

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pendidikan merupakan investasi untuk dapat menghasilkan sumber daya manusia yang memiliki pengetahuan, sikap, dan keterampilan yang dibutuhkan dalam pembangunan bangsa. Setiap orang yang telah mengalami proses pendidikan diharapkan akan memiliki perbedaan dengan orang yang tidak mengalami proses Pendidikan. Tujuan pendidikan ini tertuang dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 3. Diperlukan adanya langkah nyata dan sistematis oleh seluruh komponen baik pemerintah ataupun masyarakat guna mewujudkan pendidikan seperti yang diamanatkan dalam undang-undang. Sekolah merupakan sebuah organisasi yang menjadi bagian utama dari langkah nyata pemerintah mewujudkan tujuan pendidikan.

Sekolah membutuhkan manajemen yang di dalamnya mampu memanfaatkan secara efektif sumber daya yang dimiliki. Sumber daya penting yang harus dikelola dengan baik salah satunya adalah terkait dengan keuangan. Pendidikan tidak dapat dikatakan hanya bergantung pada keuangan, tapi tanpa didukung oleh keuangan yang memadai, maka proses pendidikan yang efektif akan sulit tercapai. Keuangan diibaratkan seperti bahan bakar dalam sistem kerja sebuah mobil, di mana mati dan juga hidupnya ditentukan oleh ketersediaan bahan bakar yang dimiliki.

Anggaran keuangan dalam kaitannya dengan proses pendidikan, termasuk sumber daya yang sangat esensial dan terbatas. Rofik menuliskan bahwa uang termasuk dalam sumber daya yang langka dan juga terbatas (Arwildayanto, 2017: 1). Lebih jauh dari itu, keuangan ini merupakan hal yang perlu digali dan juga dicari sumbernya kemudian dilakukanlah manajemen yang baik.

Manajemen dalam pendidikan dapat diartikan sebagai kegiatan yang dilakukan pimpinan dalam menggerakkan bawahannya untuk menggunakan fungsi-fungsi manajemen, yang meliputi perencanaan keuangan (penganggaran), pengelolaan berupa pengeluaran (pencairan), penggunaan, pencatatan, pemeriksaan, pengendalian, penyimpanan dana, pertanggungjawaban dan pelaporan uang yang dimiliki oleh suatu institusi (organisasi) (Arwildayanto, 2017: 3). Manajemen keuangan menjadi sebuah hal yang urgen posisinya untuk diaplikasikan, karena secara normatif dan sosiologis entitas sekolah bukanlah lembaga profit atau niir laba. Maka dari itu manajemen keuangan dalam pendidikan memiliki keunikan sesuai dengan misi dan karakteristik Pendidikan.

Solihin (2012) berpendapat bahwa kebijakan dapat dijadikan pedoman yang akan menghubungkan antara formula strategi dengan implementasi strategi yang nantinya akan dilakukan. Kebijakan strategik dapat digunakan untuk pengelolaan satuan pendidikan dalam rangka mewujudkan sistem pengendalian dan manajerial sekolah yang akuntabel dan transparan, tanpa meninggalkan peran serta masyarakat, dan

pengelolaan pembelajaran yang optimal. Menurut PP No 17 Tahun 2010 pasal 51 bahwa kebijakan dalam pengelolaan pendidikan dapat dituangkan dalam bentuk: a. rencana kerja tahunan satuan pendidikan; b. anggaran pendapatan dan belanja tahunan satuan pendidikan; dan c. peraturan satuan atau program pendidikan. Hal ini sejalan dengan Permendiknas nomor 19 Tahun 2007 yang menyatakan, bahwa sekolah harus membuat Rencana Kerja Sekolah (RKS) yang terdiri atas Rencana Kerja Jangka Menengah (RKJM) yang menggambarkan tujuan yang akan dicapai dalam kurun waktu empat tahun dan Rencana Kerja Tahunan (RKT) yang dituangkan dalam Rencana Kerja dan Anggaran Sekolah (RKAS).

Pemerintah menjelaskan Pengelolaan dan Penyelenggaraan Pendidikan dalam Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2010, Pasal 3 bagian c yang menyatakan bahwa “pengelolaan pendidikan ditujukan untuk menjamin efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas pengelolaan pendidikan”. Dalam pasal 6 ayat 4 disebutkan bahwa pemerintah mengalokasikan anggaran pendidikan agar sistem pendidikan nasional dapat dilaksanakan secara efektif, efisien, dan akuntabel.

Sebagaimana yang dituliskan dalam pertimbangan Permendikristek RI No. 63 Tahun 2022 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Satuan Pendidikan, bahwa untuk tercapainya pemerataan akses layanan pendidikan dan peningkatan mutu pembelajaran melalui satuan pendidikan diperlukan dukungan dana operasional satuan pendidikan yang dialokasikan melalui dana alokasi khusus nonfisik.

