

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 6 mengamanatkan bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Pasal 34 ayat 2 menyatakan bahwa Pemerintah dan Pemerintah Daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya. Pasal 34 ayat 3 menyatakan bahwa wajib belajar merupakan tanggungjawab Negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, Pemerintah Daerah dan Masyarakat. Konsekuensi dari amanat tersebut adalah Pemerintah berkewajiban memberikan layanan pendidikan dan membiayai pelaksanaan program pendidikan, bagi peserta didik pada tingkat Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) serta satuan pendidikan lain yang sederajat.

Dalam rangka melaksanakan amanat tersebut serta mendukung pencapaian program penuntasan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun (Wajar 9 Tahun), sampai saat ini pemerintah masih dihadapkan pada berbagai permasalahan. Permasalahan tersebut antara lain belum optimalnya pemerataan kesempatan pendidikan, rendahnya kualitas pendidikan, maupun terbatasnya anggaran yang tersedia untuk penyelenggaraan pendidikan. Terkait dengan terbatasnya anggaran pendidikan, kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) yang diikuti dengan turunnya nilai tukar rupiah US dolar menimbulkan kenaikan harga kebutuhan pokok, seperti sandang, pangan, perumahan, dan kesehatan.

Permasalahan tersebut secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh negatif terhadap kemampuan masyarakat untuk mengakses layanan pendidikan.

Menurunnya kemampuan masyarakat dalam mengakses pendidikan akibat dari kenaikan harga BBM dan nilai tukar rupiah dapat dipahami, karena sebagian besar pengeluaran adalah untuk kebutuhan pokok. Data resmi dari Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas) menunjukkan, pada tahun 2003/2004, angka putus sekolah jenjang Sekolah Dasar/ Madrasah Ibtidaiyah (SD/MI) sebanyak 2,92% dari populasi siswa SD-MI atau sebanyak 847.899 anak, dan lulusan SD/MI yang tidak melanjutkan ke Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama/ Madrasah Tsanawiyah (SLTP/MTs) sebanyak 18,94% dari lulusan SD/MI atau sebanyak 765.687 anak. Disamping itu, angka putus sekolah pada jenjang SLTP/MTs sebanyak 2,48% dari populasi SLTP/MTs atau sebanyak 246.458 anak.

Alasan ekonomi pula yang melatarbelakangi menurunnya kemampuan masyarakat untuk mengakses pendidikan yang bermutu. Hal tersebut dapat digambarkan pada Survey Nasional tahun 2000-2001 terhadap para siswa SMP Terbuka. Survey tersebut mengungkapkan bahwa alasan siswa memilih SLTP terbuka lebih didominasi oleh masalah kelemahan ekonomi (56%), disusul jauhnya jarak ke SLTP reguler (33%) dan terbatasnya daya tampung SLTP reguler (11%), Supriadi, 2001 (Dedi Supriadi:2010). Gejala putus sekolah, tidak melanjutkan, dan kecenderungan memilih SLTP terbuka karena faktor ekonomi tersebut jelas mengancam tercapainya penuntasan Wajib 9 tahun, yang menjadi prioritas utama pemerintah di bidang pendidikan.

Selama ini pemerintah selalu berusaha memecahkan masalah pemerataan pendidikan. Salah satu upaya untuk meningkatkan akses masyarakat terhadap pendidikan bermutu, yang mendapat alokasi anggaran cukup besar adalah program Bantuan Operasional Sekolah atau dikenal dengan BOS. BOS merupakan suatu program pemerintah untuk membantu penyediaan pendanaan biaya operasional nonpersonalia sekolah. Program Bantuan Operasional Sekolah dikomandani oleh Departemen Pendidikan Nasional, yang mana dalam pelaksanaannya, penyaluran dan pengelolaan dana BOS wajib berpedoman pada Buku Petunjuk Teknis Penggunaan dana BOS yang diterbitkan oleh Departemen Pendidikan Nasional dan Departemen Agama sebagai departemen teknis yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan dan pengelolaan program BOS (Mulyono,2010:170).

