

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Selama dua dekade terakhir, Indonesia telah melakukan beberapa reformasi penting terkait perencanaan dan penganggaran dana pendidikan. Pada 2005 misalnya, pemerintah sepakat menganggarkan bantuan operasional sekolah (BOS) dengan tujuan Standar Pelayanan Minimal (SPM) dapat dijalankan oleh sekolah tanpa membebani masyarakat. Selanjutnya pada 2008, Peraturan Pemerintah No. 48 (tentang pendanaan pendidikan) telah mengatur alokasi belanja pendidikan sebesar 20% (*mandatory spending*) dari belanja daerah sesuai amanat UUD 1945 pasal 31 ayat (4) dan UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional pasal 49 ayat (1). Terakhir, pada 2020 pemerintah meluncurkan Program Indonesia Pintar (PIP). Reformasi perencanaan dan penganggaran ini hendaknya dapat memperbaiki keefektifan dan keefesienan pengelolaan dana pendidikan, sehingga program-program pendidikan dan kegiatan yang dirumuskan mampu memperbaiki kualitas pendidikan Indonesia.

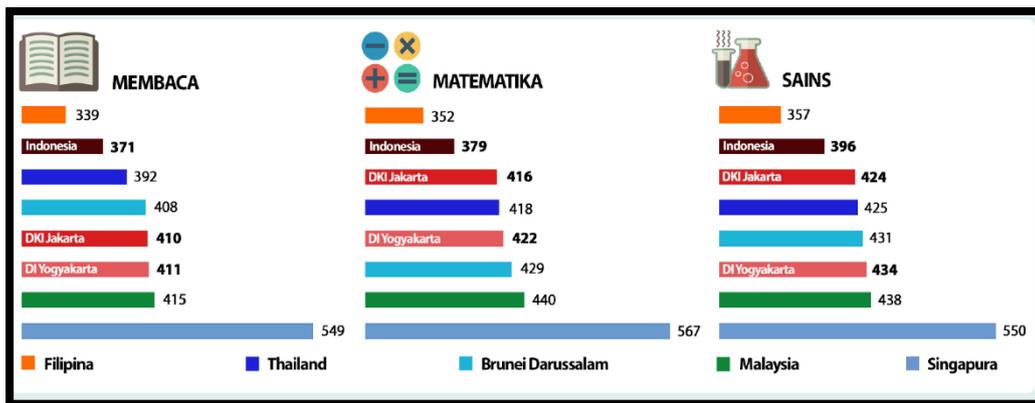
Dana ratusan triliun<sup>1</sup> setiap tahunnya (hampir 500 triliun pada 2019<sup>2</sup>) atau 3.5% dari persentase PDB (produk domestik bruto) pada sektor pendidikan selama hampir satu dekade telah digelontorkan pemerintah, namun kualitas pendidikan nyatanya masih tertinggal dibandingkan negara tetangga di ASEAN (lihat Gambar 1).

Skor PISA Indonesia juga jauh lebih rendah daripada negara tetangga (Vietnam misalnya) meski memiliki tingkat pengeluaran pendidikan yang sama untuk setiap siswa. Indonesia saat ini memerlukan waktu setidaknya 60 tahun untuk dapat mencapai peringkat rata-rata negara OECD (lihat World Bank, 2020). Hal ini bisa terjadi karena banyak sekolah tidak memiliki peralatan dan buku yang memadai untuk menciptakan lingkungan pembelajaran yang kondusif (Bank 2020).

---

<sup>1</sup> Salah satu terbesar didunia (World Bank 2020)

<sup>2</sup> Peraturan Presiden nomor 129 tahun 2019 tentang rincian APBN 2019



Gambar 1. Kualitas Pendidikan Indonesia di antara Negara Tetangga  
 Sumber: <http://Litbang.kemendikbud.go.id>

Rendahnya Skor PISA Indonesia salah satunya disebabkan oleh kurang memadainya infrastruktur sekolah dengan lebih dari 50% ruang kelas SMA rusak (46% rusak ringan, 5% rusak sedang, dan 4% rusak berat (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2020). Kondisi di Provinsi Sumatera Barat tidak jauh berbeda. Menurut data verifikasi PDSPK (Pusat Data Statistik Pendidikan Kebudayaan) Juli 2019, terdapat 180 ruang kelas SMA rusak berat dan rusak total, 234 rusak sedang, dan 4721 rusak ringan dan baik (Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, 2019). Sementara itu, skor capaian Standar Nasional Pendidikan dalam rapor Pemetaan Mutu Pendidikan (PMP) sarana dan prasarana Provinsi Sumatera Barat sebenarnya telah mendapat skor 4,45, meski masih jauh dari batas atas dengan skor 7, tetapi angka ini sudah berada di atas rata-rata nasional yaitu 4,34. Adanya kasus penambahan daya tampung instan pada PPDB 2020 (Saputra, 2020) turut mengindikasikan terjadinya ketidakmerataan sarana dan prasarana di Sumatera Barat.

