BAB II

KAJIAN TEORI DAN PUSTAKA

2.1 Landasan Teori

2.1.1 Pengelolaan Keuangan Sektor Publik

Pengelolaan keuangan sektor publik adalah serangkaian proses yang mencakup perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban anggaran negara atau daerah yang dilakukan oleh instansi pemerintahan (Harun & Mahmudi, 2019). Pengelolaan ini harus dilakukan secara tertib, efisien, transparan, dan bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Widjaja (2020), pengelolaan keuangan yang baik mencerminkan sistem administrasi publik yang akuntabel dan bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Dalam konteks instansi vertikal seperti Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengelolaan keuangan memiliki peran penting dalam mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi kepolisian secara efektif dan berintegritas.

Tahapan dalam Pengelolaan Keuangan Publik

1. Perencanaan Anggaran

Pemerintah menyusun rencana pengeluaran dan pendapatan tahunan.

Contoh: Menyusun APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara).

Dokumen penting: Rencana Kerja Pemerintah (RKP), RAPBN, DIPA.

2. Pelaksanaan Anggaran

Setelah anggaran disahkan DPR, pemerintah mulai mengumpulkan pendapatan (misalnya pajak, retribusi), dan membelanjakan dana untuk program-program pembangunan.

Kegiatan ini dilakukan oleh kementerian/lembaga/daerah sesuai anggaran yang diberikan.

3. Pengawasan dan Pengendalian

Bertujuan agar uang negara tidak disalahgunakan.

Dilakukan oleh:

Internal: Inspektorat Jenderal, APIP.

Eksternal: BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), DPR, Ombudsman.

4. Pelaporan dan Pertanggungjawaban

Pemerintah wajib membuat laporan keuangan yang transparan dan akuntabel. Contoh laporan: Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Operasional (LO).

Laporan ini diperiksa oleh BPK untuk menentukan Opini Audit (WTP, WDP, TMP, disclaimer).

Karakteristik Keuangan Sektor Publik:

- Non-profit oriented, bertujuan untuk pelayanan publik, bukan mencari keuntungan.
- Bersumber dari pajak dan pungutan masyarakat, jadi harus transparan.
- Akuntabilitas tinggi, karena menyangkut kepentingan masyarakat luas.
- Penggunaan anggaran dikontrol secara ketat oleh lembaga pengawas.

2.1.2 Prosedur Pengelolaan Keuangan Pemerintah

Prosedur pengelolaan keuangan dalam lembaga pemerintah terdiri dari serangkaian kegiatan yang terorganisir dan sesuai dengan norma dalam berbagai regulasi, terutama yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), serta peraturan internal di masing-masing instansi, termasuk Kepolisian Republik Indonesia (Polri). Aturan ini bertujuan untuk menjamin bahwa setiap rupiah yang diambil dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) digunakan secara efisien, efektif, akuntabel, dan transparan. Menurut penjelasan Rosdiana dan Irianto (2021), prosedur ini umumnya terdiri dari lima tahap utama, yaitu: (1) perencanaan dan penganggaran, (2) pelaksanaan anggaran, (3) penatausahaan, (4) pelaporan, dan (5) pertanggungjawaban. Kelima tahap tersebut tidak hanya mencakup aspek administratif, tetapi juga memiliki elemen strategis dalam pengelolaan keuangan negara karena terkait langsung dengan kualitas layanan publik dan kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah.

Dalam tahap perencanaan dan penganggaran, organisasi seperti Polda perlu menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) yang realistis dan selaras dengan kebijakan strategis Polri serta prioritas nasional. Unit perencanaan di Polda bertanggung jawab untuk mengumpulkan kebutuhan anggaran dari

berbagai satuan kerja (Satker) yang mencakup belanja pegawai, barang, serta modal. Rencana ini akan disampaikan ke Mabes Polri dan selanjutnya ke Kementerian Keuangan untuk diverifikasi sebelum ditetapkan dalam bentuk Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA).

Tahap selanjutnya, pelaksanaan anggaran, adalah proses penyaluran dan penggunaan dana berdasarkan DIPA yang sudah disetujui. Pelaksanaan ini berdasarkan pada prinsip "money follow program," di mana penggunaan dana diharapkan mendukung pencapaian hasil yang telah direncanakan. Di Polda, Bagian Keuangan memainkan peran penting dalam mengelola permintaan pembayaran, menyusun Surat Perintah Membayar (SPM), dan berkoordinasi dengan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) untuk pencairan dana lewat penerbitan SP2D (Surat Perintah Pencairan Dana). Proses ini mendukung dengan sistem aplikasi seperti SAKTI dan GPP.

