

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang Permasalahan

Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pendidikan merupakan tanggung jawab bersama pemerintah dan masyarakat. Pengelolaan kepercayaan publik dalam bidang pendidikan sangat terkait dengan perlunya menciptakan proses dan manajemen yang menjamin bahwa sumber daya publik digunakan sebagaimana mestinya. Proses dan manajemen tersebut memerlukan pengelolaan yang baik (*good governance*). Dengan terciptanya *good governance*, diharapkan terwujud efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pendidikan.

Akuntabilitas dan transparansi merupakan komponen tata kelola yang baik (*good governance*). Akuntabilitas dan transparansi merupakan dua komponen yang saling mendukung dan melengkapi. Akuntabilitas pelayanan publik dimaksudkan sebagai kemampuan para pejabat publik memberikan penjelasan atas penyelenggaraan pelayanan yang menjadi tanggung jawabnya. Transparansi pelayanan publik dimaksudkan sebagai ketersediaan akses bagi para pemangku kepentingan (*stakeholders*) untuk memperoleh informasi mengenai penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam Kerangka Konseptual Standar Akuntansi Pemerintahan (Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan [PSAP] Nomor 1 paragraf 22-23) menempatkan akuntabilitas sebagai tujuan utama pelaporan keuangan organisasi pemerintah. Ini karena penyelenggaraan pelayanan serta pengendalian atas penggunaan

sumber daya keuangan merupakan aspek terpenting yang harus dapat dipertanggungjawabkan oleh organisasi pemerintah.

Dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka membawa suatu perubahan sistem pemerintahan dari sistem sentralisasi menjadi desentralisasi. Dalam bidang keuangan, terbitnya Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara merupakan perwujudan reformasi di bidang keuangan negara.

Pengelolaan keuangan daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan tersebut mengatur pokok-pokok kewenangan pengelolaan keuangan daerah, perbendaharaan dan pemeriksaan keuangan daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 merupakan *omnibus regulation*, yakni peraturan perundangan yang memuat ketentuan-ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003, Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004.

Pelaksanaan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 58 tahun 2005 di daerah dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah, yang disusun dengan berpedomankan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 memuat secara terperinci sistem dan prosedur pengelolaan keuangan, yang

meliputi perencanaan dan penganggaran, penatausahaan APBD, serta akuntansi dan pelaporan.

Reformasi di bidang keuangan sebagaimana dijelaskan, membawa perubahan pula dalam pengelolaan keuangan di bidang pendidikan. Khususnya untuk sekolah dasar dan menengah, pengelolaan keuangan harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan daerah yang berpedomankan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pelibatan masyarakat dalam dewan pendidikan dan komite sekolah dalam pengelolaan keuangan sekolah dimaksudkan agar tercipta situasi partisipatif serta mendorong transparansi dan akuntabilitas horisontal. Dewan pendidikan merupakan badan mandiri yang berkedudukan sebagai mitra sejajar dengan kepala daerah dan DPRD dalam pengelolaan pendidikan di tingkat kabupaten/kota. Komite sekolah merupakan badan mandiri yang berkedudukan sebagai mitra sejajar sekolah. Dengan struktur yang mandiri dan sejajar tersebut, dewan pendidikan dan komite sekolah merupakan sarana untuk memberikan umpan balik sekaligus pengawasan oleh masyarakat sebagai pemangku kepentingan atas penyelenggaraan pendidikan.

Komite sekolah menjadi lembaga formal yang menjadi tempat saluran bagi masyarakat untuk terlibat secara aktif dalam penyelenggaraan pendidikan. Komite sekolah merupakan badan yang mandiri yang mewadahi peran serta masyarakat dalam rangka meningkatkan mutu, pemerataan, dan efisiensi pengelolaan pendidikan di satuan pendidikan (Depdiknas, 2004 : 18). Komite sekolah setidaknya memiliki empat peran, yakni pemberi pertimbangan (*advisory agency*), pendukung (*supporting agency*), pengontrol (*controlling agency*), dan mediator antara pemerintah dengan masyarakat.

