

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

UU No 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mendefinisikan pendidikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia serta keterampilan yang diperlukan dirinya, masyarakat, bangsa dan negara. Pendidikan Nasional juga didefinisikan sebagai pendidikan berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berakar pada nilai-nilai agama, kebudayaan nasional Indonesia dan tanggap terhadap tuntutan perubahan zaman. Lebih lanjut, UU No 20 Tahun 2003 Pasal 5 menyatakan bahwa setiap warga negara mempunyai hak yang sama untuk memperoleh pendidikan yang bermutu dan pada pasal 6 menyatakan bahwa setiap warga negara yang berusia 7 tahun sampai 15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Undang-undang ini mengamatkan bahwa pendidikan nasional harus mampu menjamin pemerataan kesempatan pendidikan dan peningkatan mutu serta relevansi pendidikan bagi setiap warga Negara Indonesia untuk

menghadapi tantangan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

Pada tahun 2010-2035 bangsa Indonesia memasuki periode bonus demografi, suatu periode yang belum pernah dialami dan hanya akan terjadi sekali dalam siklus perjalanan berbangsa. Periode dimana jumlah populasi usia produktif lebih besar dibanding usia non produktif. Bonus demografi yang lebih dikenal sebagai *Demography Dividen* akan menjelma menjadi *Demography Disaster* jika jumlah besar usia produktif tersebut tidak mempunyai kualifikasi yang cukup untuk menjadi produktif dalam era globalisasi (BPS-Statistics, 2013). Momentum ini membutuhkan sumber daya manusia usia produktif yang mempunyai ilmu dan keterampilan. Kualifikasi tersebut harus disiapkan secepat mungkin agar dapat memberikan keuntungan maksimal bagi perekonomian Indonesia. Momentum lain yang tak kalah pentingnya adalah meraih capaian pendidikan yang signifikan dalam menyiapkan generasi emas Indonesia menyongsong seratus tahun kemerdekaan negara ini pada 2045.

Kendala yang dihadapi dalam usaha untuk meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan adalah indeks ketercapaian pendidikan Indonesia masih memprihatinkan mengingat angka Partisipasi Kasar (APK) sekolah menengah (SMA/SMK/MA/MAK) yang rendah. Liang (2002, hal 31), mengatakan bahwa setelah

menyelesaikan pendidikan dasar, seseorang akan mendapatkan manfaat kenaikan penghasilan 17% untuk setiap tahun pendidikan tambahan yang ditempuh.

Keberhasilan wajib belajar 9 tahun menghasilkan 4,2 juta lulusan SMP pada tahun 2011, namun hanya 3 juta yang melanjutkan ke sekolah menengah, sisanya sebesar 1,2 juta siswa tidak melanjutkan pendidikan. Sementara itu terdapat sekitar 159.805 siswa sekolah menengah yang mengalami putus sekolah yang sebagian besar karena tidak mampu membayar biaya sekolah. Data pada Badan Pusat Statistik menunjukkan APK sekolah menengah tahun 2009 adalah 62,55%, sampai dengan tahun 2013 APK sekolah menengah mencapai 66,61%. Indikasinya adalah dalam kurun waktu 5 tahun APK hanya naik sekitar 4,06%. kondisi demikian menurut Mendiknas saat itu Muhammad Nuh, jika tidak dilakukan percepatan maka APK 97% baru akan dicapai pada 2040 (bahan paparan PMU mendikbud 6 Maret 2012)

Dalam rangka menjaga kesinambungan pendidikan warga negara Republik Indonesia dan memperkuat daya saing bangsa, sebagaimana yang tertuang dalam RPJMN 2010-2014, pemerintah perlu mengambil langkah strategis. Salah satu langkah strategis tersebut adalah program Pendidikan Menengah Universal yang secara resmi diluncurkan pada Selasa 25 Juni 2013 di Plasa Insan Berprestasi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta oleh Mendikbud Muhamad

Nuh(Bahan Paparan Mendiknans, 2012; Juknis BOS SMK 2013;Permendiknas No.80 Tahun 2013).

