

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Akuntansi pada sektor publik memiliki beberapa tujuan utama yaitu pertama menghasilkan informasi yang dibutuhkan untuk mengelola anggaran dengan tepat dan efisien atas operasi yang dilaksanakan oleh organisasi. Tujuan ini mencakup proses manajerial. Kedua, memberikan informasi bagi pimpinan organisasi untuk melaporkan pelaksanaan pengelolaan dan penggunaan anggaran secara tepat dan efektif dan serta melaporkan hasil pelaksanaan kegiatan (operasional) kepada masyarakat. Tujuan ini mengenai pertanggungjawaban dan akuntabilitas. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Halim, *et al.* (2014:15) bahwa akuntansi sektor publik mencakup proses manajerial dan pertanggungjawaban.

Tujuan proses manajerial terkait dengan pengelolaan sumber daya yang dimulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pertanggungjawaban dan pengawasan. Sedangkan tujuan akuntabilitas berkaitan dengan pertanggungjawaban atas pengelolaan anggaran dengan cara melaporkan sumber pendapatan dan realisasinya kepada publik. Kedua tujuan tersebut berhubungan erat dengan isu yang muncul dalam beberapa tahun ini yaitu reformasi sektor publik, akuntabilitas publik, dan lainnya. Isu di atas kemudian menjadi dasar tuntutan masyarakat terciptanya pemerintahan yang transparan, efektif, efisien, dan ekonomis dan akuntabel.

Proses perbaikan berkelanjutan di bidang fiskal menuju pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel merupakan bagian terpenting dari penegakan tata kelola pemerintahan yang baik. Amanat undang-undang reformasi keuangan yang terdiri dari UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan

Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara, dan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional jika disarikan menyebutkan bahwa transparansi dan akuntabilitas keuangan negara harus direalisasikan dalam lima tahapan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara. Kelima tahapan tersebut adalah (1) perencanaan dan penganggaran, (2) pelaksanaan anggaran, (3) akuntansi, pelaporan dan pertanggungjawaban anggaran, (4) pengawasan internal, dan (5) pemeriksaan oleh auditor eksternal yang independen.

Pada tahapan perencanaan dan penganggaran, aspek transparansi dan akuntabilitas dapat dilihat ketika proses partisipasi masyarakat dan konsultasi anggaran dengan lembaga perwakilan dilakukan secara terbuka diikuti dengan publikasi *output* tersebut misalnya berupa Undang-Undang APBN. Tahapan pelaksanaan anggaran, misalnya dibutuhkan transparansi dalam pembelanjaan keuangan negara, serta adanya persaingan yang kompetitif, transparan dan akuntabel dalam proses pengadaan barang dan jasa oleh setiap lembaga negara. Pada tahapan akuntansi, pelaporan dan pertanggungjawaban diperlukan sistem dan standar akuntansi yang baku dan diterapkan secara konsisten sehingga pelaporan keuangan negara dapat disajikan secara lengkap dan tepat waktu.

Tahapan penting selanjutnya adalah pengawasan internal, selain dilakukan untuk mengontrol pelaksanaan anggaran, juga *me-review* laporan keuangan untuk menjamin dan meningkatkan kualitas laporan keuangan lembaga yang bersangkutan. Transparansi dan akuntabilitas juga perlu diwujudkan dalam pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara oleh

pemeriksa eksternal. Oleh karena itu, pelaksanaan pemeriksaan harus dilakukan berdasarkan standar dan sistem pemeriksaan yang telah diatur dalam undang-undang dan dilaksanakan oleh pemeriksa eksternal yang independen serta hasil pemeriksaannya tersedia secara terbuka untuk publik.

Guna mewujudkan asas transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, salah satu upayanya dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintah (Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 butir 9). Adapun prinsip-prinsip yang terkandung dalam pengelolaan keuangan negara yaitu keuangan negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Asas pengelolaan keuangan negara tersebut sedasar dengan asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan yang baik (Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Pasal 3 ayat 1).

