

**KONFLIK DESENTRALISASI DI BIDANG PENDIDIKAN TERHADAP  
PENYALAHGUNAAN DANA BIAYA OPERASIONAL SEKOLAH BIAYA  
OPERASIONAL SEKOLAH (BOS) DI INDONESIA.**

**Desi Handayani**  
STMIK Pringsewu  
desihandayaniumar@gmail.com

**Abstrak**

Tujuan pendidikan Indonesia adalah mewujudkan peserta didik yang mampu membawa dampak baik bagi Indonesia, sistem pendidikan Indonesia mengalami berbagai konflik, salah satunya adalah konflik penyalahgunaan dana Biaya Operasional Sekolah (BOS). Program dana BOS adalah program pemerintah pusat yang dananya berumber dari APBN. Dana BOS mengalami beberapa masalah yang signifikan, yaitu penyaluran dana yang kurang tepat sasaran, penyalahgunaan dana oleh pemerintah setempat, serta korupsi yang terjadi di komite sekolah. Dengan lahirnya Undang-Undang NO. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, pendidikan di Indonesia mengharapkan pendidikanm lebih baik dengan sistem pendidikan yang desentralisasi. Desentralisasi Artinya pemerintah daerah mempunyai wewenang penuh terhadap perkembangan pendidikan yang lebih baik karena pelimpahan wewenang sari Pusat Ke daerah. Sumber dana BOS bukan proses dari desentralisasi melainkan dekonsentrasi. Sehingga menimbulkan kebingungan terhadap pemisahan wewenang di bidang pendidikan.

**Kata kunci:** Desentralisasi, Pendidikan, Dana Bos

## 1. PENDAHULUAN

Membangun Indonesia yang kuat, Indonesia harus dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat, meningkatkan pelayanan umum dan meningkatkan daya saing daerah melalui otonomi daerah. Otonomi daerah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>1</sup>

Otonomi daerah merupakan sebagai bentuk agar suatu daerah mempunyai inisiatif dalam mengurus rumah tangganya. Otonomi daerah dapat dilakukan dengan dua cara, pertama membuat produk-produk hukum yang tidak bertentangan dengan undang-undang dasar dan perundang-undangan lainnya. Kedua, menyelenggarakan kepentingan-kepentingan umum.

Desentralisasi adalah salah satu bentuk wujud dari adanya otonomi daerah, desentralisasi menurut undang-undang adalah penyerahan pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.<sup>2</sup> Dalam urusan pendidikan pemerintah pusat telah mendesentralisasikan. Desentralisasi di bidang pendidikan memberikan sorotan publik terhadap kemajuan pendidikan di Indonesia. Sebagian besar daerah, desentralisasi pendidikan menjadi angin segar untuk memajukan pendidikan. Desentralisasi pendidikan fokus kepada pada pelimpahan kewenangan yang lebih besar dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan dari daerah kepada Dewan Sekolah. Secara implisit desentralisasi pendidikan yang seperti ini adalah target untuk mencapai efisiensi dalam penggunaan sumber daya (*school resources*) dan dana pendidikan yang berasal dari pemerintah maupun masyarakat.

Memajukan pendidikan di Indonesia tidak lepas dari pendanaan operasional di sekolah-sekolah. Sejak diberlakukannya sistem desentralisasi pendidikan, daerah-daerah membiayai dengan cara mandiri untuk keberlangsungan pendidikan yang baik, sebab wujud dari kemandirian daerah adalah mengatur desentralisasi keuangan. Desentralisasi keuangan melepaskan tanggung jawab khususnya yang terkait dengan aspek keuangan yang berada dalam lingkungan pusat kepada instansi vertikal di

---

<sup>1</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, *Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional-Balai Pustaka*, Jakarta, 2001, hlm. 805.

<sup>2</sup> Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

daerah atau kepada pemerintah daerah.<sup>3</sup> Walau demikian pemerintah pusat tetap harus memperhatikan pemerintah daerah untuk menentukan kebijakan agar meminimalisir terjadinya konflik kepentingan.

Upaya pemerintah meningkatkan derajat pendidikan berbagai hal, termasuk peningkatan anggaran pendidikan dua puluh persen sebagai amanat Undang-undang Dasar, secara eksplisit pelaksanaan pendidikan tidak lagi hanya menjadi tanggungjawab pemerintah pusat, tetapi juga sudah menjadi tanggungjawab pemerintah daerah. Pelaksanaan pendidikan menjadi tanggungjawab pemerintah daerah, baik dalam konteks pengelolaan maupun dalam pengawasan pendidikan.

