

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kebijakan pembangunan pendidikan dalam kurun waktu 2004-2009 diprioritaskan pada peningkatan akses masyarakat terhadap pendidikan dasar yang lebih berkualitas melalui peningkatan pelaksanaan wajib belajar 9 tahun dan pemberian akses yang lebih besar kepada kelompok masyarakat yang selama ini kurang menjangkau Layanan pendidikan dasar.

Kenaikan harga BBM beberapa tahun terakhir ini yang diikuti dengan kenaikan harga kebutuhan pokok lainnya, akan menurunkan kemampuan daya beli penduduk miskin. Hal tersebut lebih lanjut dapat menghambat upaya penuntasan program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun karena penduduk miskin akan semakin sulit untuk memenuhi kebutuhan biaya pendidikan.

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. konsekuensi dari amanat undang-undang tersebut maka pemerintah wajib memberikan layanan pendidikan bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar (SD/MI SMP/MTS serta satuan pendidikan yang sederajat).

Berdasarkan indikator penuntasan program wajib belajar 9 tahun diukur dengan Angka Partisipasi Kasar (APK). Pada tahun 2005, APK tingkat SMP sebesar 85,22 % dan akhir 2006 telah mencapai 88,68 %. Target penuntasan Wajib belajar Pendidikan 9 tahun harus dicapai pada tahun 2007/2009 dengan APK minimum 95 %. Dengan demikian, pada saat ini masih ada sekitar 1,5 juta anak usia 13-15 tahun yang masih belum mendapatkan layanan pendidikan dasar. Selain masalah pencapaian target APK, permasalahan lain yang dihadapi adalah masih rendahnya mutu pendidikan yang antara lain mencakup masalah tenaga kependidikan, fasilitas, manajemen, proses pembelajaran dan prestasi siswa

Bahwa pengurangan subsidi bahan bakar minyak, amanat undang-undang dan upaya percepatan penuntasan wajib belajar pendidikan 9 tahun yang bermutu, pemerintah melanjutkan pemberian Bantuan Operasional Sekolah (BOS) bagi SD/MI/SDLB/SMP/MTS/SMPLB negeri/swasta dan pesantren salafiyah serta sekolah keagamaan non Islam setara SD dan SMP yang menyelenggarakan Wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun.

Definisi tentang biaya pendidikan dan terminologi program BOS adalah Biaya santunan pendidikan (BSP) adalah besarnya biaya yang diperlukan rata-rata siswa tiap tahun, sehingga mampu menunjang proses belajar mengajar sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan. Dari cara penggunaannya, BSP dibedakan menjadi BSP Investasi dan BSP Operasional.

BSP Investasi adalah biaya yang dikeluarkan setiap siswa dalam satu tahun untuk pembiayaan sumberdaya yang tidak habis dipakai dalam waktu yang lebih dari satu tahun, seperti pengadaan tanah, bangunan, buku, alat peraga, media, perabot dan alat kantor. Sedangkan BSP Operasional adalah biaya yang dikeluarkan setiap siswa dalam satu tahun untuk pembiayaan sumberdaya pendidikan yang habis pakai dalam satu tahun atau kurang. BSP Operasional mencakup biaya personil dan non personil.

Biaya personal meliputi biaya untuk kesejahteraan (Honor Kelebihan Jam Mengajar (KJM), Guru Tidak Tetap (GTT), Pegawai Tidak Tetap (PTT), Musyawarah Guru Mata Pelajaran (MGMP). Musyawarah Kerja Kepala Sekolah (MKKS), Kelompok Kerja Guru (KKG) dan lain-lain. Biaya non personil adalah biaya untuk penunjang kegiatan belajar Mengajar (KBM), evaluasi/penilaian, perawatan/pemeliharaan, daya dan jasa pembinaan kesiswaan, rumah tangga sekolah dan supervise. Selain dari biaya-biaya tersebut, masih terdapat jenis biaya personal yang ditanggung oleh peserta didik, misalnya biaya transportasi, konsumsi, seragam, kesehatan, rekreasi dan sebagainya.

Pengertian Batuan Operasional Sekolah (BOS) adalah secara konsep mencakup komponen untuk biaya operasional non personil hasil studi badan Penelitian dan Pengembangan, Departemen pendidikan nasional (Balitbang Depdiknas). Namun karena biaya satuan yang digunakan adalah rata-rata nasional, maka penggunaan BOS dimungkinkan

untuk membiayai beberapa kegiatan lain yang tergolong dalam biaya personil dan biaya investasi namun perlu ditegaskan bahwa prioritas utama BOS adalah untuk biaya operasional non personil bagi sekolah.¹

Keterbatasan dana BOS dari pemerintah pusat, maka biaya untuk investasi sekolah/madrasah/ponpes dan kesejahteraan guru harus dibiayai dari sumber lain, dengan prioritas utama dari sumber pemerintah, pemerintah daerah dan selanjutnya dari partisipasi masyarakat yang mampu. Pentingnya dana BOS bagi Pendidikan maka Pemerintah perlu melakukan pengawasan yang mana pengertian pengawasan sebagai berikut.

