

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Lembaga pendidikan merupakan elemen yang penting dalam memajukan tingkat pendidikan di Indonesia. Wajib belajar 9 tahun yang diprioritaskan oleh pemerintah, menuntut pemerintah untuk memajukan kualitas pendidikan di Indonesia. Dilema yang dialami pemerintah saat ini yaitu wajib belajar 9 tahun bagi anak-anak Indonesia dengan ditunjangnya sekolah gratis tidak sejalan sesuai yang diharapkan, masih banyak anak-anak usia dini tidak dapat menempuh pendidikan di sekolah. Pemerintah Indonesia dalam hal ini Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (KEMENDIKBUD) memberikan program BOS untuk sekolah negeri dan swasta khususnya Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP) dalam rangka program sekolah gratis dan pengentasan kemiskinan dengan didukung oleh pembiayaan pendidikan melalui APBN maupun APBD.

Realisasi dukungan biaya tersebut dalam bentuk dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), termasuk buku, dana pendidikan, dan dana pendamping yang memerlukan manajemen yang baik sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku agar dana-dana tersebut mengenai sasaran dan tepat peruntukannya, dengan tujuan agar bangsa Indonesia ke depan memiliki tingkat pendidikan yang berkualitas. Hal ini selaras dengan tantangan global, dimana kompetisi pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK) semakin kompleks maka bila tidak segera diantisipasi bangsa Indonesia kedepan hanya akan menjadi penonton belaka.

BOS tahun 2012 telah dikucurkan sebesar 25% pada triwulan pertama untuk 33 propinsi dari Pemerintah melalui KEMENKOKESRA. Pemerintah telah menyiapkan dana sebesar 22,4 triliun Rupiah. Dari dana tersebut sudah disalurkan per bulan Januari 2012. Baru-baru ini, KEMENDIKBUD mencoba menerapkan mekanisme baru penyaluran dana BOS. Jika semula dana BOS langsung ditransfer dari bendahara negara ke rekening sekolah, saat ini dari bendahara negara ditransfer terlebih dahulu ke kas anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), baru diteruskan ke rekening sekolah. Menurut KEMENDIKBUD, mekanisme baru ini bertujuan memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah dalam penyaluran dana BOS. Dengan cara itu, pengelolaan diharapkan pula menjadi lebih tepat waktu, tepat jumlah, dan tak ada penyelewengan (Media Indonesia, 15/1/2011). Sepintas, tujuan penerapan model baru penyaluran dana BOS memang ideal dan efektif. Namun, yang terjadi kemudian adalah banyaknya keterlambatan penyaluran karena mekanismenya menjadi penuh liku, yaitu dari KEMENDIKBUD melalui kas APBD dana BOS baru ditransfer ke sekolah.

Model baru penyaluran dana BOS yang diterapkan KEMENDIKBUD ternyata memang menimbulkan problem baru, utamanya masalah keterlambatan. Diduga, juga terjadi banyak pungutan liar yang dilakukan oleh oknum pemerintah daerah setempat dengan alasan administrasi pencairan dana BOS, ketidakmerataan penyaluran dana BOS, serta untuk meminimalkan terjadinya penyimpangan untuk tidak mengatakan penyelewengan dana BOS, masyarakat bersama *stakeholder* pendidikan perlu melakukan langkah-langkah penting.

Menurut Bastian (2007), ada 4 (empat) langkah penting yang dapat dilakukan untuk meminimalisir kesempatan *fraud*, yaitu: Pertama, kepala daerah

