

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dalam rangka menyediakan tangga kesempatan (*ladder of opportunity*), pemerintah hingga saat ini masih mempertahankan kebijakan Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Salah satu tujuan utama program yang telah diluncurkan sejak tahun 2005 ini adalah untuk meringankan beban orangtua siswa dalam membayar biaya sekolah. Dengan kata lain, sasaran utama BOS adalah agar siswa tetap dapat mendapatkan akses pendidikan yang berkualitas meskipun orangtuanya tidak mampu membayar biaya sekolah.

Dengan adanya dana BOS, biaya sekolah khususnya di sekolah-sekolah negeri dapat digratiskan. Oleh karena itu, dana BOS ini dinilai sangat mempengaruhi kualitas penyelenggaraan pendidikan di sekolah. Dana BOS dapat meningkatkan kualitas proses pendidikan karena meningkatnya kualitas fasilitas pendidikan itu sendiri (Haji et al., 2020). Arumen ini diperkuat oleh penelitian Fatonah (2021) yang berhasil membuktikan bahwa dana BOS memiliki korelasi yang cukup kuat dengan peningkatan mutu proses pembelajaran.

Sebuah studi *literatur review* yang dilakukan oleh Anugrah et al. (2022) menyebutkan bahwa BOS pada prakteknya dapat membantu meningkatkan mutu pendidikan, tetapi harus dikelola dan diawasi dengan baik agar kebermanfaatannya dapat dimaksimalkan. Dalam proses pengelolaan tersebut, Anugrah et al. (2022) menyebutkan bahwa proses penyusunan Anggaran dan Belanja Sekolah (RAPBS) merupakan faktor penting yang menunjukkan kemampuan sekolah dalam mengelola dana BOS. Hal ini karena RAPBS akan menentukan disusunnya Rencana Kegiatan Anggaran Sekolah (RKAS) sebagai gambaran utama penggunaan dana BOS.

Sementara itu, sebuah studi kasus yang dilakukan oleh Pawestri et al. (2013) menyebutkan bahwa terdapat sejumlah hambatan dalam pengelolaan dana BOS oleh sekolah. Utamanya yang berkaitan dengan keterlambatan pencairan dana serta petunjuk pelaksanaan dan teknis (juklak dan juknis) BOS yang dinilai dapat menyulitkan sekolah dalam menyusun RAPBS. Namun demikian, persoalan tersebut saat ini cenderung telah dapat ditangani semenjak adanya Aplikasi Rencana

Kegiatan dan Anggaran Sekolah (ARKAS). Terbukti, sebuah studi kasus yang dilakukan Suwarno & Musafik (2022) menemukan bahwa pengelolaan dana BOS menjadi lebih mudah dengan adanya ARKAS. Selain itu, penggunaan ARKAS juga terbukti dapat meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan dana BOS (Wahyuni et al., 2023; Yulyanti et al., 2022).

Jika mengacu pada lampiran kedua Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2022 tentang petunjuk teknis BOS, pengelolaan dana BOS dilakukan melalui ARKAS. Melalui ARKAS, pengelolaan dana BOS di tingkat sekolah dibagi menjadi 3 kegiatan yaitu perencanaan, penatausahaan, dan pelaporan. Ketiga kegiatan tersebut diimplementasikan melalui ARKAS.

Beberapa langkah pengelolaan dana BOS melalui ARKAS yakni input RAKS yang diperuntukan bagi 8 standar pendidikan. Setelah RKAS terinput, maka memerlukan pengesahan dari koordinator BOS Kabupaten/Kota secara online. Setelah disahkan, maka pihak sekolah dapat melakukan pengecekan secara berkala melalui laman BOS Kemendikbud untuk memantau proses pencairan dana BOS.

Dana BOS dikatakan telah cair apabila telah ditransfer langsung ke rekening sekolah. Pada titik ini, dana dapat ditarik oleh bendahara sekolah maupun kepala sekolah ke bank. Selanjutnya, sekolah melakukan pembelanjaan sesuai dengan RKAS yang telah disahkan. Setelah itu, proses pelaporan dari pembelanjaan atau penggunaan dana BOS tersebut juga dilakukan melalui ARKAS. Bendahara sekolah mengisi buku kas umum (BKU) dalam ARKAS dengan cara memasukan nilai nominal dana yang dibelanjakan beserta bukti transaksinya.

