

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Banyaknya jumlah buta aksara menjadi suatu masalah nasional yang sampai saat ini masih belum tuntas sepenuhnya. Menurut Menteri Pendidikan dan Kebudayaan pemerintah berhasil menekan jumlah angka buta aksara penduduk usia di atas 15 tahun (Nuh, 2014), Pada tahun 2009 sebanyak 5,30 persen penduduk Indonesia masih buta huruf. pada tahun 2012 jumlahnya telah turun menjadi 4,26 persen, dan tahun 2013 diperkirakan 4,03 persen dan Tahun 2014 ditargetkan tinggal 3,83 persen (Nuh, 2014). Capaian penuntasan angka buta aksara setiap tahun selalu melampaui target RPJMN 2010-2014. Pada tahun 2010, target RPJM sebesar 5,44 persen, Kemdikbud berhasil menekan hingga 5,02 persen. Sementara pada tahun 2012, dari target 4,8 persen penduduk, Kemdikbud berhasil mencapai angka 4,26 persen. Pada tahun 2011, penduduk Indonesia berusia 15-59 tahun yang masih tuna aksara berjumlah 6.730.682 orang, yang terdiri atas 2.265.399 orang laki-laki dan 4.465.282 orang perempuan, (Hawadi dkk, 2013:1).

Dari data yang dikelola pendidikan non formal dan informal (PNFI) Dispendik Jawa Timur tahun 2014, buta aksara di Jawa Timur tercatat sudah ada penurunan sebanyak 700 ribu jiwa. Data BPS menyebutkan pada tahun 2010 lalu jumlah tuna aksara di Jatim sebanyak 1,9 juta jiwa. dan Provinsi Jawa Timur menempati posisi tertinggi sebagai penyandang buta aksara terbanyak di Indonesia. Pada tahun 2012 menjadi 1,2 juta jiwa, untuk tahun 2014 tercatat

sebanyak 596.144 penduduk di Jawa Timur masih buta huruf (*Surabaya Post Online* dan *www.encycity.co*).

Jumlah buta aksara untuk wilayah Madura menurut data BPS tahun 2010 di kabupaten Bangkalan berjumlah 97.110 orang, kabupaten Sampang 142.850 orang, kabupaten Pamekasan 86.247 orang dan kabupaten Sumenep 169.747 orang, namun jumlah tersebut sedikit berkurang seiring diadakannya program keaksaraan fungsional setiap tahunnya. Penduduk tuna aksara pada umumnya tinggal di daerah pedesaan seperti: petani kecil, buruh, nelayan, dan kelompok masyarakat miskin perkotaan yaitu buruh berpenghasilan rendah atau pengangguran. Mereka tertinggal dalam hal pengetahuan, keterampilan serta sikap mental pembaharuan dan pembangunan. Akibatnya, akses terhadap informasi dan komunikasi yang penting untuk membuka cakrawala kehidupan dunia juga terbatas karena mereka tidak memiliki kemampuan keaksaraan yang memadai, (Hawadi dkk, 2013:1). Pelaksanaan program buta aksara sudah dilaksanakan pemerintah mulai tahun 1960-an, namun sampai saat ini jumlah buta aksara tetap banyak. Hingga saat ini jumlah buta aksara di Indonesia mencapai kurang lebih 3,6 juta berdasarkan sensus penduduk yang dilaksanakan BPS tahun 2013. Sementara untuk propinsi Jawa Timur sendiri jumlah buta aksara kurang lebih 1,2 juta berdasarkan sensus yang dilakukan BPS tahun 2012.

Berbagai macam usaha pemerintah dalam mengurangi jumlah buta aksara tidak hanya melalui pendidikan keaksaraan fungsional (KF) dasar, namun untuk menanggulangi tuna aksara pemerintah juga menggulirkan program-program berbasis kecakapan hidup (*life skill*) yang sangat banyak jenisnya seperti program pendidikan kecakapan hidup (PKH), pendidikan keaksaraan

usaha mandiri (KUM), desa vokasi dan lain sebagainya. Namun dalam implementasinya program-program tersebut masih banyak hambatan dalam pengelolaannya sehingga program-program yang diluncurkan pemerintah untuk mengurangi buta aksara berupa pengorganisasian kelompok belajar keaksaraan fungsional tampaknya belum efektif. Oleh karena itu, perlu adanya upaya-upaya lain untuk pengorganisasiannya serta desain pengelolaannya bisa terserap secara efektif, sehingga sehingga jumlah buta aksara dari tahun ke tahun akan makin menurundengan harapan bangsa Indonesia bebas dari permasalahan buta aksara.

