BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pendidikan menjadi salah satu komponen penting dalam membangun bangsa menjadi bangsa yang maju. Negara memiliki peran dalam mendukung pendidikan dengan cara memberikan sarana dan meringankan biaya pendidikan dalam menjamin mutu kualitas pendidikannya. Fungsi pembiayaan tidak dapat dipisahkan dari fungsi sekolah lainnya, sehingga pembiayaan merupakan sentral dalam pengelolaan kegiatan pendidikan. Indonesia sendiri menjamin pendidikan dengan memberikan anggaran pendidikan paling sedikit dua puluh persen (20 %) dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan Anggaran Pendapatan Belanja Negara atau APBN yang berbentuk Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang tertera sesuai dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2009 tentang pembebanan biaya pendidikan.

Dana BOS sendiri bertujuan untuk membantu meringankan beban masyarakat dalam pembiayaan pendidikan. Pendapat dari Ammar dan Bustaman (2019) dana BOS didefinisikan sebagai sebuah program pemerintah yang digunakan untuk membiayai kegiatan *non personalia* sekolah dalam mewujudkan program wajib belajar bagi satuan pendidikan dengan sasaran semua sekolah negeri maupun swasta di seluruh Indonesia. Pemerintah melalui Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan telah mengalokasikan dana operasional sekolah sebesar Rp. 52 Triliun untuk 216 ribu sekolah di Indonesia pada tahun 2021 silam dan sebanyak Rp. 59,08 Triliun pada tahun 2023.

Dana bantuan yang dibilang cukup banyak tersebut ternyata tidak dikelola secara baik dan bijak. Kasus korupsi dan penyelewengan dana BOS terus meningkat. Melansir media *online*, Nu Online 30 Desember 2022 silam, Ubaid Matraji selaku Koordinator Nasional Jaringan Pemantau Pendidikan menyatakan bahwa kasus penyelewengan dana terjadi di sekolah dan setidaknya pada tahun 2022 ditemukan 93 kasus korupsi pada bidang pendidikan. Kasus korupsi terbesar disekolah didominasi pada penyelewengan dana BOS, dan selama tahun 2022 terdeteksi 51 kasus.

Merujuk data ICW (*Indonesia Corruption Watch*) tahun 2021, sebaran terjadinya penindakan korupsi pada sektor pendidikan dari tahun 2006 hingga September 2021 terdapat 240 kasus korupsi yang ditindak oleh Aparat Penegak Hukum (APH). Wilayah di Yogyakarta, terdapat satu kasus yang berhasil ditindak APH terkait penyelewengan dana di sektor pendidikan. Terbaru terdapat kasus penyelewengan dana BOS yang terjadi di Kabupaten Sleman yang dilakukan oleh mantan kepala sekolah dan bendahara Sekolah Menengah Kejuruan Swasta yang mengakibatkan kerugian negara sebesar Rp 299.960.000 dari hasil audit BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan) Kompas.com 07 Oktober 2022. Daerah dengan kasus korupsi tinggi belum tentu merupakan daerah yang paling korupsi dalam mengelola anggaran pendidikan, begitu pula sebaliknya. Tinggi rendahnya angka kasus dalam satu wilayah bisa jadi dikarenakan keaktifan atau kurangnya keaktifan APH, inspektorat, atau masyarakat dalam melaporkan kasus korupsi.

Kasus penyelewengan dana BOS oleh beberapa oknum pengelola dana sekolah disebabkan oleh pengelolaan dana BOS yang tidak sesuai dengan petunjuk teknis dan mengabaikan peran *stakeholder*s sekolah, salah satunya yaitu wali murid dalam mengelola dana dengan alasan mempermudah dan mempercepat pencarian. Situasi ini justru dimanfaatkan untuk penyalahgunaan dana. Menurut Peneliti senior *Indonesia Corruption Watch*, Febri melalui media *online* Republika, 08 Agustus 2014 penyelewengan dana BOS pada tingkat sekolah faktor penyebabnya adalah rendahnya akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat terhadap pengelolaan dana tersebut.

