

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Landasan Teori**

##### **1. Teori Keagenan (*Agency Theory*)**

Akuntabilitas publik dapat dimaknai dengan adanya kewajiban pihak pemegang amanah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya kepada pihak pemberi amanah yang memiliki hak dan kewenangan meminta pertanggungjawaban tersebut (Haryanto dkk., 2007 dalam Rosalin 2011).

Teori ini dimaksudkan untuk mengatasi beberapa permasalahan yang dapat terjadi dalam hubungan keagenan yaitu (1) keinginan-keinginan dan tujuan-tujuan dari prinsipal dan agen berlawanan, (2) verifikasi oleh principal terhadap apa yang benar-benar dilakukan oleh agen serta (3) masalah pembagian resiko.

##### **2. *Good Governance***

Organisasi sektor publik membutuhkan akuntansi untuk mencatat, melaporkan serta mempertanggungjawabkan kegiatan pelaporan keuangan yang telah terjadi, dimana hasilnya berupa laporan keuangan yang terdiri dari laporan realisasi anggaran, laporan neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan (Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005).

Pembuatan keputusan dapat dilakukan dengan mempertimbangkan hasil dari laporan keuangan yang dapat memberikan informasi terhadap pihak-pihak yang berkepentingan. Tugas utama dari pemerintah yaitu memberikan pelayanan dengan menggunakan sumber dana yang berasal dari masyarakat yang diperoleh dari pajak, retribusi, utang, obligasi pemerintah, laba BUMN/BUMD, penjualan asset Negara, bantuan dan hibah (Mardiasmo, 2009). Banyak pendapat mengatakan pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang menerapkan prinsip *good governance* di mana prinsip tersebut saling berkaitan.

*Good governance* (mengacu pada *World Bank* dan Mardiasmo, 2009) adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokratis, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan kerangka politis yang sah bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Dalam hal ini, *World Bank* lebih menekankan untuk mengelola sumber daya ekonomi dan sosial dengan baik untuk kepentingan pembangunan masyarakat kepada pihak pemerintah.

Konsep *good governance* pada awalnya didasari gagasan yang sifatnya interdependensi dan interaksi antara pemerintah, masyarakat dan sektor swasta secara sehat dan seimbang. Oleh karena itu, agar proses kebijakan publik dapat direduksi dengan efektif dan berhasil, maka diperlukan interaksi

antara negara, masyarakat dan pihak swasta yang harus dilandasi dengan unsur transparansi dan akuntabilitas.

### **3. Akuntabilitas**

Kewajiban agen (pemerintah) untuk mengelola sumber daya, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya publik kepada pemberi mandat (Mahmudi, 2010). Akuntabilitas dapat diartikan sebagai kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawabannya. Akuntabilitas terkait erat dengan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama dalam hal pencapaian hasil pada pelayanan publik dan menyampaikannya secara transparan kepada masyarakat (Toha, 2007). Berbeda menurut YPAPI, pengertian akuntabilitas menurut Lawton dan Rose dapat dikatakan sebagai sebuah proses dimana seorang atau sekelompok orang yang diperlukan untuk membuat laporan aktivitas mereka dan dengan cara yang mereka sudah atau belum ketahui untuk melaksanakan pekerjaan mereka.

Menurut Ndraha (2003), konsep akuntabilitas berawal dari konsep pertanggungjawaban, konsep pertanggungjawaban sendiri dapat dijelaskan dari adanya wewenang. Wewenang di sini berarti kekuasaan yang sah. Menurut Weber(2002), ada tiga macam tipe ideal wewenang, pertama wewenang tradisional kedua wewenang karismatik dan ketiga wewenang legal rational. Alasan yang ketiga inilah yang menjadi basis wewenang pemerintah.

Dalam perkembangannya, muncul konsep baru tentang wewenang yang bermuara pada prinsip bahwa penggunaan wewenang harus dapat dipertanggungjawabkan.

Menurut *The Oxford Advance Learner's Dictionary* (2009), akuntabilitas diartikan sebagai *required or expected to give an explanation for one's action*. Budiarjo (2004) mendefinisikan akuntabilitas sebagai pertanggungjawaban pihak yang diberi kuasa mandat untuk memerintah kepada yang memberi mereka mandat.

Sedarmayanti (2003) mendefinisikan sebagai suatu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik. Lembaga Administrasi Negara (2004) menyimpulkan akuntabilitas sebagai kewajiban seseorang atau unit organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumberdaya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui pertanggungjawaban secara periodik. Berdasarkan uraian tersebut maka dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas merupakan suatu konsep pelaporan dan pertanggungjawaban yang dilakukan organisasi atau suatu lembaga pada *stakeholder* baik tata kelola, prioritas, dan keuangan organisasi.

