, dan juga sebagai penguatan teori-teori dalam mengelola lembaga pendidikan.
- b. Bagi sekolah hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan dalam perencanaan keuangan atau pengalokasian dan penggunaan dana BOS.

2. Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai bahan masukan dalam upaya perbaikan pengelolaan dana BOS, khususnya di Kecamatan Martapura Kota, sehingga bermanfaat bagi:

- a. Pemerintah Daerah Kabupaten sebagai tindak lanjut dari temuan-temuan peneliti dari kendala yang dihadapi dalam mekanisme pengelolaan dana BOS.
- b. Kementerian Agama sebagai evaluasi dari kebijakan pemberian dana BOS.
- c. Guru sebagai informasi tentang pemanfaatan dana BOS yang efektif dan

efesien sehingga tujuan pemberian dana BOS dapat tercapai.

- d. Peneliti-peneliti lain yang berkeinginan mengadakan penelitian lanjutan khususnya yang berkenaan dengan pengelolaan dana BOS.

E. Definisi Operasional

Untuk menghindari bias pengertian dalam penelitian ini, maka penulis memberikan definisi operasional sebagai berikut:

1. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pengelolaan merupakan derivasi dari kata “kelola” yang berarti proses, cara, perbuatan mengelola.¹² Sedangkan dalam penelitian ini, pengelolaan adalah rangkaian kegiatan atau proses yang dilakukan oleh sekelompok orang secara rasional dan sistematis dalam memanfaatkan segala potensi yang dimiliki secara efektif dan efisien terkhusus dalam pengalokasian dan penggunaan dana BOS guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
2. Sedangkan dana bantuan operasional sekolah adalah dana bantuan yang berasal dari program pemerintah untuk penyediaan pendanaan biaya operasional non personalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar yang ditetapkan dan dilaksanakan dengan aturan-aturan yang tertentu.
3. Madrasah Ibtidaiyah di kecamatan Martapura kota adalah sekolah tingkat dasar penyelenggara pendidikan berjenjang enam tahun yang berada di bawah naungan Kementerian Agama Kabupaten Banjar penerima dana

¹²Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1990), Cet. Ke-3, h. 411.

Bantuan Operasional sekolah (BOS) yang berstatus negeri dan swasta yang terdiri dari: MI Negeri Sungai Sipai, MI Negeri Model Martapura, MI Hidayatullah, dan MI Iqdamul 'Ulum

Dari definisi tersebut di atas, yang dimaksud dengan judul penelitian ini adalah serangkaian usaha atau proses yang dilakukan madrasah untuk memanfaatkan segala potensi yang mereka miliki secara rasional, sistematis, efektif, dan efisien dalam hal pengalokasian dan penggunaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan masing-masing MI yang berada di Kecamatan Martapura Kota Kabupaten Banjar.

F. Penelitian Terdahulu

Noor Jennah, 2014. *Pengelolaan pembiayaan pendidikan di Kecamatan Murung Pudak Kabupaten Tabalong (studi Kasus pada jenjang Pendidikan Tingkat Menengah)*. Tesis. Program Pascasarjana IAIN Antasari Banjarmasin. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengelolaan pembiayaan pendidikan mencakup: (a) proses penganggaran, (b) penggunaan, dan (c) pertanggungjawaban pembiayaan pendidikan pada SMAN 1 Tanjung, MAN 1 Tanjung, SMKN 1 Tanjung, dan SMA Hasbunallah Tabalong yang berada di Kecamatan Murung Pudak Kabupaten Tabalong. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (a) penganggaran pembiayaan pendidikan dari keempat sekolah yang diteliti dimulai dengan adanya penyusunan Rencana Anggaran dan Kegiatan Sekolah/ Madrasah (RAKS/ RAKM) yang dilakukan setiap tahun. Keempat sekolah mengalokasikan anggaran terbesar untuk memenuhi gaji pegawai, dan alokasi terkecil untuk peningkatan kompetensi guru, sedangkan

alokasi anggaran untuk sarana prasarana, pengelolaan, dan kegiatan siswa berbeda untuk masing-masing sekolah. Berdasarkan analisis cost effectiveness, SMAN 1 Tanjung merupakan sekolah yang paling efektif dan efisien dalam melakukan pengelolaan pendidikan pada tahun 2013 ketiga sekolah lainnya; (b) dana yang diberikan pemerintah atau yayasan disalurkan langsung ke rekening sekolah/madrasah, selanjutnya dana yang telah diperoleh tersebut digunakan untuk melaksanakan program kegiatan yang ada dalam RAKM/ RAKS; (c) keempat sekolah memepertanggungjawabkan seluruh penggunaan pembiayaan pendidikan kepada pemerintah pusat maupun Dinas Pendidikan Kabupaten Tabalong.

