

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Penelitian

Salah satu bentuk pendanaan pendidikan dasar yang signifikan dari sumber dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Program BOS merupakan program nasional di bidang pendidikan yang menyerap anggaran besar dan langsung berhubungan dengan hajat hidup masyarakat luas. Program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar sembilan tahun.

Berdasarkan situs badan pusat statistik republik indonesia ([www.bps.go.id](http://www.bps.go.id), diunduh pada tanggal 28 oktober 2014), bahwa program BOS sangat berperan untuk mempertahankan angka keikutsertaan bersekolah, yang dilihat melalui indikator Angka Partisipasi Kasar (APK). APK terus mengalami peningkatan di tingkat SMP, sejak diluncurkan dana BOS pada tahun 2005 hingga tahun 2011 telah mencapai 89,37%, sehingga dapat dikatakan program wajib belajar 9 tahun telah tuntas sesuai dengan waktu yang telah ditargetkan, tetapi terdapat perubahan indikator sejak 2012 yang mengakibatkan penurunan APK di tingkat SMP hingga tahun 2013 telah mencapai 85,69%.

Hal ini menjelaskan terdapat permasalahan yang ditimbulkan dari perubahan indikator tersebut, mengenai tercapainya program wajib belajar 9 tahun di tingkat SMP. Dalam hal ini, penggunaan dana BOS berkontribusi penting dalam peningkatan mutu pendidikan dasar, serta tuntutan peningkatan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaannya.

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 Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS), di samping dana yang diperoleh dari pemerintah daerah atau sumber lain yang sah.

Sebelum berlakunya Undang-Undang (UU) no. 20 tahun 2003 tentang sistem pendidikan nasional, sistem pendidikan nasional mengacu pada UU no. 2 tahun 1989 tentang sistem pendidikan nasional, dalam hal ini, pendanaan tidak diatur secara khusus. Menurut UU no. 20 tahun 2003 tersebut, pendanaan pendidikan sudah diatur secara khusus dalam Bab XIII, yang substansinya antara lain : Pendanaan pendidikan menjadi tanggung jawab bersama antara pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat serta pengelolaan dana pendidikan berdasarkan prinsip keadilan, efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas publik.

Berdasarkan peraturan yang sudah ditetapkan, bahwasannya pengelolaan dana pendidikan, dalam hal ini salah satunya adalah dana BOS harus berdasarkan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Berdasarkan berita pada situs ([www.pikiran-rakyat.com](http://www.pikiran-rakyat.com), diunduh pada tanggal 12 September 2014), bahwa menurut direktur Yayasan Satu Karsa Karya (YSKK) Suroto, Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dan komunitas orang tua siswa (2013), bahwa Provinsi Jawa Barat adalah salah satu provinsi yang 100% menolak memberikan informasi dana BOS atau tidak sesuai dengan prinsip transparansi yang telah diatur oleh pemerintah.

Berdasarkan berita pada situs ([www.koran-jakarta.com](http://www.koran-jakarta.com), diunduh pada tanggal 12 september 2014), bahwa menurut Itjen Kemdikbud, Haryono Umar

(2014), mengatakan bahwa mengakui telah menerima banyak laporan masyarakat terkait pengelolaan yang tidak transparan di sekolah penerima dana BOS. Sekolah tidak transparan jika ada masyarakat yang menanyakan informasi pengelolaan dana. Terkait hal tersebut, dikuatkan pula oleh pendapat Suroto (2014), bahwa dengan tertutupnya pengelolaan dana BOS di sekolah, dapat menyebabkan banyaknya pungutan dan penyelewengan terjadi di sekolah, yang tidak diketahui penggunaan dana BOS baik oleh pihak pemerintah maupun pihak masyarakat, khususnya orang tua siswa.

Dalam hal ini, masalah penyelewengan dana BOS. Menurut Ristya Dwi Anggraini (2013), bahwa penyebab masalah yang ditimbulkan dari pengalokasian dana yang tidak didasarkan pada kebutuhan sekolah, tapi pada ketersediaan anggaran, karena tidak ada aturan mengenai mekanisme penyusunan anggaran.

Adapun penyebab lainnya yang diungkapkan oleh Ristya (2013), bahwa terjadi pada partisipasi masyarakat yang kurang, karena tidak memiliki akses untuk mendapat informasi mengenai anggaran, sehingga mereka tidak bisa melakukan pengawasan. Dalam implementasinya fungsi pengawasan yang kurang, tidak ada partisipasi dan akuntabilitas dalam proses implementasi anggaran di sekolah, sehingga masih terjadi permasalahan dalam penggunaan dana BOS.

