

KONSEP MATERIALITAS DALAM PENGUJIAN KONSTITUSIONAL

Ruslan Effendi^a

^aPegawai BPKP Tugas Belajar pada Universitas Gadjah Mada
ruslan.effendi@mail.ugm.ac.id

Indra Bastian^b

^bStaf Pengajar pada Universitas Gadjah Mada
indrabastian@ugm.ac.id

Abstrak

Artikel ini membahas konsep materialitas atas ketimpangan alokasi anggaran antar distrik sekolah di Texas, Amerika Serikat. Masyarakat menganggap sistem keuangan sekolah yang tidak adil menjadi penyebab ketimpangan tersebut. Tuntutan keadilan dan respons pemerintah terhadap tuntutan itu berlangsung sangat lama. Tuntutan ini adalah konsekuensi dari transparansi keuangan di negara bagian ini untuk melayani pendidikan dengan kebutuhan masing-masing distrik yang sangat beragam. Kami berpendapat, ini sebagai sebuah pil pahit untuk ditelan untuk menjadikan anggaran pendidikan yang berkeadilan. Keputusan *Justice* (sebutan untuk hakim di pengadilan tertinggi) Mahkamah Agung dan respons pemerintah menanggapi keputusan tersebut sangat menarik untuk menjadi bahan pembelajaran tentang materialitas. Kami menggunakan prinsip materialitas dalam akuntansi untuk menjelaskan ‘penyelesaian’ kasus keuangan pendidikan di Texas.

Kata Kunci: Materialitas, Penganggaran Pendidikan, Transparansi

Abstract

This article discusses the materiality concept of inequality in budget allocations between school districts in Texas, United States. The community considers the school's unfair financial sistem to be the cause of the imbalance. Demands for justice and the government's response to these demands lasted very long. This demand is a consequence of financial transparency in this State to serve education with the diverse needs of each district. We think this is a bitter pill to swallow to make the education budget fairly. The Supreme Court's Justice decision and the government's response to the decision were very interesting to become material for learning about materiality. We use the materiality principle in Accounting to explain the 'settlement' of the financial education case in Texas.

Keywords: Materiality, Education Budgeting, Transparency

1. PENDAHULUAN

Texas memiliki tantangan besar dalam memberikan layanan pendidikan publik. Menurut Dewan Anggaran Legislatif (LBB), negara bagian ini melayani sekitar 5,2 juta siswa yang terdaftar di 8.043 kampus yang terletak di 1.024 distrik, dan tambahan 613 sekolah *charter* (LBB, 2016). Dengan jumlah tersebut menjadikan Texas sebagai negara bagian yang memiliki distrik sekolah terbanyak dari jumlah yang dimiliki negara bagian lain di Amerika Serikat (AS).

Texas memiliki sejarah panjang dalam perdebatan penganggaran pendidikan yang berkeadilan. Negara bagian ini mengandalkan pendanaan sekolah dari pajak lokal, yaitu pajak properti. Selain itu, Texas memiliki perbedaan pendapatan yang mencolok antar distrik, variasi murid dalam hal ketimpangan ekonomi, dan kemampuan siswa berbahasa Inggris. Perjuangan menuntut pendanaan yang memadai dalam pendidikan di Texas kami anggap penting karena dampaknya yang besar pada bidang-bidang lain. Pendidikan adalah pelestari hak-hak sipil (Jefferson, 1817), memiliki kontribusi

penting pada pertumbuhan ekonomi modern (North, 2005). Pendidikan dengan demikian menjadi fondasi yang tangguh, bahkan globalisasi pun tidak mampu memberi tekanan kuat kepada pendidikan (Weiss, 2004).

Kami tertarik untuk memilih Texas sebagai studi kasus ini dengan mempertimbangkan tuntutan perubahan yang sangat dinamis dan sangat melelahkan. Kasus ini bermula dari tuntutan satu orang murid bernama Rodriguez kepada pengadilan pada tahun 1968. Dia melihat adanya ketimpangan yang tinggi antara sekolah dimana anaknya belajar dengan sekolah lain yang hanya bersebelahan distrik. Perjuangan Rodriguez gagal pada tingkat Mahkamah Agung (MA) Amerika Serikat. Kegagalan pada tingkat federal menjadikan kasus ini bergeser pada tingkat negara bagian. Kasus ini kemudian menjadi sebuah serial tuntutan keadilan yang penulis lain menyebutnya dengan Saga (Kauffman, 2008; Yudof, 1991).

Kami meninjau kasus ini dalam konteks penganggaran. Penganggaran dalam pemerintahan adalah tahapan yang sangat krusial. Penelitian akuntansi lebih banyak berkaitan dengan pelaporan keuangan dibanding penganggaran. Penganggaran merupakan bagian dalam kerangka akuntansi selain akuntansi manajemen, pelaporan keuangan, dan pelaporan lainnya (Caruana et al., 2019). Dengan demikian, paper ini bertujuan mengisi kekurangan penelitian akuntansi dalam penganggaran.

Pada bagian selanjutnya, kami menguraikan kerangka teori tentang materialitas. Bagian III tentang metode penelitian. Bagian IV pembahasan kasus sistem keuangan sekolah di pengadilan. Pembahasan mencakup uraian kasus dari Kasus Edgewood I sampai dengan Edgewood VII, kemudian rasio-rasio yang muncul di persidangan serta peran transparansi dalam mendukung penelitian materialitas.

Kerangka Teoritis

Siapa yang berkepentingan dalam materialitas? Literatur pada umumnya merefleksikan pada auditor. Namun, Hicks (1964) berpendapat, yang berkepentingan terhadap materialitas adalah manajemen. Laporan keuangan adalah representasi dari manajemen, dan manajemen memiliki tanggung

jawab dasar untuk semua keputusan, termasuk keputusan materialitas (Hicks, 1964).

Bagaimana dengan masyarakat umum, apakah mereka tidak memiliki kepentingan? International Public Sector Accounting Standard (IPSAB) telah menjawab isu ini. Tujuan umum pelaporan keuangan adalah dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan para pengguna yang tidak dalam posisi menuntut laporan untuk memenuhi kebutuhan tertentu. Para pengguna tujuan umum pelaporan keuangan meliputi pembayar pajak, pembayar bea, anggota legislatif, kreditur, *supplier*, media, dan karyawan (IPSAB, 2006a). Oleh karenanya, masyarakat memiliki kepentingan juga. Dalam hal ini jangan sampai para pengambil kebijakan menetapkan anggaran yang menimbulkan ketimpangan material dalam pelayanan kepada mereka.