Akuntabilitas dibedakan dalam beberapa macam atau tipe, sebagaimana dijelaskan oleh Wasistiono (2003), mengemukakan adanya lima perspektif akuntabilitas. Akuntabilitas administratif/organisasi, adalah pertanggungjawaban antara pejabat yang berwenang dengan unit bawahannya dalam hubungan hierarki yang jelas. Akuntabilitas legal merujuk pada domain publik dikaitkan dengan proses legislatif dan yudikatif. Bentuknya dapat berupa peninjauan kembali kebijakan yang telah diambil oleh pejabat publik maupun pembatalan suatu peraturan oleh institusi yudikatif. Ukuran akuntabilitas legal adalah peraturan perundang undangan yang berlaku. Akuntabilitas politik, terkait dengan adanya kewenangan pemegang kekuasaan politik untuk mengatur, menetapkan prioritas dan pendistribusian sumber-sumber yang menjamin adanya kepatuhan melaksanakan tanggungjawab administrasi dan legal, memusatkan pada tekanan demokratis yang dinyatakan oleh administrasi publik.

Akuntabilitas profesional berkaitan dengan pelaksanaan kinerja dan tindakan berdasarkan tolak ukur yang ditetapkan oleh orang profesi yang sejenis. Akuntabilitas ini lebih menekankan pada aspek kualitas kinerja dan tindakan. Akuntabilitas moral berkaitan dengan tata nilai yang berlaku di kalangan masyarakat. Hal ini lebih banyak berbicara tentang baik atau buruknya suatu kinerja atau tindakan yang dilakukan oleh seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif berdasarkan ukuran tata nilai yang berlaku di wilayah setempat.

#### 4. Transparansi

Menurut (Mardiasmo 2011), transparansi berarti keterbukaan (*openness*) pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan informasi. Organisasi berkewajiban memberikan informasi keuangan dan informasi lain yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak yang berkepentingan terhadap setiap informasi terkait, seperti berbagai peraturan dan perundang-undangan, serta kebijakan organisasi dengan biaya yang minimal. Informasi sosial, ekonomi, dan politik yang andal (*reliable*) dan berkala haruslah tersedia dan dapat diakses oleh publik (biasanya melalui filter media massa yang bertanggung jawab).

Mardiasmo (2011) menyebutkan transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak yang membutuhkan yaitu masyarakat. Mardiasmo menyebutkan tujuan transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yaitu :

- a) Salah satu wujud pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakat
- b) Upaya peningkatan manajemen pengelolaan pemerintahan

Upaya peningkatan manajemen pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan mengurangi kesempatan praktek KKN.

## 5. Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Pengertian Bantuan Operasional Sekolah adalah besarnya biaya yang diperlukan rata-rata siswa tiap tahun, sehingga mampu menunjang proses belajar mengajar sesuai dengan standar pelayanan yang telah ditetapkan. Dana BOS adalah program Pemerintah berupa pemberian dana langsung kepada Sekolah yang besarnya dihitung dari jumlah siswa masing-masing sekolah.

Bantuan dana BOS mempunyai 2 fungsi yang dapat digunakan sekolah untuk: (a) Dari sisi penerimaan (*revenue*) digunakan untuk membebaskan (*fee waive*) dan/atau memberikan potongan (*discount fee*) kepada siswa miskin dari kewajiban membayar tagihan biaya sekolah seperti iuran sekolah/sumbangan pembangunan pendidikan (SPP)/uang Komite, biaya ujian, biaya praktek dan sebagainya. Jumlah siswa yang dibebaskan atau mendapat potongan biaya pendidikan sesuai dengan kebijakan (diskresi) sekolah dengan mempertimbangkan faktor jumlah siswa miskin yang ada, dana yang diterima dan besarnya biaya sekolah. (b) Dari sisi pengeluaran (*expenditure*) dapat digunakan oleh sekolah untuk memenuhi kebutuhan biaya operasional sekolah non personalia dengan jenis pengeluaran atau biaya sebagaimana diatur Permendiknas No. 69 Tahun 2009.

Bantuan dana BOS bertujuan untuk memberikan dorongan dan motivasi kepada sekolah, masyarakat dan Pemerintah Daerah untuk memberikan kesempatan kepada siswa miskin mengikuti pendidikan di tiap jenjang pendidikan. Oleh karena itu, perlu dicari alternatif pembiayaan

untuk memenuhi kebutuhan biaya pendidikan siswa miskin dengan cara melibatkan peran pemda melalui BOS Daerah dan atau menerapkan subsidi silang.