Strategi pencapaian Pendidikan Menengah Universal terdiri dari empat komponen yaitu : Satuan Pendidikan; Sistem Pembelajaran, Pendidik & Tenaga Kependidikan; Serta Peserta Didik. Kebutuhan anggaran untuk komponen Peserta Didik antara lain berupa BOS Sekolah Menengah (BOS SM), Beasiswa Khusus Murid dan Beasiswa Prestasi. (bahan paparan PMU mendikbud 6 maret 2012)

Program BOS SM yang terintegrasi dalam kebijakan pemerintah tentang Pendidikan Menengah Universal (PMU), digulirkan sejak pertengahan tahun 2012 dengan tujuan membantu sekolah memenuhi biaya operasional non personalia dan membantu siswa miskin memenuhi biaya pendidikan. Dengan adanya program BOS SM diharapkan dapat mewujudkan layanan pendidikan yang terjangkau dan bermutu bagi semua lapisan masyarakat dalam rangka mendukung Pendidikan Menengah Universal (PMU).

Berdasarkan PermenNo 80 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Dana Bantuan Operasional Sekolah , Program BOS SMA dan SMK bertujuan untuk mewujudkan layanan pendidikan menengah yang terjangkau dan bermutu bagi semua lapisan masyarakat. Secara khusus program BOS SMA dan SMK bertujuan untuk 1)

membantu biaya operasional sekolah non personalia, 2) meningkatkan Angka Partisipasi Kasar (APK), 3) mengurangi angka putus sekolah, 4) mewujudkan keberpihakan pemerintah bagi siswa miskin SMA dan SMK dengan membebaskan dan/atau membantu tagihan biaya sekolah dan biaya lainnya di sekolah khususnya bagi siswa miskin, 5) memberikan kesempatan yang setara bagi siswa miskin SMA dan SMK untuk mendapatkan layanan pendidikan yang terjangkau dan bermutu, serta 6) meningkatkan kualitas proses pembelajaran di sekolah.

Lampiran 3 Permen No 80 Tahun 2015 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Dana Bantuan Operasional Sekolah secara khusus juga mendefinisikan Program BOS SMK dalam beberapa pengertian dasar yaitu 1) Program BOS SMK merupakan program pemerintah untuk mendukung pelaksanaan rintisan program wajib belajar 12 tahun, 2) Program BOS SMK merupakan program pemerintah berupa pemberian dana langsung kepada SMK Negeri dan swasta untuk membantu memenuhi Biaya Operasional Non-Personalia Sekolah dan pembiayaan lainnya untuk menunjang proses pembelajaran, dan 3) Besaran dana BOS SMK yang diterima sekolah dihitung berdasarkan jumlah siswa masing-masing sekolah dan satuan biaya bantuan. Secara umum Program BOS SMK bertujuan

untuk mewujudkan layanan sekolah menengah kejuruan yang terjangkau dan bermutu bagi semua lapisan masyarakat. Istilah “terjangkau” dalam pengertian untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka rintisan wajib belajar 12 tahun yang bermutu. Sedangkan istilah “bermutu” dalam pengertian untuk pencapaian Standar Nasional Pendidikan (SNP). Sasaran program BOS SMK adalah semua satuan pendidikan SMK baik negeri maupun swasta pada seluruh provinsi di Indonesia yang sudah terdata dalam sistem Data Pokok Pendidikan Dasar dan Menengah (Dapodikdasmen).