Setiap kali BKU diisi, bendahara sekolah dapat secara langsung melakukan sinkronisasi agar progres penggunaan dana BOS dapat terpantau melalui sistem. Setelah seluruh dana BOS terealisasi, maka rekapitulasi laporan dana BOS dapat divalidasi oleh koordinator BOS. Pada titik ini, hardcopy dari laporan penggunaan dana BOS tersebut perlu diserahkan kepada koordinator BOS dengan menambahkan tandatangan dari komite sekolah. Terakhir, melalui ARKAS, sekolah melakukan evaluasi dan identifikasi kebutuhan untuk tahun anggaran berikutnya.

Jika ditelaah dari langkah-langkah pengelolaan dana BOS tersebut, maka keberadaan ARKAS jelas sangat bermanfaat dan mempermudah sekolah. Meski demikian, keberadaan ARKAS bukan berarti tanpa kendala. Menurut penelitian Sugiarti (2023) salah satu kendala yang cukup krusial dalam penggunaan ARKAS adalah kurangnya kompetensi akuntansi serta teknologi pada sumber daya manusia (SDM) di sekolah. Begitupun halnya dengan Arismun et al. (2023), menyebutkan bahwa pengguna ARKAS mengalami kesulitan karena tim pengelola BOS tidak memiliki spesifikasi pendidikan yang sesuai. Selain itu, menurut Hadiyanto et al. (2019), faktor lain yang relatif menjadi hambatan krusial dalam pengelolaan dana BOS adalah kurangnya pengawasan.

Proses pengawasan pengelolaan dana BOS inilah yang dapat menjadi salah satu faktor penting untuk memaksimalkan efektivitas pengelolaan dana BOS serta dampak dari dana BOS tersebut dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan pendidikan di sekolah. Proses pengawasan juga dapat meminimalisir kemungkinan terjadinya kecurangan (*fraud*) dalam pengelolaan dana BOS. Meskipun telah menggunakan ARKAS, *fraud* dalam pengelolaan dana BOS masih sangat mungkin terjadi. Misalnya, tidak menutup kemungkinan adanya upaya untuk menggelembungkan pengeluaran dana BOS dengan memanipulasi nota-nota pembelanjaan. Selain itu, dapat juga terjadi kemungkinan adanya penggelembungan data siswa penerima dana BOS.

Kedua bentuk *fraud* dalam pengelolaan dana BOS tersebut telah pernah terjadi. Di Kabupaten Gowa, mantan kepala sekolah dan bendahara Sekolah Menengah Pertama Negeri 5 Pallangga terbukti melakukan korupsi dana BOS dengan membuat laporan fiktif penggunaan dana BOS sebesar 900 juta rupiah. Sementara itu, di wilayah Bojonegoro, dua orang guru SMPN 6 Bojonegoro terbukti bersalah karena telah melakukan mark-up penggunaan dana BOS hingga senilai 2,1 miliar rupiah. Beberapa kasus penyelewengan dana BOS lain hingga saat ini terus menyeruak. Bahkan, Jaringan Pemantau Pendidikan Indonesia (JPPI) mencatat bahwa selama tahun 2022 saja, terdapat 51 kasus penyelewengan dana BOS (Media Indonesia, 2022).

Jika mengacu pada teori agensi dari Jensen & Meckling (1976), proses pengawasan dapat menjadi solusi untuk meminimalisir tindakan *fraud* yang dilakukan agen. Proses pengawasan merupakan konsekuensi dari adanya asimetri informasi atau penguasaan informasi yang lebih banyak oleh agen daripada informasi yang dimiliki prinsipal. Asimetri informasi ini dapat memicu agen untuk melakukan *fraud*. Agen dalam konteks pengelolaan dana BOS adalah pihak manajemen sekolah, sedangkan prinsipal-nya adalah masyarakat dan pemerintah. Dalam meminimalisir asimetri informasi serta peluang terjadinya *fraud* dalam pengelolaan dana BOS tersebut, pemerintah Kabupaten/Kota membentuk tim manajemen BOS untuk melakukan proses pengawasan. Selain itu, pihak masyarakat juga dilibatkan melalui komite sekolah.

Kualitas pengawasan yang dilakukan oleh manajemen BOS serta komite sekolah merupakan implementasi dari praktik corporate governance. Jika dikaitkan dalam konteks perusahaan, corporate governance dapat diukur dari aspek dewan komisaris. Hal ini sebagaimana mengacu pada Higgs (2002) bahwa dewan komisaris merupakan ukuran mekanisme corporate governance yang berlaku di perusahaan. Berdasarkan hal tersebut, mayoritas penelitian mengukur praktik corporate governance berdasarkan komposisi dewan komisaris, komite audit, komisaris independen, dan lainnya.

