

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 6 mewajibkan bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Undang-undang ini mengamanatkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya. Konsekuensi dari amanat tersebut, pemerintah berkewajiban memberikan layanan pendidikan dan membiayai pelaksanaan program pendidikan, bagi peserta didik pada tingkat Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP), Sekolah Menengah Atas (SMA) serta satuan pendidikan lain yang sederajat.

Dalam rangka mewujudkan cita-cita pendidikan nasional, pemerintah dihadapkan berbagai permasalahan. Seperti belum optimalnya pemerataan kesempatan pendidikan, rendahnya kualitas pendidikan, maupun terbatasnya anggaran. Dalam mengatasi permasalahan anggaran, pemerintah dengan ini mengeluarkan Peraturan Kemendikbud no. 103 tahun 2014 tentang rintisan program wajib belajar 12 (dua belas) tahun, dengan ini menyiapkan program Bantuan operasional sekolah (BOS) untuk SMA /SMK negeri dan swasta. Salah satu tujuan program BOS SMA/SMK adalah membantu sekolah untuk memenuhi biaya operasional non personalia. Pentingnya pengelolaan dana BOS yang baik akan mampu membantu ketercapaian tujuan dari program BOS. Keberhasilan Sekolah dalam mengelola dana BOS, melalui suatu proses kerjasama yang

sistematis mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan evaluasi. Adapun susunan pengelola dana BOS diantaranya kepala sekolah sebagai penanggung jawab, wakil kepala sekolah sebagai ketua pelaksana, sebagai anggota yaitu bendahara BOS, komite sekolah dan operator dapodikdasmen SMA.

Transparansi dan akuntabilitas penggunaan dana BOS dalam keuangan sekolah belum berjalan dengan baik. Hal ini terindikasi adanya *fraud*, salah satu *fraud* dalam penggunaan dana BOS yaitu masih banyak sekolah yang tidak ingin laporan penggunaan dana BOS diketahui oleh masyarakat. Pengelolaan dana BOS oleh sekolah tidak dipublikasikan atau belum pernah dirapatkan dengan komite sekolah serta orang tua murid. Dalam peraturan juknis BOS seharusnya semua pengelolaan dana BOS harus diketahui dan dipublikasikan kepada orang tua murid dan semua guru karyawan, hal tersebut supaya lebih transparan dalam pengelolaan dana BOS. Salah satu kasus *fraud* yang terjadi pada sekolah menengah pertama yaitu adanya kepala sekolah yang telah menggelembungkan dana sebesar Rp. 2 Milyar selama 2 tahun yang akhirnya ditemukan oleh Inspektorat (Harian surya, 2016). Dalam pengelolaan besarnya dana BOS yang belum termanfaatkan sesuai dengan peruntukannya dapat menimbulkan keresahan didalam masyarakat. Adanya *fraud* terselubung yang dilakukan pihak internal disekolah sehingga sangat sulit diungkapkan, maka dalam hal ini adanya pengaduaan *Whistleblowing* yang akan memberikan keterangan tentang adanya *fraud* dana BOS di sekolah menengah.

Adapun kasus-kasus yang terjadi pada *whistleblowing* pengelolaan dana BOS di sekolah SMA/SMK yaitu seperti kasus yang terjadi pada kepala sekolah Menengah Atas di Maluku tengah dalam kasus penyalahgunaan dana BOS selama

enam tahun senilai Rp. 1 Miliar. Modus tersangka adalah penggelembungan anggaran dan pertanggung jawaban fiktif kasus tersebut telah berhasil diungkap berdasarkan laporan dari pihak internal yang menjadi *whistleblowing* yaitu staf karyawan sendiri. Kasus yang sama lainnya di Jawa Timur juga terjadi seorang Kepala sekolah Menengah juga terkena kasus penyalahgunaan dana BOS senilai Rp. 800 Juta kasus tersebut diungkap oleh *whistleblowing* yaitu para guru yang merasa risau (Koran Radar Kediri,2015).

Terungkapnya kasus *Fraud* tersebut berkat laporan dari *Whistleblower*. *Whistleblower* adalah seseorang (pegawai dalam organisasi) yang memberitahukan kepada publik atau kepada pejabat yang berkuasa tentang dugaan ketidakjujuran, kegiatan ilegal atau kesalahan yang terjadi di departemen pemerintah, organisasi publik, organisasi swasta atau pada suatu perusahaan Susmanschi (2012) dalam penelitian Saud (2016). Pengungkapan dari *whistleblower* terbukti efektif dalam mengetahui adanya *fraud*. Hal ini menunjukkan efektifitas *whistleblowing* dalam memulai sikap proaktif untuk mendeteksi kecurangan dengan cara mengimplementasikan melalui berbagai sarana komunikasi seperti melalui pengaduan telpon atau jaringan *website*.