Namun demikian, standar akuntansi sepertinya kurang mengakomodasi kepentingan itu. Misalnya, IPSAB dalam standar penyajian informasi anggaran menyatakan:

“Penyajian laporan keuangan dari anggaran awal dan anggaran final dan jumlah aktual pada basis yang dapat diperbandingkan dengan anggaran yang mana tersedia untuk publik melengkapi siklus akuntabilitas yang memungkinkan pengguna laporan keuangan untuk mengidentifikasi bagaimana sumber daya diperoleh dan digunakan sesuai dengan anggaran yang disetujui (IPSAB, 2006b).”

Definisi ini mencerminkan anggaran diterima begitu saja, tanpa memperhatikan apakah anggaran itu sudah berkeadilan. Kami melihat perlunya menempatkan masyarakat sebagai pengawas untuk menghindari ketimpangan yang material.

IPSAS 1 mendefinisikan "material" sebagai berikut:

“Kelalaian atau salah saji item adalah material jika mereka dapat, secara individu atau secara kolektif, memengaruhi keputusan atau penilaian pengguna yang dibuat atas dasar laporan keuangan. Materialitas tergantung pada sifat dan ukuran kelalaian atau salah saji yang dinilai dalam keadaan sekitarnya. Sifat atau ukuran item, atau kombinasi keduanya, bisa menjadi faktor penentu. Dengan demikian, konsep materialitas hanya berfokus pada akun-akun laporan keuangan.

Konsep materialitas dalam akuntansi banyak dijumpai dalam pelaporan keuangan. Pada awalnya, ketika pedoman khusus tentang materialitas masih sedikit, para peneliti mencoba menjelaskan bagaimana menentukan materialitas, misalnya dengan menggunakan rasio laba bersih. Namun demikian, para peneliti pada umumnya menyatakan bahwa menentukan apakah sesuatu itu material dalam banyak hal, sepenuhnya subjektif, masalah *judgment* (Edgley, Jones, dan Atkins, 2015; Hicks, 1964).

Menurut Frishkoff (1970), materialitas adalah pengertian relatif, sifat kuantitatif yang penting dari beberapa bagian informasi keuangan kepada pengguna, dalam konteks keputusan yang harus dibuat. Pendapat senada, penelitian lain menyimpulkan terlepas dari kuantitatif atau kualitatif, yang paling berpengaruh bagi auditor adalah pengaruhnya pada kuantitatif material (Nelson, Smith, dan Palmrose, 2005).

Penggunaan pendekatan kuantitatif ini banyak memunculkan kritik (Robert J. Swieringa, 1979). Kritik ini muncul karena pembuat keputusan menjadikannya sebagai *rule of thumb*. Persentase bukan 'angka ajaib.' Mereka hanya berguna sejauh mereka membantu mempertimbangkan efek potensial dari keputusan materialitas pada investor (Ward, 1976). Para peneliti secara tradisional menafsirkan pembentukan *judgment* auditor, termasuk *judgment* materialitas sebagai fenomena teknis atau kognitif (Carpenter, Dirsmith, dan Gupta, 1994). Mereka menggunakan tiga analisis atas *judgment*, sebagai fenomena perilaku sosial, sebagai variabel untuk memanipulasi tujuan, dan sebagai struktur sosial dan budaya.

Hampir semua penelitian tentang materialitas berkaitan dengan audit atas laporan keuangan tradisional. Misalnya *judgment* auditor berkaitan dengan perubahan prinsip akuntansi (Chewning, Pany, dan Wheeler, 1989), tekanan akuntabilitas (Dezoort, Harrison, dan Taylor, 2006) atau distribusi kesalahan, materialitas kuantitatif, dan tekanan klien (William F. Messier dan Schmidt, 2018), atau pemisahan (*disaggregation*) komponen laporan keuangan (Libby dan Brown, 2013). Studi lain berkaitan dengan pedoman materialitas untuk Kantor Akuntan Publik (KAP) besar (Eilifsen dan

William F. Messier, 2015) atau struktur KAP (Morris dan Nichols, 1988) atau pengaruhnya pada konservatisme auditor (Patterson, Smith, dan Patterson, 2003). Konsep alokasi materialitas juga digunakan untuk merencanakan penugasan berbagai fase audit dengan tujuan akhir untuk memungkinkan audit yang lebih efisien (Cushing, Searfoss, dan Randall, 1979) atau perencanaan penugasan berdasarkan pertimbangan materialitas dan risiko audit untuk kombinasi akun (Dutta dan Graham, 1998).

Namun demikian, pertumbuhan penelitian materialitas dalam memberikan *assurance* pada jenis informasi lainnya terus meningkat. Misalnya penelitian tentang *assurance* pada pelaporan *sustainability* sekaligus memberikan gambaran tentang penelitian lain yang berkaitan dengan *assurance* pada "ruang audit yang baru" (Bing dan Amran, 2017; Canning, O'Dwyer, dan Georgakopoulos, 2018; Moroney dan Trotman, 2016; Whitehead, 2017). Penelitian materialitas lain berhubungan, misalnya, audit efisiensi (Radcliffe 1998, 1999), *assurance* e-commerce (Barrett dan Gendron, 2006; Gendron dan Barrett, 2004), audit batas gaji pemain *rugby* (Andon, Free, dan Sivabalan, 2014), *assurance* tentang pelaporan sosial dan lingkungan (Edgley et al., 2015), dan *assurance* dalam pelaporan terintegrasi (Gelmini, Riva, dan Patrizia, 2015; Gerwanski dan Velte, 2019; Green dan Cheng, 2018; Lai, Melloni, dan Stacchezzini, 2017). Penelitian materialitas dalam berbagai bidang ini menunjukkan penggunaan prinsip materialitas sangat bermanfaat.

Materialitas adalah konsep kunci dalam teori dan praktik akuntansi dan audit (William F. Messier, Martinov-Bennie, dan Eilifsen, 2005) dan salah satu konsep paling *iconic* dan penting yang terkait dengan *judgment* audit (Edgley, 2014). Konsep materialitas juga digunakan dalam bidang lain.

