

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pemerintah Indonesia dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 31 ayat (1) telah mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pendidikan untuk mengembangkan potensi yang dimiliki secara optimal. 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. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 6 ayat 1 menyebutkan bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Pasal 34 ayat 2 menyebutkan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, sedangkan dalam ayat 3 menyebutkan bahwa wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh Lembaga Pendidikan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Masyarakat. Konsekuensi dari amanat undang-undang tersebut adalah Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib memberikan layanan pendidikan bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar (SD dan SMP) serta satuan pendidikan lain yang sederajat. Salah satu indikator penuntasan program Wajib Belajar 9 Tahun dapat diukur dengan Angka Partisipasi Kasar (APK) SD dan SMP. Pada tahun 2005 APK SD telah mencapai 115%, sedangkan SMP pada tahun 2009 telah mencapai 98,11%, sehingga program wajar 9 tahun telah tuntas 7 tahun lebih awal dari target deklarasi *Education For All* (EFA) di Dakar.

Peraturan Pemerintah nomor 48 Tahun 2008 tentang Pembiayaan Pendidikan mengatur jenis-jenis pembiayaan pendidikan serta peran dan tanggung jawab masing-masing pemangku kepentingan. Dalam peraturan tersebut disebutkan tiga jenis biaya pendidikan yaitu biaya investasi, biaya operasional, biaya bantuan pendidikan, dan beasiswa. Tanggung jawab pemerintah dan pemerintah daerah meliputi pendanaan biaya investasi dan biaya operasional satuan pendidikan bagi sekolah yang diselenggarakan oleh pemerintah/pemerintah daerah sampai

terpenuhinya Standar Nasional Pendidikan. Sedangkan masyarakat/orangtua bertanggung jawab terhadap biaya pribadi siswa dan sebagian biaya investasi dan sebagian biaya operasional untuk pengembangan sekolah bertaraf internasional atau sekolah berbasis keunggulan lokal.

Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) merupakan komitmen pemerintah dalam pendanaan biaya pendidikan yang dimulai sejak bulan Juli 2005, telah berperan secara signifikan dalam percepatan pencapaian program wajar 9 tahun. Oleh karena itu, mulai tahun 2009 pemerintah telah melakukan perubahan tujuan, pendekatan dan orientasi program BOS, dari perluasan akses menuju peningkatan kualitas. Dalam perkembangannya, program BOS mengalami peningkatan biaya satuan dan juga perubahan mekanisme penyaluran. Sejak tahun 2012 penyaluran dana BOS dilakukan dengan mekanisme transfer ke provinsi yang selanjutnya ditransfer ke rekening sekolah secara online. Melalui mekanisme ini, penyaluran dana BOS ke sekolah berjalan lancar.

Pelaksanaan program BOS Tahun Anggaran 2015 diatur dengan 3 peraturan menteri, yaitu:

- a. Peraturan Presiden Nomor 162 Tahun 2014 Tentang Rincian APBN Tahun 2015;
- b. Peraturan Menteri Keuangan yang mengatur tentang mekanisme penyaluran dana BOS dari pusat ke provinsi dan pelaporannya.
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur mekanisme pengelolaan dana BOS di daerah dan mekanisme penyaluran dari kas daerah ke sekolah.
- d. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan nomor 161 tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan dan Pertanggung Jawaban Keuangan Dana BOS Tahun Anggaran 2015.

Hal-hal yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan dan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Program BOS tidak dibahas kembali dalam Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan ini.

Ketentuan bagi sekolah penerima Bantuan Operasional Sekolah adalah sebagai berikut:

- a. Semua sekolah SD/SDLB negeri dan SMP/SMPLB/Satap/SMPT negeri yang sudah memiliki Nomor Pokok Sekolah Nasional (NPSN) dan terdata dalam sistem Data Pokok Pendidikan (Dapodik) wajib menerima dana BOS;
- b. Semua sekolah swasta yang sudah memiliki Nomor Pokok Sekolah Nasional (NPSN) dan terdata dalam sistem Data Pokok Pendidikan (Dapodik) juga berhak menerima dana BOS. Akan tetapi sekolah swasta berhak pula menolak untuk menerima dana BOS, dimana penolakan tersebut harus melalui persetujuan orang tua peserta didik melalui Komite Sekolah dan tetap menjamin kelangsungan pendidikan peserta didik miskin di sekolah tersebut;
- c. Semua sekolah SD/SDLB negeri dan SMP/SMPLB/Satap/SMPT negeri dilarang melakukan pungutan kepada orang tua/wali peserta didik;
- d. SD/SDLB swasta dan SMP/SMPLB/SMPT/Satap swasta dapat memungut biaya pendidikan yang digunakan untuk memenuhi kekurangan biaya investasi dan biaya operasi;
- e. Semua sekolah yang menerima BOS harus mengikuti pedoman BOS yang telah ditetapkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah;
- f. Sekolah dapat menerima sumbangan dari masyarakat dan orang tua/wali peserta didik yang mampu untuk memenuhi kekurangan biaya yang diperlukan oleh sekolah. Sumbangan dapat berupa uang dan/atau barang/jasa yang bersifat sukarela, tidak memaksa, tidak mengikat, dan tidak ditentukan jumlah maupun jangka waktu pemberiannya;
- g. Pemda harus ikut mengendalikan dan mengawasi pungutan yang dilakukan oleh sekolah, dan sumbangan yang diterima dari masyarakat/orang tua/wali peserta didik tersebut mengikuti prinsip nirlaba dan dikelola dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas;
- h. Menteri dan Kepala Daerah dapat membatalkan pungutan yang dilakukan oleh sekolah apabila sekolah melanggar peraturan perundang-undangan dan dinilai meresahkan masyarakat.

Dalam mendukung program BOS, pemerintah membentuk organisasi pelaksana meliputi Tim Pengarah, Tim Manajemen Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota serta Tim Manajemen BOS Tingkat Sekolah.

Sebagai bentuk dari akuntabilitas pemerintah atas penggunaan dana yang berasal dari Program BOS, masing-masing Tim yang terkait dalam setiap tingkatan yang dibentuk, memiliki kewajiban dalam pengelolaan keuangan dan bentuk pelaporan yaitu:

- a. Tim Manajemen Pusat, bertugas antara lain menyusun Laporan Pelaksanaan BOS, termasuk Laporan Keuangan Hasil Penyaluran Dana BOS yang diperoleh dari Tim Manajemen BOS Provinsi;
- b. Tim Manajemen BOS Provinsi selain melaporkan hasil penyaluran dana BOS ke Tim Manajemen BOS Pusat, juga mengumpulkan dan merekapitulasi laporan penggunaan dana BOS dari Tim Manajemen Bos Kabupaten/Kota;
- c. Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota mengumpulkan dan merekapitulasi laporan realisasi penggunaan dana BOS dari sekolah.
- d. Tim Manajemen BOS Sekolah memiliki kewajiban dan pengelolaan yang lebih rinci karena berkaitan langsung dengan penggunaan dana BOS dan memiliki kewajiban untuk melaporkan kepada Tim Manajemen BOS Kota.

Belum adanya tenaga tata usaha sekolah khususnya pada Sekolah Dasar Negeri, di Provinsi DKI Jakarta berperan terhadap penyelenggaraan Program BOS ditingkat sekolah, berbeda dengan tingkat Sekolah Menengah Pertama Negeri yang sudah memiliki Tata Usaha tersendiri.

Kota Administrasi Jakarta Timur merupakan Kota Administrasi yang memiliki jumlah sekolah terbanyak dan terbesar pada Provinsi DKI Jakarta, hal ini terlihat dari data yang diperoleh dari Dinas Pendidikan Provinsi DKI Jakarta, dimana Sekolah-Sekolah Dasar Negeri dan Swasta yang mendapat alokasi Dana BOS dari Pemerintah Pusat di Wilayah Provinsi DKI Jakarta untuk tahun 2014 sebanyak 2.895 Sekolah Dasar dengan alokasi sebesar Rp115.052.715.000,00.

Alokasi terbanyak ada pada wilayah Kota Administrasi Jakarta Timur sebesar Rp35.909.250.000,00 untuk 834 Sekolah Dasar. Rincian per Kota Adminidtrasi dapat dilihat pada tabel berikut:

TABEL 1						
REKAPITULASI ALOKASI BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH						
SEKOLAH DASAR NEGERI/SWASTA						
TAHUN 2014						
PROVINSI DKI JAKARTA						
No	KOTA / KABUPATEN	URAIAN				KETERANGAN
		SEKOLAH	SISWA	DANA/SISWA	JUMLAH	
1	Kota Adimidntrasi Jakarta Pusat	361	77,285	145,000	Rp 11,206,325,000	
2	Kota Adimidntrasi Jakarta Utara	405	124,294	145,000	Rp 18,022,630,000	
3	Kota Adimidntrasi Jakarta Barat	639	171,952	145,000	Rp 24,933,040,000	
4	Kota Adimidntrasi Jakarta Selatan	642	169,614	145,000	Rp 24,594,030,000	
5	Kota Adimidntrasi Jakarta Timur	834	247,650	145,000	Rp 35,909,250,000	
6	Kab Adm Kepulauan Seribu	14	2,672	145,000	Rp 387,440,000	
	JUMLAH	2,895	793,467		Rp 115,052,715,000	

