

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Setiap manusia membutuhkan pendidikan karena pendidikan sangat penting artinya bagi perkembangan manusia. Pendidikan adalah sesuatu hal yang harus dilakukan demi tujuan untuk mencerdaskan seseorang hal ini termasuk dalam salah satu dari tujuan Negara Republik Indonesia yang terdapat di Paragraf Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia. Melalui pendidikan, manusia tak hanya mendapatkan pengajaran keahlian khusus tetapi juga sesuatu yang lebih mendalam yaitu pemberian pengetahuan, pertimbangan dan kebijaksanaan. Pendidikan adalah usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran agar peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya sehingga memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan dirinya dan masyarakat. Maka dari itu dikatakan bahwa kualitas pendidikan sangat menentukan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang dicetaknya.

Menurut Langeveld, bahwa mendidik adalah memberi pertolongan secara sadar dan sengaja kepada seorang anak atau (yang belum dewasa) dalam pertumbuhannya menuju kearah kedewasaan dalam arti dapat berdiri sendiri dan bertanggung jawab susila atas segala tindakannya menurut pilihannya sendiri. Definisi pendidikan menurut Dewantara yang mengatakan bahwa pendidikan adalah menuntun segala kekuatan kodrat yang ada pada anak-anak, agar mereka

sebagai manusia dan sebagai anggota masyarakat mendapat keselamatan dan kebahagiaan yang setinggi-tingginya. Sementara itu Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mendefinisikan pendidikan sebagai usaha sadar dan terencana untuk mewujudkan suasana belajar dan proses pembelajaran sehingga peserta didik secara aktif mengembangkan potensi dirinya untuk memiliki kekuatan spiritual keagamaan, pengendalian diri, kepribadian, kecerdasan, akhlak mulia, serta keterampilan yang diperlukan, masyarakat, bangsa, dan Negara. Jadi, pendidikan itu berlangsung seumur hidup bahkan juga termasuk pendidikan dalam kandungan.<sup>1</sup>

Peningkatan mutu pendidikan merupakan salah satu pilar pokok pembangunan pendidikan di Indonesia. Pendidikan yang bermutu akan menghasilkan sumber daya manusia (SDM) yang cerdas dan kompetitif sesuai dengan visi Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2025. Untuk mewujudkan visi tersebut diperlukan upaya peningkatan mutu pendidikan secara berkelanjutan oleh semua pihak.<sup>2</sup>

Seperti yang diketahui, pendidikan merupakan suatu hal yang diutamakan pemerintah dalam menunjang sumber daya manusia yang bermutu. Oleh karena itu pemerintah mengadakan program wajib belajar sembilan tahun dengan membuat suatu program yang disebut Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). BOS adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan

---

<sup>1</sup> Made Pidarta, 2009, *Landasan Kependidikan, Stimulus Ilmu Pendidikan Bercorak Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 10–11.

<sup>2</sup> Kementerian Pendidikan Nasioanl. 2011, *Materi Pelatihan Sekolah/Madrasah*, Jakarta, hlm 3.

pendanaan biaya operasi non personalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar.

Peraturan Pemerintah Nomor 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.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mengembangkan rintisan program wajib belajar 12 tahun. Salah satu tujuan program tersebut adalah memberikan kesempatan kepada seluruh masyarakat terutama yang tidak mampu secara ekonomi untuk mendapatkan layanan pendidikan jenjang menengah. Untuk mencapai tujuan diatas Pemerintah telah menyiapkan Bantuan Operasioanal Sekolah (BOS) yang akan disalurkan kesekolah negeri dan swasta pada jenjang Pendidikan dasar dan Menengah di Indonesia.<sup>3</sup>

Menurut Peraturan Mendiknas Nomor 69 Tahun 2009 tentang standar biaya operasi non personalia adalah standar biaya yang diperlukan untuk membiayai kegiatan operasi non personalia selama 1 (satu) tahun sebagai bagian dari keseluruhan dana pendidikan agar satuan pendidikan dapat melakukan kegiatan pendidikan secara teratur dan berkelanjutan sesuai Standar Nasional Pendidikan. Namun demikian, ada beberapa jenis pembiayaan investasi dan personalia yang diperbolehkan dibiayai dengan dana BOS.

---

<sup>3</sup> <http://solatanews.com/berikut-juknis-penggunaan-dana-bos-sd-smp-dan-sma-2018/> diakses pada tanggal 27 September 2018, jam 18.30 WIB.

