

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Konteks Penelitian**

Pendidikan merupakan salah satu aspek penting dalam pembangunan suatu daerah, karena pendidikan sebagai sarana penempatan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas. Melalui lembaga pendidikan seperti sekolah, manusia dapat mengembangkan dirinya sehingga mampu menghadapi setiap perubahan yang terjadi akibat adanya kemajuan ilmu pengetahuan. Fungsi pendidikan nasional ditegaskan dalam Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2003 adalah mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, dan bertaqwa kepada Tuhan yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri dan menjadi warga negara yang demokratis serta bertanggung jawab.

Untuk mendukung Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional, pada tahun 2005 pemerintah mengeluarkan program dana Bantuan Operasional Sekolah. Berdasarkan Permendikbud Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Penggunaan dan Pertanggungjawaban Keuangan dana Bantuan Operasional Sekolah Tahun 2013 tertuang bahwa Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah yang pada dasarnya untuk penyediaan pendanaan biaya operasi nonpersonalia bagi satuan pendidikan, dengan sasaran semua sekolah SD/SDLB dan SMP/SMPLB/SMPT, termasuk SD-SMP Satu Atap (SATAP) dan Tempat Kegiatan Belajar Mandiri (TKB Mandiri) yang diselenggarakan oleh masyarakat,

baik negeri maupun swasta di seluruh provinsi di Indonesia. Dana BOS tidak dikeluarkan sekaligus tetapi diberikan setiap empat triwulan untuk satu tahun. Program dana BOS sebagai salah satu upaya pemerintah guna meningkatkan kualitas pendidikan dengan memberikan bantuan dana untuk pendidikan secara bertahap dari sumber dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Program BOS merupakan program pemerintah di bidang pendidikan yang mendapat alokasi anggaran cukup besar dan langsung berhubungan dengan hajat hidup masyarakat luas. Bantuan Operasional Sekolah (BOS) diberikan oleh pemerintah pada pendidikan tingkat dasar dan menengah, yaitu tingkat SD, SMP, dan SMA sebagai pengganti dana operasional yang biasa dipungut dari anak-anak didik lembaga pendidikan tersebut. Program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka mensukseskan program pendidikan dan pembelajaran yang diselenggarakan di sekolah. Untuk itu, dana BOS perlu dikelola secara efektif dan relevan dengan tujuannya.

Keberhasilan penggunaan dana BOS di sekolah sangat ditentukan oleh kepemimpinan kepala sekolah. Kepala sekolah sebagai orang yang bertanggung jawab dalam mengelola sekolahnya agar mampu berinovasi dalam penggunaan dana BOS. Hal itu penting untuk dilakukan karena mutu sekolah sangat dipengaruhi oleh mutu kepemimpinan kepala sekolah. Kemampuan kepala sekolah dalam berinovasi mengelola dana BOS adalah hal strategis dan sifatnya krusial dalam tugas dan wewenang yang melekat pada jabatan kepala sekolah. Hal dipertegas oleh Sartika (2015: 132) bahwa ciri-ciri utama organisasi masa depan, menurut, futuris yang terkenal ialah inovasi. Untuk dapat menampilkan kinerja

yang memuaskan atau tidak, diperlukan perubahan yang bersifat strategis. Oleh karena itu, untuk meningkatkan mutu pendidikan di Indonesia, maka kepala sekolah harus mampu menerapkan kepemimpinannya dalam pemanfaatan dana BOS sesuai dengan tuntutan perubahan di abad 21 dalam manajemen sekolah.

Kepemimpinan diambil dari kata “pimpin” yang berarti cara memimpin. Pemimpin yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *leader* adalah orang yang membawahi para pekerja dalam suatu organisasi. Pemimpin memiliki orang-orang yang dipimpin. Pemimpin diartikan pula sebagai orang yang mempunyai wewenang dalam pengambilan keputusan suatu organisasi. Pemimpin juga dapat diartikan sebagai orang yang memiliki kemampuan memengaruhi orang lain untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu yang menjadi harapan dan tujuan sang pemimpin. Pemimpin adalah subjek atau pelaku dari unsur-unsur yang terdapat dalam kepemimpinan, yaitu adanya kekuasaan, pengaruh, kekuatan, dan pemegang tanggungjawab utama bagi seluruh kegiatan yang dilakukan oleh bawahannya (Tohari, 2017: 30-31)

Pemimpin adalah seseorang yang mempunyai kemampuan dan wewenang untuk mengarahkan perilaku orang lain agar bekerja sesuai dengan apa yang menjadi tujuan organisasi (Hakim, 2014: 120). Menurut Fairchild dalam Satriadi (2016: 124), pemimpin adalah seorang yang membimbing, memimpin dengan bantuan kualitas-kualitas persuasifnya, dan akseptensi (penerimaan) secara sukarela oleh pengikutnya.

