

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam dunia pendidikan faktor penting dalam menjamin mutu dan kualitas proses pendidikan dilihat dari pembiayaan pendidikan. Pembiayaan pendidikan bukan satu-satunya faktor keberhasilan, akan tetapi tanpa adanya pembiayaan yang mencukupi, maka pendidikan yang menjamin siswa yang memiliki mutu dan kualitas yang tinggi hanya ada dalam angan-angan. Sehingga pemerintah menetapkan dana pendidikan sebesar 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai bukti keseriusan pemerintah untuk memajukan mutu pendidikan Indonesia.

Kemudian yang menjadi masalah bukan hanya besaran dana yang mesti dikeluarkan, tetapi ketepatan dana yang dikeluarkan dan kemudian dialokasikan dalam peningkatan mutu pendidikan di Indonesia. Jangan sampai biaya yang besar hanya terbuang sia-sia akibat pengelolaan atau pemanfaatan dana yang tidak strategis dan tepat guna. Semua hal ini perlu diperhatikan oleh semua pihak, mulai dari pemerintah pusat, daerah hingga seluruh masyarakat.

Sistem pengelolaan pembiayaan di tingkat satuan pendidikan di Indonesia belum dilaksanakan secara efektif dan efisien. Perencanaan biaya (penganggaran) dari berbagai sumber dana belum terarah pada peningkatan mutu pendidikan. Artinya, kebutuhan biaya secara langsung berhubungan dengan PBM (Proses belajar mengajar) serta pembinaan guru dan peserta didik, belum mendapatkan skala prioritas. Demikian pula biaya yang tersedia tidak dipergunakan secara

efisien. Dalam kaitan ini, fungsi pengawasan terhadap penggunaan biaya pendidikan masih rendah sehingga sumber-sumber yang terbatas belum memberikan dampak yang optimal. Hal ini disebabkan pemanfaatan biaya masih kurang tepat dengan tidak memberikan prioritas bagi faktor-faktor yang benar-benar dapat memacu peningkatan prestasi belajar.

Pemerintah pusat dan DPR mengalokasikan dana BOS (Bantuan Operasional Sekolah) sebesar Rp 16 triliun untuk jenjang pendidikan dasar (SD dan SMP). Dana BOS ini merupakan bagian program pemerintah untuk menuntaskan wajib belajar sembilan tahun dan telah digulirkan sejak tahun 2005. Memasuki tahun ketujuh, penyaluran dana BOS masih mengalami berbagai permasalahan baik dalam penyaluran maupun penggunaannya. Masalah tersebut terkait dengan efisiensi dan efektifitas pengelolaan yang kemudian menghambat tercapainya tujuan dana BOS itu sendiri. Hal itu terlihat dari data yang dikeluarkan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud) per 15 Desember 2011. Dari 497 Kabupaten/Kota di Indonesia, untuk triwulan II (April-Juni) baru 493 (99,2%) Kabupaten/Kota yang menyalurkan dana BOS. Sementara untuk triwulan III (Juli-September) baru 439 (88,3%) Kabupaten/Kota, dan untuk triwulan IV (Oktober-Desember) hanya 108 (21,7%) Kabupaten/Kota yang tuntas menyalurkan BOS.

Mekanisme penyaluran dana BOS, jika menilik ke belakang pada akhir tahun 2010 pemerintah pusat dan DPR memutuskan untuk mengubah mekanisme penyaluran dana BOS tahun 2011 dengan melibatkan pemerintah Kabupaten dan Kota. Pada tahun 2005-2010, dana BOS ditransfer langsung dari Kementerian

Pendidikan dan Kebudayaan (dulu Kemdiknas) ke rekening sekolah. Untuk tahun 2011 mekanismenya diubah, dimana transfer dana BOS ke sekolah menggunakan metode pemindahbukuan dana dari kas negara ke kas daerah dan selanjutnya ditransfer dari kas daerah ke rekening sekolah.

