

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Teori Kelembagaan

Kelembagaan merupakan sekumpulan orang dalam suatu organisasi yang memiliki tujuan bersama yang diinginkan. Sebuah kelembagaan memiliki berbagai elemen-elemen yang mempunyai tujuan yang sama. Menurut pendapat Meyer dan Rowan (1977 dikutip dalam Ganiau, 2014), teori kelembagaan merupakan gambaran hubungan keterkaitan antara organisasi dengan lingkungannya. Sebuah organisasi memiliki struktur dan proses kelembagaan yang menjadi dasar untuk menjalankan organisasi tersebut. Sama halnya seperti organisasi yang mengedepankan prinsip penyediaan layanan publik, ketika dalam pengambilan keputusan dipengaruhi oleh pendapat, keyakinan, dan aturan yang berlaku di tingkat pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat. Pengaruh tekanan eksternal dan ketidakpastian menjadi suatu hal yang pasti dijumpai dalam setiap prosesnya.

Teori kelembagaan merupakan teori yang populer dan dapat menjelaskan tindakan individu maupun organisasi yang disebabkan oleh faktor eksogen, eksternal, sosial, lingkungan, dan ekspektasi masyarakat (Ridha dan Basuki, 2012). Perilaku dan keputusan dari sebuah organisasi cenderung dipengaruhi oleh institusi

yang berada di luar organisasi. Seperti pendapat yang dikemukakan oleh Meyer dan Rowan (1977) bahwa suatu opini, pandangan konstituen, pengetahuan dan melalui pendidikan, prestise sosial, hukum, dan pengadilan mempengaruhi organisasi dalam menentukan posisi, kebijakan, program dan prosedur internal organisasi. Sehingga organisasi akan berupaya untuk menyesuaikan diri demi mempertahankan eksistensi dan legitimasinya sebagai bentuk pengabdian organisasi.

Kelembagaan dapat memiliki fungsi untuk mengatur pola perilaku dan memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai bentuk kontribusi bagi kehidupan masyarakat. Bentuk kontribusi yang diberikan untuk mengatur pola pikir dan pemenuhan diberikan melalui aturan yang diterbitkan. Hal tersebut bermakna bahwa kelembagaan dapat menjadi isomorfisme kelembagaan. Menurut Hawley (1968 dikutip dalam DiMaggio dan Powell, 1983) *isomorfisme* merupakan proses yang mendorong suatu unit dalam suatu untuk menyerupai unit lain dalam menghadapi kondisi lingkungan yang sama. Dorongan yang diberikan kelembagaan dapat bersifat memaksa atau menekan organisasi.

Kondisi di Indonesia yang masih dalam keadaan pandemi Covid-19 mengakibatkan pemerintah harus menyesuaikan dengan merubah kebijakan dan prosedur pemerintahan. Sama halnya dalam bidang pendidikan yang awalnya melalui sistem luring atau tatap muka berubah menjadi sistem daring atau Pembelajaran Jarak Jauh (PJJ). Adanya hal tersebut penulis ingin meninjau dampak dari pandemi Covid-19 terhadap perubahan sistem ataupun kebijakan belanja pendidikan termasuk Dana BOS.

2.2 Dasar Hukum Belanja Pendidikan

Upaya pemerintah dalam rangka meningkatkan aksesibilitas dan mutu pendidikan nasional yang merata telah dilakukan sejak beberapa waktu lalu. Langkah yang dilakukan pemerintah tercermin melalui peluncuran atau penetapan undang-undang ataupun peraturan yang menjadi landasan hukum anggaran maupun belanja pendidikan. Dasar hukum belanja pendidikan secara umum yang ditetapkan pemerintah tertuang dalam UUD 1945 Amandemen IV Tahun 2002 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional. UUD 1945 Amandemen IV Tahun 2002 mengamanatkan bahwa dalam negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan serta dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan. Sementara dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional tertuang bahwa dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

2.3 Standar Akuntansi Pemerintah

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintah, yang selanjutnya disebut PP 71 tahun 2010 tentang SAP dijelaskan bahwa Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. SAP adalah salah satu upaya pemerintah dalam memberikan

pedoman mengenai penyusunan dan penyajian laporan keuangan pemerintah yang akuntabel dan transparan. Tujuan adanya SAP yaitu sebagai penjamin keseragaman dalam pengakuan, pengukuran, maupun pelaporan dalam setiap transaksi yang terjadi dalam entitas pelaporan dan entitas akuntansi di lingkungan pemerintahan.

Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (PSAP) merupakan bentuk dari SAP yaitu memuat judul, nomor, dan tanggal efektif. Berdasarkan PP 71 tahun 2010 tentang SAP, dalam standar akuntansi yang dicantumkan dalam peraturan tersebut terdiri dari beberapa PSAP yaitu

1. PSAP 01 tentang Penyajian Laporan Keuangan
2. PSAP 02 tentang Laporan Realisasi Anggaran (LRA)
3. PSAP 03 tentang Laporan Arus Kas (LAK)
4. PSAP 04 tentang Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK)
5. PSAP 05 tentang Akuntansi Persediaan
6. PSAP 06 tentang Akuntansi Investasi
7. PSAP 07 tentang Akuntansi Aset Tetap
8. PSAP 08 tentang Akuntansi Konstruksi Dalam Pengerjaan
9. PSAP 09 tentang Akuntansi Kewajiban
10. PSAP 10 tentang Koreksi Kesalahan, Perubahan Kebijakan Akuntansi, Perubahan Estimasi Akuntansi dan Operasi Yang Tidak Dilanjutkan
11. PSAP 11 tentang Laporan Keuangan Konsolidasian
12. PSAP 12 tentang Laporan Operasional (LO)
13. PSAP tentang Penyajian Laporan Keuangan BLU.

2.4 Konsep Umum Dana Bos

2.4.1 Pengertian Dana BOS

Menurut Permendikbud Nomor 8 Tahun 2020 Tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah, Dana BOS atau BOS Reguler merupakan program Pemerintah Pusat dalam rangka penyediaan pendanaan biaya operasional bagi sekolah yang bersumber dari dana alokasi khusus (DAK) non fisik. Penggunaan pokok Dana BOS dipergunakan untuk mendanai belanja nonpersonalia bagi satuan pendidikan dasar dan menengah sebagai pelaksana program wajib belajar, dan dapat dimungkinkan untuk mendanai beberapa kegiatan lain sesuai ketentuan perundang-undangan.

Berdasarkan Permendikbud Nomor 8 Tahun 2020 Tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah, adanya Dana BOS bertujuan untuk membantu biaya operasional sekolah dan meningkatkan aksesibilitas dan mutu pembelajaran bagi peserta didik.

2.4.2 Jenis-jenis Dana BOS

Berdasarkan sumber pendapatannya Dana BOS dibedakan menjadi dua jenis antara lain yaitu Dana BOS Pemerintah Pusat dan Dana BOS Daerah. Adanya Dana BOS pada umumnya memiliki tujuan yang sama yaitu untuk mendanai segala kebutuhan operasional sekolah dalam rangka meningkatkan mutu pembelajaran. Tetapi, sumber Dana BOS dapat dibedakan menjadi dua jenis berdasarkan asal dan kegunaan penggunaan dananya. Dana BOS Pemerintah Pusat merupakan alokasi dari APBN yang dikhususkan untuk mendanai pendidikan di seluruh wilayah di Indonesia. Sementara Dana BOS Daerah atau dalam Peraturan Bupati Bantul

Nomor 2 Tahun 2020 Tentang Penggunaan Dan Pertanggungjawaban Bantuan Operasional Pendidikan Bagi Satuan Pendidikan Jenjang Taman Kanak-Kanak Negeri, Sekolah Dasar/Madrasah Ibtidaiyah Dan Sekolah Menengah Pertama/Madrasah Tsanawiyah disebut Bantuan Operasional Pendidikan (BOP) merupakan alokasi dari APBD yang dikhususkan untuk kegiatan operasional pendidikan meliputi biaya personalia dan non personalia.

