

**PENYELEWENGAN DANA BOS DAPAT TERJADI KARENA KURANGNYA
TRANSPARANSI PIHAK SEKOLAH TERHADAP PUBLIK**

MOH. ZAINUDIN

**Fakultas Hukum, Universitas Wiraraja Sumenep
zainuddin@gmail.com**

ABSTRAK

Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah untuk penyediaan pendanaan biaya nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar 9 tahun. Dana BOS diberikan kepada sekolah negeri maupun swasta dan diperuntukkan untuk seluruh siswa di sekolah tingkat Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP). Bantuan Khusus Murid Miskin (BKMM) adalah contoh lain dari program pemerintah pada sektor pendidikan. Program BKMM hanya ditujukan untuk murid miskin pada tingkatan Sekolah Menengah Atas (SMA) yang telah diseleksi dan ditetapkan oleh Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota setempat.

Penyelewengan dana BOS dapat terjadi karena kurangnya transparansi pihak sekolah terhadap publik. Pihak sekolah berkewajiban memberikan hak kepada orang tua siswa untuk dapat mengakses Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS), termasuk informasi publik yang dimaksudkan agar masyarakat dapat ikut andil dalam pengawasan aliran dana BOS tersebut, tetapi masih banyak sekolah yang tidak memberikan akses tersebut sehingga masyarakat tidak dapat mengetahui aliran dana BOS tersebut.

Kata kunci: *Penyelewengan Dana Bos, Transparansi Pihak Sekolah.*

A. PENDAHULUAN

Pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan output perkapita yang terus menerus terjadi dalam jangka panjang. Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator prestasi dari perkembangan perekonomian suatu negara. Dalam kegiatan ekonomi yang sebenarnya, pertumbuhan ekonomi berarti perkembangan ekonomi secara fisikal yang terjadi di suatu negara, seperti penambahan jumlah dan produksi barang industri, perkembangan infrastruktur, penambahan jumlah sekolah, dan penambahan produksi kegiatankegiatan ekonomi yang sudah ada.

Faktor yang menjadi roda penggerak dalam pertumbuhan perekonomian Faktor-

faktor tersebut adalah sumber daya manusia, sumber daya alam, pembentukan modal, dan tingkat teknologi. Sumber daya manusia merupakan faktor terpenting dalam pergerakan roda perekonomian karena merupakan modal dasar untuk dapat mengolah faktor-faktor lainnya. Perbaikan mutu pendidikan adalah salah satu langkah dalam pembentukan sumber daya manusia yang baik, selain itu kesehatan juga diperlukan dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Bangsa yang terdidik dan sehat akan menjadi pekerja yang lebih produktif dibandingkan dengan yang tidak, karena itu suatu negara perlu untuk

menginvestasikan dana ke program pendidikan dan program-program sosial.

Sesuai yang tertera dalam Buku Panduan BOS, dana BOS disalurkan baik untuk sekolah negeri maupun swasta. Secara umum, biaya operasional pada sekolah negeri jauh lebih ringan dibandingkan pada sekolah swasta. Hal ini disebabkan karena pada sekolah negeri, baik gaji guru, pegawai dan pengadaan gedung sekolah ditanggung oleh pemerintah, sehingga biaya dapat ditekan sampai nol. Pada sekolah swasta seluruh biaya tersebut tidak didukung oleh pemerintah melainkan berasal dari sekolah itu sendiri. Biaya operasional pada sekolah swasta

akan lebih sulit ditekan dibandingkan dengan sekolah negeri meskipun terdapat alokasi dana bantuan dari program BOS. Hal tersebut menyebabkan perbedaan yang besar dalam masalah keuangan pada sekolah swasta dan sekolah negeri, sedangkan sekolah swasta juga harus bersaing dengan sekolah negeri khususnya dalam hal kualitas pendidikan yang berkorelasi positif dengan biaya pendidikan yang dibutuhkan.