Penggunaan dana BOS di sekolah harus didasarkan pada kesepakatan dan keputusan bersama antara Tim Manajemen BOS Sekolah, Dewan Guru, dan Komite Sekolah yang harus didaftar sebagai salah satu sumber penerimaan dalam Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS) / Rencana Kegiatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RKAPBS), disamping dana yang diperoleh dari pemerintah daerah atau sumber lain yang sah. Oleh karena keterbatasan dana BOS dari pemerintah pusat, maka biaya untuk investasi sekolah dan kesejahteraan guru harus dibiayai dari sumber lainnya, dengan prioritas utama dari sumber pemerintah daerah. Program Bantuan Operasional Sekolah yang dimulai sejak bulan Juli 2005 sampai dengan sekarang tahun 2012, berperan besar dalam percepatan pencapaian program wajar 9 tahun tersebut. Tahun 2009 pemerintah melakukan perubahan tujuan, pendekatan dan orientasi dari program BOS. Program tersebut ke depan bukan hanya berperan untuk mempertahankan Angka Partisipasi Kasar (APK), namun harus juga berkontribusi besar untuk peningkatan mutu pendidikan dasar. Selain dari pada itu, dengan kenaikan biaya satuan BOS yang signifikan, program ini akan menjadi pilar utama untuk mewujudkan pendidikan gratis di pendidikan dasar.

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 di transfer ke rekening sekolah secara online. Melalui mekanisme ini, penyaluran dana BOS ke sekolah berjalan lancar.

Pelaksanaan program BOS diatur dengan 3 peraturan menteri, yaitu:

1. Peraturan menteri keuangan yang mengatur tentang mekanisme penyaluran dana BOS dari pusat ke provinsi dan pelaporannya Nomor 112/PMK.07/2017 Pasal 1 ayat (24).
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur mekanisme pengelolaan dana BOS di daerah dan mekanisme penyaluran dari kas daerah ke sekolah Nomor 971-7791 Tahun 2018.
3. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan tentang petunjuk teknis penggunaan dan pertanggungjawaban keuangan dana BOS Permendikbud Nomor 161 Tahun 2014. ( Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 161 Tahun 2014 Tentang Petunjuk dan Pertanggungjawaban Keuangan Dana Bantuan Operasional Sekolah Tahun Anggaran 2015).

Anggaran negara dapat dilakukan dengan 3 (tiga) sudut pendekatan, yaitu:

- 1) **Sudut administrasi:** yaitu ditinjau dari sudut penatausahaan penerimaan dan pengeluaran negara dengan memperhatikan keseimbangan yang logis antara keduanya.
- 2) **Sudut kostitusi:** Hak turut menentukan anggaran negara dari perwakilan rakyat (*volksvertegenwoordiging*) yang pada umumnya dicantumkan dalam kontitusi suatu negara.
- 3) **Sudut Undang-undang/peraturan Pelaksanaan:** Keseluruhan undang-undang yang di tetapkan secara periodik, yang memberikan kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan pengeluaran mengenai

periode tertentu dan menunjukkan alat pembiayaan yang di perlukan untuk menutup pengeluaran tersebut (*goedhart*). Ditinjau sudut Hukum Tata Negara, APBN menitikberatkan pada aspek otorisasi.<sup>4</sup>

Pada SMA Negeri 1 Kecamatan Guguk terdapat kasus jual beli baju seragam sekolah yang diadakan panitia penerimaan murid baru atas perintah dari kepala sekolah. Padahal dana BOS sudah mencakup segalanya dan hal tersebut mengakibatkan Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Kecamatan Guguk menjadi tersangka dalam penyalahgunaan dana BOS. Setelah dilakukannya pemeriksaan terhadap tersangka yang terjerat kasus pungutan liar di SMA Negeri 1 Guguk, akhirnya Yondri yang menjabat sebagai Kepala Sekolah akhirnya ditahan Unit Tindakan Pidana Korupsi Polres Limapuluh Kota. Tersangka ditahan usai kumandang adzan Magrib pada senin (29/01/18). Yondri diperiksa penyidik Unit Tindakan Pidana Korupsi Satuan Reserse Kriminal Polres Limapuluh Kota terkait pungutan liar yang dilakukan disekolah tersebut. Kasus yang menjerat tersangka, berawal saat tim Saber Pungli melakukan Operasi Tangkap Tangan di SMA N 1 Guguk pada pertengahan Juni 2017 saat penerimaan siswa baru.

Saat itu, tim Saber menyita uang tunai senilai Rp.80 juta lebih yang diduga hasil pungutan dari pembelian baju seragam siswa baru. Pembelian baju seragam sekolah tersebut tanpa melalui koperasi sekolah. Dua pegawai SMA Negeri Guguk turut diamankan Tim Saber Pungli.

---

<sup>4</sup> W. Riawan Tjandra, 2014. *Hukum Keuangan Negara*, PT Grasindo, anggota Ikapi, Jakarta, hlm 27.

