

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Di negara Republik Indonesia Pendidikan berlandaskan hukum yang mempunyai berbagai peraturan perundang-undangan yang bertingkat, mulai dari Undang-undang Dasar 1945, Undang-Undang RI No.2 Tahun 1989 tentang Pendidikan nasional Undang-Undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas), beberapa peraturan pemerintah tentang Pendidikan Nasional, beberapa peraturan pemerintah tentang Pendidikan dan GBHN 1993, dan dampak konsep Pendidikan yang terdapat dalam Undang-undang Pendidikan.

Dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 yang mengatur tentang sistem Pendidikan tertera dalam pasal 6 ayat 1 yang berisikan bahwa seluruh warga Negara mulai dari usia 7-15 wajib mengikuti Pendidikan Dasar. Pada pasal 34 ayat 2 menyebutkan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar yang minimal pada jenjang Pendidikan Dasar tanpa memungut biaya, sedangkan dalam ayat 3 dijelaskan bahwa wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh Lembaga Pendidikan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat. Setiap undang-undang yang diselenggarakan memiliki konsekuensi yang dimana pemerintah dan pemerintah daerah wajib mengupayakan dalam memberi layanan Pendidikan bagi seluruh peserta didik pada tingkat dasar

(SD dan SMP) serta satuan Pendidikan sederajat lainnya seperti SMA. (Juknis Penggunaan Dana Bos tahun 2016).

Pendidikan adalah segala pengalaman belajar yang berlangsung dalam segala lingkungan dan sepanjang hidup. Pendidikan adalah segala jenis situasi hidup yang mempengaruhi pertumbuhan individu Mudyaharjo (dalam Maunah 2009) Pendidikan bertujuan mewujudkan perubahan-perubahan yang diharapkan terjadi pada subyek didik setelah mengalami proses Pendidikan. Perubahan-perubahan itu antara lain perubahan pada tingkah laku individu, kehidupan pribadi maupun kehidupan masyarakat dan alam sekitarnya dimana individu itu hidup. Oleh sebab itu, negara sebagai penjamin kehidupan masyarakat harus mampu menyelenggarakan Pendidikan yang baik, agar taraf hidup masyarakat semakin baik dan maju.

Pendidikan memiliki tujuan yang diharapkan terjadi pada subjek didik setelah mengalami proses Pendidikan. Perubahan-perubahan itu antara lain perubahan pada tingkah laku individu, kehidupan pribadi individu maupun kehidupan masyarakat dan alam sekitarnya dimana individu itu hidup. Adapun tujuan atau cita-cita Pendidikan antara satu negara dengan negara lain itu memiliki perbedaan-perbedaan. Hal ini disebabkan oleh sumber-sumber yang dianut sebagai dasar penentuan cita-cita atau tujuan pendidikan juga berbeda. Harus dipahami juga bahwa tujuan Pendidikan merupakan masalah yang sangat fundamental dalam pelaksanaan Pendidikan. Hal ini dikarenakan dari dasar Pendidikan inilah yang akan menentukan corak dan isi Pendidikan, dan dari tujuan Pendidikan itu juga akan menentukan ke arah mana anak didik dibawa Hasbul-lah (dalam Maunah 2009)

Pedoman pelaksanaan wajib belajar Pendidikan dasar yang menjadi lampiran dari instruksi Presiden Republik No 1 tahun 1994 mengungkapkan bahwa pengelolaan pelaksanaan wajib belajar Pendidikan dasar secara nasional menjadi tanggung jawab Menteri Pendidikan

dan kebudayaan. Selain itu juga dijelaskan bahwa ketentuan mengenai pelaksanaan wajib belajar Pendidikan dasar ditetapkan oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia No. 0306/U/1995 Tentang Pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar.

Pelaksanaan wajib belajar 6 tahun di Indonesia pada tahun 1984 telah dianggap sukses maka pemerintah Indonesia melanjutkan program tersebut dengan program wajib belajar 9 tahun. Namun sampai saat ini pemerintah masih dihadapkan pada berbagai permasalahan yang terkait dengan Pendidikan adalah belum optimalnya pemerataan kesempatan Pendidikan bagi seluruh anak bangsa di Indonesia, rendahnya kualitas Pendidikan, dan terbatasnya anggaran dana yang tersedia untuk terselenggaranya Pendidikan secara baik.

Mengenai permasalahan yang menyangkut terbatasnya anggaran dana, tidak lepas dari program Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) yang dimulai sejak bulan Juli 2005, telah berperan secara penting dalam proses percepatan pencapaian program wajar 9 Tahun. Maka dari itu semenjak tahun 2009 pemerintah telah melakukan perubahan tujuan, pendekatan dan orientasi program BOS, dari perluasan akses menuju peningkatan kualitas.

