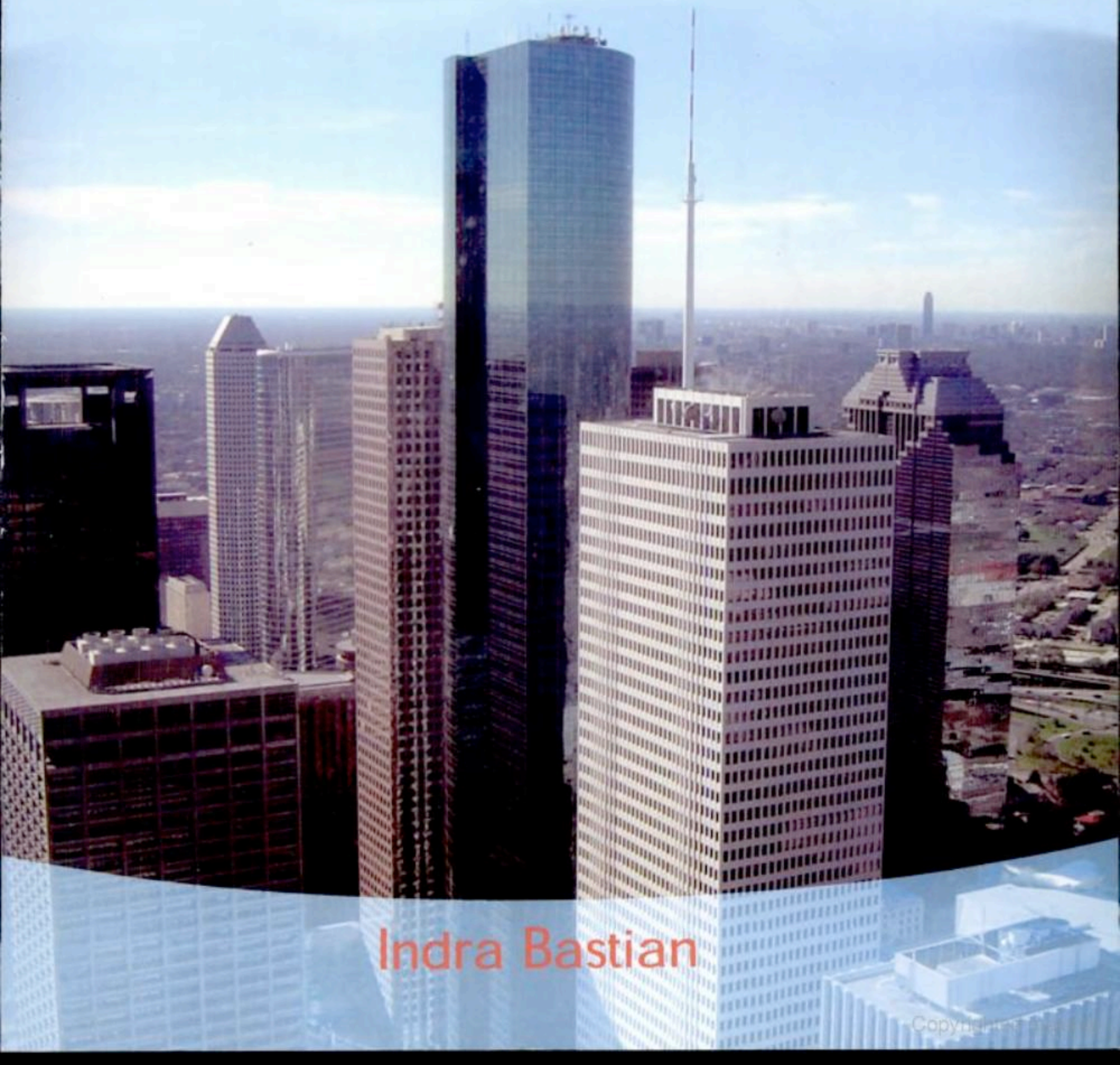


AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK:

Suatu Pengantar



Indra Bastian

54-30-001-0

Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar

Hak Cipta © 2006 pada **Pengarang**. Hak terbit pada *Penerbit Erlangga* berdasarkan perjanjian resmi pada tanggal 5 Oktober 2005

Disusun oleh:

Indra Bastian, SE. Akt., M.B.A., Ph.D
(*Dosen Fakultas Ekonomi, UGM Yogyakarta*)

Editor:

Suryadi Saat
Yati Sumiharti

Buku ini diset dan dilayout oleh Bagian Produksi *Penerbit Erlangga* dengan Power Macintosh G5, dengan menggunakan huruf Agaramond 11 pt.

Setting & Layout: Bagian Perti

Desain Sampul: Ricky Kartono

Percetakan: **PT GELORA AKSARA PRATAMA**

09 08 07 06 6 5 4 3 2 1

*Dilarang keras mengutip, menjiplak, memfotokopi sebagian atau seluruh isi buku ini serta memperjualbelikannya tanpa izin tertulis dari **Penerbit Erlangga**.*

© **HAK CIPTA DILINDUNGI OLEH UNDANG-UNDANG**

Daftar Isi

KATA PENGANTAR V

BAB 1 PENGANTAR 2

1.1. ORGANISASI SEKTOR PUBLIK 3

- 1.1.1. Pengertian dan Karakteristik Organisasi Sektor Publik 3
- 1.1.2. Sejarah dan Perkembangan Organisasi Sektor Publik dari Sudut Akuntansi 3
- 1.1.3. Skala dan Ruang Lingkup Organisasi Sektor Publik 6
- 1.1.4. Aspek Filosofi Sektor Publik 6
- 1.1.5. Peranan Sektor Publik dalam Ekonomi: Paradigma Baru Pasca Orde Baru 6
- 1.1.6. Reformasi Paradigma Organisasi Sektor Publik 12

1.2. AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK 15

- 1.2.1. Definisi Akuntansi Sektor Publik 15
- 1.2.2. Akuntansi Sektor Publik versus Akuntansi Pemerintahan 15
- 1.2.3. Ruang Lingkup Akuntansi Sektor Publik 19
- 1.2.4. Perkembangan Akuntansi Sektor Publik 20
- 1.2.5. Profesi sebagai Akuntan Sektor Publik 22
- 1.2.6. Perkembangan Terakhir Akuntansi Sektor Publik di Negara Lain 24
- 1.2.7. Titik Kritis dalam Praktik Akuntansi Sektor Publik 25

1.3. SISTEMATIKA PENYUSUNAN BUKU AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK 28

- Esai 29
- Soal-soal 29
- Diskusi 1-1 33,
- Lampiran 1-1 34

BAB 2 REGULASI KEUANGAN SEKTOR PUBLIK 46

2.1. DASAR HUKUM KEUANGAN SEKTOR PUBLIK 47

- 2.1.1. Dasar Hukum Keuangan Negara 47
- 2.1.2. Dasar Hukum Keuangan Daerah 48

2.2. AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK MEMASUKI ERA DESENTRALISASI 49

2.3. REVIEW REGULASI YANG TERKAIT DENGAN AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK 50

- 2.3.1. Regulasi Akuntansi Sektor Publik di Era Pra Reformasi 50
- 2.3.2. Regulasi Akuntansi Sektor Publik di Era Reformasi 51
- 2.3.3. Paradigma Baru Akuntansi Sektor Publik di Era Reformasi 52

2.4. BARANG DAN JASA PUBLIK 54

- 2.4.1. Barang dan Jasa Publik vs Barang dan Jasa Swasta 54
- 2.4.2. Konsep-konsep Pokok Barang dan Jasa Publik 55
- 2.4.3. Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Publik 57

2.5. ETIKA PENGELOLAAN KEUANGAN PUBLIK 58

2.6. KEDUDUKAN DAN PERAN PEMERINTAH DALAM MEMPERBAIKI KUALITAS PELAYANAN PUBLIK 60

2.7. PROSES JUDICIAL REVIEW 62

Esai 64

Soal-soal 64,

Lampiran 2-1 67

BAB 3 KOMPARASI AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK DENGAN AKUNTANSI BISNIS 70

3.1. SEKTOR BISNIS (SWASTA) VERSUS SEKTOR PUBLIK 71

3.2. AKUNTANSI (PELAPORAN KEUANGAN) DAN AKUNTABILITAS PUBLIK 74

3.2.1. Perbedaan Akuntansi Sektor Publik dengan Akuntansi Sektor Swasta 75

3.2.2. Akuntansi Sektor Publik yang Tertinggal dari Akuntansi Bisnis 75

3.2.3. Pelaporan Keuangan Sektor Publik versus Sektor Bisnis (Swasta) 76

3.2.4. Akuntansi atas Hutang-hutang atau Kewajiban Pemerintah 77

3.2.5. Ekonomi, Efisiensi, dan Efektivitas 77

3.2.6. Penilaian Prestasi Sektor Publik versus Swasta–Kuantitatif dan Kualitatif vs Kuantitatif 81

3.2.7. Pengendalian Sektor Publik versus Swasta–Manajemen Kontrol vs Manajemen Kontrol Sistem 83

3.2.8. Strategi Pengembangan Organisasi Sektor Publik versus Swasta–Strategi Perencanaan vs Strategi Manajemen 85

Esai 90

Soal-soal 90

BAB 4 KERANGKA KONSEPTUAL AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK 94