Dukungan dana operasional dari pemerintah ini diberikan dalam bentuk BOS (Bantuan Operasional Sekolah).

Pengelolaan BOS harus mengacu pada prinsip akuntabilitas dan transparansi yang tercermin bukan hanya pada laporan, maupun penggunaannya saja, namun mulai dari perencanaan yang disusun. Perencanaan merupakan bagian penting dan awal dalam manajemen. Menurut (Solihin 2012), perencanaan pada dasarnya merupakan suatu proses untuk menetapkan di awal berbagai hasil akhir yang ingin dicapai. Maka dari itu, pentingnya sekolah melakukan perencanaan anggaran agar kegiatan yang akan dilakukan sekolah dapat lebih terarah.

Perencanaan anggaran yang dilakukan dengan tujuan agar kegiatan yang akan dilakukan sekolah dapat lebih terarah, hendaknya dilakukan secara matang dan baik. Hal ini dilakukan karena agar nantinya perencanaan dapat memberikan efek yang baik bagi sekolah. Sebaliknya, perencanaan yang buruk dalam hal ini dimaknai dengan perencanaan yang tidak matang maka akan dapat menimbulkan kerugian.

Penyusunan RKAS BOS yang akuntabel dimaknai dengan “pengelolaan dana dapat dipertanggungjawabkan secara keseluruhan berdasarkan pertimbangan yang logis sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” (Permendikbudristek Nomor 26 Tahun 2022 pada Bab I Pasal 2). Dengan demikian praktik pada satuan Pendidikan, nilai akuntabilitas dalam penyusunan RKAS BOS didasarkan pada perturan perundang-undangan yang berlaku baik mekanisme maupun pengelokasian ke dalam kegiatannya.

Nilai akuntabilitas ini akan bernilai efektif dan efisien jika diterapkan pula nilai transparansi. Seperti yang dituliskan oleh Felicia dan Ramli (2017: 1).

*“measures the quality of transparency and accountability by the ways in which community, including parents, can participate in decision-making process and monitor school activities. Similarly, in the report on parent satisfaction of educational services, Indonesia National Development Planning Agency (Bappenas, 2009) framed accountability as a mechanism for increasing public or stakeholders’ access to information and to influence as well as to evaluate decisions made by educators in school institution”.*

“mengukur kualitas transparansi dan akuntabilitas dengan cara-cara di mana masyarakat, termasuk orang tua, dapat berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dan memantau kegiatan sekolah. Demikian pula dalam laporan kepuasan orang tua terhadap layanan pendidikan, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas, 2009) bingkai akuntabilitas sebagai mekanisme peningkatan publik atau akses pemangku kepentingan terhadap informasi dan untuk mempengaruhi serta mengevaluasi keputusan yang dibuat oleh pendidik di lembaga sekolah.”

Penerapan prinsip akuntabilitas dalam sekolah harus melaporkan penggunaan dana BOS kepada orang tua, masyarakat dan pemerintah agar pihak-pihak tersebut dapat mengetahui dengan jelas penggunaan dana BOS oleh sekolah (Sine, Tunti, dan Rafael, 2021: 6). Nilai akuntabilitas penyusunan anggaran sekolah juga harus berdasarkan pada hasil evaluasi sekolah. Sebagaimana yang diamanatkan dalam PP No 19 Tahun 2005 tentang Standar Nasional Pendidikan Bab XII Pasal 78 poin 1 “evaluasi dapat dilakukan oleh lembaga evaluasi mandiri yang dibentuk masyarakat” selanjutnya pada poin 2 dijelaskan “evaluasi kinerja pendidikan yang dilakukan oleh satuan pendidikan sebagai bentuk akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan kepada pihak-pihak yang berkepentingan”.

Penyusunan RKAS BOS yang dilakukan secara transparan, dapat mengkondisikan pengelolaan sekolah yang dapat diketahui semua pihak, terbuka dan tanggungjawab sehingga ada respon positif yang berupa dukungan dan juga adanya peran serta masyarakat yang semakin meningkat. Di dalam Permendikbudristek Nomor 26 Tahun 2022 pada Bab I Pasal 2 dituliskan bahwa “transparan yaitu pengelolaan dana dikelola secara terbuka dan mengakomodir aspirasi pemangku kepentingan sesuai dengan kebutuhan Satuan Pendidikan.” Hal ini sejalan dengan penelitian dari Ardani dan Trihantoyo (2020: 142), yang menuliskan bahwa penerapan transparansi dilakukan sekolah dengan melibatkan seluruh komponen sekolah, baik guru, staf kependidikan, maupun komite sekolah.