Whistleblower diperlukan untuk mencegah terjadinya *fraud* melalui pengawasan lingkungan. Adanya mekanisme *whistleblower* diharapkan perusahaan maupun sektor instansi Pemerintah maupun Swasta dapat menegakkan standar pelayanan dan etika, menerapkan sistem pencegahan dini dan meningkatkan kepercayaan dalam organisasi. Namun, menerapkan *whistleblowing* di Indonesia

tentu tidak semudah itu karena budaya umum pegawai mungkin saja belum mendukung terciptanya mekanisme *whistleblowing* penelitian (Jalil, 2014).

Menjadi *whistleblower* bukan hal yang mudah, seseorang yang berasal dari internal organisasi umumnya akan menghadapi dilema etis dalam memutuskan apakah harus mengungkapkan atau membiarkannya. Sebagian orang memandang *whistleblower* sebagai pengkhianat yang melanggar norma loyalitas organisasi, sebagian lainnya memandang *whistleblower* sebagai pelindung heroik terhadap nilai-nilai yang dianggap lebih penting dari loyalitas kepada organisasi penelitian Bagustianto dan Nurkholis (2012). Pandangan yang bertentangan tersebut kerap menjadikan calon *whistleblower* berada dalam dilema keseimbangan menentukan sikap yang pada akhirnya dapat mendistorsi niat untuk melakukan *whistleblowing* penelitian (Saud, 2016).

Studi ini menggunakan kerangka *theory of planned behavior* (TPB) dari Ajzen (1991) untuk menjelaskan faktor faktor individual yang membentuk minat *whistleblowing*. Hal ini disebabkan karena TPB merupakan teori yang sangat umum dan parsimoni dalam menjelaskan mengenai perilaku manusia Park *et al.*, (2011) dalam penelitian Saud (2016). Dalam TPB, perilaku dapat di prediksi dari *intention* dan dapat di bentuk dari tiga determinan utama, yaitu *attitude*, *subjective norms* dan *perceived behavioral control*.

Keseriusan tindakan *whistleblowing* juga dapat dikaitkan dengan menggunakan teori *prosocial organizational behavior theory* (TPOBT). Menurut Brief dan Motowidlo, (1986). Tindakan *whistle-blowing* merupakan salah satu bentuk tindakan prososial anggota organisasi untuk menyampaikan arahan,

prosedur, atau kebijakan yang menurutnya mungkin tidak etis, ilegal atau membawa bencana bagi tujuan jangka panjang organisasi kepada individu atau badan lainnya yang memiliki posisi untuk melakukan tindakan korektif. Dengan mengacu pada *prosocial organizational behavior theory*, dapat disimpulkan bahwa tindakan *whistle-blowing* seorang pegawai menunjukkan bentuk komitmen pegawai tersebut untuk melindungi organisasinya dari ancaman hal-hal yang tidak etis atau ilegal. Faktor komitmen organisasi tersebut telah digunakan pula dalam penelitian terdahulu (Somers dan Casal,1994) dalam penelitian (Saad,2016).

Penelitian terdahulu telah mengungkap beberapa determinan dari minat *whistleblowing*. Penelitian yang dilakukan oleh Park dan Blenkinsopp (2009) tentang minat *whistle-blowing* petugas kepolisian di Korea Selatan, telah menguji dari beberapa variabel yaitu sikap, norma dan perilaku telah berpengaruh positif terhadap niat *Whistleblowing* internal tetapi untuk niat *whistleblowing* eksternal hanya norma subyektif yang signifikan. Penelitian tersebut menggunakan *theory of planned behavior* (TPB). Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa TPB berlaku sebagai teori umum untuk menjelaskan niat *whistleblowing*, yang menambah pemahaman kita tentang pendekatan umum untuk *whistleblowing*, Teori TPB lebih efektif dalam menjelaskan niat *whistleblowing* internal daripada eksternal. Penelitian Winardi (2013) tentang pengaruh individu dan faktor situasional Pegawai negeri tingkat bawah di Indonesia, telah menguji beberapa variabel yaitu sikap terhadap *whistle-blowing*, norma subjektif, kontrol perilaku yang dirasakan, keseriusan kesalahan, dan status yang berbuat jahat. Hasil penelitian menunjukkan ada lima variabel yang berpengaruh positif terhadap niat

Whistleblowing dikalangan PNS yaitu sikap terhadap *whistle-blowing*, norma subjektif, kontrol perilaku yang dirasakan, keseriusan kesalahan, dan status yang berbuat jahat, sedangkan *personal cost of reporting* tidak berpengaruh signifikan terhadap niat *Whistleblowing*.

