

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dengan adanya reformasi keuangan di Indonesia yang mulai bergulir sejak akhir tahun 2000 berupa dikeluarkannya tiga paket peraturan keuangan negara yang baru yaitu UU No.17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No.15 Tahun 2005 tentang Pemeriksaan Keuangan Negara. Dengan ketiga paket peraturan keuangan negara tersebut telah merubah mindset atau pola pikir yang lebih efisien, profesionalitas, akuntabel, dan transparan, dengan melakukan perubahan dari penganggaran tradisional menjadi penganggaran berbasis kinerja, yang membuka koridor bagi penerapan basis kinerja di lingkungan pemerintah. Dengan basis kinerja ini, arah penggunaan dana pemerintah menjadi lebih jelas dari hanya membiayai input dan proses menjadi berorientasi output. Perubahan ini sangat berarti mengingat kebutuhan dana yang semakin tinggi, sedangkan sumber daya yang dimiliki pemerintah terbatas.

Dari undang-undang tersebut, Badan Layanan Umum (BLU) sebagai instansi dilingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Untuk dapat menjadi BLU suatu instansi harus memenuhi tiga persyaratan pokok, yaitu persyaratan substantif, yang terkait dengan penyelenggaraan umum, persyaratan teknis yang terkait dengan kinerja pelayanan dan kinerja keuangan, serta persyaratan administratif terkait dengan terpenuhinya dokumen seperti tata kelola, rencana strategis bisnis, standar layanan minimal, laporan keuangan pokok, dan laporan audit / bersedia untuk diaudit.

Pada era globalisasi seperti saat sekarang ini, persaingan bukan hanya terjadi di bidang perekonomian saja, tetapi di semua bidang kehidupan manusia. Bidang pendidikan juga tidak bisa terlepas dari persaingan kualitas layanan dan kinerja. Dengan adanya persaingan ini perguruan tinggi yang ada di Indonesia baik itu negeri maupun swasta harus memiliki kualitas dan keunggulan sehingga mampu bertahan.

Beberapa faktor yang menentukan dalam upaya meningkatkan kualitas perguruan tinggi adalah sumber daya manusia (SDM), infrastruktur, serta sistem pendidikan yang ada di setiap perguruan tinggi di Indonesia. Ketiga faktor ini juga menentukan pengelolaan perguruan tinggi di Indonesia. Peningkatan kualitas pendidikan yang ada di sebuah perguruan tinggi dapat dilakukan dengan menyelesaikan masalah-masalah yang berkaitan dengan ketiga faktor yang tersebut. Jika salah satu faktor kurang baik maka akan memiliki dampak yang kurang baik terhadap faktor lainnya dan tentunya menyebabkan tata kelola sebuah perguruan tinggi menjadi kurang baik. Kualitas tata kelola perguruan tinggi juga berpengaruh pada indikator-indikator yang ada pada pemeringkatan perguruan tinggi (Soni, 2014).

Keunggulan perguruan tinggi dapat dicapai dengan cara efisiensi melalui pelayanan prima kepada *stakeholder* internal (mahasiswa, tenaga pendidik, tenaga kependidikan) maupun pihak eksternalnya (masyarakat, pemerintah, industri pengguna lulusan, dan sebagainya). Mahasiswa dalam proses belajar mengajar merasa nyaman karena memiliki fasilitas yang memadai untuk menghasilkan intelektual, ilmuwan, dan/atau professional yang berbudaya dan kreatif, toleran, demokratis, berkarakter tangguh, serta berani membela kebenaran untuk kepentingan bangsa (UU Pendidikan Tinggi, 2012).

Salah satu syarat agar suatu perguruan tinggi mampu memberikan pelayanan prima adalah dengan memberikan otonomi kepada perguruan tinggi tersebut untuk mengelola organisasinya. Dalam Undang-Undang Pendidikan Tinggi Tahun 2012, Perguruan Tinggi memiliki otonomi baik akademik maupun non akademik untuk mengelola sendiri lembaganya dalam melaksanakan tri dharma perguruan tinggi. Otonomi pengelolaan Perguruan Tinggi dilaksanakan sesuai dengan dasar dan tujuan serta kemampuan Perguruan Tinggi. Otonomi

Perguruan Tinggi dilaksanakan berdasarkan prinsip akuntabilitas, transparansi, nirlaba, penjaminan mutu, efektivitas dan efisiensi.