Kegiatan penyusunan RKAS BOS berbasis transparansi dan akuntabilitas tentunya sesuai dengan tujuan pemerintah, utamanya yaitu meningkatkan mutu pembelajaran. Karena tujuan dari adanya pemberian dana BOS dari pemerintah ini salah satunya adalah pelaksanaan kegiatan sekolah yang menunjang perwujudan mutu pembelajaran sebagai langkah mencapai pendidikan yang berkualitas. “Kegiatan pendidikan, tidak hanya diorientasikan kepada hasil akhir proses pendidikan dengan melahirkan sejumlah lulusan, melainkan juga fokus perhatian harus mulai diarahkan kepada kualitas layanan dalam pelaksanaan proses belajar mengajar” (Sudarya, 2007). Sudarya (2007) menuliskan pula “penyelenggara pendidikan selayaknya mencermati kualitas layanan yang diberikan pada siswa dan atau *stakeholdernya*.” Dengan demikian perlunya pelibatan dari beragam unsur/

*stakeholder* di sekolah untuk dapat melakukan langkah nyata dalam upaya memperbaiki mutu pembelajaran serta diawali dengan adanya kegiatan evaluasi oleh sekolah.

Konsekuensi RKAS yang tidak diawali dengan penyusunan evaluasi adalah tidak adanya transparansi dalam proses penyusunannya (Adriani dan Trihantoyo, 2020: 135). Keterlibatan *stakeholder* sekolah atau pemangku kepentingan dalam proses penyusunan RKAS belum dioptimalkan. Keterlibatan *stakeholder* sekolah diperlukan agar diperoleh RKAS yang betul-betul transparan dan akuntabel. Namun demikian dalam pelaksanaannya masih ditemukan masalah, yakni kurangnya jumlah sumber daya manusia dalam hal ini adalah *stakeholder* yang menguasai sistem anggaran.

Observasi awal yang dilakukan pada bulan September sampai dengan November 2022 mengenai penyusunan RKAS BOS SD Negeri Gunungsimping 04 Cilacap Tengah Kabupaten Cilacap diperoleh informasi bahwa. Setiap rekening belanja yang ada dalam SIMBOS sesuai dengan peruntukkan dana BOS dalam juknis BOS sehingga sekolah dapat menyusun RKAS BOS yang berbasis akuntabilitas (sesuai dengan juknis yang berlaku). Namun demikian bendahara belum memiliki kemampuan yang baik dalam menggunakan aplikasi tersebut dan pemahaman bendahara juga komponen/ *stakeholder* yang ada di sekolah (kepala sekolah, guru, komite, siswa) terkait dengan juknis yang digunakan masih cukup rendah sehingga edukasi terkait juknis BOS dirasa masih sangat

perlu diupayakan agar nilai akuntabilitas dalam penyusunan RKAS BOS meningkat.

Kepala Sekolah dan Guru di SD Negeri Gunungsimping 04 mendapatkan peran dalam penyusunan RKAS, namun komite sekolah yang termasuk dalam *stakeholder* sekolah belum terlihat perannya dalam penyusunan RKAS. Hal ini dimungkinkan kurangnya edukasi dari sekolah pada komite terkait dengan penyusunan RKAS.

RKAS Perubahan 2022 dimunculkan anggaran untuk pengembangan diri bagi guru dan Pengadaan Alat Pembelajaran. Hal ini menunjukkan adanya upaya dalam peningkatan mutu pembelajaran. Meski demikian, belum terlihat adanya kegiatan evaluasi dari program di tahun sebelumnya yang dilaksanakan dalam penyusunan RKAS BOS.

Penelitian Hardani dan Trihantoyo (2020) mengenai “Upaya Sekolah untuk Meningkatkan Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Sekolah” berimplikasi pada perlunya sekolah di dalam menyusun Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS) yaitu mulai perencanaan, pelaksanaan anggaran dan menyusun pelaporan pertanggungjawaban keuangan sekolah harus dilaksanakan secara transparan dan akuntabel dengan melibatkan *stakeholder*.

Penelitian yang relevan dilakukan pula oleh Ella Febyan Ardani dan Syunu Trihantoyo dengan judul penelitiannya “Penerapan Transparansi dan Akuntabilitas Dana Bantuan Sekolah (BOS) guna Meningkatkan Partisipasi Masyarakat di Lingkungan SD Negeri Banyu Urip VIII

Surabaya”. Hasil dari penelitian ini bahwa penerapan transparansi dilakukan dengan melibatkan seluruh komponen sekolah dan akuntabilitas terlihat dari pelaporan yang disampaikan kepada pihak terkait sesuai dengan ketentuan.