4.1. KERANGKA KONSEPTUAL AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK 95

4.1.1. Tujuan dan Peranan Kerangka Konseptual Akuntansi Sektor Publik 95

4.1.2. Ruang Lingkup Kerangka Konseptual Akuntansi Sektor Publik 95

4.1.3. Tujuan Laporan Keuangan Sektor Publik 96

4.1.4. Asumsi Dasar 96

4.1.5. Karakteristik Kualitatif Laporan Keuangan Sektor Publik 97

4.2. ELEMEN LAPORAN KEUANGAN SEKTOR PUBLIK 102

4.3. PENGAKUAN DAN PENGUKURAN LAPORAN KEUANGAN ORGANISASI SEKTOR PUBLIK 107

4.4. PERBEDAAN AKUNTANSI BERBASIS KAS DAN AKUNTANSI BERBASIS AKRUAL 110

4.4.1. Berbasis Kas 110

4.4.2. Basis Akrual 114

4.5. KONSEP AKUNTANSI DANA 120

Esai 122

Soal-soal 122

Lampiran 4-1 125

Lampiran 4-2 126

BAB 5 STANDAR AKUNTANSI KEUANGAN SEKTOR PUBLIK 128

5.1. DASAR KEBUTUHAN STANDAR AKUNTANSI KEUANGAN SEKTOR PUBLIK 129

5.2. TUJUAN PENYUSUNAN STANDAR AKUNTANSI KEUANGAN SEKTOR PUBLIK 130

5.3. PERKEMBANGAN STANDAR AKUNTANSI KEUANGAN SEKTOR PUBLIK DI INDONESIA 130

5.3.1. Pertimbangan Pemilihan Dasar Akrua 131

5.3.2. Keuntungan Dasar Akrua 132

5.3.3. Standar Akuntansi Pemerintahan 133

5.4. OVERVIEW-INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR ACCOUNTING STANDARDS (IPSAS) 143

5.4.1. IPSAS 1: Presentation of Financial Statements 144

5.4.2. IPSAS 2: Cash Flow Statements 145

5.4.3. IPSAS 3: Net Surplus or Deficit for the Period, Fundamental Errors and Changes
in Accounting Policies 146

5.4.4. IPSAS 4: The Effects of Changes in Foreign Exchange Rate 147

5.4.5. IPSAS 5: Borrowing Cost 147

5.4.6. IPSAS 6: Consolidated Financial Statements and Accounting for Controlled
Entries 148

5.4.7. IPSAS 7: Accounting for Investments in Associates 149

5.4.8. IPSAS 8: Financial Reporting of Interests in Joint Ventures 149

5.5. INDEPENDENSI DAN UU NO 17 TAHUN 2003 150

Esai 154

Soal-soal 154

Lampiran 5-1 157

BAB 6 PENGANGGARAN SEKTOR PUBLIK 162

6.1. PENDAHULUAN 163

6.2. PENGERTIAN ANGGARAN SEKTOR PUBLIK 163

6.3. FUNGSI ANGGARAN SEKTOR PUBLIK 164

6.4. PENGARUH DAN TUJUAN ANGGARAN SEKTOR PUBLIK 165

6.5. KARAKTERISTIK ANGGARAN SEKTOR PUBLIK 166

6.6. JENIS-JENIS ANGGARAN 166

- 6.6.1. Line Item Budgeting 166
- 6.6.2. Incremental Budgeting 168
- 6.6.3. Planning Programming Budgeting System 168
- 6.6.4. Zero Based Budgeting (ZBB) 170
- 6.6.5. Performance Budgeting 171
- 6.6.6. Medium Term Budgeting Framework (MTBF) 175

6.7. PRINSIP-PRINSIP PENGANGGARAN 177

6.8. PENDEKATAN PENGANGGARAN SEKTOR PUBLIK 178

- 6.8.1. Pendekatan Fungsional 178
- 6.8.2. Pendekatan Pengambilan Keputusan 181

6.9. EVALUASI ANGGARAN 182

- Esai 184
- Soal-soal 184
- Diskusi 6-1 187
- Lampiran 6-1 188
- Lampiran 6-2 208

BAB 7 SIKLUS AKUNTANSI KEUANGAN SEKTOR PUBLIK 212

7.1. PENGERTIAN SIKLUS AKUNTANSI KEUANGAN SEKTOR PUBLIK 213

7.2. ALUR PROSES SIKLUS AKUNTANSI KEUANGAN SEKTOR PUBLIK 213

- 7.2.1. Chart of Account 217
- 7.2.2. Sistem Pemberian Kode 218
- 7.2.3. Buku Jurnal 226
- 7.2.4. Buku Besar 227
- 7.2.5. Jurnal Penyesuaian 233
- 7.2.6. Penutupan Buku Besar 234
- 7.2.7. Kertas Kerja 234
- 7.2.8. Laporan Keuangan Konsolidasi 239
- Esai 241
- Soal-soal 241

BAB 8 LAPORAN KEUANGAN SEKTOR PUBLIK DAN ELEMENNYA 246

8.1. LAPORAN KEUANGAN SEKTOR PUBLIK 247

8.2. KOMPONEN-KOMPONEN LAPORAN KEUANGAN SEKTOR PUBLIK 247

- 8.2.1. Laporan Posisi Keuangan (Neraca) 247
- 8.2.2. Laporan Kinerja Keuangan (Laporan Surplus-Defisit) 248
- 8.2.3. Laporan Perubahan dalam Aktiva/Ekuitas Neto 248
- 8.2.4. Laporan Arus Kas 249
- 8.2.5. Kebijakan Akuntansi dan Catatan Atas Laporan Keuangan 249

8.3. ANALISIS LAPORAN KEUANGAN SEKTOR PUBLIK 250

8.4. BENTUK LAPORAN KEUANGAN SEKTOR PUBLIK 251

Esai 259

Soal-soal 259

Diskusi 8-1 262

Lampiran 8-1 262

Lampiran 8-2 263

Evaluasi Diskusi 264

BAB 9 TOPIK KHUSUS–PENGUKURAN KINERJA 266

9.1. INDIKATOR KINERJA 267

9.1.1. Pengertian Indikator Kinerja 267

9.1.2. Syarat-syarat Indikator Kinerja 267

9.1.3. Peran dan Manfaat Indikator Kinerja 268

9.1.4. Penyusunan Indikator Kinerja 270

9.2. SISTEM PENGUKURAN KINERJA 274

9.2.1. Pengertian Pengukuran Kinerja 274

9.2.2. Tujuan atau Manfaat Pengukuran Kinerja 275

9.2.3. Prinsip-prinsip Pemilihan Ukuran Kinerja 276

9.2.4. Aspek yang Diukur 276

9.2.5. Skala Pengukuran 277

9.2.6. Teknologi Pengukuran Kinerja 279

9.2.7. Siklus Pengukuran Kinerja 281

9.3. PRAKTEK PENILAIAN KINERJA DI LUAR NEGERI–BALDRIGE AWARD SEBAGAI PENGUKUR PRESTASI (MUTU) DI AMERIKA 281

9.4. PENGUKURAN KINERJA SEKTOR PUBLIK DI INDONESIA–PEMBERIAN PENGHARGAAN WAHANA TATA NUGRAHA BAGI PELAKSANAAN TERTIB LALU LINTAS 284

Esai 287

Soal-soal 287

Lampiran 9-1 290

BAB 10 TOPIK KHUSUS–PELAPORAN KINERJA ORGANISASI SEKTOR PUBLIK 302

10.1. PELAPORAN KINERJA ORGANISASI SEKTOR PUBLIK 303

10.1.1. Pengertian Pelaporan Kinerja 303

10.1.2. Karakteristik Pelaporan Kinerja Organisasi Sektor Publik yang Berkualitas 303

10.1.3. Fungsi Pelaporan Kinerja 306

10.2. PELAPORAN KINERJA ORGANISASI SEKTOR PUBLIK 308

10.2.1.	Format Pelaporan Kinerja	308
10.2.2.	Diseminasi Laporan Kinerja	312
10.3.	ANALISIS INFORMASI LAPORAN KINERJA	312
10.3.1.	Bagaimana Laporan Kinerja Dapat Membantu	313
10.3.2.	Analisis Data Laporan Kinerja	313
10.3.3.	Apa yang Terjadi Jika Laporan Kinerja Memberitakan Hasil yang Buruk	316
10.3.4.	Analisis Masalah Khusus untuk Program yang Memerlukan Kombinasi Data Hasil dari Banyak Sumber	316
10.3.5.	Rekomendasi Analisis Data Laporan Kinerja	317
10.4.	PERBANDINGAN PENGUKURAN KINERJA	317
10.4.1.	Pengertian dan Pentingnya Perbandingan Pengukuran Kinerja	317
10.4.2.	Pencarian Benchmark Perbandingan dalam Menilai Laporan Kinerja	318
10.4.3.	Batasan Potensial Perbandingan Pengukuran Kinerja	321
10.4.4.	Konsorsium Perbandingan Pengukuran Kinerja Pemerintah Setempat ICMA	322
10.4.5.	North Carolina Institute of Government (IOG): Proyek Perbandingan Pengukuran Kinerja	323
	Esai	325
	Soal-soal	325
	Diskusi 12-1	328
BAB 11	TOPIK KHUSUS-OTONOMI DAERAH	330
11.1.	OTONOMI DAERAH	331
11.1.1.	Konsep Otonomi Daerah	331
11.1.2.	Dasar Hukum Pelaksanaan Otonomi Daerah	337
11.1.3.	Asas-asas Otonomi Daerah	338
11.1.4.	Ruang Lingkup Otonomi Daerah	338
11.1.5.	Implikasi Otonomi Daerah terhadap Politik, Hukum, dan Ekonomi	341
12.1.	PERKEMBANGAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA	344
11.2.1.	Overview Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia	344
11.2.2.	Masalah Kelembagaan Daerah Akibat Pelaksanaan UU No. 22/1999	345
11.2.3.	Revisi UU No. 22 dan UU No. 25/1999 menjadi UU No. 32 dan UU No. 33/2004	347
11.2.4.	Menyikapi Revisi UU No. 22 dan UU No. 25/1999 menjadi UU No. 32 dan UU No. 22/2004	348
11.3.	EVALUASI OTONOMI DAERAH	349
11.3.1.	Evaluasi Aspek Kewenangan	349
11.3.2.	Dinamika Hubungan antara Kepala Daerah dengan DPRD	352
11.3.3.	Aspek Pengawasan dan Pembinaan	352
11.3.4.	Birokrasi Era Otonomi Daerah	353
11.3.5.	Desentralisasi Fiskal dan Pelayanan Publik	354
11.4.	TANTANGAN DAN PELUANG OTONOMI DAERAH KE DEPAN	355

11.4.1. Menghadapi Persaingan Global	356
11.4.2. Otonomi adalah Hakikat Federalisme	356
11.4.3. Federalisme atau Disintegrasi	357
Esai	359
Soal-soal	359
Lampiran 11-1	363
Lampiran 11-2	367
Lampiran 11-3	368

BAB 12 TOPIK KHUSUS-PEMILIHAN LANGSUNG KEPALA DAERAH 370

12.1. TEORI PEMILIHAN UMUM 371

12.2. PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI ASIA: PAKISTAN DAN INDONESIA 375

12.3. PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA 381

12.3.1. Dasar Hukum Pemilihan Umum di Indonesia	382
12.3.2. Proses Pemilihan Umum di Indonesia-2004	383
12.3.3. Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Indonesia	396
12.3.4. Dasar Hukum Pelaksanaan Pemilihan Langsung Kepala Daerah di Indonesia	397
12.3.5. Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung Oleh Rakyat Merupakan Bagian dari Pemilihan Umum	398

12.4. PELUANG DAN KENDALA PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG 405

12.5. PELUANG 405

12.5.1. Kajian Filosofis	405
12.5.2. Kajian Yuridis	405
12.5.3. Kajian Empiris	406

12.6. KENDALA 406

12.6.1. Kajian Yuridis	406
12.6.2. Kajian Empiris	407

12.7. TITIK KRITIS PELAKSANAAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH SECARA LANGSUNG DI INDONESIA 407

Esai	410
Soal-soal	412
Lampiran 12-1	415
Lampiran 12-2	416
Lampiran 12-3	418
Lampiran 12-4	419
Lampiran 12-5	422
Bibliografi	424
Indeks	429

A decorative header featuring a brown pencil and a ruler with yellow and black markings. The ruler has numbers like 360,000 and 360,500. The text 'Bab 1' is overlaid on the ruler.