harus berani bertindak tegas apabila terdapat jajaran kepala sekolah melakukan penyimpangan dana BOS. Kedua, pengawas sekolah dibantu para guru memantau dengan cermat dan teliti penggunaan dana BOS, khususnya yang dikelola sendiri oleh kepala sekolah. Disamping untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas, tidak tertutup kemungkinan dana BOS bisa menjadi sumber korupsi bagi kepala sekolah. Ketiga, pemerintah daerah harus mengoptimalkan potensi pengawas sekolah. Dengan optimalisasi peran pengawas, diharapkan tidak ada lagi oknum yang menyelewengkan dana BOS yang notabene adalah untuk siswa dan pembangunan sekolah. Itu artinya, pengawas sekolah tidak lagi hanya sesekali mengawasi sekolah, tetapi harus rutin dalam melakukan pengawasan. Untuk tugas ini, Dinas Pendidikan juga harus menempatkan orang yang tepat. Keempat, ditingkat Dinas Pendidikan harus dibentuk tim yang bertugas menghimpun data pengawasan distribusi BOS baik dari Pemerintah Daerah ke sekolah maupun dari sekolah ke anak didik. Dengan pembentukan tim itu, tingkat terjadinya penyimpangan diharapkan dapat diperkecil atau diminimalkan. Lebih dari itu, orientasi dana BOS akan terlihat jelas, yaitu untuk peningkatan mutu pendidikan, bukannya memfasilitasi kepentingan oknum atau kelompok tertentu.

Jika dana BOS diselewengkan oleh oknum tertentu baik dari pihak pemerintah daerah maupun dari pihak sekolah, pada akhirnya niat baik pemerintah merealisasikan program pendidikan gratis bagi rakyat miskin. Pemerintah lokal hingga jajaran sekolah harus transparan dan akuntabel dalam mengelola dana BOS. Tujuannya agar penyaluran dana BOS bisa tepat sasaran sehingga semua rakyat kurang mampu bisa memperoleh kesempatan mengenyam pendidikan, tanpa terbebani oleh kewajiban membayar biaya pendidikan.

Dana BOS yang berasal dari pemerintah dialokasikan untuk menutupi biaya investasi (pengadaan sarana prasarana) serta biaya operasional sekolah. Biaya personal (biaya yang ditanggung peserta didik) menjadi inisiatif dan tanggung jawab pemerintah lokal. Dengan model pendanaan seperti itu, rakyat kurang mampu alias miskin diharapkan tidak lagi dibebani berbagai pungutan atau iuran dana pendidikan. Penyaluran dana BOS ke rekening pemerintah daerah tidak menutup kemungkinan untuk timbulnya penyelewengan terhadap dana BOS itu sendiri baik oleh oknum pemerintah daerah, maupun oknum sekolah itu sendiri. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) menemukan adanya 9 (sembilan) penyimpangan dalam proses penyaluran dana BOS. Hal itu dikatakan Menteri Pendidikan Nasional Bambang Sudibyo dalam Rapat Kerja dengan Komisi X DPR di Gedung DPR, Jakarta, 25 September 2006. Penyimpangan tersebut antara lain, beberapa sekolah yang belum memiliki izin tapi mendapat dana BOS, masih terjadi penggelembungan jumlah siswa sekolah di daerah-daerah tertentu, sekolah belum transparan dalam mengelola BOS dan masih ditemukan pengadaan fiktif di beberapa sekolah (Gagah Wijoseno – detikcom, Jakarta: 2012).

Akibat penyimpangan dana BOS itu, program pendidikan gratis yang digagas pemerintah belum bisa direalisasikan. Singkatnya, rakyat miskin masih tetap dikenai beban atas biaya pendidikan anak-anak mereka, di tengah tekanan kebutuhan ekonomi yang menghimpit. Selain itu, fenomena iuran dan pungutan liar bagi siswa tersebut mengindikasikan adanya ketidaktepatan atas pelaksanaan program BOS yang salah sasaran. Dengan ketidaktepatan program BOS itu, paling tidak ada dua pihak yang dirugikan. Pertama, maksud baik dan tujuan mulia pemerintah agar rakyat mengenyam pendidikan gratis sekedar

impian lantaran tereliminasi dana BOS. Kedua, kesempatan rakyat miskin mengenyam pendidikan gratis menjadi hilang lantaran dana BOS diselewengkan oknum tertentu, atau tidak disalurkan sebagaimana mestinya.

