

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Perubahan dan perkembangan yang terjadi pada masyarakat dunia saat ini menimbulkan persaingan yang semakin ketat antar bangsa dan dalam berbagai kehidupan. Untuk menghadapi persaingan tersebut maka diperlukan sumber daya manusia yang berkualitas. Pembangunan sumber daya yang berkualitas tersebut pada dasarnya adalah untuk menciptakan dan mengembangkan ilmu dan teknologi yang modern sebagai sarana mewujudkan suatu masyarakat yang maju, mandiri, dan sejahtera. Peningkatan sumber daya manusia dapat dilakukan melalui proses pendidikan.

Di Indonesia, pendidikan merupakan salah satu kunci penanggulangan kemiskinan dalam jangka menengah dan jangka panjang. Namun, sampai saat ini masih banyak penduduk miskin yang memiliki keterbatasan akses untuk memperoleh pendidikan bermutu. Hal ini disebabkan antara lain karena mahalnya biaya pendidikan. Disisi lain, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan bahwa setiap warga negara berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar sembilan tahun. Konsekuensi dari hal tersebut maka pemerintah wajib memberikan layanan pendidikan bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar (SD/MI dan SMP/MTs serta satuan pendidikan yang sederajat). Pasal 34 ayat 2 yang menyebutkan bahwa pemerintah pusat 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 diselenggarakan oleh lembaga pendidikan pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Konsekuensi dari amanat Undang-undang tersebut adalah pemerintah pusat dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan pendidikan bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar SD dan SMP serta satuan pendidikan lain yang sederajat.

Untuk itulah salah satu program pemerintah untuk menanggulangi angka buta huruf dan putus sekolah adalah bantuan operasional sekolah (BOS), yang menyediakan bantuan bagi sekolah dengan tujuan membebaskan biaya pendidikan bagi siswa yang tidak mampu dan meringankan beban bagi siswa yang lain dalam rangka mendukung pencapaian program wajib

belajar pendidikan dasar sembilan tahun. Program BOS ini sudah dimulai sejak bulan Juli 2005. Pada tahun 2009 pemerintah telah melakukan perubahan tujuan, pendekatan, dan orientasi program BOS, dari perluasan akses menuju peningkatan kualitas. Melalui program ini, pemerintah pusat memberikan dana kepada sekolah-sekolah setingkat SD dan SMP untuk membantu mengurangi beban biaya pendidikan yang harus ditanggung oleh orang tua siswa. BOS diberikan kepada sekolah untuk dikelola sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan pemerintah pusat. Besarnya dana untuk tiap sekolah ditetapkan berdasarkan jumlah murid. Program BOS merupakan pengembangan lebih lanjut dari program jaring pengaman sosial (JPS) bidang pendidikan, yang dilaksanakan pemerintah pada kurun waktu 1998-2003, dan program kompensasi pengurangan subsidi BBM yang dilaksanakan dalam kurun 2003-2005 (Lisma, 2013). Dengan program BOS, satuan pendidikan diharapkan tidak lagi memungut biaya operasional sekolah kepada peserta didik, terutama mereka yang miskin. BOS disalurkan ke semua satuan pendidikan yang menyelenggarakan program wajib belajar 9 tahun, baik negeri maupun swasta serta satuan pendidikan lainnya yang sederajat untuk membiayai kegiatan-kegiatan pendidikan. Melalui program BOS ini, pendapatan sekolah meningkat secara signifikan. Jumlah ini akan terus membesar seiring dengan upaya pemerintah (pusat maupun daerah) untuk terus meningkatkan anggaran pendidikan hingga mencapai 20% dari APBN/APBD, sebagaimana digariskan oleh Undang-Undang Dasar.