Masalah tersebut menimbulkan pertanyaan tentang bagaimana perencanaan dan penganggaran dana pendidikan khususnya sarana dan prasarana di SMA. Apalagi sejak 2017 Provinsi Sumatera Barat diberi wewenang untuk mengelola Sekolah Menengah Atas (SMA) dengan diterbitkannya UU No. 23 Tahun 2014. Seharusnya 3 tahun setelah pelimpahan wewenang menjadi waktu yang tepat untuk melihat kompleksitas praktik perencanaan dan penganggaran SMA yang tersebar di seluruh pelosok Sumatera Barat ini. Lantas bagaimana akuntansi berperan sebagai teknologi dalam proses perencanaan dan penganggaran ini?

Beberapa *review*<sup>3</sup> yang telah dilakukan terhadap riset-riset akuntansi terkait perencanaan dan penganggaran di Indonesia sebelumnya masih berada pada tataran aspek penganggaran daripada aspek perencanaan. Topik-topik seperti partisipasi, alokasi, penyerapan, penundaan anggaran, dan reformasi penganggaran (Hidayah & Setiyawati, 2014; Negara, *et al.*, 2018; Bastian, 2008; Wiratno, *et al.*, 2017; W, 2012; Yanida, *et al.*, 2013; Lucyanda & Sari, 2009, Yuhertiana, *et al.*, 2015; Fitri, Ludigdo, & Djamhuri, 2013; Djamhuri, 2009) nyatanya lebih menarik minat peneliti akuntansi Indonesia. Meskipun begitu, ada juga beberapa riset (Putra, Basuki, & Martiningsih, 2017; Kumalasari & Halim, May 2016; dan Sopanah, 2011) yang mencoba melihat perencanaan dan penganggaran sebagai sesuatu yang saling terkait, namun hanya sebatas mengidentifikasi faktor penyebab dan memprediksi hubungan sebab akibat.

Secara khusus, riset perencanaan dan penganggaran dana pendidikan mendapat perhatian oleh Luthfia & Siregar (2016) dan Abdullah, Saputra, Fazella, Hasnawati, & Afridzal (2019). Namun lagi-lagi kedua riset tersebut masih sebatas melihat hubungan sebab akibat. Luthfia & Siregar (2016) menyatakan, belanja pendidikan (seluruh provinsi di Indonesia tahun 2008-2013, kecuali Provinsi Kalimantan Utara) memiliki pengaruh positif terhadap kesejahteraan. Selanjutnya ada riset dari Abdullah, Saputra, Fazella, Hasnawati, & Afridzal (2019) yang menguji determinan kinerja anggaran pendidikan di Aceh (yakni kemandirian keuangan daerah, sisa anggaran tahun sebelumnya, besaran pemerintah daerah, dan pertumbuhan pendapatan daerah). Temuannya menunjukkan bahwa hanya kemandirian keuangan daerah dan sisa anggaran tahun sebelumnya yang berpengaruh negatif terhadap kinerja anggaran pendidikan Aceh tahun 2011-2015.

Pendekatan riset dengan hubungan sebab akibat atau yang dikenal dengan pendekatan *positive/fungsionalism* tidak mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan terkait *prosessual* dari konteks (Hines, 1989; Laughlin, 1977; 1987), sehingga riset akuntansi *positive* gagal menjelaskan praktik (Scapens 2004). Selain itu minimnya keterlibatan langsung peneliti dengan lapangan dan aktor membuat naratif yang dihasilkan sangat tergantung pada angka-angka statistik (Laughin, 2004). Carlin T

---

<sup>3</sup> *Review* dilakukan untuk periode 1 Januari 1999 sampai 31 Desember 2019 (20 tahun) pada jurnal akuntansi yang terdaftar di SINTA 1 dan SINTA 2 (36 jurnal /305 artikel) dan ditemukan 81 artikel terkait perencanaan dan penganggaran.

