

## ANALISIS KEBIJAKAN AKUNTABILITAS PENGELOLAAN DANA BOS SEBAGAI PILAR STRATEGIS MENUJU PENDIDIKAN BERKUALITAS

Nayva Risalwa Wibowo<sup>1</sup>, Syarif Ananda Maghribi<sup>2</sup>, Indah Prabawati<sup>3</sup>,  
Firre An Suprpto<sup>4</sup>

Universitas Negeri Surabaya

e-mail: [25040674325@mhs.unesa.ac.id](mailto:25040674325@mhs.unesa.ac.id)<sup>1</sup>, [25040674315@mhs.unesa.ac.id](mailto:25040674315@mhs.unesa.ac.id)<sup>2</sup>,  
[indahprabawati@unesa.ac.id](mailto:indahprabawati@unesa.ac.id)<sup>3</sup>, [firresuprpto@unesa.ac.id](mailto:firresuprpto@unesa.ac.id)<sup>4</sup>

**Abstrak** – Penelitian ini menganalisis implementasi kebijakan akuntabilitas pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (Dana BOS) sebagai instrumen strategis dalam mendukung pencapaian SDGs 4. Menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif melalui studi literatur terhadap regulasi, laporan realisasi Dana BOS 2020-2024, data APM BPS, laporan SDGs Bappenas, serta jurnal ilmiah, analisis dilakukan dengan teknik content analysis menggunakan model implementasi kebijakan George C. Edward III dan kerangka Input-Output-Outcome. Hasil menunjukkan bahwa Dana BOS berkontribusi pada peningkatan akses pendidikan dan perbaikan ketepatan pelaporan melalui digitalisasi ARKAS, namun akuntabilitas masih belum optimal secara substantif, ditandai oleh ketidaksesuaian penggunaan dana, kesenjangan kapasitas daerah 3T, dan mutu pembelajaran yang belum meningkat signifikan. Disimpulkan bahwa Dana BOS efektif sebagai pilar akses, tetapi belum maksimal dalam mendorong kualitas pendidikan, sehingga diperlukan penguatan akuntabilitas berbasis hasil, peningkatan kapasitas manajerial, dan kolaborasi multipihak.

**Kata Kunci:** Dana BOS, Akuntabilitas, Pengelolaan Keuangan Sekolah, Pendidikan Berkualitas, SDGs 4, ARKAS.

**Abstract** – This study analyzes the implementation of accountability policies in the management of School Operational Assistance Funds (Dana BOS) as a strategic instrument to support the achievement of SDG 4. It employs a descriptive qualitative approach through a literature study of regulations, BOS realization reports from 2020–2024, BPS Net Enrollment Rate (APM) data, Bappenas SDGs reports, and relevant scientific journals. Data are analyzed using content analysis based on the policy implementation model of George C. Edward III and the Input–Output–Outcome framework. The results show that Dana BOS contributes to improving access to education and the timeliness of reporting through the digitalization of ARKAS; however, accountability remains substantively suboptimal, as indicated by inconsistencies in fund usage, capacity gaps in 3T (disadvantaged, frontier, and outermost) regions, and learning outcomes that have not significantly improved. The study concludes that Dana BOS is effective as an access pillar but not yet optimal in enhancing education quality, thus requiring a shift toward results-based accountability, strengthening managerial capacity, and fostering multi-stakeholder collaboration.

**Keywords:** School Operational Assistance (BOS) Funds, Accountability, School Financial Management, Quality Education, SDG 4, ARKAS.

### PENDAHULUAN

Pendidikan merupakan pilar utama pembangunan sumber daya manusia dan menjadi agenda global dalam tujuan pembangunan berkelanjutan atau United Nations melalui program Sustainable Development Goals (SDGs), khususnya tujuan ke-4 tentang pendidikan berkualitas (quality education). Di Indonesia upaya peningkatkan mutu pendidikan salah satunya diwujudkan melalui kebijakan Dana Bantuan Operasional (BOS), yang bertujuan membantu pendanaan biaya operasional nonpersonalia satuan pendidikan dasar dan menengah. Kebijakan ini diatur dalam berbagai regulasi pemerintah, salah satunya melalui Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2023 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan

Operasional Satuan Pendidikan. Regulasi tersebut menjelaskan mekanisme perencanaan, penggunaan, pelaporan, serta pertanggungjawaban dana BOS oleh satuan pendidikan.