Dinamika perkembangan sistem keuangan dan tuntutan masyarakat, memaksa pemerintah harus terus menerus membenahi dan melakukan perbaikan dalam pengelolaan keuangan negara. Hal ini berarti diawali pada pola peningkatan kualitas perencanaan diikuti dengan kinerja sumber daya manusia dan rumusan perencanaan yang baik. Karena rumusan perencanaan yang disusun dengan baik dan terstruktur akan menghasilkan *output* yang baik pula. Selain itu, dapat memudahkan pemerintah dalam menjalankan operasional dan pembangunan nasional terutama ketika pemerintah melakukan *monitoring* dan *evaluasi* terhadap pelaksanaan pembangunan tersebut sehingga memudahkan pula saat merencanakan pembangunan yang akan datang.

Formulasi perencanaan yang baik dan efektif tidak terlepas dari peran serta sumber daya manusia. Kinerja Aparatur Sipil Negara (ASN) dituntut untuk bekerja secara profesional dan kompeten. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil disebutkan bahwa Manajemen PNS/ ASN untuk menghasilkan pegawai negeri sipil yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi dan bebas dari intervensi politik. Keprofesionalitasan seorang ASN dalam hal ini perencanaan juga perlu diimbangi dengan insting perencanaan yang matang dan sistematis, sehingga dapat menghasilkan *output* perencanaan yang baik dan berkelanjutan serta bersinergi dengan visi misi pemerintah.

Perencanaan dan penganggaran pada sektor publik memiliki karakteristik tersendiri dibandingkan dengan sektor privat. Isu-isu yang muncul dan berkaitan dengan penganggaran menarik sejumlah peneliti untuk melakukan kajian yang lebih mendalam. Misalnya penelitian yang dilakukan oleh Sopanah (2010); Razak *et al.* (2011); Noor *et al.* (2012); serta Kohlmeyer *et al.* (2014). Titik fokus penelitian yang disebutkan di atas menekankan pada aspek keprilakuan dalam anggaran. Penelitian yang dilakukan Sopanah (2010) mengungkap bagaimana partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD yang berjalan semu. Rapat Musrenbang hanya diikuti oleh beberapa kalangan elit tertentu dan dikemas dengan acara *entertainment* sehingga rapat yang sejatinya mendengarkan aspirasi dari masyarakat terlaksana secara formalitas belaka. Hasil penelitian Sopanah tersebut mengindikasikan bahwa peran dan partisipasi masyarakat termasuk pegawai negeri sipil dan pimpinan daerah didalamnya sangat penting dalam penganggaran. Weil *et al.* (2005) menyatakan bahwa

dalam proses penganggaran partisipatif, keterlibatan pimpinan dan karyawan sangat penting.

Pentingnya peran serta masyarakat/ karyawan dalam proses penganggaran adalah karena mereka lebih memahami akan permasalahan dan kebutuhan di lingkungan mereka sendiri, sehingga pada saat proses perencanaan dan penganggaran dilaksanakan secara sungguh-sungguh dan terbuka serta aspirasi tersebut ter-cover maka setidaknya masyarakat akan merasakan dampak positif dari penganggaran yaitu meningkatnya kesejahteraan masyarakat, tinggal diikuti oleh implementasi dan pengawasannya. Hoque (2005) berpendapat bahwa penganggaran yang berbasis partisipatif membantu memastikan bahwa perencanaan yang disusun lebih akurat dan handal, sehingga kemudian mengarah kepada manfaat yang lebih besar.

Penelitian yang dilakukan oleh Razak *et al.* (2011) yang mengkaji tentang perilaku kuasa eksekutif dan legislatif dalam proses penyusunan anggaran Pemerintah Daerah Kota Mayapada, menyimpulkan bahwa dibalik praktik perencanaan dan penganggaran pada organisasi sektor publik terdapat permasalahan yang begitu pelik, hal ini disebabkan oleh aspek perilaku manusia yang termotivasi pada materiil atau keuangan. Penelitian tersebut fokus terhadap perilaku peran, interaksi antar manusia serta tindakan dan komunikasi yang bersifat mikro dan dapat diamati dalam masyarakat sehari-hari. Pada penelitian ini aspek perilaku manusia begitu dominan dan berdampak masif terhadap *output* yang dihasilkan dalam praktik perencanaan dan penganggaran.