Terbitnya berbagai pedoman penyelenggaraan pendidikan dimaksudkan tersedianya aturan yang jelas mengenai apa dan dengan standar bagaimana pelayanan pendidikan harus diberikan oleh penyelenggara pendidikan. Aturan mengenai pelaporan keuangan sekolah menegaskan keharusan transparansi pengelolaan keuangan sekolah, serta pertanggungjawaban atas pengelolaan dana pendidikan baik kepada pemerintah (akuntabilitas vertikal) maupun kepada masyarakat (akuntabilitas horisontal).

Dalam hal pembiayaan, pemerintah menerapkan sistem distribusi anggaran langsung ke unit pendidikan terkecil (sekolah) melalui mekanisme bantuan langsung (*block grant*) disertai dengan mekanisme pengelolaan partisipatif berupa keikutsertaan komite sekolah dalam pengelolaan dana. Mekanisme partisipatif komite sekolah tersebut diharapkan meningkatkan transparansi sehingga diharapkan menurunkan tingkat penyalahgunaan dana.

Di samping berbagai upaya yang telah dilakukan dalam rangka peningkatan transparansi dan akuntabilitas, banyak pula kritik dan pendapat terhadap persoalan penyelenggaraan pendidikan. Kritik dan pendapat tersebut pada umumnya juga bertolak pada tuntutan peningkatan transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pendidikan sebagai dampak dari desentralisasi pemerintahan dan otonomi pendidikan.

Perubahan sistem distribusi anggaran yang langsung ke unit pendidikan terkecil (sekolah) merupakan tindakan yang dinilai positif, namun diperlukan pula tindak lanjut pemerintah berupa kebijakan nasional yang mengatur sistem akuntansi keuangan sekolah yang partisipatif, transparan, dan akuntabel. Tanpa akses informasi anggaran serta pengelolaan keuangan, akan menyulitkan dalam pemantauan atas dana-dana yang didistribusikan ke sekolah (Sunaryanto, 2007).

Penyusunan dan pelaporan anggaran sekolah banyak menimbulkan persoalan. Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Sekolah (RAPBS) dipandang tidak transparan dan memerlukan pembenahan. Penyusunan RAPBS juga dipandang tidak partisipatif dan didominasi oleh kepentingan kepala sekolah. Komite sekolah lebih sering berperan sebagai formalitas, dan tidak menjalankan perannya yang seharusnya sebagai wakil publik dalam pengambilan keputusan mengenai RAPBS. Persoalan-persoalan tersebut merupakan indikasi mengenai adanya persoalan berkaitan dengan pelaporan atas penggunaan anggaran sekolah

Persoalan yang berkaitan dengan anggaran sekolah sebagian merupakan dampak dari tidak jelasnya pedoman yang diterbitkan oleh pemerintah pusat (Departemen Pendidikan Nasional) mengenai penyusunan RAPBS dan pelaporannya (Sutisna, 2004). Untuk mengatasi persoalan tersebut, dengan membandingkan praktek yang terjadi pada sektor komersil dimana standar akuntansi lebih mapan, Sutisna menyarankan perbaikan sistem keuangan lembaga-lembaga pendidikan, yang mengacu pada standar akuntansi. Selain itu, perlu dilakukan audit atas laporan keuangan lembaga-lembaga pendidikan.

Akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan sangat dipengaruhi oleh sistem pengelolaan keuangan yang dijalankan. Sistem pengelolaan keuangan mencakup pula sistem dan prosedur penganggaran, penatausahaan, serta akuntansi dan pelaporan. Keberhasilan sistem tersebut sangat ditentukan oleh sumber daya manusia dan sumber daya teknis, dalam hal ini teknologi informasi, yang menjalankan sistem tersebut. Oleh karena itu, faktor sumber daya manusia dan teknologi informasi juga berperan dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan.

Dalam penelitian yang mengkaji faktor-faktor yang mempengaruhi efisiensi penyelenggaraan pendidikan, Santosa (2005) memasukkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan dan partisipasi pembiayaan pendidikan sebagai variabel penjelas efisiensi. Hasil penelitian menunjukkan tidak adanya perbedaan tingkat akuntabilitas dan transparansi antara sekolah yang efisien dan inefisien. Salah satu rekomendasi penelitian tersebut adalah, berkaitan dengan pengukuran akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan, perlu digunakan lebih banyak responden penilai agar diperoleh pengukuran yang sahih. Di samping itu, direkomendasikan pula perlunya dilakukan penelitian yang mengkaji faktor-faktor yang berpengaruh terhadap akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan.