Delapan unsur yang dimiliki pemimpin menggambarkan kedudukan pemimpin dalam organisasi, baik organisasi dalam arti yang luas maupun yang

sempit. Unsur-unsur penting dari makna pemimpin, yaitu sebagai berikut: (1) Unsur Kekuasaan, yaitu menguasai organisasi dan mengendalikan struktur organisasi. (2) Unsur instruksional, yaitu berwenang memberikan perintah, tugas, dan segala hal yang harus dilaksanakan oleh bawahannya. (3) Unsur responsibility, yaitu bertanggung jawab penuh terhadap seluruh kinerja organisasi. (4) Unsur pendelegasian, yaitu memiliki hak dan wewenang memindahkan tugasnya kepada bawahannya. (5) Unsur supervisi, yaitu yang berkewajiban membina dan mengarahkan anak buahnya. (6) Unsur strategi, yaitu sebagai konseptor yang menyiasati berbagai upaya pengembangan organisasi. (7) Unsur budaya, yaitu yang membentuk model dan pola perilaku dalam berorganisasi. (8) Unsur kharismatik, yaitu memiliki kewibawaan yang sifatnya dibentuk secara formal struktural maupun secara kultural (Tohari, 2017: 30-31).

Keberadaan seorang pemimpin merupakan hal yang sangat mutlak diperlukan dalam suatu organisasi, baik organisasi pemerintah maupun swasta ataupun organisasi profit maupun non profit. Kesuksesan suatu perusahaan akan sangat ditentukan pada peranan pemimpin dalam mengelola sumber daya organisasi dan menjalankan segala aktivitas organisasi secara optimal. Efektivitas pemimpin dalam menghadapi aktivitas organisasi sekarang ini sangat ditentukan oleh kualitas hubungan (relasi) antara pemimpin dan bawahan. Hubungan yang terjalin antara pemimpin dengan bawahan hendaknya tidak hanya sebatas hubungan kerja formal dimana pemimpin bertindak sebagai atasan bagi bawahan mereka dalam organisasi, namun hubungan tersebut harus terjalin secara luas dimana pemimpin dapat bertindak sebagai partner bagi bawahan mengatasi

berbagai hambatan dan dapat memotivasi bawahan untuk berprestasi dalam pekerjaannya (Priyono, 2010: 120).

Seseorang yang dinilai menjadi “*leader*” seyogyanya memiliki perilaku kepemimpinan sehingga perlu adanya tes tentang *leadership ability* (Taufiqurokhman, 2009: 26). Kepemimpinan (*leadership*) adalah kegiatan mempengaruhi orang-orang agar mereka mau bekerja sama untuk mencapai tujuan yang diinginkan (Priyono dan Marnis, 2008: 77). Kepemimpinan adalah merupakan suatu cara bagaimana seorang pemimpin menggunakan pengaruhnya untuk mencapai tujuan organisasi melalui hubungan yang baik dengan bawahan (Priyono, 2010: 119).

Kepemimpinan merupakan faktor yang sangat penting dalam mempengaruhi prestasi organisasi karena kepemimpinan merupakan aktivitas yang utama dengan mana tujuan organisasi dapat dicapai. Pada umumnya kepemimpinan didefinisikan sebagai suatu proses mempengaruhi aktivitas dari individu atau kelompok untuk mencapai tujuan dalam situasi tertentu. Menurut Stoner, kepemimpinan manajerial dapat didefinisikan sebagai suatu proses pengarahan dan pemberian pengaruh pada kegiatan-kegiatan dari sekelompok anggota yang saling berhubungan tugasnya. Dari definisi ini, nampak bahwa kepemimpinan adalah suatu proses, bukan orang. Proses kepemimpinan meliputi tiga faktor, yaitu pemimpin, pengikut dan faktor situasi. Interaksi dari tiga faktor tersebut menghasilkan prestasi dan kepuasan (Hakim, 2014: 124).