Jumlah dana BOS yang diberikan kepada sekolah dihitung berdasarkan jumlah murid di masing-masing sekolah. Adapun besaran dana BOS untuk jenjang Sekolah Dasar tahun 2011 masing-masing Rp 400.000 per siswa per tahun di kota, dan sebesar Rp 397.000 per siswa per tahun untuk di Kabupaten. Sedang untuk jenjang Sekolah Menengah Pertama sebesar Rp 575.000 per siswa per tahun di kota, dan Rp 570.000 per siswa per tahun di Kabupaten (Depdiknas, 2010). Jika pada tahun 2010, penyaluran dana BOS mengikuti skema APBN yang disalurkan dari propinsi langsung ke sekolah, untuk tahun 2011 berubah menjadi mekanisme transfer ke daerah (Kabupaten/Kota) dalam bentuk dana penyesuaian untuk BOS sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2010 tentang APBN 2011.

Berdasarkan buku Petunjuk Teknis (Juknis) BOS, dana BOS digunakan untuk mendanai biaya operasional nonpersonalia, seperti biaya untuk bahan atau peralatan pendidikan habis pakai, dan biaya tidak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak, asuransi, dan lain-lain. Dalam penggunaan dana BOS tersebut, dana diprioritaskan untuk kebutuhan biaya operasional nonpersonalia, bukan biaya untuk investasi dan bukan biaya untuk kesejahteraan guru. Walaupun pada pelaksanaannya, ada beberapa jenis pembiayaan investasi dan personalia yang boleh dibiayai menggunakan dana BOS.

Keuangan sekolah perlu dikelola dengan baik. Pengelolaan keuangan sekolah penting untuk dilakukan agar dana yang diperoleh dapat digunakan secara efektif dan efisien. Pengelolaan keuangan sekolah yang baik dapat dilakukan dengan menggunakan: asas pemisahan tugas, perencanaan, pembukuan setiap transaksi, pelaporan dan pengawasan. Namun, hasil penelitian Suparjio (2000: hal v) menyatakan bahwa dalam pengelolaan keuangan di Sekolah Dasar, yang menjadi hambatan adalah masih minimnya rutinitas pembukuan setiap transaksi dan ketidaksesuaian antara perencanaan dengan pelaksanaan dan laporan keuangan sekolah. Berdasarkan hasil penelitian dilapangan tersebut, dapat diambil kesimpulan bahwa kemampuan sekolah dalam mengelola keuangan sekolah dapat dikatakan belum optimal.

Dana BOS yang diberikan untuk sekolah juga perlu dikelola dengan baik. Salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan program BOS adalah pengelolaan dana dan segala sumberdaya 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. Pengelolaan dana BOS yang baik merupakan suatu keberhasilan sekolah dalam mengelola dana BOS, melalui suatu proses kerjasama yang sistematis mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan evaluasi. M.Manullang (2006:5) mendefinisikan manajemen sebagai sebuah seni dan ilmu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan, pengarahan, dan pengawasan sumber daya untuk mencapai tujuan yang sudah di tetapkan.

Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) memang sangat membantu dalam percepatan penuntasan Wajar 9 tahun. Salah satu indikator penuntasan program Wajib Belajar 9 Tahun diukur dengan pencapaian Angka Partisipasi Kasar (APK) tingkat SMP pada tahun 2009. APK SMP telah mencapai 98,11%, sehingga dapat dikatakan bahwa program Wajar 9 Tahun telah tuntas sesuai dengan waktu yang ditargetkan. Hal tersebut sejalan dengan survey Bank Dunia tentang School Based Manajemen tahun 2010 yang menyatakan bahwa BOS dapat menurunkan tingkat drop out (81%), meningkatkan transisi siswa SD ke SMP (90%), mengurangi pungutan sekolah (63%), meningkatkan masuknya siswa-siswa miskin ke sekolah (74%), meningkatkan ketersediaan buku di sekolah (94%), meningkatkan otoritas sekolah (94%), dan meningkatkan prestasi siswa (90%). (Suyanto, "*BOS dan Partisipasi Masyarakat*" Kedauatan Rakyat, 2 Februari 2012, Hal 1). Bertolak dari keberhasilan program BOS dalam mempercepat penuntasan Wajar 9 Tahun dan pemerataan akses pendidikan tersebut, dalam pelaksanaan pengelolaan dana BOS, banyak permasalahan yang

timbul baik dalam proses perencanaannya, pelaksanaannya maupun dalam evaluasi dan pelaporan pengelolaan dana BOS.