Tahap penatausahaan keuangan berfokus pada pencatatan dan dokumentasi dari setiap transaksi keuangan. Bendahara pengeluaran dan pejabat pembuat komitmen (PPK) di Polda harus mencatat transaksi dengan lengkap, akurat, dan tepat waktu. Dokumen-dokumen pendukung seperti bukti pembayaran, kwitansi, dan faktur harus diberikan perhatian khusus untuk keperluan audit dan verifikasi. Kegiatan penatausahaan ini bukan sekadar administratif, tetapi juga berfungsi sebagai pengendalian internal yang penting untuk mencegah kecurangan, kesalahan dalam pencatatan, dan duplikasi dalam pengeluaran.

Selanjutnya, pada tahap pelaporan keuangan, setiap Satker di Polda diwajibkan untuk menyusun laporan keuangan secara berkala, yakni bulanan, triwulanan, dan tahunan. Laporan ini mencakup Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Operasional (LO), Neraca, serta Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Penyusunan laporan ini menggunakan sistem yang berbasis akrual sebagaimana diatur dalam Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Hasil dari laporan tersebut disampaikan kepada Ditkeu Mabes Polri untuk dikompilasi dan selanjutnya diteruskan ke Kementerian Keuangan serta BPK sebagai bentuk transparansi dan akuntabilitas publik.

Tahap terakhir adalah pertanggungjawaban keuangan, yang melibatkan kegiatan rekonsiliasi data, audit internal oleh Inspektorat Pengawasan Daerah (Itwasda), dan audit eksternal oleh BPK. Hasil dari proses pertanggungjawaban ini sangat penting untuk menentukan kewajaran laporan keuangan melalui opin audit (seperti Wajar Tanpa Pengecualian/WTP). Dalam hal ini, seluruh unit di Polda diharuskan memiliki sistem pengendalian internal yang baik, termasuk dengan menyusun SOP, pelatihan untuk SDM keuangan, dan penggunaan teknologi informasi yang tepercaya.

Implementasi semua langkah ini memerlukan kerjasama yang erat antara tim perencanaan, keuangan, logistik, dan pengawasan internal. Keterpaduan antara tim-tim tersebut merupakan dasar yang krusial untuk membangun pengelolaan keuangan yang transparan, efisien, dan mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi di dalam Polri. Oleh karena itu, pengelolaan keuangan di wilayah Polda tidak hanya berkaitan dengan urusan administrasi, tetapi juga merupakan bagian dari tujuan strategis lembaga dalam mempertahankan kepercayaan publik dan menciptakan layanan masyarakat yang unggul..

2.1.3 Akuntabilitas Keuangan

Akuntabilitas keuangan merupakan salah satu pilar utama dalam pengelolaan keuangan negara yang baik, yang berkaitan dengan tanggung jawab setiap instansi atau entitas yang mengelola anggaran publik untuk melaporkan, menjelaskan, dan mempertanggungjawabkan penggunaan dana publik dengan jujur, transparan, dan sesuai hukum yang berlaku. Akuntabilitas tidak hanya berarti membuat laporan keuangan yang akurat, tetapi juga melibatkan keseluruhan proses sejak perencanaan anggaran, pelaksanaan, pencatatan, pelaporan, hingga pertanggungjawaban akhir mengenai penggunaan anggaran. Pendapat Mardiasmo (2002) menegaskan bahwa akuntabilitas keuangan adalah tanggung jawab pejabat yang mengemban amanah untuk memberikan jawaban serta pertanggungjawaban atas keberhasilan atau kegagalan dalam pelaksanaan program dan penggunaan anggaran, dengan tetap menjaga prinsip efisiensi, efektivitas, dan kejujuran dalam melaksanakan tugasnya.

Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, akuntabilitas keuangan menjadi fondasi penting bagi pengelolaan finansial negara, didukung oleh regulasi yang solid. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menegaskan bahwa seluruh pengeluaran negara harus dapat dipertanggungjawabkan dengan akurat, transparan, dan dapat diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Akuntabilitas merupakan bagian esensial dari siklus anggaran pemerintah, mulai dari perumusan Rencana Kerja Pemerintah (RKP), RKA-KL, penetapan DIPA, sampai pada tahapan pelaporan keuangan yang mencakup Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Neraca, Laporan Operasional (LO), Laporan Arus Kas (LAK), dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK). Setiap satuan kerja (satker) pemerintah, termasuk lembaga vertikal seperti Polda, diwajibkan untuk menyusun laporan keuangan ini, yang kemudian dikompilasi oleh Kementerian Keuangan untuk diuji oleh BPK sebagai bentuk akuntabilitas keuangan kepada masyarakat.