Dalam perkembangan, 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 dana ditransfer ke rekening satuan Pendidikan secara langsung dalam bentuk hibah. Pada pelaksanaan program BOS sendiri diatur dengan beberapa peraturan meliputi, (1) peraturan Presiden yang mengatur rincian APBN. (2) peraturan Menteri keuangan yang mengatur mekanisme penyaluran dana BOS dari pusat ke provinsi dan pelaporannya. (3) peraturan Menteri dalam Negeri yang mengatur mekanisme pengelolaan dana BOS di daerah dan mekanisme penyaluran dari kas daerah ke satuan

Pendidikan. (4) peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan tentang petunjuk teknis penggunaan dan pertanggungjawaban keuangan dana BOS dalam (Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 80 tahun 2015 tentang petunjuk teknis penggunaan dan pertanggungjawaban keuangan dana Bantuan Operasional Sekolah).

Pemerintah sendiri selalu berupaya untuk melaksanakan kewajiban menyelenggarakan Pendidikan dasar tanpa biaya, pemerintah menciptakan program Bantuan Operasional Sekolah (BOS). BOS merupakan program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasional non personalia bagi satuan Pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar. Menurut Peraturan Pemerintah No. 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 dan lain-lain. Namun demikian, ada beberapa jenis pembiayaan investasi dan personalia yang diperbolehkan dibiayai dengan dana BOS. Peraturan Menteri Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 80.

Pada awal diadakan BOS merupakan bentuk kompensasi kenaikan bahan bakar minyak saat tahun 2005 dengan tujuan awal adalah agar membantu mempercepat pencapaian program Wajib Belajar (Wajar) 9 tahun. Namun saat tahun 2009 pemerintah telah melakukan perubahan tujuan, pendekatan, dan orientasi-orientasi program BOS tersebut. Selanjutnya program BOS bukan hanya berperan untuk mempertahankan jumlah peserta didik saja, akan tetapi juga harus berkontribusi dalam peningkatan mutu Pendidikan dasar. Selain itu, kenaikan jumlah dana BOS sebagai pilar utama mewujudkan Pendidikan dasar tanpa dipungut biaya. Pemerintah Indonesia masih memprioritaskan Pendidikan dasar dalam pembiayaan Pendidikan karena Pendidikan dasar merupakan landasan utama Pendidikan masyarakat Indonesia Fattah, (2009).

Masalah pemerataan Pendidikan yang dihadapi oleh Negeri ini, pemerintah dapat mengatasi masalah tersebut. Melalui kebijakan yang diambil pemerintah dengan berusaha meningkatkan akses masyarakat terhadap kualitas Pendidikan agar mampu bersaing dengan Negara lain. Dari anggaran yang cukup besar yang berasal dari APBN dan APBD selanjutnya dialokasikan pada program Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Bantuan dana BOS ini digunakan untuk pembiayaan sekolah baik operasional maupun non operasional.

Dalam pengelolaan BOS unsur yang terlibat yaitu Tim Manajemen BOS Pusat, Tim Manajemen BOS Provinsi, Tim Manajemen BOS Kabupaten/Kota, dan sekolah. Untuk semua unsur yang terlibat dalam pengelolaan BOS ini diharapkan dapat memahami ketentuan-ketentuan teknis yang apa saja yang harus dijalankan dalam rangka penyelenggaraan program BOS. Jika terjadi kesalahpahaman dalam mengelola dapat menimbulkan hambatan dalam pelaksanaan program BOS. Sekolah saat ini merupakan posisi penting dalam penentuan penggunaan dana BOS, karena sekolah merupakan instansi yang terkait langsung dalam pengelolaan dana BOS tersebut. Menurut ketentuan yang berlaku, dana BOS dikelola oleh kepala sekolah dan guru atau tenaga administrasi yang ditunjuk sebagai bendahara BOS. Sekolah dapat menggunakan dana BOS tersebut untuk beberapa jenis pengeluaran sesuai juklak program dan berdasarkan Rencana Anggaran Pendapatan Belanja Sekolah (RAPBS) yang disusun oleh kepala sekolah dan komite sekolah.