**a. Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah(BOS)**

Salah satu program yang diharapkan berperan besar terhadap percepatan penuntasan wajar 9 tahun yang bermutu adalah program BOS. BOS adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksanaan program wajib belajar. Menurut PP 48 Tahun 2008 Tentang Pendanaan Pendidikan, biaya nonpersonalia 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. Namundemikian, ada beberapa jenis pembiayaan investasi dan personalia yang diperbolehkan dibiayai dengan dana BOS.

Kebijakan Bantuan Operasional Sekolah mengalami peningkatan biaya satuan dan juga perubahan mekanisme penyaluran sesuai Undang-Undang APBN yang berlaku. Sejak tahun 2012 penyaluran dana BOS dilakukan dengan mekanisme transfer ke provinsi yang selanjutnya ditransfer 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 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.

**b. Faktor-faktor yang Mendukung dan Menghambat Pelaksanaan Dana BOS**

Program dana BOS memberikan bantuan dana untuk kegiatan operasional sekolah dalam jumlah yang cukup besar, khususnya keringanan biaya sumbangan bagi siswa miskin. Oleh karenanya, program ini telah mengubah struktur pendanaan sekolah secara signifikan. Di satu sisi, besarnya dana yang diterima sangat membantu meringankan beban orang tua dan instansi pendidikan dalam pembiayaan sekolah. Dengan demikian diharapkan akan dapat memperbaiki dan meningkatkan kapasitas SDYayasan Bina Mitra Wahana Pekanbaru.

Adanya peran komite sekolah dan pihak-pihak yang terkait dalam pengelolaan dana BOS di sekolah terdiri dari kepala sekolah selaku penanggung jawab, anggota yaitu wakil kepala sekolah,

bendahara, satu orang tenaga pendidik dan komite sekolah. Dimana kepala sekolah menunjuk guru/bendahara sekolah yang bertanggung jawab untuk mengelola dana BOS di tingkat sekolah.

Komite sekolah merupakan mitra sekolah yang berkedudukan dan berperan sebagai pemberi pertimbangan, pendukung, pengawas, dan mediator penyelenggaraan pendidikan di sekolah, sebagaimana diatur dalam UU No. 20 Tahun 2003 dan Kepmendiknas Nomor 044/U/2002 tentang Dewan Pendidikan dan Komite Sekolah. Komite sekolah terdiri dari unsur-unsur masyarakat, seperti dewan guru, tokoh masyarakat, dan orang tua/wali murid, dan pembentukannya harus dilakukan secara terbuka dan diketahui oleh masyarakat luas. Pengambilan keputusan bersama antara sekolah dan masyarakat dalam perencanaan, implementasi, pemantauan, dan evaluasi program kerja yang dilakukan oleh sekolah.

Kebijakan implementasinya di lapangan dilihat dari permasalahan yang muncul di lokasi penelitian berkaitan dengan pelaksanaan dana BOS dan kebijakan sekolah gratis yang dilakukan melalui program BOS untuk jenjang pendidikan dasar yang dilaksanakan oleh Dinas Pendidikan, terdapat dua persoalan mendasar dalam proses implementasinya yaitu kebijakannya sendiri dan lingkungan kebijakan. Dari aspek kebijakannya sendiri dapat dikaji bahwa sekolah gratis tersebut merupakan kebijakan pemerintah pusat yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah di seluruh wilayah

hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka perluasan dan pemerataan pendidikan dasar.

Implementasi pelaksanaan dana BOS yang dikucurkan menjadi sorotan bagi masyarakat dimana realisasi dana di lapangan tidak sesuai dengan ketentuan yang telah dibuat di buku petunjuk dana BOS. Dalam hal ini pendekatan kebijakan adalah pendekatan dari atas (*top down policy*) yang dimaksudkan untuk merubah perilaku lingkungan kebijakan. Kebijakan sekolah gratis memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada warga negara Indonesia yang telah memasuki usia sekolah untuk memperoleh pendidikan dasar. Kebijakan sekolah gratis merupakan kemauan politik pemerintah yang lebih banyak bersifat politis dan menempatkan sekolah gratis menjadi fokus sistem pendidikan.

## **B. Penurunan Hipotesis**

### **1. Akuntabilitas dan Pencapaian Tujuan**

Akuntabilitas (*accountability*) yaitu berfungsinya seluruh komponen penggerak jalannya kegiatan perusahaan, sesuai tugas dan kewenangannya masing-masing (Toha, 2007). Pada penelitian yang dilakukan oleh Mukhilda (2013) menemukan bahwa bahwa pemerintah Kota Makassar belum akuntabel dalam memberikan pelayanan kepada pengguna jasa yang berdasarkan pada acuan pelayanan.