Penelitian dalam bidang peradilan, misalnya, menggunakan konsep materialitas walaupun berbeda dengan materialitas dalam akuntansi. Dari beberapa penelitian, ada keinginan untuk menyatukan konsep materialitas baik dalam akuntansi, audit, maupun peradilan. Profesi akuntan perlu untuk tidak mengabaikan definisi materialitas dalam bidang peradilan (Bean dan Thomas, 1990).

Dalam penelitian materialitas, beberapa peneliti berupaya mengklarifikasi beberapa ambiguitas dan perbedaan, baik dalam laporan akuntansi dan dalam kasus hukum tentang definisi materialitas. Misalnya, pengadilan cenderung menggunakan kata-kata yang menggambarkan hal yang ekstrem seperti 'kecukupan', 'jauh lebih tinggi', 'surplus besar', 'margin besar', 'besar', 'dramatis', 'cukup substansial', 'mayoritas', 'signifikan', 'sangat substansial', 'substansial', dan 'sangat sangat besar' 'sangat besar' 'tidak terlalu substansial' hingga 'sangat kecil' (Chong dan Vinten, 1994).

Kesepakatan menjadikan konsep materialitas sebagai konsep hukum pada awalnya disepakati oleh profesi akuntansi. FASB pada tahun 2015 membuat *Exposure Draft* amandemen pada *Statement of Financial Accounting Concepts* (SFAC) dalam *Conceptual Framework for Financial Reporting, Chapter 3: "Qualitative Characteristics of Useful Financial Information."* FASB pada tahun tersebut juga menerbitkan "*Notes to Financial Statements (Topic 235): Assessing Whether Disclosures Are Material.*" Ekspose draft dan kerangka konseptual tersebut menyebutkan bahwa materialitas adalah konsep hukum. Namun demikian terdapat keberatan dari pemangku kepentingan atas konsep materialitas sebagai konsep hukum. Pada bulan Agustus 2018 FASB melakukan amendemen SFAC No. 8 *Conceptual Framework for Financial Reporting, Chapter 3, Qualitative Characteristics of Useful Financial Information*. Dalam amandemen ini, FASB kembali menggunakan definisi SAB 99. Dengan demikian penggunaan materialitas sebagai konsep legal juga menjadi tidak pasti. Namun demikian SAB mencerminkan pertimbangan kuantitatif dan kualitatif, dari pada hanya rule of thumb (Acito, Burks, dan Johnson, 2009)

2. METODE PENELITIAN

Kami menggunakan studi kasus penganggaran pendidikan di Texas. Kami membatasi paper ini pada penganggaran negara

bagian untuk distrik sekolah. Studi kasus sangat sesuai ketika pertanyaan dalam paper ini tentang "bagaimana?" Atau "mengapa?" (Yin, 2009). Kami hanya membahas tuntutan masyarakat dan keputusan MA Texas pada salah satu aspek konstitusional, yaitu efisiensi. Aspek lain yang banyak diperdebatkan dalam pengadilan ini adalah memadai (adequacy), kecocokkan (suitability) dan penyebaran umum pengetahuan (General diffusion of knowledge). Kami memilih aspek efisiensi karena lebih dekat dengan konsep materialitas sebagaimana topik paper ini. Walaupun pada beberapa hal kami juga menyinggung tentang penyebaran umum pengetahuan, kami hanya membatasi pada keputusan MA dalam kasus ini. Dengan kata lain, kami tidak membahas keputusan-keputusan pada pengadilan di bawahnya, baik pengadilan distrik maupun pengadilan banding. Untuk itu kami menggunakan data-data yang kami peroleh dari internet untuk kasus di MA Texas.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Sebelum membahas materialitas, berikut ini kami menguraikan sekilas tentang rangkaian kasus yang terjadi dalam menuntut keadilan dalam penganggaran di Texas. Kasus yang dialami Texas dan upaya pemerintah untuk menjawab tuntutan membentuk sebuah penyempurnaan atas sebuah sistem keuangan sekolah.

Sekilas Tentang Kasus Tuntutan Keadilan Penganggaran Pendidikan

Perdebatan kasus pendidikan di pengadilan yang terjadi di Texas pada awalnya berisi tuntutan persamaan hak yang terjadi pada tahun 1968. Ketika itu masyarakat menantang konstitusionalisme pemerintah federal namun menemui kegagalan. Kegagalan inilah yang menggeser kasus tingkat federal menjadi kasus negara bagian. Kami menyebut kasus penganggaran pendidikan di Texas ini sebagai Kasus Edgwood.²

Dalam kasus Edgwood I (1984-1989),³ penggugat memohon klaim perlindungan yang

2 Rangkaian kasus litigasi keuangan sekolah publik di Texas disebut dengan Kasus Edgwood. Nama Edgwood berasal dari nama distrik sekolah yang pertama mengajukan tuntutan keadilan. Kasus ini seperti sebuah serial, mulai dari Edgwood I sampai dengan Edgwood

VII. Pada setiap kasus dimana penggugat menang, pemerintah merespons dengan memperbaiki aturan. Namun, itu menimbulkan masalah baru.

3 Nama resmi kasus Edgwood I adalah Edgwood Independent School District et. al., V. William Kirby et. al.

sama. MA Texas mengabulkan tuntutan ini. Pemerintah merespons dengan mengesahkan Senate Bill 1 (SB1).

Dalam kasus Edgewood II (1990-1991)⁴ masyarakat menuntut dibatalkannya SB 1 tahun 1990. Masyarakat menggugat SB 1 karena mereka menganggap masih banyak kemiripan dengan ketentuan pada kasus Edgewood I. MA mengabulkan tuntutan ini. Dalam kasus ini, pemerintah merespons dengan mengesahkan Senate Bill 351 (SB351).