Bab 1

Pengantar

Langkah pertama mencapai keberhasilan adalah melakukan suatu pekerjaan kecil dengan sebaik-baiknya dan dengan cara yang benar, sehingga keberhasilan dapat tercapai. Setelah itu, lakukan hal-hal yang lebih besar.

1.1. ORGANISASI SEKTOR PUBLIK

Akuntansi dipahami sebagai produk kemajuan budaya dalam suatu organisasi.

Melalui perenungan yang cukup mendalam, akuntansi dipahami sebagai produk kemajuan budaya dalam suatu organisasi. Menilik dari sejarahnya, akuntansi mulai dikenal dalam transaksi organisasi perdagangan. Fakta ini mengindikasikan bahwa pembahasan mengenai organisasi sektor publik perlu dilakukan terlebih dahulu sebelum penguraian topik akuntansi sektor publik itu sendiri.

1.1.1. Pengertian dan Karakteristik Organisasi Sektor Publik

Dalam arti luas, sektor publik disebut bidang yang membicarakan metode manajemen negara. Dalam arti sempit, diartikan sebagai pungutan oleh negara.

Kajian tentang organisasi sektor publik biasanya mulai dilakukan dari sisi manajemen. Dalam pengembangannya, kajian tersebut telah memasuki wilayah karakter frase “Sektor Publik”. Pemahaman sektor publik lebih ditempatkan pada suatu wilayah di luar pemerintahan ditambah dengan wilayah pemerintahan itu sendiri. Peristilahan “hutang sektor publik” dan “permintaan pinjaman sektor publik” menjadi materi yang menarik dari kajian politik dan ekonomi. Dari sisi kebijakan publik, sektor publik lebih dipahami sebagai kenaikan pajak, birokrasi yang berlebihan, pemerintahan yang besar, dan nasionalisasi versus privatisasi. Dalam arti luas, frase ‘sektor publik’ diartikan sebagai metode manajemen negara. Sedangkan dalam arti sempit, sektor publik diinterpretasikan sebagai pungutan oleh negara.

Perbedaan sudut pandang politik, administrasi publik, sosiologi, hukum, ekonomi, dan akuntansi telah mengakibatkan pengembangan ilmu manajemen sektor publik.

Dalam perkembangannya, berbagai perspektif mulai bermunculan dan intervensi disiplin ilmu mulai terasa. Akibatnya, definisi frase sektor publik mulai diartikan dari berbagai disiplin ilmu yang umumnya berbeda satu dengan yang lain (Kaufman, dkk, 1986). Perbedaan sudut pandang politik, administrasi publik, sosiologi, hukum, ekonomi, dan akuntansi telah mengakibatkan pengembangan ilmu manajemen sektor publik. Intervensi multidisiplin telah membawa berbagai metodologi baru ke kajian manajemen sektor publik, seperti gender, politik ekonomi, ekuitas, akuntabilitas, hak asasi, dan entitas/organisasi. Selain itu, dalam praktiknya definisi organisasi sektor publik di Indonesia adalah organisasi yang menggunakan dana masyarakat, seperti:

- Organisasi Pemerintah Pusat.
- Organisasi Pemerintah Daerah.
- Organisasi Parpol dan LSM.¹
- Organisasi Yayasan.
- Organisasi Pendidikan dan Kesehatan: puskesmas, rumah sakit, dan sekolah
- Organisasi Tempat Peribadatan: masjid, gereja, vihara, kuil.

Jadi, organisasi sektor publik dapat dikarakteristikan seperti diperlihatkan pada Tabel 1.1:

1.1.2. Sejarah dan Perkembangan Organisasi Sektor Publik dari Sudut Akuntansi

Sejak awal 1990-an, paradigma pemerintahan diberbagai negara bergeser dari *ruling government*, menuju ke arah *good governance*

Sejak awal 1990-an, paradigma pemerintahan diberbagai negara bergeser dari pemerintah formal (*ruling government*), menuju ke tata pemerintahan yang baik (*good governance*), dalam rangka menempatkan administrasi pemerintahan menjadi lebih berhasil guna,

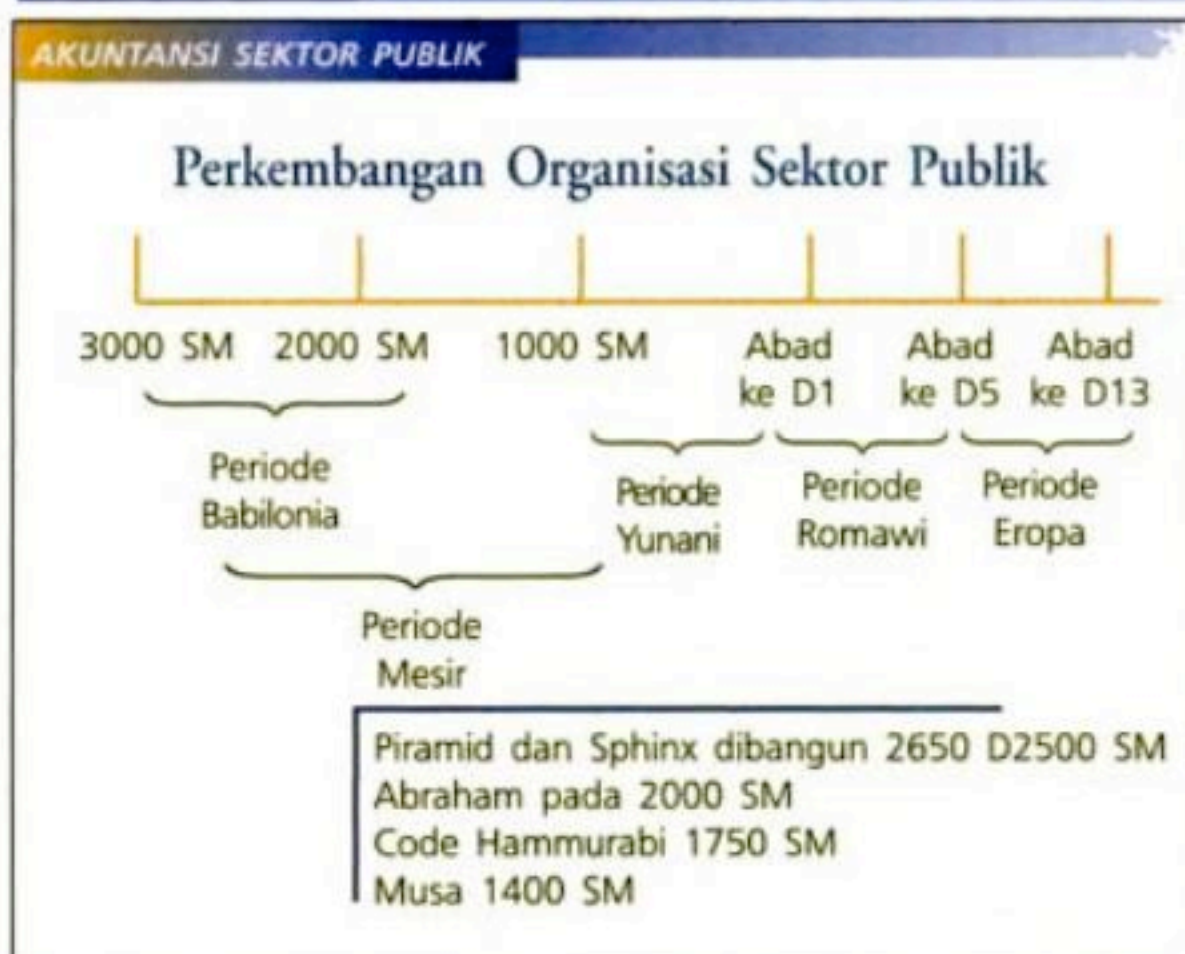
¹ Parpol (Partai Politik), LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat).

TABEL 1.1.

Karakteristik Organisasi Sektor Publik

Tujuan	Untuk mensejahterakan masyarakat secara bertahap, baik dalam kebutuhan dasar, dan kebutuhan lainnya baik jasmani maupun rohani.
Aktivitas	Pelayanan publik (publik services) seperti dalam bidang pendidikan, kesehatan, keamanan, penegakan hukum, transportasi publik, dan penyediaan pangan.
Sumber Pembiayaan	Berasal dari dana masyarakat yang berujud pajak dan retribusi, laba perusahaan negara, pinjaman pemerintah, serta pendapatan lain-lain yang sah dan tidak bertentangan dengan perundangan yang berlaku.
Pola Pertanggung-jawaban	Bertanggung jawab kepada masyarakat melalui lembaga perwakilan masyarakat seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
Kultur Organisasi	Bersifat birokratis, formal, dan berjenjang.
Penyusunan Anggaran	Dilakukan bersama masyarakat dalam perencanaan program. Penurunan program publik dalam anggaran dipublikasikan untuk dikritisi dan didiskusikan oleh masyarakat. Dan, akhirnya, disahkan oleh wakil masyarakat di DPR, DPD, dan DPRD.
Stakeholder	Dapat dirinci sebagai masyarakat Indonesia, para pegawai organisasi, para kreditor, para investor, lembaga-lembaga internasional termasuk lembaga Donor Internasional (seperti Bank Dunia (World Bank), International Monetary Fund (IMF), Asian Development Bank (ADB), Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), United Nation Development Program (UNDP), USAID, dan pemerintah luar negeri.

GAMBAR 1.1 Perkembangan Organisasi Sektor Publik



berdaya guna, dan berkeadilan bagi setiap warga masyarakat. Aparat pemerintahan berubah menjadi tanggap akan tuntutan lingkungannya, sehingga pelayanan yang diberikan yang terbaik dengan prosedur yang transparan dan berakuntabilitas.

Sebenarnya, sejarah organisasi sektor publik telah dimulai sejak ribuan tahun yang lalu. Bahkan, dalam bukunya, Vernon Kam (1989) mengilustrasikan keberadaan praktik akuntansi sektor publik sejak ribuan tahun sebelum masehi.