Penyelenggaraan otonomi Perguruan Tinggi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 (Undang-Undang Pendidikan Tinggi Tahun 2012) dapat diberikan secara selektif berdasarkan evaluasi kinerja oleh Menteri kepada PTN dengan menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum atau dengan membentuk PTN badan hukum untuk menghasilkan Pendidikan Tinggi bermutu. PTN yang menerapkan Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum memiliki tata kelola dan kewenangan pengelolaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (UU Pendidikan Tinggi, 2012). Salah satu tujuan pemerintahan membentuk Badan Layanan Umum adalah agar instansi pemerintahan tersebut fleksibel dalam mengelola keuangannya. Otonomi yang diberikan kepada perguruan tinggi yang sudah BLU adalah fleksibilitas/keleluasaan dalam pengelolaan keuangannya yaitu pengelolaan keuangan berupa Penerimaan Negara Bukan Pajak.

Pola Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PK BLU) merupakan respon dari pemerintah terhadap semakin besarnya tuntutan dari masyarakat atas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, adil, transparan, dan akuntabel sehingga tercipta *good governance* dan *clean government*. Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum (PKBLU) didirikan dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa dan dengan memberikan fleksibilitas dalam pengelolaan keuangan berdasarkan prinsip ekonomi, produktivitas, dan penerapan praktek bisnis yang sehat (PP NO 74 Tahun 2012). Namun tujuan utama PKBLU bukanlah hanya untuk mencari keuntungan, melainkan untuk memberikan pelayanan yang optimal kepada konsumen (masyarakat).

Badan Layanan Umum, yang selanjutnya disingkat BLU, adalah instansi di lingkungan pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas (PMK 76, 2008). Sedangkan

PK BLU merupakan pola pengelolaan keuangan yang memberikan fleksibilitas berupa keleluasaan untuk menerapkan praktek-praktek bisnis yang sehat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagai pengecualian dari ketentuan pengelolaan keuangan negara pada umumnya (PP RI No 23, 2005).

Badan Layanan Umum merupakan entitas akuntansi sekaligus entitas pelaporan. Entitas akuntansi adalah unit pemerintahan Pengguna Anggaran/Pengguna Barang dan oleh karenanya wajib menyelenggarakan akuntansi dan menyusun laporan keuangan untuk digabungkan pada entitas pelaporan. Entitas pelaporan adalah unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut ketentuan perundang-undangan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan. Laporan keuangan yang akan digabungkan (dikonsolidasikan) pada entitas pelaporan disusun berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), sedangkan laporan keuangan untuk pertanggungjawaban disusun berdasarkan Standar Akuntansi Keuangan (SAK). Salah satu instrumen yang digunakan untuk menyusun laporan keuangan adalah sistem akuntansi. Dengan adanya sistem akuntansi, semua transaksi keuangan BLU dapat dipertanggungjawabkan melalui laporan keuangan yang merupakan bentuk pertanggungjawaban BLU atas pengelolaan keuangannya. Laporan keuangan ini harus diaudit oleh pemeriksa eksternal (Kantor Akuntan Publik). Hal ini untuk menilai kualitas laporan keuangan dalam menggambarkan pengelolaan keuangan yang semakin transparan dan akuntabel. Namun peraturan-peraturan tentang sistem akuntansi badan layanan umum yang ada sekarang masih sangat umum mengatur untuk semua jenis Badan Layanan Umum padahal karakteristik masing-masing satker Badan Layanan Umum berbeda-beda. Misalnya karakteristik akuntansi untuk rumah sakit sangat jauh berbeda dengan karakteristik Perguruan Tinggi Negeri. Sehingga berdasarkan hal tersebut, banyak kesulitan dalam pelaksanaan pengelolaan Badan Layanan Umum khususnya yang terkait dengan penyusunan laporan keuangan. Kesulitan atau permasalahan mendasar yang ditemui adalah:

1. Peraturan-peraturan yang terkait PK BLU seperti pada PP No.23/2005 dan PP No.74/2012 belum semuanya dapat terealisasi. Ada beberapa fleksibilitas yang diamanatkan oleh PP tersebut yang belum dibuatkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Fleksibilitas tersebut misalnya mengenai kerjasama operasional.
2. Sesuai amanat dalam PP 23 Tahun 2005, laporan keuangan BLU disusun berdasarkan Standar Akuntansi Keuangan (SAK) yang disusun oleh Ikatan Akuntan Indonesia, dimana nantinya harus digabung dalam laporan keuangan kementerian/lembaga yang disusun berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). Dari hal tersebut satker BLU harus mampu menyajikan laporan keuangan dengan dua standar yang berbeda dan saat ini belum ada aplikasi yang mampu mengintegrasikan kedua standar tersebut.
3. Masing-masing laporan keuangan tersebut menggunakan pedoman yang berbeda. Laporan Keuangan SAK berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 76/PMK.05/2008 tentang Pedoman Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Badan Layanan Umum sedangkan Laporan Keuangan SAP berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
4. Terdapat aturan tentang tata cara pengintegrasian laporan keuangan BLU (SAK) kedalam laporan keuangan SAP (Perdirjen No 67/PB/2007), namun secara teknis hal tersebut relatif sulit dilakukan karena setiap transaksi yang telah dicatat dalam akun BLU harus diidentifikasi satu persatu dan diklasifikasikan dalam akun SAP. Masalah yang muncul dari hal ini adalah terkait dengan transaksi atas akun-akun BLU yang tidak dapat dikonversi dalam akun SAP, misalnya biaya administrasi bank, biaya kerugian piutang, biaya penyusutan.
5. *Chart of Account* (CoA) yang dikembangkan belum sesuai dengan kebutuhan BLU khususnya Perguruan Tinggi.

Universitas Negeri Padang merupakan salah satu Perguruan Tinggi Negeri yang berstatus BLU, berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 335/KMK.05/2015 tanggal 17 Februari 2015. Dengan diperolehnya SK tersebut,

maka semua ketentuan yang berlaku bagi suatu entitas BLU juga berlaku di Universitas Negeri Padang. Sejak berstatus BLU, UNP harus dapat menyediakan dan menyajikan informasi keuangan dan akuntansi secara benar dan wajar sesuai dengan ketentuan peraturan BLU. Untuk itu, UNP memerlukan sistem informasi akuntansi yang memadai sehingga diharapkan mampu menyediakan dan menyajikan informasi keuangan dan akuntansi secara benar dan wajar. Terdapat 3 (tiga) sistem akuntansi yang disyaratkan dalam PMK No. 76/PMK.05/2008 yaitu: sistem akuntansi keuangan, sistem akuntansi aset tetap, dan sistem akuntansi biaya.

Salah satu konsekuensi dari perubahan status ini adalah UNP harus memiliki Sistem Akuntansi BLU yang terdiri dari sistem Akuntansi Keuangan, Sistem Akuntansi Aset Tetap dan Sistem Akuntansi Biaya. Dengan adanya penyusunan Sistem Akuntansi Badan Layanan Umum Universitas Negeri Padang ini diharapkan dapat tercipta suatu proses kerja yang efektif dan efisien sehingga dapat menghasilkan informasi akuntansi yang andal, relevan, akurat dan tepat waktu. Sebagai satker BLU, Universitas Negeri Padang dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang dijual tanpa mengutamakan mencari keuntungan dan dalam melakukan kegiatannya didasarkan pada prinsip efisiensi dan produktivitas. Terkait dengan pencatatan transaksi, Universitas Negeri Padang harus mengembangkan dan menerapkan sistem akuntansi dengan mengacu pada standar akuntansi yang berlaku sesuai dengan jenis layanannya. Pada tahun 2016, Universitas Negeri Padang sudah menyusun sistem akuntansinya. Dalam melaksanakan sistem akuntansi tersebut, masih banyak kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh Universitas Negeri Padang.

Dari sisi peraturan, selama ini belum ada petunjuk teknis ataupun petunjuk pelaksanaan yang terkait dengan pelaporan keuangan. Padahal juknis ataupun juklak sangat penting dalam pelaksanaan tugas sehari-hari sehingga menjadi lebih jelas bagi penyusun laporan keuangan langkah-langkah apa saja yang harus dilakukan untuk menyusun laporan keuangan. Sesuai dengan PMK Nomor 76 Tahun 2008, dalam laporan aktivitas, biaya harus dikelompokkan menjadi biaya layanan, biaya umum dan administrasi, serta biaya lainnya. Sampai saat ini,

dokumen sumber pencatatan akuntansi yang terkait dengan biaya belum mengelompokkan jenis biaya tersebut sehingga ketika petugas akuntansi akan melakukan pencatatan mengalami kesulitan untuk mengkategorikan biaya tersebut. Selama ini pengkategorian baru menggunakan *judgement* pribadi petugas akuntansi.