Biaya Operasional Sekolah (BOS) tidak sepenuhnya membebaskan peserta didik dari biaya sekolah. Ada komponen biaya yang tetap dibebankan pada sekolah, BOS hanya bersifat sebagai pendamping dana yang berasal dari pemerintah daerah. Implikasi yang diharapkan dari hal tersebut adalah bagaimana dana pemerintah daerah dapat mendampingi dana pemerintah pusat. Dengan kata lain, apakah berjalan atau tidak penerapan program dana BOS secara efektif tergantung pada kesiapan masing-masing pemerintah daerah.<sup>4</sup> Dari berbagai macam konflik mengenai tentang penyalahgunaan dana BOS oleh komite sekolah jelas pemberlakuan penerapan hukum yang masih perlu di perhatikan oleh pemerintah. Dana BOS masih di anggap kurang tepat sasaran dan belum sesuai dengan jumlah siswa yang dimiliki, tepat penggunaan sesuai dengan anjuran.

## **II. PEMBAHASAN**

### **A. Aspek Hukum Desentralisasi**

Otonomi daerah pertama kali di atur dengan Undang-Undang No.22 Tahun 1999, kemudian di ubah dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 kemudian yang terakhir Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Secara Umum perubahan Undang-Undang ini memberikan perubahan tatanan pemerintahan seperti yang awalnya merupakan urusan pusat menjadi urusan daerah.

Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 32/2004 merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

---

<sup>3</sup> Yuswanto, 2012, *Hukum Desentralisasi Keuangan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada. Hlm. 18

<sup>4</sup> Muhammad Andi, 2015, *Jurnal Efektivitas Penggunaan Dana Biaya Operasional Sekolah Pada Madrasah Ibtidaiyah Swasta di Kabupaten Pidie*, volume 3 No. 4 November 2015, Pasca Sarjana Administrasi Pendidikan Universitas Syiah Kuala.

Varghese menjelaskan konsep desentralisasi mempunyai pengertian sebagai pengalihan kekuasaan (*devolution of power*) dan wewenang (*authority*). Untuk mempersiapkan perencanaan desentralisasi sesuai karakteristik daerah perlu dirumuskan sebagai berikut:

1. Perencanaan daerah mempunyai wewenang untuk memformulasikan tergetnya sendiri termasuk penentuan strategi untuk mencapai target tersebut dengan mengacu pada tujuan nasional.
2. Perencanaan daerah mempunyai wewenang dan kekuasaan untuk memobilisasi-sumber lokal. Mempunyai kekuasaan untuk merombak sumber-sumber yang telah diberikan sesuai dengan prioritas kebutuhan daerah.
3. Perencanaan daerah turut berpartisipasi dalam proses perencanaan dengan unit yang lebih tinggi (*pemerintah pusat*), yaitu posisi unit yang lebih rendah bukan sebagai bawahan melainkan sebagai mitra dari unit pusat.<sup>5</sup>

Desentralisasi memiliki potensi untuk memberdayakan potensi lokal dengan baik, sehingga bebas dari kelemahan yang terdapat pada sistem yang sentralistik atau peran serta pusat. Pelimpahan wewenang ini memberikan peluang untuk membuat perencanaan dan mengatasi berbagai permasalahan yang di hadapi di daerah.

Peraturan desentralisasi mengenai pemisahan antara urusan pemerintah, provinsi, dengan pemerintah daerah telah di atur dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2007, yang meliputi: pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perhubungan, lingkungan hidup dll. Dengan ini jelas bahwasanya pendidikan di Indonesia harus desentralis, tujuannya adalah agar pendidikan lebih terfokus. Namun tetap mengacu kepada tujuan pendidikan nasional sebagai bagian dari upaya pencapaian tujuan pembangunan nasional.

---

<sup>5</sup> Yatimin, *Desentralisasi Pendidikan Islam Studi Konsep dalam pengembangan KBK dan KBS*, Jurnal Pendidikan Islam vol.1 No.1 Januari-Juni 2009. Hlm. 48.

