

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional mengamanatkan bahwa setiap warga negara yang berusia 7-15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar. Pasal 34 ayat 2 menyebutkan bahwa Pemerintah dan pemerintah daerah menjamin terselenggaranya wajib belajar minimal pada jenjang pendidikan dasar tanpa memungut biaya, sedangkan dalam ayat 3 menyebutkan bahwa wajib belajar merupakan tanggung jawab negara yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan Pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat. Konsekuensi dari amanat undang-undang tersebut adalah Pemerintah dan pemerintah daerah wajib memberikan layanan pendidikan bagi seluruh peserta didik pada tingkat pendidikan dasar (SD dan SMP) serta satuan pendidikan lain yang sederajat.

Salah satu indikator penuntasan program Wajib Belajar 9 Tahun dapat diukur dengan Angka Partisipasi Kasar (APK) SD dan SMP. Program dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS) sebagai salah satu bentuk pendanaan pendidikan dasar yang signifikan dari sumber dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pada tahun 2005 APK SD telah mencapai 115%, sedangkan SMP pada tahun 2009 telah mencapai 98,11%, sehingga program wajar 9 tahun telah tuntas 7 tahun lebih awal dari target deklarasi *Education For All* (EFA) di Dakar.

Program tersebut merupakan program nasional di bidang pendidikan yang menyerap anggaran besar dan langsung berhubungan dengan hajat hidup masyarakat luas. Program BOS bertujuan untuk meringankan beban masyarakat terhadap pembiayaan pendidikan dalam rangka wajib belajar sembilan tahun.

Program dana BOS telah sepuluh tahun bergulir sejak dicanangkan pada bulan Juli 2005, namun belum mampu memenuhi harapan masyarakat untuk menikmati pendidikan dasar gratis seperti yang diamanatkan Undang-undang Dasar. Dana BOS yang disediakan pemerintah tidak sedikit dan cenderung terus bertambah, tetapi sosialisasi dana BOS ini belum dilakukan dengan baik. Penyimpangan dana BOS pun terjadi di beberapa daerah di Indonesia. Hanya dua pihak yang mengetahui detail pengelolaan dana bantuan operasional sekolah di sekolah, yakni kepala sekolah dan Tuhan. Demikian keluhan orangtua murid, guru, dan bahkan wakil kepala sekolah yang disampaikan kepada Indonesian Corruption Watch terkait dengan tertutupnya pengelolaan dana bantuan operasional sekolah (BOS) di sekolah. Pertanyaan mengapa masih ada pungutan sekolah dan berapa anggaran pembelian buku pelajaran sering tidak terjawab. Sebaliknya orangtua dan guru justru mendapat ancaman jika terus bertanya mengenai pengelolaan dana BOS, dari mulai anak dikeluarkan sekolah sampai kenaikan pangkat guru terhambat.

Dalam upaya pencegahan tindak kecurangan (fraud) dalam pengelolaan dana BOS, Kemendiknas mulai menggunakan mekanisme baru

penyaluran dana BOS. Dana BOS tidak lagi langsung ditransfer dari bendahara Negara ke rekening sekolah, tetapi ditransfer ke kas APBD yang selanjutnya didistribusikan ke rekening sekolah. Kemendiknas beralasan, mekanisme baru ini bertujuan untuk memberikan kewenangan lebih besar kepada pemerintah daerah dalam penyaluran dana BOS. Dengan cara ini diharapkan pengelolaan menjadi lebih tepat waktu, tepat jumlah, dan tidak ada penyelewengan.

Harus diakui, masalah utama dana BOS terletak pada lambatnya penyaluran dan pengelolaan di tingkat sekolah yang tidak transparan. Selama ini, keterlambatan transfer terjadi karena berbagai faktor, seperti keterlambatan transfer oleh pemerintah pusat dan lamanya keluar surat pengantar pencairan dana oleh tim manajer BOS daerah. Akibatnya, kepala sekolah (kepsek) harus mencari berbagai sumber pinjaman untuk mengatasi keterlambatan itu. Bahkan, ada yang meminjam kepada rentenir dengan bunga tinggi. Untuk menutupi biaya ini, kepsek memanipulasi surat pertanggungjawaban yang wajib disampaikan setiap triwulan kepada tim manajemen BOS daerah. Ini mudah karena kuitansi kosong dan stempel toko mudah didapat. Kepala sekolah memiliki berbagai kuitansi kosong dan stempel dari beragam toko. Kepsek dan bendahara sekolah dapat menyesuaikan bukti pembayaran sesuai dengan panduan dana BOS, seakan-akan tidak melanggar prosedur.

