

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pembiayaan pendidikan merupakan salah satu komponen masukan instrumental (*instrumental input*) yang sangat penting dalam penyelenggaraan pendidikan (*di sekolah*). tujuan pendidikan yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif dapat dicapai dengan adanya biaya pendidikan. Hampir tak ada upaya pendidikan yang dapat mengabaikan peranan biaya, sehingga dapat dikatakan tanpa biaya , proses pendidikan (*di sekolah* ) tidak akan berjalan dengan baik.

Biaya (*cost*) pendidikan tidak hanya dalam bentuk uang, barang maupun tenaga (*yang dapat dihargakan dengan nilai uang*). Selain iuran siswa sarana fisik, buku-buku teks pelajaran tenaga kependidikan juga merupakan biaya. Bagaimana biaya itu diperoleh , direncanakan, dialokasikan , dan dikelola. Hal ini merupakan persoalan pembiayaan dan pendanaan pendidikan (*educational finance*). Menurut Suhardan,Riduwan,Enas, ( 2012 : 21 ) dalam bukunya yang berjudul *Ekonomi dan Pembiayaan Pendidikan* , bahwa sumber-sumber biaya pendidikan antara lain dari (1) pemerintah seperti APBN dan APBD; (2) Sekolah (iuran siswa); (3) Masyarakat (sumbangan); (4) dunia bisnis (perusahaan) ; dan (5) berasal dari hibah.

Dalam teori dan praktik pembiayaan pendidikan, baik tataran makro maupun mikro, di kenal beberapa kategori biaya biaya pendidikan (Anwar, 1991;Gaffar,1991;Thomas,1972 dalam bukunya Supriyadi, 2010 : 4). Pertama biaya langsung (*direct cost*) dan biaya tidak langsung ( *indirect cost*). Kedua biaya pribadi (*private cost*) biaya pribadi adalah pengeluaran yang berasal dari dana pribadi ( keluarga ) untuk membiayai pendidikan atau dikenal juga pengeluaran rumah tangga (*household expenditure*). Selain dua hal diatas dikenal juga anggaran belanja pendidikan (*educational budget*) yang terdiri atas dua komponen ,yaitu sumber dana (pendapatan) , pemasukan atau penerimaan , yang kedua pengeluaran atau belanja.

Dalam implementasinya belanja di sekolah dasar di kelompokkan menjadi tiga komponen antara lain belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja modal. Sumber dana di sekolah hendaknya dengan baik mulai dari perencanaan sampai dengan pelaporanya. Mulyono (2008:180-181), mengemukakan bahwa pengelolaan mengandung pengertian penentuan kebijaksanaan dalam pengadaan dan penggunaan keuangan untuk mewujudkan kegiatan organisasi kerja berupa kegiatan perencanaan, pengaturan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan. Undang-Undang nomor 15 tahun 2004 pasal (1), pengelolaan keuangan negara adalah keseluruhan kegiatan pejabat pengelola keuangan negara sesuai dengan kedudukan dan kewenangannya, yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban. Secara umum manajemen keuangan

merupakan pengendalian atas fungsi-fungsi keuangan dimana fungsi-fungsi ini diterjemahkan dalam kegiatan perencanaan, penganggaran, pemeriksaan, pengelolaan, pengendalian, pencarian dan penyimpanan dana yang dimiliki oleh organisasi (Dirjen Dikdas, Kemdiknas, 2011 : 163).

Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) mulai tahun 2011 mengalami perubahan dari dana APBN menjadi dana perimbangan yang dilakukan melalui mekanisme transfer ke daerah dalam bentuk Dana Penyesuaian untuk Bantuan Operasional Sekolah (BOS) sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang APBN.

Menurut Gronberg, Jansen, dan Taylor, ( 2011 ) dalam jurnalnya yang berjudul *The Impact Of Facilities On The Cost Of Education*. (terjemahan) menyatakan bahwa , Peningkatan kualitas pertanggungjawaban (*accountability*) mendorong peningkatan kualitas kinerja sekolah secara umum, pentingnya memahami hubungan antara biaya pendidikan, kualitas, kuantitas, dan peningkatan penerimaan. Sementara kebijakan bantuan BOS harus dikelola secara profesional untuk mendukung kegiatan belajar mengajar yang bermutu. Dana BOS yang diterima oleh sekolah dikelola secara mandiri melalui Manajemen Berbasis Sekolah (MBS). Dari sisi manajemen keuangan, MBS menuntut pengelola sekolah mampu melakukan perencanaan, melaksanakan, mengevaluasi, dan mempertanggung-jawabkan pengelolaan dana secara baik, mandiri, transparan dan akuntabel.