Kasus Edgewood III (1991-1992)⁵ muncul ketika legislatif menanggapi putusan MA pada kasus Edgewood II dengan mengesahkan undang-undang (SB 351) pada tahun 1991. SB 351 ini mengubah struktur sistem dengan menciptakan otoritas perpajakan yang disebut *County Education Districts* (CEDs). Legislatif membuat CED ini dengan mengacu pada keputusan pengadilan yang menyatakan bahwa pendanaan pendidikan harus "secara substansial sama dengan yang tersedia untuk hal serupa siswa, terlepas dari berbagai faktor ekonomi lokal". Distrik *county* yang berasal dari distrik ini bertanggung jawab dalam pengumpulan dan pendistribusian pajak, dan secara efektif menyebarkan kesejahteraan dari distrik terkaya dalam CED. Masyarakat dalam distrik kaya menggugat SB 351 ini.

Mereka menantang UU ini dengan alasan mengubah kewenangan pemungutan pajak *Ad Valorem*/properti yang sebelumnya merupakan kewenangan pemerintah lokal menjadi kewenangan pemerintah negara sesuai Artikel VIII, bagian 1-e. Argumen lain penggugat adalah bahwa SB 351 melanggar konstitusi Texas Artikel VIII bagian 3 yang melarang

legislatif negara menaikkan pajak distrik tanpa persetujuan pemilih. MA mengabulkan kedua tuntutan penggugat. Dalam kasus ini, pemerintah merespons dengan mengesahkan Senate Bill 7 (SB7) tahun 1993.

Kasus Edgewood IV (1993-1995)⁶ terjadi masyarakat menuntut dibatalkannya Senate Bill 7 (SB7). SB 7 merupakan rencana opsi lokal dengan mekanisme *Recapture* atau sistem "Robin Hood". SB 7 menginstruksikan pengambilan sebagian pendapatan dari distrik kaya properti untuk didistribusikan kembali ke distrik miskin properti. Penerapan mekanisme Robin Hood di Texas ini merupakan strategi dari pemerintah karena adanya kesulitan menaikkan pajak. Untuk menaikkan pajak, perlu persetujuan pemilih (*Voters*). Pemerintah, dengan demikian mengalami kesulitan dalam menaikkan pajak tanpa melanggar larangan konstitusi negara (Augenblick, Myers, dan Anderson, 1997). Pendekatan *recapture* memiliki beberapa daya tarik kepada pejabat negara karena memungkinkan mereka dapat mencapai netralitas fiskal⁷ tanpa menaikkan pajak negara (Yudof, 1991).

Kasus Edgewood V (2001-2003)⁸ ini muncul ketika empat distrik kaya properti mengklaim bahwa sistem keuangan yang mengontrol tarif pajak lokal hingga batas maksimum adalah melanggar konstitusi. Distrik berpendapat bahwa batas \$1,50 ini berarti batas bawah (*floor*) sekaligus batas atas (*ceiling*). Akibatnya, mereka kehilangan diskresi yang berarti dalam menetapkan tingkat pemeliharaan dan operasi lokal. MA Texas pada tahun 2003 mengembalikan kasus itu ke pengadilan distrik untuk diadili, di mana sekitar 300 distrik

⁴<https://www.courtlistener.com/opinion/1748987/edgewood-indep-school-dist-v-kirby/>

Diakses tanggal 9 Agustus 2018.

⁵ Nama resmi kasus Edgewood II adalah *Edgewood Independent School District, et al. v. William N. Kirby, et al.*,

<https://www.courtlistener.com/opinion/1498384/edgewood-indep-sch-dist-v-kirby/>

Diakses tanggal 8 Agustus 2018.

⁶ Nama Resmi kasus Edgewood III adalah *Carrollton-Farmers Branch School District v. Edgewood Independent School District*

(1992). <https://www.courtlistener.com/opinion/2452027/carrollton-farmers-v-edgewood-independent/> Diakses tanggal 8 Agustus 2018.

⁶ Nama Resmi kasus Edgewood IV adalah *Edgewood Independent School District v. Meno* (1995). <https://www.courtlistener.com/opinion/1723051/edgewood-independent-sch-dist-v-meno/> Diakses tanggal 8 Agustus 2018.

⁷ Netralitas fiskal berarti bahwa pengeluaran untuk pendidikan harus menjadi fungsi kekayaan negara secara keseluruhan dan bukan fungsi kekayaan masing-masing distrik di Texas

⁸ Nama Resmi kasus Edgewood V adalah *West Orange-Cove Consol. ISD v. Alanis*.

<https://www.courtlistener.com/opinion/894475/west-orange-cove-consol-isd-v-alanis/> Diakses tanggal 8 Agustus 2018.

menentang sistem itu dengan alasan sistem itu tidak adil atau memadai. Namun pengadilan distrik menghentikan kasus ini karena jumlah distrik yang telah mencapai batas atas tidak mencukupi (kurang dari setengah).

Kasus Edgewood VI (2004-2005)⁹ berawal dari sebuah kelompok yang awalnya terdiri dari empat distrik kemudian berkembang menjadi koalisi dari 47 distrik, mengajukan gugatan ke pengadilan. Mereka mengklaim bahwa kapitalisasi pajak properti sistem keuangan sebesar \$1,50 per \$100 Properti Kena Pajak (PKP) melanggar Artikel VIII bagian 1-e dari Konstitusi Texas. Pihak tergugat dalam hal ini adalah Neely dan kawan-kawan. Shirley Neeley adalah ketua Komisi Pendidikan Texas. MA memutuskan bahwa tarif pajak lokal \$1,50 adalah tidak konstitusional. Tarif tersebut akan menjadi tarif "batas bawah sekaligus batas atas" bagi distrik. Distrik akan kehilangan diskresi yang bermakna. Pemerintah menanggapi putusan tersebut dengan mengesahkan undang-undang House Bill 1 (HB 1) pada tahun 2006. Agar tidak melanggar konstitusi, HB 1 ini mengompresi tarif pajak \$1,50 menjadi \$1,00. HB 1 juga memberikan otoritas perpajakan Tingkat 2 tambahan untuk distrik-distrik untuk mengakses hingga tingkat maksimum \$1,17.

