

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai upaya menciptakan pengelolaan yang baik, salah satu agenda reformasi keuangan Negara adalah pergeseran sistem penganggaran yang dahulu menggunakan konsep tradisional menuju *New Public Management* (NPM) dengan sistem penganggaran berbasis kinerja (*Performance Budgeting*). Akuntansi sektor Publik memiliki peran dalam penyediaan layanan jasa/barang kepada masyarakat luas. Pendekatan penganggaran berbasis kinerja diharapkan mampu meningkatkan pelayanan kepada publik. Bentuk kongkrit dari upaya ini ialah dengan mewiraswastakan pemerintah (*enterprising the government*) (Sari dan Raharja, 2011).

Salah satu cara yang dilakukan dalam memperbaiki kinerja entitas publik di Indonesia ialah dengan menerapkan pola baru dalam pengelolaan keuangan Badan Umum yang menyediakan barang/jasa kepada publik yaitu Pola Keuangan Badan Layanan Umum sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Mengingat sektor publik sering dinilai sebagai sarang inefisiensi, pemborosan, sumber kebocoran dan selalu merugi, tuntunan baru mengenai *Value for Money* muncul untuk memperbaiki pengelolaan organisasi publik (Mardiasmo, 2004). Hal yang menjadi pusat perhatian ialah tentang efisiensi dan efektivitas kinerja.

Sebagai salah satu lembaga di bawah pemerintah yang menyediakan layanan dalam sektor pendidikan, Perguruan Tinggi Negeri (PTN) dituntut agar

mampu melaksanakan pengelolaan keuangan yang fleksibel dengan menonjolkan produktivitas, efisiensi dan efektivitas. Tuntutan ini dibarengi dengan adanya aturan mengenai penerapan Badan Layanan Umum (BLU) yang diatur oleh peraturan perundang-undangan di bidang keuangan Negara. Beberapa di antaranya yaitu: (1) Undang-undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, (2) Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, (3) Undang-undang No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, (4) Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum, (5) PMK No. 76/PMK.05/2008 tentang Pedoman Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Badan Layanan Umum dan juga (6) Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan dan (7) Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum. Arah peraturan-peraturan tersebut salah satunya akan menuju pada Perguruan Tinggi Negeri dengan Pola Keuangan Badan Layanan Umum (PTN PK-BLU) yang diharapkan dapat menjadikan pola ini sebagai solusi sistem pengelolaan yang sesuai dengan prinsip *Good Governance*.

Prinsip sistem tata kelola yang baik tidak hanya dibutuhkan pada entitas swasta (*Good Corporate Governance*), namun seluruh instansi pada sektor publik juga sudah mulai menerapkan prinsip tersebut dengan beberapa penyesuaian mengenai lingkup tata kelola (*Good Government Governance*). Tidak terkecuali Perguruan Tinggi yang merupakan badan umum penyedia layanan pendidikan di

bawah Kementerian. Prinsip *Good University Governance* (GUG) dewasa ini mulai ditujukan kepada seluruh Perguruan Tinggi Negeri maupun swasta, khususnya PTN dengan bentuk PK-BLU untuk segera dicapai.

Hasil opini BPK terhadap laporan keuangan Kemendikbud 5 tahun berturut-turut (2008, 2009, 2010, 2011 dan 2012) tidak pernah mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Pada tahun 2008, 2009 dan 2012 Kemendikbud mendapatkan opini Wajar Dengan Pengecualian (WDP), sedangkan yang memprihatinkan ialah pada tahun 2010 dan 2011, yaitu Tidak Memberikan Pendapat (TMP) atau *Disclaimer*. Hasil opini tersebut bukan semata-mata disebabkan rendahnya kinerja kemendikbud, namun juga disebabkan oleh kualitas kinerja satker-satker di bawahnya. Salah satu satuan kerja di bawah naungan Kemendikbud, yaitu Perguruan Tinggi, meskipun menjadi penyumbang Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) terbesar bagi Kemendikbud, namun justru dinilai sebagai sumber kemerosotan akuntabilitas terbesar (Puspitarini, 2012). Lebih lanjut, Puspitarini (2012) menuliskan beberapa faktor penyebabnya, yaitu (1) tidak sesuainya pelaporan keuangan dengan SAP, (2) ketidaklengkapan penyajian, (3) ketidakpatuhan terhadap undang-undang/peraturan dan juga (4) lemahnya Sistem Pengendalian Intern (SPI). Hal ini dapat menggambarkan bagaimana prinsip-prinsip dalam GUG belum mampu tercapai sepenuhnya. Oleh karena itu, beberapa faktor yang menentukan tercapainya prinsip GUG perlu diidentifikasi serta dikaji agar seluruh pihak yang berkepentingan terhadap peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia dapat melakukan evaluasi dan mengambil keputusan-keputusan penting.