Tidaklah mengherankan apabila praktik curang dengan mudah terungkap oleh lembaga pemeriksa, seperti Badan Pemeriksa Keuangan

(BPK) atau Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan. Ibarat berburu di kebun binatang, BPK dengan mudah membidik dan menangkap buruan. BPK dengan mudah menemukan penyelewengan dana BOS di sekolah.

Perubahan mekanisme penyaluran dana BOS sesuai dengan mekanisme APBD secara tidak langsung mengundang keterlibatan birokrasi dan politisi lokal dalam penyaluran dana BOS. Konsekuensinya, sekolah menanggung biaya politik dan birokrasi.

Sekolah harus rela membayar sejumlah uang muka ataupun pemotongan dana sebagai syarat pencairan dana BOS. Kepsek dan guru juga harus loyal pada kepentingan politisi lokal ketika musim pilkada. Dengan demikian, praktik korupsi dana BOS akan semakin marak karena aktor yang terlibat dalam penyaluran semakin banyak. (Febri Hendri AA, Peneliti Senior ICW, <http://edukasi.kompas.com/2011/01/15//Skandal.Dana.BOS>).

Tidak hanya mekanisme penyaluran dana BOS saja yang menjadi perhatian Kemendiknas, berdasarkan instruksi Menteri Pendidikan Nasional Nomor 2 Tahun 2011 tentang Kegiatan Pengelolaan Data Pendidikan, untuk memperkuat landasan hukum tersebut, maka disusunlah Peraturan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan tentang Dapodik (Data Pokok Pendidikan). Dapodik adalah suatu sistem pendataan yang dikelola oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan yang memuat data satuan pendidikan, peserta didik, pendidik dan tenaga kependidikan, dan substansi pendidikan yang datanya bersumber dari satuan pendidikan yang terus menerus diperbaharui secara online. Keberadaan Permendikbud itu sekaligus menegaskan bahwa

Dapodik merupakan satu-satunya sumber data yang digunakan oleh Kemendikbud dalam menunjang program, perencanaan, dan kebijakan pendidikan. “Basis data tunggal ini diharapkan menjadi sumber data untuk pengambilan keputusan. Sampai kini Dapodik telah dimanfaatkan untuk berbagai keperluan, diantaranya penyaluran tunjangan guru, Bantuan Operasional Sekolah (BOS), dan Ujian Nasional. Selain oleh Kemendikbud, institusi lain menggunakan Dapodik untuk menunjang program dan kebijakannya antara lain Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Dewan Perwakilan Rakyat, dan UNICEF.

Terkait dengan pembaruan data yang diinput ke dalam Dapodik, peran operator sekolah sangat penting. Sebab operator sekolahlah yang bertanggungjawab dalam pemasukan data empat entitas pendidikan. “Data harus diisi dengan sebenarnya. Apabila tidak diisi dengan sebenarnya, maka kebijakan akan sia-sia. Namun kendala yang terjadi selama ini di lapangan adalah karena tidak adanya perhatian khusus terhadap operator sekolah berupa tambahan pgnhasilan dari sekolah maupun Dinas Pendidikan terkait update data yang diinput oleh operator sekolah, terkadang operator sekolah memasukkan data tersebut tidak sebagaimana mestinya atau dengan kata lain pengerjaannya secara asal-asalan, sehingga data yang diperoleh tidak objektif dan pada akhirnya akan menghambat dalam penentuan kebijakan oleh pemerintah pusat, salah satunya tentang penyaluran dana BOS. (Dikdas.kemdikbud.go.id).

Di sisi lain, banyaknya penyimpangan yang terjadi dalam pengelolaan dana BOS disebabkan karena ketidaktahuan wali murid tentang dana BOS. Kurangnya informasi ini dimanfaatkan oleh pihak sekolah untuk memungut biaya dari siswa yang sebenarnya dapat dibiayai dari dana BOS. Penyusunan rencana penggunaan BOS yang diajukan oleh sekolah tidak mengikutsertakan wali murid dan tidak dicantumkan dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS). Hal ini mengakibatkan banyak wali murid yang tidak mengetahui BOS maupun penggunaannya. Pada tingkat SD ataupun SMP dan sederajat, pungutan sebelum serta sesudah mendapat dana BOS tetap marak. Padahal logikanya, bertambahnya anggaran seharusnya dapat membuat biaya penyelenggaraan sekolah lebih murah. (Wiguna 2008).