Kunci utama keberhasilan untuk melakukan pengelolaan pada dana BOS terletak pada pengelolaan yang sesuai dengan prinsip *Good School Governance* (*GSG*) yang harus diterapkan. *Good School Governance* merupakan salah satu penerapan *Good Governance* pada instansi sekolah. *Good Governance* merupakan salah satu konsep pendekatan yang berorientasi kepada pembangunan sektor publik kepada pemerintah yang baik, Mardiasmo (2009).

Good School Governance merupakan sebuah sistem sebagai tata kelola sekolah yang memiliki dasar dalam bertindak dan mengambil keputusan terkait dengan pendidikan serta semua kegiatan siswa di dalamnya. Prinsip *Good School Governance* yang digunakan dalam pengelolaan satuan pendidikan pada jenjang pendidikan dasar dan menengah yaitu akuntabilitas, transpransi, partisipasi, kemandirian, dan kemitraan yang tertera dalam Peraturan Pemerintah No. 19 tahun 2005 pasal 49 ayat 1 tentang Standar Nasional

Pendidikan. Tata kelola sekolah yang baik akan berpotensi secara relevan untuk memajukan kualitas pendidikan oleh sekolah umum yang dapat memperluas pertumbuhan dan meningkatkan kestabilan keuangannya.

Petunjuk teknis (Jukis) yang ditetapkan pemerintah terkait pengelolaan dana BOS mewajibkan sekolah untuk mempublikasikan penerimaan dan penggunaan dana BOS di papan informasi yang mudah diakses masyarakat, sehingga program BOS menuntut sekolah untuk mampu merencanakan, mencatat, mengimplementasikan, melaporkan, mengevaluasi dan mempertanggungjawabkan pengelolaan dana pendidikan baik kepada pemerintah maupun masyarakat dengan asas akuntabilitas, dan transpransi sehingga *stakeholders*, yang dimaksud adalah wali murid dapat mengetahui dana tersebut dialokasikan secara bijak dalam membuat keputusan mengenai masalah dalam tata kelola dana BOS tanpa paksaan ataupun dorongan oleh pihak lain untuk mewujudkan suatu kemandirian dari pihak sekolah.

Sekolah memiliki kewajiban menginformasikan Anggaran Pendapatan Belanja Sekolah (APBS) kenyataannya tidak dilaksanakan oleh sebagian besar sekolah. Dana BOS yang hanya dikelola oleh sekolah tidak dibuat transparan dalam bentuk penyampaian pemakaian dana BOS di papan informasi. Berdasarkan pendapat dari Dharma (2007) transparansi memiliki arti keterbukaan dalam mengelola suatu kegiatan. Transparansi pada bidang lembaga pendidikan dan pengelolaan keuangan berarti keterbukaan dalam pengelolaan keuangan lembaga pendidikan yaitu, transparansi sumber

keuangan dalam hal jumlah, rincian penggunaan, dan pelaporan harus jelas sehingga pihak yang berkepentingan dapat mengetahui dengan lebih mudah.

Sekolah sebagai salah satu sektor publik dituntut untuk menciptakan akuntabilitas di setiap aspek, salah satunya dalam pengelolaan dana yang diberikan oleh pemerintah harus dipertanggungjawabkan dengan baik guna meningkatkan mutu kualitas pendidikan. Berdasarkan pandangan Baedhowi dan Dharma (2010), akuntabilitas merupakan kewajiban untuk memberikan laporan atau menjelaskan prestasi dan perilaku penyelenggara organisasi kepada mereka yang mempunyai hak atau kewenangan untuk meminta informasi atau bentuk pertanggungjawaban. Tanggung jawab sekolah harus fokus pada seluruh pelaksanaan dan kegiatan sekolah yang harus dikomunikasikan kepada wali murid.