Selanjutnya, akuntabilitas keuangan meliputi lebih dari sekadar laporan keuangan; ini juga berkaitan dengan akuntabilitas kinerja keuangan, yaitu hubungan antara jumlah anggaran yang digunakan dan hasil (output) serta manfaat (outcome) yang diperoleh. Dengan demikian, akuntabilitas keuangan juga mendorong organisasi publik untuk mengelola keuangan dengan prinsip *value for money*, yang mencakup efisiensi, efektivitas, dan ekonomi. Di sini, sistem pengendalian intern pemerintah (SPIP) sangatlah penting, karena mengatur bahwa proses penganggaran dan pelaporan memiliki mekanisme pengawasan, verifikasi, dan dokumentasi yang cukup agar setiap transaksi keuangan dapat dipertanggungjawabkan dengan cara yang sistematis dan profesional.

Namun, dalam praktiknya, penerapan akuntabilitas keuangan menghadapi berbagai tantangan, terutama di sektor publik. Beberapa masalah yang sering dijumpai adalah rendahnya pemahaman aparatur tentang prinsip akuntansi pemerintahan, lemahnya sistem dokumentasi, fungsi pengawasan internal yang belum optimal, serta rendahnya integritas dan budaya akuntabilitas di beberapa instansi. Audit BPK dari tahun ke tahun masih mendapati banyak kelemahan

dalam penyusunan laporan keuangan, baik dalam administrasi, pengelolaan aset tetap, hingga belanja modal dan bantuan sosial. Meski begitu, pemerintah terus berupaya melakukan reformasi birokrasi dan pengelolaan keuangan melalui penerapan akuntansi berbasis akrual, pengembangan aplikasi SAKTI, serta penguatan fungsi aparat pengawasan intern pemerintah (APIP) seperti Inspektorat Jenderal dan BPKP. Selain itu, meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM) di bidang keuangan, memberikan pelatihan teknis akuntansi pemerintahan, dan melibatkan publik dalam pengawasan (melalui partisipasi masyarakat dan keterbukaan informasi) juga merupakan langkah strategis untuk meningkatkan akuntabilitas keuangan di lingkungan pemerintah.

Dalam konteks lembaga vertikal seperti Kepolisian Republik Indonesia (Polri), termasuk di tingkat Polda, tanggung jawab keuangan direalisasikan melalui pelaksanaan anggaran yang berorientasi pada kinerja dan laporan keuangan yang dibuat secara berkala. Setiap unit kerja di Polda wajib untuk menyusun laporan keuangan dengan tertib, tepat waktu, dan mengikuti standar akuntansi pemerintah. Hal ini diatur dalam Peraturan Kapolri Nomor 6 Tahun 2017 terkait Pengelolaan Keuangan Polri, yang menekankan bahwa manajemen keuangan di Polri harus berdasarkan pada prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas. Polda, melalui Bagian Keuangan dan Unit Perencanaan, memiliki tanggung jawab dalam menyusun RKA, mengelola dana DIPA, melaksanakan kegiatan, mencatat transaksi, serta menyusun laporan keuangan yang perlu diaudit secara internal oleh Itwasda dan eksternal oleh BPK. Semua langkah ini bertujuan untuk memastikan bahwa dana publik yang dikelola oleh Polri digunakan sesuai regulasi, memberikan manfaat kepada masyarakat, dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum serta publik.

Oleh karena itu, akuntabilitas keuangan bukan sekadar tanggung jawab administratif, melainkan merupakan wujud komitmen lembaga publik dalam menjaga integritas keuangan negara dan membangun kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Penerapan akuntabilitas keuangan yang kokoh adalah langkah penting untuk menciptakan pemerintahan yang bersih, efisien, dan melayani kepentingan rakyat dengan optimal.