Pengelolaan dana BOS tingkat sekolah, misalnya sekolah di daerah, kompleksitas pengelolaan dana BOS menjadi masalah serius. Contohnya sekolah dasar (SD) yang sebagian besar belum memiliki tenaga administrasi atau bendahara atau operator yang benar-benar memiliki keahlian dalam mengelola dana BOS, sehingga BOS dikelola oleh guru mata pelajaran tertentu. Dengan kesalahan saat mengelola dana BOS, maka dalam jangka panjangnya

program BOS mengenai tata kelola, akuntabilitas, dan pencitraan publik menjadi tidak terwujud.

Penyimpangan-penyimpangan yang terjadi terhadap dana BOS memberikan bukti bahwa kurang baiknya pengelolaan dana BOS seperti: (1) masih ada juga sekolah yang kurang transparansi dan tidak melibatkan komite sekolah dalam merencanakan penggunaan dana Bos, (2) Masih terdapat sekolah yang menggunakan dana BOS tidak sesuai dengan rencana penggunaan dana BOS (menyelewengkan kegunaan dana BOS), (3) penggelapan BOS pada laporan pengadaan barang, tapi barang tidak sampai/ada dan lain sebagainya.

BOS merupakan program yang diberikan pemerintah sebagai bantuan penyediaan pendanaan biaya operasional non personalia sekolah. Program Bantuan Operasional Sekolah dipimpin oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, yang mana pelaksanaannya, penyaluran dan pengelolaan dana BOS harus sesuai dengan pedoman Buku Petunjuk Teknis Penggunaan dana BOS yang diterbitkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dan Kementerian Agama sebagai teknis yang bertanggung jawab dalam pengelolaan dan pelaksanaan program BOS Mulyono (dalam Widyatmoko dan Suyatmini 2017)

Dana Bantuan Operasional Sekolah yang diterima oleh sekolah dipertanggung jawabkan serta dilaporkan kepada dinas Pendidikan provinsi dan pusat sebagai pengawas eksternal dan dipertanggung jawabkan juga kepada komite dan dinas Pendidikan kabupaten sebagai pengawas internal. Secara umum dana yang dilaporkan berkaitan dengan penggunaan dan pemanfaatan dana BOS.

Salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan dan efektivitas program BOS adalah manajemen. Manajemen pada dasarnya mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan antara sebagian aktivitas rutinitas manajerial dengan fungsi-fungsi lebih spesifik berkaitan

dengan pelaksanaan program BOS. Manajemen Pendidikan merupakan proses pengembangan kegiatan kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan Pendidikan yang telah ditetapkan. Proses pengendalian kelompok tersebut mencakup perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pengarahan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*) sebagai suatu proses menjadikan visi menjadi aksi Mulyasa (2004).

Keuangan sekolah perlu dikelola dengan baik. Pengelolaan keuangan sekolah penting untuk dilakukan agar dana yang diperoleh dapat digunakan secara efektif dan efisien. Menurut Hasibuan (dalam Fitri 2014) menjelaskan bahwa pengelolaan atau manajemen adalah ilmu seni dan seni 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, pembukuan setiap transaksi, pelaporan dan pengawasan.

Menurut Soetjipto (dalam Fitri 2014) pengelolaan keuangan meliputi: kegiatan perencanaan, penggunaan atau pemanfaatan, pencatatan data, pelaporan dan pertanggungjawaban yang dialokasikan untuk menyelenggarakan sekolah dengan tujuan untuk menunjukkan tertib administrasi keuangan sehingga pengurusannya dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dana BOS yang diberikan untuk sekolah juga perlu dikelola dengan baik. Menurut “Petunjuk Teknis Penggunaan Dana BOS Tahun 2012 No.51” tentang Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah program pemerintah yang pada dasarnya adalah untuk penyediaan pendanaan biaya operasi non personalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksanaan program wajib belajar.

Pengelolaan pelaporan keuangan dan pertanggungjawaban keuangan merupakan sebagai salah satu pelaksanaan program BOS yang masing-masing pengelola program di tiap tingkat (pusat, provinsi, kabupaten/kota, sekolah) diwajibkan untuk melaporkan hasil kegiatannya kepada pihak terkait namun terkadang terjadi *Human Error* saat melakukan laporan pelaksanaan program yang mencakup statistic penerimaan bantuan, penyaluran, penyerapan, pemanfaatan dana, pertanggungjawaban keuangan serta hasil monitoring evaluasi dan pengaduan masalah yang menyebabkan data menjadi tidak akurat dan tidak terpercaya.