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa subsidi pendidikan dari pemerintah lebih tepat apabila diberikan kepada sekolah-sekolah negeri yang diperuntukkan bagi kalangan menengah ke bawah dengan kemampuan membayar yang lebih rendah, sedangkan sekolah swasta diperuntukkan bagi masyarakat dari kalangan menengah ke atas yang memiliki kemampuan membayar yang lebih tinggi. Dengan

demikian, kualitas pendidikan dari tiap-tiap sekolah baik swasta maupun negeri dapat terjaga dan subsidi pendidikan dari pemerintah dapat didistribusikan kepada masyarakat miskin dengan lebih baik.

Pada kenyataannya masih banyak sekolah-sekolah penerima BOS melakukan penyelewengan dana BOS dan masih menarik biaya untuk operasional sekolah, seperti biaya pendaftaran atau sumbangan institusi dan biaya pembelian buku walaupun sebagian dana BOS terdapat dana yang dialokasikan untuk biaya pembelian buku-buku pelajaran.

Hal seperti ini akan menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat miskin karena akan memberikan beban lebih pada orang tua siswa khususnya pada sector pendidikan sehingga keperluan-keperluan hidup lainnya dikhawatirkan tidak akan tercukupi. Hal ini jelas akan menghambat tujuan program BOS dalam rangka pemerataan pendidikan dasar 9 tahun. Program BOS juga ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin dengan cara meringankan beban pendidikan dan memberikan modal yang cukup dalam bentuk pendidikan agar di masa yang akan datang dapat meningkatkan taraf hidupnya ke arah yang lebih baik.

B. PEMBAHASAN

Sistem Pendidikan Nasional mengamatkan 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. Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) 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 perubahan mekanisme penyaluran sesuai Undang-Undang APBN yang berlaku. Sejak tahun 2012 penyaluran dana BOS dilakukan dengan mekanisme transfer ke

provinsi. Pelaksanaan program BOS diatur dengan 3 peraturan menteri, yaitu :

1. Peraturan Menteri Keuangan yang mengatur mekanisme penyaluran dana BOS dari Kas Umum Negara ke Kas Umum Daerah serta pelaporannya.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur mekanisme pengelolaan dana BOS di daerah dan mekanisme penyaluran dari kas daerah ke sekolah.
3. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang mengatur mekanisme pengalokasian dana BOS dan penggunaan dana BOS di sekolah.

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.

BOS adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar. Menurut PP 48 Tahun 2008 Tentang Pendanaan Pendidikan, biaya non personalia adalah biaya untuk bahan atau peralatan pendidikan habis pakai, dan biaya tak langsung berupa daya, air, jasa telekomunikasi, pemeliharaan sarana dan prasarana, uang lembur, transportasi, konsumsi, pajak dll. Namun demikian, ada beberapa jenis pembiayaan investasi dan personalia yang diperbolehkan dibiayai dengan dana BOS. Secara detail jenis kegiatan

yang boleh dibiayai dari dana BOS dibahas pada Bab V.

Biaya Operasional Sekolah (BOS) dikurangkan sebagai realisasi pelaksanaan program kompensasi BBM dari Pemerintah pusat dan telah disetujui DPR RI, yang sepakat mengalihkan dana subsidi BBM BOS dikurangkan untuk membantu sekolah-sekolah dalam mengelola kegiatan belajar dan mengajar, baik sekolah yang berada di bawah binaan Departemen Pendidikan Nasional maupun Departemen Agama. Karena itu Pemanfaatan BOS harus dilakukan secara transparan dengan melibatkan Komite Sekolah dan partisipasi masyarakat.

Hal itu dimaksudkan supaya ada mekanisme kontrol yang efektif dalam pemanfaatan dana tersebut. Sedangkan ditingkat yang lebih tinggi akan dilakukan Bawasda (Badan Pengawasan Daerah), diharapkan dengan adanya bantuan tersebut kegiatan belajar dan mengajar di masing-masing sekolah akan lebih kondusif untuk mendorong suksesnya pelaksanaan program wajib belajar 9 tahun.