2.1.4 Transparansi dalam Pengelolaan Keuangan

Transparansi publik adalah prinsip dasar dalam pelaksanaan pemerintahan yang bersifat demokratis dan akuntabel. Secara umum, keterbukaan publik berarti memberikan akses informasi pemerintah kepada masyarakat terkait kebijakan, proses pengambilan keputusan, pengelolaan anggaran, dan pelaksanaan program-program publik. Tujuan dari prinsip ini adalah untuk membangun kepercayaan masyarakat, mencegah penyalahgunaan kekuasaan, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas dalam birokrasi. Menurut United Nations Development Programme (1997), transparansi adalah cara keterbukaan dan ketersediaan informasi yang memungkinkan warga untuk memantau kinerja pemerintah, meminta pertanggungjawaban, dan ikut serta dalam menentukan keputusan publik. Dalam praktiknya, transparansi tidak hanya berarti memberikan akses ke data, tetapi juga memastikan bahwa informasi tersebut tepat, relevan, mudah dipahami, dan dapat diakses oleh semua orang.

Di Indonesia, transparansi publik telah menjadi bagian penting dari reformasi birokrasi dan pengelolaan keuangan negara, terutama setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP). Undang-undang ini menjadi landasan hukum yang kuat bagi masyarakat untuk mengakses informasi dari lembaga publik, dan juga mewajibkan instansi pemerintah untuk secara proaktif membagikan informasi. Dalam konteks keuangan publik, keterbukaan ini mencakup penerbitan Rencana Kerja dan Anggaran (RKA), Laporan Realisasi Anggaran (LRA), Laporan Keuangan Pemerintah (LKPP/LKPD), serta hasil audit dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Melalui kebijakan tersebut, masyarakat bisa menilai kinerja pemerintah dan mengetahui apakah pengeluaran negara sesuai dengan prinsip efisiensi, efektivitas, dan seluruh kepentingan publik.

Lebih lanjut, penerapan transparansi di era digital semakin didorong melalui berbagai inovasi sistem berbasis teknologi informasi. Pemerintah Indonesia telah menciptakan sistem informasi seperti SAKTI (Sistem Aplikasi Keuangan Tingkat Instansi), OM-SPAN (Online Monitoring SPAN), e-Budgeting, e-Procurement, dan LPSE (Layanan Pengadaan Secara Elektronik) dalam rangka meningkatkan transparansi dalam pengelolaan keuangan negara.

Sistem-sistem ini memungkinkan proses penganggaran, pelaporan, dan pengadaan barang/jasa dilakukan secara online, terbuka, dan dapat dipantau oleh publik. Kementerian Keuangan, contohnya, secara rutin mengeluarkan laporan kinerja fiskal dan membagikan data strategis anggaran melalui portal www.kemenkeu.go.id dan www.djpbk.kemenkeu.go.id. Tindakan ini meningkatkan kepercayaan masyarakat sekaligus mengurangi kemungkinan terjadinya penyimpangan dan praktik korupsi.

Transparansi juga berperan penting dalam meningkatkan partisipasi publik. Ketika masyarakat memiliki akses informasi yang memadai, mereka dapat aktif terlibat dalam proses perencanaan dan pengawasan kebijakan publik. Dalam hal ini, World Bank (2004) menyatakan bahwa transparansi adalah syarat penting untuk mencapai *responsive government*, yaitu pemerintahan yang mendengarkan dan menyesuaikan kebijakan dengan kebutuhan warganya. Selain itu, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) juga menekankan bahwa transparansi menciptakan lingkungan pemerintahan yang lebih inklusif, di mana kebijakan publik disusun dengan mempertimbangkan masukan dari berbagai pihak, termasuk masyarakat sipil, akademisi, dan sektor swasta.

Namun, ada banyak hambatan dalam pelaksanaan transparansi publik. Beberapa lembaga pemerintah masih menghadapi masalah dalam menyediakan data yang lengkap, tepat waktu, dan mudah diakses. Selain itu, adanya ketidakcocokan di antara beberapa pegawai dalam menerima informasi terbuka, rendahnya pemahaman digital di kalangan masyarakat, dan sistem pengawasan internal yang lemah menjadi tantangan yang harus diatasi. Transparansi seringkali tidak disertai dengan peningkatan kualitas informasi, sehingga masyarakat mendapatkan data yang tidak relevan atau tidak lengkap. Oleh karena itu, dibutuhkan komitmen yang kuat dari pimpinan lembaga, peningkatan keterampilan sumber daya manusia, dan penguatan lembaga pengawas seperti Komisi Informasi, Ombudsman, dan BPK agar prinsip transparansi dapat diterapkan secara efisien dan berkelanjutan.

