

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 31 ayat (1) telah mengamanatkan bahwa setiap negara berhak untuk mendapatkan pendidikan untuk mengembangkan potensi yang dimiliki secara optimal. Untuk mencapai tujuan tersebut, negara wajib menyediakan layanan pendidikan bermutu sesuai minat dan bakat yang dimiliki tanpa memandang status sosial, ras, agama dan gender. Upaya untuk melaksanakan amanat tersebut pemerintah telah mengeluarkan kebijakan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional yang merupakan dasar hukum penyelenggaraan sistem pendidikan di Indonesia.

Program wajib mengenai pendanaan pendidikan diatur di dalam UU No. 20 Tahun 2003 Bab. XIII pasal 46 ayat (1) tentang pendanaan pendidikan yaitu pendanaan pendidikan menjadi tanggungjawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat yang kemudian diperjelas pada pasal 48 ayat (1) tentang pengelolaan dana pendidikan berbunyi “berdasarkan pada prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik. Transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik dibahas Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. KEP/26/M.PAN/2/2004 dalam hal pendanaan, waktu, persyaratan, tata cara informasi, wewenang dan tanggung jawab, dan pengaduan masyarakat.dengan adanya kebutuhan dalam pendidikan, mendorong pemerintah Indonesia menyalurkan berbagai bantuan

demi kelangsungan pendidikan di Indonesia, salah satunya adalah dana bantuan operasional (BOS) pada sekolah dasar sudah dianggarkan dalam DIPA masing-masing satker sekolah dasar dengan tujuan meningkatkan beban biaya pendidikan yang bermutu dan membebaskan biaya pendidikan bagi siswa yang tidak mampu dan meringankan beban bagi siswa yang lain dalam rangka mendukung pencapaian program pendidikan.

Kebijakan dana BOS bukan berarti berhentinya permasalahan pendidikan, masalah baru muncul terkait dengan penyelewengan dana BOS, dan ketidakefektifan pengelolaan dana BOS, tujuan dari pemerintah sendiri baik, namun terkadang system yang ada menjadi boomerang dan menghadirkan masalah baru, selain itu peribadi dan budaya manusia Indonesia ikut berpengaruh terhadap penyelewengan dan ketidakefektifan pengelolaan dana BOS. Penyimpangan dana BOS pun terjadi di beberapa daerah (Wiguna, 2005) penyimpangan terjadi karena ketidaktahuan orang tua tentang dana bantuan operasional sekolah. Kurangnya informasi ini dimanfaatkan oleh pihak sekolah untuk memungut biaya dari siswa yang sebenarnya dapat ditutupi melalui dana BOS. Penggunaan dana BOS di sekolah harus didasarkan pada kesepakatan dan keputusan bersama antara tim manajemen BOS sekolah, dewan guru, dan komite sekolah yang harus didaftar sebagai salah satu sumber penerimaan dalam RKAS/RAPBS, disamping dana yang diperoleh dari kementerian atau sumber lain yang sah. Hasil kesepakatan penggunaan dana BOS (dan dana lainnya tersebut) harus dituangkan secara tertulis dalam bentuk berita acara rapat yang lampirkan tanda tangan seluruh peserta rapat yang hadir.

Pengalokasian dana tidak didasarkan pada kebutuhan sekolah tapi pada

ketersediaan anggaran. Hendaknya pengalokasian dana didasarkan pada kebutuhan sekolah, agar tidak terjadi saling tumpang tindih antara kebutuhan dengan anggaran yang disediakan. Ada kalanya sekolah yang kebutuhannya sedikit, dan sekolah yang kebutuhannya banyak. Jika anggaran semua sekolah semua sama, di sekolah yang kebutuhannya sedikit akan memancing timbulnya korupsi karena anggaran yang berlebih, sedangkan di sekolah yang kebutuhannya banyak akan tetapi mengalami kekurangan karena kebutuhannya tidak terpenuhi. Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen atau administrasi. Pengawasan merupakan tindakan yang berfungsi untuk memperhatikan yang terjadi di lapangan dengan kondisi yang diharapkan dari pembuat kebijakan. Kebijakan subsidi pendidikan yang tertuang dalam program BOS sudah seharusnya mendapat pengawasan yang baik dari pemerintah, karena ini merupakan program atau kebijakan pemerintah, sehingga perhatian untuk proses pengawasan pun harus diperhatikan.