Untuk Kota Padang menurut <http://bos.kemendiknas.go.id>, adapun besarnya penyaluran dana BOS tahun 2014/2015 di Kota Padang sebesar Rp 536.003.064.000,-. Menurut data Kota Padang dalam angka 2013, untuk Kota Padang sendiri angka melek huruf naik sebesar 0,01 persen dibandingkan dari tahun sebelumnya yaitu sebesar 99,50 persen. Rata-rata lama sekolah juga mengalami peningkatan sebesar 0,01 persen yaitu sebesar 10,91 persen di tahun 2010 menjadi 10,92 persen di tahun 2011. Namun sebagaimana yang telah dijelaskan di atas bahwa kondisi yang terjadi di Kota Padang masih jauh dari apa yang dicapai secara nasional. Hal ini tentu menjadi permasalahan yang harus dituntaskan oleh pemerintah Kota Padang. Apalagi masih tingginya angka kemiskinan di Kota Padang tahun 2011 diperkirakan sejumlah 51.000 atau sebesar 6 (enam) persen dari penduduk Kota Padang, akan menjadi berat bagi pemerintah untuk menuntaskan wajib belajar 9 tahun.

Program BOS ini secara tidak langsung mengatasi permasalahan yang muncul dalam proses pendidikan terkait dengan masalah pembiayaan pendidikan serta pemerataan pendidikan bagi semua kalangan masyarakat. Bentuk-bentuk penyalahgunaan dana alokasi BOS justru membuat tujuan umum dan tujuan khusus dari penggunaan dana BOS itu belum terlaksana dengan maksimal, sehingga dampaknya masih belum dirasakan oleh pihak sekolah maupun orang tua siswa. Penyalahgunaan ini bisa terjadi karena kurangnya kontrol dan transparansi dari pemerintah, masyarakat dan komite sekolah, sehingga diperlukan kontrol yang kuat agar penyalahgunaan bisa teratasi. Dana BOS yang semestinya digunakan untuk memperingan beban siswa miskin pada kenyataannya belum dapat mencakup keseluruhan jumlah siswa miskin di berbagai sekolah. Dari beberapa penelitian dan berbagai media massa banyak terjadi penyelewengan dari penggunaan dan pemanfaatan dana BOS ini, hal tersebut mengakibatkan penyaluran dana BOS belum sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Menurut Karding (2008), ada beberapa temuan penyalahgunaan dana BOS tersebut yang belum sesuai dengan tujuan yang diharapkan, hal ini dapat dijabarkan antara lain : 1) masih adanya siswa miskin yang tidak masuk dalam cakupan layanan BOS, sebagian siswa miskin tersebut masih dikenakan biaya pendidikan dalam proses belajar mengajar; 2) pada beberapa sekolah dana BOS digunakan dan diperuntukkan dengan prosentase yang cukup besar untuk pembayaran guru tidak tetap seharusnya bisa melalui anggaran pemerintah daerah atau alokasi dari anggaran pendapatan dan belanja daerah; 3) penggunaan dana BOS oleh sekolah yang selama ini tidak pernah melakukan musyawarah dengan orang tua atau wali murid termasuk dalam hal ini penyusunan RKAS, sebaliknya orang tua murid atau wali murid diundang oleh sekolah untuk berpartisipasi memberikan bantuan kekurangan anggaran sekolah yang sudah ditetapkan oleh sekolah; 4) ketidakpedulian orang tua siswa dalam pengawasan dana BOS yang dikelola oleh sekolah yang bersangkutan, dalam beberapa kasus orang tua siswa tidak memahami bentuk BOS dapat menimbulkan kesalahpahaman antara pihak sekolah dan orang tua siswa.

Berdasarkan uraian yang dijelaskan diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang pembiayaan pendidikan melalui program BOS, apakah BOS yang sejak tahun 2005 telah diberikan oleh pemerintah secara langsung kepada setiap sekolah, apakah telah dilaksanakan secara optimal berdasarkan pedoman dan sesuai dengan tujuannya dalam rangka menuntaskan wajib belajar 9 tahun seperti target MDGs Indonesia pada tahun 2015. Dengan demikian peneliti