Beberapa peneliti lainnya meneliti tentang pengelolaan keuangan dengan pendekatan kontijensi antara lain oleh Sumarno (2005); Arniati *et al.* (2010);

Kewo (2014); dan Lina (2015) adapun isu tersebut yaitu peran sumber daya manusia, komitmen organisasi, kinerja, gaya kepemimpinan, ketimpangan alokasi anggaran, perilaku personal, dan aspek lainnya. Aspek perilaku personal misalnya, dalam beberapa penelitian menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan dapat mempengaruhi dan berdampak positif terhadap perilaku personal, sebaliknya perilaku personal memiliki peran yang besar dalam pengelolaan keuangan, sehingga aspek personal dapat menentukan arah dan tujuan pemerintah. Penelitian seputar dampak yang ditimbulkan oleh aspek perilaku personal dan dilakukan pada sebuah perguruan tinggi adalah penelitian yang dilakukan oleh Lina (2015) tentang Partisipasi penyusunan anggaran, *psychological capital*, dan kinerja manajerial. Penelitian ini menemukan bahwa partisipasi penyusunan anggaran berpengaruh positif terhadap *psychological capital* (*psycap*), *psycap* memiliki pengaruh positif terhadap kinerja manajerial dan partisipasi penyusunan anggaran memiliki pengaruh positif terhadap kinerja manajerial. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa terdapat pengaruh positif pada kinerja dan *psychological capital* (rasa percaya diri, optimisme, harapan, rasa bertahan untuk mencapai kesuksesan) apabila peran serta masyarakat dilibatkan dalam penyusunan anggaran.

Ketidakefektifan perencanaan dan penyusunan anggaran dalam pemerintahan menjadi salah satu penyebab kegagalan pembangunan nasional. Ketidakefektifan ini disebabkan oleh sistem perencanaan dan kebijakan yang salah. Pendekatan pola perencanaan dan penganggaran *top down* yang seringkali dipakai dan cenderung dipaksakan serta anggapan bahwa arah kebijakan yang tertuang dalam rencana strategis (*renstra*)/ rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) sudah sesuai dengan kebutuhan

masyarakat. Padahal di beberapa daerah, renstra/ RPJM yang dipakai mayoritas masih *copy* dan *paste* dengan daerah lain atau berdasar *trend* tahun-tahun sebelumnya. Sementara permasalahan dan kebutuhan masyarakat berbeda dengan daerah lainnya.

Fenomena permasalahan pengelolaan keuangan negara juga terjadi pada sektor pendidikan. Alokasi anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN merupakan kendala bagi pengelola anggaran pendidikan khususnya perguruan tinggi keagamaan negeri. Selaras dengan semakin pesatnya perkembangan perguruan tinggi keagamaan di Indonesia, tuntutan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan juga meningkat. Penerapan *Good University Governance* (GUC) pada perguruan tinggi keagamaan meningkatkan mutu dan layanan sehingga tata kelola kampus menjadi lebih baik, transparan dan akuntabel (<https://kemenag.go.id/berita/read/352708/menjuju-good-university-governance--ptkin-benahi-pengawasan-internal>). Pemerintah dalam hal ini Kementerian Agama Republik Indonesia berusaha meningkatkan kualitas pengelolaan keuangan perguruan tinggi keagamaan, meskipun demikian terdapat beberapa perguruan tinggi keagamaan yang masih bergelut dengan permasalahan tata kelola anggaran dan keuangan kampus, salah satunya adalah Perguruan Tinggi Keagamaan Potre Koneng.

Pada awal berdirinya Perguruan Tinggi Keagamaan (PTK) Potre Koneng hingga satu dasawarsa terakhir, berdasar analisis lingkungan yang terdapat dalam rencana strategis, bahwa sistem pengelolaan kampus belum dilaksanakan secara komprehensif, belum terbangunnya kesamaan visi dan misi antar civitas akademika menjadi titik lemah institusi ini. Pengelolaan anggaran yang sentralistik memicu terjadinya problematika pengelolaan keuangan. Rendahnya

komunikasi dan partisipasi tiap unit kerja adalah *entry point* munculnya problematika tahap perencanaan dan penganggaran. Ketika diadakannya rapat kerja pimpinan dan unit kerja misalnya, sejatinya rapat kerja ini mengakomodasi berbagai usulan unit kerja. Nampaknya hanya sebagai sarana hiburan bagi sebagian peserta rapat dan terkesan menghabiskan anggaran. Usulan program kegiatan tiap unit kerja hanya *copy paste* dan tidak mencerminkan renstra institusi yang sebelumnya telah disampaikan oleh pimpinan.

