

# **BAB I**

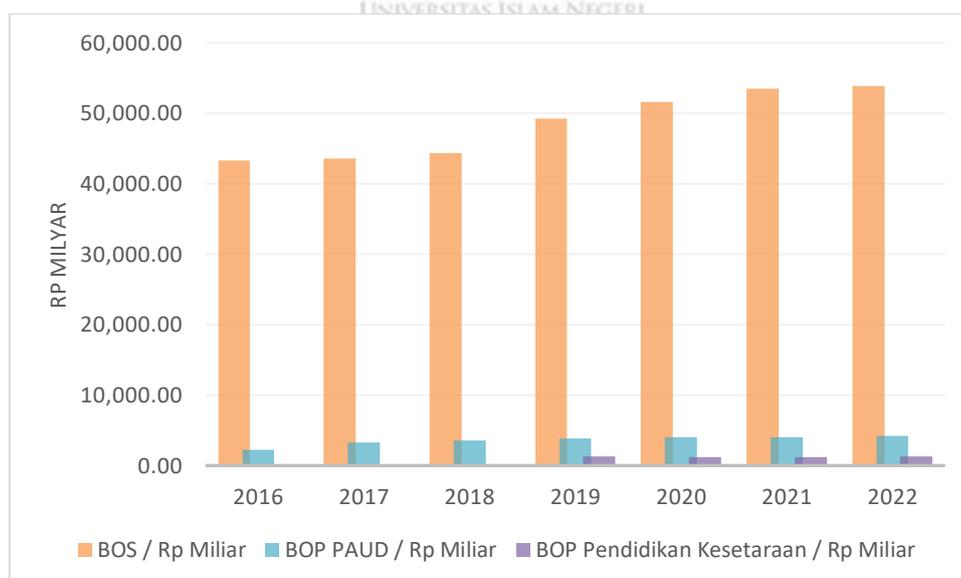
## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Pendidikan merupakan aspek penting bagi setiap individu untuk memaksimalkan potensi yang dimiliki. Melalui pendidikan manusia mendapatkan peluang untuk meningkatkan taraf hidup serta perekonomian keluarga. Selain hal tersebut pendidikan juga penting untuk membentuk karakter manusia yang cerdas, bertanggung jawab serta dapat memberikan kontribusi yang positif bagi kemajuan bangsa dan negara. Pemerintah di setiap negara berupaya untuk memberikan pendidikan yang layak dan berkualitas bagi setiap warga negaranya, tidak terkecuali di Indonesia. Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki kewajiban dalam menjamin pendidikan setiap warga negaranya seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 31 dalam pasal tersebut disebutkan bahwa setiap warga negara Indonesia berhak mendapat pendidikan.

Setiap warga negara menginginkan pendidikan yang menghasilkan lulusan yang unggul. Dalam upaya mencapai hal tersebut, pemerintah mulai membenahi sistem pendidikan dengan cara merekrut pengajar yang berkualitas serta menyediakan fasilitas pembelajaran yang memadai. Pemerintah Republik Indonesia mengalokasikan anggaran yang cukup besar pada sektor pendidikan. Pemerintah Indonesia telah mengalokasikan 20% dari APBN untuk kepentingan pengembangan pendidikan ke arah yang lebih baik. Salah satu program yang dilakukan untuk mendukung upaya tersebut yaitu dengan menghimbau seluruh warga negara untuk mengikuti program wajib belajar.

Program wajib belajar adalah tingkatan pendidikan minimal yang harus diikuti oleh warga negara Indonesia atas tanggung jawab penuh pemerintah. Pemerintah Republik Indonesia berkewajiban untuk membiayai fasilitas pendidikan melalui penyediaan pendanaan biaya operasional bagi satuan pendidikan yang disebut dengan Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Pada Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Indonesia Nomor 6 Tahun 2021 Tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah Reguler Bantuan Operasional Sekolah (BOS) merupakan program dari pemerintah dalam menyediakan dana operasional nonpersonalia untuk pelaksanaan program wajib belajar (Nawawi, 1983). Pada periode tahun 2018-2019, rata-rata lama waktu sekolah bagi siswa secara signifikan telah meningkat. Kemajuan ini memberikan pengaruh terhadap peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) serta peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia (Putra et al., 2022) Hal tersebut merupakan salah satu dampak positif dari penyediaan dana BOS bagi sekolah reguler maupun madrasah.



**Gambar 1. 1 Anggaran BOS tahun 2016-2022**

Sumber: *databoks.katadata.co.id*

Berdasarkan Gambar 1.1 dapat dilihat bahwa anggaran dana BOS meningkat secara signifikan dari tahun 2016 sampai dengan tahun 2022. Hal ini menunjukkan semakin banyak sekolah maupun madrasah yang menerima dana BOS untuk menunjang kegiatan-kegiatan operasional.

Selain Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama dalam bertanggung jawab meningkatkan mutu pendidikan madrasah juga telah mengalokasikan anggaran dana BOS Madrasah dan BOP Raudlatul Athfal tahun 2023 dengan total anggaran yang mencapai Rp11.209.573.964.000. Anggaran tersebut diperuntukkan bagi 10.444.451 siswa madrasah (kemenag.go.id).