Kasus Edgewood VII¹⁰ Pada tahun 2011, berkaitan dengan resesi perekonomian, terjadi pemotongan pada berbagai fungsi pelayanan masyarakat di Texas. Yang paling terasa adalah pemotongan dana pendidikan sebesar \$5,4 miliar yang menyebabkan munculnya kasus Edgewood VII. Para penggugat mengklaim bahwa sistem keuangan telah menjadi tidak adil, tidak memadai, dan tidak konstitusional. Lebih dari 600 distrik Texas ikut menggugat. Pada kasus ini, pihak penggugat dan tergugat sama-sama menghadirkan ahli. Pada tahun 2016, Justice MA, Don Willet memberikan putusan yang dinilai kalangan adalah keputusan yang "ekstrem" yang mengembalikan kewenangan ini

kepada legislatif dan tidak menemukan pelanggaran konstitusional pada sistem keuangan sekolah. Dalam putusannya di kasus ini, Justice mengatakan bahwa cukuplah untuk mengatakan bahwa rasio dalam kasus hari ini tetap besar. Justice melihat dari sisi konstitusi dan melihat adanya upaya legislatif untuk mengurangi ketidaksetaraan. Justice Don Willet sendiri mengatakan, "Kesetaraan pencapaian pendidikan adalah tujuan pemerintah yang layak, dan keinginan masyarakat pada umumnya, tetapi itu bukan persyaratan konstitusional. Tetapi pernyataan-pernyataan ini mengakui bahwa "kesetaraan prestasi pendidikan" saat ini tidak disediakan, dan memohon anggota parlemen negara untuk mengambil tindakan."

Ahli dari penggugat, Dr. Wayne Pierce, pesimis dengan apa yang akan dilakukan pemerintah untuk melakukan peningkatan pendanaan. Pierce mengatakan, "Saya pikir mereka harus melakukan sesuatu, tetapi apakah itu sudah cukup? Saya ragu."

Keputusan untuk menciptakan teknologi dengan membuat formula pendanaan sekolah dilandasi dengan prinsip materialitas.

Ringkasan Materialitas Dalam Ketimpangan Penganggaran

Persidangan ini menghadirkan ahli dari pemohon dan termohon. Pemohon menghadirkan ahli, Dr. Lisa Dawn-Fisher, sementara dari penggugat menghadirkan Dr. Wayne Pierce. Dampak keputusan keuangan negara bagian telah menghasilkan penurunan rasio-rasio ketimpangan pendanaan sekolah. Rasio-rasio tersebut adalah sebagai berikut:

Nilai Properti per Siswa

Karena pendapatan distrik sekolah mengandalkan pada pajak properti, maka nilai properti menjadi sangat penting. Distrik dapat

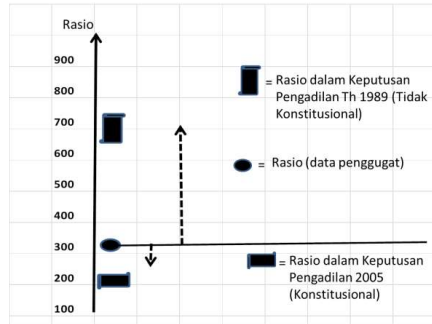
9 Nama Resmi kasus Edgewood VI adalah *West Orange Cove ISD v. Neeley*. "<http://equitycenter.org/wp-content/uploads/2015/01/West-Orange-Cove-II.pdf>." Diakses tanggal 8 Agustus 2018.

10 Nama resmi kasus Edgewood VII yang terakhir yang diputuskan MA Texas pada Mei 2016 ini adalah *Texas Taxpayers and Student Fairness Coalition et al v. Morath*

etal. <http://www.txcourts.gov/media/1371141/140776.pdf>." Diakses tanggal 8 Agustus 2018.

dikenali sebagai distrik kaya dan miskin dari nilai properti masyarakat di sekitar distrik.

Gambar 4.2.1 Rasio Nilai Properti Per Siswa



Sumber: Keputusan MA Texas, 2016. Kasus Mike Morath vs TTSFC et.al.

Penggugat dalam persidangan menunjukkan bahwa rasio nilai properti per siswa antara distrik sekolah kaya dan miskin adalah 330. Menurutnya, ini menunjukkan kondisi sangat timpang. *Justice* MA berpendapat:

“Di Edgewood I tahun 1989, kami menemukan pelanggaran efisiensi keuangan, kekayaan properti per siswa bervariasi dari \$14 juta di distrik terkaya dan \$20.000 di distrik termiskin, rasio 700.”

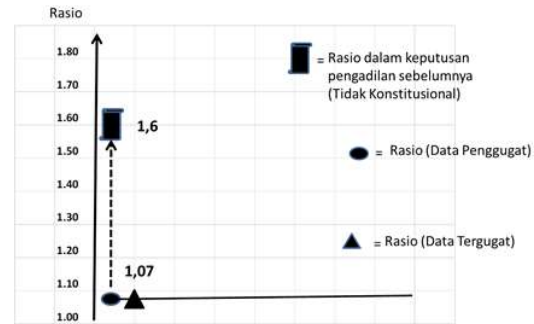
Kemudian *Justice* membandingkan dengan kasus di Edgewood VI tahun 2005, dengan ketimpangan menjadi 200. *Justice* menyatakan: “Kami menyimpulkan bahwa tidak ada pelanggaran persyaratan efisiensi keuangan atas data yang disajikan, yang dilihat dari kekayaan properti per siswa tertimbang. Rasio dari distrik terkaya dan distrik termiskin turun menjadi 200, dibandingkan dengan rasio 700 di Edgewood I.” Selain itu, *Justice* juga menambahkan pertimbangan lain bahwa ketimpangan tersebut sekarang sudah lebih mengecil melalui mekanisme *recapture* yang digagas oleh legislatif pada Edgewood IV. *Recapture* ini dimaksudkan untuk mengurangi disparitas. *Justice* memahami rasio ketimpangan yang diajukan penggugat. Rasio tersebut di atas rasio yang diputuskan pada Edgewood VI, namun *Justice* juga melihat bagaimana ketimpangan yang terjadi pada kasus awal (Edgewood I).

Tarif Pajak untuk Pemeliharaan dan Operasi

Distrik sekolah dapat mengenakan pajak properti untuk pengeluaran pemeliharaan dan operasi. Pengeluaran untuk pemeliharaan dan

operasi merupakan pendanaan dasar bagi keberlangsungan proses belajar mengajar.