Upaya pemerintah dalam memberantas buta aksara melibatkan berbagai komponen melalui kolaborasi pemerintah pusat, pemerintah daerah beserta organisasi kemasyarakatan (ORMAS) lainnya. Disamping itu, pemberantasan buta aksara juga dapat dilaksanakan oleh perguruan tinggi, utamanya oleh mahasiswa. Hal ini dikarenakan: *pertama* para mahasiswa dapat dijadikan sebagai tutor yang telah mempunyai bekal kemampuan akademis dan usia yang masih muda sehingga mempunyai idealisme yang tinggi dalam rangka pencapaian tugas yang akan dibebankan; *kedua* mahasiswa akan lebih intens bertemu dengan warga belajar karena berada dilingkungan warga belajar pada saat pengabdian tugas kerja kuliah nyata (KKN); *ketiga* dengan pendekatan ini diharapkan waktu untuk pemberantasan akan empat kali lebih cepat dibanding dengan yang ditangani oleh Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dan organisasi lain, dan; *keempat*, adanya sebuah fakta bahwa nilai mahasiswa di mata masyarakat masih sangat tinggi sehingga diharapkan kepercayaan masyarakat terhadap program ini juga meningkat.

Secara teori ekonomi tentang keaksaraan fungsional seperti yang dikemukakan oleh (Phillips (1964) yang dikutip dari Marzuki (2012:118), menyatakan bahwa rancangan *expost facto* tentang analisis sistem ekonomi yang menunjukkan adanya pertumbuhan produktivitas sebagai dampak pendidikan yang menunjukkan bagian terbesar dari pertumbuhan di bidang produksi di Negara berkembang setengah abad terakhir ini tidak dapat diperhitungkan melalui masukan kapital fisik, jam kerja dan sumber daya alam, sebagian besar harus dianggap berasal dari kemajuan teknis dan kualitas sumber daya manusia yang keduanya ini merupakan peranan pendidikan.

Bagi warga masyarakat yang tidak memperoleh kesempatan untuk sekolah, putus sekolah, tidak bisa melanjutkan ke jenjang sekolah yang lebih tinggi atau yang berkeinginan menambah pengetahuan dan ketrampilan praktis akan ditampungdiarahkan dan dibina melalui jalur Pendidikan Non Formal sesuai dengan Undang-undang Republik Indonesia No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional khususnya pasal 13 Salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan sumber daya manusia adalah dengan melaksanakan program pendidikan kesetaraan. Selain itu, upaya pemerintah dalam memberantas buta aksara dengan membuat terobosan Keaksaraan Dasar dengan penekanan pada penguasaan, membaca, menulis dan berhitung (*calistung*) sesuai dengan amanah Undang-undang Sistem Pendidikan Nasional no 20 tahun 2003.

Upaya mengatasi masalah tersebut pada tahun 1997/1998 dilaksanakan uji coba Program Pemberantasan Buta Aksara dengan pendekatan keaksaraan fungsional. Program ini dimaksudkan untuk menumbuhkan motivasi internal dari warga belajar. Keaksaraan fungsional merupakan pendekatan atau cara untuk mengembangkan kemampuan seseorang dalam menguasai dan

menggunakan keterampilan membaca, menulis dan berhitung (*calistung*) yang didasarkan pada kebutuhan, minat, pengalaman hidup sehari-hari serta memanfaatkan potensi yang ada di lingkungan sekitarnya.

Pembelajaran keaksaraan dasar harus mengacu kepada standar kompetensi lulusan keaksaraan dasar (SKL Keaksaraan Dasar) dan dilaksanakan sekurang-kurangnya setara dengan 114 jam @60 menit. Hal-hal kegiatan yang perlu dilakukan meliputi Penyusunan rencana dan jadwal kegiatan yang dituangkan dalam Acuan Pelaksanaan Kegiatan. Acuan Pelaksanaan Kegiatan sekurang-kurangnya memuat: 1) nama kegiatan, 2) tujuan kegiatan, 3) jadwal pembelajaran yang menggambarkan waktu, materi, tutor/ fasilitator/ narasumber teknis, bahan bacaan/ buku rujukan, 4) tempat pembelajaran, 5) Sosialisasi dan koordinasi pelaksanaan kegiatan. Pembelajaran keaksaraan dasar perlu memperhatikan latar sosial, budaya, religi, dan kebiasaan pembelajar (Hawadi dkk, 2013:16-17).