Kepemimpinan merupakan tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok untuk mengoordinasikan dan memberi arah kepada individu atau

kelompok lain yang tergabung dalam wadah tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Satriadi, 2016: 125). Kepemimpinan tercermin dari sebuah perilaku pemimpin yang menunjukkan sikap, pola tingkah laku dalam mempengaruhi para bawahannya serta mengkoordinasikan tugas kerja masing-masing pegawai. Perilaku kepemimpinan yang dibentuk dari sikap dan pola tingkah laku haruslah didukung dengan adanya hubungan yang baik diantara pimpinan dan bawahan maupun sesama bawahan (Leuhery dan Manuhutu, 2018: 12).

Kepemimpinan memiliki pengaruh penting pada perilaku kelompok. Sebagai faktor yang berpengaruh, kami sangat memperhatikan gaya kepemimpinan yang berbeda dan kemungkinan dampaknya terhadap kelompok. Kinerja efektif sebuah kelompok jelas sangat ditentukan oleh keterampilan pemimpin dalam mengkoordinasikan usaha para anggota individu, dan juga sejauh mana gaya kepemimpinan sesuai dengan tugas dan sifat kelompok (Mukminin dkk., 2019: 73).

Menurut Robins dalam Kasidah, dkk. (2017: 128) ada empat perilaku kepemimpinan: (1) Memerintah, pemimpin memberitahu apa dan kapan sesuatu dikerjakan, tidak ada partisipasi dalam pengambilan keputusan. (2) Mendukung, yaitu manajer menjadi sahabat bagi pegawai dan menunjukkan minat kepada mereka. (3) Memudahkan, yaitu pemimpin memberi saran dan melibatkan pegawai dalam pengambilan keputusan. (4) Orientasi prestasi, yaitu pimpinan membagi kontribusi tentang tujuan dan menunjukkan kepercayaan bahwa pegawai mampu mencapainya.

Sekolah yang baik tidak akan lepas dari peran kepemimpinan kepala sekolah dan aktivitas manajemen yang baik di dalamnya. Di mana sekolah yang baik sangat ditentukan oleh kepemimpinan kepala sekolah dan aktivitas manajemen yang unggul (Tohari, 2017: 30). Kepala sekolah disebut pemimpin pendidikan di sekolahnya (Kasidah, dkk., 2017: 128). Pernyataan tersebut sejalan dengan pendapat Handayani dan Rasyid (2015: 266) bahwa kepala sekolah adalah pemimpin pendidikan yang mempunyai peranan sangat besar dalam mengembangkan pendidikan. Berkembangnya semangat kerja, kerja sama yang harmonis, minat terhadap perkembangan kualitas pendidikan, suasana kerja yang menyenangkan serta perkembangan kualitas profesional guru banyak ditentukan oleh kualitas kepemimpinan oleh kepala sekolah. Kualitas kepemimpinan kepala sekolah tercermin dari gaya kepemimpinan.

Kepemimpinan kepala sekolah merupakan suatu kemampuan dan kesiapan kepala sekolah untuk mempengaruhi, membimbing, mengarahkan, dan menggerakkan staf sekolah agar dapat bekerja secara efektif dalam rangka mencapai tujuan pendidikan dan pengajaran yang telah ditetapkan, atau bisa dikatakan bantuan yang diberikan oleh kepala sekolah terhadap penetapan pencapaian tujuan pendidikan (Syamsul, 2017: 276). Kepemimpinan kepala sekolah menurut Syarifudin dalam Handayani dan Rasyid (2015: 266) adalah kemampuan pemimpin untuk membujuk dan meyakinkan bawahan sehingga mereka dengan kesungguhan dan semangat bersedia untuk mengikuti pemimpinnya.

Pengelolaan dana BOS di sekolah membutuhkan suatu kemampuan mulai dari merencanakan, melaksanakan, mengevaluasi serta mempertanggungjawabkan pengelolaannya transparan baik kepada masyarakat maupun pemerintah. Penggunaan dana BOS di sekolah tentu harus berdasarkan pada azas kesepakatan dan keputusan bersama antara tim manajemen sekolah, dewan guru dan komite sekolah, dan juga melibatkan stakeholder sekolah yang semuanya tercakup dalam Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS), selain dana yang diperoleh dari Pemerintah Daerah atau sumber lain yang sah. Sekolah merupakan unsur yang paling penting dalam penetapan penggunaan dana BOS karena terkait langsung dengan pengelolaan dana BOS. Berdasarkan ketentuan yang berlaku dalam Juknis BOS Tahun 2012, dana BOS dikelola oleh Kepala Sekolah bersama guru atau tenaga administrasi yang ditunjuk sebagai Bendahara BOS.