Gambar 4.2.2. Rasio Tarif Pajak untuk Pemeliharaan dan Operasi



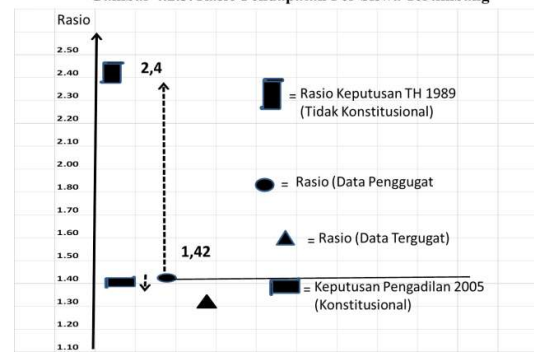
Sumber: Keputusan MA Texas, 2016. Kasus Mike Morath vs TTSFC et.al.

Dalam persidangan, penggugat menunjukkan data yang kurang meyakinkan dengan menunjukkan rasio hasil perolehan pajak dengan tarif yang sama antar distrik kaya dan miskin adalah 1,07. *Justice* memutuskan, “angka-angka pada kasus hari ini tentu dalam kisaran yang sama untuk tujuan konstitusional. Semua rasio ini jauh di bawah rasio 1,6 antara distrik terkaya dan termiskin di Edgewood I, dimana kami menemukan pelanggaran konstitusional.”

Pendapatan per Siswa

Pendapatan per murid berdasarkan rata-rata kehadiran tertimbang merefleksikan pengaruh dari bobot dan penyesuaian dalam sistem. Atau menunjukkan pendapatan yang dicapai distrik per siswa tertimbang dengan tarif pajak pemeliharaan dan operasi (Tarif Tingkat 1 dan 2).

Gambar 4.2.3. Rasio Pendapatan Per Siswa Tertimbang



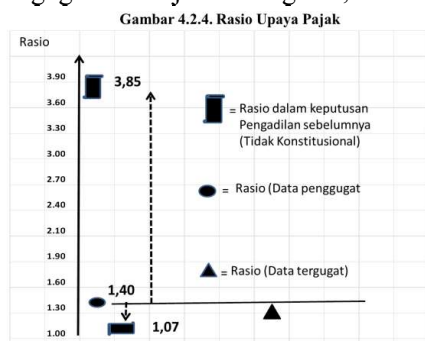
Sumber: Keputusan MA Texas, 2016. Kasus Mike Morath vs TTSFC et.al.

Fisher menunjukkan bahwa 5% distrik kaya menghasilkan \$7,673 per siswa tertimbang,

sementara 5% distrik termiskin menghasilkan \$5,797 per siswa tertimbang, sehingga menghasilkan rasio 1,32. Data Pierce menunjukkan rasio sebesar 1,42 lebih tinggi dari angka pada kasus Edgewood VI tahun 2005. Namun demikian, *Justice* berpendapat bahwa angka kedua ahli itu di bawah atau mendekati angka di Edgewood VI yang dianggap konstitusional pada waktu tersebut. Dengan kata lain selisih rasio 0,02 tersebut tidak material.

Rasio Upaya Pajak

Rasio upaya pajak merupakan rasio atas hasil yang diperoleh distrik sekolah pada setiap peningkatan 1 sen tarif pajak. Dalam persidangan ini, penggugat menunjukkan data rasio ketimpangan upaya pajak 1,40. Sedangkan tergugat menunjukkan angka 1,17.



Sumber: Keputusan MA Texas, 2016. Kasus Mike Morath vs TT5FC et.al.

Justice mengakui bahwa angka ini melebihi angka di Edgewood IV yang dianggap konstitusional pada waktu tersebut. Namun *Justice* juga melihat bahwa angka tersebut jauh di bawah angka di Edgewood I. *Justice* berpendapat:

“Dalam mempertimbangkan rasio, kita akhirnya bisa melihat ke ukuran “hasil,” yaitu, ukuran bagaimana banyak pendapatan yang bisa dinaikkan oleh distrik untuk setiap sen upaya pajak. Ukuran seperti itu secara numerik sesuai dengan standar kami untuk efisiensi keuangan di Edgewood I, yang mensyaratkan bahwa “distrik harus memiliki akses yang sama besar terhadap pendapatan yang sama per murid pada tingkat upaya pajak yang serupa.”

Pada kasus Edgewood I, setiap 1 sen kenaikan tarif pajak pada distrik terkaya menghasilkan 3,85 kali dari pendapatan dari distrik termiskin. Namun rasio ini sekarang sudah mengecil.

Transparansi Anggaran Mempermudah Penilaian Materialitas

Berbagai kasus tuntutan anggaran pendidikan dan keputusan MA DI Texas telah mendorong penyempurnaan sistem keuangan. Sistem keuangan sekolah Texas berada dalam sebuah program dalam anggaran negara bagian yang bernama Foundation School Program (FSP). FSP bertujuan untuk menyamakan pendanaan operasi. FSP mengalokasikan kepada masing-masing distrik dengan sebuah formula. Seluruh distrik sekolah dapat menggunakan formula ini untuk mengetahui berapa anggaran yang akan mereka terima. Pada satu sisi ini merupakan transparansi, namun juga memicu berbagai tuntutan tentang keadilan. Satu distrik bisa membandingkan anggaran yang diperolehnya dan anggaran yang diperoleh distrik lain. Formula ini berlaku sebagai berikut. Pada waktu pengesahan anggaran, negara menetapkan peruntukan dasar atau Basic Allotment (BA) per murid dalam anggaran Negara. Pencantuman BA ini merupakan bentuk keberanian pemerintah untuk memberikan anggaran yang lebih bermakna dan transparan.