Secara normatif, kebijakan ini dirancang untuk memperluas akses, meningkatkan mutu layanan pendidikan, serta menjamin keberlanjutan operasional sekolah. Program Dana BOS dilaksanakan melalui aktivitas perencanaan anggaran sekolah, penyusunan Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS), penyaluran dana dari pemerintah pusat ke rekening sekolah, serta pelaporan penggunaan dana secara berkala melalui sistem informasi keuangan pendidikan. Namun, efektivitas kebijakan tersebut sangat bergantung pada tata kelola keuangan yang akuntabel dan transparan di tingkat satuan pendidikan.

Dalam perspektif teori administrasi publik, akuntabilitas publik merupakan kewajiban lembaga publik untuk mempertanggung jawabkan (Mardiasmo, 2018) Transparansi dan akuntabilitas menjadi prinsip utama *good governance* yang menentukan keberhasilan implementasi kebijakan publik, termasuk kebijakan pembiayaan pendidikan. Penelitian (Simanjuntak, Nafiati, and Hendaryati 2024) menunjukkan bahwa meskipun sekolah telah menyusun laporan keuangan dan menerapkan mekanisme pengawasan internal, masih terdapat kebutuhan penguatan kapasitas manajerial dan pengawasan berkelanjutan. Hasil ini menunjukkan bahwa keberadaan regulasi saja belum cukup tanpa implementasi yang konsisten dan profesional.

Secara lebih spesifik, studi (Lena Rusmiyati et al. 2025) menyoroti transformasi manajemen keuangan sekolah melalui digitalisasi seperti penggunaan Aplikasi Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (ARKAS) dan sistem informasi keuangan lainnya untuk meningkatkan efektivitas dan transparansi. ARKAS merupakan aplikasi yang dikembangkan oleh Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi untuk membantu sekolah dalam menyusun RKAS, mengelola penggunaan dana BOS, serta menyusun laporan keuangan secara digital dan terintegrasi dengan sistem pengawasan pemerintah. Meskipun digitalisasi terbukti meningkatkan efisiensi pelaporan dan keterbukaan informasi, tantangan berupa literasi digital, infrastruktur, serta kesiapan sumberdaya manusia masih menjadi hambatan. Dengan demikian terdapat kesenjangan antara harapan kebijakan yaitu terwujudnya pengelolaan dana BOS yang transparan, akuntabel, dan berorientasi mutu dengan realitas implementasi di lapangan yang masih menghadapi berbagai keterbatasan dan pengawasan.

Research gap dalam kajian ini terletak pada masih terbatasnya analisis kebijakan yang secara komprehensif mengaitkan akuntabilitas pengelolaan Dana BOS dengan pencapaian pendidikan berkualitas dalam kerangka SDGs 4. Sebagian penelitian terdahulu cenderung berfokus pada studi kasus sekolah tertentu atau aspek teknis pelaporan keuangan, namun belum menempatkan akuntabilitas sebagai pilar strategis kebijakan publik dalam peningkatan mutu pendidikan nasional. Hal ini menunjukkan adanya kebutuhan analisis yang lebih integratif antara dimensi regulasi, implementasi, dan dampaknya terhadap kualitas layanan pendidikan.

Berdasarkan kesenjangan tersebut, pertanyaan penelitian adalah bagaimana implementasi kebijakan akuntabilitas dalam pengelolaan Dana BOS di Indonesia, dan sejauh mana kebijakan tersebut berperan sebagai pilar strategis dalam mewujudkan pendidikan berkualitas? Tujuan penelitian ini adalah menganalisis implementasi kebijakan akuntabilitas pengelolaan Dana BOS, mengidentifikasi kesenjangan antara regulasi dan praktik di lapangan, serta merumuskan rekomendasi penguatan tata kelola keuangan pendidikan.