(2011) juga mengungkapkan, riset akuntansi jauh menyimpang dari domain praktik akuntansi yang mengakibatkan penguasaan materi akuntansi itu sendiri berkurang dibandingkan penguasaan terhadap teknik statistik dan ekonometrik. Padahal domain praktik semakin kompleks, subjek akuntansi, bentuk, dan struktur organisasi lebih besar dan internasional dengan lebih banyak intrik.

Dominasi teori-teori ekonomi seperti teori *agency*, teori *legitimacy*, dan teori regulasi pada riset akuntansi pemerintahan daerah Indonesia selama 20 tahun ini seringkali menganggap akuntansi sebagai instrumen teknis yang netral, sehingga hanya mampu memberi jawaban terkait efisiensi, efektivitas, dan prediksi (Deviani, et al. 2020). Pandangan ekonomi yang sempit membatasi perspektif sosial, dimana sesungguhnya praktik akuntansi adalah praktik organisasi dan sosial (Robson, Young, & Power, 2010), beroperasi dalam lingkungan yang ditandai dengan kehidupan sosial dan budaya tertentu, serta ada interaksi dan keterkaitan antara sosial dan teknikal (Laughlin R. C., 1987). Konsep tradisional yang menganalogikan akuntansi netral (Solomons, 1991: 287) sebagai *reporter* (Bedford & Baladouni, 1962), cermin, atau potret yang mencatat fakta kegiatan ekonomi secara objektif (Miller dan Learly, 1994) pun tidak cocok lagi.

Hines (1988), Morgan (1988), Miller (1994) dan Munro (1998) dalam artikel fenomenalnya menyatakan, akuntansi mengonstruksi realitas sosial yang melibatkan interaksi antara aktor-aktor sosial dan antara aktor-aktor organisasi dengan lingkungan atau institusional di mana organisasi beroperasi. Interaksi tersebut merupakan arena intervensi bagi aktor-aktor yang terlibat, sebab ada kesenjangan antara rencana dan realisasi. Perilaku aktor bisa berubah karena prosedur, aturan, insentif, dan faktor ekonomi lainnya. Oleh karena itu praktik-praktik yang terbentuk di sekitar organisasi juga perlu dieksplorasi dan dipahami.

Hopwood (1987: 207) sejak 1987 telah menyarankan untuk melakukan penelitian tentang peran akuntansi dalam kekuasaan dan *governance*. Dia menyatakan perlu lebih aktif untuk menyelidiki proses dan *power* di bidang akuntansi. Pertanyaan-pertanyaan terkait proses dan *power* akan menempatkan penekanan yang lebih besar pada kekuatan sosial, ekonomi, dan politik (Miller, 1986). Lebih lanjut, Guthrie dan Parker (2012) mengusulkan untuk menggunakan pendekatan teoritis yang inovatif dalam penelitian akuntansi. Lapsley, Miller, &

Panozzo, (2010) menekankan pentingnya memerhatikan proses dalam memvisualisasikan dan mengkalkulasi kota. Terakhir, Miller P (2014) menghimbau untuk mencari tahu tentang bagaimana cara akuntansi menciptakan kalkulasi diri (Miller P, 2014).

Adanya riset tentang keterkaitan akuntansi dan negara dapat membantu dalam meningkatkan pemahaman akuntansi sebagai praktik sosial, praktik teknis, dan dinamika akuntansi. Miler dan Rose (1990) yang menyelidiki interaksi antara akuntansi dan negara mengusulkan cara baru dalam menganalisis kekuasaan politik dalam masyarakat demokratik liberal, yaitu dengan menggunakan teori *governmentality*<sup>4</sup> yang membahas kekuasaan politik beserta istilah rasionalitas politik dan teknologi pemerintah. Teori *governmentality* merupakan teori kekuasaan yang diperkenalkan oleh Foucault pada kuliahnya *On Governmentality* tahun 1978. Foucault mendefinisikan *governmentality* sebagai berikut.

"Ensemble yang dibentuk oleh institusi, prosedur, analisis dan refleksi, kalkulasi, dan taktik yang memungkinkan penggunaan *power* yang sangat spesifik, walaupun sangat kompleks, yang memiliki populasi sebagai targetnya, ekonomi politik sebagai bentuk pengetahuan utama, dan *apparatuses of security*<sup>5</sup> sebagai instrumen teknis esensial". (Foucault 1991: 102)

Makna *governmentality* adalah pemikiran tentang pelaksanaan kekuasaan dalam masyarakat atau populasi tertentu (Foucault, 2007: 98-110). Bentuk-bentuk cara mengatur atau bertindak tidak langsung pada perilaku atau tindakan individu dan kelompok individu yang berdasarkan *bodies of knowledge*, keyakinan, opini, serta menggunakan *apparatuses of security*. Sebagai sebuah teori, *governmentality*

