

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pendidikan bangsa terutama Pendidikan Dasar menjadi tanggung jawab Pemerintah. Hal ini dijelaskan dalam pasal 31 ayat (2) dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 bahwa “*setiap warga negara wajib mengikuti Pendidikan Dasar dan pemerintah wajib membiayainya*”. Bagaimana komitmen pemerintah menyikapi amanat konstitusi ini, padahal Pendidikan Dasar belum dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat dan biaya pendidikannya sebagian masih ditanggung masyarakat sendiri. Artinya Pendidikan Dasar 9 Tahun masih belum benar-benar gratis (Lukman, 2005).

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional menjelaskan bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti Pendidikan Dasar. Pasal 34 ayat (2) dan (3) disebutkan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin dan bertanggung jawab terhadap terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang Pendidikan Dasar (SD dan SMP) serta satuan pendidikan lain yang sederajat tanpa memungut biaya.

Pengelolaan pendanaan yang baik dengan adanya dukungan manajemen pengelolaan yang handal tentu saja sangat diperlukan dalam usaha perbaikan pengelolaan dana BOS dengan mekanisme baru 2011. Bagi sekolah penerima dana bantuan, kas atau dana adalah unsur yang sangat penting dalam menunjang kegiatan belajar-mengajar di sekolah. Kas merupakan aktiva yang paling likuid,

paling mudah dipindahkan dan relatif mudah terjadi resiko penyelewengan. Kas juga merupakan suatu alat pembayaran yang sah dan mempunyai tingkat mobilitas yang tinggi, sehingga paling sering dijadikan sasaran penyelewengan dan pencurian terhadap kas tersebut. (Arif Supriatna; 2008).

Keuangan sekolah terutama dana BOS di tingkat SD semestinya tidak lagi ditangani guru atau Kepala Sekolah, melainkan perlu dibentuknya seksi Tata Usaha (TU) agar administrasi sekolah dapat berjalan dengan baik dan terhindar dari kemungkinan manipulasi atau penyelewengan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab dan pengawasan keuangan sekolah dapat berlangsung efektif. Dengan pembagian tugas yang jelas pengawasan keuangan sekolah dapat diketahui seberapa efektif pengurus sekolah memanfaatkan sumber daya keuangan dalam menunjang program-program sekolah.

Sistem penyaluran dan pengelolaan harus jelas karena sangat berkaitan dengan Sistem Pengendalian Intern (SPI) pada sekolah penerima dana BOS. Sehingga mekanisme penyaluran dana BOS dapat sesuai seperti tertera dalam Permendiknas Nomor 247 Tahun 2010 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Sementara Bantuan Operasional Sekolah (BOS) bagi Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota. Banyak anggaran yang kurang transparan dan masyarakat kesulitan mengakses informasi program BOS sehingga membuka peluang terjadinya penyelewengan dana BOS. (Saptono Irawan;2008).

Khususnya penyaluran dana BOS di Sekolah Dasar sangat sulit menilai keberhasilan mekanisme baru BOS 2011 karena tidak ada bagian Tata Usaha yang

secara khusus mengurus penerimaan dan pengeluaran kas sekolah. Atas dasar perlunya pengawasan dalam menilai keberhasilan suatu program tentu sangatlah penting dibentuknya sistem administrasi yang baik dalam sebuah Sekolah Dasar.

Tiga Kemeterian yaitu Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pendidikan Nasional mulai tahun 2011 akan mengawal pelaksanaan program BOS ini bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan program BOS terkait dengan perubahan mekanisme penyalurannya. *“Jika pada Tahun 2010, penyaluran dana BOS mengikuti skema APBN yang disalurkan dari Propinsi langsung ke sekolah, mulai Tahun 20011 mekanisme berubah menjadi mekanisme transfer ke Daerah (Kabupaten/Kota) dalam bentuk dana penyesuaian untuk BOS seperti tercantum dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 2010 tentang APBN Tahun 2011” (dikutip dari Mendiknas Mohammad Nuh dalam bataviase.co.id/2010).*