Pengertian Pengawasan adalah kegiatan yang bertujuan untuk mengurangi atau menghindari masalah yang berhubungan dengan penyalahgunaan wewenang. Kebocoran dan pemborosan keuangan Negara, pungutan liar dan bentuk penyelewengan lainnya²

Maka dalam rangka pengawasan pelaksanaan program BOS di tingkat kabupaten/kota, program ini perlu suatu instansi yang bertanggung jawab yaitu Dinas Pendidikan yang tugasnya melakukan pengawasan umum dan manajemen terhadap penyelenggaraan kegiatan pemerintah kabupaten/kota. agar meminimalis tindakan-tindakan yang bisa merugikan Negara seperti halnya korupsi, maka oleh karena itu, dipandang perlu oleh penulis untuk meneliti mengenai hal tersebut.

¹ *Buku Panduan Bantuan Operasional Sekolah (BOS) Wajib Belajar 9 Tahun.*Depdiknas,Depag. Jakarta 2007.hal.8.

² Ir. Sujatmo, *Norma Dan Etika Pengawasan.* Sinar Grafika,1989 hal 49

B. Perumusan Masalah

Dari uraian di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut

1. Bagaimanakah peran Dinas Pendidikan dalam pengawasan terhadap penggunaan dana (BOS) Di Kabupaten Wonosobo.
2. Hambatan-Hambatan yang dihadapi oleh Dinas Pendidikan dalam pengawasan terhadap Dana BOS Di Kabupaten Wonosobo.

C. Tinjauan Pustaka

Keterbukaan birokrasi di daerah terhadap berbagai perilaku korup anggotanya penting untuk dilakukan sebagai bagian dari control internal, sekaligus bukti keseriusan birokrasi di daerah dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih (*good and clean government*)³

Upaya peningkatan dan penegakan implementasi prinsip-prinsip *good government* yaitu dengan pemberdayaan peran Dinas Pendidikan untuk melakukan Monitoring dan Pengawasan. dengan Monitoring dan Pengawasan akan lebih menjamin penanggungjawaban yang jujur dan adil. pengawasan merupakan demokrasi yang perlu dikembangkan dan diaplikasikan agar penyalahgunaan dapat ditekan serendah-rendahnya.

Untuk menjaga Kewibawaan Pemerintah daerah dan Kepentingan Daerah, serta untuk menghindari atau memperkecil kemungkinan-kemungkinan terjadinya penyalah-gunaan kekuasaan atau kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan Daerah atau Negara maka dianggap perlu untuk menyelenggarakan Monitoring dan Pengawasan terhadap

³ Agus Dwiyanto, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Pskk) Ugm,yogyakarta,2003 hal. 135.

penggunaan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan

Sebagaimana yang diatur dalam undang-undang Nomor 28 tahun 1999 menyatakan bahwa penyelenggaraan Negara mempunyai peran yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan Negara untuk mencapai cita cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.⁴ dengan adanya undang-undang ini maka Monitoring dan Pengawasan sangatlah penting untuk dilakukan Monitoring dan pengawasan

Agar program ini berjalan lancar dan transparan maka perlu dilakukan Monitoring dan Pengawasan yang dilakukan secara efektif dan terpadu berdasarkan sifatnya, kegiatan Monitoring dapat dibedakan menjadi Monitoring internal dan Monitoring eksternal. Monitoring internal adalah Monitoring yang dilakukan oleh tim manajemen BOS tingkat pusat, tingkat propinsi dan tingkat kabupaten/kota. Monitoring internal ini bersifat supervisi klinis, yaitu melakukan monitoring dan menyelesaikan masalah jika ditemukan permasalahan dalam pelaksanaan program penggunaan dana BOS. Monitoring eksternal adalah lebih bersifat evaluasi terhadap pelaksanaan program dan melakukan analisis terhadap dampak program, kelemahan dan rekomendasi untuk perbaikan program, Monitoring eksternal ini dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang atau lembaga independen lainnya yang kompeten.

⁴ *Undang-Undang* Nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme.

a. Monitoring dan Supervisi

Bentuk kegiatan monitoring dan supervisi adalah melakukan pemantauan, pembinaan dan penyelesaian masalah terhadap pelaksanaan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Secara umum tujuan kegiatan ini adalah untuk meyakinkan bahwa dana BOS diterima oleh yang berhak dalam jumlah, waktu, cara, dan penggunaan yang tepat.