Melihat kendala tersebut maka dibuatlah sebuah aplikasi yang sangat mudah dalam penggunaannya dan menyederhanakan pencatatan transaksi pembukuan untuk dapat mengatasi masalah tersebut maka pemerintah menciptakan sebuah aplikasi *software*/perangkat lunak yang disebut dengan ALPEKA BOS (Aplikasi Laporan Pertanggungjawaban Keuangan BOS Tingkat Sekolah) yang dapat diunduh secara gratis dari www.bos.kemdikbud.go.id. ALPEKA BOS merupakan aplikasi berbasis excel. Aplikasi ini dikembangkan atas kerjasama antara kementerian Pendidikan dan kebudayaan dengan *United States Agency For International Development (USAID)* melalui program *USAID PRIORITAS*. Aplikasi ini bermanfaat dalam memudahkan sekolah dalam mengelola dan menyusun format keuangan yang ada dalam petunjuk pelaksanaan program BOS. Semakin berkembangnya teknologi yang telah semua orang rasakan pemerintah memberikan kepada sekolah melalui operator mengelola ALPEKA BOS untuk mempermudah dalam mengelolah keuangan sekolah.

Menurut Widyatmoko dan Suyatmini (2017) menyatakan bahwa dalam pertanggungjawaban pengelolaan BOS ada beberapa buku yang harus dibuat dalam tata Kelola BOS yaitu Buku Kas Umum, Buku Pembantu Bank, Buku Pembantu Pajak, oleh karena itu bendahara atau operator harus memahami berbagai buku tersebut, jika tidak maka akan

menimbulkan berbagai dampak kurang baik bagi sekolah. Selain itu sekolah juga harus membuat laporan realisasi penggunaan dana BOS triwulan (Formulir BOS-K7 dan BOS-K7A) setiap akhir triwulan untuk keperluan monitoring dan BOS tiap triwulan untuk diserahkan ke SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah), pembukuan secara tertib (Formulir BOS-K3, BOS-K4, BOS-K5 dan BOS-K6)

Setiap triwulan atau tiga bulan sekali, operator sekolah wajib melaporkan laporan belanja kepada Dinas Pendidikan untuk ditindak lanjuti sebelumnya harus diperiksa terlebih dahulu oleh kepala sekolah serta bendahara sekolah untuk penandatanganan laporan dan pencocokan data. Salah satu hasil akhir dari ALPEKA BOS ini adalah format formulir BOS K-7 yang selanjutnya digunakan untuk diisikan dan dilaporkan dalam bentuk penggunaan dana BOS secara *online*.

Formulir BOS K-7 atau realisasi penggunaan dana tiap sumber dana merupakan sebuah laporan yang disusun berdasarkan (BKU) Buku Kas Umum (Formulir BOS K3) dari semua sumber dana yang dikelola oleh sekolah pada periode yang sama. Laporan ini disusun saat Triwulan atau 3 bulan sekali yang ditandatangani oleh Kepala Sekolah, Bendahara, dan Komite sekolah. Laporan ini harus dilengkapi dengan surat pernyataan tanggung jawab yang menyatakan bahwa dana BOS yang diterima telah digunakan sesuai NPH BOS (Naskah Perjanjian Hibah Bantuan Operasional Sekolah) yang tercantum dalam Permendagri tentang pengelolaan BOS. Dengan bukti pengeluaran yang sah disimpan dan dipergunakan oleh penerima hibah selaku objek pemeriksaan dalam Kemendikbud dalam Petunjuk Teknis BOS (2014). Adanya panduan Petunjuk Teknis Kemendikbud tahun 2014 maka pengelola dana BOS tiap sekolah akan terbantu dalam mengadministrasikan setiap laporan dengan sistematis. Kalau dalam hal manajemen dana BOS dikelola dengan baik oleh bendahara maka ketika tim audit

memeriksa maka pihak sekolah tidak akan merasa cemas dan kalang kabut. Jadi dengan diberikannya ALPEKA BOS ini sangat membantu pengelolaan dana BOS itu sendiri karena aplikasi ini disertai dengan pedoman penggunaannya sehingga setiap sekolah dapat belajar mandiri dengan aplikasi ini.

