

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

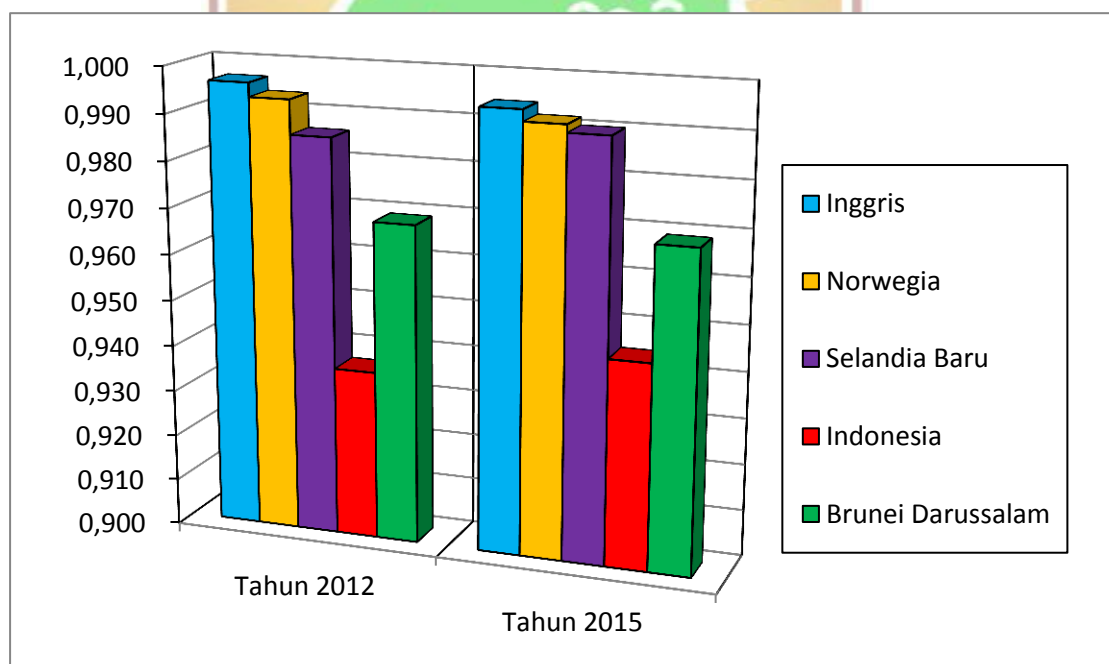
Pendidikan merupakan salah satu proses yang berperan penting dalam pengembangan kualitas kehidupan peradaban manusia. Di Indonesia, cerminan komitmen dan perhatian pemerintah terhadap implementasi pendidikan telah dimaktubkan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi: *Mencerdaskan Kehidupan Bangsa*, yang juga menjadi salah satu dari empat cita-cita luhur nasional Negara Kesatuan Republik Indonesia. Amanat ini menjadi pertimbangan yang diutamakan dalam memperjuangkan pendidikan hingga akhirnya ditetapkanlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, dengan harapan agar sistem pendidikan di Indonesia dapat diperbarui secara terencana, terarah, dan berkesinambungan, sehingga mampu mewujudkan penjaminan pemerataan kesempatan pendidikan dan peningkatan mutu, serta relevansi dan efisiensi manajemen pendidikan untuk menghadapi tantangan sesuai dengan tuntutan perubahan kehidupan lokal, nasional, dan global.

Berdasarkan hasil riset *Educational for All Development Index* (EDI) oleh *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), Indonesia menempati posisi ke-68 dari 113 negara dengan meraih nilai indeks sebesar 0,93 pada tahun 2012. Indeks EDI merupakan indeks pengembangan pendidikan dan indikator untuk beberapa hal lain yang dinilai (*proxy*). Adapun

proxy yang dimaksud berkenaan dengan pengembangan pendidikan dalam suatu negara, yang terdiri atas empat komponen, yaitu: (1) pendidikan dasar secara universal, (2) angka melek huruf orang dewasa, (3) kualitas pendidikan, dan (4) jenis kelamin.