Kondisi di SD Negeri Gunungsimping 04 Kecamatan Cilacap Tengah Kabupaten Cilacap dalam penyusunan RKAS BOS dalam upaya peningkatan mutu pembelajaran, mendasari peneliti mengambil penelitian mengenai kegiatan penyusunan RKAS BOS dalam upaya meningkatkan mutu pembelajaran. Penelitian ini diberi judul “**Analisis Kritis Proses Penyusunan Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS) BOS Berbasis Akuntabilitas dan Transparansi dalam Peningkatan Mutu Pembelajaran (Studi Kasus pada SD Negeri Gunungsimping 04 Cilacap Tengah, Cilacap)**”. Di dalam penelitian ini, akuntabilitas dan transparansi akan dilihat dari peran *stakeholder* (kepala sekolah, guru, komite sekolah, dan siswa) SD Negeri Gunungsimping 04 Cilacap Tengah Kabupaten Cilacap dalam upaya meningkatkan mutu pembelajaran.

## **B. Identifikasi Masalah**

Peneliti mengidentifikasi beberapa masalah yang akan dijadikan bahan penelitian selanjutnya:

1. Kepala sekolah, guru, tenaga administrasi, siswa, dan komite sekolah yang merupakan *stakeholder* sekolah belum terlibat dengan maksimal di dalam penyusunan RKAS BOS.

2. Pemahaman kepala sekolah, guru, tenaga administrasi, siswa, dan komite sekolah belum terlibat dengan maksimal mengenai penyusunan RKAS BOS berbasis akuntabilitas dan transparansi masih rendah.
3. *Edukasi* pada kepala sekolah, guru, tenaga administrasi, siswa, dan komite sekolah mengenai peraturan/ regulasi mengenai dana BOS belum diupayakan.
4. Evaluasi terhadap program sekolah yang sebelumnya, belum dilakukan dengan maksimal.
5. Penyusunan RKAS BOS terhadap implementasi upaya peningkatan mutu pembelajaran belum berdasarkan pada kebutuhan.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah di atas maka pertanyaan penelitian dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana penyusunan RKAS BOS berbasis akuntabilitas di SD Negeri Gunungsimping 04 Kecamatan Cilacap Tengah Kabupaten Cilacap?
2. Bagaimana penyusunan RKAS BOS berbasis transparansi di SD Negeri Gunungsimping 04 Kecamatan Cilacap Tengah Kabupaten Cilacap?
3. Bagaimana penyusunan RKAS BOS berbasis transparansi dan akuntabilitas dalam untuk peningkatan mutu pembelajaran di SD Negeri Gunungsimping 04 Kecamatan Cilacap Tengah Kabupaten Cilacap?

#### **D. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah, maka tujuan dalam penelitian ini dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan penyusunan RKAS BOS di SD Negeri Gunungsimping 04 Cilacap Tengah Kabupaten Cilacap terkait dengan transparansi dan akuntabilitas.
2. Mendeskripsikan RKAS BOS berbasis transparansi dan akuntabilitas di SD Negeri Gunungsimping 04 Cilacap Tengah Kabupaten Cilacap.
3. Mendeskripsikan implementasi penyusunan RKAS BOS berbasis transparansi dan akuntabilitas dalam upaya peningkatan mutu di SD Negeri Gunungsimping 04 Cilacap Tengah Kabupaten Cilacap.

#### **E. Manfaat Penelitian**

Peneliti berharap melalui penelitian yang dilakukan dapat memberikan manfaat antara lain:

1. Manfaat teoritis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai rujukan peneliti selanjutnya, khususnya yang berkaitan dengan penyusunan RKAS BOS berbasis akuntabilitas dan transparansi dalam peningkatan mutu pembelajaran.

- b. Peneliti berharap penelitian ini dapat menambah wawasan pengetahuan tentang penyusunan RKAS BOS berbasis akuntabilitas dan transparansi dalam peningkatan mutu pembelajaran.

## 2. Manfaat praktis

### a. Dinas Pendidikan

Masukan guna pengambilan kebijakan mengenai pengarahannya, pendampingan, pengawasan, dan edukasi terhadap sekolah dalam menyusun RKAS BOS berbasis akuntabilitas dan transparansi dalam upaya peningkatan mutu pembelajaran.

### b. Sekolah

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan dalam penyelesaian masalah terkait penyusunan RKAS BOS berbasis akuntabilitas dan transparansi dalam upaya peningkatan mutu pembelajaran.

### c. *Stakeholder* (Kepala Sekolah, Guru, Komite, Orang tua/ wali siswa, dan Siswa)

Menambah informasi tentang peran yang dapat dilakukan untuk penyusunan RKAS BOS berbasis akuntabilitas dan transparansi dalam upaya peningkatan mutu pembelajaran.

d. Peneliti lain

Dasar pengembangan penelitian yang terkait dengan penyusunan RKAS BOS berbasis akuntabilitas dan transparansi dalam upaya peningkatan mutu pembelajaran.

