

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Pengelolaan Keuangan Negara

Menurut Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Pasal 1 ayat 1, Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Pasal selanjutnya dalam Undang-Undang tersebut menjelaskan mengenai Keuangan Negara yang disebut di pasal 1 meliputi:

- 1) hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- 2) kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- 3) penerimaan negara;
- 4) pengeluaran negara;
- 5) penerimaan daerah;
- 6) pengeluaran daerah;
- 7) kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat

dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/ perusahaan daerah;

- 8) kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- 9) kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Pengawasan atas pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) adalah contoh wujud dari pengawalan pengelolaan keuangan negara. Sebagaimana yang diatur pada Permendikbud Nomor 6 Tahun 2021, Dana BOS Reguler dialokasikan untuk membantu kebutuhan belanja operasional seluruh peserta didik pada satuan pendidikan dasar dan menengah. Berdasarkan hal tersebut, dana BOS yang dikelola harus dilaksanakan dengan tepat sasaran dan sesuai dengan petunjuk teknis yang diterbitkan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Tim pengelola BOS sekolah juga harus bersedia diaudit berkaitan dengan seluruh dana yang dikelola sekolah, termasuk dana lainnya diluar dana BOS. Audit terhadap dana BOS dan pengelolanya sangat penting untuk menghindari adanya fraud maupun kecurangan-kecurangan dalam pengelolaan dana BOS. Menurut Adisty (2021), selama ini masih sering terjadi kasus penyelewengan baik dalam penerimaan dana BOS maupun penggunaannya pada sekolah. Maka dari itu audit terhadap dana BOS seharusnya dilakukan secara menyeluruh termasuk anggaran pengeluaran dana yang dilakukan oleh pengelola dalam bentuk Rencana Kerja Anggaran.

2.2 Bantuan Operasional Sekolah (BOS)

Terdapat 3 jenis dari Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). 3 jenis tersebut berupa Dana BOS Reguler, Dana BOS Kinerja, dan Dana BOS Afirmasi. Dana BOS dibentuk dengan tujuan untuk peningkatan mutu sekolah yang dikelola oleh pemerintah dan pemerataan pendidikan. Seperti menurut Pardede & Simanjuntak (2021) bahwa pertama kali pemerintah menerbitkan Dana Bantuan Operasional Sekolah pada tahun 2005 bertujuan untuk peningkatan kualitas pelayanan pendidikan, fasilitas sarana dan prasarana pendidikan terutama di sekolah. Dana BOS diharapkan dapat didistribusikan secara efektif dan tepat sasaran, sehingga Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menerbitkan Permendikbud yang mengatur petunjuk teknis pengelolaan dana BOS untuk sekolah. Petunjuk teknis yang diterbitkan setiap tahun oleh kemendikbud ini mengatur tentang banyak hal terkait dana BOS, mulai dari penerima, besaran dana BOS yang dialokasikan, tata cara dalam menyalurkan dana BOS, komponen-komponen yang penggunaan, pengelolaan penggunaan dan pelaporan penggunaan, hingga pembinaan, monitoring, dan evaluasi dana BOS.

2.2.1 Dasar Hukum Dana BOS

Dana Bantuan Operasional Sekolah memiliki beberapa dasar hukum yang ditujukan kepada sekolah dasar dan sekolah menengah, yaitu:

- 1) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 119/PMK.07/2021 tentang Pengelolaan Dana Alokasi Khusus Nonfisik. PMK ini mengatur tentang dana BOS karena salah satu jenis DAK Nonfisik adalah dana BOS. Salah satu yang diatur dalam PMK ini terkait dengan dana BOS Reguler adalah persentase alokasi

penyaluran dana BOS Reguler terhadap pagu alokasi provinsi/kabupaten/kota disetiap tahap dalam satu tahun;

- 2) Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 6 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Pengelolaan Dana Bantuan Operasional Sekolah Reguler;
- 3) Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 16/P/2021 tentang Satuan Biaya Dana Bantuan Operasional Sekolah Reguler Masing-Masing Daerah.

Ketiga dasar hukum tersebut telah mengatur pengelolaan dana BOS secara detail mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, sampai sekolah. Menurut Fipiariny & Dini (2019) ada beberapa penyebab mengapa seseorang melakukan fraud. Diantaranya adalah *standart operational procedure* (SOP) yang tidak jelas dan kurang mengikat serta adanya kesempatan untuk melaksanakan fraud dan biasanya terjadi di area yang memiliki pengendalian internal yang lemah. Kejelasan peraturan dana BOS ini baik untuk menghindari fraud terutama kecurangan akuntansi. Usaha untuk menghindari fraud dengan memiliki dasar hukum yang detail dan kuat akan memperkecil kemungkinan terjadinya fraud. Akan tetapi tanpa pengendalian internal yang kuat, kemungkinan terjadinya fraud juga akan tetap besar. Maka dari itu, setiap tim BOS di setiap sekolah wajib menaati dasar hukum dan petunjuk teknis mengenai dana BOS dalam setiap pengelolaannya. Selain itu, tim BOS sekolah juga harus siap diaudit untuk mendeteksi terjadinya fraud dan memperkuat pengendalian internal.