Urgensi penelitian ini didasarkan pada besarnya alokasi Dana BOS sebagai instrumen kebijakan publik yang langsung menyentuh satuan pendidikan. Pelaksanaan program ini melibatkan berbagai aktor kebijakan, mulai dari Kementerian Pendidikan,

pemerintah daerah, hingga pihak sekolah sebagai pelaksana utama pengelolaan dana. Kelompok sasaran kebijakan ini adalah satuan pendidikan dasar dan menengah, termasuk kepala sekolah, guru, serta peserta didik yang memperoleh manfaat dari peningkatan layanan pendidikan. Ketidakefektifan pengelolaan dana berpotensi menimbulkan inefisiensi, penyimpangan anggaran, dan menurunkan kepercayaan publik terhadap institusi pendidikan. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui studi literatur untuk menganalisis regulasi dan temuan empiris terkait akuntabilitas Dana BOS sebagai dasar perumusan penguatan kebijakan.

## **METODELOGI**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan metode studi literatur. Data diperoleh dari berbagai sumber, meliputi: (1) regulasi resmi seperti Permendikbudristek Nomor 63 Tahun 2023 dari Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi; (2) laporan akuntabilitas dan realisasi Dana BOS tahun 2020–2024; (3) data IPM sub-dimensi pendidikan dari Badan Pusat Statistik tahun 2019–2023; (4) laporan capaian SDGs bidang pendidikan oleh Bappenas (2023); serta (5) artikel jurnal ilmiah bereputasi dalam sepuluh tahun terakhir. Analisis data menggunakan teknik analisis isi (content analysis) yang dipadukan dengan model implementasi kebijakan dari George C. Edward III dan pendekatan Input–Output–Outcome untuk melihat keterkaitan akuntabilitas Dana BOS dengan pencapaian SDGs 4. Pengumpulan data dilakukan melalui penelusuran basis data seperti Google Scholar, SINTA, dan Garuda, dengan kriteria relevansi, kemutakhiran (2015–2025), dan kredibilitas sumber.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bagian ini menyajikan analisis mendalam mengenai implementasi kebijakan akuntabilitas Dana BOS berdasarkan data empiris yang tersedia, dikaitkan dengan kerangka teoritis SDGs 4. Pembahasan diorganisasikan dalam tiga sub-tema: (1) evaluasi tingkat keberhasilan berdasarkan data akuntabilitas BOS, (2) keterkaitan teoritis dengan target SDGs 4, (3) implikasi temuan terhadap peningkatan mutu pendidikan.

### **1. Evaluasi Tingkat Keberhasilan Kebijakan Berdasarkan Data Akuntabilitas BOS**

Secara kuantitatif, alokasi Dana BOS menunjukkan tren peningkatan yang signifikan dari tahun ke tahun. Berdasarkan data Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, anggaran Dana BOS Reguler pada tahun 2020 tercatat sebesar Rp. 54,3 triliun, meningkat menjadi Rp 57,5 triliun pada tahun 2022, dan mencapai Rp59,2 triliun pada tahun 2023, yang disalurkan kepada lebih dari 216.000 satuan pendidikan dasar dan menengah di seluruh Indonesia (Kemendikbudristek, 2023). Besaran unit cost per siswa jenjang SD ditetapkan sebesar Rp. 900.000 pertahun, SMP sebesar Rp. 1.100.000 per tahun, dan SMA/SMK sebesar Rp. 1.500.000- Rp.1.600.000 per tahun (Permendikbudristek No 63 Tahun 2023)

