

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Penganggaran merupakan hal penting yang harus dilakukan di unit/instansi apapun untuk mengetahui rencana strategis, output, pengendalian dan pengambilan kebijakan terhadap sebuah kegiatan. Anggaran dan penganggaran merupakan dua istilah yang memiliki definisi yang berbeda. Penganggaran merupakan serangkaian proses sistematis dalam menyusun pendanaan yang bersifat perkiraan serta diikuti oleh *stake holder* untuk merumuskan dan disepakati oleh pimpinan/manajer puncak (Agus & Dana, 2018). Anggaran merupakan perencanaan keuangan dari program kegiatan suatu instansi atau lembaga selama periode tertentu yang sudah disahkan sebagai alat bantu manajer memonitoring pelaksanaan, pedoman kerja, dan koordinasi (Agus & Dana, 2018). Upaya langkah utama yang harus dilakukan sebagai pimpinan untuk mengambil kebijakan apapun kepada badan otonom yang di bawahnya yaitu mengetahui anggaran, kebijakan tanpa landasan adalah fiktif. Salah satunya harus bisa menerima masukan segala hal dari *partner* yang ada di bawahnya untuk evaluasi, diskusi, dan memperhatikan rencana susunan anggaran hingga nantinya akan membawa *output*, *outcome* yang memuaskan dan segala pengeluaran anggarannya terserap dengan efisiensi, efektif, dan ekonomis.

Perencanaan dan penganggaran sektor publik memiliki keunikan atau karakteristik yang lain dibandingkan organisasi non publik (korporasi). Dalam perencanaan dan penganggaran sektor publik isu-isu yang berkaitan dengan

perencanaan dan penganggaran seperti partisipasi, kesenjangan anggaran, loyalitas kinerja dan dimensi lainnya, telah menarik banyak peneliti dan ilmuwan untuk melakukan diskusi secara mendalam, salah satunya terkait dengan perilaku aparat. Anggaran memberikan batasan mengenai apa yang boleh dibeli dan seberapa banyak yang boleh dibeli. Manusia juga berharap dari jumlah anggaran yang akan datang yang diterima dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan saat ini dan akan datang. Disisi lain dengan penganggaran yang jelas paling tidak membuka ruang gerak seseorang.

Realitasnya proses penganggaran ORMAWA Universitas Trunojoyo Madura dalam melaksanakan proses penyusunan anggaran partisipasi dan asimetri informasi tidak memuaskan. Partisipasi yang dimaksud adalah proses kerjasama dalam pengambilan keputusan antara dua kelompok atau lebih yang berpengaruh pada keputusan untuk tujuan masa mendatang (Mutiara, 2018). Asimetri informasi menurut Mutiara dalam artikelnya yang berjudul faktor-faktor yang mempengaruhi kesenjangan anggaran menjelaskan atasan atau bawahan yang mempunyai wawasan dan pengetahuan lebih mengenai anggaran. Tidak maksimalnya partisipasi dan asimetri informasi tersebut dikhawatirkan ada kepentingan sehingga penyerapan anggaran tidak terakomodir. Jika hal ini terjadi, tentu benar bahwasanya organisasi sektor publik adalah lumbung peristiwa seperti ini, sebab penganggarnya merupakan suatu proses politik (Relevant et al., 2006).

Siklus yang terjadi selama ini dalam perencanaan anggaran di tahun berikutnya tidak dibahas dengan sungguh-sungguh dan berakibat kekurangan dana dalam menjalankan program kegiatan. Hal ini terjadi karena oleh bendahara/pimpinan UTM/fakultas ditetapkan nominal anggarannya dan di

perintahkan membuat rencana anggaran dan belanja (RAB) dengan beberapa proker untuk diajukan. Kebijakan seperti ini yang membuat dilema dan ORMAWA tidak bisa bervariasi dalam mengembangkan program kegiatan dan kinerja mereka beradaptasi dengan dana yang diperoleh. Seharusnya dalam perencanaan anggaran ORMAWA harus diberikan informasi yang detail mengenai regulasi membuat dan melaksanakan program kegiatan, dan siklusnya agar ada keserasian pemahaman. Kedua, dalam melaksanakan rencana anggaran harus benar-benar dirumuskan agar kebutuhan ORMAWA dan para pimpinan tercapai dan tidak ada *limited funds*.