2.2.2 Besaran Satuan Biaya Dana BOS

Besaran satuan biaya Dana Bantuan Operasional Sekolah diatur dalam Permendikbud Nomor 6 Tahun 2021. Satuan biaya dana BOS diatur untuk menjadi dasar perhitungan alokasi dana BOS reguler di sekolah dengan mengkalikan satuan biaya dana BOS per peserta didik dengan jumlah peserta didik di sekolah yang telah memiliki NISN. Satuan biaya per daerah dapat dilihat pada Lampiran Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Nomor 16/P/2021.

Berikut merupakan besaran satuan biaya dana BOS Reguler di Kota Kediri:

Tabel II.1 Satuan Biaya Dana BOS Reguler Tahun 2021 Kota Kediri

Satuan Biaya BOS per Peserta Didik dalam 1 Tahun Kota Kediri	
Sekolah	Satuan Biaya
Sekolah Dasar	Rp 900.000,00
Sekolah Menengah Pertama	Rp 1.100.000,00
Sekolah Menengah Atas	Rp 1.500.000,00
Sekolah Menengah Kejuruan	Rp 1.600.000,00
Sekolah Luar Biasa	Rp 3.500.000,00

Sumber: Diolah dari Lampiran Kepmendikbud Nomor 16/P/2021

Menurut Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (2022) satuan biaya dana BOS dihitung berdasarkan indeks kemahalan konstruksi (IKK) dan indeks peserta didik (IPD) tiap wilayah Kabupaten/Kota. Sedangkan di tahun 2020 semua

wilayah mendapatkan jumlah dana BOS yang sama per peserta didik yang memiliki NISN. Hal ini mencerminkan bahwa pendistribusian dana BOS kurang merata jika setiap wilayah mendapatkan jumlah dana BOS yang sama per peserta didik karena setiap daerah memiliki indeks kemahalan konstruksi dan indeks peserta didik yang berbeda-beda.

2.2.3 Penyaluran Dana BOS Reguler

Ada 3 tahapan penyaluran dana BOS dalam satu tahun. Dana BOS disalurkan dengan cara pemindahbukuan dari RKUN ke rekening sekolah. Berikut merupakan ketentuan penyaluran dana BOS secara bertahap menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 119/PMK.07/2021:

- 1) tahap I paling cepat bulan Januari sebesar 30% (tiga puluh persen) dari pagu alokasi provinsi/kabupaten/kota;
- 2) tahap II paling cepat bulan April sebesar 40% (empat puluh persen) dari pagu alokasi provinsi/kabupaten/kota; dan
- 3) tahap III paling cepat bulan September sebesar 30% (tiga puluh persen) dari pagu alokasi provinsi/kabupaten/kota.

Menurut Khamalia (2020), dana BOS yang disalurkan langsung kepada rekening sekolah oleh lembaga yang diberi kewenangan dianggap lebih efektif pada mekanisme penyaluran dana BOS ke sekolah yang dituju. Dengan cara tersebut, kepala sekolah dapat memiliki kewenangan yang cukup besar dalam mengatur alokasi dana BOS untuk sekolah agar penggunaan dana BOS tepat sasaran dan menyesuaikan kebutuhan sekolah masing-masing. Termasuk dalam

menentukan skala prioritas belanja pada tahun berjalan dan pos yang menjadi prioritas Kepala Sekolah dalam jangka waktu satu tahun.

Apabila pada tahun anggaran sebelumnya terdapat sisa dana BOS Reguler, maka dana BOS tetap bisa digunakan dengan tetap mengacu kepada petunjuk teknis dana BOS Reguler di tahun berjalan. Apabila sekolah akan menggunakan sisa dana BOS tahun sebelumnya, maka penggunaannya harus tetap dilaksanakan sesuai dengan dokumen Rencana Kerja dan Anggaran Sekolah (RKAS) dengan menyesuaikan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.2.4 Pengelolaan Dana BOS Oleh Sekolah

Dana BOS dikelola oleh sekolah, pemerintah daerah kabupaten/kota dan provinsi. Setiap pengelola dana BOS diarahkan untuk membentuk tim BOS. Apabila pada tingkatan sekolah, kepala sekolah membentuk Tim BOS yang terdiri dari:

- 1) kepala sekolah sebagai penanggung jawab;
- 2) bendahara sekolah; dan
- 3) anggota yang terdiri atas:
 - a. satu orang guru;
 - b. satu orang Komite Sekolah;
 - c. satu orang orang tua/wali peserta didik di luar Komite Sekolah, yang dipilih oleh kepala sekolah dan Komite Sekolah dengan mempertimbangkan kredibilitas dan tidak memiliki konflik kepentingan.