---

<sup>4</sup> Istilah *governmentality* adalah neologis yang diperkenalkan oleh filsuf Perancis, Michel Foucault dalam kuliah dan seminar oralnya pada akhir 1970. Bahan kuliah dan seminar tersebut baru diterjemahkan dan dipublikasikan pada 1979 dalam *Governmentality, Ideology, and Consciousness*. Kebanyakan karya *Governmentality* Foucault diterbitkan setelah kepergiannya (1984). Hal inilah yang membuat literatur tentang *Governmentality* agak sulit diperoleh sampai saat ini, walaupun pada awal diterbitkannya cukup menginspirasi berbagai literatur dan efeknya bergema lintas ilmu sosial (Hutchinson & O'Malley, 2019).

<sup>5</sup> *Apparatuses of security* adalah semua praktik praktik dan institusi institusi yang menjamin berfungsinya ekonomi, proses-proses sosial dan vital secara optimal dan tepat dalam populasi seperti kepolisian, badan diplomatik, intelijen sampai pada kesehatan, kesejahteraan dan sistem pendidikan (Dean, 2010, p. 29).

memberi perhatian khusus pada peran mekanisme tidak langsung untuk menyalurkan perilaku ekonomi, sosial, dan pribadi dengan tujuan sosio-politik.

Teori *governmentality* dalam hal ini dimanfaatkan sebagai lensa untuk membahas hasil riset. Sebab ia memfasilitasi pemahaman tentang peran yang lebih luas dari akuntansi dalam konteks sosial dan organisasi (Hopwood, 1983). Ada tawaran perspektif yang berbeda dari teori *governmentality* dalam mengeksplorasi 'bagaimana' mengatur individu, tindakan, dan entitas. Bentuk-bentuk tertentu dari pengetahuan yang digunakan oleh otoritas untuk mengatur juga bisa diperiksa lewat teori ini (Dean, 1999). Sementara itu, peran akuntansi sebagai teknologi kalkulatif dalam proses pemerintahan memungkinkan kerja aktor negara dalam memengaruhi, membentuk, mengatur, dan mendefinisikan kebijakan dan program untuk dibedah. Jadi dengan kaca mata *governmentality*, kemampuan akuntansi terlihat sebagai teknologi pemerintah yang mampu bertindak dari jauh pada individu, melakukan intervensi, membentuk kehidupan, serta sosial dan ekonomi. Ada interaksi terus menerus antara program dan teknologi pemerintah (Kurunmäki dan Miller, 2011). Hal inilah yang menarik untuk diteliti dengan teori *governmentality* tersebut.

Miller dan Power (2013) dalam tulisannya *Accounting, Organizing, and Economizing* menyimpulkan empat peran penting akuntansi dalam *organizing* dan *economizing*, yaitu sebagai *territorializing*, *mediating*, *adjudicating*, dan *subjectivizing* (Miller and Power 2013). Peran *territorializing* akuntansi merupakan aktivitas teritorial yang fokus pada hubungan antara kalkulasi dan *governing* (Mennicken and Miller 2012). Akuntansi mengonstruksi ruang dimana aktor-aktor yang tinggal dalam organisasi dan masyarakat dapat dikalkulasi. Selain itu, akuntansi membangun ruang kalkulasi fisik dan abstrak yang dihuni individu, sehingga pengetahuan tentang tempat yang jauh dimobilisasi dan dibawa ke pusat kalkulasi (Miller & Rose, 1990: 9). Teknik akuntansi menyajikan pengetahuan *home distant* (Macintosh, 1985) lewat representasi numerik di pusat kalkulasi dan rasionalitas politik yang dioperasionalkan (Hoskin & Macve, 1986; Miller & Rose, 1990). Tujuannya, akuntansi mampu menciptakan, melegitimasi pengetahuan, dan memberi kekuatan untuk mengatur dan mempertahankan status quo (Hines 1988, 1989; Richardson, 1987). Praktif kalkulatif menjadi sumber daya utama bagi bentuk-bentuk pemerintahan modern.