## **B. Desentralisasi Pendidikan di Indonesia**

Desentralisasi pendidikan salah satu proses utama untuk melakukan pengelolaan pendidikan yang dilakukan pemerintah daerah langsung ke sekolah-sekolah sebagai peningkatan jaminan mutu pendidikan, terlepas upaya meningkatkan mutu pendidikan pemerintah daerah khususnya perlu memperhatikan kualitas dan profesionalitas sumber daya manusia termasuk guru. Sistem desentralisasi pendidikan di Indonesia diciptakan memang bertujuan meningkatkan kualitas pendidikan, tetapi masih banyak ditemukan kendala-kendala yang terjadi seperti halnya, masalah yang tampak pada kebijakan pendidikan yang tidak sejalan dengan prinsip otonomi daerah, kurangnya adanya koordinasi dan sinkronisasi. Kondisi seperti ini dapat menimbulkan kesulitan pemerintah pusat untuk mengendalikan pendidikan di daerah sehingga daerah tidak dapat mengembangkan potensi yang sesuai dengan cita-cita bangsa.

Menurut penulis, untuk proses desentralisasi yang baik, harus menetapkan langkah-langkah atau strategi yang efektif dalam implementasi desentralisasi:

- Pemerintah daerah harus berkomitmen dan bertanggung jawab penuh terhadap pendidikan, terutama dalam segi hal pendanaan;
- Menyiapkan dan benar-benar serius mempersiapkan sumber daya manusia yang berkualitas di bidang pendidikan serta manajemen yang baik;
- Lebih berhati-hati dalam memberikan perizinan untuk mendirikan suatu instansi pendidikan;
- Mengetahui dengan jelas apa saja yang menjadi wewenang pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

## **C. Bentuk Desentralisasi Terhadap Program Dana BOS**

sebagai pelaksana program wajib belajar dana BOS adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi non personalia bagi satuan pendidikan. Dana bos diperuntukan untuk mengalokasikan dana kepada sekolah-sekolah untuk membantu dan memajukan pendidikan di Indonesia. Melalui program BOS, pemerintah pusat memberikan bantuan dana kepada sekolah untuk kebutuhan operasional sekolah tujuannya adalah untuk meringankan beban masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 31 memberikan amanat untuk warga Negara Indonesia

berhak untuk mendapatkan pendidikan yang layak, dengan adanya program dana BOS merupakan salah satu refleksi dari undang-undang ini

BOS diberikan kepada sekolah dialokasikan berdasarkan jumlah murid, dana diserahkan sekaligus dan ditransfer langsung ke rekening masing-masing sekolah. Pengelolaan dana dilakukan dan menjadi tanggungjawab kepala sekolah dan guru/bendahara yang ditunjuk, dan pemanfaatannya didasarkan pada Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) yang telah disetujui oleh komite sekolah. Alokasi APBN untuk dana BOS sangat meningkat dari setiap pertahunnya.

Sekolah yang menerima BOS diharuskan untuk mengikuti semua aturan yang ditetapkan oleh pengelola program, baik mengenai cara pengelolaan, penggunaan, pertanggungjawaban dana BOS yang diterima, maupun monitoring dan evaluasi. Namun dalam pelaksanaan program BOS, berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan tahun 2007 di beberapa provinsi didapatkan hasil bahwa Prosedur penyaluran dan pemanfaatan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) serta bantuan subsidi lainnya belum dirancang untuk menghindari terjadinya kecurangan penggunaan dana yang tidak sesuai dengan perjanjian dan petunjuk pelaksanaan. Selain itu masih terjadi kurangnya koordinasi antara instansi terkait sehubungan dengan perencanaan kebutuhan sekolah untuk menghindari kemungkinan terjadinya barang tidak dimanfaatkan secara langsung sesuai dengan tujuan dalam rencana pengadaannya. Dengan kata lain terjadi penyimpangan dalam praktik pemanfaatan dana bantuan operasional sekolah tersebut (Hasil audit BPK terhadap Dirjen MANDISDAKMEN DEPDIKNAS di Jakarta, Bandung, Semarang dan Surabaya Tahun anggaran 2005- 2006). Dari hasil audit BPK di beberapa tempat tersebut.<sup>6</sup>

Seperti yang di jelaskan di atas Program dana BOS pada awalnya, penyaluran dana disalurkan oleh skema APBN kemudian disalurkan kepada pemerintah provinsi kemudian pemerintah daerah dan terakhir ke komite sekolah. proses penyaluran dana ini menimbulkan konflik. Karena penyaluran dana BOS membutuhkan proses yang tidak langsung, disinyalir terjadinya penyelewengan sejumlah dana untuk kepentingan di luar pendidikan. Sistem pendidikan yang sudah dibentuk dengan desentralisasi berdasarkan Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah tetapi

---

<sup>6</sup> Nurmayani, *Pengawasan Penyelenggaraan Dana Bantuan Operasional Sekolah di Madrasah Ibtidaiyah Negeri Sukarame*. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 6 No. 3 Sept.-Desember 2012, ISSN 1978-5186. Hlm. 2

mengenai Program dana BOS yang bersumber dari APBN merupakan proses dekonsentrasi bukan desentralisasi.

