

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sektor pendidikan Indonesia mengalami kemajuan yang cukup pesat selama dua dekade terakhir. Pada tahun 1998, tingkat anak yang mendaftar sekolah ke Sekolah Dasar mencapai lebih dari 90%. Indikator penuntasan program Wajar diukur dengan Angka Partisipasi Kasar (APK). Pada tahun 2005 APK telah mencapai 98,11%, sehingga dapat dikatakan bahwa program wajar 9 tahun telah tuntas 7 tahun lebih awal dari target deklarasi *Education For All* (EFA) di Dakar.

Untuk memajukan dan membantu sektor pendidikan, pemerintah menjalankan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang mulai sejak Juli 2005, telah berperan secara signifikan dalam percepatan pencapaian program wajar 9 tahun. Namun, sektor pendidikan ini juga diwarnai oleh tingginya angka anak putus sekolah dan rendahnya siswa yang melanjutkan ke tingkat yang lebih tinggi. Dari sisi kualitas pendidikan, Indonesia menduduki tingkat terburuk diantara 12 negara Asia dan ASEAN. Hal ini ditandai dengan rendahnya kualitas dan relevansi di banyak sekolah dasar, ketimpangan akses menuju pendidikan tingkat menengah, pengelolaan pendidikan yang tidak efisien, metode pengajaran yang sudah ketinggalan zaman, dan kurangnya peran serta orang tua dalam pendidikan anak-anaknya. Kondisi ini merupakan dampak pendekatan sentralistik, dimana pemerintah pusat menentukan kurikulum, ujian, prosedur pegawaian, dan alokasi guru secara rasional ke sekolah seluruh Indonesia. Di Era sentralisasi seperti saat ini, pihak pemerintah kota/kabupatenlah yang menghadapi semua tantangan di atas. Ironisnya, pengetahuan, kemampuan, dan kapasitas pejabat pemerintah daerah dalam menentukan perencanaan dan manajemen pendidikan masih perlu di tingkatkan.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 dijelaskan bahwa sektor pendidikan mendapat perhatian yang cukup serius karena pendidikan adalah kunci kemajuan semua bidang. Oleh karenanya, argumentasi pendidikan sebagai hak asasi manusia perlu dikembangkan menjadi "Pendidikan" adalah alat pembangunan sosial dan ekonomi. Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa urusan pendidikan merupakan urusan bersama, artinya ada bagian yang dapat dikerjakan oleh pusat dan ada bagian yang harus didesentralisasi. Melalui desentralisasi pendidikan, permasalahan pokok pendidikan

yaitu masalah mutu, pemerataan, relevansi, efesians, dan manajemen dapat dipecahkan.

Sejalan dengan berkembangnya manajemen pendidikan, dalam lingkup pendidikan formal mulai muncul Manajemen Berbasis Sekolah (MBS), MBS bertujuan untuk meningkatkan semua kinerja sekolah mulai dari efektivitas, kualitas/mutu, efesiensi, inovasi, relevansi, dan pemerataan serta akses pendidikan yang menjadi pengelolaan pendidikan lebih terarah dan lebih terkoordinasi baik dari segi penyelenggaraan, pendanaan, pengembangan, pengembangan dan pengawasan. Ada satu hal yang sebetulnya sangat penting dan mendasar dalam suatu instansi terkait dengan penyelenggaraan kelancaran jalannya pendidikan dan tercerminnya kinerja sumber daya yang ada dalam dunia pendidikan, yaitu akuntansi pendidikan. Akuntansi merupakan mekanisme peringkasan, pencatatan, dan pelaporan transaksi yang terjadi dalam kurun waktu tertentu pada suatu entitas. Oleh karena itu dalam instansi pendidikan, akuntansi diperlukan sebagai pedoman bagi penyelenggara kegiatan yang terkait dengan pendidikan. Selain itu pemerintah juga perlu menyiapkan landasan hukum dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, dan keputusan menteri untuk pelaksanaan desentralisasi pendidikan agar sesuai dengan jiwa dan semangat otonomi daerah dan perlunya penyelenggaraan instansi pendidikan yang baik, transparan serta akuntabel.¹

Dalam upaya pencapaian suatu tujuan instansi yang baik, maka diperlukan suatu rencana kerja yang baik, terarah, komprehensif, sehingga mudah bagi manajemen untuk mengendalikan kegiatan operasional dari instansi tersebut. Adapun yang dihasilkan tersebut disajikan dalam anggaran yang disusun oleh manajemen berdasarkan target yang disesuaikan dengan kondisi maupun kebutuhan instansi, yang periodenya bersifat satu tahun, maupun periode yang bersifat lebih dari satu tahun dan disusun dengan format tertentu.²

Tahap penyusunan anggaran merupakan tahap yang sangat penting karena anggaran yang tidak efektif dan tidak berorientasi pada kinerja, justru bisa menggagalkan program yang telah disusun sebelumnya. Sering dijumpai dalam

¹Bastian, Indra. *Akuntansi Pendidikan*. (Yogyakarta: Penerbit Erlangga. 2007), Hal. 160.