Minimnya tentang regulasi dalam pengelolaan keuangan ORMAWA dalam membuat program kerja tidak sesuai dengan kriteria undang-undang yang diatur dan rencana kegiatan tidak dapat penyerapan dana yang stabil dan akhirnya kebingungan. Estimasi keuangan yang tidak relevan disebabkan tidak mengetahui pos-pos apa saja yang diperbolehkan untuk dibelanjakan dalam melaksanakan program kerja. Tentunya akan menghambat dalam melaksanakan laporan pertanggungjawaban. Secara eksplisit pola anggaran seperti ini bersifat *top down*.

Universitas Trunojoyo Madura perguruan tinggi yang berstatus satuan kerja (satker) walau pendapatan dan pembiayaan dikelola oleh kementerian pendidikan dan budaya bukan berarti semena-mana dalam merencanakan dan memberikan dana kepada UTM. Hal ini sudah tercantum dalam manual prosedur keuangan-perencanaan anggaran bahwa ada kesempatan untuk mengajukan kebutuhan dengan beberapa siklus yang sudah ditetapkan. Dalam manual prosedur terlampir unit-unit tertentu termasuk ORMAWA tidak bisa mendapat hak yang sama dalam proses perencanaan anggaran.

Proses penganggaran ada dua metode pendekatan *bottom-up* dan *top-down*. Anggaran *bottom-up* adalah segala proses *planning*, rumusan, berdasar demokratis. Menerima berbagai usulan dari bawah, mempertimbangkan, meninjau, dan memutuskan oleh pimpinan puncak dengan musyawarah kepada pelaksana anggaran sehingga hasilnya adalah *real*. Anggaran *top-down* adalah proses *planning*, dan ketetapan/kebijakan apapun bersifat otoriter tanpa melihat kondisi yang dibawah. Tidak ada ikut campur pelaksana anggaran dalam merumuskan, hanya dilaksanakan kuasa anggaran. Jika sudah keputusan final, pelaksana anggaran melaksanakan sesuai yang telah di rumuskan. Banyak hal positif dan negatif di dua metode tersebut, semua landasan dalam memilih harus dipikirkan dengan matang agar tidak ada diskriminasi dan nanti bermuara kemaslahatan.

Dalam penelitian (Sopannah, 2010) simposium nasional akuntansi XIII puroserto 2010 bahwasanya rencana pembangunan jangka menengah atau jangka panjang (RPJM/P) tidak efektif dikarenakan pola perencanaan pembangunannya dengan kebijakan *top down*. Selain itu dipertengahan perjalanan mengalami kekurangan pendanaan harus mengurangi anggaran yang sudah terbentuk atau memanfaatkan *sponsorship* (Anugraheni, 2001) pada Baitul Mall Wat Tamwil Mandiri Ukhwah Persada Jawa Timur. Sistem yang dianggap menyerap kebutuhan dan kebijakan yang dipaksakan tidak mampu menyelesaikan polemik dimasyarakat. CV. Sumber jaya perusahaan air yang berlokasi di Kecamatan Mengwi Kabupaten Bandung menggunakan sistem anggaran *top down*, banyak target yang tidak terealisasi secara maksimal banyak selisih antara realisasi dan anggaran yang ditetapkan nominalnya cukup material (Agus & Dana, 2018).

Sistem anggaran *bottom-up* pastinya bisa menyerap aspirasi dari segala polemik, kebebasan dalam memberikan usulan mengenai rencana anggaran namun terkadang ada kendala seperti kompetensi sumber daya manusia, sistem perencanaan, kebiasakan pada BLUD RSUD Nganjuk (Rimawati, 2017). Praktek dilapangan juga ada yang menggunakan dua metode pendekatan sekaligus *top-down* dan *bottom-up* untuk menghilangkan kelemahan-kelemahan. Tiga perguruan tinggi swasta di daerah istimewa Yogyakarta : Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Universitas Pembangunan Nasional Yogyakarta Dan Universitas Janabadra partisipasi dalam penyusunan anggaran dengan indikator keikutsertaan, kepuasan, kebutuhan dan kesempatan memberikan pendapat, pengaruh dalam penetapan anggaran akhir, seringkali dimintai pendapat pada saat penyusunan anggaran berada diatas rata dengan nilai hasil statistik <5. Artinya partisipatif dengan berbagai pihak kepentingan masih tinggi dalam proses perencanaan hingga penetapan. Penelitian yang dilakukan Parahita, Yotan. Dkk Tentang Penerapan Partisipatif Anggaran Di Perguruan Tinggi Swasta.