Penelitian Bagustianto dan Nurkholis (2012) tentang faktor yang mempengaruhi PNS dalam melakukan tindakan *whistleblowing* yang membentuk minat *whistleblowing*. Variabel yang digunakan dalam penelitian ini adalah Sikap terhadap *Whistleblowing*, komitmen organisasi, *personal cost*, tingkat keseriusan kecurangan terhadap minat *whistleblowing*. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa tiga dari empat determinan secara signifikan berpengaruh terhadap minat *whistle-blowing* PNS BPK-RI. Ketiga determinan yang dimaksud adalah sikap terhadap *whistle-blowing*, komitmen organisasi, dan tingkat keseriusan kecurangan. Penelitian tersebut memberikan implikasi pada literatur dengan mengonfirmasi Teori *Prosocial Organizational Behavior*, *Theory of Planned Behavior*, dan konsep Komitmen Organisasi. Penelitian Saud (2016) tentang pengaruh sikap dan persepsi kontrol perilaku empiris terhadap niat *whistleblowing* dari internal-eksternal dengan yang dirasakan dukungan organisasi sebagai variabel moderating. Hasil menunjukkan sikap memiliki pengaruh yang signifikan terhadap niat *whistleblowing* internal dan dirasakan organisasi pendukung memiliki pengaruh yang signifikan sebagai variabel moderating yang memperkuat pengaruh kontrol perilaku yang dirasakan terhadap *whistleblowing* internal-eksternal.

Berdasarkan dari beberapa penelitian yang telah dilakukan, peneliti menindaklanjuti tentang faktor faktor yang mempengaruhi niat *Whistleblowing*

pada pengelola BOS di Sekolah Menengah dengan menggunakan konsep *theory of planned behavior* (TPB) dan *theory prosocial organizational behavior theory* (TPOBT) dalam penelitian ini terdapat beberapa faktor-faktor yang digunakan yaitu di antaranya, Sikap terhadap *whistleblowing*, persepsi kontrol, komitmen organisasi, *personal cost*, dan keseriusan pelanggaran terhadap niat *Whistleblowing* pengelola BOS. Perbedaan penelitian terdahulu dengan sekarang yaitu terletak pada objeknya. Objek penelitian sekarang yaitu meneliti tentang *whistleblowing* pengelola keuangan BOS sekolah menengah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan penelitian terdahulu dan beberapa variabel variabel yang ada maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut

1. Apakah sikap berpengaruh positif terhadap niat *whistleblowing* pada pengelola dana BOS?
2. Apakah persepsi kontrol atas perilaku berpengaruh positif terhadap niat *whistleblowing* pada pengelola dana BOS?
3. Apakah komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap niat *whistleblowing* pada pengelola dana BOS?
4. Apakah *personal cost* berpengaruh positif terhadap niat *whistleblowing* pada pengelola dana BOS?
5. Apakah persepsi keseriusan kecurangan berpengaruh positif terhadap niat *whistleblowing* pada pengelola dana BOS?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apakah sikap berpengaruh positif terhadap niat *Whistleblowing* pada pengelola dana BOS
2. Untuk mengetahui apakah persepsi kontrol berpengaruh positif terhadap niat *Whistleblowing* pada pengelola dana BOS
3. Untuk mengetahui apakah komitmen organisasi berpengaruh positif terhadap niat *whistleblowing* pada pengelola dana BOS
4. Untuk mengetahui apakah *personal cost* berpengaruh negatif terhadap niat *whistleblowing* pada pengelola dana BOS
5. Untuk mengetahui apakah tingkat keseriusan kecurangan berpengaruh positif terhadap niat *whistleblowing* pada pengelola dana BOS

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis, sumbangan konseptual bagi civitas akademika dan dapat menjadi referensi mengenai niat *whistleblowing* terhadap pencegahan *fraud* dengan menggunakan teori TPB & TPOBT. Selain itu penulis mengharapkan penelitian ini dapat digunakan sebagai dasar untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan kajian penelitian–penelitian selanjutnya terutama yang berkaitan dengan pencegahan *fraud* dengan niat *whistleblowing*.
2. Bagi akademis
 - a. Dapat digunakan sebagai bahan referensi untuk peneliti selanjutnya terkait dalam hal niat melakukan *whistleblowing*
 - b. Dapat menambah sebagai bukti empiris dengan menggunakan teori TPB & TPOBT

3. Bagi Instansi

- a. Dapat digunakan sebagai bahan masukan untuk sekolah agar pengelola BOS lebih berhati hati dan transparan dalam menggunakan dana BOS agar tujuan diadakannya dana BOS tersebut tepat sasaran.
- b. Perlu adanya kotak saran untuk memudahkan komunikasi atau pengaduan terkait adanya *fraud*