Temuan ICW sepanjang tahun 2010 – 2015 korupsi anggaran pendidikan mencapai Rp. 1,17 triliun dan Rp. 55,6 miliar lainnya aliran suap. Bentuk korupsi yang paling umum adalah mark-up harga barang saat tender dan pemotongan dana yang dikucurkan pemerintah pusat (Pikiran Rakyat, 28 Januari 2016). Terdapat pula dana sekitar Rp 852,7 miliar yang berpotensi diselewengkan dalam pengelolaan anggaran Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas). ICW mengemukakan bahwa Depdiknas dinilai gagal dalam mengelola anggaran pendidikan yang besar, karena laporan keuangan Depdiknas hanya mendapat status opini Wajar Dengan Pengecualian pada tahun 2008 dari BPK. BPK memberikan catatan atas ketidakwajaran pengelolaan dana BOS disebabkan karena sistem

pengendalian intern yang tidak memadai dan ketidakpatuhan pada peraturan perundang-undangan yang selanjutnya dirumuskan dalam temuan audit. BPK Perwakilan Jakarta, misalnya, menemukan indikasi penyelewengan pengelolaan dana sekolah, terutama dana BOS tahun 2007-2009, sebesar Rp 5,7 miliar di tujuh sekolah di DKI Jakarta. Sekolah-sekolah tersebut terbukti memanipulasi surat perintah jalan (SPJ) dengan kuitansi fiktif dan kecurangan lain dalam SPJ. Bahkan pada kasus yang lebih parah, BPK tidak menemukan adanya SPJ dana BOS 2008 karena semua SPJ hilang (Kompas, 15 Januari 2011).

Berdasarkan temuan pemeriksaan BPK tersebut menunjukkan bahwa pengelolaan dana BOS belum sepenuhnya andal karena tidak memenuhi karakteristik penyajian yang jujur. Informasi pelaporan harus menggambarkan dengan jujur transaksi serta peristiwa lainnya yang seharusnya disajikan atau yang secara wajar dapat diharapkan untuk disajikan (PP 71 Tahun 2010).

Kriteria laporan yang andal lainnya adalah bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, dapat diverifikasi dan bersifat netral (PP 71 Tahun 2010). Keterandalan pelaporan dipengaruhi oleh pengendalian intern (Indriasari dan Nahartyo 2008; Darwanis dan Mahyani 2009; Prapto 2010; Mitra, Hossain, dan Marks 2012). Weygandt *et al.* (2005) mengungkapkan bila suatu pengendalian internal telah ditetapkan maka semua operasi, sumber daya fisik, dan data akan di monitor serta berada di bawah kendali, tujuan akan tercapai, risiko menjadi kecil, dan informasi

yang dihasilkan akan lebih berkualitas. Dengan ditetapkannya pengendalian internal dalam sistem akuntansi, maka sistem akuntansi akan menghasilkan informasi akuntansi yang lebih berkualitas (tepat waktu, relevan, akurat, dan lengkap), dan dapat diaudit (*auditabel*). Peran SPI adalah untuk meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Negara. Sistem pengendalian intern ditetapkan pada tahun 2008 yaitu PP nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP).

Penelitian terdahulu (Yustina Umi Saptari, 2015) menunjukkan bahwa keterandalan pelaporan keuangan dipengaruhi oleh pengendalian intern. Rieska Widiani (2013) menyatakan bahwa Pengaruh Efektivitas Pengendalian Internal Pemerintah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat berpengaruh signifikan positif terhadap Kualitas Laporan Keuangan. Secara lebih terperinci, kualitas pelaporan dipengaruhi oleh unsur-unsur dalam SPIP berupa lingkungan pengendalian, penilaian resiko, aktivitas pengendalian, informasi dan komunikasi, dan pemantauan (Kartika 2013).