Praktik tersebut dihasilkan dari berbagai interaksi antarwarga masyarakat dan berbagai kekuatan sosial kemasyarakatan. Kekuatan sosial

masyarakat, yang umumnya berbentuk pemerintahan - organisasi sektor publik ini, diklasifikasikan dalam:

1. Semangat kapitalisasi (*capitalistic spirit*).
2. Peristiwa politik dan ekonomi (*economic and politic events*).
3. Inovasi teknologi (*technology inovation*).

Bukti sejarah mengindikasikan bahwa praktik sistem pencatatan telah ada sejak jaman mesir kuno.

Bukti sejarah mengindikasikan bahwa praktik sistem pencatatan telah ada sejak zaman mesir kuno. Organisasi kementerian didirikan dengan tujuan mengadministrasi laporan untuk perdana menteri. Para menteri melakukan praktik laporan bulanan yang terkait dengan hasil pemungutan pajak. Saat itu, pemerintahan Mesir tersusun atas distrik-distrik yang dipimpin seorang gubernur yang bertugas menyimpan catatan kekayaan setiap distrik sebagai dasar pemungutan pajak. Berikutnya, di masa Babilonia, praktik pencatatan telah dilakukan dalam berbagai kegiatan untuk menghasilkan pendapatan dan produksi.

'Phartenon', merupakan sebutan bagi organisasi kementerian yang bertugas.

Di masa Yunani, pemerintahan yang berkuasa membagi secara adil berbagai sumber pendapatan yang diterima. 'Phartenon', merupakan sebutan bagi organisasi kementerian yang bertugas. Mereka telah mengembangkan berbagai metode pencatatan barang yang berharga. Di masa Roma, praktik akuntansi untuk mendukung mekanisme pajak dilakukan oleh semua pejabat, baik itu di gubernuran maupun kekaisaran. Di pertengahan akhir abad 14, praktik pencatatan transaksi keuangan di Genoa adalah berupa bukti transaksi keuangan antarpemerintahan yang berkuasa dan rakyat. Selanjutnya, proses pencatatan berkembang dalam proses perdagangan antarnegara.

Di belahan dunia lain, gereja memasuki era peranan gereja dalam pemerintahan.

Pada saat yang sama, di belahan dunia lain, gereja memasuki era peranan gereja dalam pemerintahan. Proses administrasi pencatatan keuangan gereja telah dilakukan secara rapi. Orientasi politik yang mendasari kebijakan administrasi adalah perlawanan kaum gereja terhadap kaum kapitalistik yang berorientasi mencari keuntungan pribadi. Seterusnya, pengaruh paham feodal berkembang sebagai alur utama dunia. Semua perkembangan paradigma ini terus diikuti oleh praktik akuntansi sektor publik.

Di awal abad 15, kekuatan perekonomian bergeser dari Italia ke Inggris, filosofi ekonomi mercantilism bertahan selama dua abad berikutnya.

Di awal abad 15, kekuatan perekonomian bergeser dari Italia ke Inggris, di mana filosofi ekonomi mercantilism bertahan selama dua abad berikutnya. Sekolah Mercantilism membuat sistem di mana pemerintahan pusat berusaha untuk mengendalikan dan mengatur semua tahap perdagangan. Proses pelaporan dikembangkan lebih rinci terutama untuk informasi tenaga kerja, metode produksi, tipe dan kualitas barang yang diproduksi, harga penjualan, dan metode pemasaran.

Pada akhir abad 18, terjadi perubahan mendasar dalam aturan bisnis. Inisiatif individu menjadi lebih dihargai dan diberi peluang seluas-luasnya. Akibatnya, revolusi industri muncul di Inggris. Kejadian ini menunjukkan bahwa pengembangan akuntansi keuangan dan biaya di perusahaan lebih dipicu oleh perkembangan praktik akuntansi sektor publik.

Interpretasi yang salah mulai muncul dengan menyamakan akuntansi sektor publik sebagai proses pencatatan penarikan pajak yang dipungut pihak pemerintah.

Praktik akuntansi sektor publik dapat dikatakan berkembang lebih lambat di abad ke-19 dan 20. Interpretasi yang salah mulai muncul dengan menyamakan akuntansi sektor publik sebagai proses pencatatan pajak yang dipungut pihak pemerintah. Di Inggris, penekanan ini dinyatakan dalam penunjukkan pejabat publik sebagai penanggung jawab pengumpulan pajak, sekaligus pembelanjaan dana kerajaan. Satu-satunya perkembangan di masa itu adalah dimulainya praktik audit atas dana

pemerintah. Pada saat itu, para pejabat pemerintah yang bertugas mengaudit juga memiliki tanggung jawab administratif lain seperti sebagai penjaga permata mahkota, pengawas hutang berbunga, dan sebagainya.

Praktik akuntansi sektor publik dalam komisi audit.

Pada tahun 1832, dibentuk komisi audit yang melaporkan ke Dewan Perwakilan Rakyat tentang pelaksanaan pengeluaran dana. Kedekatan para auditor dan para pejabat terbilang amat erat. Berbagai bukti sejarah menunjukkan praktik akuntansi sektor publik.

1.1.3. Skala dan Ruang Lingkup Organisasi Sektor Publik

Di Inggris, pendatang diperbolehkan untuk mempunyai akses terhadap pelayanan publik seperti bantuan polisi tanpa dikenai biaya.

Tidak bisa dipungkiri bahwa sektor publik mempunyai pengaruh yang besar dalam suatu negara. Di Inggris, dampak yang ditimbulkan dapat diidentifikasi pada warga negara Inggris dan warga negara lain yang berkunjung ke Inggris. Di Inggris, pendatang diperbolehkan untuk mempunyai akses terhadap pelayanan publik seperti bantuan polisi tanpa dikenai biaya. Dalam keadaan tertentu, pendatang juga mempunyai akses ke pusat pelayanan kesehatan dan kebakaran tanpa mengeluarkan biaya (Blundell, hal 21). Selain itu, sektor publik menyerap lima juta tenaga kerja yang cukup signifikan bagi ekonomi Inggris di tahun 1992.

Jumlah serapan tenaga kerja yang bergerak di bidang sektor publik masih amat diharapkan.

Kondisi di atas tidak jauh berbeda dengan di Indonesia. Melihat luas wilayah dan jumlah penduduk, jumlah serapan tenaga kerja yang bergerak di bidang sektor publik masih amat diharapkan. Pertimbangan lain adalah terbentuknya departemen-departemen yang membawahi bidang tertentu dalam pemerintahan, struktur pemerintahan pusat maupun daerah, dan kepolisian - TNI. Cakupan organisasi sektor publik di setiap kota membuktikan peranan organisasi sektor publik dalam penyerapan tenaga kerja dan kesejahteraan masyarakat adalah amat besar.

1.1.4. Aspek Filosofi Sektor Publik

Kontribusi sektor publik berkembang sesuai dengan permasalahan yang dihadapi.

Selaras dengan pembahasan di atas, kontribusi sektor publik juga berkembang sesuai dengan permasalahan yang dihadapi. Semakin besar tenaga kerja yang diserap itu bukan hanya menjadi permasalahan yang harus dipecahkan, namun juga merupakan konsekuensi, logis dari kebijakan publik. Kebijakan ini didasarkan pada pendekatan filosofi sektor publik, seperti customer approach, market concept, individualism and self-reliance, purchaser/provider split, contract culture, performance orientation, kompensasi, dan kondisi yang fleksibel. Pilihan atas filosofi tersebut akan menyebabkan perbedaan dalam kebijakan publik. Salah satu contohnya adalah perubahan dari era orde baru ke era reformasi, dari sentralisasi ke cenderung desentralisasi, dari sosial ke mendekati pasar, dan dari birokrasi ke lebih penghargaan konsumen.

1.1.5. Peranan Sektor Publik dalam Ekonomi: Paradigma Baru Pasca Orde Baru

Kesehatan dan pendidikan sebagai aspek yang menyentuh langsung ke individu telah diubah menjadi kancah kepentingan anggaran dan penguasa.

Konsep tanggung jawab bersama, pentingnya demokrasi sebagai pengendali negara, dan nilai kehidupan manusia telah berkurang sejak era 1990-an. Kesehatan dan pendidikan sebagai aspek yang menyentuh langsung ke individu telah diubah menjadi kancah kepentingan anggaran dan penguasa. Deregulasi telah dijadikan sebagai sarana memperkuat posisi. Akibatnya, kebutuhan-kebutuhan sosial, persamaan, demokrasi,

kepentingan masyarakat, dan keadilan ditempatkan pada posisi yang terendah. Kondisi inilah yang terakumulasi dengan kesulitan ekonomi dan politik. Hasil dari proses ini semua adalah pencarian keseimbangan tatanan sosial baru di Indonesia.

Subbab ini akan menganalisis proses reformasi sektor publik dari keruntuhan hingga kemungkinan bangkit. Sektor publik selama ini ditempatkan sebagai objek dan pengganjal percepatan pembangunan, dibanding sektor swasta. Di lain pihak, sektor inilah yang justru paling dekat dan berpengaruh banyak terhadap kebutuhan masyarakat.

Di bawah ini, berbagai fakta negatif muncul dari proses mengesampingkan pertumbuhan sektor publik. Menyadari dampak negatif yang terlalu besar, reorientasi pemerintahan telah dilakukan. Secara khusus, subbab ini akan menganalisis perubahan-perubahan yang terjadi. Selanjutnya, inovasi strategi pembangunan kembali sektor publik akan diluncurkan. Sebagai akhir dari subbab ini, beberapa catatan politik dan ekonomi sektor publik akan dikemukakan.

Politik Ekonomi Status Quo: Catatan Perjalanan Sektor Publik di Orde Baru

Kebijakan top down yang dilakukan selama Orde Baru telah membawa krisis fiskal dan moneter negara sejak 1997. Runtuhnya keuntungan konglomerasi, berlanjutnya daftar tunggu peningkatan pelayanan industri utilitas, bertambah kuatnya budaya impor dan menurunnya kesadaran pertahanan ekonomi nasional, dan juga semakin besarnya dorongan keterbukaan politik telah mengakumulasi semua proses krisis kehidupan manusia di Indonesia. Proses kemenangan Golongan Karya (GOLKAR) di tahun 1998 yang ditandai dengan praktek curang dan tak jujur dapat disebutkan sebagai 'gong' keruntuhan sektor publik. Nilai mata uang rupiah merosot sampai 900%, anggaran negara tak dapat dipertahankan; dan juga melonjaknya harga jual produk kesehatan merupakan berbagai tanda kesulitan untuk percepatan penataan kembali sektor publik.