Selama ini pengawasan yang terjadi pada pengelolaan dana BOS cukup pada tataran pelaporan saja, sedangkan pengawasan terhadap efektifitas program masih kurang, pihak pengawas, kantor dinas atau pemerintah, merasa cukup dengan laporan yang ada diatas kertas saja, padahal jika dilihat di lapangan, belum tentu sesuai dengan apa yang ada didalam laporan, sehingga disini benar-benar dibutuhkan pengawasan yang efektif dan efisien untuk menanggulangi penyalagunaan wewenang dalam penggunaan dana BOS. Pengawasan melekat dan pengefektifan tenaga pengawasan yang ada bisa jadi menjadi solusi bagi pengawasan yang efektif. Permasalahan yang selalu dialami oleh masyarakat juga tidak ada keterbukan dari pihak sekolah dalam hal

pengelolaan dana BOS, meskipun dana bantuan operasional sekolah telah dikucurkan pemerintah kepada sekolah umum tetap saja setiap tahun ajaran baru/ penerimaan murid baru selalu memungut bantuan dana rutin berupa sumbangan untuk sarana prasarana pendidikan, biaya seragam maupun iuran badan pembantu penyelenggaraan pendidikan (BP3) atau dalam bentuk lain dari berbagai dalih. Fenomena yang terjadi juga pihak sekolah tidak menggunakan pendekatan kelompok dalam mengelola anggaran BOS dalam hal pengambilan keputusan. Jika ini dilaksanakan, para guru akan merasakan lebih positif kepada pemimpin sekolah dan mereka terdorong untuk mencapai tujuan dan sasaran yang ingin dicapai. Orang tua dan anggota masyarakat akan lebih banyak mempunyai pendapat terhadap suatu keputusan. Kepala sekolah memperoleh manfaat dengan menerima masukan dari stakeholders lainnya, dengan demikian guru senantiasa sadar dan perhatian orang tua semakin besar.

Penyusunan rencana penggunaan BOS yang diajukan oleh pihak sekolah tidak melibatkan guru-guru maupun komite sekolah merupakan salah satu permasalahan yang ada. Hal ini mengakibatkan banyak guru maupun orang tua yang tidak mengetahui besarnya anggaran BOS maupun penggunaannya. Beberapa penyimpangan yang terjadi di lapangan menunjukkan bahwa ada beberapa pihak yang berusaha “menarik keuntungan” dari dana BOS, misalnya melalui anggaran yang telah dianggarkan pada kegiatan sekolah yang didanai oleh BOS yang kegiatannya tidak sepenuhnya mencapai sasaran yang diinginkan yaitu dibebaskannya siswa miskin dari segala pungutan dan sebagai subsidi bagi dana pendidikan siswa.

Program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap

pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar Sembilan tahun. Undang-undang 20 tahun 2003 pasal 48 meletakkan prinsip pengelolaan dana pendidikan yang berdasarkan prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas public, efektifitas, dan keadilan. UU/14 2008 tentang keterbukaan informasi public mengatur tentang akses terhadap informasi yang dikuasai oleh badan publik (termasuk sekolah). Setiawan (2009), menyebutkan bahwa sedikitnya ada empat hal yang harus diperhatikan dalam penggunaan dan BOS yaitu, Partisipasi Masyarakat,, Transparansi, Akuntabilitas dan Efektifitas.

Pertama, Partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam membuat keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan yang dapat menyalurkan aspirasinya.. Kedua adalah Transparansi hal yang sangat penting, karena jika dari pihak sekolah kurang adanya transparansi maka dari pihak wali murid juga akan melakukan protes kepada sekolah. Dan ini dimaksudkan untuk mengurangi tingkat penyelewengan dari pihak sekolah. Ketiga yaitu Akuntabilitas yang merupakan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan hasil kerja sesuai dengan mandat yang diterima kepada orang lain (masyarakat, atasan, ataupun pihak-pihak lain yang telah ditetapkan) dan Efektivitas maksudnya adalah dana yang telah didapatkan oleh sekolah digunakan dengan sebaik-baiknya dengan memperhatikan kebutuhan-kebutuhan

Partisipasi, Transparansi, Akuntabilitas serta Efektivitas merupakan bagian dari pilar “good governance” dan berkaitan erat dengan tata kelola pendidikan (good education governance). Dengan kata lain manajemen keuangan sekolah merupakan rangkaian aktifitas yang mengatur keuangan

sekolah mulai dari perencanaan, pembukuan, pembelajaran, pengawasan dan pertanggungjawaban. Hanya dua pihak yang mengetahui detail pengelolaan dana bantuan operasional di sekolah, yakni kepala sekolah dan tuhan. Demikian keluhan orang tua murid, guru, dan bahkan wakil kepala sekolah yang disampaikan kepada Indonesia *corruption watch* terkait dengan ketertutupan pengelolaan dana bantuan operasional sekolah (BOS) di sekolah. Pertanyaan mengapa masih ada pungutan sekolah dan berapa anggaran pembelian buku pelajaran sering tidak terjawab. Sebaliknya, orang tua dan guru justru mendapat ancaman jika terus bertanya mengenai pengelolaan dana BOS, dan anak dikeluarkan sekolah sampai kenaikan pangkat guru terhambat.

Penelitian Ewantosi (2010) melakukan penelitian dengan hasil penelitian diketahui bahwa pengelolaan dana BOS belum efektif dalam meningkatkan akses dan mutu pendidikan pada sekolah menengah pertama. Pemberian prioritas yang memadai kepada siswa miskin belum tercapai. Penggunaan dana BOS sebagian besar hanya terserap untuk pembayaran honorarium dan pegawai. Akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan dana BOS masih sangat lemah dan belum memadai, hal ini disebabkan dalam penggunaan dana BOS tidak banyak guru dan komite sekolah sebagai alat control dalam perencanaan maupun dalam penggunaan dana. Mekanisme yang menjamin pengelolaan dilaksanakan secara transparan belum tersedia secara memadai, sehingga mengurangi tingkat akuntabilitas pengelolaan program BOS.