Siapa pun, keinginan untuk memajukan organisasi dengan tanggung jawab, optimal, adalah salah satu harapan bersama. Memberikan pelayanan memuaskan, membuat program dengan asas kebutuhan dan manfaat. Kendalanya dalam dunia organisasi kemahasiswaan adalah *limited funds*. Organisasi kemahasiswaan di lingkungan Universitas Trunojoyo Madura yang beragam dan banyak level dari jurusan, fakultas sampai universitas yang menampung minat dan bakat mahasiswa serta ikut menunjang pola akademik. Sifat-sifat organisasi kemahasiswaan sesuai dengan Peraturan Rektor Universitas Trunojoyo Madura Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Kemahasiswaan Dan Organisasi Kemahasiswaan Bab V Pasal 13 :

- a. Organisasi keilmuan ;
- b. Organisasi keprofesian
- c. Organisasi olah raga
- d. Organisasi seni dan budaya
- e. Organisasi pengembangan dan penalaran

Sifat-sifat tersebut terbentuk dengan beragam nama istilahnya adalah BEM KM-U, BEM-F, DPM KM-U, DPM-F, MKM, UKM-U, UKM-F. Organisasi tersebut setiap tahun peralihan jabatan ketua dilakukan selama satu tahun sekali begitupun dengan pengelolaan keuangan. Pola keuangan yang dilakukan adalah membuat rencana kerja selama satu tahun dengan dana anggaran yang telah ditetapkan oleh bidang kemahasiswaan (*top-down*). Rapat kerja yang dilaksanakan bukan meninjau mengenai anggaran yang telah ditetapkan tetapi sosialisasi mengenai program kerja agar tidak ada bentrok mengenai waktu, program yang sama, dan tidak tumpang tindih. Hasil gagasan para aktivis di ORMAWA kadang melebihi dari ketetapan anggaran namun tetap menjalani hingga sukses, dan mencukupi kekurangannya. Persentase dana yang diperoleh oleh ORMAWA berbeda, lingkupnya semakin besar persentase yang didapat semakin banyak. Keluhan mengenai dana untuk kegiatan kemahasiswaan banyak menjadi perbincangan dan keluhan. Salah satunya mengenai transparansi dan telatnya dana turun. Transparansi yang dimaksud keterbukaan dana yang diberikan oleh Kementerian Riset, Teknologi, Dan Pendidikan Tinggi tidak diberikan edaran resmi mengenai ketepatan nominal yang diperoleh untuk dana kemahasiswaan hanya informasi informal (ucapan). Hal ini sudah menyalahi dengan Peraturan Rektor Universitas Trunojoyo Madura Nomor 1

Tahun 2016 Tentang Kemahasiswaan Dan Organisasi Kemahasiswaan Bab VII
Pasal 24 tentang pembiayaan kegiatan dan organisasi kemahasiswaan.

Aktivis ORMAWA tentunya sangat dilema dengan anggaran yang terbatas dan tidak konsistensi mengenai cairnya dana. ORMAWA dituntut untuk terus mengembangkan dan memajukan tapi tidak ada dukungan dari pimpinan. Untuk mendorong perubahan organisasi tentunya harus melakukan pengembangan disistem akuntansi dan penganggaran. Dalam studi organisasi, para ahli *new institutionalism* menyatakan bahwa sebuah kenyataan struktur suatu organisasi dipengaruhi oleh lingkungan sosial, sebuah organisasi biasanya terbentuk kedalam struktur formal yang terdiri dari berbagai prosedur, proses, dan legimitasi (Amirya, 2012). ORMAWA masih masuk dalam struktural kampus Universitas Trunojoyo Madura harus mengikuti aturan main, dan juga akan mendapatkan hak. Mendapatkan dana dan melakukan pertanggungjawaban dari berbagai program kegiatan.