Dengan menganalogikan corporate governance dalam konteks perusahaan, maka corporate governance di tingkat sekolah salah satunya dapat diukur dari kinerja serta aktivitas yang dilakukan oleh komite sekolah maupun tim manajemen BOS dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan dana BOS di sekolah. Dalam penelitian Efendi et al. (2020), kualitas pengawasan atau mekanisme corporate governance yang memadai dari komite sekolah tersebut terbukti dapat meningkatkan kualitas pengelolaan dana BOS serta kualitas penyelenggaraan pendidikan.

Begitupun halnya dengan Ufairah & Murtanto (2022), berhasil membuktikan bahwa penerapan *good corporate governance*(GCG) di tingkat sekolah dapat meningkatkan efektivitas pengelolaan dana BOS. Sebagian penelitian diantaranya Susanti (2019), Thanwain et al. (2023), dan Salam et al. (2023)

menggunakan istilah *good school governance* (GSG) dalam meneliti penerapan GCG terhadap efektivitas pengelolaan dana BOS di sekolah. Dimana, implementasi GSG dalam penelitian-penelitian tersebut diukur dengan menggunakan dimensi GSG yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi.

Ketika GSG diukur dengan 3 dimensi tersebut, maka pengaruhnya terhadap pengelolaan dana BOS menjadi cenderung beragam antar hasil penelitian. Di satu sisi, sejumlah penelitian diantaranya Rachman et al. (2022), Yusra et al. (2021), Ayu et al. (2021), Salam et al. (2023), dan Nodera et al. (2023) berhasil membuktikan adanya pengaruh positif akuntabilitas terhadap efektivitas pengelolaan dana BOS. Namun di sisi lain, sebagian penelitian lain misalnya yang dilakukan oleh Fauzan (2014) dan Thanwain et al. (2023) gagal membuktikan adanya pengaruh akuntabilitas terhadap efektivitas pengelolaan dana BOS.

Dalam mengukur GSG melalui akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi, masing-masing peneliti mengajukan kuesioner dengan item-item pertanyaan yang relatif beragam. Salah satu penelitian yang cukup komprehensif dalam mengukur GSG melalui kuesioner adalah Ayu et al. (2021). Penelitian tersebut menggunakan 15 indikator untuk mengukur GSG yaitu sebanyak 5 indikator untuk mengukur partisipasi, 4 indikator untuk transparansi, dan 6 indikator untuk mengukur akuntabilitas. Penelitian ini mereplikasi sekaligus mengembangkan kembali indikator-indikator pertanyaan untuk mengukur GSG yang telah digunakan oleh Ayu et al. (2021) tersebut.

Pengaruh transparansi terhadap efektivitas pengelolaan dana BOS juga cenderung beragam antar hasil penelitian. Sejumlah penelitian, diantaranya Putra & Suryanawa (2022), Fauzan (2014), Tanjung et al. (2022), dan Yusra et al. (2021) membuktikan adanya pengaruh positif transparansi terhadap efektivitas pengelolaan dana BOS. Tetapi, sebagian penelitian lain diantaranya Rakhmawati (2018) dan Haqiqi & Nugraha (2019) gagal menemukan pengaruh positif transparansi terhadap efektivitas pengelolaan dana BOS.

Di sisi lain, akuntabilitas dan transparansi perlu diimbangi oleh kualitas partisipasi masyarakat sebagai elemen pelengkap implementasi GSG. Partisipasi tersebut, direpresentasikan oleh keterlibatan dan pengawasan komite sekolah.

Dimana, komite sekolah dapat menjadi pengawas manajemen keuangan yang efektif bagi pengelolaan keuangan di sekolah (Ratnaningtyas & Setiyani, 2017). Beberapa penelitian seperti yang dilakukan Rahmadhani & Suparno (2020) dan Thanwain et al. (2023) berhasil menemukan adanya pengaruh pengawasan komite sekolah terhadap efektivitas pengelolaan dana BOS.