Indeks EDI Indonesia mengalami peningkatan menjadi 0,945 pada tahun 2015, namun perkembangan sistem pendidikan nasional yang dikategorikan dalam posisi menengah ini masih belum optimal, apalagi jika dibandingkan dengan negara tetangga atau negara lain yang berstatus negara maju.

Gambar 1.1
Grafik Indeks EDI di Beberapa Negara



Sumber: Diolah dari Tabel EDI.4: Perubahan dalam EDI antara Tahun 1999, 2012, dan 2015.

Pelaksanaan pendidikan di Indonesia sejak zaman kemerdekaan hingga dewasa ini memang mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Beberapa perkembangan kondisi pendidikan di Indonesia sejak zaman kemerdekaan hingga saat ini, sebagaimana dirangkum dalam materi paparan berjudul *Gawat Darurat*

Pendidikan di Indonesia oleh Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, antara lain: meningkatnya jumlah Sekolah Dasar, Sekolah Menengah, dan Sekolah Menengah Kejuruan, meningkatnya jumlah peserta didik pada Sekolah Dasar, Sekolah Menengah, dan Sekolah Menengah Kejuruan, meningkatnya Angka Partisipasi Pendidikan Dasar, menurunnya Angka Buta Huruf, dan meningkatnya jumlah mahasiswa.

Meskipun perkembangan pendidikan telah mengalami kemajuan yang signifikan, kualitas pendidikan di Indonesia masih perlu ditingkatkan. Berdasarkan pemetaan yang dilakukan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia terhadap 40.000 sekolah pada Tahun 2012, ditemukan bahwa sebanyak 75% sekolah belum memenuhi Standar Pelayanan Minimal (SPM) Pendidikan. Sejalan dengan hal ini, masih banyak ditemukan fenomena-fenomena permasalahan pendidikan di berbagai daerah sebagai wujud dari tidak terpenuhinya SPM tersebut, terutama pada daerah-daerah terpencil, misalnya: sarana dan prasarana pendidikan yang masih belum sesuai dengan standar, baik dari segi kualitas maupun kuantitas, tenaga pendidik yang masih belum memenuhi standar dari segi kompetensi, jumlah, kualifikasi latar belakang pendidikan, status, dan sertifikasi tenaga pendidik, serta pendanaan pendidikan yang masih belum dikelola dengan sebaik-baiknya sesuai dengan ketentuan dengan memperhatikan prinsip-prinsip penganggaran agar dapat digunakan secara tepat sasaran dan terbebas dari penyalahgunaan.

Penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah dalam hal pengelolaan pendidikan wajib dilakukan dengan berpedoman pada SPM. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman

Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal, tertulis bahwa indikator SPM merupakan tolok ukur prestasi, baik secara kuantitatif maupun kualitatif yang digunakan untuk menggambarkan besaran sasaran yang hendak dipenuhi dalam pencapaian suatu SPM tertentu. Indikator SPM dapat berupa masukan, proses, hasil dan/atau manfaat dari pelayanan tersebut. Berdasarkan ketentuan dalam peraturan ini, pengawasan teknis atas penerapan SPM oleh Pemerintah Daerah dilakukan oleh Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian.

Sebagai salah satu lembaga pemerintah non-kementerian di bidang pengawasan keuangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) turut mengambil peran dalam pengawasan atas penerapan SPM bidang pendidikan dengan ditetapkannya program kerja: *Audit Kinerja Pelayanan Pemerintah Daerah (AKPPD) Bidang Pendidikan*. Program kerja ini merupakan salah satu bentuk penyelenggaraan fungsi pelaksanaan audit, yaitu untuk menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang pengawasan keuangan negara/daerah dan pembangunan nasional sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Berdasarkan ketentuan dalam Petunjuk Teknis AKPPD Bidang Pendidikan, AKPPD Bidang Pendidikan berfokus pada rencana dan realisasi pencapaian SPM serta penilaian kecukupan faktor pendukung di bidang pendidikan.