Menjadi pertanyaan bersama, anggaran di masing-masing ormawa tidak mengalami kenaikan. Stagnan terus tiap tahun. Inflasi, harga sembako terus mengalami kenaikan harga. Pimpinan apakah tidak memikirkan hal seperti itu. Anggaran yang sistemnya *top-down* masih diresahkan tanpa kenaikan anggaran. Inovasi dan kreativitas tidak bisa terealisasi, perlu kiranya ada terobosan setelah sekian lama sudah dilemma dengan sistem anggaran demikian. Umur universitas yang sudah 20 tahun terhitung dari diresmikan negeri sudah layak dan banyak melakukan pengalaman di dunia pendidikan tinggi. Universitas Brawijaya menjadi satker BLU tentunya harus memenuhi persyaratan dengan melakukan pengembangan sistem akuntansi dan anggaran. Penerapan yang dilakukan adalah sistem akuntansi berbasis kinerja dan akuntansi berbasis akrual.

Pengembangan tersebut mendorong terjadinya perubahan organisasi mencakup perubahan nilai-nilai, manajemen, sumber daya manusia, prosedural, teknologi, dan struktur organisasi (Amirya, 2012).

Urgensi komunikasi dalam dunia organisasi adalah peran utama, penggerak roda visi-misi. Komunikasi yang nantinya bisa dibentuk dalam sebuah kegiatan, personal, dan lainnya. Oleh karena itu seluruh *stake holder* di lingkungan Universitas Trunojoyo khususnya ORMAWA selalu diajak partisipasi dalam perencanaan penganggaran, sosialisasi kebijakan-kebijakan mengenai anggaran oleh kementerian pendidikan dan kebudayaan. Awalnya aktivis para ORMAWA menjalankan kegiatan dengan dana pemerintah dan laporan pertanggungjawaban dalam bentuk dan pandangan yang berbeda yang nantinya akan muncul kata 'saling menyalahkan'. Partisipasi sendiri tidak hanya dimaknai sekedar mengundang masyarakat dalam sebuah proses formulasi kebijakan tapi jauh lebih dari itu yakni melibatkan masyarakat sipil dalam setiap tahapan partisipasi mulai dari mengidentifikasi kebutuhan, perencanaan, implementasi sampai proses monitoring dan evaluasi sebuah kebijakan (Dana et al., 2017). Artinya dalam dunia lingkungan pendidikan tinggi terutama mahasiswa, aktivis ORMAWA, selalu dilibatkan dalam tahapan-tahapan yang berkaitan dengan akademik kampus. Sudah menjadi kewajiban instansi sektor publik memberikan pelayanan dan mengawal bersama dalam keputusan apapun. Dengan kegiatan partisipasi pemerintah/civitas akademika UTM dapat meletakkan masyarakat/mahasiswa sebagai objek pembangunan, sehingga menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik, transparansi, akuntabilitas dan inovatif, demikian ini mencerminkan tatanan pemerintahan *good governance* (Prianto, 2018) mempunyai karakteristik: memberikan ruang aktor

lembaga non aktivis ORMAWA untuk berperan dalam kegiatan lingkungan akademik atau non akademik UTM, adanya nilai-nilai yang mengandung untuk mewujudkan kesejahteraan bersama dan adanya pemerintahan yang bersih.

Legislasi dari kementrian, pemerintah, diturunkan ke pendidikan tinggi lalu tidak disosialisasikan dan dampaknya kepada ORMAWA yang sangat dilematis mengenai pola anggaran yang desentral kepada ORMAWA seakan ruang gerak kreativitas dibatasi..*The power of* ORMAWA hanya berada pada semangat mahasiswa dalam berorganisasi, niat, tekad. Berbagai cara dilakukan untuk merealisasikan perencanaannya.