Asas dekonsentrasi menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 8 merupakan “Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.” Jelas bahwa dana BOS merupakan dekonsentrasi. Dekonsentrasi adalah sebuah konsep yang unique dalam ranah administrasi publik. Di satu sisi, dekonsentrasi dipandang sebagai bagian yang integral dengan desentralisasi, atau bentuk tertentu dari desentralisasi. Dalam posisi ini, dekonsentrasi maupun desentralisasi sama-sama berhubungan dengan soal penyebaran kekuasaan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada unit-unit pemerintahan yang lebih kecil. Namun di sisi lain, dekonsentrasi juga sering dipersepsikan sebagai implikasi dari agenda sentralisasi.<sup>7</sup>

Program dana BOS dapat di simpulkan, bahwa BOS belum terealisasi dengan baik, masih terjadi kecurangan-kecurang di pemerintah baik itu dinas pendidikan provinsi, Kanwil Depag atau komite sekolah terhadap pelanggaran korupsi dana BOS, bukan saja kasus korupsi yang dilakukan oleh beberapa oknum instansi, penyalahgunaan dana yang tidak sesuai dengan kebutuhan sering sekali terjadi di tingkat sekolah-sekolah.

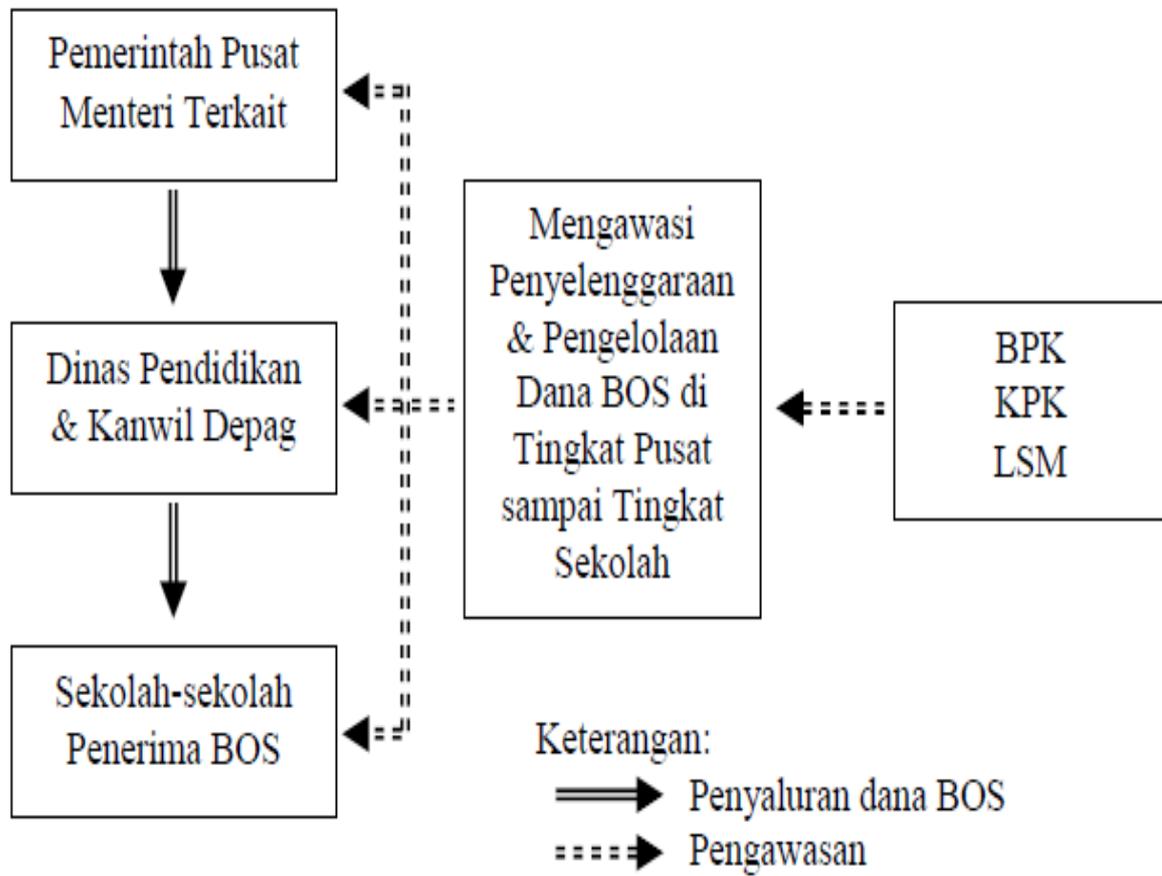
Konflik yang terjadi terhadap dana BOS penulis berpendapat, ini juga salah satu faktor pengawasan yang tidak ketat baik itu secara eksternal maupun internal. Pengawasan dana BOS dapat dilihat dari gambar di bawah.