Namun, dalam pengelolaan dana BOS masih ditemukan kelemahan-kelemahan dalam tata administrasi maupun penyalahgunaan anggaran, sehingga pengelolaan yang profesional masih perlu ditingkatkan lagi. Permasalahan lain yang terjadi dalam pengelolaan dana BOS turut dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya manusia yang tidak memiliki kompetensi dalam pelaporan keuangan (Madjid et al., 2021;74). Hal tersebut juga disertai dengan kurangnya sosialisasi mengenai ketentuan serta teknis pelaporan dana BOS terhadap berbagai pihak antara lain komite sekolah, orang tua siswa, guru dan tenaga kerja administrasi (Moerni & Darmawan, 2021;58). Dengan adanya berbagai kelemahan dalam pengelolaan anggaran dana BOS maka diperlukan pengawasan yang dilakukan secara ketat, agar besaran dana yang disalurkan dapat dipergunakan dengan bertanggung jawab serta tepat sasaran. Pelaporan yang transparan dan akuntabel menjadi salah satu indikator keberhasilan sekolah dan madrasah dalam

menyampaikan pertanggungjawaban pengelolaan dana BOS yang sesuai aturan, dengan diawasi oleh pemerintah.

**Tabel 1.1 Alokasi Anggaran BOS pada Seluruh Satuan Pendidikan di Indonesia 2021/2022**

No	Lembaga Pendidikan Indonesia	Jumlah Lembaga Pendidikan Indonesia	anggaran yang Di Alokasikan (Triliyun)
1.	Sekolah Dasar/Sederajat	147.610	Rp 23,8 T
2.	Sekolah Menengah Pertama/Sederajat	39.461	Rp 11,6 T
3.	Sekolah Menengah Awal/kejuruan /Sederajat	27.374	Rp 16,2 T
4.	Sekolah Luar Biasa	2.217	Rp 0,645 T

Sumber : Radarbandung.id

Dilansir dari “radarbandung.id” Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Mendikbud) dalam Sosialisasi Kebijakan BOS dan DAK Fisik 2021, Nadiem Makarim mengungkapkan bahwa dinasny telah menyiapkan anggaran Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Dengan jumlah Rp 52.504.969.290.000. Yang disediakan untuk 216.662 satuan pendidikan di Indonesia. Dana yang cukup besar tentu membutuhkan pengawasan dalam pengelolaanya agar tercapainya tujuan dalam peningkatan mutu pendidikan. Kurangnya pengawasan negara dalam pengeloan Dana menjadikan kesempatan bagi para koruptor untuk menguasai dan memanipulatif data sehingga berdampak pada satuan pendidikan seluruh Indonesia. Pada tahun 2017-2018 seorang (AK) ditetapkan sebagai tersangka kasus dugaan tindak pidana korupsi oleh Kejaksaan Tinggi Jawa Barat. Tersangka diduga menggelapkan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk Madrasah pada Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat yang mengakibatkan kerugian negara sebesar Rp. 8 miliar. Tersangka (AK) diduga mengkorupsi pengelolaan dana BOS Yang dialokasikan untuk penggandaan soal-soal ujian Penilaian Akhir Tahun (PAT), Penilaian Akhir Semester (PAS), Try Out (TO), Ujian Sekolah berstandar

nasional (USBN), Ujian Akhir Madrasah Berstandar Nasional (UAMBN) pada Madrasah Ibtidaiya di Lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat (Kompas.com - 16/11/2021).

Dana BOS tahun 2021 memiliki tiga pokok-pokok kebijakan. 1) Karakteristik daerah merupakan acuan dari nilai satuan biaya dana BOS yang bervariasi. Semula nilai satuannya semuanya sama, hanya tergantung jumlah per anak. Tetapi sekarang pada setiap area, Kota dan Daerah, sekolah tentu memiliki variasi dari nilai satuan biaya. 2) Fleksibilitas penggunaan dana BOS pada masa Pandemi tetap mengikuti pedoman penggunaan teknis Dana BOS. 3) Adanya Transformasi metode pelaporan Dana BOS menjadi daring (radarbandung.id/2022).

Madrasah, dalam bahasa Arab, memiliki arti yang sama atau setara dengan kata "sekolah" dalam bahasa Indonesia (Pendidikan Islam Dan Pendidikan Nasional, Paradigma Baru, 2005). Secara dasar, keduanya adalah tempat di mana proses belajar mengajar secara formal berlangsung. Meskipun begitu, Karel Steenbrink membedakan madrasah dan sekolah karena keduanya memiliki karakteristik yang berbeda. Madrasah memiliki kurikulum, metode pengajaran, dan pendekatan yang berbeda dengan sekolah. Madrasah sangat menonjolkan nilai-nilai religius dalam masyarakatnya. Sementara itu, sekolah adalah lembaga pendidikan umum dengan mata pelajaran yang bersifat universal dan terpengaruh oleh budaya pencerahan Barat (Steenbrink, 1991).

Madrasah saat ini berperan sebagai salah satu lembaga pendidikan umum, sesuai dengan UU Sisdiknas No. 20 tahun 2003. Dengan demikian, madrasah merupakan bagian dari sistem pendidikan nasional. Madrasah adalah unit

pendidikan yang berada di bawah pengawasan Kementerian Agama, sesuai dengan Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia No. 90 tahun 2013, Pasal 1 ayat 2. Madrasah merupakan lembaga formal yang dilibatkan oleh Kementerian Agama untuk menyelenggarakan pendidikan umum dan pendidikan kejuruan dengan fokus pada nilai-nilai agama Islam. Jenis-jenis madrasah yang termasuk dalam kategori ini mencakup Radhatul Athfal (RA), Madrasah Ibtidaiyah (MI), Madrasah Tsanawiyah, Madrasah Aliyah (MA), dan Madrasah Aliyah kejuruan.