Sistem Pengendalian internal, menurut Martani dan Zaelani (2011) dalam penelitiannya, menyimpulkan bahwa kelemahan yang paling sering terjadi ialah (1) kelemahan dalam akuntansi pelaporan, (2) kelemahan sistem pengendalian pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan (3) Kelemahan struktur pengendalian intern. Sedangkan, menurut hasil penelitian Ristanti dkk. (2014) secara statistik, SPI berpengaruh positif dan signifikan terhadap pencapaian *Good Governance* dalam sektor publik. Dengan kata lain, ketiga kelemahan SPI tersebut dapat menghambat tercapainya prinsip-prinsip GUG.

Pasal 55 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara menjelaskan bahwa seluruh instansi publik yang menggunakan APBN dituntut untuk memiliki sistem pengendalian intern yang memadai dalam mengelola APBN. Berdasarkan ketentuan tersebut, PTN PK-BLU sebagai salah satu instansi publik yang menggunakan APBN wajib memiliki sistem pengendalian intern yang memadai. Ukuran, Kompleksitas lingkup pengendalian, laju pertumbuhan dan faktor-faktor lain yang berbeda akan membuat setiap PTN PK-BLU memiliki karakteristik yang berbeda pula sehingga dapat memengaruhi keberhasilan implementasi sistem pengendalian intern. Oleh karena itu, penting untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang memengaruhi kualitas pengendalian intern pada PTN PK-BLU di Indonesia.

Faktor pertama ialah ukuran. Ukuran PTN dapat menggambarkan seberapa besar kekayaan negara yang harus dikelola dengan baik dalam rangka memberikan pelayanan pendidikan kepada masyarakat. Banyaknya jumlah aset

pada suatu PTN dapat juga mencerminkan pengalokasian anggaran dari Pemerintah Pusat melalui Kementerian terkait untuk setiap PTN dalam rangka pemenuhan kebutuhan sumber daya. PTN yang mengelola aset dalam jumlah yang banyak dituntut untuk melakukan pengendalian intern yang baik sebagai pertanggungjawaban kepada para pemangku kepentingan. Penelitian terdahulu yang dilakukan oleh Martani dan Zaelani (2011) dan Hartono dkk. (2014) menemukan adanya hubungan yang negatif antara ukuran entitas terhadap kelemahan pengendalian internal pada SKPD. Hal ini dirasa masih perlu diteliti karena berbeda dengan hasil penelitian Puspitasai (2013) dan Putro (2013). Kedua peneliti tersebut tidak menemukan pengaruh ukuran entitas terhadap sistem pengendalian internal. Selain itu, terdapat juga perbedaan perlakuan terhadap pengelolaan kekayaan antara SKPD dan BLU menurut Undang-undang yang mengaturnya. Oleh sebab itu, perlu dilakukan kajian terkait perbedaan tersebut.

Kompleksitas juga merupakan salah satu penentu kualitas pengendalian intern. Ge dan Mc Vay dalam Martani dan Zaelani (2011) menemukan hasil bahwa perusahaan swasta yang memiliki kompleksitas transaksi akan menyebabkan kelemahan pengendalian intern semakin tinggi. Hasil serupa diperoleh oleh Puspitasari (2013) dalam penelitiannya yang menemukan pengaruh positif kompleksitas daerah dilihat dari banyaknya SKPD terhadap kelemahan pengendalian intern pemerintah daerah. Sedangkan Martani dan Zaelani (2011) tidak menemukan adanya pengaruh kompleksitas secara statistik terhadap kelemahan pengendalian intern. Belum konsistennya hasil penelitian terdahulu,

maka kompleksitas dirasa masih perlu diteliti kembali tentang pengaruhnya terhadap sistem pengendalian.

Salah satu faktor lainnya yang memengaruhi kualitas pengendalian intern adalah besaran pendapatan. Terdapat dua sumber pendapatan pada PTN, yaitu alokasi APBN dari Kementerian yang menaunginya dan pendapatan yang merupakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Dalam instansi pemerintah pusat maupun daerah, selain dari APBN/D, sumber pendapatan juga dapat diperoleh dari hasil pengelolaan potensi daerah masing-masing yang pemungutannya sesuai dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku. Sedangkan dalam PTN, PNBP merupakan hasil yang diperoleh dari menjalankan operasional layanan umum sesuai dengan bidangnya, yaitu pendidikan. Fakta mengenai pengaruh pendapatan terhadap SPI dibuktikan dalam hasil penelitian Martani dan Zaelani (2011) yang menyimpulkan bahwa jika semakin besar Pendapatan Asli Daerah (PAD) maka semakin lemah juga SPI-nya. Sedangkan Putro (2013) menemukan bahwa pendapatan pada kantor pemerintahan memiliki pengaruh negatif yang signifikan terhadap lemahnya pengendalian intern.