Pengelolaan keuangan secara teknis tidak bisa terlepas dari partisipasi wali murid yang berperan sebagai *stakeholders*. *Stakeholders* merupakan pemangku kepentingan baik individu maupun kelompok yang mempengaruhi kelangsungan hidup suatu organisasi atau perusahaan. *Stakeholders* dalam pendidikan terdiri dari kepala sekolah, guru, karyawan, komite sekolah, orang tua/wali murid, siswa, pemerintah, dan masyarakat. *Stakeholders* dapat berada di posisi sebagai pendukung atau penghalang kemajuan rencana strategis, atau memiliki kepentingan dalam pengambilan suatu keputusan yang menyetujui dan melaksanakan segala aspek dari perencanaan Adewale (2012).

Laporan keuangan yang disampaikan mengenai penerimaan dan pengeluaran keuangan sekolah kepada wali murid dan pemerintah harus sesuai

dengan sumber dana dan petunjuk teknis pelaporan. Laporan pertanggungjawaban merupakan suatu konsep yang didasari oleh teori keagenan. Teori Keagenan (*Agency Theory*) menurut Jensen dan Meckling (1976) yaitu hubungan kontraktual antara prinsipal dengan agen. Pihak *principal* sebagai pihak yang memberikan mandat kepada pihak lain dalam hal ini adalah *agent*. Pihak *principal* yaitu wali murid yang memberi mandat kepada sekolah dalam pengelolan dana BOS yang meberikan pertanggungjawaban, berupa pengelolaan, penyajian, pelaporan dan pengungkapan atas semua kegiatan yang terjadi terkait dana BOS. Hal ini menjamin akuntabilitas publik khususnya kepada pengguna layanan pendidikan, Bastian (2007). Mayoritas wali murid selama ini tidak mengetahui secara persis besaran penggunaan dana BOS, dan inilah yang membuktikan lemahnya partisipasi dan pengawasan wali murid dalam pengelolaan dana BOS.

Baedhowi dan Dharma (2010) berpendapat bahwa partisipasi merupakan suatu proses di mana pemangku kepentingan yang terdiri dari warga sekolah dan masyarakat, baik secara individu maupun kolektif, terlibat aktif, secara langsung atau tidak langsung pada pengambilan suatu keputusan, pembuatan kebijakan, implementasi, pemantauan atau evaluasi. Partisipasi diharapkan dapat mendorong warga sekolah maupun masyarakat sekitar untuk menyumbangkan pandangannya pada proses pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan, pemantauan/evaluasi yang melayani suatu kepentingan sekolah.

Pengelolaan dana BOS tidak bisa terlepas dari permasalahan lain. Permasalahan lain yaitu, kurangnya kemampuan guru menjadi bendahara dalam mengelola dana BOS dan kurangnya koordinasi bendahara BOS dengan kepala sekolah yang mengakibatkan terlambatnya pelaporan dana BOS, Kaswandi (2015). Sekolah mampu mencari jalan keluar dari permasalahannya sendiri dengan membuat keputusan untuk menyelesaikan mengenai masalah dalam tata kelola dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) tanpa dipaksa ataupun didorong oleh pihak lain merupakan wujud mengimplementasikan prinsip kemandirian. Prinsip kemandirian juga dapat diukur dari tidak adanya dominasi suatu kegiatan oleh pihak manapun selain sekolah atau warga sekolah, Ismara (2019). Prinsip kemandirian yang diterapkan oleh sekolah merupakan suatu upaya agar seluruh kegiatan dan operasional sekolah termasuk juga dengan pengelolaan keuangan sekolah menjadi tanggung jawab sekolah untuk menciptakan *Good Governance* pada lingkungan sekolah.