Intensitas pembicaraan mengenai *fraud* di sekolah semakin tinggi, sama halnya yang terjadi di sektor publik lainnya, utamanya sektor pemerintah yang menangani masalah pelayanan umum pada masyarakat. Sebenarnya, niat pemerintah mulai terlihat dan memperhatikan program untuk mengeliminasi *fraud* yang dilakukan oleh aparat pemerintahan. Hal ini diindikasikan dengan peningkatan peran Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), kejaksaan, kepolisian, atau pengadilan Tindak Pidana Korupsi (TIPIKOR). Namun sayangnya, hal ini sepertinya belum menjadi semacam komitmen untuk dijalankan secara bersama secara konsisten di semua lini.

Menurut Tuanakotta (2007), mereka yang terlibat dalam perbuatan curang didorong oleh interaksi antara kekuatan-kekuatan dalam kepribadian individu dan lingkungan eksternal. Kekuatan-kekuatan tersebut diklasifikasi ke dalam tiga kategori utama: (1) tekanan situasional; (2) kesempatan dan; (3) karakteristik (integritas) pribadi. Dikatakan oleh Mulyadi (2011:1), kecurangan itu sendiri dikenal dengan istilah *fraud* di sektor publik, yang di Indonesia dikenal dengan istilah korupsi, yang antara lain merupakan tindakan melawan hukum dan memperkaya diri sendiri atau orang lain, yang mengakibatkan kerugian negara.

Sistem pengendalian eksternal yang telah dirancang sedemikian rupa untuk mencegah adanya *fraud* belum bisa mengatasi tindak kecurangan tersebut, sehingga pengendalian internal dalam organisasi itu dituntut mampu untuk mencegah adanya *fraud*. Apalagi jika para pelaku adalah orang-orang

yang melaksanakan pengendalian dan juga merupakan orang-orang yang memiliki kuasa di dalam organisasi tersebut. Pengendalian internal yang penulis teliti disini adalah pengendalian internal berbasis COSO (*Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission*). Menurut Elim (2007:41), COSO (*Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission*) dibentuk oleh *Intergrated Framework* pada tahun 1992 yang merupakan lima komponen dari pengendalian internal, yang meliputi: Lingkungan Pengendalian (*Control Environment*), Penilaian Risiko Manajemen (*Management Risk Assesment*), Sistem Komunikasi dan Informasi Akuntansi (*Accounting Information and Communication System*), Aktivitas Pengendalian (*Control Activities*), dan Monitoring. Hal ini menjadi alat analisis media yang dicapai dalam menilai efektifitas suatu sistem pengendalian internal.

Pengendalian internal yang baik memungkinkan manajemen siap menghadapi perubahan ekonomi yang cepat, persaingan, pergeseran permintaan pelanggan dan *fraud* serta restrukturisasi untuk kemajuan yang akan datang (Ruslan;2009). Jika pengendalian internal suatu organisasi lemah maka kemungkinan terjadinya kesalahan dan *fraud* sangat besar. Sebaliknya, jika pengendalian internal kuat, maka kemungkinan terjadinya kesalahan dan *fraud* dapat diperkecil. Walaupun kesalahan dan *fraud* masih terjadi, bisa diketahui dengan cepat dan dapat segera diambil tindakan perbaikan sedini mungkin. Pengendalian intern adalah representasi dari keseluruhan kegiatan di dalam organisasi yang harus dilaksanakan, dimana proses yang dijalankan oleh dewan komisaris ditujukan untuk memberikan keyakinan yang memadai tentang pencapaian tujuan pengendalian operasional yang efektif dan efisien, keandalan

laporan keuangan, dan kepatuhan terhadap hukum dan peraturan yang berlaku (COSO, 1992).

Ada beberapa penelitian tentang *fraud* yang berorientasi pada sistem pengendalian internal. Salah satunya seperti penelitian yang dilakukan oleh Wilopo (2006), dengan pendekatan kuantitatif, menyatakan secara komprehensif bahwa pengendalian internal yang efektif, tingkat ketaatan pada aturan akuntansi, keberadaan asimetri informasi serta moralitas manajemen memberikan pengaruh yang signifikan terhadap perilaku tidak etis dan kecenderungan kecurangan akuntansi manajemen perusahaan terbuka dan BUMN di Indonesia.