Terdapat perbedaan perlakuan mengenai pengelolaan pendapatan antara APNB, PAD dan PNBP pada PTN. BLU memiliki fleksibilitas dalam penggunaannya, sedangkan SKPD masih harus melewati serangkaian prosedur yang ketat. Hal ini oleh penelliti dirasa perlu untuk dibuktikan secara empiris terkait pengaruhnya terhadap pengendalian internal pada BLU.

Beberapa hasil dari penelitian-penelitian di atas menunjukkan sebuah kesimpulan mengenai faktor apa sajakah yang dapat menentukan kualitas SPI pada suatu entitas, termasuk PTN sebagai entitas publik yang mengelola berbagai sumber daya. Meskipun objek pada penelitian-penelitian sebelumnya tidak sama persis dengan penelitian ini, namun peneliti tetap menganggap relevan karena baik entitas swasta maupun publik sama-sama dinilai memiliki komitmen untuk menjalankan kegiatan organisasinya dengan tujuan mencapai efisiensi dan efektivitas. Selain itu, perubahan yang dilakukan sesuai dengan pertimbangannya bahwa kedua objek penelitian tersebut sama-sama merupakan entitas publik yang dituntut untuk menerapkan *Good Governance* dalam pengelolaan dan pertanggungjawabannya kepada para *Stakeholder*.

Belum banyaknya penelitian mengenai kualitas Sistem Pengendalian Internal dalam Perguruan Tinggi, khususnya yang berstatus PPK-BLU membuat peneliti merasa tertarik untuk melakukan penelitian terkait bagaimana Perguruan Tinggi Negeri PPK-BLU memenuhi kewajibannya sebagai entitas sektor publik yang menyelenggarakan pelayanan umum dalam bidang pendidikan. Penelitian ini merupakan kompilasi dari beberapa penelitian yang telah dilakukan sebelumnya pada sektor publik dan swasta, baik itu non profit maupun yang *profit oriented*. Dengan objek, variabel dan periode waktu yang berbeda, maka peneliti mengangkat judul sebagai berikut:

“FAKTOR-FAKTOR YANG MEMENGARUHI KUALITAS SISTEM PENGENDALIAN INTERNAL DAN PENGARUHNYA DALAM PENCAPAIAN *GOOD UNIVERSITY GOVERNANCE*. (Studi Pada

Perguruan Tinggi Negeri Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum Se-Indonesia)”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah ukuran berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas sistem pengendalian internal pada PTN PK-BLU?
2. Apakah kompleksitas berpengaruh negatif dan signifikan terhadap kualitas sistem pengendalian internal pada PTN PK-BLU?
3. Apakah Pendapatan PNBK berpengaruh positif dan signifikan terhadap kualitas sistem pengendalian internal pada PTN PK-BLU?
4. Apakah kualitas sistem pengendalian internal berpengaruh positif dan signifikan terhadap pencapaian *Good University Governance* pada PTN PK-BLU?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan bukti empiris dan teoritis mengenai:

1. Pengaruh ukuran terhadap kualitas sistem pengendalian internal pada PTN PK-BLU?
2. Pengaruh kompleksitas terhadap kualitas sistem pengendalian internal pada PTN PK-BLU?

3. Pengaruh pendapatan PNBPN terhadap kualitas sistem pengendalian internal pada PTN PK-BLU?
4. Pengaruh sistem pengendalian internal terhadap pencapaian *Good University Governcane* pada PTN PK-BLU?

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk berbagai pihak, antara lain yaitu:

1. Teoritis

- a. Untuk penelitian selanjutnya dapat digunakan sebagai referensi yang mendukung pengembangan penelitian terkait.
- b. Untuk akademisi dapat dijadikan acuan dalam pengembangan studi Akuntansi sektor publik khususnya mengenai Badan Layanan Umum.

2. Praktis

- a. Bagian keuangan Perguruan Tinggi di Indonesia dapat merujuk ke hasil penelitian ini guna mengevaluasi kinerja dalam pengelolaan keuangan.
- b. Pimpinan BLU, Satuan Kerja lainnya dan Kementrian/Lembaga dapat mengetahui bagaimana sistem pengendalian dan pengawasan dalam PTN dipengaruhi oleh beberapa faktor sehingga dapat meningkatkan kinerja melalui evaluasi.
- c. Para pemangku kepentingan dapat memperoleh rujukan dalam pengambilan keputusan.