Koordinator Pelayanan Publik Indonesia *Corruption Watch (ICW)* Febri Hendri mengungkapkan, pemerintah pusat beralasan bahwa mekanisme penyaluran yang baru ini agar pemerintah daerah (Pemda) terlibat dalam penyaluran, penggunaan dan pengawasan dana BOS. Sebab dalam mekanisme sebelumnya (2005-2010), pemerintah pusat menilai, Pemda seringkali lepas tangan dalam melakukan pengawasan. Selain itu, pemerintah pusat sengaja melibatkan Pemda sebagai bagian dari upaya penguatan semangat otonomi daerah, dimana pendidikan merupakan salah satu sektor yang kewenangannya diserahkan kepada Pemda.

Selain mengubah mekanisme penyalurannya, pemerintah pusat juga meningkatkan anggaran untuk pengadaan barang dan jasa dana BOS di tahun 2011. Pada tahun 2008, pemerintah pusat mengalokasikan dana BOS sebesar Rp 10 triliun untuk 35,9 juta siswa SD dan SMP. Nilai ini meningkat menjadi Rp 16,6 triliun pada tahun 2011 untuk 36,5 siswa. Sedangkan untuk tahun 2012 nilainya jauh lebih tinggi, yakni mencapai Rp 23,5 triliun untuk 36,6 siswa.

Febri menilai, masih adanya sejumlah permasalahan dalam penyaluran dana BOS di berbagai jenjang birokrasi, dari nasional hingga sekolah adalah karena sejak awal BOS digulirkan tidak ada usaha kuat pemerintah pusat untuk meningkatkan kualitas tata kelola dana BOS. Terutama, hal yang berkaitan

dengan aspek transparansi, akuntabilitas dan partisipasi. “Maka wajar jika terus ditemukan permasalahan efisiensi, efektifitas, penyelewengan ataupun korupsi dalam pengelolaan dana BOS. Akhirnya, pencapaian tujuan dana BOS menjadi tidak maksimal,” kata Febri saat ditemui Kompos.com di kantor ICW, Kalibata Jakarta pekan lalu.

Berdasarkan pantauan ICW, ada dua masalah utama dalam pelaksanaan dana BOS tahun 2011. Pertama, diubahnya mekanisme penyaluran yang mengakibatkan terlambatnya pencairan dana BOS ke sekolah. Kedua, mengenai tata kelola yang terkait dengan transparansi, akuntabilitas dan partisipasi.

Dampak perubahan dari mekanisme penyaluran dana, inisiatif perubahan mekanisme penyaluran dana BOS berawal dari pemerintah. Hal ini dibuktikan dari dokumen nota keuangan yang disampaikan oleh Presiden RI, Agustus 2010 kepada DPR. Usulan tersebut kemudian disetujui DPR dan masuk dalam APBN 2011 melalui UU No. 10 Tahun 2010 tentang APBN 2011. Dalam APBN 2011, dana BOS masuk dalam komponen dana penyesuaian dan kelompok dana transfer ke daerah. Alasan pemerintah memasukan dana BOS adalah agar dana tersebut bisa dikelompokkan ke dalam dana transfer daerah sehingga pengelolaan dan pengawasan BOS dapat melibatkan pemerintah daerah dan DPRD. Semangat otonomi daerah tentunya menjadi alasan lain dengan tujuan agar dana BOS dapat tepat waktu, tepat jumlah dan tak ada penyelewengan dana. “Meski produk hukum penyaluran dan penggunaan dana BOS sudah ada, tapi praktek pencairan dana BOS ke sekolah masih terlambat. Akibatnya, banyak kepala sekolah mencari

pinjaman pada pihak ketiga untuk menutupi kebutuhan operasional sekolah,” ungkap Febri.

Keterlambatan pencairan dari kas daerah ke rekening sekolah disebabkan berbagai faktor, seperti dinamika politik daerah terkait penetapan APBD, lambatnya penyampaian Rencana Kegiatan Anggaran Sekolah (RKAS) dan Surat Pertanggungjawaban Keuangan (SPJ) dana BOS oleh pihak sekolah kepada tim manager BOS Kabupaten/Kota, serta lambatnya proses pemindahbukuan dari Kas Negara pada Kas Daerah. “ Untuk mencairkan BOS sekolah harus membuat SPJ, namun kemudian terlambat karena pihak sekolah belum terbiasa dengan format pertanggungjawaban yang ditentukan (SPJ-APBD). Pihak sekolah juga bingung dengan format RKAS yang jauh berbeda dengan format anggaran APBD ini. Keterlambatan satu sekolah juga akan mempengaruhi sekolah lain.” Ujarnya.