Komponen utama yang di Monitoring antara lain:

- 1) Alokasi dana sekolah penerima bantuan
- 2) Penyaluran dan pengguna dana
- 3) Pelayanan dan penanganan pengaduan
- 4) Administrasi keuangan
- 5) Pelaporan

Pelaksanaan kegiatan Monitoring dilakukan oleh Tim Manajemen BOS pusat, Tim Manajemen BOS propinsi, Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota.

1. Monitoring Oleh tim Manajemen BOS Pusat

a. Monitoring Pelaksanaan Program

!) Monitoring ditujukan untuk memantau :

- a) Penyaluran dana dan penyerapan dana
- b) Kinerja Tim Manajemen BOS Propinsi
- c) Penggunaan dan pengelolaan

dana *safeguarding* di tingkat propinsi.

- 2) Responden terdiri dari: Tim Manajemen BOS Propinsi dan kantor pos/bank Penyalur.
- 3) Monitoring dilaksanakan pada saat persiapan penyaluran dana, pada saat penyaluran dana dan pasca penyaluran dana.

b. Monitoring Kasus Pengaduan dan Penyelewengan Dana

- 1) Monitoring kasus pengaduan ditujukan untuk melakukan fact finding, investigasi, dan menyelesaikan masalah yang muncul dilapangan.
- 2) Kegiatan ini dilakukan untuk meningkatkan pelayanan dan penanganan pengaduan.
- 3) Kerjasama dengan lembaga-lembaga terkait dalam menangani pengaduan dan penyimpangan akan dilakukan sesuai dengan kebutuhan.
- 4) Responden disesuaikan dengan kasus yang terjadi.
- 5) Kegiatan monitoring kasus pengaduan akan dilaksanakan sesuai dengan masalah dan kebutuhan dilapangan.

2. Monitoring Oleh Tim Manajemen Propinsi

a. Monitoring Pelaksanaan Program

- 1) Monitoring ditujukan untuk memantau:
 - a) Penyaluran dan penyerapan dana
 - b) Penggunaan dana ditingkat sekolah

c) Penggunaan dan pengelolaan

dana *safeguarding* ditingkat kabupaten

- 2) Responden terdiri dari Tim Manajemen BOS Kabupaten/kota, sekolah, murid dan/atau orangtua murid penerima bantuan, dan kantor Pos/Bank penyalur.
- 3) Monitoring dilaksanakan pada saat persiapan penyaluran dana, pada saat penyaluran dana dan pasca penyaluran dana.

b. Monitoring Kasus Pengaduan dan Penyelewengan Dana

- 1) Monitoring Kasus pengaduan ditujukan untuk melakukan fact finding, investigasi, dan menyelesaikan masalah yang muncul dilapangan.
- 2) Kegiatan ini dilakukan untuk meningkatkan pelayanan dan penanganan pengaduan.
- 3) Kerjasama dengan lembaga terkait dalam menangani pengaduan dan penyimpangan akan dilakukan sesuai kebutuhan.
- 4) Responden disesuaikan dengan kasus yang terjadi.
- 5) Kegiatan monitoring kasus pengaduan akan dilaksanakan sesuai dengan masalah dan kebutuhan dilapangan.

3. Monitoring Oleh Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota

a. Monitoring Pelaksanaan Program.

- 1) Monitoring ditujukan untuk memantau:
 - a) Penyaluran dan penyerapan dana disekolah.
 - b) Penggunaan ditingkat sekolah.
- 2) Responden terdiri dari sekolah, murid dan/ atau orangtua murid, dan Kantor Pos/ Bank.
- 3) Monitoring dilaksanakan pada saat penyaluran dana dan pasca penyaluran dana.

b. Monitoring Penanganan Pengaduan

- 1) Monitoring penanganan pengaduan bertujuan untuk mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah yang muncul disekolah.
- 2) Kerjasama dengan lembaga terkait dalam menangani pengaduan dan penyimpangan akan dilakukan sesuai kebutuhan.
- 3) Responden disesuaikan dengan kasus yang terjadi.

b. Pengawasan

Kegiatan pengawasan yang dimaksud adalah yang bertujuan untuk mengurangi atau menghindari masalah yang berhubungan dengan penyalah-gunaan wewenang, kebocoran dan pemborosan keuangan Negara, pungutan liar dan bentuk penyelewengan lainnya

Pengawasan program BOS meliputi pengawasan melekat (Waskat) pengawasan fungsional dan pengawasan masyarakat

1) Pengawasan Melekat

Pengawasan melekat adalah pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan masing masing instansi kepada bawahannya baik ditingkat pusat, propinsi kabupaten/kota maupun sekolah.⁵ prioritas utama dalam program BOS adalah pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota. kepada sekolah dan Kantor Departemen Agama kabupaten/kota kepada madrasah dan pondok pesantren salafiah.