**Tabel 1. 2 Data Madrasah Negeri di kota Bandung 2021/2022**

<b>Madrasah Negeri Kota Bandung</b>			
No	Lembaga Madrasah	Kecamatan	Jumlah Siswa
1.	MA Negeri 1 Kota Bandung	Bandung Kulon	1,223
2.	MA Negeri 2 Kota Bandung	Cibiru	1,170
3.	MI Negeri 1 Kota Bandung	Panyileukan	685
4.	MI Negeri 2 Kota Bandung	Astana Anyar	531
5.	MTS Negeri 1 Kota Bandung	Babakan Ciparay	700
6.	MTS Negeri 2 Kota Bandung	Antapani	745

Sumber: <https://emispendis.kemenag.go.id/>

Jenjang-jenjang madrasah yang dikelola oleh Kementerian Agama (Kemenag) memiliki kesamaan yang signifikan dengan sekolah-sekolah yang dikelola oleh Kementerian Pendidikan Nasional (Kemendiknas). Meskipun madrasah memiliki karakteristik dan struktur yang mirip dengan sekolah-sekolah umum, perlu dicatat bahwa madrasah tidak berada di bawah supervisi Kemendiknas, melainkan diawasi oleh Departemen Agama (Depag) sesuai dengan ketentuan Keppres No. 34 tahun 1972.

Selanjutnya, Keppres tersebut, bersama dengan Peraturan Pelaksanaannya, yakni "Instruksi Presiden" No. 15 tahun 1974, memberikan seluruh wewenang dalam penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan di sekolah negeri maupun swasta kepada Kemendiknas, termasuk pengembangan program-program pendidikan.

Namun, dalam kenyataannya, Kemendiknas memiliki kontrol yang terbatas terhadap sekolah, dan bahkan hampir tidak ada kontrol terhadap madrasah.

Bank Dunia bekerja sama dengan Direktorat Jenderal Pendidikan Islam Kementerian Agama (Kemenag) terhadap pengujian pada percobaan terhadap dua ribu Madrasah di 34 provinsi dalam penerapan e-RKAM sepanjang tahun 2019. e-RKAM merupakan suatu sistem aplikasi berbasis jaringan dalam membuat laporan rencana kerja dan anggaran madrasah (e-RKAM). Sekretaris Ditjen Pendidikan Islam Kemenag Imam Safei mengatakan bahwa e-RKAM merupakan aplikasi penting terhadap peningkatan efektivitas dan efisiensi pengelolaan anggaran pendidikan madrasah dalam rangka meningkatkan mutu madrasah yang terjamin. Imam juga menilai, aplikasi e-RKAM hadir sebagai jawaban dari tantangan zaman Revolusi Industri 4.0 ([madrasahreform.kemenag.go.id](http://madrasahreform.kemenag.go.id)).

*Proyek Realizing Education's Promise - Madrasah Education Quality Reform (REP-MEQR)* IBRD Loan Number: 8992-ID yang memiliki tujuan dalam peningkatan mutu terhadap mengelola serta pelayanan pendidikan Madrasah di bawah binaan kementerian agama. Pelaksanaan proyek tersebut akan dilaksanakan pada Madrasah secara bertahap dimulai pada tahun 2020 hingga 2024 di seluruh kota Indonesia. Proyek ini memiliki empat komponen Yang menjadi fokus kegiatan. Penerapan sistem e-RKAM (Rencana Kerja Dan Anggaran Madrasah Berbasis Elektronik) secara nasional dan Pemberian Dana Bantuan untuk madrasah, yang merupakan salah satu dari empat komponen kegiatan. Tujuan dari salah satu kegiatan ini yaitu peningkatan Efisiensi pengelolaan anggaran pendidikan yang mencakup pembiayaan serta kualitas belanja madrasah guna peningkatan mutu

pembelajaran (Petunjuk Teknis Pelaksanaan Bimtek Penerapan EDM dan e-RKAM).

e-RKAM (Rencana Kerja dan Anggaran Madrasah berbasis elektronik) adalah sebuah aplikasi yang digunakan untuk mengelola keuangan madrasah dengan metode elektronik. Aplikasi ini mencakup seluruh proses perencanaan penganggaran, penatausahaan, dan pelaporan, yang dapat diakses secara online atau semi online. Tujuan utama dari e-RKAM adalah untuk membantu Kementerian Agama dalam memiliki sistem informasi keuangan madrasah yang terintegrasi, mulai dari tingkat madrasah hingga tingkat pusat, meliputi Kabupaten/Kota dan Provinsi. Melalui e-RKAM, tujuan utama adalah memungkinkan madrasah untuk menghasilkan informasi keuangan yang akurat, tepat waktu, akuntabel, transparan, efisien, dan efektif. Aplikasi ini dirancang untuk membantu madrasah dalam mengelola dan melaporkan aspek keuangan mereka dengan lebih baik.

Implementasi e-RKAM merupakan upaya terhadap peningkatan kualitas pendidikan pada madrasah serta peningkatan daya saing pendidikan. Terhadap peningkatan kualitas pendidikan, sangat di butuhkannya Dana Bantuan Operasional Siswa serta dana dana lainnya. Pada tahun 2021 dana bos yang dikeluarkan oleh kementerian agama sebesar 10 triliyun dimana target dari anggaran ini yaitu investasi pada pendidikan. Aplikasi e-RKAM, merupakan jawaban dari komitmen terhadap penggunaan dana BOS dalam mendukung proses belajar dan mengajar (Sambutan Menteri Agama Republik Indonesia Dalam Rangka Peresmian Madrasah Reform 2020).