Dampak nyata dari pemerintahan Orde Baru tidak dapat diukur hanya dari propaganda pertumbuhan ekonomi, tetapi juga dari pertumbuhan kesenjangan sosial. Di tahun 1990-an, yang kaya menjadi semakin kaya dan yang miskin menjadi semakin miskin, yang dapat dilihat sebagai berikut:

- a. Jumlah rakyat yang hidup di bawah kemiskinan di tahun 1998 telah meningkat tiga kali lipat dari tahun-tahun sebelumnya.
- b. Jumlah siswa putus sekolah juga telah meningkat lebih dari dua kali lipat.
- c. Harga obat-obatan nongenerik telah meningkat empat kali lipat.
- d. Harga utilitas, seperti listrik, air, transportasi, dan telekomunikasi umumnya meningkat lebih dari 20%.

Semua itu menunjukkan turunnya infrastruktur yang tersedia di negara kita. Dan hal ini berakibat timbal balik terhadap melorotnya ekonomi makro.

Reformasi Arah Sektor Publik

Perkembangan dunia politik dan sistem multi-partai dipengaruhi oleh aliran Kanan Baru di Indonesia. Pendukung aliran ini mempunyai pandangan yang berbeda tentang

Menyadari dampak negatif yang terlalu besar, reorientasi pemerintahan telah dilakukan.

Kebijakan top down yang dilakukan selama Orde Baru telah membawa krisis fiskal dan moneter negara sejak 1997.

Dampak nyata pemerintahan Orde Baru tidak dapat diukur hanya dari propaganda pertumbuhan ekonomi, tetapi juga dari pertumbuhan kesenjangan sosial.

Perkembangan dunia politik dan sistem multipartai merupakan pengaruh aliran Kanan Baru di Indonesia.

PERJUANGAN PENGENDALIAN

Ada empat area yang menentukan bentuk dan isi dari negara sejahtera dan sektor publik. Dalam kondisi ini, kepentingan bisnis dan pendukung aliran Kanan Baru telah menyerang struktur pengeluaran negara dalam empat area besar:

- Mengubah dan memodifikasi kondisi produksi untuk mencapai pemerataan yang lebih besar, penggunaan sumber daya yang lebih baik, dan memaksimalkan nilai surplus untuk tujuan sosial.
- Meyakinkan perataan pajak keuntungan dan aktivitas bisnis untuk mendanai pengeluaran negara. Masyarakat bisnis ingin meminimumkan pajak dan juga biaya produksinya.
- Distribusi pengeluaran negara seharusnya memenuhi kebutuhan sosial dalam artian kelas, jenis kelamin, dan ras. Kepentingan bisnis meminta distribusi pengeluaran publik yang menekankan inisiatif dagang, dukungan pasar, dan subsidi silang dalam proses pasar.
- Organisasi, manajemen, dan pelayanan jasa publik. Kaum Bisnis dan aliran Kanan Baru mencari alasan untuk meningkatkan produktivitas dan tingkat keuangtungan dari setiap satuan pengeluaran negara. Dalam kaitan ini, mereka juga ingin memaksimalkan keterlibatan sektor swasta dalam produksi nilai surplus dan untuk meyakinkan kualitas pelayanan terhadap pranata bisnis yang ada.

Jadi jelaslah bahwa pertarungan yang terjadi sebenarnya ada dalam pemerintah pusat dan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Potongan pengeluaran, pajak, dan perubahan kebijakan perimbangan keuangan lebih menekankan isu politik di sekitar masalah-masalah ini.

Strategi Berisiko Tinggi

Strategi pemerintah pasca Orde Baru jelas bertujuan untuk lepas dari krisis ekonomi, politik, dan budaya. Secara praktis, jenis kebijakan dapat dipilah dalam dua kata: privatisasi dan deregulasi. Dalam jangka menengah, strategi ini akan menggeser keseimbangan pelayanan pemerintahan dan swasta. Ini tentunya berisiko, yaitu berupa keguncangan politik dan keseimbangan secara mendadak. Atau, dengan kata lain, desakan untuk menjalankan konsep ini secara total telah membuka berbagai keburukan kebijakan masa lampau sehingga tuntutan perubahan menjadi semakin besar. Inilah tanda awal perjalanan Era Reformasi.

peranan negara dan sektor publik, terutama pelaksanaan privatisasi dan deregulasi. Di bawah ini adalah beberapa kritik aliran Kanan Baru terhadap manajemen sektor publik:

- Sektor swasta lebih efisien dibanding sektor publik. Kriteria efisiensi telah diprioritaskan dibanding kriteria efektivitas, persamaan, dan pertanggungjawaban. Efisiensi lebih merupakan proses dan dipandang sebagai cara pencapaian suatu tujuan.
- Kekuatan pasar dan persaingan mengarahkan ke pilihan yang lebih baik dengan berkurangnya biaya jasa dan meningkatnya kualitas. Aliran Kanan Baru mengklaim

KEBUTUHAN INTERVENSI PEMERINTAH DI MASA KRISIS 1998

Pada akhir Orde Baru, dua kondisi yang kontradiksi, yaitu privatisasi dan nasionalisasi, seakan berjalan seiring. Di sektor pelabuhan, timah, dan telekomunikasi, konsep privatisasi telah disosialisasikan sebagai program utama industri. Di lain pihak, sektor perbankan telah dijadikan simbol gerakan intervensi pemerintah. Dua kondisi itu nampaknya disebabkan oleh krisis moneter dan politik yang bisa dikatakan berkepanjangan.

Pada awalnya, intervensi pemerintah lebih dilandaskan pada alasan berikut ini:

- a. Kurangnya investasi dalam infrastruktur; biasanya terkait dengan persyaratan minimum operasional.
- b. Krisis yang muncul akibat penurunan kapasitas keuangan industri secara mendadak
- c. Kebutuhan mendesak akan investasi yang besar, seperti perlunya pasokan teknologi maju untuk pengembangan industri listrik.

Kondisi yang dihadapi saat itu dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Terjadinya penurunan nilai mata uang rupiah secara drastis dan mendadak. Di lain pihak, terjadi juga pembengkakan kewajiban akibat lonjakan nilai mata uang asing.
- b. Kolusi politik antara birokrat dan pengusaha yang mengakibatkan struktur keuangan industri yang tambal sulam. Praktek saham kosong dan kegiatan yang tak terkait dengan operasi utama perusahaan menimbulkan pemborosan. Selain itu, pengusaha tidak pernah mandiri karena dilindungi terus oleh peraturan dan kebijakan industri pemerintah.
- c. Ketergantungan akan komponen impor amat besar, khususnya dari Jepang dan Amerika Serikat, sehingga mengakibatkan pemerintah amat tergantung pada teknologi beberapa negara saja.
- d. Konglomerasi perusahaan negara belum ditunjang profesionalisme SDM di pemerintahan maupun industri.
- e. Sistem sentralisasi yang terlalu kuat.

Dalam menghadapi situasi seperti ini, pemerintah langsung berhadapan dengan dampak kemajuan yang telah dicapai, seperti BUMN, ekspor langsung dari pemerintahan daerah kota/kabupaten/propinsi dan lembaga usaha yang telah *'go internasional'*.

bahwa disiplin pasar amat esensial untuk melindungi konsumen dan mendorong pelayanan yang lebih baik dari perusahaan-perusahaan yang ada.

- c. Perusahaan swasta dan pasar yang kompetitif akan lebih baik dalam memenuhi permintaan konsumen dan kondisi pasar. Klaim aliran Kanan Baru menyatakan bahwa birokrat dan pekerja pemerintahan mempunyai kecenderungan mengutamakan kepentingan mereka sendiri.
- d. Pemerintah terlalu besar dan boros, sehingga pemerintah sering disebut sebagai masalah. Negara harus mengatur pasar tetapi tidak mengintervensi industri.
- e. Meningkatkan inovasi pelayanan masyarakat dengan melibatkan keluarga dan disiplin tanggung jawab individual dalam mempromosikan kepentingan industri. Kepentingan pribadi harus diletakkan dalam kepentingan kolektif.

Peranan Sektor Publik

Pemerintah pusat maupun daerah cenderung berfokus pada pengeluaran nasional, yang memproyeksikan sektor publik sebagai 'kran' ekonomi, yang menyerap sumber daya yang dapat digunakan lebih baik di sektor lain.

Pelayanan masyarakat oleh sektor publik secara keseluruhan memainkan peranan vital dalam perekonomian negara. Pemerintah pusat maupun daerah cenderung berfokus pada pengeluaran nasional dan memproyeksikan sektor publik sebagai 'kran' ekonomi, yang menyerap sumber daya yang dapat digunakan lebih baik di sektor lain. Dalam kenyataannya, peranan swasta maupun kerja sama publik – swasta tidak mengubah porsi ekonomi agensi publik. Sebagai contoh, mari kita lihat komposisi pengeluaran pemerintah di beberapa negara yang telah mengembangkan kerja sama swasta – publik pada Tabel 1.2 berikut ini.

TABEL 1.2. Pengeluaran Pemerintah: dalam Persentase GDP (termasuk pertahanan)

Negara		1960	1970	1980	1982	1984	1986	1988
US		27	31.6	33.7	36.5	35.8	37	36.3
Japan	-	19.4	32.6	33.7	33.2	33.1	32.9	
West Germany	32.4	38.6	48.3	49.4	48	46.9	46.5	
France	34.6	38.5	46.1	50.4	52	51.6	50.3	
Italy		30.1	34.2	41.7	47.4	49.3	50.9	50.8
UK		32.3	38.8	44.9	47.1	47.5	45.2	42.8
OECD	28.6	32.3	39.3	41.3	40.4	41.1	39.8	
EC		32	36.9	45.6	49	49.4	49.1	49.9

Sumber: Financial Times, 11 Juli 1990.

Fokus dan peranan pemerintahan OECD ke sektor publik justru semakin besar.

Dari tabel tersebut terlihat bahwa pengeluaran pemerintah A.S. dan Jepang dalam persentase GDP menunjukkan perkembangan yang statis dibandingkan dengan Perancis dan Italia. Secara keseluruhan, pengeluaran pemerintah untuk sektor publik justru semakin besar persentasenya dari tahun ke tahun. Hal ini menunjukkan fokus dan peranan pemerintahan OECD ke sektor publik justru semakin besar.

Membangun Kembali Sektor Publik

Perubahan orientasi politik ekonomi ke sektor publik, telah memunculkan kebutuhan untuk membangun sektor publik.