Strategi pemerintah demi mencapai masyarakat yang melek aksara (baca, tulis dan berhitung) dengan melalui pengelolaan program keaksaraan fungsional menjadi perhatian pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan juga pemerintah daerah masing-masing. Hal itu sejalan dengan digulirkannya dana bantuan sosial untuk program keaksaraan fungsional jumlah nominal mengacu kepada juknis Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini dan Pendidikan Masyarakat tahun anggaran 2016 yaitu besaran nominal anggaran untuk 10 orang warga belajar (1 kelompok) sebesar empat juta lima ratus ribu rupiah (Rp.4.500.000) jika dana tersebut berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN), namun jika dana hibah yang dikelola oleh penyelenggara adalah dana dari Dinas Provinsi dan

Pemerintah Daerah maka disesuaikan oleh anggaran dan pendapatan belanja daerah masing-masing.

Bagi pengelola lembaga yang ingin melaksanakan program keaksaraan fungsional melalui dana APBD II, APBD I dan APBN diperlukan izin operasional dari Dinas Pendidikan serta mengajukan proposal permohonan kegiatan serta melampirkan foto tanda penduduk warga belajar yang sudah terdata oleh BPS, dan diketahui oleh kepala desa setempat serta camat, dan unit pelayanan teknis dinas pendidikan kecamatan (UPTD) serta penilik luar sekolah. Proses pembelajaran program keaksaraan fungsional dasar sebanyak 120 jam @60menit untuk dana APBD II dengan rentang waktu selama enam bulan. Laporan pertanggungjawaban dana keaksaraan fungsional bervariasi sesuai dengan alokasi dana yang dikelola, jika dana yang dikelola oleh dana APBD II sistem pengelolaan mengacu pada peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, sehingga pelaporan pertanggungjawaban dana pengelolaan di titik beratkan pada pelaporan SPJ rampung artinya kegiatan berjalan dulu baru pencairan dana setelah kegiatan selesai, namun jika dana yang dikelola oleh lembaga adalah dana APBN ataupun APBD I maka dana diterima terlebih dahulu baru kegiatan pelaksanaan program keaksaraan fungsional dilaksanakan.

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa pengelolaan keaksaraan fungsional belum secara optimal dikarenakan pengelola yang asal-asalan dalam merekrut warga belajar serta tidak transparan dalam mengelola dana kegiatan yang sering memanipulasi tanda tangan di surat pertanggungjawaban (SPJ),

padahal para pengelola sudah memiliki *job description* tugas yang jelas sesuai *standartd operating procedure* (SOP) yang sudah ditetapkan pemerintah untuk mensukseskan pemberantasan buta aksara. Penyelenggaraan Keaksaraan Fungsional memerlukan daya personel yang memadai, dan keterlibatan profesional dan pekerja teknis seperti media pembelajaran yang beragam, lokakarya, sarana prasarana, guru dan pengawas. Keaksaraan fungsional tidak dapat bertahan lama dalam kondisi lingkungan psikologis yang rapuh (Marzuki,2012:123).

Pengelolaan program keaksaraan fungsional diduga rentan terhadap terjadinya tindak kecurangan (*fraud*). Hal ini dapat dilihat dari berbagai kasus yang mencuat ke publik, salah satunya adalah korupsi penyelewengan dana keaksaraan fungsional di Jawa Barat, dimana Kejaksaan Negeri Sumber menetapkan empat pengurus Dewan Masjid Indonesia (DMI) sebagai tersangka dugaan korupsi dana bantuan keaksaraan fungsional APBD Jawa Barat tahun anggaran 2013. Selain itu Kasus penyimpangan program keaksaraan fungsional juga terjadi di Kabupaten Sumenep, dimana realisasi keaksaraan fungsional (KF) 2015 di Sumenep, Madura, Jawa Timur diduga tidak tepat sasaran, sebab warga belajar yang direkrut sebagian ada yang sudah bisa baca dengan bukti Ijazah, anehnya ada yang sudah berstatus sarjana.

Tindak kecurangan itu sangat penting untuk dicegah mengingat definisi tindak kecurangan sudah tercakup dalam klasifikasi tindak pidana korupsi sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Undang-undang Nomor 20 Tahun 2001. Korupsi merupakan permasalahan yang dihadapi oleh setiap negara di dunia. Bentuk dan praktik kejahatan korupsi juga sangat beragam. Setiap negara berusaha menanggulangi dan memberantas korupsi

melalui berbagai tindakan dan kebijakan. Indonesia, khususnya pasca era reformasi, juga telah melakukan beberapa upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi.