Penelitian yang dilakukan Susanto, Widodo, Widyarningsih, ( 2011) yang berjudul *Akuntabilitas Pelaksanaan Bantuan Operasional Sekolah (Bos) Di Sekolah Dasar Negeri Kota Semarang*, mengatakan bahwa hasil penggunaan dana BOS di SDN di Kota Semarang sudah sesuai dengan petunjuk teknis pengelolaan, namun ketentuan mengenai komponen yang boleh dan tidak boleh didanai oleh BOS tidak bisa dilaksanakan secara konsisten oleh sekolah.

Hal senada diperkuat penelitian yang dilakukan Wijaya, (2009) dalam jurnal penelitiannya yang berjudul *Implikasi Manajemen Keuangan Sekolah Terhadap Kualitas Pendidikan*, studi ini memberikan penjelasan bahwa, pada dasarnya setiap sekolah sudah menyelenggarakan sistem pengelolaan keuangan yang baik, tetapi kadar substansi pelaksanaannya beragam antara sekolah yang satu dengan sekolah yang lainnya. Adanya keragaman tersebut tergantung kepada besar kecilnya tipe sekolah.

Penelitian yang dilakuan oleh Sudarya, Suratno, Mulyasari dalam jurnalnya yang berjudul *Model Manajemen Bantuan Operasional Sekolah Sekolah Dasar* mengatakan:

“Walaupun pemerintah telah mengeluarkan panduan prosedur pelaksanaan BOS, pengamatan awal menunjukkan kecenderungan terdapat beberapa pola manajemen BOS. Hal ini dimungkinkan mengingat beragamnya kondisi dan permasalahan yang dihadapi oleh sekolah. Keragaman model manajemen BOS disebabkan oleh beberapa faktor, diantaranya: 1) perbedaan alokasi unit-unit pembiayaan terkait skala prioritas; 2) sumber daya yang ada dan sumber dana pendukung; dan 3) perbedaan jumlah peserta didik. Pemahaman dan konteks yang dihadapi kepala sekolah dipandang dapat mendasari keragaman model manajemen BOS”.

Pengelolaan dana yang baik tidak terlepas dari prinsip ekonomis, efisiensi, efektifitas, transparansi, akuntabilitas, keadilan, kejujuran dalam pengelolaan dan pengendalian. , Menurut Siskandar (2008:665) dalam Garmawandi, pada draf jurnalnya yang berjudul Peran Komite Sekolah Dalam Mendukung Sumber Pembiayaan Pendidikan Ditingkat Satuan Pendidikan Dasar Dan Menengah menyatakan sekolah melalui komite sekolah mendapatkan layanan perhatian secara optimal, terutama dari pihak stakeholder, dalam upaya peningkatan mutu secara berkesinambungan adalah adanya masyarakat untuk ikut mengembangkan dan memberdayakan komite sekolah sehingga tercipta hubungan partisipatif antara masyarakat dengan sekolah terhadap pembiayaan dan penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas, transparan dan akuntabel. Mekanisme pelaporan dan dokumentasi proses BOS saat ini, masih menggunakan media tertulis atau manual dan bentuk penyimpanan media tertulis jelas kurang efisien, efektif dan kurang dapat diandalkan. Oleh karena itu, diperlukan untuk mengimplementasikan sistem informasi yang membantu terhadap pengelolaan dana BOS. Pemerintah menerbitkan Buku Panduan BOS setiap tahun. Selain pengelolaan yang baik dana BOS juga dilakukan pengawasan oleh dinas terkait.

Menurut Kusna,Suib,Wahyudi, (2012) dalam jurnalnya yang berjudul *Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (Bos)* menyatakan bahwa Evaluasi pengelolaan dana BOS dapat dilaksanakan oleh internal maupun

eksternal sekolah. Evaluasi internal dilaksanakan oleh evaluator sekolah yaitu Tim Manajemen BOS sekolah. Evaluasi internal lebih bersifat pembinaan dan evaluasi diri. Sedangkan evaluasi eksternal dilakukan oleh pihak luar sekolah yang telah diberikan mandat oleh pemerintah untuk memeriksa ataupun melakukan monitoring terhadap pelaksanaan program BOS yang dilaksanakan oleh sekolah. Pelaksana evaluasi eksternal dapat dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pengawas Daerah (Bawasda), maupun Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

ICW. (dalam Aliyudin Sofyan, 2012) mengutip "Sebagaimana diketahui, dokumen APBS, laporan keuangan dan SPJ merupakan dokumen penting dalam pengelolaan keuangan sekolah. Praktik korupsi sekolah ditutupi melalui rekayasa atau manipulasi laporan keuangan tersebut. Bahkan, dari pengalaman ICW, ditemukan banyak SPJ fiktif yang dimiliki oleh sekolah guna menutupi pengeluaran ilegal sekolah," katanya.