Dalam studi pendahuluan yang dilakukan penulis, sejumlah Sekolah Menengah Pertama (SMP) negeri di Kabupaten Banyumas mengelola dana bantuan pemerintah serta dana masyarakat. Di samping itu, SMP negeri di Kabupaten Banyumas juga mengelola dana rutin APBD Kabupaten Banyumas. Mengingat besarnya dana yang dikelola oleh sekolah, akuntabilitas dan transparansi menjadi persoalan penting, termasuk faktor-faktor yang menjadi kendala untuk mewujudkannya. Oleh karena itu, perlu dikaji akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan sekolah SMP negeri di Kabupaten Banyumas.

## **1.2 Permasalahan Penelitian**

Dari persoalan-persoalan sebagaimana diuraikan dalam latar belakang, akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan merupakan tuntutan undang-undang sekaligus tuntutan publik. Namun, persoalan timbul berkaitan dengan kendala dan hambatan yang dialami oleh SMP di Kabupaten Banyumas dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan.

Pada tataran praktik pengelolaan keuangan di sekolah, para pihak yang berkepentingan sering dianggap kurang menjalankan fungsinya. Pengelolaan keuangan sering dianggap tidak akuntabel dan tidak transparan (Purnomo, 2005). Peran komite sekolah dirasakan masih belum optimal dan dituntut lebih tegas. Kualitas pengelolaan keuangan sekolah juga masih harus ditingkatkan termasuk akuntabilitas pengelolaan dananya (Harjono, 2007).

Berdasarkan persoalan-persoalan tersebut, studi kasus diarahkan pada permasalahan-permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses pengelolaan keuangan SMP negeri di Kabupaten Banyumas dan apa hambatan dan kendala teknis yang dialami berkaitan dengan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan?
2. Bagaimana peran faktor sumber daya manusia dan teknologi informasi dalam mendukung akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan SMP negeri di Kabupaten Banyumas?
3. Bagaimana tingkat akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan SMP negeri di Kabupaten Banyumas?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengevaluasi proses pengelolaan keuangan SMP negeri di Kabupaten Banyumas beserta hambatan dan kendalanya dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan.

2. Mengkaji peran faktor sumber daya manusia dan pemanfaatan teknologi informasi dalam pengelolaan keuangan SMP negeri di Kabupaten Banyumas dalam mewujudkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan.
3. Mengevaluasi tingkat akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan SMP negeri di Kabupaten Banyumas.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diperoleh dari studi kasus ini antara lain:

1. Bagi sekolah yang diteliti, hasil penelitian dapat digunakan sebagai bahan evaluasi pengelolaan keuangan sekolah sehingga dapat dilakukan perbaikan-perbaikan untuk meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan untuk mewujudkan akuntabilitas dan transparansi.
2. Bagi pejabat pengelola urusan pendidikan di Kabupaten Banyumas, hasil penelitian dapat digunakan untuk mengevaluasi kebijakan di bidang pengelolaan keuangan sekolah.
3. Bagi dunia akademis, penelitian ini menambah dan memperluas persoalan-persoalan yang dapat dikaji dalam perspektif akuntansi pemerintahan.

#### **1.5 Sistematika Penulisan**

Studi kasus disusun dengan sistematika sebagai berikut:

- Bab 1 Pendahuluan, berisi latar belakang pemilihan judul, permasalahan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian.



- Bab 2 Landasan Teori, berisi telaah literatur dan referensi serta artikel-artikel lain berkaitan dengan transparansi dan akuntabilitas, penganggaran, akuntansi dan pelaporan keuangan sekolah.
- Bab 3 Latar Belakang Obyek Studi Kasus, berisikan gambaran umum mengenai obyek studi kasus.
- Bab 4 Analisis dan Hasil Penelitian, berisikan temuan penelitian.
- Bab 5 Kesimpulan, berisikan kesimpulan hasil penelitian, rekomendasi, serta uraian mengenai kelemahan penelitian.