2.5 Dana BOS Reguler

2.5.1 Pengertian Dana BOS Reguler

Bantuan Operasional Sekolah atau BOS Reguler merupakan bukti dari keseriusan pemerintah pusat untuk penyediaan pendanaan biaya terkait operasional bagi sekolah yang bersumber dari DAK nonfisik. BOS Reguler merupakan pemenuhan pemerintah atas amanat UUD 1945 dalam rangka pembiayaan pendidikan secara nasional. Dana BOS Reguler yang diberikan kepada setiap sekolah dihitung berdasarkan satuan biaya serta dikalikan dengan jumlah peserta didik. Satuan biaya yang digunakan dalam pengalokasian Dana BOS Reguler yaitu:

Tabel II.1 Alokasi Dana BOS Reguler Per Tahun 2020

Tingkat pendidikan	Besaran satuan biaya
Sekolah Dasar (SD)	Rp900.000,00
Sekolah Menengah Pertama (SMP)	Rp1.100.000,00
Sekolah Menengah Atas (SMA)	Rp1.500.000,00
Sekolah Menengah Kejuruan (SMK)	Rp1.600.000,00
SDLB, SMPLB, SMALB, dan SLB	Rp2.000.000,00

Sumber: Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2020

2.5.2 Tujuan Dana BOS Reguler

Tujuan adanya program Dana BOS Reguler secara umum seperti apa yang tertuang dalam Permendikbud Nomor 8 Tahun 2008 tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah Reguler yaitu membantu biaya operasional sekolah dan meningkatkan aksesibilitas dan mutu pembelajaran bagi peserta didik. Berdasarkan pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa tujuan utama dari adanya program Dana BOS Reguler adalah meringankan beban biaya operasional bagi peserta didik dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia.

2.5.3 Penggunaan Dana BOS Reguler

Menurut Permendikbud Nomor 8 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah Reguler penggunaan dana yang bersumber dari Dana BOS Reguler dipergunakan untuk membiayai operasional penyelenggaraan di sekolah. Biaya operasional penyelenggaraan yang dimaksud di atas dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Penerimaan peserta didik baru;
- b. pengembangan perpustakaan;
- c. kegiatan pembelajaran dan ekstrakurikuler;
- d. kegiatan asesmen/evaluasi pembelajaran;
- e. administrasi kegiatan sekolah;
- f. pengembangan profesi guru dan tenaga kependidikan;
- g. langganan daya dan jasa;
- h. pemeliharaan sarana dan prasarana Sekolah;
- i. penyediaan alat multi media pembelajaran;

- j. penyelenggaraan bursa kerja khusus, praktik kerja industri atau praktik kerja lapangan di dalam negeri, pemantauan ke bekerjaan, pemagangan guru, dan lembaga sertifikasi profesi pihak pertama;
- k. penyelenggaraan kegiatan uji kompetensi keahlian, sertifikasi kompetensi keahlian dan uji kompetensi kemampuan bahasa Inggris berstandar internasional dan bahasa asing lainnya bagi kelas akhir SMK atau SMALB; dan/atau
- l. pembayaran honor.

2.6 Perencanaan Anggaran

2.6.1 Pengertian Perencanaan

Perencanaan merupakan sebuah proses awal dalam mempersiapkan rencana atau strategi untuk menjalankan suatu hal atau dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Prajudi Atmosudirjo dalam Usman (2008) berpendapat bahwa perencanaan merupakan perhitungan dan penentuan tentang sesuatu yang akan dijalankan dalam rangka mencapai tujuan tertentu, siapa yang melakukan, bilamana, di mana, dan bagaimana cara melakukannya. Lebih lanjut ditegaskan oleh Bintoro Tjokroaminoto dalam Usman (2008) bahwa proses mempersiapkan kegiatan yang dilakukan secara sistematis untuk mencapai suatu tujuan tertentu disebut dengan perencanaan. Dapat diartikan bahwa perencanaan merupakan suatu proses penentuan apa yang ingin dicapai dalam waktu mendatang serta menetapkan tahapan-tahapan yang dibutuhkan dalam mencapai tujuan tersebut.

2.6.2 Pengertian Anggaran

Anggaran adalah salah satu bagian dari akuntansi yang membantu dalam proses perencanaan dalam rangka membatasi suatu perencanaan. Menurut pendapat

Garrison *et al.*, (2007), anggaran merupakan rencana terperinci tentang suatu perolehan dan penggunaan sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya selama suatu periode waktu tertentu. Anggaran atau penganggaran menjadi suatu hal yang penting dalam mengelola sumber daya keuangan yang ada untuk memenuhi kegiatan pembiayaan yang tidak terbatas.