Terlambatnya pencairan dana BOS, kata Febri, memicu pihak sekolah melakukan akrobat keuangan atau bahkan mencari pinjaman dana operasional pada pihak ketiga yang tak jarang juga disertai bunga. Menjadi lebih bermasalah karena bunga pinjaman tidak dapat dibayar dengan dana BOS sesuai dalam Juknis BOS yang melarang hal tersebut. “Banyak kepala sekolah melakukan berbagai manipulasi pertanggungjawaban dana BOS untuk menutupi pembiayaan bunga pinjaman. Manipulasi ini dikhawatirkan memicu manipulasi penggunaan alokasi dana BOS lainnya. Dengan kata lain, keterlambatan telah memaksa dan melegitimasi kepala sekolah dan bendahara sekolah untuk membenarkan manipulasi menutupi kecurangan pengelolaan dana BOS,” kata Febri. (Kompas.com, 2011).

Berdasarkan hasil penelitian ICW media 2004-2011, ada korelasi antara peningkatan anggaran pendidikan nasional dengan potensi korupsi. Peningkatan anggaran pendidikan selalu diikuti dengan semakin besarnya potensi terjadinya korupsi dan penyalahgunaan untuk kepentingan politik.

Koordinator Monitoring Pelayanan Publik ICW Febri Hendri menjelaskan, selain besarnya anggaran pendidikan, faktor lain yang menjadi penentu terjadinya korupsi di dunia pendidikan adalah dinamika politik, terutama pendanaan politik yang bersumber dari anggaran pendidikan.

"Selain itu, kualitas tata kelola, kebijakan, dan sistem pengawasan juga ikut menjadi penentu praktik korupsi di dunia pendidikan," kata Febri, kepada para wartawan, di kantor ICW Kalibata, Jakarta Selatan.

Ia menjelaskan, dinamika politik ikut menentukan terjadinya korupsi karena adanya persaingan politik antarpolitisasi dan partai politik dalam merebut, mempertahankan, dan memperbesar kekuasaan. Menurut Febri, sudah menjadi rahasia umum bahwa persaingan dalam pemilihan kepala daerah dan pemilihan umum membutuhkan dana yang besar. "Anggaran pendidikan kerap dijadikan sebagai sumber pendanaan politik itu," ujarnya.

Untuk kualitas tata kelola, Febri menilai, transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik hanya dijadikan legitimasi oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemdikbud), serta DPR ketika mengeluarkan berbagai kebijakan dan peraturan terkait pengelolaan dana pendidikan. Ia mengungkapkan, dengan berbagai kebijakan yang ditetapkan oleh Kemdikbud terkait pengelolaan dana pendidikan seperti Dana Alokasi Khusus (DAK), BOS, *block grant*, sertifikasi,

mau pun bantuan sosial yang minim asas transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi publik. "Ketiga aspek itu tidak tidak berjalan seperti yang diharapkan. Kalau pun ada hanya untuk pencitraan saja," ujarnya.

Pandangan ini dipaparkan ICW menyusul hasil pemantauan praktik korupsi di dunia pendidikan selama hampir sepuluh tahun. Selama masa pemantauan itu, ICW menggunakan data dari 2009-2011. Hal-hal yang menjadi pantauan khusus adalah peningkatan anggaran pendidikan tiap tahun, dan pencapaian indikator pendidikan yang tidak sebanding dengan anggaran yang dibelanjakan. Kemudian, masih rendahnya tingkat efisiensi, efektifitas, transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi dalam pengelolaan anggaran pendidikan yang rawan korupsi. Serta lemahnya sistem pengawasan dan penegakan hukum atas kasus korupsi. (Kompas.com, 2012).