Menurut Khaeroni (2020), tim BOS yang tidak melibatkan unsur komite dan unsur guru secara maksimal dalam menyusun anggaran sekolah mengakibatkan

dana BOS menjadi kurang efektif karena pengelolaan dana BOS dan dana yang bersumber dari komite berjalan sendiri-sendiri. Maka dari itu, Tim BOS Sekolah berperan cukup besar untuk mewujudkan dana BOS yang efektif dan tepat sasaran. Tim BOS Sekolah harus dapat memaksimalkan peran seluruh unsur, baik dari unsur komite, guru, maupun orang tua/wali peserta didik. Hal tersebut bertujuan agar tugas dan tanggung jawab yang diemban Tim BOS Sekolah dalam mewujudkan tujuan dana BOS terutama BOS Reguler di Sekolah dapat berjalan lancar dan baik. Berikut ini merupakan tugas dan tanggung jawab Tim BOS Sekolah:

- 1) mengisi dan memutakhirkan data sekolah secara lengkap dan valid ke dalam Dapodik sesuai dengan kondisi riil di sekolah;
- 2) bertanggung jawab mutlak terhadap hasil isian data sekolah yang masuk dalam Dapodik;
- 3) menyusun RKAS mengacu pada prinsip-prinsip efektivitas, efisiensi, akuntabilitas, dan transparansi pengelolaan Dana BOS Reguler; melakukan input RKAS pada sistem yang telah disediakan oleh Kementerian;
- 4) melakukan input RKAS pada sistem yang telah disediakan oleh Kementerian;
- 5) memenuhi ketentuan efektivitas, efisiensi, akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan dan penggunaan Dana BOS Reguler;
- 6) menyelenggarakan pengadministrasian pertanggungjawaban penggunaan Dana BOS Reguler secara lengkap, serta menyusun dan menyampaikan laporan penggunaan Dana BOS Reguler sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- 7) melakukan konfirmasi dana sudah diterima melalui laman bos.kemdikbud.go.id;
- 8) menyampaikan laporan realisasi penggunaan Dana BOS Reguler melalui laman bos.kemdikbud.go.id;
- 9) bertanggung jawab secara formal dan material atas penggunaan Dana BOS Reguler yang diterima;
- 10) bersedia diaudit oleh lembaga yang memiliki kewenangan melakukan audit sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-perundangan terhadap seluruh Dana yang dikelola sekolah, baik yang berasal dari Dana BOS Reguler maupun dari sumber lain; dan
- 11) memberikan pelayanan dan penanganan pengaduan masyarakat.

Tata cara pengelolaan tim BOS sekolah memiliki perbedaan dengan pengelolaan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten/kota maupun provinsi. Tim BOS Sekolah lebih mengerti tentang keadaan sekolah sehingga mereka memiliki kewenangan lebih untuk mengurus Dana BOS Regulernya sendiri dengan disesuaikan kondisi dan kebutuhan sekolah. Berikut merupakan tata cara pengelolaan Dana BOS Reguler oleh sekolah:

- 1) Dana BOS Reguler dikelola oleh sekolah dengan menerapkan prinsip manajemen berbasis sekolah yaitu, kewenangan sekolah untuk melakukan perencanaan, pengelolaan, dan pengawasan program sesuai dengan kondisi dan kebutuhan sekolah.
- 2) Perencanaan mengacu pada hasil evaluasi diri sekolah.

- 3) Sekolah memiliki kewenangan untuk menentukan penggunaan Dana BOS Reguler sesuai dengan prioritas kebutuhan sekolah dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan Dana BOS Reguler.
- 4) Penggunaan Dana BOS Reguler hanya untuk kepentingan peningkatan layanan pendidikan di sekolah sesuai komponen penggunaan dana.
- 5) Penggunaan Dana BOS Reguler harus didasarkan pada kesepakatan dan keputusan bersama antara tim BOS Sekolah, guru, dan Komite Sekolah.
- 6) Hasil kesepakatan sebagaimana dimaksud pada angka 5 dituangkan secara tertulis dalam bentuk berita acara rapat dan ditandatangani oleh peserta rapat.
- 7) Kesepakatan penggunaan Dana BOS Reguler sebagaimana dimaksud pada angka 6 harus didasarkan pada skala prioritas kebutuhan sekolah yang berorientasi pada pengembangan program peningkatan kualitas belajar Peserta Didik.
- 8) Pengelolaan Dana BOS Reguler pada sekolah yang berbentuk sekolah terbuka harus melibatkan pengelola dari sekolah terbuka tersebut dan penanggung jawab tetap dijabat oleh kepala sekolah induk sesuai dengan jenjangnya.