Dengan adanya pemanfaatan teknologi dalam manajemen dana BOS saat ini semakin memudahkan Kepala sekolah, bendahara dan operator yang ada di sekolah. Kemudahan (*ease*) bermakna tanpa kesulitan atau terbebaskan dari kesulitan atau tidak perlu berusaha keras. Salah satu pengguna aplikasi ALPEKA BOS yaitu pada SD Negeri 42 Kota Jambi yang telah menggunakan ALPEKA BOS sejak tahun 2017. Berdasarkan observasi penulis terkait dengan Manajemen ALPEKA BOS pada SD Negeri 42 Kota Jambi bahwa dengan menggunakan ALPEKA BOS sangat membantu dalam menyusun laporan keuangan sehingga memudahkan pekerjaan dalam pengelolaan komponen-komponen yang tersedia di dalam ALPEKA BOS seperti pajak, buku tugas pembantu, dan buku pembantu bank. Dalam mengisi data menggunakan ALPEKA BOS transaksinya sangat efektif. Dalam hal ini menggunakan ALPEKA BOS sangat mempermudah pekerjaan. Namun terdapat kekurangan seperti saat memilih jenis komponen dan sangat dibutuhkan ketelitian. Jika salah dalam memilih komponennya maka akan terjadi kesalahan yang mempengaruhi pengisian pelaporan penggunaan dana BOS dari pelaporan penggunaan dana BOS K1 sampai dengan K7c. Penggunaan ALPEKA BOS sendiri sudah disosialisasikan pemerintah kepada seluruh Sekolah yang ada di kota Jambi. Namun jika masih ada sekolah yang masih manual saat mengelola dana BOS berarti masih belum menerapkan apa yang telah disosialisasikan pemerintah.

Melihat dari penjelasan diatas mengenai manajemen dana bos yang semakin dimudahkan dengan menggunakan sebuah aplikasi ALPEKA BOS maka peneliti bertujuan untuk meneliti

tentang “**Manajemen Aplikasi Laporan Pertanggung Jawaban keuangan BOS Tingkat Sekolah (ALPEKA BOS) pada SD Negeri 42 Kota Jambi**”. Penelitian ini bertujuan untuk melihat manajemen dana BOS dengan menggunakan Aplikasi ALPEKA BOS pada SD Negeri 42 kota Jambi.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka terdapat masalah yaitu kurangnya ketelitian operator saat menginput data atau mengelola dana BOS dengan ALPEKA BOS dengan efektif, masih terdapat kendala berupa kurang telitinya operator saat memilih atau memasukkan komponen-komponen pada ALPEKA BOS.

1.3 Batasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah disebut diatas, dalam penelitian ini dibatasi pada penelitian pada SD Negeri 42 Kota Jambi yang beralamat di Jl. T.P Sriwijaya, Beliung, kec. Kota Baru, Jambi 36361 dengan Batasan : “**Manajemen Aplikasi Laporan Pertanggung Jawaban Keuangan BOS Tingkat Sekolah (ALPEKA BOS) pada SD Negeri 42 Kota Jambi**”. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan *case study* (studi kasus), pada penelitian ini akan menggunakan instrumen wawancara mendalam yang akan dilakukan kepada Kepala Sekolah Bendahara, operator pada SD Negeri 42 kota Jambi.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas dapat dirumuskan masalah dari penulisan ini adalah :

- 1.4.1 Bagaimana manajemen laporan pertanggungjawaban keuangan bos tingkat sekolah (ALPEKA BOS) pada SD Negeri 42 Kota Jambi ?

1.4.2 Apa saja faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam manajemen ALPEKA BOS pada SD Negeri 42 Kota Jambi ?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan dengan permasalahan yang dikemukakan diatas. Maka penelitian ini bertujuan untuk :

1.5.1 Untuk mengetahui bagaimana manajemen ALPEKA BOS pada SD Negeri 42 kota Jambi.

1.5.2 Untuk mengetahui apa saja faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam manajemen ALPEKA BOS pada SD Negeri 42 Kota Jambi.

1.6 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan memiliki manfaat teoritis maupun manfaat praktis.

1.6.1 Manfaat Teoritis

- a. Penelitian ini dapat menambah wawasan bagi pengguna ALPEKA BOS terutama bagi Kepala sekolah, Bendahara, dan Operator yang mana sebagai pengguna dan operator dalam mengelola keuangan dana bos menggunakan ALPEKA BOS terutama pada SD Negeri 42 Kota Jambi.
- b. Sebagai pijakan dan referensi pada penelitian-penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan manajemen dana BOS menggunakan ALPEKA BOS di SD Negeri 42 kota Jambi sebagai bahan kajian lebih lanjut.

1.6.2 Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini dapat bermanfaat bagi penulis menambah wawasan dan pengalaman langsung cara menggunakan, mengelola dan manajemen dana BOS menggunakan sebuah aplikasi ALPEKA BOS, selain itu juga sebagai media untuk mendapatkan pengalaman langsung dalam penelitian sehingga penulis dapat tanggap terhadap keadaan sebenarnya dilapangan serta menerapkan ilmu yang dipelajari.