

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan pendidikan nasional didasarkan pada paradigma membangun manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang mempunyai kapasitas untuk mengaktualisasi potensi dan dimensi kemanusiaan secara optimal meliputi tiga hal yang mendasar, yaitu (1) afektif yang tercermin pada kualitas keimanan, ketakwaan, ahlak mulia termasuk budi pekerti luhur dan kepribadian unggul serta kompetensi estetis, (2) kognitif yang tercermin pada kapasitas pikir dan daya intelektualitas untuk menggali dan mengembangkan serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi; dan (3) psikomotorik yang tercermin pada kemampuan mengembangkan ketrampilan teknis, kecakapan praktis dan kompetensi kinestesis. Pendidikan merupakan proses sistematis untuk meningkatkan martabat manusia secara holistic, yang memungkinkan ketiga dimensi kemanusiaan yang paling elementer di atas dapat berkembang secara optimal. Dengan demikian, pendidikan seyogyanya menjadi wahana strategis bagi upaya mengembangkan segenap potensi individu, sehingga cita-cita membangun manusia Indonesia dapat tercapai (Ali, 2009: 131-132).

Berdasarkan Index Pembangunan Manusia (HDI, Human Development Index), ada tiga komponen utama yang digunakan untuk mengukur sejauh mana pembangunan manusia seutuhnya telah membuahkan hasil di suatu negara. Tiga komponen tersebut adalah tingkat pertumbuhan ekonomi, kondisi kesehatan penduduk dan kondisi pendidikan (Basri, 2009: 88). Melalui pendidikan, kualitas manusia menjadi lebih baik dan siap mengubah dan diubah, mengikuti atau menentukan arah pembangunan nasional. Hal itu bisa dipahami karena seberapa besar suatu negara memiliki kekayaan alam, menjadi tidak berarti tatkala tidak memiliki sumber daya manusia yang berkualitas. Dalam berbagai kasus sejumlah negara yang

tidak memiliki sumber daya alam yang memadai, seperti: Singapura, tetapi menduduki HDI dan pendapatan per kapita yang cukup besar, begitu pula dengan Jepang.

Dikarenakan pentingnya unsur pendidikan dalam pembentukan karakter manusia, dalam strategi pengentasan kemiskinan (*Strategic for Reducing Poverty*), Worldbank memasukkan unsur pendidikan sebagai salah satu ukuran dalam strategi pengentasan kemiskinan (*Strategic for Reducing Poverty*). Hal ini terkait bahwa salah satu sebab kelompok miskin tetap berada dalam kondisinya dari generasi ke generasi karena ketidakmampuan untuk mengakses kebutuhan akan pendidikan. Menurut John Kenneth Gailbraith (1983: 70), pendidikan adalah satu cara untuk membebaskan kelompok miskin dari kemiskinan struktural dan budaya kemiskinan. Dengan melek huruf, seseorang mempunyai kesempatan berhubungan dengan dunia luar, memberinya jalan dan membantu kapan dia keluar (dari kemiskinan). Peran pendidikan dalam memodernisasikan masyarakat (sekaligus diharapkan membebaskan dari kemiskinan) diutarakan oleh Daniel Lerner (1983). Menurutnya, melek huruf dapat meningkatkan partisipasi media dan politik seseorang dan pada gilirannya memberikan peluang dalam mengaktualisasikan kepentingannya dalam akses ekonomi dan politik.

Namun demikian, program pengentasan kemiskinan dalam akses pendidikan tersebut tidak terlepas dari kebijakan ekonomi makro negara, yaitu seberapa besar pemerintah mengalokasi anggaran untuk pendidikan. Di dalam amandemen UUD 1945 pasal 31 ayat 4, negara mengalokasikan kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional, sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan APBD untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Hal tersebut kemudian ditegaskan kembali pada UU No. 20/2003 pasal 49 ayat 1, bahwa selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan, dana pendidikan minimal 20% dari APBN dan APBD.