Penggunaan Dana BOS Reguler juga dirinci di petunjuk teknis Dana BOS 2021 agar tujuan program dapat tercapai melalui penganggaran dan penggunaan Dana BOS Reguler yang tepat sasaran. Rincian penggunaan Dana BOS meliputi:

- 1) pembiayaan peserta didik baru;
- 2) pengembangan perpustakaan;
- 3) kegiatan pembelajaran dan ekstrakurikuler;
- 4) kegiatan asesmen dan evaluasi pembelajaran;

- 5) administrasi kegiatan sekolah;
- 6) pengembangan profesi guru dan tenaga kependidikan;
- 7) langganan daya dan jasa;
- 8) pemeliharaan sarana dan prasarana;
- 9) penyediaan alat multimedia pembelajaran;
- 10) kegiatan peningkatan kompetensi keahlian (dilakukan oleh SMK dan SMALB dalam rangka peningkatan kompetensi keahlian);
- 11) pembiayaan penyelenggaraan kegiatan dalam mendukung keterserapan lulusan (dilakukan oleh SMK dan SMALB untuk penyelenggaraan kegiatan yang dapat mendukung keterserapan lulusan).

2.2.5 Pelaporan Dana BOS Oleh Sekolah

Selain memiliki tugas dalam hal pengelolaan Dana BOS Reguler di sekolah, kewajiban tim BOS sekolah selanjutnya adalah melakukan pelaporan yang harus dipublikasi oleh sekolah baik pelaporan mengenai penerimaan maupun pengeluaran kepada masyarakat demi terwujudnya prinsip transparansi pada pengelolaan dana BOS. Berikut merupakan tata cara bagaimana pelaporan Dana BOS Reguler oleh sekolah:

- 1) sekolah harus menyusun pembukuan secara lengkap. Pembukuan disertai dengan dokumen pendukung. Pembukuan yang harus disusun oleh sekolah sebagai berikut:
 - a. RKAS;
 - b. buku kas umum;
 - c. buku pembantu kas;

- d. buku pembantu bank;
 - e. buku pembantu pajak; dan
 - f. dokumen lain yang diperlukan;
- 2) sekolah harus menyusun laporan secara lengkap dengan ketentuan sebagai berikut:
- a. melakukan rekapitulasi realisasi penggunaan Dana BOS Reguler yaitu melakukan rekapitulasi penggunaan Dana BOS Reguler berdasarkan standar pengembangan sekolah dan komponen pembiayaan Dana BOS Reguler;
 - b. realisasi penggunaan dana yang dilaporkan merupakan seluruh penggunaan Dana BOS Reguler yang diterima sekolah pada tahun berkenaan;
 - c. laporan dibuat tiap tahap dan ditandatangani oleh Bendahara, kepala sekolah, dan Komite Sekolah serta disimpan di sekolah; dan
 - d. sekolah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah menyampaikan laporan realisasi penggunaan Dana BOS Reguler kepada Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- 3) sekolah harus memublikasikan semua pelaporan baik penerimaan dan penggunaan Dana BOS Reguler kepada masyarakat secara terbuka. Dokumen yang harus dipublikasikan yaitu rekapitulasi Dana BOS Reguler berdasarkan komponen pembiayaan. Publikasi laporan dilakukan pada papan informasi Sekolah atau tempat lainnya yang mudah diakses oleh masyarakat.

Menurut Saisarani & Sinarwati (2021), selain untuk memenuhi aturan pemerintah terkait pelaporan dana BOS, penyusunan pembukuan dana BOS yang harus sekolah lakukan juga memudahkan dalam pelaporan pertanggungjawaban dan perpajakan terkait pengelolaan dana BOS. Pelaporan pertanggungjawaban terkait penggunaan dana BOS yang mudah dan terperinci juga penting untuk evaluasi bagi sekolah terkait dengan penyusunan RKAS tahun depan. Apabila terdapat pos di anggaran dana BOS yang ternyata kurang penting sehingga harus mengorbankan hal yang lebih penting saat realisasinya dan membuat dana BOS menjadi kurang efektif, maka harus dijadikan bahan evaluasi agar tidak terulang lagi kejadian yang sama di tahun depan. Penyusunan pembukuan secara lengkap juga penting bagi keperluan audit kepada Tim BOS Sekolah agar pengelolaan dana BOS pada sekolah bebas dari kecurangan.