Namun demikian tentu ada peraturan yang harus diketahui dan dipahami oleh mereka yang akan mengelola bantuan tersebut, supaya pelaksanaan kegiatan bisa berjalan sesuai dengan maksud dan tujuannya. Pada prinsipnya, bantuan operasional sekolah harus masuk di dalam perencanaan dan pengelolaan RAPBS (Rencana Anggaran Biaya Sekolah) bersama dana lain yang diperoleh pihak Sekolah dan Pemerintah.

Terdapat ketentuan-ketentuan yang jelas tentang pemanfaatan dana tersebut, dan terdapat pula petunjuk yang cukup jelas tentang kegiatan-kegiatan yang tidak didanai oleh program ini. Sebab dana yang dikurangkan melalui BOS ditunjukkan untuk membantu pembiayaan pendidikan bagi siswa yang tidak mampu. Karena itu besaran biaya operasional Sekolah mengacu kepada kebutuhan biaya pendidikan per siswa, yang pada tahun ini besarnya ditentukan. Adapun, dana BOS untuk 2008 ini, senilai total Rp11,2 triliun, meliputi siswa SD, SMP, SMP Terbuka dan juga dana BOS yang dikurangkan melalui Departemen Agama. Untuk siswa SD besarnya, yakni Rp252 ribu/siswa/tahun, dan untuk siswa SMP dan SMP Terbuka sebesar Rp 352 ribu/siswa/tahun oleh Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional (BALITBANG DEPDIKNAS).

Sementara itu dalam petunjuknya yang dikeluarkan dari pusat, bahwa program BOS untuk membiayai beberapa komponen pembiayaan pendidikan antara lain, untuk uang formulir pendaftaran, buku pelajaran pokok dan buku penunjang untuk perpustakaan, biaya peningkatan mutu guru (MGMP, MKS, pelatihan dll), biaya pemeliharaan, ujian sekolah, ulangan umum bersama, dan ulangan umum harian, honor guru dan tenaga kependidikan honorer, dan untuk kegiatan kesiswaan. Selain itu dalam petunjuknya juga disebutkan, bahwa Sekolah penerima BOS diwajibkan untuk membantu

peserta didik kurang mampu yang mengalami kesulitan transportasi dari dan ke sekolah. Sekolah juga dilarang memanipulasi data dengan tujuan tetap memungut iuran peserta didik, atau untuk memperoleh dana BOS lebih besar.

Secara umum program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar 9 tahun yang bermutu.

Akan tetapi pada kenyataannya tanpa kita sadari telah banyak terjadi berbagai penyelewengan dana BOS yang telah mengakibatkan penyaluran dana BOS tidak lagi tepat sasaran, banyak oknum baik dari dalam sekolah maupun dari pihak luar yang sengaja mengambil keuntungan dari program dana BOS yang diselenggarakan guna pelaksanaan program kompensasi BBM dari Pemerintah pusat dan telah disetujui DPR RI, yang sepakat mengalihkan dana subsidi BBM BOS dikurangkan untuk membantu sekolah-sekolah dalam mengelola kegiatan belajar dan mengajar, baik sekolah yang berada di bawah binaan Departemen Pendidikan Nasional maupun Departemen Agama.

Karena penggunaan dana BOS ditentukan oleh kepala sekolah, ada kepala sekolah yang menggunakannya sebagai setoran bagi kepala dinas pendidikan agar posisinya sebagai kepala sekolah tak diganggu, lainnya digunakan untuk pembangunan gedung sekolah, padahal pemerintah daerah dan pusat telah

memberikan anggaran tersendiri, dana ini masih dimintakan pula ke orang tua murid.