2.6.3 Anggaran sebagai Alat Perencanaan

Anggaran menjadi suatu hal yang penting dalam proses perencanaan sebagai pembatas kegiatan pengeluaran pembiayaan. Adanya anggaran dapat juga mendukung proses perencanaan dalam pencapaian suatu tujuan. Sehingga anggaran dapat menjadi alat yang mendukung efektifitas perencanaan jangka pendek dan pengendalian suatu organisasi atas pendapatan ataupun biaya untuk tahun yang bersangkutan (Dewanti, 2016).

2.6.4 Fungsi dan Tujuan Perencanaan Anggaran

Anggaran mempunyai fungsi penting sebagai alat perencanaan terkait dalam proses perencanaan anggaran dalam membatasi biaya-biaya yang seharusnya tidak perlu dikeluarkan. Selain itu dengan adanya anggaran dapat digunakan dalam proses pengambilan keputusan terhadap suatu tujuan yang telah direncanakan. Fungsi penting anggaran yang lain yaitu sebagai alat pengendali yaitu anggaran yang telah disetujui pada tahun berjalan dapat dipergunakan sebagai penilaian pelaksanaan dan perbaikan atau penyempurnaan suatu aktivitas apabila tahapan pelaksanaan berbeda dengan perencanaan (Dewanti, 2016).

Tujuan dari perencanaan anggaran yaitu menghindari kesalahan atau ketidakpastian dalam melakukan suatu tahapan. Selain itu perencanaan anggaran

juga menjadi petunjuk arah dalam melakukan suatu tahapan dari rencan. Adanya perencanaan anggaran juga bertujuan untuk menjadikan standar pedoman dalam melakukan tahapan suatu rencana.

2.6.5 Perencanaan Anggaran Dana BOS Reguler

Menurut Permendikbud Nomor 8 Tahun 2020 tentang Petunjuk Teknis Bantuan Operasional Sekolah Reguler perencanaan anggaran Dana BOS Reguler tertulis dalam Rencana Kegiatan dan Anggaran Sekolah (RKAS). RKAS merupakan rencana biaya dan pendanaan program atau kegiatan untuk 1 (satu) tahun anggaran baik yang bersifat strategis ataupun rutin yang diterima dan dikelola langsung oleh sekolah.

2.6.6 Reklasifikasi Anggaran

Reklasifikasi merupakan perpindahan suatu akun dari suatu pos ke pos yang lain dalam bagan akun standar. Reklasifikasi dalam konteks keuangan berarti merupakan proses pengelompokkan kembali suatu transaksi keuangan baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran dari satu kodefikasi akun ke dalam kodefikasi akun lain yang masih relevan atau sesuai untuk tujuan keakuratan data laporan (Peraturan Menteri Keuangan Nomor 24, 2014). Dari pengertian di atas dapat diartikan bahwa reklasifikasi anggaran merupakan penyusunan dan/atau pengelompokkan kembali anggaran yang telah disusun sebelumnya dalam rangka penyesuaian atas terjadinya suatu hal. Adanya pandemi Covid-19 yang terjadi di Indonesia khususnya tahun 2020 mengakibatkan tidak optimalnya pelaksanaan perencanaan yang telah ditetapkan sebelumnya. Contohnya adanya penyesuaian terhadap peraturan terkait pendidikan mengakibatkan Satuan Kerja Perangkat

Daerah (SKPD) seperti Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga tingkat kabupaten maupun kota harus menyesuaikan terhadap peraturan yang ada terkait dengan anggaran.

2.6.7 Penyerapan Anggaran

Adanya Dana BOS yang diprogramkan oleh pemerintah dalam rangka membantu dan meningkatkan mutu pendidikan di wilayah Indonesia melalui setiap daerah. Pentingnya prinsip fleksibilitas, efektivitas, efisiensi, akuntabilitas, dan transparansi dalam penggunaan Dana BOS perlu ditekankan agar penyerapan anggaran yang dilakukan tepat dan sesuai sasaran. Penyerapan anggaran adalah suatu kegiatan yang dilakukan dari proses perencanaan yang sistematis sehingga anggaran terealisasi secara merata. Menurut pendapat Halim (2014) penyerapan anggaran merupakan pencapaian dari suatu estimasi yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu atau dalam tahun berjalan.