Situasi permasalahan muncul terhadap implementasi pada masing-masing madrasah dan macam-macam daerah. Belum lagi adanya tenaga teknis yang

berlatarbelakang kurang bahkan tidak sesuai dengan profesinya, di mana akan muncul permasalahan ketika dilakukannya pendataan pada portal *education manajemen Information System* (EMIS), dilakukannya kesalahan dan kurang akurat terhadap pendataan data yang akan berdampak dimana Madrasah tidak dapat terdaftar pada aplikasi e-RKAM untuk pengajuan dana Bantuan Operasional Siswa Nasional. Kejadian tersebut justru berdampak merugikan bagi madrasah.

Permasalahan kerap muncul dalam pengelolaan dana BOS yang terjadi di Madrasah Aliyah yang bisa dikatakan belum baik dan efektif (Mahmuda,2022). Terdapat pengaruh yang signifikan antara manajemen dana BOS terhadap efektivitas pembelajaran. Selain itu juga masih terdapat beberapa masalah terkait perawatan dan perbaikan, seperti gedung sekolah ada yang rusak, kurangnya media pembelajaran, wc kurang sehat, serta banyak kursi dan meja yang patah. Padahal di dalam RKAM sudah dianggarkan untuk perbaikan atau perawatan (Astuti,2018). Pengelolaan dana BOS masih dikatakan belum transparent, dimana pengelolaan seharusnya melibatkan dewan guru dan komite sekolah, namun dalam praktiknya madrasah hanya melibatkan kepala madrasah dan bendahara terhadap pengelolaan anggaran.

Kemudian, data tentang MAN 2 Kota Bandung menunjukkan adanya potensi masalah terkait pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan implementasi e-RKAM. Analisis anggaran tahun 2022 menemukan perbedaan yang signifikan antara rencana alokasi anggaran dan realisasi pelaksanaan kegiatan. Meskipun rencana anggaran sebesar 1.497.000.000 rupiah, realisasi hanya mencapai 21,75% dari total rencana anggaran, yaitu sekitar 325.546.800 rupiah.

Sisa anggaran yang mencapai 1.171.453.200 rupiah menunjukkan potensi ketidakefektifan dalam pengelolaan dana BOS di MAN 2 Kota Bandung.

Pemantauan implementasi e-RKAM juga mengidentifikasi sejumlah tantangan. Ketidakefektifan data yang diinput oleh tenaga teknis dapat mengakibatkan risiko kesalahan dan ketidakakuratan dalam penyaluran dana. Dalam program e-RKAM, MAN 2 Kota Bandung mencatatkan sisa anggaran sebesar 32.389.000 rupiah dari total rencana anggaran 48.410.000 rupiah pada kegiatan Sarana dan Prasarana Baru, mencapai 33,09%, yang mencerminkan adanya kendala dalam penerapan aplikasi tersebut.

Data ini memperkuat argumentasi bahwa MAN 2 Kota Bandung memiliki masalah potensial terkait pengelolaan dana BOS dan implementasi e-RKAM, menjadikannya sebagai objek penelitian yang relevan untuk mendalami permasalahan dan potensi perbaikan dalam konteks tersebut. Hal ini sejalan dengan temuan sebelumnya yang mengindikasikan permasalahan serupa dalam pengelolaan dana BOS di lembaga pendidikan.

Adapun pengelolaan dana BOS di Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung wilayah Kota Bandung masih dikatakan belum baik dan efektif sebagaimana disampaikan oleh Tim Inti Kota Bandung, hasil observasi menunjukkan bahwa efektivitas manajemen dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan efektivitas pembelajaran di Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung termasuk dalam kualifikasi "Sedang/Cukup" dengan nilai rata-rata masing-masing 3,25 dan 3,34. Ditemukan pengaruh yang signifikan antara manajemen dana BOS terhadap efektivitas pembelajaran dan 32,6% dari efektivitas pembelajaran dipengaruhi oleh manajemen dana BOS. Aspek-aspek yang perlu diperhatikan untuk meningkatkan

efektivitas pembelajaran di Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung adalah mutu pengajaran, tingkat pengajaran yang tepat, insentif, dan waktu. Kebutuhan akan transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana yang semakin meningkat, sehingga diperlukan sistem yang dapat membantu dalam hal ini. Platform e-RKAM memberikan solusi dengan menyediakan pengawasan serta pengelolaan anggaran dan sumber dana yang akuntabel dan transparan.

**Tabel 1. 3 Rencana dan Realisasi Erkam Tahun Anggaran 2022 Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung**

Deskripsi	Rencana Anggaran	Realisasi Anggaran	Pencapaian (%)	Sisa Anggaran
Pengelolaan Kurikulum 2013	17.190.000	6.250.000	36,36	10.940.000
Pelaksanaan Kompetensi Sekolah	1.350.000	1.350.000	100,00	-
Pembinaan dan Peningkatan Kualitas Pendidik	47.000.000	47.000.000	100,00	-
Pemeliharaan Sarana Sekolah	154.100.000	36.664.500	23,79	117.435.500
Pemeliharaan dan Perbaikan Gedung	116.750.000	3.580.000	3,07	113.170.000
Langganan Daya dan Jasa	23.200.000	-	0,00	23.200.000
Sarana dan Prasarana Baru	48.410.000	16.021.000	33,09	32.389.000
Kegiatan Pengembangan Manajemen Sekolah	447.569.000	85.794.000	19,17	361.775.000
Kegiatan Pengelolaan Perkantoran	137.507.800	49.792.300	36,21	87.715.500
Kegiatan Supervisi, Monitoring dan Evaluasi	7.770.000	-	0,00	7.770.000
Pengelolaan Kegiatan Belajar Mengajar	205.589.200	31.960.000	15,55	173.629.200
Pelaksanaan administrasi keuangan sekolah	180.000	-	0,00	180.000
Penyusunan Soal Ulangan dan Ujian	116.009.000	-	0,00	116.009.000
Tindak lanjut hasil Penilaian	2.450.000	-	0,00	2.450.000
Model Ppenilaian yang Inovatif	3.600.000	-	0,00	3.600.000
Pra Ujian	15.000.000	-	0,00	15.000.000
Pengelolaan Program Kesiswaan	86.130.000	38.075.000	44,21	48.055.000
Pengembangan Keterampilan Siswa	5.400.000	-	0,00	5.400.000