Sanksi terhadap penyalahgunaan Dana BOS yang tidak tepat sasaran serta wewenang yang dapat merugikan Negara dan/atau sekolah dan/atau siswa akan dijatuhkan oleh aparat/pejabat yang berwenang. Sanksi kepada oknum yang melakukan pelanggaran dapat diberikan dalam berbagai bentuk, misalnya :

1. Penerapan sanksi kepegawaian sesuai dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku (pemberhentian, penurunan pangkat, mutasi kerja).
2. Penerapan tuntutan perbendaharaan dan ganti rugi, yaitu dana BOS yang terbukti disalahgunakan agar dikembalikan kepada satuan pendidikan atau ke kas daerah provinsi.
3. Penerapan proses hukum, yaitu mulai proses penyelidikan, penyidikan dan proses peradilan bagi pihak yang diduga atau terbukti melakukan penyimpangan dana BOS.
4. Pemblokiran dana dan penghentian sementara seluruh bantuan pendidikan yang bersumber dari APBN pada tahun berikutnya kepada provinsi/kabupaten/kota, bilamana terbukti pelanggaran tersebut dilakukan secara sengaja dan tersistem untuk memperoleh keuntungan pribadi, kelompok, atau golongan.

Dengan demikian pemerintah harus lebih memperketat pengawasan terhadap

penggunaan dana BOS agar dapat mengantisipasi terjadinya penyelewengan pendanaan BOS dengan Pengawasan program BOS meliputi pengawasan melekat, pengawasan fungsional, dan pengawasan masyarakat. Pengawasan Melekat yang dilakukan oleh pimpinan masing-masing instansi kepada bawahannya baik di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota maupun sekolah.

Prioritas utama dalam program BOS adalah pengawasan yang dilakukan oleh SKPD Pendidikan Kabupaten/Kota kepada sekolah. Pengawasan Fungsional Internal oleh Inspektorat Jenderal Kemdikbud serta Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota dengan melakukan audit sesuai dengan kebutuhan lembaga tersebut atau permintaan instansi yang akan diaudit. Pengawasan oleh Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dengan melakukan audit atas permintaan instansi yang akan diaudit. Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sesuai dengan kewenangan. Pengawasan masyarakat dalam rangka transparansi pelaksanaan program BOS oleh unsur masyarakat dan unit-unit pengaduan masyarakat yang terdapat di sekolah, Kabupaten/Kota, Provinsi dan Pusat. Apabila terdapat indikasi penyimpangan dalam pengelolaan BOS, agar segera dilaporkan kepada instansi pengawas fungsional atau lembaga berwenang lainnya.

C. PENUTUP

Perlu memonitoring proses penyaluran BOS. Sebab, selama ini, dana-dana yang dikucurkan pemerintah sering kali bocor. Jangan sampai dana yang diambilkan dari penderitaan rakyat (sebagai eksekusi kenaikan BBM) tersebut berhenti pada perut buncit pejabat korup. Jadi saksi terhadap sekolah terkait penggunaan Dana BOS yang tidak tepat sasaran yaitu penerapan sanksi kepegawaian (pemberhentian, penurunan pangkat, mutasi kerja). ganti rugi, yaitu dana BOS yang terbukti disalahgunakan agar dikembalikan kepada satuan pendidikan, Penerapan proses hukum, yaitu mulai proses penyelidikan, penyidikan dan proses peradilan bagi pihak yang diduga atau terbukti melakukan penyimpangan dana BOS serta Pemblokiran dana dan penghentian sementara seluruh bantuan pendidikan pada tahun berikutnya bilamana terbukti pelanggaran tersebut dilakukan secara sengaja dan tersistem untuk memperoleh keuntungan pribadi, kelompok, atau golongan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktis*. Rineka Cipta, Jakarta.
- Arcaro, Joremo S. 2005. *Pendidikan Berbasis Mutu, Prinsip-prinsip perumusan dan Tata Langkah Penerapan*. Rineka Cipta, Jakarta.
- Fajar, Malik. 2005. *Holistika Pemikiran Pendidikan*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

- Pedoman Teknis Bantuan Operasional Sekolah (BOS) dan BOS Buku Dan Aplikasinya, 2009.
- Peraturan Menteri Nomor 76 Tahun 2012 tentang Pendidikan dan Kebudayaan.
- Abdulkadir, Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2012 *Tentang Petunjuk Teknis Penggunaan Dan Pertanggungjawaban Keuangan Dana Bantuan Operasional Sekolah* Tahun Anggaran 2013.
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pendidikan Tinggi.