Eddy Khairani Z, 2012. *Strategi kepala madrasah dalam pelaksanaan manajemen keuangan di MTsN 1 Rantau dan MTsN 2 Rantau Kabupaten Tapin*. Tesis. Program Pascasarjana IAIN Antasari Banjarmasin. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan manajemen keuangan di MTsN 1 Rantau dan MTsN 2 Rantau sudah dilaksanakan dengan baik meskipun ada beberapa unsur manajemen yang kurang sempurna seperti pembukuan keuangan. Ada beberapa faktor penyebab perbedaan pengelolaan keuangan antara kedua sekolah tersebut yakni SDM, pembiayaan, dan beban kerja.

Siti Fatimatuzzuhroh, 2010. *Efektifitas Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Terhadap Mutu Pendidikan di SD Iskandar Said Surabaya*. Tesis. Program Pascasarjana IAIN Sunan Ampel Surabaya. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengelolaan dana BOS di SD Iskandar Said Surabaya berjalan dengan efektif. Sekolah tersebut menggunakan dana BOS baik

BOSNAS maupun BOPDA/ hibah dengan sebaik-baiknya dengan merujuk pada pedoman penggunaan dana BOS yang dikeluarkan pemerintah. Hal ini dilakukan demi kebaikan sekolah itu sendiri serta menghindari dari penyelewengan penggunaan dana BOS. Dari penggunaannya tersebut dikatakan efektif karena indikator-indikator yang mengarah pada tercapainya tujuan pendidikan yang ditetapkan SD Iskandar Said banyak yang tercapai. Mulai dari prestasi akademik maupun non akademik siswa, penambahan sarana dan prasarana, mengikutsertakan guru pada pelatihan-pelatihan edukasi dan menggratiskan biaya SPP siswa. Ini dilakukan guna meningkatkan mutu pendidikan yang ada di SD Iskandar Said. Ada beberapa problematika yang dihadapi sekolah terkait dengan pengelolaan dana BOS, yang meliputi: (a) Aspek keuangan, nampak pada waktu kucurnya dana BOS terkadang mengalami keterlambatan, sehingga terkadang sekolah mengalami defisit keuangan. Selain itu bentuk laporan yang harus mengikuti petunjuk/pedoman yang sudah menjadi ketentuan, mulai dari waktu laporan yang triwulan untuk BOSNAS dan BOPDA persemester. Laporan juga digandakan menjadi 4, untuk dinas pendidikan, UPTD, komite sekolah dan untuk arsip sekolah. Penggunaan danapun tidak boleh melenceng dari pedoman, karena sudah ada ketentuan yang berlaku. Manakala ada pelencengan penggunaan dana BOS, maka ada sanksi hukum yang berlaku. (b) Aspek human, karena dalam skala teknisnya butuh kehati-hatian dan perhatian yang berbeda dari sebelumnya, yakni sebelum adanya dana BOS maka dalam pengelolaan pun butuh tenaga baru. Dalam hal ini harus ada bendahara khusus yang menangani BOS dan uang sekolah lainnya. Selain itu, pasca adanya dana BOS perhatian wali murid jadi

menurun, karena wali murid sudah tidak memiliki tanggung jawab untuk membayar SPP setiap bulannya sebagaimana sebelumnya tatkala belum ada BOS. Hal ini menjadikan komunikasi wali murid dengan pihak sekolah jadi menurun.

(c) Aspek sarana dan prasarana, adanya penambahan beberapa sarana prasaran yang dimiliki sekolah, seperti alat-alat media menjadikan sekolah ini lebih baik untuk menambah ruang khusus alat-alat tersebut. Sebagaimana yang ada media pembelajaran menjadi satu dengan musholla, dan perpustakaan menjadi satu dengan UKS. Selain itu, adanya penambahan tersebut berimplikasi pula pada tuntutan bagi para guru untuk dapat menguasai dan dapat menggunakan alat-alat media pembelajaran dengan baik, agar tidak sia-sia keberadaannya. (d) Aspek proses belajar mengajar, secara umum proses belajar mengajar di SD Iskandar Said ini dapat berjalan dengan lancar, namun peningkatan pengetahuan yang harus dimiliki siswa menjadikan siswa tidak jarang yang mengalami kesulitan dalam mempelajari beberapa mata pelajaran, seperti matematika, bahasa Arab dan pelajaran lainnya. Untuk itu butuh komunikasi dan perhatian yang harus ditingkatkan lagi baik dari guru maupun wali murid terhadap para murid.