Berdasarkan temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yang tertuang dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP), pengelolaan dana BOS di sekolah belum berjalan dengan optimal. Hal tersebut dapat terlihat pada pelaksanaannya, banyak sekolah penerima dana BOS mempergunakan dana BOS tidak sesuai dengan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) dan Petunjuk Teknis (Juknis) BOS. Laporan hasil pemeriksaan mengungkapkan bahwa dana BOS sebesar Rp37.880.000 di D.I. Yogyakarta tidak dapat dipertanggungjawabkan. BPK juga menemukan bahwa dana BOS tidak digunakan sesuai dengan peruntukannya. Banyaknya sekolah yang salah dalam menggunakan dana BOS terjadi akibat tidak fahamnya aturan Juklak dan Juknis penggunaan dana BOS. hal tersebut menggambarkan bahwa kemampuan sekolah dalam mengelola dana BOS dapat dikatakan masih rendah. (Budi Cahyono, "BOS di Jogja Karut Marut". [www.harianjogja.com](http://www.harianjogja.com), 06 Mei 2009).

Adanya pandangan manajemen sebagai sebuah seni dan implementasi Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), maka sekolah memiliki keleluasaan dalam mengelola dana BOS dengan mendasarkan pada keputusan bersama, yang melibatkan Tim Manajemen BOS Sekolah, dewan guru, dan komite sekolah. Dalam pelaksanaannya, pengelolaan dana BOS wajib berpedoman pada Buku Petunjuk Teknis Penggunaan dana BOS yang diterbitkan oleh Departemen Pendidikan Nasional sebagai departemen teknis yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan dan pengelolaan program BOS.

Dalam rangka implementasi penerapan MBS di sekolah, dana BOS diharapkan dapat dikelola secara transparan dan akuntabel. Pengelolaan dana BOS secara transparan artinya dalam pengelolaan dana BOS diketahui oleh stakeholder sekolah. Pengelolaan dana BOS secara akuntabel artinya dalam pengelolaan dana BOS, sekolah dapat mempertanggungjawabkan penggunaan dana BOS kepada pemerintah maupun masyarakat. Pentingnya transparansi dan akuntabilitas penggunaan dana BOS kepada publik merupakan salah satu wujud kontrol dari masyarakat. Masyarakat merupakan komponen yang berperan penting dalam penyelenggaraan pendidikan. Adanya partisipasi masyarakat di himpun melalui suatu wadah yang disebut komite sekolah.

Masyarakat dapat ikut berpartisipasi dengan mengawasi pengelolaan dana BOS melalui wadah pengaduan masyarakat maupun pemberian kritik dan saran yang disediakan oleh sekolah. Idealnya, dalam pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dana BOS, sekolah mengumumkan hasil pembelian barang dan harga yang dilakukan oleh sekolah di papan pengumuman dan ditandatangani oleh komite sekolah. Selain itu sekolah juga menginformasikan secara tertulis rekapitulasi penerimaan dan penggunaan dana BOS kepada orang tua siswa setiap semester bersamaan dengan pertemuan orang tua siswa dan sekolah pada saat penerimaan raport.

Pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas dalam keuangan sekolah dan penggunaan dana BOS belum berjalan dengan baik. Masih banyak sekolah yang tidak ingin laporan penggunaan dana BOS diketahui oleh masyarakat. Sekolah berusaha mereduksi keterlibatan komite sekolah dan orang tua murid dengan

sekedar berperan serta dalam rapat, menandatangani pengesahan Anggaran Pendapatan Belanja Sekolah (APBS), dan pertanggungjawaban sesuai dengan tata kelola sekolah. Masih rendahnya tingkat transparansi dan akuntabilitas, pengelolaan dana BOS oleh sekolah ditandai dengan tidak dipublikasikan atau belum pernah dilakukan audit oleh Akuntan Publik terkait dana BOS. Hal tersebut menggambarkan masih rendahnya partisipasi komite sekolah dan orang tua murid dalam pengelolaan keuangan sekolah. (Abdul Kardi Karding (2007) mengutip Koran Wawasan edisi 15 Desember 2007).

Berdasarkan studi pendahuluan, melalui wawancara dengan kepala sekolah dan bendahara BOS diperoleh informasi tentang SMP N 1 Turi. SMP N 1 Turi merupakan SMP Negeri yang berstatus sebagai Sekolah Standar Nasional (SSN). Jumlah siswa SMP Negeri 1 Turi untuk tahun 2011 yaitu sebanyak 321 siswa. Dalam pelaksanaan program BOS di SMP N 1 Turi, mengalami beberapa hambatan dalam hal pengelolaan dana BOS. Salah satu permasalahan yang dihadapi adalah adanya keterlambatan dalam penyaluran dana BOS. Setiap kegiatan pembelajaran membutuhkan dana, dengan adanya keterlambatan dalam pencairan dana BOS tentu saja menjadi hambatan dalam pelaksanaan kegiatan pembelajaran. Apabila penyaluran dana yang akan digunakan tersebut mengalami keterlambatan, maka kegiatan pembelajaran dapat terhambat.