Berdasarkan kenyataan dan kondisi di lapangan penulis tertarik untuk meneliti lebih jauh dan mendalam melalui penelitian ini dengan judul **“Pengaruh Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi *Stakeholders* terhadap Efisiensi Pengelolaan Dana Pendidikan (Studi Kasus di Sekolah Menengah Pertama Negeri di Jakarta Utara”**).

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka masalah yang dapat teridentifikasi adalah sebagai berikut:

1. Masih rendahnya tingkat efisiensi dalam penggunaan dan pengelolaan dana pendidikan menghambat tujuan dana BOS di sekolah.

2. Masih rendahnya tingkat tata kelola yang baik berkaitan dengan akuntabilitas dalam pengelolaan dana pendidikan di sekolah.
3. Masih rendahnya tingkat efektifitas dalam penyaluran dan pengelolaan anggaran pendidikan di sekolah.
4. Masih kurangnya kesadaran sekolah untuk melakukan transparansi penggunaan dana BOS.
5. Kurang adanya sistem pengawasan anggaran pendidikan yang memicu terjadinya korupsi.
6. Masih rendahnya tingkat partisipasi yang melibatkan *stakeholders* dalam penggunaan dan pengelolaan dana pendidikan.
7. Lemahnya penegakan hukum di Indonesia menyebabkan semakin besarnya potensi terjadinya korupsi dan penyalahgunaan anggaran pendidikan.

C. Pembatasan Masalah

Dalam penelitian ini dilakukan pembatasan masalah agar ruang lingkup yang diuji menjadi lebih spesifik sehingga menghasilkan penelitian yang lebih tepat dan sesuai. Masalah yang menjadi pilihan untuk diteliti dalam penelitian ini adalah pengaruh akuntabilitas, transparansi dan partisipasi *stakeholders* terhadap efisiensi pengelolaan dana pendidikan (BOS).

D. Perumusan Masalah

Berdasarkan batasan masalah diatas, masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah akuntabilitas berpengaruh terhadap efisiensi pengelolaan dana pendidikan?
2. Apakah transparansi berpengaruh terhadap efisiensi pengelolaan dana pendidikan?
3. Apakah partisipasi *stakeholders* berpengaruh terhadap efisiensi pengelolaan dana pendidikan?

E. Kegunaan Penelitian

Dari hasil penelitian ini penulis mengharapkan dapat memberi nilai kegunaan atau kebermanfaatan baik secara teoretis maupun secara praktis bagi;

1. Kegunaan Secara Teoretis

- a. Bagi Sekolah dan Instansi terkait sebagai bahan evaluasi sistem pengelolaan dana pendidikan dan bisa diketahui posisi efisiensi serta dapat mengetahui sumber daya mana yang terdapat pemborosan sehingga menyebabkan ketidakefisienan.
- b. Bagi kalangan akademisi sebagai sarana pengembangan ilmu.
- c. Memperkaya literatur, sumber informasi dan bahan rujukan bagi pihak-pihak yang memerlukan sebagai bahan perbandingan dalam penelitian-penelitian yang telah ada.

- d. Penelitian ini diharapkan memberi kontribusi mengenai akuntabilitas, transparansi dan partisipasi stakeholders serta pengukuran kinerja sektor publik dan dapat digunakan sebagai bahan acuan penelitian.

2. Kegunaan Secara Praktis

- a. Bagi pihak sekolah (SMP) dapat menambah khasanah stakeholders khususnya kepala sekolah, para wakil kepala sekolah, kepala tata usaha, bendahara, guru dan komite sekolah.
- b. Bagi sekolah, hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dan kemudahan dalam pelaksanaan tata kelola yang baik dalam penggunaan dan pengelolaan dana pendidikan.
- c. Bagi penyelenggara pendidikan umumnya dapat dijadikan acuan penggunaan dan pengelolaan dana pendidikan khususnya BOS.
- d. Bagi pemerintah (Dinas Pendidikan) penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pelaksanaan manajemen berbasis sekolah (MBS) tentang tata kelola yang baik dalam penggunaan dana pendidikan (BOS).