Pengelolaan dana BOS untuk pembiayaan pendidikan tentunya memberikan pengaruh secara langsung terhadap kualitas sekolah, terutama berkaitan dengan pengadaan sarana prasarana dan sumber belajar. Banyak sekolah yang tidak dapat melakukan kegiatan belajar mengajar secara optimal, hanya karena masalah pengelolaan dana BOS. Dana BOS beserta berbagai polemiknya selalu menjadi topik tersendiri dalam dunia pendidikan. Dalam perencanaan, pelaksanaan, pelaporan dan evaluasi selalu berpedoman pada standar operasional prosedur (SOP) atau Petunjuk Teknis BOS yang dikeluarkan melalui peraturan menteri pendidikan dan kebudayaan. Dalam petunjuk teknis teknis tersebut dianggap mampu dan memberi solusi dan mampu mengakomodir seluruh kepentingan sekolah yang ada. Namun pada pelaksanaannya di lapangan tidak semua

terakomodir oleh petunjuk teknis atau juknis BOS. Sehingga kepala sekolah perlu berinovasi dalam memanfaatkan dana BOS di satuan pendidikan agar segala kebutuhan sekolah terpenuhi dan organisasi satuan pendidikan dapat berjalan sesuai harapan dan pemenuhan standar nasional pendidikan dapat terpenuhi. Kebutuhan tiap satuan pendidikan berbeda dengan yang lainnya tergantung kondisi lingkungan yang ada. Inovasi kepala sekolah sangat dibutuhkan dalam hal pemanfaatan dana BOS karena semua kebutuhan yang tidak terakomodir di juknis itu dalam pelaporan dan pertanggung jawabannya harus sesuai dengan juknis yang ada. Tujuannya adalah agar dalam pelaksanaan audit baik internal maupun eksternal tidak menjadi temuan dan dianggap mengakibatkan kerugian negara.

Pengelolaan dana BOS untuk pembiayaan pendidikan dapat berpengaruh secara langsung terhadap kualitas sekolah, terutama berkaitan dengan sarana prasarana dan sumber belajar. Banyak sekolah yang tidak dapat melakukan kegiatan belajar mengajar secara optimal, hanya karena masalah pengelolaan dana BOS. Dana BOS beserta berbagai polemiknya selalu menjadi topik tersendiri dalam dunia pendidikan. Dalam perencanaan, pelaksanaan, pelaporan dan evaluasi selalu berpedoman pada standar operasional prosedur (SOP) atau Petunjuk Teknis BOS yang dikeluarkan melalui peraturan menteri pendidikan dan kebudayaan. Dalam petunjuk teknis teknis tersebut dianggap mampu dan memberi solusi dan mampu mengakomodir seluruh kepentingan sekolah yang ada. Namun pada pelaksanaannya di lapangan dan satuan pendidikan banyak kebutuhan yang tidak terakomodir oleh petunjuk teknis atau juknis BOS. Sehingga kepala sekolah perlu berinovasi dalam memanfaatkan dana BOS di satuan pendidikan agar segala

kebutuhan sekolah terpenuhi dan organisasi satuan pendidikan dapat berjalan sesuai harapan dan pemenuhan standar nasional pendidikan dapat terpenuhi. Kebutuhan tiap satuan pendidikan berbeda dengan yang lainnya tergantung kondisi lingkungan yang ada. Inovasi kepala sekolah sangat dibutuhkan dalam hal pemanfaatan dana BOS karena semua kebutuhan yang tidak terakomodir di juknis itu dalam pelaporan dan pertanggung jawabannya harus sesuai dengan juknis yang ada. Tujuannya adalah agar dalam pelaksanaan audit baik internal maupun eksternal tidak menjadi temuan dan dianggap mengakibatkan kerugian negara.

Sekolah SMA Negeri 1 Marisa dan SMK Negeri 1 Marisa merupakan sekolah yang ada di Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo yang menerima dana BOS sebagai bantuan untuk mendukung penyelenggaraan pendidikan di sekolah tersebut. Penggunaan dana BOS di sekolah tersebut mengikuti aturan-aturan dan kebijakan yang diatur dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis penggunaan dan pertanggungjawaban keuangan dana Bantuan Operasional Sekolah Tahun 2013. Dalam penggunaan dana BOS, kedua sekolah tersebut membuat Rancangan Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS) pada rapat bersama dengan komite, guru, bendahara dan kepala sekolah dengan memperhatikan tujuan, jumlah dana, dan waktu. Setelah disusunnya RAKS, sekolah merealisasikannya sesuai dengan yang telah diangarkan dengan sistem prioritas. Realisasi dilakukan dengan pembagian tugas. Kepala sekolah memberikan tugas dan tanggungjawab kepada masing-masing guru dalam merealisasikan RKAS. Melalui pembagian tugas tersebut kepala sekolah tentunya menjalankan peran dan tanggung jawabnya