Laporan hasil AKPPD Bidang Pendidikan bertujuan untuk menilai kinerja, ketercapaian SPM, memadainya faktor pendukung pendidikan, menguji ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan, dan memberikan rekomendasi berupa langkah-langkah untuk memperbaiki permasalahan yang ditemukan. Dalam *Performance Audit Guidelines ISSAI 3000 – 3100* yang diterbitkan oleh

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), disebutkan bahwa laporan audit kinerja yang baik adalah laporan yang dapat memberikan nilai tambah (*add value*) kepada para pemangku kepentingan dan memenuhi tujuan-tujuan audit yang telah ditetapkan. Oleh sebab itu, untuk mewujudkan hal tersebut, pelaporan hasil audit harus dilakukan sesuai dengan standar audit yang berlaku.

Dwiputrianti (2011) dalam penelitiannya yang berjudul *Effectiveness of Public Sector Audit Reports in Indonesia (Preceding and Following Audit Reform)* telah menghasilkan pemahaman mengenai pentingnya reformasi audit terhadap kualitas laporan audit. Reformasi audit dalam hal ini menghasilkan pembaruan dalam audit, termasuk pelaporan hasil-hasil audit melalui pemenuhan terhadap ketentuan-ketentuan dalam standar agar laporan audit dapat mengomunikasikan informasi yang berkualitas sehingga membawa dampak yang semakin baik bagi *stakeholders*. Dapat dikatakan bahwa keberhasilan audit kinerja dalam mencapai tujuannya ditentukan oleh pemenuhan standar audit, baik pada pedoman pelaksanaan maupun pelaporannya.

Peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terhadap laporan AKPPD Bidang Pendidikan BPKP, yang merupakan lembaga di mana peneliti bekerja sebagai auditor yang pernah mendapatkan kesempatan dalam mengikuti penugasan tersebut. Selanjutnya, berangkat dari latar belakang yang ada peneliti merumuskan penelitian dengan judul:

“KAJIAN PELAPORAN HASIL AUDIT KINERJA PELAYANAN PEMERINTAH DAERAH (AKPPD) BIDANG PENDIDIKAN (STUDI KASUS PADA PERWAKILAN BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN (BPKP) PROVINSI SUMATERA BARAT”

1.2. Ruang Lingkup Masalah Penelitian

Berdasarkan standar pelaporan audit kinerja dan pelaporan AKPPD Bidang Pendidikan yang dilakukan oleh BPKP, penelitian ini dilakukan dengan ruang lingkup masalah sebagai berikut:

1. Penelitian berfokus pada laporan AKPPD Bidang Pendidikan yang diterbitkan oleh Perwakilan BPKP Provinsi Sumatera Barat, khususnya pada tahun 2016. Selain dari aspek kemutakhiran informasi, laporan AKPPD Bidang Pendidikan 2016 sengaja dijadikan sebagai objek penelitian karena memuat isu terkini (*current issue*) di bidang pendidikan, yakni mengenai implementasi Program Indonesia Pintar (PIP) yang merupakan perwujudan salah satu dari sembilan agenda prioritas (*Nawa Cita*) Pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan Joko Widodo sebagai Presiden dan Jusuf Kalla sebagai Wakil Presiden Periode Tahun 2014—2019.
2. Kajian dilakukan berdasarkan beberapa standar audit kinerja yang berlaku, yaitu:
 - a. Standar Audit Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah (SA-APFP)
SA-APFP memuat langkah-langkah penting bagi para auditor di lingkungan APFP dalam melaksanakan penugasan. SA-APFP diberlakukan berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pengawasan

Keuangan dan Pembangunan Nomor: KEP-378/K/1996 tentang Penetapan Berlakunya Standar Audit Pengawasan Fungsional Pemerintah.