SMK Negeri 1 Salatiga merupakan salah satu sekolah di Salatiga yang menerima dana bantuan program BOS pada tahun 2013. Berdasarkan studi dokumentasi awal di SMK Negeri 1 Salatigamengetahui penggunaan BOS tahun 2013-2015 belum mengutamakan skala prioritas. Fakta bahwa 5 komponen yang dominan yaitu pembelian habis pakai, pemeliharaan dan perbaikan ringan sarana prasarana sekolah, pembelian alat tulis sekolah yang digunakan untuk kegiatan pembelajaran, penggandaan soal dan penyediaan lembar jawaban siswa dalam kegiatan ulangan dan ujian. Pada tahun 2013, pembelian peralatan pendidikan menghabiskan 75,6% anggaran, pembelian bahan praktek habis pakai, diikuti dengan pemeliharaan sarana dan prasarana. Pembelian dan

pengadaan buku teks pelajaran yang merupakan komponen paling penting hanya dianggarkan 43.514.822 atau sekitar 5.9%. Penyelenggara uji kompetensi tidak mendapat prioritas dalam penggunaan anggaran. Dengan anggaran sebesar 547.000 diasumsikan SMKN 1 Salatiga selama tahun 2013 sangat sedikit melakukan kegiatan uji kompetensi. Minimnya kegiatan uji kompetensi bisa berdampak pada penurunan pencapaian kompetensi siswa, yang berakhir pada penurunan kualitas sumber daya manusia. Demikian pula penggunaan dana BOS di tahun 2014 dan 2015 dimana peruntukannya tidak jauh berbeda dengan tahun 2013. Dari data penggunaan dana BOS ternyata penyerapan dana BOS dari tahun 2013-2015 lebih banyak dipergunakan untuk pemeliharaan dan perbaikan ringan sarana prasarana sekolah sebesar Rp 1.007.239.296,00 atau 42,62% dan ada ketidakterserapan dana sebesar Rp 25.600.000,00 atau 1,08% yang di setor ke kas Negara. Hal ini menunjukkan bahwa berdasarkan hasil kajian penggunaan program BOS tahun 2013-2015 di SMK Negeri 1 Salatiga telah terjadi kesenjangan pada penggunaan program BOS dan hambatan yang dihadapi adalah kemampuan SDM pengguna program BOS sekolah yang rendah. Oleh karena itu untuk mencapai tujuan dari program BOS SMK yang mewujudkan layanan pendidikan yang terjangkau dan bermutu bagi semua lapisan masyarakat dalam rangka mendukung program PMU maka sekolah penerima bantuan BOS SMK harus

mematuhi dalam penggunaan dana BOS seperti yang telah diatur dalam petunjuk Teknis BOS baik dari tujuan maupun peruntukannya. Hal ini dilatarbelakangi bahwa program BOS merupakan salah satu program yang relative baru dan perlu mendapatkan pengawasan karena program tersebut akan dilaksanakan terus-menerus sampai pemerintah menghentikan program tersebut. Pengawasan terhadap penggunaan program BOS SMK dilakukan untuk menghindari terjadinya penyimpangan-penyimpangan sehingga tujuan digulirkannya program BOS bisa tercapai. Bentuk pengawasan terhadap program BOS melalui kegiatan evaluasi pada tahap awal pelaksanaan program BOS memiliki peran yang cukup strategis dalam rangka mengukur apakah program tersebut telah memenuhi tujuan yang ditetapkan serta dapat mengungkap faktor pendukung maupun faktor penghambat pelaksanaan program sehingga pada akhirnya dapat memberi masukan untuk pelaksanaan program tahun berikutnya.

Evaluasi program merupakan salah satu alat yang dapat dipergunakan untuk meningkatkan pengelolaan yang efektif dan peningkatan manfaat dari program BOS. Wirawan (2011) menyatakan bahwa semua program perlu dievaluasi untuk menentukan apakah layanan atau intervensinya telah mencukupi tujuan yang ditetapkan. Tindakan evaluasi yang dilakukan terhadap suatu program dapat membantu mengukur tujuan program