Peraturan Perundang-Undangan Pendidikan di Indonesia yang terus diperbaharui akan dapat menjawab tuntutan pencapaian Sistem Pendidikan yang semakin berkualitas di Indonesia. *“Pembentukan sebuah sistem pendidikan yang efektif serta masyarakat yang komprehensif secara keseluruhan tidak bisa dicapai hanya dalam satu pencapaian sekaligus, pasti memiliki banyak hambatan dan oleh karenanya diperlukan peraturan perundang-undangan yang jelas jadi tonggak pencapaian pendidikan.” (dikutip dari Arnodly Laurie, 2010).*

Berdasarkan laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan BPK-RI, bahwa dalam pelaksanaan pengelolaan dana BOS yang dilakukan baik oleh jajaran

Departemen Pendidikan Nasional maupun jajaran Departemen Agama masih membutuhkan perbaikan-perbaikan yang sangat signifikan. (Media Pendidikan; 2010), antara lain:

1. Sistem pengendalian intern atas penetapan alokasi penyaluran, penggunaan dan pertanggung jawaban dana BOS belum memadai. Dana BOS belum diterima sekolah dalam jumlah, waktu, dan cara yang tepat.
2. Dana BOS belum dipergunakan dengan tepat sesuai petunjuk pelaksanaan.
3. Tujuan program dana BOS untuk membebaskan biaya pendidikan bagi siswa tidak mampu masih belum sepenuhnya tercapai.

Pemerintah secara umum memberikan Dana BOS untuk mewujudkan layanan pendidikan yang terjangkau dan bermutu bagi semua lapisan masyarakat. Adanya bantuan yang diberikan pemerintah supaya sekolah membebaskan biaya pendidikan ataupun meringankan tagihan biaya sekolah, dan juga supaya kualitas proses pembelajaran di sekolah akan menjadi semakin meningkat. Besaran Dana Tahun 2016 yang diterima tiap sekolah dihitung berdasarkan dari jumlah siswa per sekolah dan satuan Dana BOS. Waktu penyaluran Dana BOS ini diberikan ke sekolah per semester. Pengelolaan Dana BOS wajib berpedoman pada petunjuk teknis BOS yang diterbitkan oleh Direktorat Pembinaan SD, sebagai teknis yang bertanggung jawab dalam Pelaksanaan dan Pengelolaan Dana BOS.

Salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan program BOS adalah Pengelolaan Dana dan segala sumber daya yang ada dalam program BOS. Pentingnya Pengelolaan Dana BOS yaitu, dengan Pengelolaan yang baik akan mampu membantu ketercapaian tujuan dari program BOS dengan efektif dan

efisien. Sekolah menempati posisi sangat penting dalam penentuan penggunaan Dana BOS, karena sekolah merupakan instansi yang terkait langsung Pengelolaan Dana BOS. Kesalahpahaman oleh pengelola dapat menimbulkan hambatan dalam pelaksanaan Pengelolaan Dana BOS. Kurang spesifiknya petunjuk yang ada dalam petunjuk teknis BOS menimbulkan penerjemahan yang berbeda-beda oleh pihak Pengelola Dana BOS. Hal ini menjadi permasalahan dan dapat menimbulkan dugaan penyelewengan.

Hasil observasi yang dilakukan melalui wawancara kepada Kepala Sekolah dan Bendahara BOS SD Negeri Mutihan, diperoleh informasi terkait Dana BOS. Pengelolaan Dana BOS di SD Negeri Mutihan diawali dengan pembuatan Rencana Anggaran Biaya (RAB) BOS yang disusun oleh Kepala Sekolah, Bendahara BOS, serta guru-guru SD Negeri Mutihan. Rancangan tersebut kemudian diajukan dan disetujui Dinas Pendidikan Provinsi. Pencairan Dana BOS di SD Negeri Mutihan ini, terdiri dari dua tahap penyaluran. Penyaluran pertama untuk semester I periode Januari-Juni sebesar Rp97.400.000,00. Penyaluran kedua untuk semester II periode Juli-Desember pencairan secara dua tahap, tahap pertama sebesar Rp56.400.000,00 dan tahap kedua sebesar Rp40.500.000,00. Pencairan dana tahap pertama terdapat dana lebih sejumlah Rp3.000.000,00 dan untuk pencairan dana tahap kedua terdapat dana lebih sebesar Rp2.500.000,00. Sekolah wajib mengembalikan kelebihan dana ke Pemerintah Pusat. Narasumber juga menyebutkan jumlah peserta didik SD Negeri Mutihan Kabupaten Bantul tahun ajaran 2015/2016 sebanyak 118 peserta didik, dan pada tahun ajaran 2016/2017 sebanyak 118 peserta didik.