---

<sup>7</sup> Tri Widodo W. Utomo, *Implementasi Dekonsentrasi di Negara Kesatuan Pengalaman Internasional*, Jurnal Borneo Administrator / Volume 10 / No. 1 / 2014, hlm. 85.

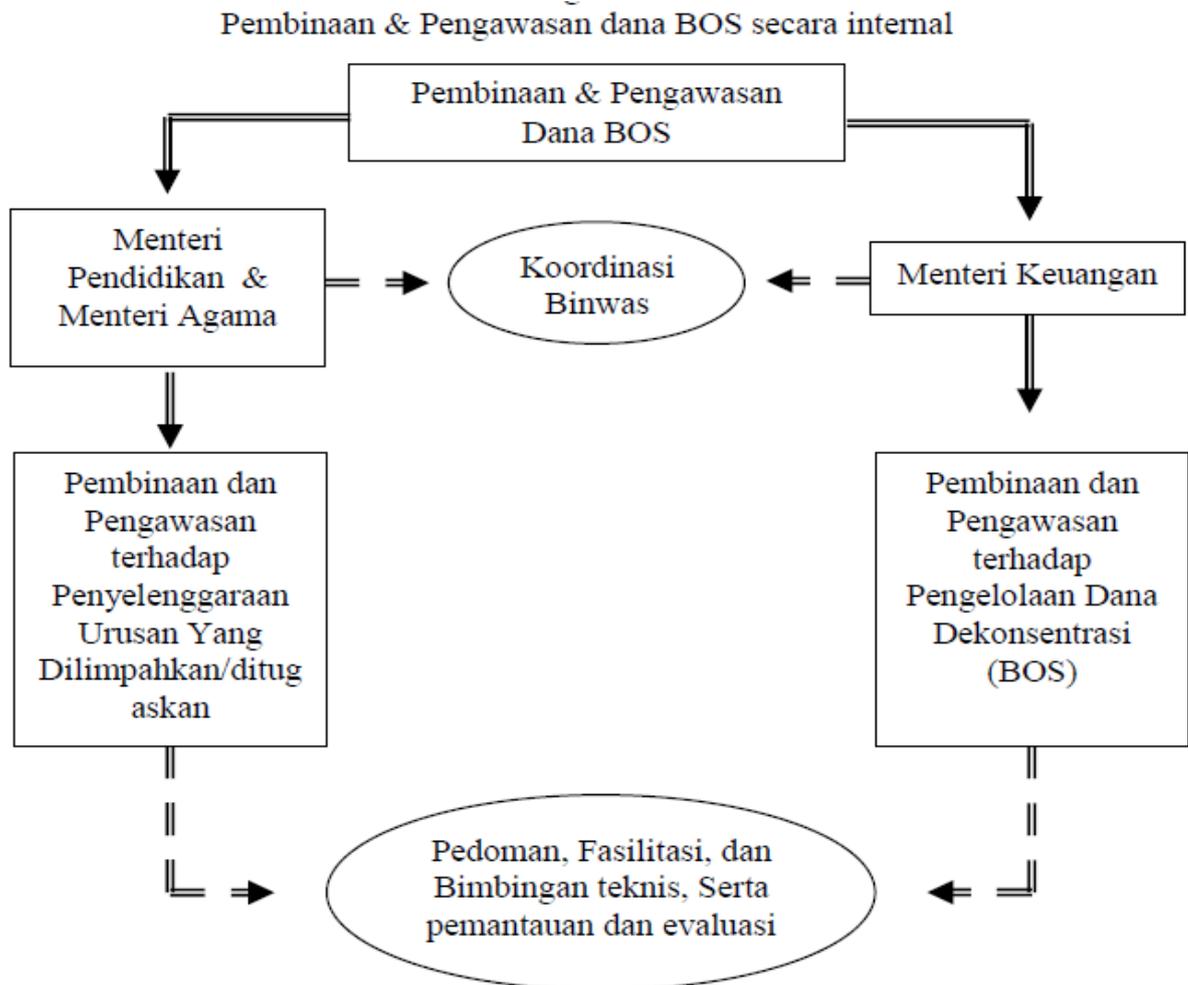
Gambar 1.<sup>8</sup>

### Pengawasan dana BOS secara eksternal



<sup>8</sup> Nurmayani, *Op.Cit.* Hlm. 4

Gambar 2<sup>9</sup>



Pengawasan yang dilakukansedemikian rupa baik secara eksternal maupun internal belum bisa terwujud dengan baik artinya pengawasan yang masih lemah, tetapi tidak seungguhnya gagal. Perlu meningkatkan kualitas pengawasan yang sangat baik. Selain pengawasan yang kurang efektif, penulis juga berpendapat bahwasanya, asas penyelenggaraan pemerintahan apa yang dipakai belum jelas, menggunakan asas desentralisasi atau dekonsentrasi. Tata cara yang digunakan dekonsentrasi berbeda dengan desentralisasi, jika desentralisasi penyerahan urusan (program dan kegiatan yang diselenggarakan) langsung ke kabupaten/kota, tidak melibatkan gubernur atau pemerintah provinsi Dinas Pendidikan Provinsi sedangkan dekosentrasi melibatkan Dinas Pendidikan Provinsi yang dananya di sediakan oleh APBN. Dengan demikian

<sup>9</sup> *Ibid.* hlm.

menimbulkan kebingungan asas apa yang di pakai, mengingat pendidikan Indoneia sudah di desentralisasikan.

### **III. PENUTUP**

Memajukan pendidikan yang baik masih menjadi PR besar Indonesia. Pendidikan sangat besar berpengaruh untuk memajukan taraf perekonomian yang baik, serta pertahanan bagi Indonesia itu sendiri. Suatu Negara yang taraf tingkat pendidikannya tidak baik maka, Negara tersebut menjadi Negara tertinggal dan akan sulit menjadi Negara maju.