Berdasarkan berita pada situs ([www.tempo.co](http://www.tempo.co), diunduh pada tanggal 15 Oktober 2014) bahwa, menurut Wiguna terjadinya penyimpangan dana BOS, dikarenakan Sosialisasi dana BOS ini belum dilakukan dengan baik. Penyimpangan dana BOS pun terjadi di beberapa daerah di Indonesia. Penyimpangan terjadi karena ketidaktahuan orang tua tentang BOS. Kurangnya

informasi ini dimanfaatkan oleh pihak sekolah untuk memungut biaya dari siswa yang sebenarnya dapat ditutup dari BOS. Penyusunan rencana penggunaan BOS yang diajukan oleh sekolah tidak mengikutsertakan wali murid dan tidak dicantumkan dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS). Hal ini mengakibatkan banyak orang tua yang tidak mengetahui BOS maupun penggunaannya. Pada tingkat SD atau SMP dan sederajat, pungutan sebelum serta sesudah ada dana BOS tetap marak. Secara logikanya, tambahan anggaran paling tidak dapat membuat biaya penyelenggaraan sekolah lebih murah.

Berdasarkan pemantauan *Indonesian Corruption Watch (ICW)*, mengatakan bahwa selama periode 2003-2013 ditemukan 296 kasus korupsi pendidikan yang disidik penegak hukum dan menyeret 479 orang sebagai tersangka, kerugian negara yang harus dialami atas seluruh kasus ini, sebesar Rp. 619 Miliar. (Laporan kajian satu dasawarsa korupsi pendidikan, *ICW* 2013). Besarnya dana yang belum dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya, dapat menimbulkan keresahan masyarakat dan menimbulkan perbedaan persepsi di masyarakat mengenai penggunaan dana BOS. Terkait masalah penggunaan dana BOS, maka dibutuhkan kehendak, kemauan, kepedulian dan partisipasi aktif *stakeholder* pendidikan dalam mengawasi penggunaan dana BOS.

Menurut Sutedjo (2009), mengatakan bahwa *stakeholders* internal secara langsung terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan keuangan sekolah, sehingga mereka bisa mempunyai persepsi yang positif, dalam hal transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dana BOS, tetapi bagi *stakeholder* eksternal, secara umum mereka memiliki pengetahuan tentang pengelolaan dana

BOS, namun tidak secara khusus, karena tidak dilibatkan secara langsung. Hal ini, yang memicu perbedaan persepsi, sehingga mereka bisa mempunyai persepsi negatif terkait pengelolaan dana BOS.

Berdasarkan observasi dan wawancara yang dilakukan peneliti di lapangan tentang pengelolaan dana BOS, khususnya masalah transparansi, partisipasi dan akuntabilitasnya, dikatakan bahwa terdapat sebagian sekolah yang sudah menerapkan prinsip dalam menerapkan *good corporate governance*, tetapi mayoritas masih ditemukan adanya sekolah yang melakukan penyimpangan dalam pengelolaan dana BOS, sehingga masalah transparansi, partisipasi dan akuntabilitas masih belum dilaksanakan sebagaimana mestinya, dalam hal ini, bisa menimbulkan persepsi yang berbeda-beda diantara *stakeholder* baik internal maupun eksternal.

Menurut Sutedjo (2009), bahwa *stakeholder* internal yang dimaksud adalah pihak yang berada di sekolah terdiri dari guru, karyawan dan komite sekolah yang merupakan representasi atau wakil orang tua/wali murid. *Stakeholders* eksternal yang dimaksud adalah pihak yang berada di luar sekolah terdiri dari pemeriksa dana BOS dinas pendidikan Kota Bandung dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) atau pers peduli pendidikan serta orang tua siswa.

Selama ini yang terjadi di sekolah tidak dilibatkan *stakeholder* seluruhnya, yang menyebabkan antara *stakeholder* internal dan *stakeholder* eksternal memiliki perbedaan persepsi terhadap pengelolaan keuangan dana BOS, khususnya tentang transparansi dan akuntabilitasnya, padahal seharusnya tidak ada perbedaan persepsi tersebut, jika sekolah benar telah melakukan pengelolaan keuangannya dengan transparansi dan akuntabilitas (Sutedjo, 2009)

Dari beberapa temuan terhadap kasus dan permasalahan yang terjadi di atas, maka hal ini mengindikasikan bahwa pengelolaan dana BOS pada tingkat sekolah belum berjalan secara efektif sesuai dengan sasaran dan tujuannya, serta pengelolaannya belum mencerminkan prinsip akuntabilitas dan transparansi yang merupakan bagian dari prinsip dasar untuk mewujudkan *good governance*. (Erwantosi, 2010)