²Salbiah dan Rizky, Ridha. *Pengaruh Evaluasi Anggaran Terhadap Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Provinsi Sumatera Utara*. (Jurnal Ekomomi, 2012) Vol 15, No2, Hal. 42

praktek, penyusunan anggaran salah-olah merupakan bagian yang terpisah dengan perumusan dan perencanaan strategik sehingga keberhasilan penerapan anggaran tidak sejalan dengan keberhasilan penerapan anggaran tidak sejalan dengan keberhasilan program dan tujuannya. Penganggaran seperti ini bisa menghasilkan anggaran efektif dengan alat manajemen untuk menjembatani tujuan yang ingin dicapai.³

Pengelolaan atau manajemen adalah ilmu seni dan ilmu mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Pengelolaan keuangan sekolah yang baik dapat dilakukan dengan menggunakan: asas pemisah tugas, perencanaan, pembukaan setiap transaksi, pelaporan dan pengawasa.⁴ Anggaran didefinisikan sebagai pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran financial dan penganggaran merupakan proses atau metode untuk mempersiapkan suatu anggaran.⁵

Anggaran (*budget*) adalah suatu rencana keuangan periode yang disusun berdasarkan periode yang telah disahkan. Anggaran merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu instansi yang dinyatakan secara kuantitatif dan umumnya dinyatakan dalam satuan uang untuk jangka waktu tertentu. Unsur yang dicakup secara langsung oleh Laporan Realisasi Anggaran (LRA) yakni, anggaran, pendapatan, belanja, tranfer, surplus atau defisit, penerimaan pembiayaan, pengeluaran pembiayaan, dan sisa lebih/kurang pembiayaan anggaran (SiLPA/SiKPA). Kegiatan utama dalam realisasi anggaran adalah pencairan anggaran, realisasi pendapatan, dan pelaksanaan program. Aspek-aspek yang harus tercakup dalam anggaran sektor publik meliputi aspek perencanaan, aspek pengendalian, dan aspek akuntabilitas publik.⁶

Empat tahapan dalam siklus anggaran yaitu, 1) Tahapan Persiapan Anggaran, pada tahapan ini dilakukan taksiran pengeluaran atas dasar taksiran pendapatan yang tersedia. 2) Tahapan Ratifikasi, tahapan ini pemimpin eksekutif harus

³Basti. *Analisis Penyusunan Anggaran dan Laporan Realisasi Anggaran pada BPM-PD Prov Sulawesi Utara*. (Jurnal Emba, 2013) Vol. 1, No. 4, Hal. 202

⁴Hasibuan, H. Malayu S.P. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. (Jakarta: Bumi Aksara, 2011)

⁵Mardiasmo. *Akuntansi Sektor Publik*. (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2009).

⁶Nafarin, M. *Penganggaran Perusahaan*. Edisi 3. (Jakarta: Salemba Empat, 2008).

mempunyai kemampuan untuk menjawab dan memberikan argumentasi yang rasional atas segala pertanyaan-pertanyaan dan bantahan dari pihak legislative. 3) Tahap Pelaksanaan Anggaran, dalam tahap ini manajer keuangan publik bertanggung jawab untuk menciptakan system akuntansi yang memadai dan handal untuk perencanaan dan pengendalian anggaran yang telah disepakati, dan bahkan dapat diandalkan untuk tahapan penyusunan anggaran periode berikutnya. 4) Tahapan Pelaporan dan Evaluasi Anggaran, jika tahap implementasi telah didukung dengan system pengendalian manajemen dengan baik maka diharapkan pada tahapan ini tidak akan menemui banyak masalah.

Anggaran publik merupakan suatu rencana finansial yang menyatakan: 1) Berapa biaya atas rencana-rencana yang dibuat, 2) Berapa banyak dan bagaimana caranya memperoleh uang untuk mendanai rencana tersebut. Anggaran sektor publik memiliki beberapa fungsi utama, yaitu sebagai alat perencanaan, alat pengendalian, alat kebijakan fiskal, alat politik, alat koordinasi dan komunikasi, penilaian kerja, alat motivasi, alat menciptakan ruang publik.⁷

Penggunaan dana BOS harus didasarkan pada kesepakatan dan keputusan bersama antara tim manajemen BOS sekolah, dan dewan guru serta komite sekolah. Hasil dari kesepakatan harus dituangkan secara tertulis dalam bentuk berita acara rapat dan ditandatangani oleh seluruh peserta rapat. Dalam salah satu bentuk pertanggung jawaban pelaksanaan program BOS masing-masing pengelola diwajibkan untuk melapor hasil kegiatannya kepada pihak terkait. Secara umum hal ini dilaporkan oleh pelaksana program adalah yang berkaitan dengan statistik penerimaan bantuan, penyerapan, penyaluran, dan pemanfaatan dan serta pengaduan masalah jika ada.