Penelitian yang dilakukan Hermiyetti (2010), dengan pendekatan kuantitatif, meneliti mengenai pengaruh penerapan pengendalian internal terhadap *fraud* pengadaan barang. Dari hasil penelitiannya dapat dilihat bahwa bahwa lingkungan pengendalian, penilaian risiko, kegiatan pengendalian, informasi dan komunikasi serta pemantauan secara bersama-sama berpengaruh terhadap pencegahan *fraud* pengadaan barang.

Dari penjelasan para peneliti sebelumnya serta masalah-masalah yang terjadi pada pemerintahan, peneliti saat ini memandang bahwa sistem pengendalian internal memang diperlukan bagi organisasi sektor publik guna meminimalisir kemungkinan adanya penyimpangan yang terjadi. Dalam penelitian ini, yang membedakan antara peneliti sekarang dengan peneliti sebelumnya adalah terletak pada objek yang diteliti. Penelitian ini meneliti tentang pencegahan terjadinya *fraud* pemanfaatan dana BOS, yang dilakukan untuk mendapatkan informasi dari lembaga pendidikan terkait penerapan

pengendalian internal yang berbasis lima komponen pengendalian COSO (*Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission: 1992*).

Banyak sekali macam kecurangan dana BOS yang terjadi di beberapa sekolah, diantaranya punguan liar yang dilakukan oleh pihak sekolah terhadap siswa, kepala sekolah menggunakan dana BOS untuk kepentingan pribadi melalui penggelapan, *mark up*, atau *mark down*, pemalsuan bukti transaksi, penggunaan dana BOS yang menyimpang dari aturan petunjuk teknis, perekayasaan laporan pertanggung jawaban dana BOS, dan sebagainya. Sekolah-sekolah terpencil yang berada di pelosok suatu daerah tidak menutup kemungkinan untuk melakukan *fraud* dana BOS, bahkan sekolah yang terletak di pedalaman rentan akan terjadinya korupsi sebab sebab tidak ada pengawasan yang lebih terhadap sekolah tersebut.

Kasus yang diangkat dalam penelitian ini yaitu adanya dugaan penggelembungan siswa (*mark up*) yang terjadi di 44 SDN di kecamatan Kokop kabupaten Bangkalan (BCW, 2012). Bermula dari kecurigaan atas mencuatnya kasus SDN Kokop 3 yang terindikasi kasus penggelembungan siswa, dimana data jumlah siswa yang dimiliki oleh SDN Kokop 3 pada tahun 2009 berjumlah 237 siswa yang mendapatkan dana BOS sebesar Rp. 47.044.500,00 tiap tahunnya, namun setelah dilakukan kroscek dan investigasi oleh *Bangkalan Corruption Watch* (BCW) ke sekolah SDN Kokop 3 ternyata jumlah siswa hanya sekitar 86 siswa. Hal itu dibuktikan dengan data yang diperoleh dari para guru serta wali murid SDN Kokop 3 terkait dengan ketidakbenaran data siswa yang berada di sekolah tersebut. Saat ini kasus tersebut telah ditangani oleh POLRES Bangkalan dan kasus ini sendiri tercatat di register POLRES Bangkalan dengan nomor Pol: B/143/III/2009/SPK.

Seiring dengan terungkapnya kasus tersebut pihak BCW serta Lembaga Pemantau Kebijakan Publik (LPKP) kabupaten Bangkalan melakukan pendataan jumlah murid sebanyak 44 SDN yang berada di kecamatan Kokop. Dari hasil pendataan siswa yang dilakukan oleh BCW dan LPKP pada 44 SDN yang berada di kecamatan Kokop hasilnya jumlah data siswa tidak sama antara data siswa yang dimiliki oleh pihak Dinas Pendidikan Kabupaten Bangkalan dengan data yang dimiliki oleh pihak UPTD kecamatan Kokop, hal tersebut merupakan indikasi kasus *mark up* data di beberapa SDN di kecamatan Kokop.