Liputan media info kampus news pada tanggal 20 November 2019 menyebutkan empat kampus unggulan di Madura: Universitas Trunojoyo, Universitas Madura, Universitas Islam Madura, dan Universitas Wiraraja. Pemeringkatan demikian tentunya dalam pemeringkatannya dilakukan upaya untuk memberikan penilaian. Universitas trunojoyo Madura salah satu-satunya kampus negeri yang ada di Madura dan kampus unggulan menduduki posisi pertama. Bukan menjadi kebanggaan, bagaimana terus menciptakan kemajuan dan perkembangan agar menjadi panutan oleh kampus lain yang ada dimadura. Tentunya untuk membangun kearah yang lebih baik harus bisa menerima kritik dan diperbaiki. Tidak etis kampus di Madura masih berkaca dengan kampus lain diluar lokasi Madura. Jika sudah tidak dipandang berarti ada problem dalam kampus tersebut.

Dua puluh tahun umurnya dinegrikan tentunya sudah banyak pengalaman dalam mengelola akademik, keuangan, dan kemahasiswaan. Meski banyak pengalaman tidak memungkinkan melakukan kekeliruan. Agar terus menerus kampus di Madura mengalami kemajuan dan dapat menyaingi perguruan tinggi

lainnya, universitas trunojoyo harus bangun dan pengelolaan lebih baik dan menjadi motivasi kampus lainnya untuk terus memajukan.

Dengan demikian, agar terciptanya nuansa yang baru dalam pola kebijakakan UTM harus mampu melaksanakan kinerja yang baik agar bisa mendongkrak pola penetapan dan perubahan pengelolaan PTN sesuai dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Tinggi Dan Pengelolaan Perguruan Tinggi Pasal 27. Kendati demikian, melakukan gebrakan evolusi harus ada keharmonisan antar mahasiswa, karyawan, dosen, masyarakat dan pihaklainya untuk membuahkan hasil kinerja yang baik. Langkah untuk memperbaiki kinerja harus bisa memahami akuntansi manajemen dalam organisasi sektor publik yang mempunyai peran (Mardiasmo, 2009):

1. Perencanaan strategik;
2. Pemberian informasi biaya;
3. Penilaian investasi;
4. Penganggaran;
5. Penentuan biaya pelayanan (*cost oft service*) dan penentuan tariff pelayanan (*charging for service*); dan

1.2 Rumusan masalah

Penulis akan menjabarkan rumusan masalah yang akan diulas secara detail pada bab IV sebagai berikut :

- a. Bagaimana pola anggaran pada organisasi kemahasiswaan (ORMAWA) Universitas Trunojoyo Madura ?
- b. Bagaimana kondisi organisasi kemahasiswaan (ORMAWA) dengan kebijakan pola anggaran yang dilakukan?

1.3 Tujuan penelitian

Agar penelitian ini tidak sia-sia dilakukan tentunya mempunyai tujuan agar bisa terarah dalam menjalani proses penelitian antara lain :

- a. Untuk mengetahui pola sistem anggaran yang dilakuka pimpinan/karyawan Universitas Trunojoyo Madura kepada organisasi kemahasiswaan (ORMAWA)
- b. Untuk mengetahui kondisi aktivis ORMAWA dengan kebijakan pola anggaran tersebut

1.4 Manfaat

Ada beberapa manfaat penelitian ini diantaranya :

1. Bagi akademisi dan karyawan organisasi sektor publik sebagai tambahan informasi untuk memberikan wawasan khususya para pengambil kebijakan sistem anggaran dan perencanaan anggaran dalam mensejahterakan mahasiswa/masyarakat
2. Hasil dari skripsi sebagai ini dijadikan bahan pertimbangan, intropeksi diri dalam mengambil kebijakan bagi pimpinan
3. Bagi aktivis ORMAWA selanjutnya dapat mengambil hikmah kejadian yang sudah terjadi, memperbaiki dan dilakukan dimasa mendatang

4. Bagi penulis, sangat bermanfaat untuk menambahkan khazanah pengetahuan bagi penulis sendiri dan siapapun yang membaca. Selain itu, pelaksanaan tugas akademik untuk melengkapi salah satu syarat memperoleh gelar sarjana akuntansi (S.Ak) pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Trunojoyo Madura.