Sukardi Weda, 2006. *Efektifitas Program BOS untuk meningkatkan Mutu Pendidikan dasar 9 Tahun*. Penelitian ini adalah studi kasus di SDN 07 dan SDN 09 Pagi, Paseban, Jakarta. Penelitian ini dilakukan dengan cara membandingkan kondisi sekolah sebelum adanya program BOS dengan kondisi sekolah sesudah adanya program BOS. Adapun hasil-hasil penelitian adalah sebagai berikut: (1) Kondisi sebelum ada program BOS, orangtua siswa cukup antusias menyekolahkan anaknya. Siswa tidak mampu mendapat subsidi (subsidi silang)

dari siswa mampu. (2) Profesionalitas dari para pengelola BOS cukup baik, struktur organisasi dan manajemen cukup baik, mekanisme kerjanya sesuai dengan prinsip organisasi dan manajemen. (3) Manfaat program BOS adalah adanya pembebasan biaya operasional sekolah bagi siswa tidak mampu, keringanan biaya operasional, serta tersedianya akses pendidikan dasar 9 tahun. (4) Dampak positif yang dirasakan adalah adanya peningkatan prestasi dan motivasi dan kepercayaan siswa, serta terlindunginya siswa dari putus sekolah. Dampak negatifnya adalah adanya ketergantungan sekolah terutama sekolah kaya dan percontohan, dana BOS yang relative kecil dianggap tidak mencukupi untuk kegiatan kesiswaan yang bertujuan meningkatkan mutu pendidikan. (5) Faktor pendukung secara internal adalah adanya staf pengelola yang berkualitas dan profesional, serta berjalannya mekanisme organisasi sesuai prinsip-prinsip administrasi. Faktor pendukung eksternal adalah adanya kerjasama dan koordinasi yang baik antara sekolah dengan komite. Sedangkan faktor penghambatnya adalah kurangnya pengetahuan orangtua siswa tentang dana BOS, serta tidak adanya dukungan secara manajemen dari tim PKPS BBM.

Abdurahman, 2008. *Evaluasi Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah pada SD Gugus Santi Kecamatan Ajibarang Kabupaten Banyumas..* Tesis. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi pengelolaan dana BOS di SD Gugus Santi Kecamatan Ajibarang, Kabupaten Banyumas dilihat dari aspek perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi serta pelaporan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan Dana BOS pada SD Gugus Santi Kecamatan Ajibarang dari aspek perencanaan tergolong cukup, RAPBS belum

sinkron dengan program Sekolah dan belum tersedia staf TU di SD. Dari aspek pelaksanaan masuk dalam kategori cukup, bendahara BOS sudah mengerjakan semua buku keuangan meskipun masih mengalami keterlambatan dalam pelaporannya. Dari aspek pengawasan dan evaluasi tergolong baik, pengawasan dilaksanakan oleh kepala Sekolah, komite Sekolah, UPK, dan Dinas Pendidikan dalam bentuk pengecekan dan pengesahan RAPBS, monitoring pemeriksaan SPJ keuangan. Evaluasi cukup efektif, evaluasi tingkat Sekolah dilakukan dalam rapat dewan guru dan komite, tingkat kabupaten dilakukan setiap akhir tahun dalam rapat koordinasi. Pelaporan tergolong dalam kategori cukup, semua Sekolah menyampaikan laporan setiap akhir semester namun terjadi keterlambatan. Laporan dalam bentuk tertulis dan lisan kepada dewan guru dan komite setiap akhir semester.

Hengki Pramusito, 2010, dengan judul *Keefektifan Manajemen Program BOS pada SMPN di Kabupaten Magelang*. Tesis. Penelitian ini bertujuan untuk mengungkap keefektifan manajemen program BOS pada SMP Negeri di Kabupaten Magelang diukur dari komponen perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi serta pelaporan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa dari segi perencanaan, manajemen program BOS pada SMP Negeri di Kabupaten Magelang dinilai efektif dengan rerata 79,65%, diukur dari aspek pengalokasian, penyaluran, pemanfaatan, pembelian barang dan jasa, pembukuan, dan perpajakan. Dari segi pengawasan dan evaluasi dinilai efektif dengan rerata 59,4%, diukur dari aspek pengawasan dan evaluasi BOS. Sedangkan dari segi pelaporan dinilai efektif dengan rerata 71,1%.

G. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini disajikan dalam 6 (enam) bab, dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan yang berisi uraian latar belakang masalah, fokus penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi operasional, penelitian terdahulu dan sistematika penulisan.

Bab II Kajian Pustaka berisi tinjauan tentang manajemen pembiayaan, jenis-jenis biaya pendidikan, ruang lingkup manajemen pembiayaan, dan dana BOS, dan Kerangka Pemikiran.

Bab III Metode penelitian memuat jenis dan pendekatan penelitian, kehadiran peneliti, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, analisis data, dan pengecekan keabsahan data.

Bab IV Paparan data penelitian, paparan data memuat gambaran umum lokasi penelitian, dan penyajian data penelitian yang memuat tentang pengelolaan dana BOS, serta rekapitulasi data dalam bentuk matriks.

Bab V Pembahasan data penelitian, membahas tentang analisis pengelolaan dana BOS, bagaimana dana tersebut dialokasikan dan bagaimana dana tersebut dipergunakan atau dibelanjakan.

Bab VI Penutup yang berisi simpulan dari hasil penelitian, dan saran sebagai solusi dari permasalahan yang ditemukan.