Pelaksanaan Pengelolaan Dana BOS di SD Negeri Mutihan tahun 2016, terdapat hambatan yang terjadi. Rencana Anggaran Biaya (RAB) BOS yang telah disusun Bendahara BOS untuk dimintai tindak lanjut kepada Dinas Pusat, terjadi perubahan aturan mengenai penggunaan Dana BOS. Hal tersebut menjadikan sekolah melakukan penyusunan RAB BOS perubahan dengan disesuaikan pada penggunaan Dana yang terdapat di petunjuk teknis BOS yang baru. Penyusunan perubahan RAB BOS ini, menjadikan penyaluran Dana BOS ke sekolah terlambat.

Evaluasi eksternal dari Dinas Pendidikan Provinsi menemukan ada kesalahan pembukuan kelebihan dana oleh SD Negeri Mutihan. Kesalahan pembukuan ini menjadikan sekolah masih harus menyusun pembukuan ulang di akhir periode. Penyusunan pembukuan yang harus dilakukan oleh sekolah yaitu dengan melakukan pencatatan kelebihan dana sampai akhir periode anggaran. Publikasi yang dilakukan SD Negeri Mutihan terkait Pengelolaan Dana BOS dapat dikatakan berlangsung cukup baik.

Kepala Sekolah secara transparan memasang ringkasan Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS) di papan pengumuman. Awal atau akhir tahun diselenggarakan rapat pleno Komite Sekolah, yang diikuti oleh Komite Sekolah, orang tua/wali siswa dan diikuti oleh Kepala Sekolah beserta guru. Pelaksanaan rapat untuk mensosialisasikan rencana anggaran terkait RKAS dan RAB BOS pada tahun anggaran selanjutnya dan mempublikasikan hasil Pengelolaan Dana BOS yang telah terlaksana kepada orang tua/wali siswa.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah disampaikan sebelumnya dan karena luasnya pembahasan hanya dapat dibatasi pada pokok masalah yang ada didalam penelitian ini yaitu, “**Evaluasi Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Pada SD Negeri Mutihan Banguntapan Bantul Yogyakarta**”. Tujuannya untuk mengetahui secara riil Pengelolaan Dana BOS tahun 2016 mulai dari Perencanaan, Pelaksanaan, Pengawasan dan Evaluasi, serta Pelaporan.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang tentang Pengelolaan Dana BOS di atas, dapat diidentifikasi berbagai permasalahan, yaitu :

1. Peningkatan lulusan Sekolah Dasar (SD), sehingga perlu ada peningkatan Angka Partisipasi Kasar untuk jenjang Sekolah Dasar.
2. Terjadi kesalahan petunjuk teknis BOS, sehingga SD Negeri Mutihan perlu membuat Rencana Anggaran Biaya (RAB) BOS ulang, dan penyaluran Dana BOS menjadi terlambat.
3. Kurang spesifiknya petunjuk teknis BOS menimbulkan pemahaman yang berbeda-beda dari pihak Pengelola Dana BOS, sehingga tidak ada batas pengalokasian Dana BOS oleh pihak sekolah.
4. Penyusunan perubahan pembukuan akibat dari kesalahan pelaksanaan pembukuan saat adanya kelebihan Dana BOS menjadikan penyerahan laporan terlambat.