Deskripsi	Rencana Anggaran	Realisasi Anggaran	Pencapaian (%)	Sisa Anggaran
Pengelolaan Program Ekstrakurikuler	22.600.000	7.560.000	33,45	15.040.000
Kegiatan Pengelolaan Sekolah	2.575.000	1.500.000	58,25	1.075.000
Pendidikan Karakter dan Pengembangan Diri	3.200.000	-	0,00	3.200.000
<b>Sub Total T.A. 2022</b>	<b>1.497.000.000</b>	<b>325.546.800</b>	<b>21,75</b>	<b>1.171.453.200</b>

Efektivitas pengelolaan anggaran Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung pada tahun anggaran 2022 pada tabel di atas dinilai masih belum optimal. Terdapat kegiatan dengan tingkat pencapaian yang rendah yaitu hanya 21,75% dan sisa anggaran yang tinggi menunjukkan bahwa sebagian besar anggaran belum terealisasi dengan baik. Faktor-faktor seperti perubahan kebijakan dan perbedaan dalam sistem pengelolaan anggaran juga dapat memengaruhi efektivitas pengelolaan anggaran.

Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung dipilih sebagai lokasi penelitian karena sudah menerapkan sistem rencana kerja dan anggaran berbasis elektronik (e-RKAM) dalam pengelolaan madrasah tersebut. Penelitian di Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung akan memberikan informasi yang lebih spesifik tentang efektivitas dan efisiensi dari sistem e-RKAM yang diterapkan di madrasah tersebut. Selain itu, Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung merupakan salah satu madrasah yang dikelola oleh Kementerian Agama di Kota Bandung yang memiliki jumlah siswa dan kegiatan yang cukup besar. Hal ini dapat memberikan gambaran yang lebih luas tentang efektivitas dan efisiensi dari sistem e-RKAM.

Penelitian pada Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung, dapat memberikan informasi tentang kendala-kendala yang dihadapi dalam penerapan sistem e-RKAM, serta memberikan rekomendasi untuk perbaikan dalam penerapan sistem e-RKAM di madrasah lain yang memiliki kondisi yang serupa. Penelitian

ini juga dapat menjadi referensi bagi madrasah lain yang akan menerapkan sistem e-RKAM dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam proses perencanaan dan penganggaran.

Berdasarkan fenomena yang telah dijabarkan, penelitian yang berjudul “Efektivitas Rencana Kerja Dan Anggaran Madrasah Berbasis Elektronik (e-RKAM) di Kementerian Agama Kota Bandung ( penelitian pada Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung)” dilakukan dengan maksud untuk menganalisis upaya pengawasan yang telah dilaksanakan oleh Kementerian Agama Kota Bandung, sehingga hasil penelitian ini dapat melengkapi kajian terhadap penelitian-penelitian sebelumnya mengenai pengelolaan dana BOS yang telah dilakukan pada tingkat madrasah.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian yang telah dijabarkan dalam latar belakang, dapat diidentifikasi beberapa masalah yang muncul:

1. Manajemen Dana BOS yang belum efektif: Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) masih menghadapi berbagai kendala, seperti tata administrasi yang kurang baik, penyalahgunaan anggaran, dan kurangnya kompetensi sumber daya manusia dalam manajemen keuangan.
2. Kurangnya Pengawasan dan Transparansi: Terdapat kurangnya pengawasan yang ketat terhadap pengelolaan Dana BOS, sehingga muncul potensi penyalahgunaan dan manipulasi data. Selain itu, kurangnya sosialisasi mengenai ketentuan dan teknis pelaporan Dana BOS kepada berbagai pihak juga menjadi masalah.

3. Pengelolaan Dana BOS di Madrasah: Meskipun Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung telah menerapkan sistem e-RKAM dalam pengelolaan Dana BOS, realisasi anggaran pada Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung masih rendah.

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasar pada latar belakang yang telah terpapar, maka rumusan masalah dalam penelitian ini di rumuskan:

1. Bagaimana ketepatan kebijakan pengelolaan anggaran Madrasah di Kantor Kementerian Agama Kota Bandung (Studi kasus Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung)?
2. Bagaimana ketepatan pelaksanaan pengelolaan anggaran Madrasah di Kantor Kementerian Agama Kota Bandung (Studi kasus Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung)?
3. Bagaimana ketepatan target pengelolaan anggaran Madrasah di Kantor Kementerian Agama Kota Bandung (Studi kasus Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung)?
4. Bagaimana ketepatan lingkungan anggaran Madrasah di Kantor Kementerian Agama Kota Bandung (Studi kasus Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung)?

### **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui ketepatan kebijakan anggaran Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung.
2. Mengetahui ketepatan pelaksanaan anggaran Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung.
3. Mengetahui ketepatan target anggaran Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung.
4. Mengetahui ketepatan lingkungan anggaran Madrasah Aliyah Negeri 2 Kota Bandung.

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

Berdasarkan pada perumusan masalah diatas, maka manfaat dalam penelitian ini terdapat manfaat yakni:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat serta kontribusi untuk kajian ilmu administrasi publik dan referensi bagi mahasiswa ilmu administrasi publik, dapat menjadi data sekunder bagi penelitian yang akan dilakukan selanjutnya khususnya yang terkait dengan pengawasan anggaran dan penggunaan dana Bos.