Sebagai teknologi yang menghasilkan kalkulabilitas, akuntansi memiliki peran *mediating* menghubungkan aktor-aktor, aspirasi, dan tempat yang berbeda. Ada proses proses *thinkable* yang dibuat oleh akuntansi (Miller and Power 2013: 558) untuk mengklasifikasikan tindakan sebagai 'tidak dapat diterima' dan 'luar biasa', sehingga membuatnya menjadi teknologi yang kuat, mampu mengubah kepribadian, menciptakan visibilitas, mengungkapkan berbagai keteraturan, membuat kinerja manajemen terukur dalam hal keuangan, memungkinkan identifikasi masalah jadi mudah, dan membenarkan perlunya intervensi. Tujuannya adalah menyelaraskan perilaku ekonomi, sosial dan individu dengan tujuan sosio-politik dan merepresentasikan, membangun serta mengukur pencapaian tujuan atau visi organisasi sosial (Hines, 1989).

Peran ketiga adalah sebagai *adjudicating* atau mengadili. Akuntansi dalam hal ini menentukan evaluasi kinerja serta kelemahan dan kegagalan individu maupun organisasi. Akuntansi dikatakan menciptakan proses *actionable* dan *governable* (Miller and Power 2013: 558) sebab ia menyediakan seperangkat teknik untuk mengatur dan memantau aktivitas, sehingga berbagai aspek dapat terlihat. Teknik akuntansi nasional membantu membuat ekonomi keseluruhan dapat dihitung dan menjadi rentan terhadap intervensi (Miller & Rose, 1990: 11-14). Standarisasi praktik keuangan, standarisasi kosakata umum, dan norma perilaku umum (Preston A. C., 1997) mampu mengawal individu di tempat kerja, aktivitas manajemen pun menjadi terkalkulasi (Miller dan O'Leary, 1994: 99). Dean (2010, 2007) membahas banyak contoh teknologi pemerintahan yang mengandalkan teknik akuntansi, di antaranya penetapan norma statistik, kepatuhan terhadap peraturan, perpajakan, subsidi, insentif pasar, kontrol anggaran, menetapkan indikator, audit, dan pengawasan serta pemerintahan dengan tujuan yang terukur.

Peran akuntansi sebagai praktek subjektivisasi adalah kemampuan untuk melakukan kontrol atau pengaturan oleh orang lain. Melalui kalkulabilitasnya, akuntansi memungkinkan mendisiplinkan individu dan memengaruhi perilaku aktor. Pada akhirnya perilaku individu dapat terus-menerus dimonitor dan dievaluasi secara kuantitatif sebagai '*governable person* (Burchell *et al*, 1985; Hoskin dan Macve, 1986; Miller dan O'Leary, 1987) atau menormalisasi, mengendalikan/mengontrol karakter populasi/individu. Perasaan dan emosi

manusia sejatinya dibangun melalui praktik-praktik akuntansi (Boedker and Chua 2013). Bahkan sejak dulu Knights (1990) mengklaim akuntansi sebagai tangan tidak terlihat yang secara subjektif membenarkan kontrol bekerja secara sukarela mereproduksi keteraturan sosial.

Keterkaitan empat peran ini menjadikan akuntansi memiliki kekuatan produktif yang kompleks, sistem representasi yang paling kuat untuk kehidupan sosial dan ekonomi saat ini (Miller dan Power, 2013). Akuntansi turut menjadi mekanisme dimana *economization* kehidupan organisasi dielaborasi dan diinstitutionalkan (Miller dan Power, 2013), suatu teknologi yang mendisiplinkan dan memainkan peran penting dalam tata pemerintahan kehidupan ekonomi (Miller dan O'Leary, 1987; Robson, 1992) sekaligus praktik politik dan moral (Tony Lowe dalam Wilson dan Sikka, 2014: 213). Definisi kerja konsep akuntansi riset ini merujuk kepada Miller dan Napier (1993: 632) yang menggunakan *Weber's Economic Rationality*. Kalkulasi dan bentuk kuantifikasi (Miller dan Napier, 1993: 632) memediasi hubungan antara individu, kelompok, dan institusi serta hubungan akuntabilitas yang dihasilkan dari hubungan sosial.

Riset ini berfokus mengeksplorasi peran akuntansi dalam perencanaan dan penganggaran sarana dan prasarana pendidikan SMA Provinsi Sumatera Barat. Perspektif akuntansi sebagai praktik sosial dan organisasi juga digunakan beserta lensa teori kritis *governmentality*. Keempat peran akuntansi (*teritorializing, mediating, adjudicating, dan subjektivizing*) akan diobservasi pelaksanaannya dalam perencanaan dan penganggaran sarana dan prasarana SMA di DP-SB. Adapun alasan memilih bidang pendidikan karena bidang tersebut merupakan *future income* yang penting bagi kemajuan suatu daerah.