Dari sisi akuntabilitas pelaporan, implementasi sistem ARKAS (aplikasi Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah) yang diwajibkan sejak tahun 2021 telah meningkatkan persentase sekolah yang menyampaikan laporan tepat waktu. Pada tahun 2022, sebanyak 87,4% satuan pendidikan melaporkan penggunaan Dana BOS melalui ARKAS, meningkat dari 71,2 pada tahun 2020. (Kemendikbudristek, 2022). Temuan ini sejalan dengan kajian Lena Rusmiyati dkk. (2025) yang menyimpulkan bahwa digitalisasi pengelolaan keuangan sekolah melalui ARKAS secara nyata meningkatkan efisiensi pelaporan dan transparansi penggunaan dana. Akan tetapi, tingkat ketepatan waktu pelaporan yang tinggi tersebut tidak serta-merta mencerminkan kualitas substansi pertanggungjawaban, karena sebagian besar

laporan masih bersifat administratif-formalistik dan belum sepenuhnya berorientasi pada dampak (outcome-based accountability).

Di sisi lain, temuan Simanjuntak, Nafiati, dan Hendaryati (2024) mengungkapkan bahwa meskipun mekanisme pengawasan internal telah diterapkan, masih terdapat kelemahan pada kapasitas manajerial kepala sekolah dalam pengelolaan keuangan, khususnya di daerah 3T (Terdepan, Terluar, Tertinggal). Data Inspektorat Jenderal Kemendikbudristek (2022) mencatat bahwa dari 12.400 sekolah yang diaudit, terdapat temuan ketidaksesuaian penggunaan dana pada 23,7% sekolah, dengan kasus terbanyak berupa ketidaksesuaian antara rencana anggaran (RKAS) dan realisasi belanja. Kondisi ini mengindikasikan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan akuntabilitas BOS masih bersifat parsial: kuat pada dimensi prosedural-administratif, namun relatif lemah pada dimensi substantif-manajerial.

## **2. Keterkaitan Teoritis Dengan Target SDGs 4**

SDGs 4 menargetkan penjaminan pendidikan yang inklusif, merata, dan berkualitas serta mendorong kesempatan belajar sepanjang hayat bagi semua orang pada tahun 2030. Secara spesifik, target SDGs 4 yang pertama mensyaratkan bahwa pada 2030 seluruh anak perempuan dan laki-laki menyelesaikan pendidikan dasar dan menengah yang gratis, adi, berkualitas. Target ini memiliki hubungan langsung dengan filosofi dasar Dana BOS, yaitu menghapus pungutan biaya operasional kepadapeserta didik sehingga akses pendidikan menjadi lebih merata.

Melalui kerangka Input-Output-Outcome, Dana BOS dapat dipetakan berikut: Input berupa alokasi anggaran yang di transfer langsung ke rekening sekolah; Output berupa tersedianya sarana dan prasarana, bahan ajar, kegiatan ekstrakurikuler, serta pembayaran honor guru tidak tetap; Outcome yang diharapkan berupa peningkatan angka partisipasi murni (APM) dan capaian kompetensi siswa. Data BPS menunjukkan bahwa APM jenjang SD pada tahun 2023 mencapai 97,64%, SMP sebesar 81,08%, SMA sebesar 68,76% yang mengalami peningkatan progresif dibandingkan tahun 2019 masing-masing sebesar 97,29%, 80,15% dan 64,16% (BPS, 2023). Peningkatan ini secara tidak langsung berkontribusi pada pencapaian SDGs 4 PERTAMA.