Dari hasil audit yang dilakukan oleh BPKP Perwakilan Provinsi DKI Jakarta terhadap dana BOS pada tahun 2011 untuk Sekolah Dasar pada wilayah Kota Administrasi Jakarta Timur terdapat permasalahan dalam pengelolaan dana BOS antara lain adanya perbedaan penerimaan dana BOS yang lebih kecil dari jumlah peserta didik atau penerimaan Dana BOS lebih besar dari peserta didik yang seharusnya dapat diajukan kembali atau segera disetorkan jika yang diterima melebihi jumlah siswa yang ada, dalam penganggaran sekolah yang dibuat yaitu Rencana Anggaran Pendapatan Sekolah (RAPBS) belum mencantumkan seluruh penerimaan dana yang diterima baik dana BOS, dana BOP atau dana lainnya yang diterima, penggunaan sekolah yang tidak sesuai dengan petunjuk teknis yang ditetapkan, pengeluaran sekolah tidak sesuai dengan bukti yang mendukung pengeluaran tersebut, adanya kesengajaan dari kepala sekolah terhadap pengeluaran sekolah berupa pengeluaran yang dibebankan lebih dari satu kali, administrasi pencatatan atas pengeluaran, pembukuan, pelaporan dan pertanggungjawaban tidak sesuai dengan petunjuk teknis yang ada, terdapat pengadaan yang tidak sesuai dengan ketentuan, dan adanya kewajiban perpajakan untuk melakukan pemotongan/pemungutan dan penyetoran pajak yang tidak dilakukan sekolah. Jika dibandingkan dengan hasil tahun sebelumnya yaitu pada tahun 2010 pada Sekolah Dasar negeri di Wilayah Kota Administrasi Jakarta Timur, hasil permasalahan tersebut tidak jauh berbeda.

Penyebab permasalahan tersebut dari sisi audit adalah ketidak pahaman Tim Manajemen BOS Sekolah terhadap ketentuan yang ada serta itikad tidak baik dari Kepala Sekolah selaku Penanggung Jawab BOS di Sekolah.

Dari hasil penelitian sebelumnya yang terkait dengan dana BOS, baru terbatas dari sisi pemanfaatan yang diterima secara tidak langsung oleh murid, *Out Come* yang dicapai atas penyaluran dana BOS, apakah penggunaan dana BOS sesuai dengan pedoman, BOS belum efektif dalam meningkatkan kualitas pendidikan pada SMPN di Provinsi Sumbar, dan efektifitas dana BOS untuk buku belum tercapai karena jumlah buku yang diberikan kepada sekolah belum sesuai dengan jumlah murid.

Untuk penelitian yang mencakup bagaimana dana BOS yang komprehensif mulai bagaimanakah pengadaan/pembelian barang/jasa, pemenuhan kewajiban perpajakan dan akuntabilitas pengelolaan dana BOS sesuai pedoman, belum diperoleh rujukannya. Peneliti yang pernah menjadi bagian dari tim audit, dan pernah mengaudit pada awal adanya dana BOS yang sejak Tahun 2005 tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengapa permasalahan dari sisi audit selalu berlanjut dan berulang untuk hal dan masalah yang sama dan peneliti akan mencoba menambah kelengkapan dari penelitian-penelitian tentang dana BOS sebelumnya.

1.2 Pembatasan Masalah

Program BOS merupakan wujud pertanggungjawaban pemerintah sebagaimana telah ditetapkan dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 31 ayat (1) telah mengamanatkan bahwa setiap warga negara berhak untuk mendapatkan pendidikan untuk mengembangkan potensi yang dimiliki secara optimal. 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. Didalam Undang-undang tersebut memberikan jaminan bagi setiap warga negara untuk wajib mengikuti pendidikan dasar 9 tahun tanpa memungut biaya. Dengan adanya program BOS

diharapkan jaminan yang diberikan pemerintah kepada warganegaranya dapat diwujudkan.

Instrument untuk mengawal program tersebut telah disusun yaitu dibuatnya Pedoman khusus untuk menggunakan Dana BOS, namun dalam pelaksanaannya belum tentu pedoman tersebut dapat dipahami dengan baik, kondisi tersebut sejalan dengan hasil audit yang pernah dilakukan ataupun pada penelitian sebelumnya.