Peran akuntansi (*teritorializing, mediating, adjudicating, dan subjektivizing*) sebagai bagian dari mekanisme tata kelola dalam mendisiplinkan, menormalisasi, mengalkulasi, dan mengevaluasi perencanaan dan penganggaran sarana dan prasarana SMA di DP- SB merupakan kebaruan yang ditawarkan dalam riset ini. Cara pemerintah membentuk perilaku dari jauh dengan menggunakan akuntansi juga akan dipaparkan. Tujuannya adalah untuk memberikan wawasan tentang bagaimana peran akuntansi sebagai teknologi pemerintahan digunakan

dalam mengoperasionalkan rasionalitas pemerintah di kejauhan dengan menggunakan lensa *governmentality*.

Paradigma kritis *post-modernist* dari Foucault diterapkan dalam riset ini untuk mengeksplorasi cara-cara kekuasaan dan pengetahuan mengatur individu, tindakan, dan entitas. Pemilihan paradigma kritis ini berlandaskan kekuatannya dalam mengungkap peran akuntansi dalam perencanaan dan penganggaran sarana dan prasarana pendidikan SMA, sekaligus mengkritisi praktik historis yang terjadi untuk membebaskan aktor organisasi dari dominasi kekuasaan atau ideologi tertentu.

Selain menggunakan paradigma kritis, metode etnografi pun digunakan dalam riset ini guna mengeksplorasi peran akuntansi bekerja dan membahas praktik keseharian control (Levay, Jönsson, & Huzzard, 2020: 471). Metode ini mengeksplorasi proses dalam setiap *setting* sosial melalui observasi, arsip, dialog atau *interview*, serta menekankan pada situasi interaksi tertentu juga pengalaman aktor. Helden dan Ouda (2016) dalam editorialnya di jurnal *Critical Perspectives on Accounting* menjelaskan, observasi langsung terhadap perilaku politisi dan aparatur dalam organisasi sektor publik tidak banyak diadopsi dalam konteks *emerging economies* (EEs). Padahal metode observasional berpotensi untuk mempelajari tindakan dan reaksi aktor-aktor yang secara aktif terlibat dalam perencanaan dan penganggaran.

Uraian latar belakang tersebut melahirkan beberapa pertanyaan riset sebagai berikut.

1. Bagaimana peran akuntansi dalam perencanaan dan penganggaran sarana dan prasarana pendidikan SMA?
2. Bagaimana peran akuntansi mampu mendisiplinkan atau menormalisasi kebiasaan dan perilaku otoritas sarana dan prasarana SMA?

## **B. Signifikansi Riset**

D.Chandler Jr & Daems (1979) menjelaskan ada tiga fungsi ekonomi inti yang perlu dijalankan dalam setiap sistem ekonomi, mulai dari alokasi, pemantauan, dan koordinasi kegiatan. Pernyataan tersebut walaupun telah diungkapkan 40 tahun lalu melalui jurnal akuntansi yang berpengaruh dunia

(Accounting, Organizing, and Society), nyatanya masih tetap relevan untuk diaplikasikan dalam konteks Indonesia. Tiga fungsi tersebut membutuhkan peran akuntansi untuk mengelola permasalahan makro ekonomi, seperti memajukan pendidikan dan keterbatasan peluang demi meningkatkan penerimaan negara dan mengurangi pengeluaran.

Riset ini bertitik tolak dari adanya kekosongan penelitian pada peran akuntansi dalam perencanaan dan penganggaran pendidikan dengan perspektif akuntansi sebagai praktik sosial dan organisasi. Eksplorasi lebih jauh terkait peran akuntansi dalam hal tersebut selanjutnya diterapkan pada pendidikan menengah menggunakan perspektif teori *governmentality*. Peneliti akuntansi pemerintahan daerah di Indonesia sendiri masih belum banyak menggunakan teori ini (lihat Deviani, Rasyid, Yonedi, & Handra, 2020). Sementara riset yang dilakukan oleh akademisi Indonesia yang mengikuti pendidikan di luar negeri sampai akhir Mei 2020 (seperti Chariri, 2008; Djamhuri, 2009; Harun & Kamase, 2012, Harun, Peurseem, & Eggleto, 2012, Harun, 2013; Harun, An, & Kahar, 2013; Mir & Sutiyono, 2013; Prabowo, 2017; Harun, Carter, & Mollik, 2020) belum menyentuh bidang perencanaan dan penganggaran secara khusus, serta masih lebih banyak menggunakan teori institusional. Sementara itu, ada juga penelitian dari Chairiri (2008) yang membahas dinamika praktik pelaporan keuangan perusahaan asuransi di Indonesia dan Harun (2012, 2013, 2020) yang lebih banyak memahami, mengevaluasi sistem akrual, dan mengkritisi kekuatan sistem pelaporan keuangan dan penganggaran pemerintahan daerah. Penelitian tentang eksplorasi elemen infrastruktur akuntansi terhadap kualitas akuntabilitas laporan keuangan pun pernah dilakukan oleh Mir dan Sutiyono (2013). Terakhir, ada riset implementasi reformasi akuntansi sektor publik di Indonesia yang dilakukan oleh Prabowo (2017)