Penelitian rahayu (2012) melakukan penelitian dengan hasil penelitian menunjukkan bahwa akuntabilitas, persepsi dan transparansi pengelolaan

anggaran pendapatan dan belanja sekolah mempunyai pengaruh positif terhadap partisipasi orang tua murid dalam pembiayaan pendidikan.

Proses perencanaan anggaran keuangan sekolah hanya dilakukan oleh pihak internal sekolah. Guru, karyawan, dan orang tua tidak mengetahui secara jelas mengenai sumber pendapatan dana yang diterima dan dikeluarkan oleh sekolah. Partisipasi masyarakat yang kurang karena tidak memiliki akses untuk mendapat informasi mengenai anggaran sehingga mereka tidak bisa melakukan pengawasan. Pihak sekolah belum memanfaatkan media dengan baik untuk memberikan informasi mengenai penggunaan dana kepada stakeholders, serta dalam penerapan prinsip akuntabilitas, yaitu kurangnya keterlibatan stakeholders dalam pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah dan laporan keuangan dana Bantuan Operasional Sekolah hanya diberikan kepada stakeholders internal yaitu, pemerintah dan sekolah. Mengapa hal tersebut bisa terjadi? Jelas terlihat bahwa di dalam implementasinya, fungsi pengawasan sangat kurang. Tidak ada terlihat partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dalam proses implementasi anggaran di sekolah. Penyaluran dana BOS dilakukan setiap periode 3 bulanan, yaitu periode Januari - Maret, April - Juni, Juli - September, dan Oktober – Desember. Karena keterbatasan jarak dan waktu bagi wilayah yang sangat sulit secara geografis (wilayah terpencil), sehingga proses pengambilan dana BOS oleh sekolah mengalami hambatan atau memerlukan biaya pengambilan.

Berdasarkan fenomena yang terjadi, penulis ingin mengetahui adakah pengaruh partisipasi masyarakat, transparansi, dan akuntabilitas terhadap

efektifitas pengelolaan dana bantuan operasional sekolah (BOS) sekolah dasar di pulau maitara.

Dengan demikian peneliti tertarik untuk meneliti dengan judul **“Pengaruh Partisipasi Masyarakat, transparansi, akuntabilitas, terhadap efektifitas pengelolaan dana bantuan operasional sekolah (BOS) sekolah dasar di pulau Maitara”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka pokok permasalahan yang dirumuskan pada penelitian ini yaitu sebagai berikut:

- 1) Apakah partisipasi masyarakat berpengaruh terhadap efektifitas pengelolaan dana bantuan operasional sekolah (BOS) pada sekolah dasar (SD) di pulau maitara?
- 2) Apakah transparansi berpengaruh terhadap efektifitas pengelolaan dana bantuan operasional sekolah (BOS) pada sekolah dasar (SD) di pulau maitara?
- 3) Apakah akuntabilitas berpengaruh terhadap efektifitas pengelolaan dana bantuan operasional sekolah (BOS) pada sekolah dasar (SD) di pulau maitara.

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

- 1) Untuk menguji secara empiris pengaruh partisipasi masyarakat terhadap efektifitas pengelolaan dana bantuan operasional sekolah (BOS) pada sekolah dasar (SD) di pulau maitara.
- 2) Untuk menguji secara empiris pengaruh transparansi terhadap efektifitas pengelolaan dana bantuan operasional sekolah (BOS) pada sekolah dasar (SD) di pulau maitara.
- 3) Untuk menguji secara empiris pengaruh akuntabilitas terhadap efektifitas pengelolaan dana bantuan operasional sekolah (BOS) pada sekolah dasar (SD) di pulau maitara.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat kepada berbagai pihak, antara lain :

- 1) Manfaat teoritis, sebagai bahan referensi dan evaluasi guna peningkatan, penggunaan dan pengelolaan dana bantuan operasional sekolah (BOS) agar tepat sasaran sesuai petunjuk teknis penggunaan dana BOS.
- 2) Manfaat praktik, diharapkan dapat membantu memberikan masukan positif bagi kepala-kepala sekolah tentang manfaat transparansi penggunaan dana BOS agar dapat melibatkan semua unsur pendidikan termasuk komite sekolah sehingga semua program sekolah mendapat dukungan dari masyarakat.
- 3) Manfaat penelitian selanjutnya, dapat dijadikan bahan masukan dan evaluasi sebagai bahan informasi yang bermanfaat bagi lembaga untuk mengetahui arti atau pentingnya partisipasi masyarakat, transparansi,

akuntabilitas terhadap efektifitas pegelolaa dana bantuan operasional sekolah (BOS) bagi penelitian selanjutnya.