Perencanaan penggunaan dana BOS, hal utama dalam penyusunan RKAS. RKAS (Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah) merupakan rencana perolehan pembiayaan pendidikan dari berbagai sumber pendapatan serta susunan program kerja tahunan yang terdiri dari sejumlah kegiatan rutin serta beberapa kegiatan lainnya disertai rincian rencanapembiayaannya dalam satu tahun anggaran.

Dengan demikian, RKAS berisi ragam sumber pendapatan dan jumlah nominalnya, baik rutin maupun pembangunan, ragam pembelajaran dan jumlah

⁷Mardiasmo. *Akuntansi Sektor Publik*. (Yogyakarta: Penerbit Andi, 2009).

nominalnya dalam satu tahun anggaran. Penyusunan RKAS perlu memperhatikan asas anggaran antara lain asas kecermatan, asas terinci, asas kesesluruhan, asas keterbukaan, asas periodik, dan asas pembebanan. Pelaksanaan kegiatan pembelanjaan keuangan mengacu pada perencanaan yang telah ditetapkan. Mekanisme yang ditempuh di dalam pelaksanaan kegiatan harus benar, efektif, dan efisien. Oleh karena itu, penggunaan anggaran memperhatikan asas umum pengeluaran negara, yaitu manfaat penggunaan uang negara minimal harus sama apabila uang tersebut dipergunakan langsung oleh masyarakat. Penggunaan dana BOS merupakan pelaksanaan dari RKAS dana BOS yang sudah disusun. Penggunaan dana BOS ini harus mengacu dan berpedoman kepada RKAS yang sudah dibuat menyangkut mata anggaran maupun besar anggarannya.⁸

Penggunaan dana BOS sepenuhnya menjadi tanggung jawab sekolah yang kegiatannya mencakup pencatatan penerimaan dan pengeluaran uang serta pelaporan keuangan, sehingga memudahkan proses pengawasan atas penggunaan dana. Sebagai salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam pelaksanaan Program BOS, masing-masing pengelola program di tiap tingkatan diwajibkan untuk melapor hasil kegiatannya kepada pihak terkait. Secara umum, hal-hal yang dilaporkan oleh pelaksana program adalah yang berkaitan dengan statistik penerimaan bantuan, penyaluran, penyerapan, pemanfaatan dana, pertanggung jawaban keuangan serta hasil monitoring evaluasi dan pengaduan masalah.⁹

Tak terlepas dari permasalahan anggaran, RKAS sudah dibuat sesuai dengan apa yang diatur dan disahkan sesuai dengan PP No. 19 tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis BOS Reguler, dalam penyusunan RKAS yang sudah sesuai dengan standart Laporan Realisasi Anggaran akan tetapi kurang sesuai dengan apa yang dilaksanakan di lapangan, permasalahan ini terletak dalam Kegiatan Pembelajaran dan Ekskul siswa dilaporkan dalam pelaporan realisasi anggaran dana BOS kurang sesuai dengan realisasi di lapangan, beralasan dana harus disesuaikan dengan laporan pertanggungjawaban, maka pelaksanaan dana BOS kurang bisa berjalan dengan efektif dan efisien. Alangkah baiknya agar dana BOS dapat digunakan

⁸Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 08 Tahun 2020 Tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Oerasional Sekolah Reguler. <http://ditpsd.kemdikbud.go.id/>

⁹*Ibid*

dengan baik, maka saat penyusunan RKAS hendaknya di prediksi komponen-komponen biaya yang akan digunakan dan biaya tidak terduga yang mungkin akan terjadi, sehingga penempatan dana dapat tergunakan dengan sesuai dan tidak terjadi tumpang tindih ataupun dapat meminimalisir kekurangan dana dalam setiap komponennya.