Seiring waktu berjalan dan setelah pemeriksaan cukup panjang dengan menghadirkan sejumlah saksi, akhirnya Kepala Sekolah SMA Negeri 1 Guguak ditetapkan sebagai tersangka, Yondri langsung ditahan.<sup>5</sup>

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, maka penulis tertarik untuk melakukan sebuah penelitian dengan judul “ **PERTANGGUNGJAWABAN PENGGUNAAN DANA BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS) UNTUK PENINGKATAN KUALITAS PENDIDIKAN SMA NEGERI 1 KECAMATAN GUGUAK.**

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan pemaparan dalam latar belakang dan mengacu dari judul penelitian hukum, penulis merumuskan permasalahan yang akan menjadi obyek dari penelitian ini dan merupakan dasar pertanyaan dari uraian latar belakang di atas. Permasalahan penelitian hukum ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengawasan dalam pelaksanaan penggunaan dana bantuan operasional sekolah di SMA Negeri 1 Guguak Kabupaten Lima Puluh Kota?
2. Bagaimana proses pertanggungjawaban dana bantuan operasional sekolah di SMA Negeri 1 Guguak Kabupaten Lima Puluh Kota?
3. Apakah kendala dan upaya dalam proses pertanggungjawaban dana bantuan operasional sekolah di SMA Negeri 1 Guguak Kabupaten Lima Puluh Kota?

## **C. Tujuan Penelitian**

Suatu tujuan penelitian harus dinyatakan dengan jelas dan ringkas, karena hal yang demikian akan dapat memberikan arah pada penelitiannya.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> *Dugaan Pungli, Kepsek SMAN 1 Guguak Ditahan Polisi Usai Magrib.*  
<https://www.harianhaluan.com>, diakses pada tanggal 22 Juli 2018, jam 16.22 WIB.

1. Untuk mengetahui pengawasan dalam pelaksanaan penggunaan dana bantuan operasional di SMA Negeri 1 Guguak Kabupaten Lima Puluh Kota.
2. Untuk mengetahui dan proses pertanggungjawaban dana bantuan operasional sekolah di SMA Negeri 1 Guguak Kabupaten Lima Puluh Kota.
3. Untuk mengetahui kendala dan upaya dalam proses pertanggungjawabn dana bantuan operasional sekolah di SMA Negeri 1 Guguak Kabupaten Lima Puluh Kota

#### **D. Metode Penelitian**

Guna memperoleh data yang dibutuhkan sebagai bahan dalam penulisan ini maka metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

##### **1. Jenis Penelitian**

Jenis yang digunakan dalam penelitian ini yaitu yuridis sosiologis (*Socio Legal Research*), yaitu penelitian berupa studi empiris untuk menemukan teori-teori mengenai proses terjadinya dan proses bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Disamping itu dilakukan penelitian kepustakaan yang dilakukan terhadap bahan-bahan kepustakaan untuk memperoleh data sekunder.<sup>7</sup>

##### **2. Sumber Data**

Dalam penelitian ini digunakan sumber data berupa:

- a. Data Primer

---

<sup>6</sup> Bambang Sunggono, 2013. *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 109.

<sup>7</sup> Bambang Sunggono, 2013. *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 42.

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumbernya, baik melalui wawancara, observasi maupun laporan dalam bentuk dokumen tidak resmi yang kemudian diolah oleh peneliti, yaitu dengan cara mengadakan wawancara langsung dengan Bendahara BOS Bapak Abas di SMA Negeri 1 Guguak.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh oleh peneliti dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi dan peraturan perundang-undangan.

Data sekunder terdiri dari:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat. Bahan hukum primer itu meliputi:

- a. Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Undang – Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
- c. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 161 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Penggunaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Dana Bantuan Operasional Sekolah Tahun Anggaran 2015.
- d. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 8 tahun 2017 tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah.

- e. Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah.

## 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya naskah akademis, rancangan undang – undang, hasil penelitian ahli hukum, dan lain-lain.

## 3. Bahan Hukum Tertier

Bahan hukum yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum

primer dan sekunder. Misalnya: kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya.<sup>8</sup>

### 3. Teknik Pengumpulan Data

#### a. Wawancara

Wawancara yaitu proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan informasi atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (*guide*). Teknik wawancara yang digunakan adalah bertanya secara langsung kepada informan dengan bentuk pertanyaan yang semi terstruktur.

#### b. Studi Dokumen

Studi dokumen adalah teknik pengumpulan data yang tidak langsung yang ditujukan kepada subjek penelitian dalam rangka memperoleh informasi terkait objek penelitian.

---

<sup>8</sup> Zainuddin Ali, 2016. *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 106.

#### 4. Analisis Data

Salah satu tahap yang paling penting dalam penelitian adalah menganalisis data yang telah diperoleh dari hasil wawancara dengan para responden.<sup>9</sup> Cara analisis data yang dilakukan penulis adalah analisis kualitatif, merupakan analisis data yang tidak menggunakan angka, melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atau temuan-temuan, dan mengutamakan mutu atau kualitas dari data dan bukan kuantitas.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Bambang Sunggono, 2013. *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 27.

<sup>10</sup> Widi Herfika, 2017, *Pemenuhan Hak Asasi Manusia Bagi Penyandang Cacat (Difabel) Dibidang Pendidikan di Sekolah Dasar Luar Biasa Talawi Kota Sawahlunto*, hlm 7-11.