tersebut. Menurut Arikunto (2010), evaluasi merupakan suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan dengan sengaja untuk melihat tingkat keberhasilan program. Mahmudi (2011) mendefinisikan evaluasi program sebagai langkah awal dalam supervise, yaitu mengumpulkan data yang tepat agar dapat dilanjutkan dengan pemberian pembinaan yang tepat pula. Evaluasi program sangat penting dan bermanfaat terutama bagi pengambil keputusan. Alasannya adalah dengan masukan hasil evaluasi program itulah para pengambil keputusan akan menentukan tindak lanjut dari program yang sedang atau telah dilaksanakan. Selain itu, Wirawan (2011) juga mendefinisikan evaluasi program sebagai metode-metode sistematis untuk mengumpulkan informasi, menganalisa, dan menggunakan informasi tersebut untuk menjawab pertanyaan dasar mengenai program. Evaluasi program mempunyai beberapa model. Isaac dalam Jaedun (2010) membedakan model evaluasi program berdasarkan orientasinya yaitu 1) Model yang berorientasi pada tujuan (*goal-oriented*); 2) Model yang berorientasi pada keputusan (*decision oriented*); 3) Model yang berorientasi pada kegiatan dan orang-orang yang menanganinya; dan 4) Model yang berorientasi pada pengaruh dan dampak program. Lebih lanjut, Jaedun (2010) juga menyatakan bahwa beberapa ahli membedakan model evaluasi menjadi 8 model yaitu 1) *Goal Oriented Evaluation Model*; 2) *Goal Free Evaluation Model*; 3) *Formatif Sumatif*

Evaluation Model; 4) *Countenance Evaluation Model*; 5) *Responsive Evaluation Model*; 6) *CSE-UCLA Evaluation Model*; 7) *CIPP Evaluation Model*; dan 8) *Discrepancy Model*. Berbeda dengan pendapat sebelumnya, Wirawan (2011) menyatakan bahwa terdapat berbagai model evaluasi program yaitu: 1) model evaluasi berbasis tujuan; 2) model evaluasi bebas tujuan; 3) model evaluasi formatif dan sumatif; 4) model evaluasi formatif dan sumatif; 5) model evaluasi responsive; 6) model evaluasi CIPP; 7) model evaluasi adversary; 8) model evaluasi ketimpangan; 9) model evaluasi sistem analisis; 10) model evaluasi benchmarking; 11) model evaluasi kotak hitam; 12) model evaluasi konosurship dan kritikisme; 13) model evaluasi terfokus utilisasi; 14) akreditasi; 15) *theory driven evaluation model*; serta 16) model evaluasi semu. Berdasarkan beberapa pendapat para pakar tersebut maka dapat disimpulkan bahwa Model CIPP merupakan salah satu jenis model evaluasi program.

Mahmudi (2011) menyatakan bahwa CIPP merupakan sebuah model evaluasi yang menggunakan pendekatan yang berorientasi pada manajemen (*management-oriented evaluation approach*) atau disebut sebagai bentuk evaluasi manajemen program (*evaluation in program management*). Model CIPP berpijak pada pandangan bahwa tujuan terpenting dari evaluasi program bukanlah membuktikan (*to prove*), melainkan meningkatkan (*to improve*). Oleh karena itu, model ini juga

dikategorikan dalam pendekatan evaluasi yang berorientasi pada peningkatan program (*improvement-oriented evaluation*), atau bentuk evaluasi pengembangan (*evaluation for development*). Artinya, model CIPP diterapkan dalam rangka mendukung pengembangan organisasi dan membantu pemimpin dan staf organisasi tersebut mendapatkan dan menggunakan masukan secara sistematis supaya lebih mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan penting atau, minimal, bekerja sebaik-baiknya dengan sumber daya yang ada. BOS merupakan salah satu program pendanaan untuk mencapai tujuan pendidikan nasional sehingga dalam perwujudannya diperlukan suatu evaluasi program dan salah satu model evaluasi yang dapat digunakan adalah Model CIPP.