##### **2. Manfaat Praktis**

Dalam penelitian ini diharapkan mampu menjadi bahan evaluasi dalam pengawasan dana BOS dan hasil penelitian ini nantinya dapat berguna sebagai rujukan bagi Kantor Kementerian Agama Kota Bandung.

## F. Kerangka Berfikir

Berdasarkan Surat Edaran yang disampaikan oleh Kementerian Agama Republik Indonesia melalui Direktorat Jenderal Pendidikan Islam yaitu Surat Edaran Nomor: B-2963.2/DJ.I/HM.01/09/2021 tentang pemuktahiran evaluasi diri madrasah (EDM) tahun 2021 dan penyusunan rencana kerja dan anggaran madrasah (e-RKAM) tahun 2022, dimana dalam Surat Edaran tersebut menegaskan pedoman yang di gunakan dalam penyusunan e-RKAM beracuan pada EDM yang menata perencanaan, tata usaha, dan peliputan laporan BOS, serta dengan menjadikan EDM acuan dalam menyusun e-RKAM diharapkan penerimaan dana BOS tepat sasaran terhadap penggunaannya, dimana dana BOS digunakan dengan benar dalam peningkatan kualitas pendidikan .

Administrasi publik menurut Keban (dalam Pramesti, 2018) yaitu suatu proses administrasi yang berada pada cakupan publik, dalam artian kepentingan orang banyak. Administrasi publik terbagi dalam enam dimensi; dimensi Kebijakan, dimensi Manajemen, dimensi Organisasi, dimensi Etika, dimensi Lingkungan, dan dimensi Kinerja. Penelitian ini termasuk pada dimensi kinerja. *E-government* menurut (Suaedi & Wardiyanto, 2010) memiliki manfaat utama yaitu meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja manajemen publik guna memenuhi pelayanan yang baik bagi masyarakat.

Administrasi Keuangan (*financial administration*) menurut Komariah, (2018) merupakan semua kegiatan dari organisasi dan memiliki hubungan dengan cara mendapatkan dana, menggunakan dana, juga mengelola asset sejalan dengan tujuan dari organisasi tersebut. Menurut nya adm keuangan sekolah memiliki tujuan; meningkatkan efektivitas dan efisiensi penggunaan keuangan,

meningkatkan akuntabilitas dan transparansi keuangan dan meminimalkan penyalahgunaan anggaran.

Sunggono (1994 :143) mengungkapkan mengenai dimensi yang menjadi ukuran efektivitas, yaitu:

### 1. Isi Kebijakan

- kejelasan isi kebijakan
- ketetapan intern atau ekstern dari kebijakan
- kesempurnaan isi kebijakan
- sumber daya pelaksanaan kebijakan

### 2. Informasi

- struktur komunikasi antar organisasi pelaksana dengan pembuat kebijakan
- kelengkapan informasi yang diterima objek-objek kebijakan

### 3. Dukungan

- kepentingan pribadi dan tujuan dari pelaksana kebijakan
- harapan terhadap efektivitas sarana pelaksana kebijakan
- latar belakang historis, tradisi dan kebiasaan rutin
- pendapat tentang pengorganisasian pelaksana kebijakan
- kesediaan masyarakat terhadap kebijakan
- kepatuhan masyarakat

### 4. Pembagian Potensi

- tingkat diferensiasi tugas dan wewenang yaitu diferensiasi horizontal dan diferensiasi vertical

- desentralisasi pelaksanaan kebijakan dalam bentuk pengendalian dan struktur jaringan implementasi

Dari penjelasan mengenai dimensi-dimensi yang diungkapkan oleh Sunggono, dalam melihat suatu keaktifan sebuah kebijakan tidak hanya dilihat dari tercapai atau tidaknya tujuan kebijakan tersebut namun dilihat juga dari isi kebijakan itu sendiri, komunikasi yang dilakukan dalam melaksanakan kebijakan tersebut, dukungan dari berbagai pihak dan juga pembagian tugas yang jelas kepada pihak-pihak yang bersangkutan.

Sedarmayanti juga mengungkapkan dimensi-dimensi yang menjadi ukuran efektivitas dalam bukunya Sumber Daya Manusia dan Produktifitas Kerja (2001:57) sebagai berikut:

- 1) Tepat waktu dalam artian penyelesaian tugas yang ditetapkan sesuai dengan batas waktu yang ditentukan sebelumnya, pegawai tidak menunda pekerjaan, tidak ada jam lembur dan setiap pekerjaan tidak terjadwal secara pasti sehingga mudah untuk menyelesaikannya.
- 2) Tepat kualitas dalam artian pekerjaan yang ditangani oleh pegawai sesuai dengan standard kualitas yang ditetapkan instansi, pekerjaan yang dilakukan dengan penuh ketelitian dan keunggulan sehingga terbebas dari kesalahan dan hasil kerja dapat memberikan kepuasan kepada para pengawas (atasan/masyarakat)
- 3) Tepat kuantitas merupakan kemampuan pegawai untuk memenuhi target/jumlah yang ditetapkan dan dapat menyelesaikan pekerjaan yang lebih banyak dengan tanggung jawab yang lebih besar

Sedangkan jika menurut sedarmayanti, dimensi-dimensi yang menjadi ukuran efektivitas sebuah kebijakan dilihat dari ketepatan waktu, kualitas dan kuantitasnya. Ketiga dimensi tersebut menjadi ukuran atau tolak ukur menurut sedarmayanti dalam menilai keefektifan sebuah kebijakan.