Perencanaan dan penganggaran merupakan tahapan yang memiliki pengaruh kuat terhadap pencapaian target pembangunan. Prioritas Pembangunan Indonesia tahun 2020–2024 dan sumber daya manusia berkualitas serta berdaya saing (R. Indonesia 2020) dapat tercapai dengan kehatian-hatian dalam pemilihan program dan kegiatan pendidikan. Pemerataan sarana dan prasarana pendidikan ini merupakan salah satu faktor penting untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang akan dicapai apabila perencanaan dilakukan berdasarkan kebutuhan

dengan kalkulasi yang tepat. Akuntansi berperan membantu perencanaan dan penganggaran sarana dan prasarana SMA. Ia mengalkulasikan, memediasi, *adjudicating* dan *men-subjektivizing* dari jauh, serta mengintervensi pelayanan publik. Alhasil dengan menguatkan peran akuntansi, praktik perencanaan dan penganggaran akan *governable* serta membantu membebaskan aktor sarana dan prasarana dari intervensi DPRD.

Perspektif *governmentality* mengeksplorasi hubungan yang saling terkait antara program dan rasionalitas pemerintah di satu sisi dan teknologi pemerintah di sisi lain. Sebab program pemerintah tidak bekerja dengan sendirinya, ia membutuhkan teknologi jika ingin dioperasikan (Miller dan Rose, 1990). Teknologi didefinisikan oleh Hacking (1983) sebagai perangkat untuk melakukan intervensi dengan mengacu pada mekanisme dan perangkat seperti teknik notasi, komputasi, kalkulasi, hingga prosedur pemeriksaan dan penilaian. Jadi dengan kata lain, istilah teknologi mengacu pada mekanisme aktual dimana otoritas tertentu berusaha membentuk, menormalkan, dan menginstrumentalisasi perilaku, pemikiran, keputusan, dan kebijakan. Teknologi pemerintahan menciptakan tanggung jawab dan mengalkulasi individu yang *concern* dengan kinerja dan mendorong untuk mencapai target sesuai standarisasinya. Jadi dengan demikian, riset ini menjadi riset pertama yang berfokus mengeksplorasi peran akuntansi (*territorializing, mediating, adjudicating, dan subjektivizing*) dalam perencanaan dan penganggaran sarana dan prasarana pendidikan SMA dengan menggunakan teori *governmentality*.

### **C. Tujuan Riset dan Ruang Lingkup**

Tujuan riset ini adalah untuk mengeksplorasi dan mengkritisi peran akuntansi sebagai teknologi pemerintahan dalam perencanaan dan penganggaran sarana dan prasarana pendidikan SMA. Selain itu dapat memberikan wawasan baru tentang peran akuntansi dalam mengintervensi pelayanan publik sekaligus menunjukkan kelemahan proses perencanaan dan penganggaran di DP-SB.

Keempat peran akuntansi seperti *territorializing, mediating, adjudicating* dan *subjectivizing* (Miller and Power, 2013) juga dieksplorasi dalam riset ini dengan memotret dinamika peran akuntansi, apa yang terjadi pada pembuatan perencanaan dan penganggaran (*hit the ground*), serta bagaimana peran akuntansi

dalam keseluruhan proses tersebut. Hal tersebut menjadi penting, mengingat peran akuntansi dalam perencanaan dan penganggaran sarana dan prasarana pendidikan SMA memungkinkan hadirnya wawasan baru terkait interaksi sehari-hari akuntansi dengan perencanaan dan penganggaran yang mendukung pencapaian visi pendidikan negara.