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka peneliti tertarik melakukan penelitian tentang “Analisis Implementasi Kebijakan Akuntansi Badan Layanan Umum Universitas Negeri Padang”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Analisis Implementasi Kebijakan Akuntansi Badan Layanan Umum Universitas Negeri Padang”, dengan perumusan masalah sebagai berikut :

- a. Apakah kebijakan akuntansi yang diterapkan di Universitas Negeri Padang sudah sesuai dengan PMK Nomor 76/PMK.05/2008?
- b. Bagaimanakah implementasi penyusunan laporan keuangan pokok Badan Layanan Umum Universitas Negeri Padang?
- c. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi oleh Universitas Negeri Padang dalam implementasi penyusunan laporan keuangan pokok Badan Layanan Umum?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

- a. Menilai kesesuaian antara kebijakan akuntansi yang diterapkan di Universitas Negeri Padang dengan PMK Nomor 76/PMK.05/2008.
- b. Menggambarkan dan menganalisis implementasi penyusunan laporan keuangan pokok Badan Layanan Umum Universitas Negeri Padang.

- c. Mengidentifikasi dan menjelaskan kendala yang dihadapi oleh Universitas Negeri Padang dalam implementasi penyusunan laporan keuangan pokok Badan Layanan Umum.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian diharapkan mampu memberikan manfaat kepada beberapa pihak yang berkepentingan antara lain:

1. Bagi Universitas Negeri Padang

- a. Diharapkan dapat memberikan solusi bagi Universitas Negeri Padang agar dalam menerapkan kebijakan akuntansi sesuai dengan PMK Nomor 76/PMK.05/2008.
- b. Hasil evaluasi implementasi kebijakan akuntansi badan layanan umum ini diharapkan memberikan kemudahan dalam pengembangan sistem akuntansi Universitas Negeri Padang yang akan dikembangkan.

2. Bagi Pembuat Kebijakan

- a. Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai masukan bagi Dirjen PK BLU Kementerian Keuangan untuk mengembangkan kebijakan akuntansi yang sesuai dengan karakteristik perguruan tinggi.
- b. Memberikan masukan bagi Dirjen Dikti agar memperhatikan secara serius mengenai pengembangan kebijakan akuntansi BLU yang dapat diimplementasikan di Perguruan Tinggi.

3. Bagi Dunia Akademis

Penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dan literatur tambahan mengenai penelitian PK BLU khususnya di Perguruan Tinggi.

1.5 Keterbatasan Penelitian

Dalam penelitian ini penulis hanya membatasi pada tahun 2015 dan 2016 dengan sampel data adalah Laporan Keuangan SAK Universitas Negeri Padang tahun 2015 dan 2016 . Penelitian ini akan menilai tingkat kesesuaian kebijakan akuntansi Universitas Negeri Padang dengan PMK Nomor 76/PMK.05/2008 berdasarkan kriteria yang telah ditentukan.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis ini dibagi dalam lima bab seperti berikut : Bab Pertama ini merupakan bab Pendahuluan, yang akan menguraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, keterbatasan penelitian serta sistematika penulisan.

Selanjutnya pada Bab Kedua berupa kerangka teoritis dan tinjauan kajian terdahulu. Pada bab ini diuraikan mengenai agency theory, badan layanan umum, tujuan dan azas dibentuknya layanan umum, karakteristik badan layanan umum, persyaratan badan layanan umum, kewajiban instansi badan layanan umum, akuntansi, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan, laporan keuangan, konsolidasi laporan keuangan BLU ke dalam laporan keuangan kementerian Negara/lembaga, tinjauan penelitian terdahulu, serta kerangka pemikiran.

Pada Bab Ketiga menguraikan Metode Penelitian yang meliputi lokasi penelitian, desain penelitian, objek penelitian, data dan teknik pengumpulan data, serta metode analisis data.

Seterusnya Bab Keempat merupakan Pembahasan yang mengemukakan tentang profil Sistem Akuntansi Universitas Negeri Padang, kondisi pelaksanaan sistem akuntansi pada Universitas Negeri Padang yaitu SAK dan SAI, serta faktor-faktor penentu keberhasilan pelaksanaan sistem akuntansi instansi pada Universitas Negeri Padang. Menguraikan tentang Universitas Negeri Padang, visi dan misi Universitas Negeri Padang, struktur organisasi dan uraian tugas di Universitas Negeri Padang dan gambaran umum Unit Akuntansi Pelaporan.

Tesis ini diakhiri dengan Bab lima sebagai bab Penutup, yang akan memuat kesimpulan akhir dari penelitian serta saran-saran bagi kemungkinan pengembangan penelitian lanjutan.