2) Pengawasan Fungsional

Instansi pengawas fungsional yang melakukan pengawasan program BOS adalah badan pemeriksa keuangan (BPK) Badan pengawas keuangan dan pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal Depdiknas (untuk sekolah), Inspektorat Jenderal Depag (untuk madrasah dan ponpes salafiyah) serta Badan Pengawas Daerah (Bawasda) Propinsi dan kabupaten/kota. Instansi tersebut yang bertanggung jawab untuk melakukan audit sesuai dengan kebutuhan lembaga tersebut atau permintaan instansi yang diaudit.

3) Pengawasan Masyarakat

Dalam rangka transparasi pelaksanaan program BOS. Program ini juga bisa diawasi oleh unsur masyarakat yang terdapat disekolah dan unit-unit pengaduan masyarakat yang

⁵ Ir. Sujatmiko, *Aspek-Aspek Pengawasan Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 1989 hal 14

terdapat disekolah/madrasah, Kabupaten/kota, Propinsi dan Pusat. Lembaga tersebut melakukan pengawasan dalam rangka memotret pelaksanaan program BOS di sekolah /madrasah /ponpes, namun tidak melakukan audit. Apabila terdapat indikasi penyimpangan dalam pengelolaan dana BOS, agar segera dilaporkan kepada instansi pengawas fungsional atau lembaga berwenang lainnya.

D. Tujuan Penelitian

1. Penelitian yang dilakukan bertujuan untuk mengetahui dan mengkaji bagaimana peranan Dinas Pendidikan didalam pengawasan terhadap penggunaan Dana BOS di Kabupaten Wonosobo.
2. Untuk mengetahui apakah ada hambatan atau tidak dalam penggunaan dana BOS di kabupaten Wonosobo.

E. Manfaat Penelitian

1. Sebagai satu sarana untuk mengembangkan ilmu, sebab hasil-hasil penelitian tersebut merupakan bagian-bagian yang dianalisis yang hasilnya akan bermanfaat bagi ilmu pengetahuan.
2. Untuk menambah bahan pengetahuan dan bacaan dibidang Ilmu Hukum Khususnya bagi Hukum Administrasi Negara.

3. Menambah wawasan dan pengetahuan penulis dalam bidang pengawasan aparatur Negara dan peranan Dinas pendidikan dalam pengawasan terhadap penggunaan dana BOS.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pengumpulan Data

a. Data primer

1) Penelitian lapangan

Yaitu dengan cara melakukan pengamatan secara langsung pada obyek yang akan diteliti guna mendapatkan data yang akan disusun secara sistematis.

2) Wawancara

Adalah mengadakan Tanya jawab secara langsung dengan nara sumber dan responden berdasarkan pedoman wawancara yang telah dipersiapkan terlebih dahulu.

b. Data Sekunder

Data yang diperoleh dari hal yang bersangkutan dengan penelitian, Data sekunder terdiri dari bahan-bahan hukum antara lain.

a) Bahan Hukum Primer

Yaitu mendapatkan informasi melalui proses Tanya jawab secara langsung kepada nara sumber berdasarkan pedoman wawancara yang sudah dipersiapkan terlebih dahulu.

b) Bahan Hukum Sekunder

Yaitu yang memperoleh data dengan jalan mempelajari literatur-literatur atau buku-buku ilmiah yang ada hubungannya dengan permasalahan yang diteliti.

c) Bahan Hukum Primer

Yaitu memperoleh data dengan cara membaca buku, media massa yang berkaitan dengan penelitian yang diteliti.

2. Responden

- a. Kepala Sekolah SD.Negeri 1, Kepil, Wonosobo.
- b. Kepala Sekolah SD.Negeri 3, Kepil, Wonosobo.

3. Nara Sumber

Sebagai nara sumber untuk melengkapi data penelitian ini akan ditentukan sebagai berikut:

- a. Kepala Dinas Pendidikan Kabupaten Wonosobo.
- b. Kepala Dinas Pendidikan Kec.Kepil, Wonosobo.

4. Lokasi Penelitian

Lokasi untuk penelitian dilakukan di Daerah Kabupaten Wonosobo.

5. Metode Penentuan Sampel

Jenis yang digunakan dalam penentuan sampel ini adalah dengan: Random Sampling yaitu setiap populasi mempunyai kesempatan yang sama untuk menjadi sampel.

6. Analisis Data

Dalam menganalisis data, penulis menggunakan analisis kualitatif dengan metode deduktif-induktif dan data yang diperoleh disusun secara sistematis untuk memperoleh kejelasan dari masalah yang dibahas.

a. Deduktif

Yaitu mengambil kesimpulan dari permasalahan permasalahan yang sifatnya umum kemudian ditarik menjadi kesimpulan yang sifatnya khusus.

b. Induktif

Yaitu mengambil kesimpulan dari permasalahan-permasalahan yang sifatnya khusus kemudian ditarik menjadi suatu kesimpulan yang sifatnya umum.