Menurut Erwantosi (2010), bahwa Sekolah Menengah Pertama (SMP) sebagai salah satu sekolah yang menjadi sasaran pemberian dana BOS, dalam hal penggunaan dana harus transparan serta dapat dipertanggung jawabkan sesuai dengan mekanisme yang telah ditentukan. Pengelolaan program BOS di SMP tersebut, harus dapat memberikan kontribusi yang besar terhadap peningkatan akses pelayanan pendidikan, khususnya masyarakat miskin, dan dapat meningkatkan mutu pendidikan dalam rangka menyukseskan program wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun. hal ini mengingat, bahwa salah satu indikator penuntasan program wajib belajar 9 tahun diukur dengan Angka Partisipasi Kasar (APK) tingkat SMP dan sederajat.

Hal inilah yang menarik perhatian peneliti, untuk menganalisis tentang transparansi, partisipasi dan akuntabilitas pengelolaan dana BOS, khususnya persepsi *stakeholder* internal dan *stakeholder* eksternal, apakah mengenai pengelolaan keuangan dana BOS masih terjadi perbedaan persepsi antara *stakeholder* internal dengan *stakeholder* eksternal atautkah sudah memiliki kesamaan persepsi antara keduanya.

Terkait permasalahan di atas, maka dalam penelitian ini, peneliti memilih judul **“Analisis perbedaan persepsi *stakeholders* atas transparansi, partisipasi dan akuntabilitas pengelolaan dana bantuan operasional sekolah”**.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian pada latar belakang penelitian yang telah dikemukakan diatas, maka peneliti merumuskan beberapa masalah, sebagai berikut :

- a. Adakah perbedaan persepsi antara *stakeholder* internal dan *stakeholder* eksternal atas transparansi pengelolaan dana BOS ?
- b. Adakah perbedaan persepsi antara *stakeholder* internal dan *stakeholder* eksternal atas partisipasi pengelolaan dana BOS ?
- c. Adakah perbedaan persepsi antara *stakeholder* internal dan *stakeholder* eksternal atas akuntabilitas pengelolaan dana BOS ?

## **1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian**

Maksud dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui kemungkinan adanya perbedaan persepsi antara *stakeholder* internal dan *stakeholder* eksternal atas transparansi, partisipasi dan akuntabilitas pengelolaan dana BOS.

Adapun dilakukannya penelitian ini, bertujuan sebagai berikut :

- a. Untuk menganalisis adakah perbedaan persepsi antara *stakeholder* internal dan *stakeholder* eksternal atas transparansi pengelolaan dana BOS.
- b. Untuk menganalisis adakah perbedaan persepsi antara *stakeholder* internal dan *stakeholder* eksternal atas partisipasi pengelolaan dana BOS.

- c. Untuk menganalisis adakah perbedaan persepsi antara *stakeholder* internal dan *stakeholder* eksternal atas akuntabilitas pengelolaan dana BOS.

## **1.4 Kegunaan Penelitian**

### **1.4.1 Kegunaan Pengembangan Ilmu**

- a. Bagi peneliti selanjutnya

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan perbandingan bagi penelitian selanjutnya, terkait dengan masalah persepsi *stakeholder* terhadap transparansi, partisipasi dan akuntabilitas pengelolaan dana BOS pada tingkat sekolah menengah pertama.

### **1.4.2 Kegunaan Operasional**

- a. Bagi pemerintah

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan informasi dan bahan acuan bagi pembuat kebijakan terhadap penyelenggaraan dan pengelolaan dana BOS, dalam rangka upaya peningkatan mutu dan pemerataan pendidikan.

- b. Bagi sekolah

Penelitian ini diharapkan dapat berguna, khususnya bagi kepala sekolah dalam pengelolaan dana BOS untuk lebih memperhatikan prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas, sehingga pengelolaan dana BOS dalam rangka program wajib belajar 9 tahun dapat tercapai sesuai dengan tujuan dan sarannya.

## **1.5 Lokasi dan Waktu Penelitian**

### **1.5.1 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian yang dilaksanakan peneliti adalah Sekolah Menengah Pertama (SMP) negeri di Kota Bandung, yaitu SMP Negeri 30 Bandung dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) negeri 31 Bandung.

### **1.5.2 Waktu Penelitian**

Waktu penelitian yang dilaksanakan peneliti dimulai pada bulan Oktober 2014 sampai dengan selesai.