Melihat dari permasalahan di atas berupa alokasi penganggaran yang tidak sesuai dengan RKAS yang sudah disahkan dengan PP No. 19 tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis BOS Reguler. Memerlukan perencanaan anggaran yang lebih baik untuk pengalokasian dana yang sesuai, tepat sasaran dan menghindari terjadinya tumpang tindih (*overlapping*) dalam alokasi belanja, maka menyusun setiap kegiatan secara logis dan menyusun anggaran yang berdasarkan kinerja yang jelas dan terukur menjadi sangat penting, salah satu upaya untuk mencapai hal tersebut adalah mengembangkan standar biaya.¹⁰ Selain standar biaya, realisasi anggaran perlu dilakukan dengan maksud mencari kemungkinan terjadinya suatu penyimpangan dalam anggaran tersebut. Realisasi anggaran pada dasarnya adalah proses membandingkan anggaran yang disusun dengan pelaksanaannya, sehingga dari perbandingan ini bisa diketahui penyimpangan-penyimpangan yang terjadi. Penyimpangan- penyimpangan yang terjadi tersebut akan digunakan sebagai dasar untuk mengukur efektifitas dan efisiensi serta penilaian terhadap kinerja.¹¹

Penelitian ini yang dilakukan dengan mencari informasi dari Kepala Sekolah, Bendahara Sekolah dan Komite Sekolah di SDN 019 Bonandolok Kec. Siabu Kab. Mandailing Natal. Kemudian peneliti menemukan permasalahan yaitu dalam penyusunan RKAS yang sudah sesuai dengan Laporan Realisasi Anggaran akan tetapi kurang sesuai dengan apa yang dilaksanakan di lapangan, permasalahan ini terletak dalam Kegiatan Pembelajaran dan Ekskul siswa dilaporkan dalam pelaporan realisasi anggaran dana BOS kurang sesuai dengan realisasi di lapangan, beralasan apabila dana harus disesuaikan dengan laporan pertanggungjawaban, maka pelaksanaan dana BOS kurang bisa berjalan dengan efektif dan efisien. Oleh

¹⁰Fadilah, Sri. *Activity Based Costing (ABC) Sebagai Pendekatan Baru Untuk Menghitung Analisis Standar Belanja (ASB) Dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)*. Jurnal Telaah & Riset Akuntansi Vol.2 No. 1, 2009.

¹¹Salbiah dan Rizky,Ridha. *Pengaruh Evaluasi Anggaran Terhadap Kinerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Pemerintah Provinsi Sumatera Utara*. Jurnal Ekomomi, Vol 15, No. 2, 2012.

karena itu peneliti tertarik terhadap permasalahan ini untuk melakukan penelitian di SDN 019 Bonan Dolok, agar pengelolaan dana BOS di sekolah tersebut dapat berjalan dan efisien.

Berdasarkan uraian di atas peneliti tertarik dengan permasalahan yang ada di SDN 019 Bonan Dolok, dan peneliti menetapkan judul penelitian ini adalah **“Analisis Perencanaan dan Realisasi Anggaran Dana Bantuan Operasional Sekolah SDN 019 Bonandolok Kec. Siabu Kab. Mandailing Natal Tahun 2020”**

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan dari berbagai uraian yang dijelaskan di dalam latar belakang masalah, maka penulis menyimpulkan identifikasi masalah- masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kurangnya kesesuaian penyusunan RKAS dengan Realisasi Anggaran mengakibatkan kurang sesuainya pelaksanaan di lapangan.
2. Ketidaksesuaian yang antara RKAS dengan pelaksanaan di lapangan mengakibatkan pelaksanaan BOS berjalan dengan kurang efektif dan efisien.

C. Rumusan Masalah

Akuntansi merupakan disiplin ilmu yang menjawab kebutuhan informasi para pemegang kepentingan laporan keuangan sebagai landasan kinerja satu instansi. Dalam lingkup akuntansi sektor publik, akuntansi membantu pengelolaan keuangan instansi-instansi sektor publik salah satunya pada sektor pendidikan. Dari latar belakang yang telah penulis paparkan sebelumnya, penulis menemukan rumusan masalahnya sebagai berikut:

- a. Bagaimana perencanaan anggaran penggunaan dana BOS diSDN 019 Bonandolok?
- b. Bagaimana realisasi penggunaan dana BOS SDN 019 Bonandolok di lapangan?
- c. Bagaimana efektifitas dan efisiensi penggunaan dana BOS diSDN 019 Bonandolok?

D. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian yang dipaparkan penulis di atas, dalam penelitian ini penulis bertujuan untuk mengetahui dan menganalisa penggunaan dana BOS untuk mengoptimalkan penggunaan dana BOS di SDN 019 Bonandolok di tahun anggaran berikutnya.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan akan memberikan manfaat teoritis yaitu memperkaya ilmu ekonomi khususnya dalam bidang pengolahan biaya operasional dengan sistem akuntansi. Sebagai masukan empiris untuk mengembangkan ilmu akuntansi khususnya akuntansi sektor publik yang berkaitan dengan kinerja keuangan di instansi dan lembaga pemerintahan.

2. Manfaat praktis

Manfaat ini bagi Instansi, penelitian ini diharapkan mampu dapat memberikan saran yang membangun untuk pihak-pihak sekolah seperti Kepala Sekolah, Bendahara, Komite dan staf-staf sekolah lainnya akan kesesuaian penerapan anggaran dengan realisasi di lapangannya.