Menurut Alkafi dalam *Journal of Economic Education* 1 (1) (2012) 60 yang berjudul Pengaruh Sim Menggunakan Aplikasi Software Sds++ Terhadap Efektifitas Pengelolaan Bos ., mengatakan bahwa permasalahan pengelolaan program Bantuan Operasional di tingkat pelaksana sekolah antara lain : 1) Pengelolaan BOS di sekolah belum optimal dalam hal administrasi, transparansi, akuntabilitas dan pencitraan publik. 2) Sekolah belum membuat

laporan triwulanan penggunaan Secara periodik", dikarenakan adanya permasalahan sebagai berikut : Pada saat ini sebenarnya format standar pelaporan BOS telah ada dalam Panduan BOS namun dalam pelaksanaannya masih terdapat perbedaan dalam pembuatan format pelaporan, <http://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/jeec>. Sehingga Kemendiknas menerbitkan petunjuk teknis tentang pengelolaan dana BOS. Pemerintah memandang bahwa pendidikan merupakan investasi masa depan, oleh karena itu pemerintah ( negara ) secara terus menerus memperhatikan biaya pendidikan. Hal ini sesuai dengan pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara RI tahun 1945 dinyatakan negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) serta anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), salah satu diantaranya adalah pemberian dana BOS . Penulis menentukan penelitian sengaja mengambil sampel di SD Negeri Belah I, karena SD Negeri Belah I letaknya di pusat kota kecamatan, jumlah siswa dan gurunya sudah memenuhi rasio standar pelayanan minimal (SPM) , tingkat penghasilan orang tua rata-rata rendah , dan latar belakang pendidikan orang tua beragam, Penelitian awal kami peroleh bahwa akuntabilitas pengelolaan keuangan (dana BOS) sudah sesuai petunjuk teknis, namun dalam hal pembelanjaan dan pelaporannya belum dilakukan secara transparansi serta perlu pembenahan. Hasil temuan pengawasan dari Inspektorat Kabupaten Pacitan , dana BOS sudah dikelola dengan baik namun masih terdapat hal-hal

yang perlu dibenahi. Dari beberapa paparan di atas penulis melakukan penelitian tentang bagaimana akuntabilitas pengelolaan dana BOS serta partisipasi komite sekolah di SD Negeri Belah I Kecamatan Donorojo Kabupaten Pacitan.

## **B. Fokus Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka fokus dalam penelitian ini adalah:

*“Bagaimana Akuntabilitas Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di SD Negeri Belah I Kecamatan Donorojo Kabupaten Pacitan?”.*

Dari fokus penelitian di atas penulis menjabarkan menjadi dua sub fokus penelitian yaitu:

1. Bagaimana transparansi pengelolaan dana BOS di SD Negeri Belah I Kecamatan Donorojo, Kabupaten Pacitan ?.
2. Bagaimana partisipasi komite sekolah terhadap pengelolaan dana BOS di SD Negeri Belah I Kecamatan Donorojo, Kabupaten Pacitan ?.

## **C. Tujuan Penelitian**

Dua tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut .

1. Mendeskripsikan tingkat transparansi pengelolaan dana BOS di SD Negeri Belah I Kecamatan Donorojo Kabupaten Pacitan.
2. Mendeskripsikan partisipasi komite sekolah dalam pengelolaan dana BOS di SD Negeri Belah I Kecamatan Donorojo Kabupaten Pacitan.



## **D. Manfaat Penelitian**

### **1. Manfaat Teoritis**

- a. Bagi Sekolah, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang jelas tentang akuntabilitas, transparansi dan partisipasi komite sekolah terhadap pengelolaan dana BOS .
- b. Bagi Peneliti, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi bagi penelitian lain, yang melakukan penelitian tentang dana BOS.

### **2. Manfaat Praktis**

- a. Bagi Dinas Pendidikan hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sumbangan pemikiran tentang akuntabilitas, transparansi dan partisipasi masyarakat yang dilaksanakan sekolah dalam pengelolaan dana BOS.
- b. Bagi Sekolah memberikan gambaran terhadap sekolah lain tentang akuntabilitas, transparansi dan partisipasi yang dapat dilakukan dalam pengelolaan dana BOS
- c. Bagi Guru dapat memberikan pemahaman tentang berbagai permasalahan dalam pengelolaan dana BOS dan pentingnya hubungan yang harmonis antara komponen sekolah dengan komite sekolah.
- d. Bagi Masyarakat hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang jelas tentang pengelolaan dana BOS dan pentingnya hubungan harmonis dalam penyelenggaraan pendidikan.