Distrik sekolah perlu menyesuaikan terlebih dahulu BA ini dengan: tarif kompresi pajak, indeks biaya pendidikan dan ukuran distrik. BA yang telah disesuaikan disebut adjusted allotment (AA). Distrik sekolah kemudian mengalikan AA ini dengan 15 bobot, antara lain untuk program reguler, pendidikan khusus siswa dengan keterbatasan bahasa inggris, kompensasi untuk siswi hamil, dan lain-lain.¹¹ BA ini pada Kasus Edgewood IV adalah sebesar \$2.300. Formula dari sistem keuangan Texas sangat kompleks. Kompleksitas ini sengaja dibuat dengan alasan transparansi. Seorang mantan pengawas sekolah dan salah satu anggota Komisi Penyempurnaan Keuangan Sekolah Texas, Dr. Killian mengatakan, “Anda tahu, kami selalu

¹¹ Untuk detailnya bisa dilihat pada An Introduction to School Finance in

Texas.<http://www.ttara.org/files/document/file-5aafc87d24340>. Diakses tanggal 13 Agustus 2018.

memberitahu bahwa formula sistem keuangan sekolah adalah super kompleks. Kompleksitas itu ada untuk beberapa alasan, misalnya karena negara bagian yang terdiversifikasi, dan kebutuhan yang sangat berbeda.”¹²

4. KESIMPULAN

Kami merangkum kata-kata dari *Justice Don Willet* pada tahun 2016 sebagai berikut:

“Kesetaraan pendanaan yang tepat antara distrik belum pernah dibutuhkan..... Kewajiban Negara untuk memberikan akses yang sama terhadap pendanaan hanya berlaku untuk jumlah yang diperlukan untuk menyediakan “Penyebaran umum Pengetahuan” (*General Difusion of Knowledge*). Jika ini terpenuhi, distrik dapat menambah sumber daya yang dibutuhkan dengan kata lain sebagai pengayaan.

Tentang definisi efisien, *Justice Willet* mengatakan, “untuk menjadi efisien, sistem pendanaan yang sangat bergantung pada pajak properti *ad valorem* lokal harus menarik pendapatan dari semua properti pada dasar tingkat (*rate*) yang sama.” Tentang gugatan atas inefisiensi, *Justice Willet* menyatakan, “Untuk pembuktian inefisiensi, penggugat harus membuktikan bahwa penganggaran yang ada tidak mampu mencapai penyebaran umum pengetahuan.” Tentang Rasio dalam menentukan materialitas, *Justice Willet* mengatakan, “Rasio-rasio pada masa lalu bukan masalah kesempurnaan matematika, dalam kasus yang sama bisa beda antar ahli. Tidak ada angka atau rasio ajaib tunggal yang menentukan efisiensi keuangan...Putusan kami berada pada kisaran kasus-kasus konstitusional sebelumnya.”

Justice Don Willet MA Texas tidak pernah menyebutkan istilah materialitas dalam persidangan kasus *Edgewood*. Kami berpendapat, *Justice* secara implisit mengaitkannya dengan konsep materialitas tersebut, misalnya “substansial”, “diskresi yang bermakna (*meaningful discretion*), “kewajaran”, dan *reasonable*”. Kami juga berpendapat bahwa

apa yang menjadi keyakinan para *Justice* umumnya dapat dirunut pada konsep materialitas. Terdapat hal menarik bagaimana *Justice* menggeser fokus keyakinan dalam memutuskan kasus materialitas ini. Keputusan-keputusan pengadilan MA sebelumnya berdasarkan pada rasio-rasio absolut. Pada persidangan terakhir, *Justice* lebih melihat pada rasio-rasio perbedaan relatif antara yang kaya dan distrik miskin yang dapat disajikan secara matematis dengan rasio. Penting untuk melihat konsep materialitas dari berbagai wawasan yang lebih luas dan lengkap. Tujuan akhir adalah dampaknya kepada para pengguna konsep itu. Pemahaman materialitas tidak boleh kaku. Sebagaimana *Carpenter, Dirsmith, dan Gupta (1994)* membuat metafora dengan jebakan kera di India Selatan pada masa lampau dari *Robert Pirsig*.

Perangkap itu terdiri atas kelapa yang dilubangi dan diikat ke tiang. Kelapa memiliki beberapa beras di dalamnya yang dapat diambil melalui lubang kecil. Untuk ukuran tangan kera, ukuran lobang cukup besar, sehingga tangan kera bisa masuk. Tetapi terlalu kecil jika kera tersebut menggenggam beras dalam kelapa tersebut untuk keluar. Ketika kera meraih beras, maka ia terjebak, karena kekakuan nilai yang ia pegang. Kera tidak bisa melihat bahwa kebebasan tanpa beras lebih berharga daripada ditangkap penduduk desa.

Sebagai penutup, bahwa transparansi memudahkan penilaian materialitas dan penilaian ini membantu mengidentifikasi penurunan ketimpangan penganggaran sekolah. Dengan demikian paper ini memberikan wawasan terhadap peran akuntansi untuk kepentingan yang lebih luas, yaitu kepada masyarakat.

12 26. A Conversation with Dr. Doug Killian, “<https://www.investedtx.org/blog/2018/11/13/interview-dr-doug-killian-superintendent-pflugerville-isd>” Diakses tanggal 13 November 2018.