b. Standar Pelaporan Audit Kinerja Lainnya

Adapun standar lain yang dijadikan referensi dan pedoman dalam penelitian ini adalah *The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) 3000* yang diterbitkan oleh INTOSAI, *Generally Accepted Government Auditing Standards (GAGAS) 2011 Revision* yang dikeluarkan oleh *United States Government Accountability Office (GAO)*, dan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN) 2007 yang dikeluarkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Selain karena ISSAI dan GAGAS telah menjadi materi referensi dalam perumusan SA-APFP, kedua standar ini diyakini dapat memberikan gambaran mengenai pelaporan audit kinerja bertaraf internasional. Hal ini menjadi alasan yang kuat bagi Peneliti untuk menjadikan kedua standar ini menjadi pedoman dalam penelitian, mengingat visi BPKP adalah untuk menjadi *Auditor Internal Pemerintah Republik Indonesia Berkelas Dunia untuk Meningkatkan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan dan Pembangunan Nasional*.

Sementara itu, SPKN dapat digunakan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) sebagai acuan dalam menyusun standar pengawasan sesuai dengan kedudukan, tugas, dan fungsinya. Berdasarkan ketentuan ini, peneliti mengambil SPKN sebagai pedoman penelitian yang

relevan, mengingat BPKP merupakan lembaga pemerintah yang termasuk dalam lingkup APIP.

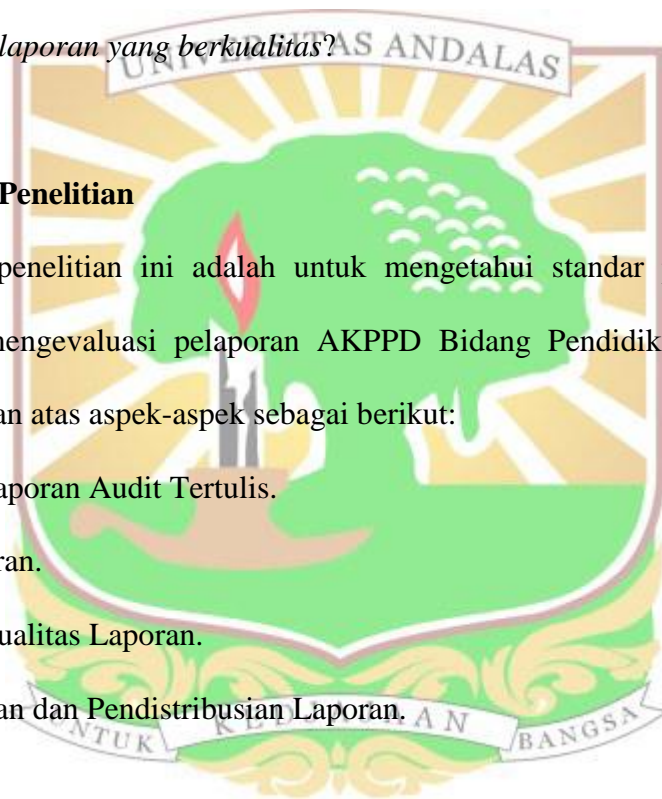
1.3. Perumusan Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, masalah penelitian yang dirumuskan adalah: *Bagaimanakah pelaporan AKPPD Bidang Pendidikan agar sesuai dengan standar pelaporan audit kinerja yang berlaku sehingga dapat menghasilkan laporan yang berkualitas?*

1.4. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui standar pelaporan audit kinerja dan mengevaluasi pelaporan AKPPD Bidang Pendidikan dengan cara melakukan kajian atas aspek-aspek sebagai berikut:

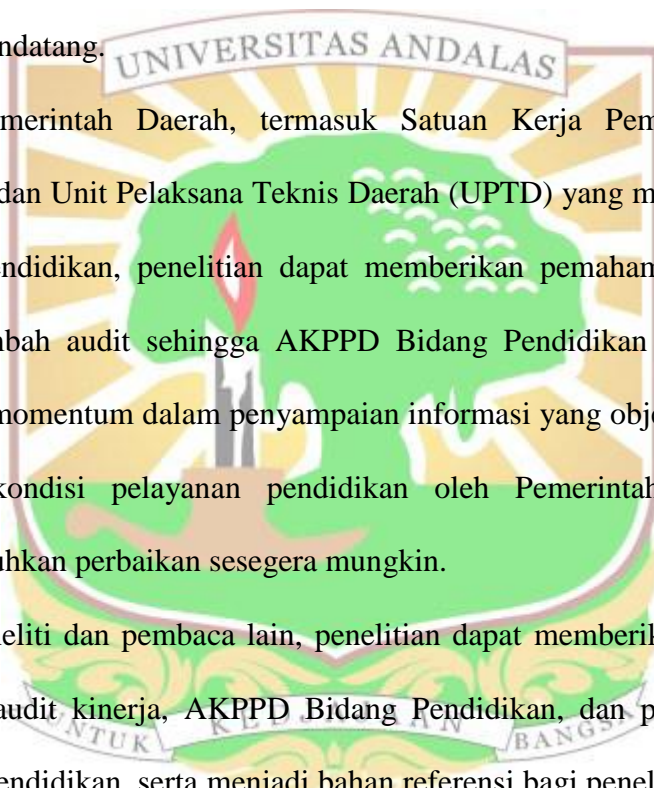
1. Fokus Laporan Audit Tertulis.
2. Isi Laporan.
3. Unsur Kualitas Laporan.
4. Penerbitan dan Pendistribusian Laporan.



1.5. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Bagi Pemerintah Pusat dan BPKP, penelitian dapat memberikan masukan dalam penyempurnaan implementasi koordinasi pengawasan SPM Bidang Pendidikan dan Petunjuk Teknis AKPPD Bidang Pendidikan sehingga dapat menghasilkan laporan AKPPD Bidang Pendidikan yang lebih baik dan berdampak pada kualitas pendidikan Indonesia yang semakin baik pula di masa mendatang.
2. Bagi Pemerintah Daerah, termasuk Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dan Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) yang menangani urusan wajib pendidikan, penelitian dapat memberikan pemahaman atas konsep nilai tambah audit sehingga AKPPD Bidang Pendidikan dapat dijadikan sebagai momentum dalam penyampaian informasi yang objektif dan relevan terkait kondisi pelayanan pendidikan oleh Pemerintah Daerah yang membutuhkan perbaikan sesegera mungkin.
3. Bagi peneliti dan pembaca lain, penelitian dapat memberikan pengetahuan tentang audit kinerja, AKPPD Bidang Pendidikan, dan pelayanan publik bidang pendidikan, serta menjadi bahan referensi bagi penelitian selanjutnya terkait dengan hal-hal tersebut.



1.6. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Peneliti menguraikan latar belakang penelitian, ruang lingkup masalah penelitian, perumusan masalah penelitian, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian, serta sistematika pembahasan penelitian.

BAB II LANDASAN TEORI

Peneliti menguraikan teori-teori yang diambil dari literatur-literatur berupa buku teks, jurnal, peraturan perundang-undangan, dan literatur atau publikasi lain yang dianggap relevan sebagai dasar dalam pembahasan.

BAB III METODOLOGI PENELITIAN

Peneliti menguraikan metodologi penelitian yang terdiri dari lokasi penelitian, waktu penelitian, desain penelitian, variabel penelitian, instrumen penelitian, dan metode pengumpulan data, serta metode analisis data.

BAB IV PEMBAHASAN

Peneliti menguraikan gambaran umum objek penelitian yang terdiri dari gambaran umum Perwakilan BPKP Provinsi Sumatera Barat dan Pelaporan AKPPD Bidang Pendidikan serta hasil kajian atas pelaporan AKPPD Bidang Pendidikan berdasarkan teori-teori yang relevan dan dengan menggunakan instrumen penelitian yang telah dirancang pada bab sebelumnya.

BAB V PENUTUP

Peneliti mengambil simpulan berdasarkan pembahasan yang telah dilakukan pada bab sebelumnya dan memberikan saran-saran perbaikan yang dianggap perlu.