Perubahan orientasi politik ekonomi ke sektor publik telah memunculkan kebutuhan untuk membangun sektor publik. Proses ini tentunya harus meliputi:

- Pembangunan ulang industri dan ekonomi, dengan perencanaan sektor dan persetujuan perencanaan yang mencakup perawatan anak, pendidikan yang efektif, pemenuhan kebutuhan minimum dengan gaji yang mencukupi, kebijakan regional, dan demokratisasi industri.
- Demokratisasi negara, termasuk pengendalian badan nasional dan regional, serta program pemerintah, seperti pendidikan nasional dan kesehatan nasional.
- Peningkatan investasi yang dibiayai dengan peningkatan produksi, redistribusi pengeluaran dan pajak.

Empat kondisi yang mempengaruhi restrukturisasi dan regenerasi pelayanan masyarakat.

Agar proses ini dapat terlaksana diperlukan strategi yang terintegrasi. Pelaksanaan restrukturisasi dan regenerasi pelayanan masyarakat ini sangat bergantung pada empat kondisi:

- a. Pekerja dan pemakai berpartisipasi penuh, perubahan permintaan secara fundamental, pengambilan langkah untuk meyakinkan implementasi dan kebijakan, serta mencegah kekakuan pengelolaan modal.
- b. Kebijakan harus ditujukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, pengembangan pelayanan baru untuk masyarakat, pengembangan hubungan sosial dari pelayanan yang ada, dan tidak mengulangi kesalahan kebijakan Orde Baru.
- c. Kebijakan harus mengarah pada commodification dan consumerisation dari jasa serta kesempatan yang sama menurut kelas, ras, dan jenis kelamin.
- d. Strategi bentuk-bentuk kepemilikan dan pengendalian digunakan. Proses restrukturisasi dan regenerasi harus meyakinkan pengembangan yang berkelanjutan dari bentuk-bentuk ini.

Isu-isu terkait berdasarkan kondisi dan cakupan area pengembangan sektor publik.

Berdasarkan kondisi dan cakupan area pengembangan, isu yang terkait dapat mulai diusulkan:

- a. Pengembangan sektor publik meliputi industri utilitas, jasa dan tanah, dan harus meliputi perusahaan individual serta organisasi.
- b. Fokus pada pengendalian publik dalam kebijakan makroekonomi.
- c. Mengakui kepemilikan sebagai hal yang vital, walaupun ini hanya satu dari sejumlah taktik untuk merestrukturisasi dan menggenerasi.
- d. Memusatkan pada visi pelayanan masyarakat dan demokratisasi pengendalian organisasi publik.
- e. Memperkuat kapasitas dan visi badan publik tingkat lokal dan regional untuk mengembangkan inisiatif yang ada.
- f. Mengakui dan memobilisasi sumber daya, keahlian, dan ide pergerakan tenaga kerja.
- g. Perspektif internasional amat diperlukan untuk mengikuti gerakan globalisasi jasa dan perusahaan.
- h. Untuk mengakui rentang persyaratan tentang sumber daya manusia, teknis, dan keuangan untuk pengembangan ide dan inovasi
- i. Perubahan hubungan sosial, pengendalian demokratisasi, dan kesamaan kesempatan dalam proses implementasi program yang berkualitas dan sangat berpengaruh.

Variabel-variabel yang perlu diperhatikan dalam proses pembangunan sektor publik.

Dari usulan di atas terlihat bahwa proses pembangunan kembali sektor publik terfokus pada strategi kepemilikan dan pengendalian bentuk organisasi jasa dan intervensi pasar. Oleh sebab itu, variabel-variabel yang perlu diperhatikan adalah:

- a. Perubahan kebutuhan dan permintaan.
- b. Perubahan ekonomi dan klasifikasi sektoral.
- c. Perubahan pengeluaran publik dan kebijakan fiskal.
- d. Perubahan nilai manajemen.

Strategi pemerintahan.

Jadi, rentang strategi pemerintahan yang diperlukan meliputi:

- a. Penentuan prioritas segera dan tujuan.
- b. Pengawasan implementasi dan analisis dampaknya.
- c. Aksi meyakinkan perubahan struktural yang fundamental.

Penjabaran strategi pemerintahan.

Beragamnya organisasi pelayanan masyarakat membutuhkan model kelembagaan yang berbeda antara yang satu dengan lainnya. Jadi, penjabaran strategi di atas ke setiap area dapat digambarkan sebagai berikut:

- a. Industri utilitas, seperti gas, air, listrik, dan minyak.
- b. Pelayanan nasional, seperti kesehatan dan pendidikan.
- c. Transportasi publik, baik itu rute nasional maupun lokal.
- d. Industri dasar dan perusahaan pabrikasi.
- e. Jasa-jasa keuangan.
- f. Tanah dan pengembangannya.
- g. Sumber daya alam lainnya.

Catatan mengenai Babak Baru Politik Ekonomi Sektor Publik

Perubahan politik pemerintahan dari Orde Baru ke Orde Reformasi membawa peluang mengentalnya inspirasi aliran Kanan Baru.

Perubahan politik pemerintahan dari Orde Baru ke Orde Reformasi membawa peluang mengentalnya inspirasi aliran Kanan Baru. Dengan dukungan lembaga-lembaga internasional, proses deregulasi dan privatisasi akan terus dilanjutkan. Kondisi ini merupakan suatu proses globalisasi yang telah dirancang oleh negara-negara OECD. Untuk Indonesia, pertanyaan tentang ketahanan ekonomi dan kemandirian menjadi perlu dikaji terus-menerus. Krisis ekonomi telah menunjukkan bahwa ketahanan ekonomi Indonesia sebenarnya rapuh. Oleh sebab itu, pembangunan kembali sektor publik harus diarahkan ke kesejahteraan masyarakat. Ini berarti indikator-indikator kesejahteraan seperti pemerataan dan beban konsumen perlu diprioritaskan dalam implementasinya. Di lain pihak, kemandirian Indonesia juga telah diuji dalam krisis moneter yang berlanjut dengan krisis politik. Keterkaitan dengan pihak luar telah begitu kental. Pasar Indonesia yang begitu luas dan kekayaan alam yang begitu besar telah menarik begitu banyak kepentingan negara-negara kuat.

Pembangunan kembali sektor publik adalah cara yang tepat.

Sebagai kesimpulan, pembangunan kembali sektor publik merupakan cara yang paling tepat untuk menstrukturkan kembali ketahanan ekonomi dan kemandirian politik kita. Oleh sebab itu, penyusunan perencanaan dan strategi pengembangan setiap area pelayanan masyarakat perlu dipercepat dan didiskusikan secara terbuka. Hal ini perlu dilakukan sebagai tanda demokratisasi sektor publik.

1.1.6. Reformasi Paradigma Organisasi Sektor Publik

Konsep Sektoral Ekonomi

Sektor publik di Indonesia selama 50 tahun terakhir ini, 1950–2000-an, diperlakukan sebagai sektoral ekonomi.

Organisasi sektor publik di Indonesia selama lima puluh tahun terakhir ini, 1950–2000-an, diperlakukan sebagai sektoral ekonomi. Perlakuan ini berakibat fokus manajerial tidak tertuju pada penataan organisasi sektor publik, namun lebih pada penataan arus program dan anggaran. Konsep ini berhasil diterapkan dalam dua dekade pertama pemerintahan Orde Baru, di mana pendapatan negara berlimpah dari hasil sumber daya minyak.

Konsep *reinventing government* dikembangkan dengan pengelolaan sektor publik sebagai suatu organisasi.

Organisasi sektor publik dapat dibedakan dalam alur operasional yang dibiayai.

Bentuk kegagalan pasar disebabkan oleh keputusan masyarakat untuk tidak membeli barang luar negeri, dengan harga lebih murah dibanding dalam negeri.

Pelayanan di sektor publik tak selamanya dapat dihitung dalam nilai ekonomis.

Dalam bidang keuangan, dana awal dipengaruhi oleh perbedaan dan perubahan tujuan.

Konsep sektoral ekonomi mulai diperdebatkan pada awal tahun 1990-an. Konsep *reinventing government* dikembangkan dengan memperlakukan pengelolaan sektor publik sebagai suatu organisasi (Osborne & Gabler, 1992). Sebelum mengkaji konsep itu lebih jauh, kita sebaiknya memahami terlebih dahulu praktik pengelolaan organisasi sektor publik yang ada di Indonesia.

Secara mendasar, organisasi sektor publik dapat dibedakan dalam alur operasional yang dibiayai. Perbedaan ini disebabkan oleh tujuan organisasi yang berbeda. Alternatif - alternatif tersebut biasanya didasarkan pada kebutuhan barang, pelayanan/jasa, politik, serta sikap sosial yang sesuai. Sebagai contoh, Departemen Kesehatan yang bertugas menjaga kesehatan masyarakat dibiayai oleh dana APBN; berbeda dengan Dinas Pendapatan Daerah (DISPENDA) yang bertugas untuk mengumpulkan pendapatan asli daerah, dibiayai oleh APBD. Selain itu, ada kasus umum seperti 'menjaga kebersihan lingkungan kota' dilakukan oleh Dinas Kebersihan Kota dan Dinas Tata Kota yang dibiayai oleh retribusi masyarakat secara luas. Terkait dengan penyediaan pelayanan barang dan jasa publik tersebut, organisasi sektor publik diperbolehkan membuat hubungan kontrak yang sesuai dengan harga konsumen atas jasa tersebut. Sebagai contoh, apabila kontrak penyediaan kebersihan kota dapat dilakukan oleh swasta, di mana keuntungan atas kegiatan tersebut dapat dianggap sebagai penerimaan individual, maka terjadilah kondisi yang disebut *phenomenon* kegagalan pasar, yaitu: pengaturan penyediaan jasa oleh Dinas Kebersihan sebenarnya masih dapat diefisienkan apabila disediakan dengan sistem pasar. Praktik ini mulai dilakukan di berbagai kota besar.

Bentuk kegagalan pasar bisa diakibatkan oleh keputusan masyarakat untuk tidak membeli barang luar negeri dengan harga yang lebih murah dari harga dalam negeri. Karakter transaksi tersebut tidak dilakukan untuk barang dari lain kota. Peristiwa seperti itu akan mengakibatkan terjadinya keuntungan sosial yang luas, yang diakui oleh para ekonom sebagai eksternalitas. Apabila mekanisme tekanan pasar yang dilakukan tidak berhasil menghentikan tingkat impor, maka diperlukan suatu mekanisme organisasi publik yang dikenal dengan aksi provisi.