5. Publikasi hanya dilakukan dengan memberikan lembar penggunaan Dana BOS saat diadakan rapat pleno Komite Sekolah.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah dijelaskan tersebut peneliti membatasi permasalahan yang akan dilakukan penelitian, mengenai pengelolaan dana BOS di SD Negeri Mutihan menurut Petunjuk Teknis BOS Tahun 2016 (2016:31) dapat diuraikan, sebagai berikut:

1. Perencanaan Dana BOS yang tercantum dalam buku Petunjuk Teknis tahun 2016 (2016: 8)
2. Penyaluran Dana BOS yang tercantum dalam buku petunjuk Teknis tahun 2016 (2016: 4).
3. Penggunaan Dana BOS yang tercantum dalam buku Petunjuk Teknis tahun 2016 (2016: 11-13).
4. Pengawasan dan evaluasi Dana BOS yang tercantum dalam buku Petunjuk Teknis tahun 2016 (2016: 46).
5. Pelaporan dan Publikasi Dana BOS yang tercantum dalam buku Petunjuk Teknis tahun 2016 (2016: 50).

D. Perumusan Masalah

1. Bagaimana mekanisme pengelolaan dana BOS dari Pemerintah ke sekolah (perencanaan, penyaluran, penggunaan, pengawasan dan evaluasi, serta pelaporan) pada SD Negeri Mutihan?

2. Apakah evaluasi mekanisme pengelolaan dana BOS (perencanaan, penyaluran, penggunaan, pengawasan dan evaluasi, serta pelaporan) sudah sesuai dengan juknis / teknis penerimaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) pada SD Negeri Mutihan?

E. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan yang dihadapi, maka tujuan penelitian ini dapat dinyatakan sebagai berikut:

- a. Menguraikan gambaran mekanisme pengelolaan dana BOS dari Pemerintah ke sekolah (perencanaan, penyaluran, penggunaan, pengawasan dan evaluasi, serta pelaporan) pada SD Negeri Mutihan.
- b. Mengevaluasi mekanisme pengelolaan dana BOS (perencanaan, penyaluran, penggunaan, pengawasan dan evaluasi, serta pelaporan) sudah sesuai dengan juknis / teknis penerimaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang ada pada SD Negeri Mutihan.

2. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian akan memberikan manfaat antara lain :

a. Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan menjadi bahan pertimbangan untuk penelitian selanjutnya mengenai pengelolaan dana BOS.

b. Secara Praktis

1) Bagi Peneliti

Diharapkan untuk lebih mengetahui secara mendalam Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah Dasar (BOS), serta penerapan disiplin ilmu yang diperoleh di bangku kuliah.

2) Bagi Pemerintah

Memberikan masukan untuk peningkatan kualitas pengawasan pengelolaan dan buku panduan pelaksanaan Pengelolaan Dana BOS.

3) Bagi pihak sekolah penerima Dana BOS

Diharapkan mampu memberikan tambahan pengetahuan dan lebih transparan dalam Pengelolaan Dana BOS.

4) Bagi Komite Sekolah

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan mengenai peran Komite Sekolah dalam Pengelolaan Dana BOS.

5) Bagi Orang Tua Siswa dan Masyarakat

Memberikan pengetahuan agar masyarakat mampu menganalisis apakah Pengelolaan Dana BOS sudah wajar atau tidak.

F. Penelitian Yang Relevan

Penelitian yang relevan dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh :

1. Penelitian yang dilakukan oleh Rizky Amalia Fajri pada tahun 2012 yang berjudul "*Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di SMP*

Negeri 3 Pekuncen, Kabupaten Banyumas, Jawa Tengah Tahun 2011”.