Namun demikian, penerapan GSG dan efektivitas pengelolaan dana BOS tersebut akan menjadi kurang berarti jika tidak dapat mempengaruhi kualitas mutu pendidikan yang diselenggarakan sekolah. Kualitas mutu sebagaimana dimaksud bersifat multidimensional karena mencakup pencapaian 8 standar pendidikan. Salah satu indikator kualitas mutu pendidikan tersebut adalah prestasi-prestasi yang diraih oleh peserta didik di sekolah serta tercapainya kualitas lulusan. Penelitian Kurniady et al. (2018) menelaah pengaruh pengelolaan dana terhadap mutu pendidikan. Hasilnya, Kurniady et al. (2018) menemukan adanya pengaruh yang positif.

Beberapa penelitian lain menyebutkan berbagai dampak positif efektivitas pengelolaan dana BOS terhadap mutu penyelenggaraan pendidikan dalam indikator atau dimensi yang berbeda-beda. Misalnya, penelitian Sumarni (2014) menemukan adanya dampak positif dari pengelolaan dana BOS terhadap peningkatan mutu sekolah yang ditunjukkan melalui peringkat akreditasi dan prestasi siswa dalam mengikuti beragam kompetisi.

Selain itu, pengelolaan dana BOS juga dapat berpengaruh langsung terhadap mutu pendidikan yang ditunjukkan melalui prestasi belajar siswa. Menurut penelitian Sugiono et al. (2015), kecukupan dana serta sasaran penggunaan dana BOS terbukti secara statistik dapat mempengaruhi prestasi belajar siswa. Hal ini senada dengan penelitian Azhari et al. (2020) yang menemukan adanya pengaruh positif pendanaan pendidikan yang salah satunya berupa efektivitas pengelolaan dana BOS terhadap mutu pendidikan yang ditunjukkan dari kualitas lulusan.

Dalam sebagian penelitian, GSG juga dapat mempengaruhi mutu penyelenggaraan pendidikan di sekolah secara langsung. Penelitian Utama & Setiyani (2018) misalnya, menemukan adanya pengaruh positif GSG yang ditunjukkan melalui akuntabilitas dan transparansi dapat mempengaruhi mutu pendidikan di sekolah direfleksikan melalui peningkatan kinerja guru. Dengan

demikian, implementasi GSG dinilai dapat mempengaruhi efektivitas pengelolaan dana BOS yang akan berimbas pada peningkatan mutu pendidikan di sekolah.

Pentingnya penerapan GSG dalam meningkatkan efektivitas pengelolaan dana BOS untuk meningkatkan mutu pendidikan juga perlu dilakukan di Sekolah Menengah Kejuruan Negeri (SMKN) 1 Tabanan Provinsi Bali. Hal ini karena SMKN tersebut hingga saat ini masih mengalami sejumlah kendala dalam pengelolaan dana BOS. Beberapa kendala tersebut berkaitan dengan proses evaluasi penggunaan dana BOS serta penyusunan kembali RKAS untuk tahun anggaran ke depan. Dimana, jika mengacu pada penelitian Rahayu & Hernawan (2022), untuk mengantisipasi persoalan pengelolaan dana BOS seperti itu, diperlukan implementasi GSG.

Penelitian ini menawarkan 2 kebaruan (novelty) yaitu penggunaan efektivitas pengelolaan dana BOS sebagai variabel mediasi (intervening) untuk memediasi pengaruh tidak langsung GSG terhadap mutu pendidikan sekolah. Kebaruan yang kedua adalah bahwa penelitian ini mengembangkan kembali instrumen pengukuran GSG, efektivitas pengelolaan dana BOS, dan mutu pendidikan sekolah berdasarkan sejumlah penelitian terdahulu.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan, beberapa masalah yang dapat teridentifikasi yakni:

1. Adanya heterogenitas antar hasil penelitian terkait dengan pengaruh GSG terhadap efektivitas pengelolaan dana BOS
2. Efektivitas pengelolaan dana BOS di SMKN 1 Tabanan belum terbukti kontribusinya dalam meningkatkan mutu penyelenggaraan pendidikan
3. Masih terdapat sejumlah kendala dalam pengelolaan dana BOS di SMKN 1 Tabanan, utamanya yang berkaitan dengan proses evaluasi dan penyusunan kembali rencana penggunaan dana BOS di tahun anggaran berikutnya

1.3. Batasan Masalah

Dikarenakan adanya keterbatasan dalam tenaga dan sumber daya, penelitian ini melakukan pembatasan masalah dan hanya fokus ke dalam variabel-variabel penelitian sebagaimana berikut:

1. GSG diukur kedalam 3 variabel yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi yang diukur berdasarkan proses pengawasan komite sekolah digunakan sebagai variabel independen
2. Efektivitas pengelolaan dana BOS diperlakukan sebagai variabel mediasi (intervening)
3. Mutu pendidikan di sekolah diperlakukan sebagai variabel dependen.