Pelayanan di sektor publik tidak selamanya dapat dihitung dalam nilai ekonomis. Pelayanan kesehatan seharusnya dilakukan oleh semua organisasi pelayanan kesehatan tanpa diminta ongkos di muka. Akibatnya, mekanisme pasar tidak bisa diterapkan. Artinya harga yang akan dibebankan pada konsumen bukan merupakan harga pasar atau pilihan konsumen. Tekanan sosial seperti subsidi silang, tetap dijadikan pertimbangan. Ketika harga-harga lebih murah dari harga-harga pasar, ini berarti bahwa kebijakan keuangan yang menyeimbangkan komposisi pajak dan harga sudah diadopsi dengan efektif. Dalam realitasnya, hanya ada sedikit contoh keuangan pajak total atau keuangan harga total. Misalnya, jasa yang sangat dekat dengan pajak, seperti bisnis jasa jalan tol yang dilakukan PT Jasa Marga (BUMN yang bergerak di bidang jasa jalan raya), walaupun tidak tepat pada salah satu ekstrim (keuangan pajak total dan keuangan harga total). Oleh sebab itu, kebijakan komposisi pajak atau harga sebaiknya diterapkan untuk merespons perubahan kondisi sosial dan politik.

Dalam bidang keuangan, dana awal dipengaruhi oleh perbedaan dan perubahan tujuan. Berbagai perusahaan di bidang utilitas, seperti listrik, telekomunikasi, dan air, lebih tergantung pada sumber keuangan eksternal, yaitu dana masyarakat. Jumlah dana yang dikucurkan amat tergantung pada perhatian masyarakat terhadap bidang

tersebut. Contohnya di tahun 1987, di mana proses globalisasi telekomunikasi sedang dimulai. Dana yang dikucurkan untuk industri tersebut melimpah baik dari dana bantuan pemerintah ataupun dana masyarakat langsung melalui IPO (Initial Public Offering) di pasar modal. Atau, dengan kata lain, pemenuhan melalui sumber keuangan eksternal amat tergantung pada proses penentuan standar pelayanan, atau batas aman proses pelayanan yang harus ada.

Terkait dengan dana eksternal, pinjaman luar negeri merupakan pilihan yang diperebutkan oleh banyak negara. Pengendalian pinjaman luar negeri oleh organisasi publik adalah salah satu contoh manajemen makroekonomi oleh pemerintah pusat. Misalnya, pinjaman luar negeri untuk peningkatan pelayanan kesehatan dialokasikan untuk pos investasi yang biasanya berupa pembangunan infrastruktur fisik dan sumber daya manusia. Dalam artian yang lebih besar, pengendalian pinjaman luar negeri sering disebut sebagai pinjaman modal. Dalam era otonomi saat ini, pinjaman modal bisa dilakukan oleh pemerintahan daerah. Pengendalian pinjaman tetap harus dicatatkan ke pemerintah pusat sebagai wujud pengendalian sumber daya yang tertutup serta pengeluaran uang yang mungkin diperkenankan. Pengendalian pemerintah daerah lebih rumit lagi. Banyak pinjaman modal diatur dalam undang-undang yang diaplikasikan sebagai pengambilan keputusan penggunaan sumber daya keuangan daerah. Penggunaan pinjaman pemerintah daerah secara substansi harus mendapatkan ijin pemerintah pusat.

Konsep 'Reinventing Government'

Dengan terjadinya krisis ekonomi, yang diikuti krisis politik, budaya dan sosial, konsep 'reinventing government' (menemukan kembali pemerintah) mulai diluncurkan. Proses ini telah dimulai dengan perubahan orientasi sebagai berikut (Whitfield, 1992): Pertama, operasi komersial sektor publik harus dipisahkan, baik dalam pengelolaannya maupun pertanggungjawabannya.

Kedua, alur pertanggungjawaban kepala dinas dan yang setara di pemerintahan daerah tidaklah jelas, begitu juga departemen di pusat. Proses reformasi harus mengembangkan unit pelaporan secara lebih spesifik, sehingga proses pengendalian birokrasi akan menjadi lebih transparan. Ketiga, pengukuran prestasi unit pelaporan haruslah diperjelas, sehingga reformasi akuntansi, termasuk anggaran, akan menjadi dasar berbagai program reformasi orientasi sektor publik. Jadi dapat disimpulkan bahwa reformasi akuntansi merupakan aksi nyata dari program reformasi orientasi organisasi sektor publik.

Reinventing government memang merupakan konsep yang monumental. Namun, tanpa diikuti dengan perubahan-perubahan lain seperti dilakukannya *bureaucracy reengineering*, *rightsizing*, dan perbaikan mekanisme reward and punishment, konsep *reinventing government* tidak akan dapat mengatasi permasalahan birokrasi selama ini. Penerapan konsep *reinventing government* membutuhkan arah yang jelas dan *political will* yang kuat dari pemerintah dan dukungan masyarakat. Selain itu, yang terpenting adalah perubahan pola pikir dan mentalitas baru di tubuh birokrasi pemerintah itu sendiri. Sebaik apapun konsep yang ditawarkan, namun dengan semangat dan mentalitas penyelenggara pemerintahan yang masih menggunakan paradigma lama, akan menjadi slogan kosong tanpa membawa perubahan apa-apa.

Pengendalian pinjaman luar negeri oleh organisasi publik adalah salah satu contoh manajemen makroekonomi oleh pemerintah pusat.

Pertama, operasi komersial sektor publik harus dipisahkan, baik dalam pengelolaannya maupun pertanggungjawabannya.

Kedua, alur pertanggungjawaban kepala dinas dan yang setara di pemerintahan daerah tidaklah jelas, begitu juga dengan departemen di pusat.

Reinventing government perlu diikuti dengan perubahan-perubahan lain seperti *bureaucracy reengineering*, *rightsizing*, dan perbaikan mekanisme *reward and punishment*.

1.2. AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK

Akuntansi sektor publik didefinisikan sebagai akuntansi dana masyarakat, yang selanjutnya dapat diartikan sebagai: *'... mekanisme teknik dan analisis akuntansi yang diterapkan pada pengelolaan dana masyarakat' (Bastian, 1999).*

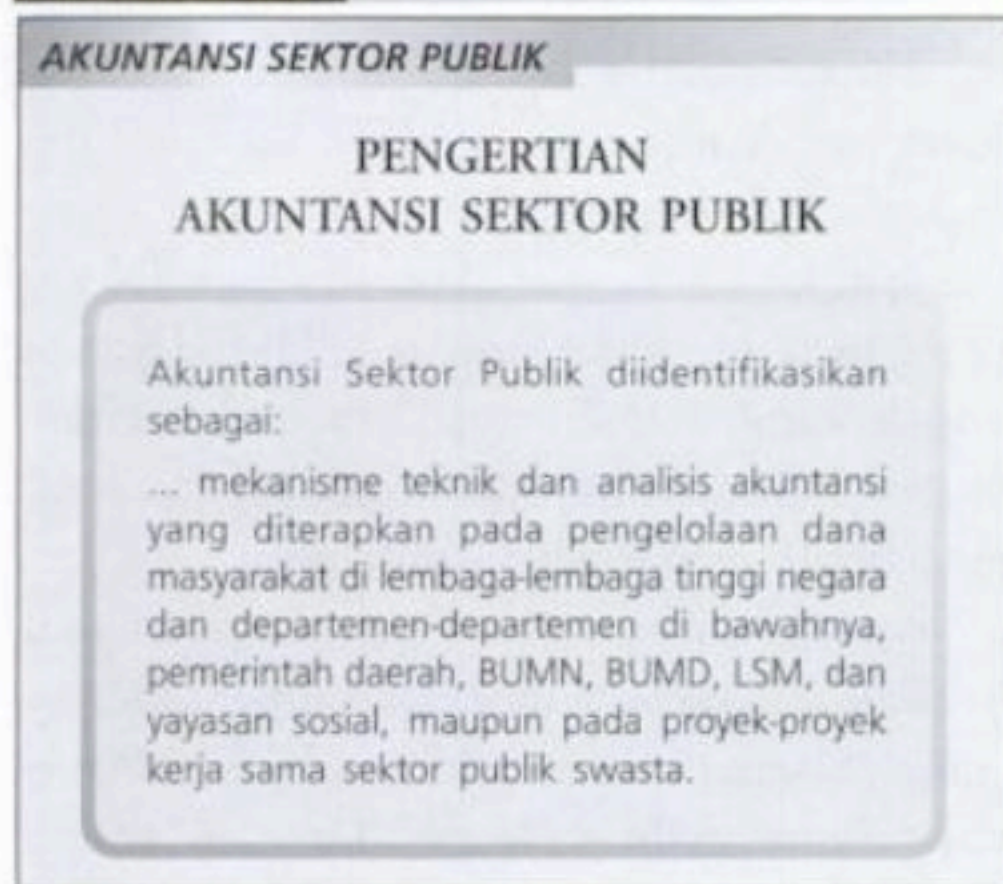
1.2.1. Definisi Akuntansi Sektor Publik

Dalam bagian ini, epistemologi kata 'akuntansi sektor publik' akan dieksplorasi. Dari berbagai buku *Anglo* Amerika, akuntansi sektor publik diartikan sebagai mekanisme akuntansi swasta yang diberlakukan dalam praktik-praktik organisasi publik. Dari berbagai buku lama terbitan Eropa Barat, akuntansi sektor publik disebut akuntansi pemerintahan. Dan di berbagai kesempatan, bidang ini disebut akuntansi keuangan publik. Berbagai perkembangan terakhir, sebagai dampak keberhasilan penerapan *accrual base* di Selandia Baru, pemahaman ini telah berubah. Akuntansi sektor publik didefinisikan sebagai akuntansi dana masyarakat.

Akuntansi dana masyarakat dapat diartikan sebagai:

'... mekanisme teknik dan analisis akuntansi yang diterapkan pada pengelolaan dana masyarakat' (Bastian, 1999).

GAMBAR 1.2. Pengertian Akuntansi Sektor Publik



Dari definisi di atas dana masyarakat perlu diartikan sebagai dana yang dimiliki oleh masyarakat, bukan individual, yang biasanya dikelola oleh organisasi-organisasi sektor publik, dan juga pada proyek-proyek kerja sama sektor publik dan swasta.

Definisi itu dapat dikembangkan dengan melihat lebih jauh batasan penulis tentang organisasi sektor publik di Indonesia:

... Lembaga-lembaga tinggi negara dan departemen departemen di bawahnya, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, LSM-LSM termasuk yayasan-yayasan sosial (Bastian, 1999).

Definisi akuntansi sektor publik.

Jadi akuntansi sektor publik dapat didefinisikan sebagai:

... mekanisme teknik dan analisis akuntansi yang diterapkan pada pengelolaan dana masyarakat di lembaga lembaga tinggi negara dan departemen-departemen di bawahnya, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, LSM dan yayasan sosial, maupun pada proyek-proyek kerja sama sektor publik dan swasta.