Evaluasi Program BOS telah dilaksanakan dalam beberapa penelitian sebelumnya seperti penelitian Ni Wayan Parwati Asih (2014) yang menyimpulkan bahwa penggunaan Program BOS di SMK Teknologi Nasional Denpasar tergolong efektif meskipun menghadapi beberapa kendala; penelitian Ramadhansyah (2013) yang menyimpulkan bahwa terdapat korelasi positif antara dana BOS dengan optimalisasi proses belajar mengajar; penelitian Elmizola (2015) yang menyimpulkan penggunaan BOS di SMPN 1 Tanjungsamak masih belum efektif karena belum pahamnya pihak sekolah dalam menganggarkan dana BOS untuk kebutuhan sekolah

sehingga ada beberapa dari rencana anggaran yang tidak sesuai dengan penggunaan dana BOS; penelitian Fitri (2014) yang menyimpulkan bahwa pengelolaan dana BOS SD di Kecamatan Mandiaingin Koto Selayan Kota Bukittinggi dapat dikategorikan terlaksana dengan cukup baik; serta penelitian Alkafi (2012) yang menyimpulkan bahwa pembuatan perencanaan, penyusunan pembukuan dan pembuatan laporan BOS dengan menggunakan aplikasi *software* SDS⁺⁺ lebih efektif dibandingkan dengan pembuatan secara manual.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka dapat dirumuskan suatu penelitian yang berjudul Evaluasi Penggunaan Dana BOS dalam mensukseskan PMU di SMK Negeri 1 Kota Salatiga dengan Model CIPP. Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi program BOS di SMK Negeri 1 Salatiga dengan menggunakan Model CIPP. Model ini dipilih karena model ini bersifat mendasar, menyeluruh, dan terpadu. Bersifat mendasar karena mencakup objek-objek inti pengembangan program BOS SMK. Bersifat menyeluruh karena evaluasi memfokuskan pada seluruh pihak yang terkait dalam program dan mengimplementasikan program. Bersifat terpadu karena proses evaluasi ini melibatkan seluruh pihak yang terkait dalam program pengembangan BOS SMK.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana *Context* penggunaan dana BOS dalam mensukseskan PMU di SMK Negeri 1 Salatiga?
2. Bagaimana *Input* penggunaan dana BOS dalam mensukseskan PMU di SMK Negeri 1 Salatiga?
3. Bagaimana *Process* penggunaan dana BOS dalam mensukseskan PMU di SMK Negeri 1 Salatiga?
4. Bagaimana *Product* penggunaan dana BOS dalam mensukseskan PMU di SMK Negeri 1 Salatiga?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah penelitian yang telah diuraikan di atas maka tujuan penelitian ini adalah

1. Menganalisis *Context* penggunaan dana BOS dalam mensukseskan PMU di SMK Negeri 1 Salatiga
2. Menganalisis *Input* penggunaan dana BOS dalam mensukseskan PMU di SMK Negeri 1 Salatiga
3. Menganalisis *Process* penggunaan dana BOS dalam mensukseskan PMU di SMK Negeri 1 Salatiga
4. Menganalisis *Product* penggunaan dana BOS dalam mensukseskan PMU di SMK Negeri 1 Salatiga

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat teoritis dan praktis dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk menambah pengetahuan dalam bidang pendidikan, khususnya mengenai evaluasi program BOS SMK. Disamping itu hasil penelitian ini juga diharap dapat memberikan bahan untuk penelitian ilmiah selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Bagi SMK Negeri 1 Salatiga, hasil penelitian ini dapat dijadikan bahan dalam pengambilan keputusan terkait dengan pelaksanaan program BOS.

1.5 Keterbatasan Penelitian

1. Peneliti hanya mencari data-data penelitian/informasi pada Manajemen Bos tetapi terkadang data –data yang berkembang dari pihak-pihak lain kurang mendapatkan perhatian
2. Hasil analisis CIPP mengenai PMU ditujukan untuk TOP Manajemen dalam mengetahui keberhasilan penggunaan Dana BOS tetapi kurang dapat diimplementasikan pada low manajemen.