Permasalahan pada tahap perencanaan dan penganggaran juga berdampak pada tahapan berikutnya yaitu penyusunan anggaran. Perencanaan dan penganggaran merupakan satu kesatuan dari penyusunan anggaran dan tidak dapat dipisahkan pada pelaksanaannya. Sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, menyatakan bahwa kemanunggalan perencanaan program dan penganggaran sebagai satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Hal ini terkait dengan aspek perencanaan dan pertanggungjawaban program dan anggaran dalam satu indikator penilaian kinerja. Pada tahapan penyusunan anggaran, ratifikasi merupakan pintu awal munculnya problematika. Konflik kepentingan akan sering terjadi pada proses penyusunan anggaran. Seorang perencana akan bergulat antara rasa kebatinan kolega dengan tuntutan profesionalitas dan integritas kerja. Perencana harus cerdas memilih program prioritas diantara berbagai usulan program yang bersinergi dengan renstra dan visi misi Perguruan Tinggi Keagamaan Potre Koneng.

Permasalahan juga dihadapi oleh Perguruan Tinggi Keagamaan Potre Koneng pada pelaksanaan anggaran, ketika dokumen pencairan dana yang diusulkan oleh pengelola kegiatan disetor kepada bagian keuangan tanpa

melalui proses verifikasi data dan langsung di-entry oleh operator SAS (Sistem Aplikasi Satker) kemudian diajukan ke KPPN (Kantor Pelayanan dan Pembayaran Negara), maka yang terjadi adalah penolakan pembayaran dikarenakan beberapa persyaratan dokumen yang belum lengkap. Hal ini menyebabkan efek domino terhadap pelaksanaan anggaran lainnya. Rencana pencairan dana selanjutnya akan terhenti dan kegiatan operasional kampus terganggu.

Pada tahapan pelaporan dan pertanggungjawaban anggaran, ketika program kegiatan telah selesai dilaksanakan oleh salah satu unit kerja misalnya, ternyata terdapat dokumen laporan pertanggungjawaban kegiatan yang kurang lengkap. Hal ini tentu saja merupakan tanggungjawab panitia kegiatan karena pengelola keuangan dalam hal ini bendahara hanya sebatas mencairkan dana dan tidak terlalu memeriksa secara rinci apakah dokumen kegiatan tersebut lengkap atau tidak. Kondisi yang sama juga terjadi pada saat pengelolaan dana, bendahara harus cerdik dan bekerja keras untuk menyusun laporan pertanggungjawaban, karena tidak seluruh belanja/ pengeluaran di Perguruan Tinggi Keagamaan Potre Koneng dapat dibayar dan mata anggaran yang telah 'terkunci' dalam akun belanja DIPA (daftar isian pelaksanaan anggaran).

Berdasarkan fenomena di atas, penelitian ini menggali lebih jauh mengenai pengelolaan keuangan negara yang terjadi selama ini. Pendekatan kualitatif digunakan dalam riset ini untuk mengeksplorasi perilaku peran dan interaksi individu atas pengelolaan keuangan negara dengan fokus pengamatan pada bagaimana proses perencanaan dan penganggaran, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban keuangan negara pada Perguruan Tinggi Keagamaan Potre Koneng. Pengetahuan peneliti dalam proses pengelolaan keuangan pada

lembaga tersebut dapat dijadikan media pendukung dalam memperoleh informasi yang sebenarnya dan sebanyak-banyaknya.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah dan fokus kajian dalam penelitian ini adalah bagaimana problematika pengelolaan keuangan negara pada Perguruan Tinggi Keagamaan Potre Koneng?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui problematika dan solusi pengelolaan keuangan negara pada Perguruan Tinggi Keagamaan Potre Koneng.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi positif dalam bentuk bukti empiris mengenai pengelolaan keuangan negara. Bukti empiris ini kemudian akan dijadikan pengembangan teori akuntansi khususnya akuntansi keuangan sektor publik.
2. Bagi lembaga, hasil temuan penelitian ini diharapkan sebagai bahan evaluasi dalam upaya solutif dan memahami problematika dalam pengelolaan keuangan negara.
3. Bagi *stakeholder*, dalam hal ini lembaga lainnya diharapkan hasil penelitian ini sebagai bahan informasi untuk kemudian dijadikan pedoman dalam melaksanakan dan mengelola keuangan negara.