Dari hasil penelitian dan investigasi yang dilakukan oleh BCW terdapat 44 SDN di kecamatan Kokop yang diantaranya ditengarai melakukan *mark up* jumlah siswa, data jumlah siswa 44 SDN se-kecamatan Kokop pada tahun 2008 yang terdaftar di Dinas Pendidikan kabupaten Bangkalan berjumlah 11.150 siswa, data jumlah siswa pada tahun 2009 berjumlah 10.551 siswa. Jumlah penerimaan siswa baru di 44 SDN kecamatan Kokop yang terdaftar di Dinas Pendidikan Bangkalan pada tahun 2009 berjumlah 637, sedangkan jumlah penerimaan siswa baru yang terdaftar di UPTD kecamatan Kokop pada tahun 2009 berjumlah 1.915 siswa, yang berarti terdapat perbedaan jumlah siswa sebanyak 1.278 siswa. Sejauh ini pihak BCW dan LPKP telah melaporkan hal tersebut kepada Dinas Pendidikan kabupaten Bangkalan, Inspektorat Daerah kabupaten Bangkalan, serta BPKP Jatim, namun belum ada tindak lebih lanjut dari pihak-pihak terkait. Pihak Dinas Pendidikan kabupaten Bangkalan mengkonfirmasi laporan dari BCW dan LPKP dan akan segera melakukan pemantauan dan pemeriksaan terkait kasus tersebut.

Melihat dari fenomena yang terjadi, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian di sekolah yang mendapatkan anggaran dana dari pemerintah berupa

dana BOS khususnya di beberapa SDN di kecamatan Kokop. Peneliti ingin mengetahui lebih jauh pengendalian internal yang diterapkan di lembaga pendidikan terkait kecenderungan *fraud* dana BOS dan ingin mengetahui sistem pengelolaan dana BOS yang tepat sasaran.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah lingkungan pengendalian berpengaruh terhadap kecenderungan *fraud* ?
2. Apakah penilaian risiko berpengaruh terhadap kecenderungan *fraud* ?
3. Apakah aktivitas pengendalian berpengaruh terhadap kecenderungan *fraud*?
4. Apakah informasi dan komunikasi berpengaruh terhadap kecenderungan *fraud* ?
5. Apakah pemantauan berpengaruh terhadap kecenderungan *fraud* ?

1.3 Tujuan penelitian

1. Menguji dan menganalisis pengaruh lingkungan pengendalian terhadap kecenderungan *fraud*.
2. Menguji dan menganalisis pengaruh penilaian risiko terhadap kecenderungan *fraud*.
3. Menguji dan menganalisis pengaruh aktivitas pengendalian terhadap kecenderungan *fraud*.
4. Menguji dan menganalisis pengaruh informasi dan komunikasi terhadap kecenderungan *fraud*.

5. Menguji dan menganalisis pengaruh pemantauan terhadap kecenderungan *fraud*.

1.4 Manfaat penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi:

1. Bagi peneliti

Hasil penelitian ini dapat memberikan pemahaman serta ilmu pengetahuan bagi peneliti tentang penerapan pengendalian intern dan dampaknya pada kinerja lembaga pendidikan.

2. Bagi lembaga pendidikan

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi masukan dan evaluasi oleh lembaga pendidikan tentang peranan pengendalian intern dalam mencegah *fraud* dana BOS.

3. Bagi akademisi

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai tambahan pengetahuan maupun referensi khususnya ilmu akuntansi manajemen dan auditing serta sebagai bahan pertimbangan dan masukan untuk penelitian selanjutnya.

4. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini dapat menjadi pertimbangan dalam meningkatkan pengawasan terhadap instansi pemerintah, serta pembentukan kebijakan baru dalam mengatasi kasus korupsi di sektor pemerintahan.