Melihat pada kajian sebelumnya terkait transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan kemandirian dalam penyelenggaraan dana BOS, adanya kebijakan dana BOS bukan berarti berhentinya permasalahan pendidikan, mulai dari pengalokasian dana yang tidak didasarkan pada kebutuhan sekolah, ketidakefektifan pengelolaan dana BOS, hingga kurangnya akses masyarakat melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dana BOS. Hal inilah yang melatarbelakangi penelitian ini untuk mengetahui bagaimana pengaruh prinsip *Good School Governance* seperti akuntabilitas, transparansi, partisipasi dan kemandirian terhadap pengelolaan dana BOS.

Penelitian terkait pengelolaan dana BOS sudah banyak dilakukan, seperti hasil penelitian yang dilakukan oleh Ammar dan Bustamam (2019), Yusra, dkk. (2021), dan Tuzzahra (2022) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa akuntabilitas dan transparansi mempunyai pengaruh positif terhadap efektivitas pengelolaan dana BOS. Penelitian tersebut berlawanan dengan penelitian yang dilakukan oleh Susanti (2019) yang melakukan penelitian di Sekolah Dasar kota Blitar, menyimpulkan bahwa transpransi dan partisipasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap efektivitas pengelolaan dana BOS dan akuntabilitas berpengaruh negatif terhadap efektivitas pengelolaan dana BOS. Penelitian lain yang dilakukan oleh Rakhmawati (2018) dalam penelitian terkait efektivitas pengelolaan dana BOS dengan menggunakan partisipasi sebagai variabel pemoderasi menyimpulkan bahwa akuntabilitas dan transparansi berpengaruh positif terhadap efektivitas pengelolaan dana BOS. Interaksi antara akuntabilitas dan partisipasi berpengaruh negatif terhadap efektivitas pengelolaan dana BOS. Interaksi antara transparansi dan partisipasi berpengaruh positif terhadap efektivitas pengelolaan dana BOS.

Fenomena temuan lain yang dilakukan Ismara, dkk (2020) yang menggunakan variabel transparansi, akuntabilitas, pertanggungjawaban, kemandirian, keadilan, partisipasi, efektivitas dan efisiensi, serta orientasi konsensus menghasilkan temuan bahwa selain variabel partisipasi dan orientasi konsensus berpengaruh baik dalam meningkatkan kejuruan melalui *Good School Governance*. Mempertimbangkan masih terjadinya kasus penyelewengan terhadap penggunaan dana BOS peneliti tertarik mengkaji

ulang faktor-faktor yang mempengaruhi pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dengan prinsip *Good School Governance*.

Pengembangan dari penelitian ini merupakan pengembangan-pengembangan dari penelitian dahulu dengan penambahan variabel baru yaitu partisipasi orang tua dan kemandirian, mengingat di Indonesia penerapan *Good School Governance* dalam pengelolaan dana BOS hanya menekankan pada prinsip akuntabilitas dan transparansi. Fondasi utama dari pendidikan terdapat tiga pilar yaitu, pemerintah, sekolah, dan keluarga, Mahardianto (2015). Keluarga dalam hal ini adalah orang tua sehingga orang tua mempunyai tanggungjawab untuk ikut serta dalam mengontrol pengelolaan dana BOS. Sekolah juga diharapkan mandiri dalam pengelolaan dana BOS tanpa paksaan ataupun dorongan dari pihak manapun.

Penelitian ini menggunakan empat variabel yakni transparansi, akuntabilitas, kemandirian, partisipasi. Terdapat perbedaan objek lokasi dalam penelitian ini, peneliti menggunakan objek di Sekolah Dasar Negeri Bhaktikarya, Sleman, Yogyakarta, yang menjadi salah satu sekolah yang berhasil memperoleh dana BOS dan sudah menerapkan Kurikulum Belajar Merdeka yang dalam praktiknya dibutuhkan alat-alat penunjang belajar yang lebih beragam dibanding kurikulum Kurikulum Tiga Belas (K13), hal tersebut disampaikan oleh salah satu pengelola dana BOS di SD Negeri Bhaktikarya saat peneliti melakukan wawancara.