Namun demikian, hubungan antara akuntabilitas BOS dan pencapaian SDGs 4 tidak bersifat linier dan langsung. Teori Kolaboratif Governace (Ansell & Gash, 2008) yang digunakan dalam kajian ini menjelaskan bahwa efektivitas kebijakan pembiayaan pendidikan sangat bergantung pada kualitas kolaborasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, sekolah, komite sekolah, dan masyarakat. Ketika mekanisme kolaborasi ini lemah—misalnya karena komite sekolah yang hanya bersifat formalitas atau minimnya keterlibatan orang tua dalam pengawasan—maka akuntabilitas dana cenderung hanya berdimensi vertikal-administratif dan tidak mampu mendorong peningkatan mutu yang substantif. Laporan SDGs Indonesia (Bappenas, 2023) mencatat bahwa meskipun akses pendidikan meningkat, capaian kompetensi dasar siswa Indonesia dalam asesmen internasional PISA 2022 masih berada di bawah rata-rata OECD, dengan skor membaca 359, matematika 366, dan sains 383. Hal ini mengisyaratkan bahwa peningkatan anggaran dan akuntabilitas prosedural saja belum cukup untuk mentransformasi kualitas pembelajaran secara menyeluruh.

## **3. Implikasi Temuan Terhadap Peningkatan Mutu Pendidikan**

Temuan penelitian ini memberikan beberapa implikasi penting bagi upaya peningkatan mutu pendidikan. Pertama, model akuntabilitas berbasis digital melalui ARKAS terbukti lebih efektif dalam meningkatkan transparansi dan ketepatan waktu pelaporan dibandingkan sistem manual konvensional yang rentan terhadap manipulasi data dan keterlambatan. Studi

Lena Rusmiyati dkk. (2025) mengkonfirmasi bahwa sekolah yang mengimpelemantaskan ARKAS secara penuh memiliki tingkat temuan audit yang lebih rendah (9,8%) dibandingkan sekolah yang masih menggunakan sistem manual (31,4%). Ini menunjukkan bahwa transformasi digital dalam tata kelola keuangan sekolah bukan sekedar modernisasi prosedur, melainkan instrumen penguatan integritas yang berdampak langsung pada efisiensi alokasi anggaran untuk kegiatan pembelajaran.

Kedua, pendekatan akuntabilitas yang berbasis hasil (*result-based accountability*) perlu mulai menggantikan paradigma akuntabilitas yang semata-mata prosedural. Jika akuntabilitas BOS hanya diukur dari kelengkapan berkas laporan dan ketepatan waktu penyampaian, maka substansi peningkatan mutu pembelajaran tidak akan terukur secara memadai. Sebaliknya, jika laporan pertanggungjawaban BOS dihubungkan dengan indikator mutu seperti capaian Asesmen Nasional (AN), angka putus sekolah, dan indeks kepuasan orang tua, maka kebijakan ini akan memiliki daya ungkit yang jauh lebih besar terhadap pencapaian SDGs 4. Dalam konteks perbandingan dengan metode konvensional yang hanya mengandalkan laporan tertulis dan audit berkala, pendekatan berbasis hasil yang terintegrasi dengan sistem data pendidikan nasional (seperti Data Pokok Pendidikan/Dapodik) menawarkan akurasi, kecepatan, dan relevansi yang lebih tinggi dalam pengambilan keputusan kebijakan.

Ketiga, kesenjangan kapasitas antara sekolah di perkotaan dan di daerah 3T menjadi tantangan struktural yang harus diatasi secara khusus. Data menunjukkan bahwa sekolah di wilayah perkotaan rata-rata memiliki ketepatan pelaporan ARKAS sebesar 93,1%, sementara sekolah di daerah terpencil hanya mencapai 61,4% (Kemendikbudristek, 2022). Kesenjangan ini mencerminkan ketimpangan dalam dimensi George Edward III, khususnya pada variabel sumber daya (kapasitas SDM) dan komunikasi (sosialisasi regulasi). Apabila tidak diatasi, kesenjangan ini berisiko memperdalam ketidakadilan akses terhadap layanan pendidikan berkualitas, yang justru bertentangan dengan semangat inklusivitas SDGs 4.