Menurut prinsip yang diungkapkan oleh Nugroho (2003), ada empat aspek penting yang harus dipenuhi agar implementasi kebijakan menjadi efektif. Pertama, adalah pentingnya kebijakan itu sendiri dalam menyelesaikan masalah yang ada. Dalam hal ini, kebijakan dinilai berdasarkan sejauh mana kebijakan tersebut benar-benar efektif dalam mengatasi permasalahan yang menjadi tujuan utamanya. Dapat juga ditanyakan sejauh mana kebijakan tersebut memiliki keunggulan. Aspek kedua adalah rumusan kebijakan, yaitu apakah kebijakan tersebut telah dirumuskan dengan mempertimbangkan karakteristik masalah yang ingin dipecahkan. Aspek ini menyoroti apakah kebijakan tersebut sesuai dengan konteks permasalahan yang ada, sebagaimana telah dibahas dalam bab sebelumnya tentang proses perumusan kebijakan. Aspek ketiga adalah lembaga yang menghasilkan kebijakan, dan apakah lembaga tersebut memiliki kewenangan atau misi yang sesuai dengan karakteristik kebijakannya. Dalam hal ini, penting untuk memastikan bahwa lembaga yang menghasilkan kebijakan memiliki wewenang yang relevan dengan substansi kebijakan yang mereka buat (Nugroho, 2003).

“Tepat” yang kedua adalah “tepat pelaksanaannya”. Pelaksanaan kebijakan melibatkan berbagai aktor, termasuk pemerintah, kerjasama antara pemerintah-masyarakat/swasta, atau bahkan implementasi kebijakan yang diswastakan (privatisasi atau outsourcing). Kebijakan yang memiliki unsur monopoli, seperti kartu identitas penduduk, atau yang memiliki implikasi tinggi dalam politik

keamanan, seperti pertahanan dan keamanan, sebaiknya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah. Kebijakan yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat, seperti program penanggulangan kemiskinan, sebaiknya melibatkan pemerintah bersama dengan masyarakat. Sementara itu, kebijakan yang bertujuan untuk mengarahkan kegiatan masyarakat, seperti bagaimana perusahaan harus dikelola, atau ketika pemerintah tidak mampu menyelenggarakannya sendiri, seperti pembangunan industri kecil dan menengah yang tidak bersifat strategis, sebaiknya diserahkan kepada masyarakat.

“Tepat” ketiga adalah “tepat target”. Ketepatan ini melibatkan tiga aspek. Pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan rencana dan apakah tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain atau konflik dengan kebijakan lain. Contohnya, di Indonesia, kebijakan pemberian kredit bersubsidi oleh berbagai departemen pada program penghasilan berujung pada tumpang tindih dan ketidakefektifan. Kedua, apakah target dalam kondisi siap untuk diintervensi atau tidak. Kesiapan ini tidak hanya mencakup kondisi alami, tetapi juga apakah target berada dalam konflik atau harmoni, serta bagaimana kondisi target berinteraksi dengan kondisi yang mendukung atau menolak. Misalnya, sosialisasi kebijakan pertanian di daerah konflik mungkin tidak efektif karena keselamatan nyawa menjadi prioritas utama. Pembangunan industri maju di daerah yang tertinggal tanpa mempersiapkan masyarakatnya dapat menyebabkan penolakan, seperti yang terjadi di Papua (Irian Jaya). Ketiga, apakah intervensi kebijakan bersifat inovatif atau hanya memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan lama dengan hasil yang sama tidak efektif dibandingkan dengan kebijakan sebelumnya.

"Tepat" keempat adalah "tepat lingkungan" Ada dua lingkungan yang sangat berpengaruh. Pertama, lingkungan kebijakan, yang mencakup interaksi antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Donald J. Calista (1944) mengidentifikasi tiga variabel penting dalam lingkungan kebijakan, yaitu "*authoritative arrangement*," yang berkaitan dengan sumber otoritas kebijakan, "*network composition*," yang berhubungan dengan komposisi jaringan berbagai organisasi yang terlibat dalam kebijakan, baik pemerintah maupun masyarakat, serta "*implementation setting*," yang menyangkut posisi tawar-menawar antara otoritas yang mengeluarkan kebijakan dengan jaringan yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan. Kedua, lingkungan eksternal kebijakan, yang juga disebut sebagai variabel eksogen oleh Calista, melibatkan tiga aspek. Pertama, "*public opinion*," yaitu persepsi masyarakat terhadap kebijakan dan implementasinya. Kedua, "*interpretive institutions*," yang mencakup interpretasi dari lembaga-lembaga kunci dalam masyarakat seperti media massa, kelompok penekan, dan kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan pelaksanaannya. Ketiga, "*individuals*," yang merujuk kepada individu-individu tertentu yang dapat memainkan peran kunci dalam menginterpretasikan kebijakan dan melaksanakannya (Nugroho, 2003).

Keempat "tempat" tersebut masih perlu didukung oleh tiga jenis dukungan, yaitu dukungan politik, dukungan strategik, dan dukungan teknis. Kebijakan Presiden Soeharto pada masa-masa akhir jabatannya tidaklah efektif karena tidak mendapat dukungan politik yang memadai, baik dari lingkungan administrasi publik karena parlemen ikut menganjurkan mundurnya Presiden dan 17 menteri mengundurkan diri. Pemulihan perekonomian pada saat itu tidak berhasil dengan

cukup efektif karena tidak didukung strategi yang efektif kecuali mengikuti nasihat IMF apa adanyabahkan ada tiga menteri yang tidak pernah letih menyuarakannya: Rambang Sudibjo, Rizal Ramli, dan Kwik Kian Gie dan ketiganya tidak dihiraukan'. Kebijakan otonomi daerah yang digerakkan melalui UU 22/1994 tidak cukup efektif karena tidak cukupnya dukungan teknis, khususnya di tingkat daerah, mulai dari *administrative competencies* hingga kesiapan kelembagaan.