Permasalahan lain yang terjadi yaitu dalam proses pembuatan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana BOS. Dalam penggunaan dana BOS untuk kegiatan sekolah, guru yang bersangkutan tidak segera membuat laporan atas kegiatan tersebut kepada bendahara BOS. Kurangnya koordinasi antara kepala



sekolah, bendahara BOS dan guru mengakibatkan terlambatnya pelaporan penggunaan dana BOS. Keterlambatan laporan dari pelaksana kegiatan tersebut memberikan dampak terhadap pembuatan SPJ yang harus segera dilaporkan kepada tim manajemen BOS Kabupaten. Sedangkan keterlambatan pelaporan penggunaan dana BOS kepada Tim Manajemen BOS Kabupaten akan berakibat pada keterlambatan penyaluran dana BOS untuk periode berikutnya.

Melihat arti pentingnya pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dalam penyelenggaraan pendidikan dan berbagai permasalahan yang melingkupinya, maka menarik peneliti untuk membahas tentang “PENGELOLAAN DANA BOS DI SMP NEGERI 1 TURI”. Selain itu, pengelolaan dana BOS di SMP Negeri 1 Turi belum pernah diteliti sehingga belum diketahui seberapa jauh pelaksanaan pengelolaan dana BOS.

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, dapat diidentifikasi berbagai permasalahan, yaitu:

1. Belum optimalnya pemerataan kesempatan pendidikan.
2. Rendahnya kemampuan masyarakat dalam mengakses pendidikan sebagai akibat kenaikan BBM, yang memicu kenaikan kebutuhan pokok sehari-hari sehingga menurunkan daya beli masyarakat terhadap pendidikan.
3. Rendahnya kemampuan sekolah dalam mengelola keuangan sekolah.
4. Rendahnya kemampuan sekolah dalam mengelola dana BOS, sehingga mengakibatkan pengelolaan dana BOS kurang efektif.

5. Kurang optimalnya partisipasi masyarakat dalam pengelolaan keuangan sekolah.
6. Kurang optimalnya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dana BOS di sekolah.
7. Adanya keterlambatan penyaluran dana BOS, karena setiap kegiatan membutuhkan dana, sehingga terlambatnya penyaluran dana BOS dapat menghambat kelancaran proses belajar mengajar di sekolah.

### **C. Batasan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, dapat terlihat betapa banyaknya permasalahan yang timbul. Banyaknya permasalahan yang terdapat pada identifikasi masalah, maka sulit bagi peneliti untuk melakukan penelitian yang mencakup semua masalah yang ditemukan. Agar permasalahan yang diteliti dapat terfokus dan tidak menjangkau terlalu luas, maka dalam penelitian ini hanya dibatasi pada pengelolaan dana BOS yang meliputi perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pengelolaan dana BOS di SMP N 1 Turi.

### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah di atas, maka timbullah beberapa rumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimana pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di SMP N 1 Turi?

2. Apakah hambatan yang di hadapi dalam pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di SMP N 1 Turi?
3. Apakah upaya yang dilakukan sekolah untuk mengatasi hambatan pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di SMP N 1 Turi?

#### **E. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini untuk mengetahui:

1. Pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di SMP N 1 Turi.
2. Hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di SMP N 1 Turi.
3. Upaya-upaya yang dilakukan sekolah dalam mengatasi hambatan pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di SMP N 1 Turi.

#### **F. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini akan memberikan manfaat antara lain:

1. Manfaat teoretis :
  - a. Memberikan sumbangan pemikiran untuk mengembangkan teori-teori dalam bidang garapan administrasi pendidikan yakni manajemen pembiayaan pendidikan.
  - b. Hasil-hasil yang diperoleh dapat menimbulkan permasalahan baru untuk diteliti lebih lanjut tentang pengelolaan dana BOS.

2. Manfaat Praktis :

- a. Menambah khasanah ilmu pengetahuan agar dapat digunakan sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi sekolah dalam rangka pengelolaan dana BOS di SMP N 1 Turi.
- b. Hasil penelitian dapat memberikan kontribusi kepada tim manajemen BOS dalam melakukan perbaikan program BOS tahun berikutnya.