Salah satu program kebijakan pemerintah dalam bidang pemerataan pendidikan adalah pengadaan BOS (Bantuan Operasional Sekolah). Sasaran BOS adalah

semua sekolah dari jenjang SD sampai SMP, baik negeri maupun swasta. Tujuan program ini adalah membantu biaya operasional sekolah, sehingga sekolah tidak perlu lagi membebani siswa dengan pungutan-pungutan tertentu. Harapannya, bila siswa dibebaskan dari biaya pungutan-pungutan tersebut, maka peluang untuk bisa menuntaskan sekolahnya sampai bangku SMP juga semakin besar. Angka *drop out* sekolah bisa ditekan sehingga kualitas SDM Indonesia pun meningkat.

Tidak cukup dengan BOS. Untuk mensukseskan program pendidikan Nasional, pemerintah daerah juga mengucurkan dana BOPDA (Bantuan Operasional Daerah). Dengan tujuan yang sama, sasaran sedikit berbeda. Apabila BOS hanya diperuntukkan bagi jenjang SD-SMP, maka BOPDA lebih luas lagi. Tidak hanya jenjang SD-SMP, dana BOPDA juga diperuntukkan SMA maupun SMK.

Baik dana BOS maupun BOPDA, ditujukan untuk pembiayaan operasional sekolah. Adapun pengertian biaya operasionalisasi sekolah adalah biaya yang diperlukan untuk menunjang proses pembelajaran sehingga mampu menunjang proses dan hasil belajar mengajar sesuai dengan yang diharapkan. Biaya ini terdiri dari biaya personil dan non personil. Biaya inilah yang kemudian sebagian dibebankan kepada orang tua, sedangkan sebagian lagi dibebankan kepada sekolah. Hal ini tercantum dalam RAPBS.

BOS maupun BOPDA adalah program pemerintah yang mulia. Namun, sebuah program akan tampak sangat sempurna dan ideal apabila hanya disusun di atas kertas. Kondisi di lapangan tentu bisa berbeda. Bagus apapun perencanaan program tersebut, diperlukan kajian untuk melihat aplikasinya. Dari hasil kajian tersebut, diharapkan ada *feedback* bagi kelanjutan program tersebut, sehingga bisa meningkatkan kualitas program sekaligus meminimalisir kekurangan dari penerapan program sebelumnya.

Kasus penyimpangan BOS/BOPDA pernah terjadi pada tahun-tahun sebelumnya. Pada tahun 2009 misalnya, di Kab. Jember pernah terjadi pembelian laptop dalam jumlah besar, yaitu 1.828 unit, atau satu unit setiap sekolah. Dalam jumlah

itu, dana BOS yang disimpangkan sebesar 9 milyar dan hingga kini bila tuntas. Menjadi menarik, laptop dalam jumlah besar itu dibeli pada satu toko saja (*Berita Metro*, 5 Juli 2013). Sementara itu, tahun 2012 ada dugaan penyimpangan dana BOS di SMP Negeri 1 Kecamatan Grabagan, Kab. Tuban. Pihak pengelola BOS di sekolah tersebut tidak bisa mempertanggungjawabkan uang sebesar 50 juta dari dana BOS sebesar Rp. 686.736.942,00 (Jurnal Berita.com. 13 Januari 2012).

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka ada rumusan masalah yang ingin dikaji dalam penelitian ini yakni:

1. Bagaimana implementasi BOS dan BOPDA di sekolah-sekolah daerah ?
2. Apa yang menjadi kendala dalam implementasi BOS dan BOPDA tersebut?
3. Bagaimanakah dampak dari implementasi BOS dan BOPDA: positif dan negatif?

## **3. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui implementasi BOS dan BOPDA di sekolah-sekolah daerah.
2. Mengetahui kendala yang dihadapi dalam implementasi BOS dan BOPDA tersebut.
3. Mengetahui dampak dari implementasi BOS dan BOPDA: positif dan negatif.

## **4. Ruang Lingkup Penelitian**

1. Mengidentifikasi implementasi BOS dan BOPDA di SD,SMP dan SMA/SMK serta hambatan-hambatan dalam pelaksanaannya
2. Pemetaan bentuk implementasi BOS dan BOPDA beserta hambatan-hambatannya.

3. Menganalisis kondisi implementasi BOS dan BOPDA di SD, SMP dan SMA/SMK di keempat kabupaten lokasi penelitian yaitu Kediri, Ngawi, Bojonegoro dan Situbondo

## **5. Hasil yang Diharapkan**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengambil kebijakan, khususnya pemerintah daerah (Propinsi, Kabupaten dan Kota) untuk memajukan pendidikan.