Kewajiban pihak sekolah dalam memberikan informasi data kepada orang tua siswa yang diidentifikasi dengan RAPBS (Rancangan Anggaran

Pendapatan Belanja Sekolah), serta realisasi penggunaan dana BOS tidak berjalan dengan semestinya. Dana BOS yang dialokasikan ke SD Negeri Bhaktikarya kurang transparan dalam mengumumkan perencanaan dan penggunaan dana BOS, besaran dana BOS yang diterima, serta rekapitulasi realisasi penggunaan dana BOS tidak ditulis di papan pengumuman.

Informasi terkait pengelolaan dana BOS, meskipun sekolah telah melaporkannya di *website* Disdik (Dinas Pendidik), kenyataannya banyak wali murid yang belum melek digital dalam mekanisime pengecekan pelaporan dana BOS. Peneliti juga menggunakan metode kuantitatif deskriptif dengan uji pemodelan alat statistik PLS (*Partial Least Square*). Berdasarkan penjabaran pada masalah – masalah yang sudah disebutkan, menjadikan penulis tertarik melaksanakan penelitian lebih dalam dengan judul penelitian "*Good School Governance* atas Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (Pada Sekolah Dasar Negeri Bhaktikarya, Sleman, Yogyakarta)".

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas, maka penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apakah prinsip akuntabilitas berpengaruh terhadap pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS)?
2. Apakah prinsip transparansi berpengaruh terhadap pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS)?
3. Apakah prinsip partisipasi berpengaruh terhadap pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS)?

4. Apakah prinsip kemandirian berpengaruh terhadap pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS)?

1.3 Batasan Masalah

Batasan pada penelitian ini adalah :

1. Variabel yang digunakan hanya terbatas menganalisis lima variabel saja yang terdiri dari Variabel Independen yaitu Akuntabilitas (X1), Transparansi (X2), Partisipasi (X3), Kemandirian (X4) dengan Variabel Dependen yaitu Pengelolaan Dana BOS (Y).
2. Penelitian ini dilakukan pada SD Negeri Bhaktikarya.
3. Penelitian ini menggunakan data primer dengan menyebarkan beberapa kuesioner kepada responden yang merupakan wali murid SD Negeri Bhaktikarya.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang tertera diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menguji prinsip akuntabilitas memiliki pengaruh pada pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

2. Untuk menguji prinsip transparansi memiliki pengaruh pada pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

3. Untuk menguji prinsip partisipasi memiliki pengaruh pada pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

4. Untuk menguji prinsip kemandirian memiliki pengaruh pada pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS).

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan hasil penelitian ini, diharapkan nantinya dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis antara lain:

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan bukti yang empiris dan memberikan sumber informasi tentang prinsip *Good School Governance* yang diterapkan terhadap pengelolaan dana pendidikan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) untuk meningkatkan mutu kualitas pendidikan dan tercapainya tujuan sekolah. Oleh sebab itu diharapkan, penelitian yang dilaksankan ini nantinya mampu memberikan ilmu yang bermanfaat dalam bidang pengalokasian dana, khususnya dana BOS sesuai dengan prinsip *Good School Governance* dimasa mendatang.

2. Secara Praktis

a. Bagi Peneliti

Hasil Penelitian ini diharapkan peneliti mendapat wawasan keilmuan yang semakin luas dengan mendalami tentang penerapan prinsip *Good School Governance* pada pengelolaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) sehingga peneliti dapat menerapakan ilmu dan teori yang telah dipelajari.

b. Bagi Sekolah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sarana dan bahan evaluasi sebagai dasar pengambilan keputusan dan kebijakan

untuk meningkatkan pengelolaan dana pendidikan yang berpedoman pada prinsip *Good School Governance*.

c. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan masyarakat mampu memahami pentingnya pengawasan terhadap pengelolaan dana BOS, sehingga masyarakat dapat menganalisis apakah pengelolaan dana BOS di wilayahnya sesuai dengan prinsip *Good School Governance*.

d. Bagi Peneliti Lain

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan literasi, dan menjadi bahan rujukkan sebagai bahan perbandingan dalam penelitian selanjutnya, agar bisa dikembangkan untuk memperluas objek penelitian.