Berbagai program pemerintah yang diselenggarakan oleh Indonesia mengenai pendidikan tujuannya adalah meningkatkan taraf hidup masyarakat yang baik, dengan berbagai cara salah satunya adalah bantuan dana BOS, dana bos diperuntukan untuk masyarakat miskin, sehingga tidak ada alasan untuk tidak bersekolah minimal 9 tahun.

Dana BOS yang terjadi masih perlu banyak diperhatikan, karena progam dana BOS ini belum efektif. Konflik Dana BOS seperti korupsi yang dilakukan beberapa oknum serta penyalurannya yang masih tidak tetap sasaran dan keterlambatan penyaluran danaya menimbulkan penghambatan untuk proses pendidikan. Dana BOS ini harus meningkatkan pengawasan, karena pengawasan bukan hanya bertujuan mencari tau kesalahan yang terjadi tetapi sebagai evaluasi untuk keberlangsungan program pemerintah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga. 2001., *Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional-Balai Pustaka*, Jakarta.
- Muhammad Andi, 2015, *Jurnal Efektivitas Penggunaan Dana Biaya Operasional Sekolah Pada Madrasah Ibtidaiyah Swasta di Kabupaten Pidie*, volume 3 No. 4 November 2015, Pasca Sarjana Administrasi Pendidikan Universitas Syiah Kuala.
- Nurmayani, *Pengawasan Penyelenggaraan Dana Bantuan Operasional Sekolah di Madrasah Ibtidaiyah Negeri Sukarame*. Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum Volume 6 No. 3 Sept.-Desember 2012, ISSN 1978-5186.
- Tri Widodo W. Utomo, Implementasi Dekonsentrasi di Negara Kesatuan Pengalaman Internasional, *Jurnal Borneo Administrator* / Volume 10 / No. 1 / 2014.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.
- Yuswanto, 2012, *Hukum Desentralisasi Keuangan*, Jakarta, Raja Grafindo Persada.