Mengingat pentingnya upaya pencegahan korupsi, maka dipandang perlu dilakukan kajian terkait dengan pengelolaan dan pertanggungjawaban program keaksaraan fungsional. Penelitian ini difokuskan pada pengelolaan dana melalui dana APBN dan APBD II. Objek studi dalam penelitian ini fokus pada pengelolaan dan pertanggungjawaban program keaksaraan fungsional yang di kelola oleh para lembaga-lembaga yang berada di kabupaten X, karena pada dasarnya jumlah buta aksara di kabupaten X masuk dalam katagori zona merah (jumlahnya sangat banyak) berdasarkan data yang terbitkan oleh pusat badan statistik (BPS).

Pengertian pengelolaan program keaksaraan fungsional disini menurut peneliti adalah amanat yang diberikan oleh pemerintah kepada para lembaga penyelenggara program keaksaraan fungsional untuk melaksanakan program keaksaraan fungsional serta mengelola program keaksaraan fungsional dengan sebaik-baiknya serta mengacu kepada juknis yang dikeluarkan oleh kementrian pendidikan dan kebudayaan. Pengertian pertanggungjawaban program keaksaraan fungsional disini menurut peneliti adalah laporan pertanggungjawaban yang meliputi dari keseluruhan proses seperti pembelajaran, pemberian uang transport/ honor tutor, pengelola, dan penilik serta trasnport warga belajar, serta yang berkaitan dengan semua keuangan program keaksaraan fungsional yang dikelola oleh lembaga penyelenggara.

Urgensi penelitian adalah karena selama ini strategi anti *fraud* dalam program keaksaraan fungsional belum pernah dilakukan kajian mendalam.

Penelitian yang ada hanya fokus pada pengaruh tingkat pendidikan, pengalaman kerja, dan motivasi terhadap kinerja tutor keaksaraan fungsional di kabupaten semarang, yang ditulis oleh Sudjarti, 2005. Penyelenggaraan keaksaraan fungsional dasar melalui bahasa ibu berbasis bahasa lokal dalam penguasaan keberaksaraan warga belajar di desa Depok, kecamatan bendungan, kabupaten trenggalek di tulis oleh Sa'adah dkk (2015). Dalam konteks ini peneliti berusaha membuat pembaharuan dengan perpaduan ilmu akuntansi forensik tentang Strategi anti *fraud* pada pengelolaan dan pertanggungjawaban program keaksaraan fungsional, dengan mengenali motif *fraud* pada pengelolaan dan pertanggungjawaban seperti bagaimana para lembaga mendapatkan program keaksaraan fungsional melalui instansi dinas pendidikan, bagaimana para lembaga melaksanakan pembelajaran serta bagaimana peran penilik selaku pejabat yang berwenang dalam melakukan monitoring dan pembinaan pada lembaga, serta bagaimana para lembaga membuat pertanggungjawaban seperti pembuatan laporan pertanggungjawaban.

1.2. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana Bentuk/ Pola *fraud* pada pengelolaan dan pertanggungjawaban program keaksaraan fungsional?
2. Bagaimana strategi anti *fraud* dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban program keaksaraan fungsional?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Bentuk/ Pola *fraud* pada pengelolaan dan pertanggungjawaban program keaksaraan fungsional
2. Untuk menyusun strategi anti *fraud* dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban program keaksaraan fungsional

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut :

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan bisa menambah khazanah ilmu pengetahuan khusus di ilmu akuntansi forensik khususnya strategi anti *fraud* pada pengelolaan dan pertanggungjawaban program keaksaraan fungsional (KF).
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat : (1) menjadi acuan oleh pemerintah dalam hal ini Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Direktorat Jenderal Pendidikan Anak Usia Dini, Non Formal, dan Informal Direktorat Pembinaan Masyarakat Dan Dinas Pendidikan Kabupaten dalam mensukseskan pemberantasan buta aksara, dan (2) menjadi bahan evaluasi bagi seluruh komponen pengelola program keaksaraan fungsional (PKBM, LSM, YAYASAN dan lain-lain) dalam rangka memperbaiki kinerja yang selama ini telah mereka terapkan dalam pengelolaan dana program Keaksaraan Fungsional.