Dari indikasi-indikasi masalah yang penulis temukan di lapangan, penulis berasumsi bahwa permasalahan-permasalahan yang terjadi yang berkaitan dengan efektivitas e-RKAM pada MAN 2 Kota Bandung ada dalam organisasi yang bersangkutan yaitu Kementerian Agama dan MAN 2 Kota Bandung. Hal ini penulis lihat dari lemahnya sikap MAN 2 Kota Bandung sebagai pelaksana kebijakan dan kurangnya koordinasi yang dilakukan oleh Kementerian Agama Kota Bandung. Hal ini menunjukkan bahwa ada faktor-faktor yang menjadi penghambat Kementerian Agama dan MAN 2 Kota Bandung dalam mencapai tujuan dari realisasi implementasi program e-RKAM.

Adanya indikasi-indikasi masalah yang sudah penulis jabarkan sebelumnya, maka untuk membahas penelitian ini penulis menggunakan teori efektivitas kebijakan dari Riant D. Nugroho yang menjelaskan bahwa ada 4 prinsip dalam memenuhi keefektifan kebijakan yaitu tepat kebijakannya, tepat pelaksanaanya, tepat target, tepat lingkungan dan tepat proses. Kerangka pemikiran penulis yang terkait dengan teori Riant D. Nugroho sebagai berikut:

- 1) Tepat Kebijakan

Untuk dapat mengatasi atau mengurangi masalah-masalah yang muncul, kebijakan yang dikeluarkan harus mengacu pada masalah-masalah yang ingin

diselesaikan. Kebijakan yang dikeluarkan harus mampu memecahkan masalah yang ingin diatasi. Selain itu, dalam perumusan kebijakan tersebut harus berdasarkan karakter masalah yang hendak diatasi dan juga kebijakan tersebut harus dibuat oleh lembaga yang memang berwenang dan memiliki kemampuan sesuai dengan karakter kebijakan pelaporan anggaran madrasah. Dengan begitu, program rencana kerja dan anggaran madrasah berbasis elektronik akan sesuai dengan permasalahan yang ada dan dapat memberikan dampak positif.

### 2) Tepat Pelaksanaan

Dalam melaksanakan implementasi e-RKAM pada madrasah, harus dijalankan oleh pihak yang memang berwenang dan dituju serta memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan tersebut. Namun, dalam pelaksanaan kebijakan tidak lupa untuk melakukan kerjasama dengan pihak-pihak yang dianggap mampu untuk membantu pemerintah dalam melaksanakan kebijakan tersebut agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini, MAN 2 Kota Bandung perlu melakukan kerja sama dengan Kementerian Agama Kota Bandung dalam implementasi program e-RKAM

### 3) Tepat Target

Agar rencana kerja dan anggaran madrasah berbasis elektronik ( e-RKAM) efektif, maka sasaran atau target dalam kebijakan tersebut haruslah tepat. Siapa yang nantinya menjadi tujuan program e-RKAM oleh pelaksana kebijakan. Atau cara mencapai target tersebut harus sudah dipikirkan agar tepat sasaran. Jika dari awal kebijakan tersebut dikeluarkan belum dapat memastikan siapa saja atau apa saja target yang dikenakan, maka kebijakan tersebut nantinya akan sia-sia dan tidak dapat mencapai tujuan yang sesungguhnya.

#### 4) Tepat Lingkungan

Banyak faktor yang menyebabkan apakah kebijakan tersebut efektif atau tidak, salah satunya adalah faktor lingkungan baik itu internal maupun eksternal. Internal disini maksudnya adalah lingkungan antara instansi atau lembaga yang merumuskan rencana kerja dan anggaran madrasah berbasis elektronik (e-RKAM) dengan instansi atau lembaga yang melaksanakan kebijakan tersebut. Sedangkan yang dimaksud faktor eksternal adalah persepsi instansi madrasah akan program e-RKAM. Kebijakan yang dikeluarkan akan efektif apabila lingkungan disekitar pelaksanaan kebijakan tepat.

Dalam penelitian ini, pemilihan Teori Efektivitas kebijakan menurut Nugroho didasarkan pada pertimbangan akademik. Teori ini dipilih karena memiliki kerangka kerja yang relevan dalam evaluasi efektivitas e-RKAM di Kementerian Agama Kota Bandung. Konsep dasar efektivitas kebijakan Nugroho memberikan pandangan terhadap ketepatan suatu kebijakan dalam pemecahan masalah, mulai dari ketepatan kebijakan, ketepatan pelaksanaan, ketepatan target hingga ketepatan lingkungani.

Teori ini sangat relevan dalam konteks penelitian ini karena berfokus pada evaluasi ketepatan kebijakan, yang menjadi esensi dari efisiensi pelaporan anggaran yang akuntabilitas serta transparan . Fokus pada aspek input, proses, dan output memberikan wawasan yang mendalam terhadap sejauh mana sumber daya, pelaksanaan program, dan hasilnya berkontribusi terhadap tujuan pelaporan anggaran. Pada konteks e-RKAM, di mana faktor- faktor kompleks seperti peran Kementerian Agama, stabilisasi aplikasi e-RKAM, dan serta sumber daya pada

madrasah sebagai peran pelaksana, teori ini mampu memberikan kerangka kerja yang sistematis dan menyeluruh.

**Gambar 1. 2 Kerangka Berpikir**