1.6 Sistematika Penulisan

Gambaran secara umum terkait bagian-bagain yang akan dibahas dalam penelitian ini akan dijabarkan secara ringkas tentang isi dari masing-masing bab. Penulis secara ringkas akan menjabarkan isi dari masing-masing bab dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisikan latar belakang dari permasalahan yang akan diteliti yang menjadi landasan pemikiran secara garis besar baik pembahasan secara teoritis maupun fakta dan pembahsan permasalahan yang ada dilapangan yang mendasari pentingnya

penelitian untuk dilakukan. Bab ini terdapat beberapa sub bab, yang diantaranya perumusan masalah yang berisi tentang pertanyaan dari permasalahan dalam penelitian untuk dapat dijawab dari sebuah penelitian. Bab ini juga berisi batasan masalah, tujuan dari penelitian ini dilakukan, manfaat penelitian untuk bebrapa pihak, dan sistematika penulisan dalam penelitian yang berkaitan dengan gambaran umum penelitian juga akan dijabarkan dalam bab ini.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN TEORI

Tinjauan pustaka menjabarkan terkait dengan teori yang menjadi dasar dalam penelitian serta teori-teori yang digunakan peneliti sebagai acuan dalam melakukan penelitian dan membahas penelitian terdahulu yang berkaitan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti. Bagian berikutnya, kerangka konseptual yang kaitannya dengan hubungan antar variabel yang digunakan peneliti yang digambarkan dengan bagan alur serta berisi hipotesis-hipotes yang terkait dengan penelitian.

BAB III METODA PENELITIAN

Metoda penelitian berisi dengan jenis penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam melakukan penelitian lapangan. Populasi dan sampel penelitian menjabarkan terkait pihak-pihak yang menjadi objek untuk penelitian. Jenis data dan variabel-variabel penelitian, baik independen maupun dependen juga dijabarkan dalam bab ini yang kaitannya dengan penelitian. Bab ini juga akan

mendeskirpsikan lebih lengkap tentang pengumpulan data baik data primer maupun data sekunder yang dibutuhkan sebagai pendukung dalam penelitian. Terakhir dalam bab metoda penelitian terdapat sub-bab analisis data yang kaitannya dengan metoda analisis data kuantitatif peneliti dengan data numerik dalam jumlah besar dan dapat dihitung dengan rumus-rumus statistika.

BAB IV DATA DAN ANALISA DATA

Bab ini membahas tentang data induk penelitian yang menjelaskan terkait berbagai data utama dalam penelitian yang telah diperoleh melalui beberapa proses pengumpulan data yang akan diuji lebih lanjut. Analisa deskriptif tentang penjabaran terkait data penelitian yang dilakukan dilapangan, dilanjutkan dengan analisis data penelitian yang telah didapat diolah untuk menjawab beberapa rumusan masalah melalui uji hipotesis. Hasil dari data yang diolah selanjutnya akan dilakukan pembahasan secara detail dan dihubungkan hasil tersebut dengan teori dan penelitian terdahulu. Pembahasan ini yang menjadikan dasar dalam pembuatan kesimpulan dan saran.

BAB V SIMPULAN DAN SARAN

Bagian akhir dari tugas akhir penelitian ini adalah penutup yang membahas kesimpulan dari penelitian ini. Simpulan merupakan uraian secara jelas dan ringkas yang berisi jawaban dari permasalahn yang diangkat oleh peneliti, selain simpulan juga terdapat sub bab

saran yang dapat menguraikan beberapa saran penelitian bagi berbagai pihak, keterbatasan peneliti, dalam melakukan penelitian, serta saran bagi peneliti selanjutnya.