mengangkat judul penelitian ini adalah “**Analisis Pelaksanaan Program BOS SD dan SMP Negeri di Kota Padang**”.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Dari latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka masalah penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana dampak penggunaan dana BOS terhadap kualitas pendidikan melalui penyerapan dana BOS, jumlah nilai UAS untuk SD Negeri, nilai rata-rata UN untuk SMP Negeri, prosentase guru bersertifikasi per rombel, dan siswa per rombel, serta pemerataan pendidikan bagi siswa SD dan SMP dilihat dari APK dan APM di Kota Padang?
2. Bagaimana pelaksanaan program BOS SD dan SMP Negeri di Kota Padang sejak tahun 2009 sampai tahun 2014 dilihat dari akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi wali murid?
3. Kebijakan apa yang diperlukan untuk perbaikan program BOS dan pelaksanaannya dimasa yang akan datang?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk melihat kesesuaian antara penggunaan dana BOS dengan item-item penggunaan yang telah ditetapkan dalam buku panduan BOS. Secara khusus penelitian ini bertujuan:

1. Menganalisis sejauh mana dampak penggunaan dana BOS terhadap terhadap kualitas pendidikan melalui penyerapan dana BOS, jumlah nilai UAS untuk SD Negeri, nilai rata-rata UN untuk SMP Negeri, prosentase guru bersertifikasi per rombel, dan siswa per rombel, serta pemerataan pendidikan bagi siswa SD dan SMP dilihat dari APK dan APM di Kota Padang;
2. Mengetahui pelaksanaan program BOS di Kota Padang tahun 2009 sampai tahun 2014 dilihat dari akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat;
3. Merekomendasikan kebijakan untuk perbaikan pelaksanaan program BOS dimasa yang akan datang.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah :

- Memberikan masukan bagi Pemerintah Daerah Kota Padang dalam pelaksanaan program BOS yang lebih baik untuk menuntaskan wajib belajar 9 tahun;
- Adanya dana BOS pada pendidikan dasar, terutama yang menjadi bahasan dalam penelitian ini pada SD Negeri dan SMP Negeri akan memberi pengaruh yang positif dan signifikan terhadap hasil belajar siswa;
- Dengan melihat akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dalam pengelolaan dana BOS akan memberikan hasil yang diharapkan dalam mengelola penggunaan anggaran BOS khususnya di SD dan SMP.

### 1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Analisis pelaksanaan program BOS di Kota Padang bersifat kualitatif yang difokuskan kepada akuntabilitas, transparansi, partisipasi dan hasil belajar melalui kuisioner yang diedarkan, kemudian pengolahan data penyerapan Dana BOS, jumlah nilai UAS untuk SD Negeri, nilai rata-rata UN untuk SMP Negeri, prosentase guru bersertifikasi per rombel, dan prosentase siswa per rombel memakai software SPSS 16.0. Pembahasan dalam penelitian yang bersifat kuantitatif adalah dengan menganalisis perkembangan akses dan pemerataan pendidikan di Kota Padang. Perkembangan akses pendidikan diukur dari Angka Partisipasi Kasar (APK), peningkatan Angka Partisipasi Murni (APM) di tingkat SD dan SMP sederajat, sedangkan peningkatan kualitas pendidikan dilihat berdasarkan rata-rata nilai ujian akhir nasional SD dan SMP negeri di Kota Padang.

### 1.6 Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan pembahasan, maka penulisan tesis ini dibagi atas enam bab dengan sistematika sebagai berikut :

**BAB I. Pendahuluan**, menjelaskan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, ruang lingkup penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB II. Tinjauan Pustaka**, berisikan tentang berbagai teori yang berkaitan dengan penelitian, yang mengemukakan berbagai pendapat dan pernyataan para pakar dan ilmuwan, hasil penelitian terdahulu dan literatur yang mendukung penelitian.

**BAB III. Metodologi Penelitian**, menjelaskan metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu variabel penelitian, data dan sumber data yang digunakan, metode pengumpulan data, populasi dan sampel serta metode analisis data.

**BAB IV. Deskripsi Daerah Penelitian**, memberikan gambaran tentang keadaan umum daerah penelitian, antara lain kondisi geografis, kondisi demografis, kondisi perekonomian dan kondisi pendidikan di Kota Padang.

**BAB V. Hasil dan Pembahasan**, berisikan tentang hasil dan pembahasan dari penelitian yang telah dilakukan serta implikasi kebijakan yang diperlukan.

**BAB VI. Penutup**, berisikan kesimpulan dan saran penelitian.