Penelitian ini akan membahas bagaimana Tim Manajemen Sekolah pada Sekolah Negeri di Wilayah Kota Administrasi Jakarta Timur dalam memahami pengadaan/pembelian barang/jasa, pemenuhan kewajiban perpajakan dan akuntabilitas pengelolaan dana BOS sesuai pedoman, dimulai dari penerimaan dana BOS yang direncanakan dalam RAPBS dan RKAS, verifikasi jumlah murid dengan dana yang diterima oleh sekolah, pengembalian dana bila yang diterima lebih dari yang semestinya, melaporkan apabila dana yang diterima melebihi jumlah siswa, ketaatan terhadap pemenuhan kewajiban perpajakan, pengadaan barang/jasa dan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dana termasuk penggunaan dana sesuai dengan ketentuan. Penelitian ini lebih difokuskan pada lingkup pendanaan Dana BOS yang berasal dari APBN yaitu bagaimana Tim Manajemen BOS tingkat Sekolah Dasar Negeri memahami bagaimanakah pengadaan/pembelian barang/jasa, pemenuhan kewajiban perpajakan dan akuntabilitas pengelolaan dana BOS sesuai pedoman yang ada dan bagaimanakan Tim Manajemen BOS Sekolah pada Sekolah Dasar Negeri melaksanakan ketentuan tersebut.

1.3 Perumusan Masalah

Instrument pengawalan dalam Program BOS yang merupakan acuan bagi seluruh Tim Manajemen BOS pada tiap tingkatan diharapkan dapat menjadi acuan yang jelas dalam pelaksanaan Program BOS di lapangan khususnya Tim Manajemen BOS tingkat Sekolah. Untuk itu rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana pedoman BOS yang ada dijadikan dasar /pedoman dalam pelaksanaan dilapangan.

Penelitian ini diharapkan untuk dapat menjawab pertanyaan sebagai berikut:

- a. Bagaimana Tim Manajemen BOS tingkat Sekolah Dasar Negeri memahami pengadaan/pembelian barang/jasa, pemenuhan kewajiban perpajakan dan akuntabilitas pengelolaan dana BOS sesuai pedoman BOS.
- b. Bagaimanakan Tim Manajemen BOS Sekolah pada Sekolah Dasar Negeri melaksanakan ketentuan tersebut.

1.4 Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dan Manfaat penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Tujuan Penelitian
 - 1) Untuk memahami dan menjelaskan pelaksanaan program BOS di Sekolah Negeri yang dilaksanakan oleh Tim Manajemen BOS Sekolah terhadap ketentuan yang diatur dalam Pedoman BOS;
 - 2) Untuk mengidentifikasi faktor-faktor kendala yang menghambat pelaksanaan Program BOS sekolah pada Tim Manajemen BOS Sekolah Negeri terhadap pedoman dana BOS.
- b. Manfaat Penelitian
 - 1) Bagi pihak akademisi
 Penelitian ini dapat memberikan wawasan mengenai *best practice* yang justru dapat diperoleh melalui penelitian kualitatif. Penelitian ini memberikan gambaran yang sesungguhnya mengenai pemahaman dari Tim Manajemen BOS Sekolah terhadap pedoman yang ada dan pelaksanaan ketentuan sesuai pedoman, dimulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan. Dalam hal pengembangan teori, hasil penelitian ini dapat dijadikan tinjauan pustaka dalam penelitian selanjutnya dan diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi penelitian yang akan datang.
 - 2) Pemerintah
 Diharapkan dengan penelitian ini, dapat berguna bagi Pemerintah dalam hal ini Kementerian Kebudayaan , Pendidikan Dasar dan Menengah agar lebih meningkatkan pelaksanaan dan evaluasi atas program BOS sehingga

diharapkan program pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang No 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional dapat lebih maksimal dan mempercepat program pemerintah ke peningkatan kualitas.

- 3) Suku Dinas Pendidikan Wilayah 1 Jakarta Timur sebagai SKPD instansi terkait

Bagi Suku Dinas Pendidikan Wilayah 1 Jakarta Timur, yang membawahi Sekolah Tingkat Dasar dan Menengah wilayah 1 Kota Administrasi Jakarta Timur diharapkan penelitian ini dapat menjadi bahan masukan dalam masalah pembinaan.

- 4) Sekolah

Diharapkan Tim Manajemen BOS sekolah pada Sekolah Dasar Negeri, Khususnya wilayah Kecamatan Duren Sawit mendapatkan pemahaman yang lebih komprehensif dan meningkatkan kompetensi Tim BOS Sekolah dalam penggunaan dana BOS.