Hasil penelitian ini dapat menunjukkan bahwa (1) Perencanaan dana BOS di SMP N 3 Pekuncen dilakukan pada saat penyusunan RAPBS, disusun oleh tim yang ditunjuk oleh kepala sekolah dan diketahui oleh Komite Sekolah, Guru, Karyawan, dan orang tua siswa. Sekolah juga telah menunjuk bendahara BOS untuk menangani masalah keuangan BOS. (2) dari segi pelaksanaan, penggunaan dana BOS adalah untuk kegiatan operasional non personalia sekolah sesuai dengan buku panduan. Pembelian barang dan jasa dilakukan oleh tim belanja barang dengan diketahui oleh Kepala Sekolah dan Bendahara BOS. Pembukuan dilakukan setiap hari dan setiap ada pengeluaran. (3) Pengawasan dan evaluasi pengelolaan dana BOS dilakukan secara internal dan eksternal. Secara internal dilakukan oleh Kepala Sekolah, Guru dan Karyawan pada saat rapat. Secara eksternal dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Banyumas setiap triwulan sekali. (4) Pelaporan penggunaan Dana BOS dilakukan setiap triwulan kepada Dinas dengan menyerahkan SPJ BOS yang berisi buku kas umum, buku pembantu kas tunai, buku pembantu bank, buku pembantu pajak, dan bukti pengeluaran.

Persamaan dengan penelitian ini adalah melakukan penelitian terhadap pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Perbedaannya adalah penelitian Rizky Amalia Fajri meneliti pengelolaan dana BOS yang dilakukan di tingkat Sekolah Menengah Pertama (SMP) sedangkan pada penelitian ini adalah meneliti di tingkat Sekolah Dasar (SD).

2. Penelitian yang dilakukan oleh Indah Wahyuni pada tahun 2011 yang berjudul *“Keefektifan Pengelolaan Dana BOS Sekolah Dasar pada Daerah Miskin di Kelurahan Kemayoran Jakarta Pusat”*.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) perencanaan masuk dalam kategori efektif dilihat dari orientasi tujuan, proses penyusunan dan keterlibatan stakeholders. Kondisi pengelolaan keuangan di dua dari empat sekolah belum kompeten, sedangkan dua sekolah telah memiliki tenaga TU sebagai bendahara. Partisipasi guru bukan bendahara sangat kurang dalam mengelola keuangan. (2) Pelaksanaan penggunaan dana efektif sesuai dengan tujuan dan ketentuan, namun belum dibentuk tim belanja barang. Akuntabilitas pengelolaan dana BOS sudah cukup baik. (3) Pengawasan oleh kepala sekolah dan Bawasko masuk kategori efektif, walaupun tidak pernah ada evaluasi dana BOS oleh pemerintah daerah/dinas pendidikan. (4) pelaporan masuk dalam kategori efektif dilihat dari aspek ketentuan pelaporan.

Persamaan dengan penelitian ini adalah penelitian terhadap dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Perbedaan penelitian yang relevan dengan penelitian ini adalah penelitian Indah Wahyuni adalah meneliti mengenai kategori keefektifan dalam pengelolaan dana BOS di Sekolah Dasar pada Daerah Miskin, sedangkan dalam penelitian ini meneliti pengelolaan dana BOS yang dilakukan oleh salah satu Sekolah Dasar (SD) di Kabupaten Bantul.

G. Sistematika Penulisan

Skripsi ini terdiri dari 5 (lima) bab yang dalam setiap bab-nya akan menguraikan mengenai:

BAB I: PENDAHULUAN

Pendahuluan terdiri dari latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II : LANDASAN TEORI

Landasan teori berisi tentang teori-teori yang mendasari penelitian. Bagian ini berisi tinjauan tentang Pendanaan Pendidikan, sesuai dengan tinjauan tentang Peraturan Menteri Keuangan Nomor 247/PMK07/2010, dan tinjauan tentang Lampiran I Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 37 Tahun 2010.

BAB III: METODE PENELITIAN

Metode penelitian berisi: A) Desain Penelitian; B) Jenis dan Sumber Data; C) Setting Penelitian; dan D) Analisis Data

BAB IV: ANALISIS DAN HASIL PENELITIAN

Berisi pelaksanaan penelitian, gambaran umum pelaksanaan kegiatan, serta analisis dan evaluasi kegiatan sebagai hasil penelitian.

BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN

Berisi kesimpulan hasil penelitian, keterbatasan penelitian dan saran penulis sehubungan dengan hasil penelitian.