Berbeda dengan hasil penelitian Ilyas, dkk., (2013) menemukan bahwa Bantuan Operasional Sekolah (BOS) menjadi instrument utama

dalam terselenggarakannya kegiatan belajar mengajar di sekolah. Namun demikian pada dimensi sisi yang lain masih saja terdapat permasalahan pada implementasi penyelenggaraan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) di Sekolah Dasar (SD), sehingga apa yang menjadi visi misi dari sasaran program tersebut belum mencapai keberhasilan. .

Logika akuntabilitas yang diterapkan oleh pengelola dana BOS diharapkan penyaluran dana BOS mencapai target dan sasarnya. Merujuk pada hasil penelitian sebelumnya dan logika hipotesis, maka penurunan hipotesisnya sebagai berikut:

**H<sub>1</sub>: Akuntabilitas berpengaruh positif signifikan terhadap pencapaian tujuan sekolah dalam mengelola dana BOS.**

## **2. Transparansi dan Pencapaian Tujuan**

Transparansi adalah memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawabandalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepada ketaatannya pada peraturan perundang-undangan (Halmawati, 2015). Dalam penelitian Sukhemi (2011) menemukan bahwa semakin tinggi tingkat pengungkapan laporan keuangan tentu menciptakan transparansi dalam pelaporan keuangan daerah.

Penelitian serupa dilakukan oleh Shafratunnisa (2015) mengungkapkan bahwa penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan SD Islam Binakheir kepada *stakeholders*

sudah berjalan cukup baik,yaitu adanya keterlibatan semua pemangku kepentingan mulai yayasan, tim manajemen sekolah, guru, karyawan, dan komite dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi anggaran. Adiwirya, dkk. (2015) menemukan dalam penelitiannya bahwa responden memiliki persepsi yang lebih condong pada transparansi dibandingkan dengan akuntabilitas dan secara parsial, transparansi berpengaruh positif pada anggaran berbasis kinerja.

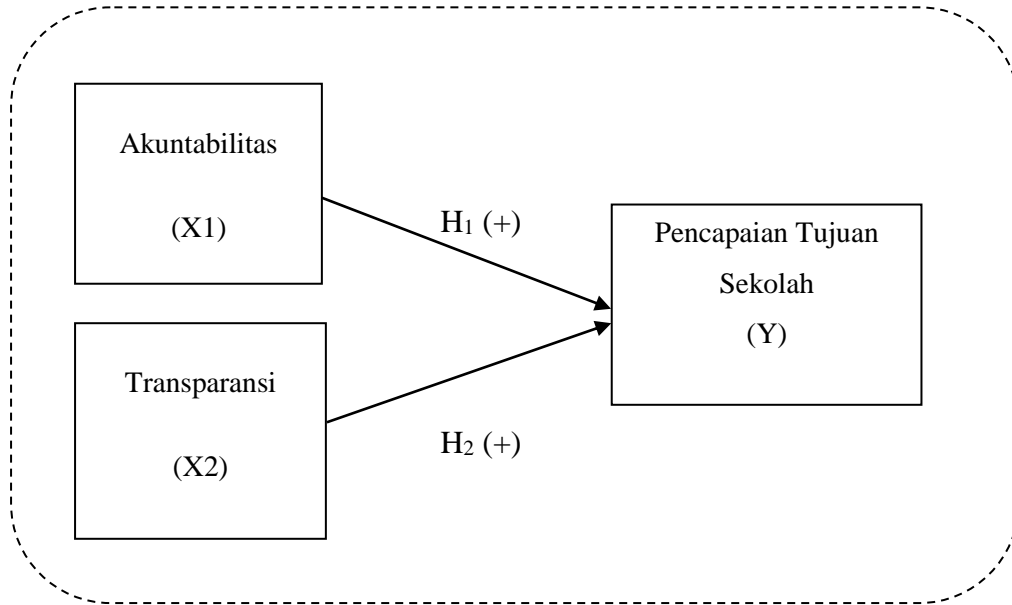
Dengan menggunakan serta menerapkan prinsip transparansi yang semakin tinggi, diharapkan pengelolaan dana BOS dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan oleh Kemendikbud.

Dari teori, logika dan hasil penelitian sebelumnya, maka, bentuk hipotesisnya sebagai berikut:

**H<sub>2</sub>: Transparansi berpengaruh positif signifikan terhadap pencapaian tujuan sekolah dalam mengelola dana BOS.**

### C. Model Penelitian

Adapun model dari penelitian yang akan dilakukan adalah sebagai berikut:



**Gambar 2.1**  
Model Penelitian