Secara keseluruhan, transparansi publik bukan hanya sekadar tugas administratif, tetapi merupakan langkah penting dalam membangun pemerintahan yang bersih, terpercaya, dan berpihak kepada rakyat. Dengan mewujudkan transparansi yang nyata dalam pengelolaan keuangan dan kebijakan publik, pemerintah dapat meningkatkan legitimasi, memperkuat pengawasan masyarakat, serta mempercepat pencapaian tujuan pembangunan nasional. Di era keterbukaan dan digitalisasi saat ini, transparansi menjadi alat strategis untuk memastikan bahwa kekuasaan dijalankan dengan tanggung jawab dan dalam koridor kepentingan publik.

2.1.5 Prinsip Good Governance dalam Pengelolaan Keuangan

Good Governance atau pengelolaan pemerintahan yang baik adalah prinsip dasar yang menjadi landasan bagi pelaksanaan administrasi publik yang efektif, terbuka, dan bertanggung jawab, termasuk dalam pengelolaan keuangan negara. Ide ini mencakup beberapa prinsip yang bertujuan untuk memastikan bahwa penggunaan kekuasaan dilakukan untuk kepentingan masyarakat dengan cara yang adil dan bertanggung jawab. Menurut Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP, 1997), prinsip inti Good Governance mencakup partisipasi, supremasi hukum, keterbukaan, responsif, orientasi konsensus, kesetaraan, efektivitas dan efisiensi, akuntabilitas, serta visi strategis. Dalam manajemen keuangan, prinsip-prinsip ini diterapkan untuk memastikan bahwa setiap tahap perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban anggaran dilakukan secara terbuka, berdasarkan hukum yang berlaku, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Pengelolaan keuangan negara yang didasarkan pada prinsip Good Governance mengharuskan adanya tingkat akuntabilitas yang tinggi dari semua pegawai pemerintah dalam pengelolaan dana publik. Hal ini dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menyatakan bahwa pengelolaan keuangan negara harus dilakukan secara teratur, sesuai dengan regulasi, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan prinsip keadilan dan kesesuaian. Prinsip ini juga diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 mengenai Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), yang bertujuan untuk memastikan

pencapaian efektivitas dan efisiensi, keandalan laporan keuangan, perlindungan aset negara, dan kepatuhan terhadap hukum melalui pengendalian internal yang berbasis risiko.

Dalam pelaksanaannya, penerapan prinsip Good Governance dalam sektor keuangan publik mencakup berbagai elemen seperti penyusunan anggaran yang melibatkan masyarakat, pengawasan internal dan eksternal yang ketat, serta penerbitan laporan keuangan yang mudah diakses oleh publik. Pemerintah diwajibkan untuk menyampaikan informasi keuangan dengan transparan melalui laporan berkala seperti Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), Laporan Realisasi Anggaran (LRA), dan hasil audit dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Seluruh proses ini harus memperhatikan efisiensi penggunaan anggaran dan efektivitas dalam menghasilkan output dan outcome dari program kerja.

Selain itu, penerapan prinsip Good Governance juga penting untuk mencegah praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang sering terjadi dalam pengelolaan keuangan publik. Dengan adanya transparansi dan akuntabilitas, masyarakat dapat melakukan pengawasan sosial terhadap penggunaan anggaran. Selain itu, partisipasi publik dalam proses perencanaan dan pengawasan anggaran dapat memperkuat legitimasi kebijakan dan meningkatkan kepercayaan terhadap lembaga pemerintah. World Bank (2000) juga menyatakan bahwa Good Governance adalah elemen kunci dalam pembangunan berkelanjutan dan pengurangan kemiskinan, karena menjamin bahwa dana publik dikelola untuk memberikan manfaat maksimal bagi masyarakat.

Oleh karena itu, prinsip Good Governance harus dijadikan dasar utama dalam setiap aspek manajemen keuangan publik. Pemerintah harus terus meningkatkan kapasitas institusional, membangun sistem informasi manajemen keuangan yang teruji, dan memperkuat pengawasan internal serta peran serta masyarakat. Tanpa penerapan prinsip ini secara konsisten dan menyeluruh, reformasi dalam pengelolaan keuangan negara akan sulit mencapai tujuannya, dan kemungkinan kebocoran anggaran serta penyalahgunaan kekuasaan akan tetap menjadi ancaman serius bagi efektivitas pemerintahan.