Aksesibilitas dan kedekatan dengan data yang dibutuhkan menjadi alasan dipilihnya Provinsi Sumatera Barat sebagai objek riset, di samping faktor lain yang telah dijelaskan pada bagian latar belakang. Adapun keputusan untuk meneliti satu dinas didasarkan pada alasan bahwa studi kasus tunggal menawarkan penyelidikan yang lebih mendalam daripada yang dapat diberikan oleh pendekatan komparatif. Selanjutnya, posisi teoretis yang digunakan juga berfokus pada proses perencanaan dan penganggaran suatu dinas dengan memungkinkan adanya kekhususan kontekstual. Selain itu, analisis terperinci tentang peran akuntansi terhadap perencanaan dan penganggaran yang dipadukan dengan pendidikan, menawarkan analisis mendalam yang tidak tersedia dalam studi komparatif.

#### **D. Kontribusi**

Temuan riset ini memberikan beberapa kontribusi terhadap peran akuntansi dalam perencanaan dan penganggaran pendidikan. Adapun beberapa kontribusi tersebut dibagi menjadi tiga bagian berikut.

##### **1. Aspek Teoritikal**

Riset ini memiliki potensi penting terhadap pemahaman akuntansi sebagai teknologi dan rasional *governmentality*. Pemahaman yang dimaksud yaitu peran akuntansi dalam perencanaan dan penganggaran sarana dan prasarana pendidikan SMA berperspektif teori *governmentality*. Selain itu, proses *real* perencanaan dan penganggaran sarana dan prasarana pendidikan SMA juga bisa memberikan gambaran bagaimana akuntansi berperan dalam organisasi. Ada bukti lebih lanjut yang dihadirkan sehubungan dengan peran akuntansi sebagai teknologi pemerintah berperspektif teori *governmentality*. Akhirnya riset akuntansi pertama (Deviani, et

al. 2020)<sup>6</sup> di Indonesia yang menggunakan pendekatan teori *governmentality* pada perencanaan dan penganggaran pendidikan semacam ini diharapkan berkontribusi dalam memahami cara-cara di mana kehidupan ekonomi *governed* dan *made governable* (Mennicken and Miller, 2012), serta memberikan substansi empiris bahwa untuk membuat *governable person* tidak hanya melalui teori ekonomi saja.

## **2. Kontribusi Pada Literatur**

Riset ini berkontribusi pada literatur penelitian akuntansi kritis *post modernisme* secara umum dan literatur yang meneliti perencanaan dan penganggaran dana pendidikan secara khusus. Eksplorasi peran akuntansi yang dilakukan memberi gambaran baru tentang peranan akuntansi dalam mengintervensi pelayanan publik. Perluasan pemahaman terkait pembauran antara peran akuntansi dan prosedur birokrasi dalam pelayanan pendidikan di Pemerintah Daerah juga bisa diperoleh lewat temuan riset ini.

Sementara itu, penerapan metode kritik mampu menghadirkan pemikiran baru yang mendalam dan kaya akan dinamika organisasi yang diteliti. Misalnya saja eksplorasi dalam ranah interaksi akuntansi, aktor, kekuasaan, serta struktur ekonomi, politik, dan sosial di Dinas Pendidikan. Hal tersebut kemudian mampu menunjukkan bagaimana kehadiran dan peran akuntansi dalam mengontrol perencanaan dan penganggaran sarana dan prasarana pendidikan daerah. Alhasil, riset ini dapat meningkatkan beberapa bagian. Pertama, kemampuan untuk menginformasikan peran akuntansi dalam perencanaan dan penganggaran pendidikan pada dunia praktik dan masyarakat. Kedua, relevansi riset kepada mahasiswa dengan menginformasikan isu-isu kontemporer dalam dunia praktik. Ketiga, pengetahuan terkait perilaku aparatur Pemerintah Daerah dalam perencanaan dan penganggaran sarana dan prasarana SMA.

## **3. Kontribusi Kebijakan/Praktik**

Perencanaan dan penganggaran sarana dan prasarana pendidikan yang berkualitas mampu mendorong peningkatan kualitas sumber daya manusia, yang dalam hal ini menjadi prioritas periode kedua kepemimpinan Presiden saat ini.

---

<sup>6</sup> Berdasarkan hasil *review* literatur yang dilakukan periode 1 Januari 1999 sampai 31 Desember 2019 (20 tahun) pada jurnal akuntansi yang terdaftar di SINTA 1 dan SINTA 2 (36

Peran akuntansi dalam perencanaan dan penganggaran sarana dan prasarana SMA diharapkan dapat membebaskan DP-SB dari dominasi DPRD yang selama ini menguasai penentuan lokus kegiatan sarana dan prasarana SMA. Praktik kalkulatif juga akan memberikan sandaran rasional dalam memenangkan negosiasi antarkedua pihak, sehingga pemerataan sarana dan prasarana SMA dapat diwujudkan.