5. REFERENSI

- Acito, A. A., Burks, J. J., & Johnson, W. B. (2009). Materiality Decisions and the Correction of Accounting Errors. *The Accounting Review*, 84(3), 659–688.
- Andon, P., Free, C., & Sivabalan, P. (2014). The Legitimacy of New Assurance Providers: Making the Cap Fit. *Accounting, Organizations and Society*, 39(2), 75–96.
- Augenblick, J. G., Myers, J. L., & Anderson, A. B. (1997). Equity and Adequacy in School Funding. *The Future of Children*, 7(3), 63–78.
- Barrett, M., & Gendron, Y. (2006). WebTrust and the “commercialistic auditor”: The unrealized vision of developing auditor trustworthiness in cyberspace. *International Journal of Educational Management*, 20(7), 631–662.
- Bean, L., & Thomas, D. W. (1990). The Development Of The Judicial Definition Of Materiality. *The Accounting Historians Journal*, 17(2), 113–123.
- Bing, N. S., & Amran, A. (2017). The Role of Board Diversity on Materiality Disclosure in Sustainability Reporting. *Global Business and Management Research: An International Journal*, 9(4), 96–110.
- Canning, M., O’Dwyer, B., & Georgakopoulos, G. (2018). Processes of Auditability in Sustainability Assurance – the Case of Materiality Construction. *Accounting and Business Research*, 0(0), 1–27.
- Carpenter, B. W., Dirsmith, M. W., & Gupta, P. P. (1994). Materiality Judgments and Audit Firm Culture: Social-Behavioural and Political Perspectives. *Accounting, Organizations and Society*, 19, 355–380.
- Caruana, J., Brusca, I., Caperchione, E., Cohen, S., Rossi, F. M., & (Eds.). (2019). *Financial Sustainability of Public Sector Entities*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Chewning, G., Pany, K., & Wheeler, S. (1989). Auditor Reporting Decisions Involving Accounting Principle Changes: Some Evidence on Materiality Thresholds. *Journal of Accounting Review*, 27(1), 78–96.
- Chong, H. G., & Vinten, G. (1994). Materiality Thresholds Defined by Courts: The UK Evidence. *Journal of Financial Crime*, 2(3), 234–255.
- Cushing, B. E. ., Searfoss, D. G., & Randall, R. H. (1979). Materiality Allocation in Audit Planning: A Feasibility Study. *Journal of Accounting Research*, 17, 172–216.
- Dezort, T., Harrison, P., & Taylor, M. (2006). Accountability and Auditors ’ Materiality Judgments: The Effect of Differential Pressure strength on Conservatism, Variability , and Effort. *Accounting, Organizations and Society*, 31, 373–390.
- Dutta, S. K., & Graham, L. E. (1998). Considering Multiple Materialities for Account Combinations in Audit Planning and Evaluation : A Cost Efficient Approach. *Journal of Accounting, Auditing, and Finance*, 13(2), 151–172.
- Edgley, C. (2014). A Genealogy of Accounting Materiality. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(3), 255–271.
- Edgley, C., Jones, M. J., & Atkins, J. (2015). The Adoption of the Materiality Concept in Social and Environmental Reporting Assurance: A Field Study Approach. *The British Accounting Review*, 47(1), 1–18.
- Eilifsen, A., & William F. Messier, J. (2015). Materiality Guidance of the Major Public Accounting Firms. *Auditing: A Journal of Practice & Theory*, 34(2), 3–26.
- Frishkoff, P. (1970). An Empirical Investigation of the Concept of Materiality in Accounting. *Journal of Accounting Research, Empirical Research in Accounting: Selected Studies 1970*, 8(May), 116–129.
- Gelmini, L., Riva, F. B., & Patrizia, M. C. (2015). *Waiting for Materiality in the Context of Integrated Reporting: Theoretical Challenges and Preliminary Empirical Findings" In Sustainability Disclosure: State of the Art and New Directions*. Published online: 03 Nov 2015; 135-163.
- Gendron, Y., & Barrett, M. (2004). Professionalization in Action:

- Accountants' Attempt at Building a Network of Support for the WebTrust Seal of Assurance *. *Contemporary Accounting Research*, 21(3), 563–602.
- Gerwanski, J., & Velte, P. (2019). Determinants of materiality disclosure quality in integrated reporting: Empirical evidence from an international setting. *Business Strategy and the Environment*, 28(5).
- Green, W. J., & Cheng, M. M. (2018). Materiality judgments in an integrated reporting setting: The effect of strategic relevance and strategy map. *Accounting, Organizations and Society*.
- Hicks, E. L. (1964). Materiality. *Journal of Accounting Research*, 2(2), 158–171.
- IPSAB. (2006a). *IPSAS 1 — Presentation Of Financial Statements* (Vol. 1). Vol. 1.
- IPSAB. (2006b). *IPSAS 24 — Presentation Of Budget Information In Financial Statements*.
- Jefferson, T. (1817). *A Treatise on Political Economy by The Count Destutt Tracy*. Reprinted 1970 by AUGUSTUS M. KELLEY · PUBLISHERS.
- Kauffman, A. H. (2008). The Texas School Finance Litigation Saga: Great Progress, Then Near Death By A Thousand Cuts. *ST. MARY'S LAW JOURNAL*, 40(511–579).
- Lai, A., Melloni, G., & Stacchezzini, R. (2017). What Does Materiality Mean to Integrated Reporting Preparers? An Empirical Exploration. *Meditari Accountancy Research*, 25(4), 532–552.
- LBB. (2016). *Fiscal Size-Up. 2016-2017 Bienium. Prepared By Legislative Budget Board Staff. Submitted To The 84th Texas Legislature*.
- Libby, R., & Brown, T. (2013). Financial statement disaggregation decisions and auditors' tolerance for misstatement. *Accounting Review*, 88(2), 641–665.
- Moroney, R., & Trotman, K. T. (2016). Differences in Auditors' Materiality Assessments When Auditing Financial Statements and Sustainability Reports. *Contemporary Accounting Research*, 33(2), 551–575.
- Morris, M. H., & Nichols, W. D. (1988). Consistency Exceptions: Materiality Judgments and Audit Firm Structure. *The Accounting Review*, 63(2), 237–254.
- Nelson, M. W., Smith, S. D., & Palmrose, Z. (2005). The Effect of Quantitative Materiality Approach on Auditors' Adjustment Decisions. *The Accounting Review*, 80(3), 897–920.
- North, D. C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Patterson, E. R., Smith, R., & Patterson, E. R. (2003). Materiality Uncertainty and Earnings Misstatement. *The Accounting Review*, 78(3), 819–846.
- Robert J. Swieringa. (1979). Discussion of a Judgment-Based Definition of Materiality. *Journal of Accounting Research*, 17, 139–147.
- Ward, B. H. (1976). An Investigation of the Materiality Construct in Auditing. *Journal of Accounting Research*, 14(1), 138–152.
- Weiss, L. (2004). *State in Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. The Edinburgh Building, Cambridge CB2 2RU, UK: Cambridge University Press.
- Whitehead, J. (2017). Prioritizing Sustainability Indicators: Using Materiality Analysis to Guide Sustainability Assessment and Strategy. *Business Strategy and the Environment*, 26, 399–412.
- William F. Messier, J., Martinov-Bennie, N., & Eilifsen, A. (2005). A Review and Integration of Empirical Research on Materiality: Two Decades Later. *Auditing: A Journal Practice & Theory*, 24(2), 153–187.
- William F. Messier, J., & Schmidt, M. (2018). Offsetting Misstatements: The Effect of Misstatement Distribution, Quantitative Materiality, and Client Pressure on Auditors' Judgments. *The Accounting Review*, 93(4), 335–357.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods. Applied Social Research Methods Series* (Fourth Ed.). California: SAGE Publications, Inc.
- Yudof, M. (1991). School Finance Reform in Texas: The Edgewood Saga. *Harvard Journal on Legislation*, 28, 499–506.