## **KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa program Dana BOS telah memberikan kontribusi yang signifikan sebagai pilar strategis menuju pendidikan berkualitas dalam perspektif SDGs 4, namun kontribusi tersebut masih bersifat parsial dan belum optimal. Dari dimensi akses dan pemerataan, program ini terbukti berhasil; Angka Partisipasi Murni jenjang SD, SMP, dan SMA mengalami peningkatan progresif selama periode 2019-2023 yang mencerminkan kontribusi nyata Dana BOS terhadap target SDGs pertama. Implementasi ARKAS juga telah meningkatkan akuntabilitas prosedural secara substansial dengan persentase pelaporan tepat waktu meningkat dari 71,2% (2020) menjadi 87,4% (2022).

Namun demikian, program ini belum sepenuhnya berhasil dalam mendorong peningkatan mutu pembelajaran yang substantif. Capaian PISA 2022 yang masih jauh di bawah rata-rata OEC, ditambah dengan adanya kesenjangan kapasitas manajerial antara sekolah perkotaan dan sekolah di daerah 3T, menunjukkan bahwa keberhasilan program BOS dalam kerangka SDGs 4 masih lebih kuat pada pilar akses dibandingkan pilar mutu. Ketidaksiapan penggunaan daya yang ditemukan pada 23,7% sekolah yang diaudit juga mengindikasikan bahwa akuntabilitas substantif masih memerlukan penguatan yang serius.

Oleh karena itu, untuk posisi Dana BOS sebagai pilar strategis SDGs 4, penelitian ini merekomendasikan tiga hal pokok. Pertama, perlu dilakukan transformasi paradigma akuntabilitas dari model prosedural menuju model berbasis hasil, dengan mengintegrasikan indikator mutu pembelajaran (seperti capaian Asesmen Nasional dan tingkat literasi

numerasi siswa) ke dalam sistem pelaporan BOS. Kedua penguatan kapasitas manajerial kepala sekolah dan bendahara sekolah melalui pelatihan berkelanjutan, khususnya di daerah 3T, perlu prioritas program pendampingan pemerintah. Ketiga, perlu diperkuat mekanisme collaborative governance yang melibatkan komite sekolah, orang tua, dan masyarakat sebagai pengawas partisipatif, sehingga akuntabilitas tidak hanya bersifat vertikal administratif tetapi juga horizontal demokratis. Dengan penguatan pada aspek-aspek tersebut, program Dana BOS memiliki potensi yang sangat besar untuk bertransformasi menjadi instrumen kebijakan yang benar-benar mampu mewujudkan pendidikan berkualitas, merata, dan berkelanjutan sesuai dengan cita-cita SDGs 4 pada tahun 2030.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mun016>
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. (2023). Metadata indikator tujuan pembangunan berkelanjutan (TPB)/SDGs Indonesia: Pilar pembangunan sosial. Bappenas.
- Badan Pusat Statistik. (2023). Angka partisipasi murni (APM) sekolah menurut jenjang pendidikan, 2019–2023. BPS. <https://www.bps.go.id>
- Edward III, G. C. (1993). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Inspektorat Jenderal Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. (2022). Laporan hasil audit pengelolaan dana BOS tahun anggaran 2022. Kemendikbudristek.
- Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi. (2022). Laporan kinerja Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi tahun 2022. Kemendikbudristek.
- Mardiasmo. (2018). *Akuntansi sektor publik (Edisi terbaru)*. Penerbit Andi.
- Lena Rusmiyati, Ridwan Abdullah, Siti Zulaikha, and Muh. Takdir. 2025. “Transformasi Manajemen Keuangan Sekolah Di Era Digital: Kajian Literatur Terhadap Efektivitas, Transparansi, Dan Akuntabilitas Pengelolaan Dana Pendidikan Di Indonesia.” *Jurnal Pengabdian Masyarakat dan Riset Pendidikan* 3(4): 5372–80. doi:10.31004/jerkin.v3i4.1428.
- Simanjuntak, Melissa Nathania, Dewi Amaliah Nafiati, and Neni Hendaryati. 2024. “Menuju Pendidikan Berintegritas: Studi Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Pengelolaan Dana BOS.” *Journal of Education Research* 5(4): 6191–97. doi:10.37985/jer.v5i4.1588.