dalam melakukan inovasi dalam merealisasikan penggunaan dana BOS. Hal itu penting untuk dilakukan karena dalam dunia pendidikan Inovasi merupakan hal yang penting untuk dilakukan karena tanpa adanya inovasi akan terjadi hambatan atau kendala dalam penyelenggaraan pendidikan.

Bagaimanapun inovasi menjadi aspek yang sangat penting. Namun untuk berfokus dalam pelaksanaannya menjadi tantangan utama dalam proses kepemimpinan di manapun tempat dan kapanpun masanya termasuk kepala sekolah sebagai pemimpin di sekolah dalam mengelola dan menggunakan dana BOS. Pada era globalisasi ini, penerapan teknologi informasi dan komunikasi mengharuskan para pemimpin untuk dapat bekerja secara maksimal dan berkelanjutan serta dapat melakukan adaptasi yang cepat untuk bisa membangun sekolah menjadi sekolah yang maju dan bermutu. Untuk itu, para kepala sekolah harus mampu mengerakkan organisasi sekolah melalui inovasi yang dilakukannya dalam menggunakan dana BOS. Berkaitan dengan masalah ini, maka penulis ingin melakukan penelitian yang berjudul “Inovasi Kepala Sekolah dalam Pemanfaatan Dana BOS (Studi Multikasus di SMA Negeri 1 Marisa dan SMK Negeri 1 Marisa Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo)”.

## **B. Fokus dan Subfokus Penelitian**

Berdasarkan pada latar belakang penelitian yang dikemukakan di atas, maka penelitian ini difokuskan pada inovasi kepala sekolah dalam pemanfaatan dana BOS (studi multi kasus) di SMA Negeri 1 Marisa dan SMK Negeri 1 Marisa Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo. Berdasarkan pada fokus penelitian tersebut, maka subfokus penelitian sebagai berikut.

1. Bagaimana pelaksanaan pemanfaatan dana BOS pada SMA Negeri 1 Marisa dan SMK Negeri 1 Marisa Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo?
2. Bagaimana bentuk - bentuk inovasi kepala sekolah dalam pemanfaatan dana BOS di SMA Negeri 1 Marisa dan SMK Negeri 1 Marisa Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo?
3. Bagaimana kendala dalam melaksanakan inovasi pemanfaatan dana BOS di SMA Negeri 1 Marisa dan SMK Negeri 1 Marisa Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mendeskripsikan pelaksanaan dalam pemanfaatan dana BOS SMA Negeri 1 Marisa dan SMK Negeri 1 Marisa, Pohuwato Provinsi Gorontalo.
2. Untuk mendeskripsikan bentuk – bentuk inovasi kepala sekolah dalam pemanfaatan dana BOS SMA Negeri 1 Marisa dan SMK Negeri 1 Marisa Pohuwato Provinsi Gorontalo.
3. Untuk mendeskripsikan kendala dalam melaksanakan inovasi pemanfaatan dana BOS di SMA Negeri 1 Marisa dan SMK Negeri 1 Marisa Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Bagi Dinas Pendidikan, dapat memberikan informasi tentang pelaksanaan, pemanfaatan dana BOS dan bentuk – bentuk Inovasi yang dilakukan oleh kepala sekolah.
2. Bagi Sekolah dapat dijadikan sebagai bahan masukan dan evaluasi agar perlunya kepala sekolah dan stake holder melakukan inovasi terhadap pemanfaatan dana BOS dan perlunya usaha lain untuk memaksimalkan segala potensi yang ada di sekolah agar dapat menghasilkan sumber dana.
3. Bagi Tim Manajemen BOS sekolah dapat menambah wawasan dan pengetahuan terhadap pengelolaan dan inovasi dalam pemanfaatan Dana BOS
4. Bagi Peneliti, untuk menambah wawasan peneliti dalam mengembangkan sikap ilmiah serta diharapkan penelitian ini dapat bermanfaat bagi peneliti lain guna pengembangan bidang keilmuannya khususnya inovasi kepala sekolah dalam pemanfaatan dana BOS.