Penelitian yang mengambil obyek penelitian dunia pendidikan dan mengambil judul berkaitan dengan pengendalian intern masih jarang dilakukan di Indonesia. Hal ini bisa dibuktikan dari hasil penelitian yang terbit dalam Simposium Nasional Akuntansi (SNA) selama 10 tahun terakhir mulai dari tahun 2004 di Denpasar sampai dengan tahun 2013 di Manado

dengan jumlah 957 judul penelitian dan hanya 14 judul penelitian yang berkaitan dengan pengendalian intern di bidang pendidikan.

Penelitian pengaruh SPIP terhadap kualitas pelaporan keuangan pemerintah daerah telah dilakukan oleh Yustina Umi Saptari (2015), Herawati (2014), Zoebaidha (2014), Kartika (2013), dan Rieska Widiani (2013) sedangkan penerapan SPIP terhadap pencegahan fraud di bidang pendidikan khususnya dana BOS belum dilakukan. Untuk itu penulis tertarik untuk melakukan penelitian penerapan SPIP terhadap pencegahan fraud pengelolaan dana BOS. Lembaga yang melaksanakan SPIP (PP 60 Tahun 2008) pada pengelolaan dana BOS adalah Sekolah Dasar (SD) penerima dana BOS di Kecamatan Andir Kota Bandung.

Penelitian ini mengembangkan konsep Dabbagoglu (2012) yaitu organisasi perlu membangun SPI yang efektif dengan menetapkan unsur-unsur dasar pembentuknya secara efektif pula. SPI yang dibangun sangat bermanfaat dalam memberikan efektivitas dalam mencegah dan/atau mendeteksi kecurangan.

Berdasarkan uraian dan permasalahan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“PENGARUH PENERAPAN SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL PEMERINTAH (SPIP) TERHADAP PENCEGAHAN FRAUD PENGELOLAAN DANA BANTUAN OPERASIONAL SEKOLAH (BOS) (STUDI PADA SEKOLAH DASAR (SD) DI KECAMATAN ANDIR KOTA BANDUNG)”**.

1.2. Identifikasi dan Rumusan Masalah

1.2.1. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka penulis mengidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan SPIP dalam pengelolaan dana BOS pada Sekolah Dasar di Kecamatan Andir Kota Bandung
2. Sejauhmana pencegahan Fraud pengelolaan dana BOS pada Sekolah Dasar di Kecamatan Andir Kota Bandung
3. Seberapa besar pengaruh penerapan SPIP terhadap pencegahan fraud pengelolaan dana bantuan sekolah (BOS) pada Sekolah Dasar di Kecamatan Andir Kota Bandung

1.2.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah dikemukakan di atas maka penulis merumuskan masalah yang akan diteliti dan membatasi penelitian hanya berkaitan dengan topik yaitu mengenai penerapan SPIP dan Pencegahan Fraud Pengelolaan Dana BOS pada SD di Kecamatan Andir kota Bandung.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang disebutkan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penerapan SPIP dalam pengelolaan dana BOS pada Sekolah Dasar di Kecamatan Andir Kota Bandung.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis pencegahan fraud pengelolaan dana BOS di tingkat SD di Kecamatan Andir Kota Bandung
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh penerapan SPIP terhadap pencegahan fraud pengelolaan dana BOS pada SD di Kecamatan Andir Kota Bandung

1.4. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini mempunyai dua manfaat, yaitu secara praktis dan teoritis sebagai berikut:

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pemahaman dan memperbanyak pengetahuan di bidang akuntansi yang berhubungan dengan peran Sistem Pengendalian Internal Pemerintah (SPIP) terhadap pencegahan Fraud di dunia pendidikan.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Penulis berharap penelitian ini bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan dengan masalah ini. Beberapa pihak yang diharapkan dapat mengambil manfaat dari penelitian ini antara lain:

a. Bagi Penulis

Memberikan pengetahuan dan menambah wawasan mengenai peran Sistem Pengendalian Internal Pemerintah terhadap pencegahan Fraud

b. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu menentukan kebijakan terkait dengan unsur SPIP yang berpengaruh terhadap pencegahan fraud pengelolaan dana BOS.

c. Bagi sekolah

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk mengetahui unsur SPIP yang dibutuhkan oleh sekolah yang berpengaruh terhadap keterandalan pencegahan fraud pengelolaan dana BOS.

d. Bagi pembaca

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk menambah pengetahuan, gambaran, dan bukti empiris tentang unsur SPIP yang berpengaruh terhadap pencegahan fraud pengelolaan dana BOS.