1.4. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan serta masalah yang teridentifikasi, rumusan masalah dalam penelitian ini antara lain:

1. Bagaimana penerapan *good school governance*, efektivitas pengelolaan dana BOS, serta mutu pendidikan SMKN 1 Tabanan Bali?
2. Bagaimana pengaruh *good school governance* terhadap efektivitas pengelolaan dana BOS di SMKN 1 Tabanan Bali?
3. Bagaimana pengaruh langsung *good school governance* terhadap mutu pendidikan di SMKN 1 Tabanan Bali?
4. Bagaimana pengaruh efektivitas pengelolaan dana BOS terhadap mutu pendidikan di SMKN 1 Tabanan Bali?
5. Bagaimana peran efektivitas pengelolaan dana BOS dalam memediasi pengaruh *good school governance* terhadap mutu pendidikan di SMKN 1 Tabanan Bali?

1.5. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka tujuan penelitian ini adalah untuk:

1. Mendeskripsikan penerapan *good school governance*, efektivitas pengelolaan dana BOS, serta mutu pendidikan SMKN 1 Tabanan Bali.

2. Menghasilkan bukti empiris terkait dengan pengaruh *good school governance* terhadap efektivitas pengelolaan dana BOS di SMKN 1 Tabanan Bali.
3. Menghasilkan bukti empiris terkait dengan pengaruh langsung *good school governance* terhadap mutu pendidikan di SMKN 1 Tabanan Bali.
4. Menghasilkan bukti empiris terkait dengan pengaruh efektivitas pengelolaan dana BOS terhadap mutu pendidikan di SMKN 1 Tabanan Bali.
5. Menghasilkan bukti empiris terkait dengan peran efektivitas pengelolaan dana BOS dalam memediasi pengaruh *good school governance* terhadap mutu pendidikan di SMKN 1 Tabanan Bali.

1.6. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat utama dari penelitian ini adalah:

1. Menjadi referensi bagi penelitian-penelitian berikutnya mengenai penggunaan efektivitas pengelolaan dana BOS dalam memediasi pengaruh pengaruh *good school governance* terhadap mutu pendidikan.
2. Memberikan masukan kepada SMKN 1 Tabanan Bali terkait dengan penerapan *good school governance* dan efektivitas pengelolaan dana BOS dalam peningkatan mutu pendidikan.

1.7. Penjelasan Istilah

Dalam penelitian ini, terdapat beberapa istilah yang perlu mendapatkan penegasan yakni:

1. *Good corporate governance*: Tata kelola perusahaan yang didasarkan pada kebijakan dewan komisaris
2. *Good school governance* : Tata kelola sekolah yang baik dengan menggunakan 3 prinsip yaitu akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi.
3. Mutu Pendidikan : Pencapaian mutu pendidikan yang ditunjukkan dengan input, proses, dan output

4. Efektivitas Pengelolaan Dana BOS : Kemampuan dan kreatifitas sekolah dalam memilih cara yang tepat untuk mencapai tujuan penggunaan dana BOS
5. Sobel test : Suatu metode statistik yang bertujuan untuk menguji peran mediasi suatu variabel mediator/intervening.
6. Reliabilitas Instrumen : Keajegan atau konsistensi suatu instrumen penelitian

1.8. Asumsi Penelitian

Terdapat 2 asumsi yang digunakan dalam menyusun model penelitian serta menguji hipotesis dalam penelitian ini yaitu:

1. Netralitas : Tanggapan atau persepsi dari para responden penelitian diasumsikan netral, terbebas dari kepentingan maupun bias tertentu.
2. Ceteris Paribus : Model regresi yang dibangun mengasumsikan adanya kondisi ceteris paribus atau variabel-variabel lain di luar model penelitian dianggap tetap.

1.9. Rencana Publikasi

Penelitian ini direncanakan untuk dapat dipublikasikan pada jurnal Akuntabilitas Manajemen Pendidikan (terakreditasi Sinta 3) yang diterbitkan oleh Universitas Negeri Yogyakarta.