Pemahaman di atas akan mempengaruhi berbagai analisis yang akan disampaikan dalam buku ini. Namun dalam bab ini, kondisi saat ini masih diulas dari berbagai persepsi yang ada di masyarakat akademisi.

1.2.2. Akuntansi Sektor Publik versus Akuntansi Pemerintahan

Persepsi yang disebarkan dalam pengajaran akuntansi pemerintahan Indonesia adalah akuntansi pemerintahan pengganti akuntansi sektor publik. Logika pengajaran yang disebarkan selalu dimulai dari batasan pemerintahan yang bersih dan individu yang bersih. Definisi uang dalam pemerintahan yang bersih di Indonesia melibatkan hubungan antara eksekutif dengan legislatif, dana konsolidasi, serta dana pinjaman nasional dalam menyusun rencana anggaran (RAPBN/RAPBD) yang sesuai. Pada

Persepsi yang disebarkan dalam pengajaran akuntansi pemerintahan Indonesia adalah akuntansi pemerintahan pengganti akuntansi sektor publik.

umumnya, sektor publik digambarkan sebagai institusi pemerintah atau dengan kalimat yang lebih jelas pemerintah yang berkuasa, pemerintah negara, dan industri nasional (perusahaan milik pemerintahan, badan hukum publik, perusahaan publik). Namun kata tersebut dirasa kurang tepat, sehingga frase 'pemerintah yang berkuasa' masih menjadi perdebatan kontroversial dalam konteks demokrasi yang menyatakan bahwa rakyatlah yang paling berkuasa. Slogan Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI), yang selalu digunakan dalam argumentasi debat di kelas, yaitu 'abdi rakyat atau pelayan masyarakat' (sekarang merupakan organisasi pegawai negeri sipil yang berdiri sendiri) mencoba menggambarkan organisasi yang pada saat ini telah memperoleh pengakuan di Indonesia, serta bagaimana perbedaannya dengan pemerintah. Argumen yang biasanya digunakan untuk menetralkan pendapat ini adalah 'kemurahan hati'. Inti dari kemurahan hati adalah kontribusi individu untuk kebutuhan publik sebagai bantuan terpenting dalam bentuk pajak. Substansi 'sukarela' belum bisa diterima secara luas.

Alasan lain yang dikembangkan oleh pendukung akuntansi pemerintahan adalah karakter akuntansi sebagai penyedia jasa yang relevan untuk berbagai jenis individu dan organisasi.

Alasan lain yang dikembangkan oleh pendukung akuntansi pemerintahan adalah karakter akuntansi sebagai penyedia jasa yang relevan untuk berbagai jenis individu dan organisasi. Karakter ini memisahkan akuntansi dari perspektif makro. Namun di lain pihak, perspektif ini membuka peluang untuk mengadopsi teknik ekonomi dan statistik. Akibatnya, akuntansi pemerintahan cenderung didefinisikan sebagai sistem pengukuran kinerja pemerintah. Atau, dengan kata lain, agar akuntansi mendukung pemerintah dalam mempertanggungjawabkan terhadap keputusan sumber daya apa yang seharusnya dipenuhi untuk mencukupi kebutuhan militer (dan kebutuhan ekspor) serta kebutuhan kelompok sipil, diperlukan sumber daya dan pengetahuan yang rasional. Jadi praktik akuntansi pemerintahan yang benar mendapatkan dukungan yang luas dalam Orde Reformasi. Orde Reformasi ditandai dengan tuntutan pemerintahan yang bersih dan bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) serta diberlakukannya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang kemudian sekarang direvisi menjadi UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dari sisi teknik, berbagai kebijakan fundamental telah diluncurkan pada awal Kabinet Persatuan Nasional. Salah satu kebijakan yang penting adalah digantinya sistem penyusunan RAPBN/APBN yang semula menggunakan format *single entry system* menjadi *double entry system* serta perubahan mekanisme perencanaan anggaran yang semula *top down approach* menjadi *mix* antara *top down approach* dan *bottom up approach*. Praktik ini sudah dimulai di Indonesia pada tahun anggaran 1999/2000.

Pertama, di tahun 1952, frase sektor publik untuk pertama kalinya diajarkan di dunia akademis.

Tanpa mengabaikan pentingnya pemahaman teknik-teknik akuntansi di organisasi pemerintahan, pengajaran akuntansi sektor publik dikembangkan dalam kondisi yang berbeda. *Pertama*, di tahun 1952, frase sektor publik untuk pertama kalinya diajarkan di dunia akademis (Kamus Inggris Oxford, edisi kedua, 1989, hal 779). Seorang ekonom, Suranyi-Unger, yang menghabiskan hidupnya di Hongaria tetapi menulis di Amerika Serikat, menyajikan perbandingan sistem ekonomi dan mensintesisnya menjadi tiga kelompok, yaitu negara seperti Amerika Serikat yang menerapkan ekonomi liberal (kebebasan ekonomi), negara seperti Rusia yang mengadopsi ekonomi terpusat, serta negara seperti Inggris dan Perancis yang menerapkan 'kebebasan ekonomi barat' secara tradisional, tetapi dalam dua dekade terdahulu telah beralih melaksanakan kompromi antara kebebasan dan perencanaan ekonomi sektor publik dengan persetujuan negara-negara tertentu yang menggunakan perencanaan ketimuran. Sektor publik negara

pembentuk tidak hanya lebih kecil, tetapi juga berbeda kualitasnya. Sebagian besar negara-negara ini merencanakan tenaga kerja bagi ekonomi pemerintah dengan maksud membantu sektor swasta yang ditinggalkan (Brown & Jackson, 1982).

Kedua, karakter organisasi sektor publik menunjukkan variasi sosial, ekonomi, politik, dan karakteristik menurut undang-undang.

Kedua, karakter organisasi sektor publik menunjukkan variasi sosial, ekonomi, politik, dan karakteristik menurut undang-undang. Masing-masing memiliki perbedaan kekuatan dan tanggung jawab serta memperlihatkan contoh perbedaan pertanggungjawaban. Masing-masing berbeda tujuannya baik dalam hal keuangan maupun struktur organisasi. Perbedaan tersebut melukiskan betapa sektor publik berkembang sesuai dengan tekanan yang ada terhadap latar belakang sejarah yang dimiliki dan sumber dayanya. Jadi memahami kinerja sektor publik sebaiknya dimulai bukan dari sisi teknis namun pada konsep dasar organisasi tersebut.

Ketiga, aktivitas organisasi sektor publik amat beraneka ragam.

Ketiga, aktivitas organisasi sektor publik amat beraneka ragam. Sebagai contoh, mulai dibukanya sektor publik berkompetisi dalam mekanisme pasar yang paling nyata, yaitu privatisasi, telah menyebabkan kebutuhan utama seperti gas, listrik, air, serta kepemilikan publik dilepaskan ke swasta (tetapi publik yang mengatur). Selain itu, aktivitas yang terus bertambah sekarang ini menghendaki keputusan didasarkan pada penawaran yang kompetitif dengan sektor swasta. Persaingan antara kontraktor dengan organisasi sektor publik untuk menyediakan jasa tersebut dimulai dari persiapan anggaran sampai membersihkan perusahaan.

Empat, kondisi organisasi sektor publik amat mandiri, atau lepas dari mekanisme murni pasar.

Empat, kondisi organisasi sektor publik amat mandiri, atau lepas dari mekanisme murni pasar. Pemikiran yang dominan saat ini masih berpihak pada pembatasan kompetisi terbuka. Sehingga terjadi pemisahan mekanisme 'manajemen kompetisi' dan pasar internal dengan cara penyediaan jasa yang dipisahkan dari konsumsi jasa tersebut. Sebagai contoh, pelayanan kesehatan di mana pemeliharaan rumah sakit menyediakan perawatan kesehatan yang murah bagi masyarakat. Akibatnya, program perubahan kepemilikan akan mengakibatkan pertentangan pasar dan mekanisme konsumsi produk organisasi sektor publik yang bersangkutan.

Kelima, fokus kesuksesan penyelenggaraan aktivitas publik adalah kompetensi manajemen.

Kelima, fokus kesuksesan penyelenggaraan aktivitas publik adalah kompetensi manajemen. 'Jiwa' akuntansi sangat berperan dalam hal ini. Secara prinsip, akuntansi akan menjadi alat pengendali diri manajer yang memunculkan konsistensi seorang manajer bertanggung jawab tidak hanya untuk aktivitas tersebut, tetapi juga untuk manajemen keuangan dan aspek pengendalian anggaran belanja. Misalnya, dalam manajemen sekolah negeri di daerah, kepala sekolah diberikan anggaran belanja operasi berdasarkan jumlah siswa yang terdaftar kemudian menjalankannya di sekolah serta mengendalikan anggaran belanja mereka. Begitu pula di pemerintahan pusat, banyak fungsi menteri yang membawahi departemen diberi wewenang untuk mengusulkan rencana anggaran yang diperlukan untuk menjalankan program departemen dan bertanggung jawab terhadap fungsi dan operasional yang terbatas dalam suatu anggaran belanja tertentu. Jadi fokus pengajaran dikembangkan dari teknis pencatatan ke analisis kebijakan manajemen sektor publik.

Keenam, kondisi proses pertanggungjawaban yang dilakukan oleh badan-badan sektor publik masih bersifat umum.

Keenam, kondisi proses pertanggungjawaban yang dilakukan oleh badan-badan sektor publik masih bersifat umum. Kompetensi khusus dialihkan ke wakil rakyat di DPR/DPRD, sebagai penentu kualitas pertanggungjawaban manajemen organisasi sektor publik. Dalam proses pertanggungjawaban, berbagai variasi formal dan informal jaringan kerja berdampak secara langsung ke alur aktivitas organisasi sektor publik. Sebagai

contoh, proses kerja menteri di pemerintah pusat, pelayanan umum, pemilihan anggota dewan di daerah, penunjukkan panitia, lembaga swadaya masyarakat, pers, kelompok oposisi, dan lainnya. Mekanisme yang terjadi amat tergantung pada struktur organisasi atau kelompok secara umum dan proses dinamika komunikasi yang terjadi. Oleh sebab itu, pengelola organisasi sektor publik harus selalu mempunyai kesadaran terhadap gejala perubahan dan siap untuk mengubah tanggapan mereka terhadap perubahan tersebut.

Cara-cara yang dapat digunakan pada badan sektor publik untuk bertanggung jawab ke DPR/DPD.

Ada banyak cara yang dapat digunakan oleh badan sektor publik untuk bertanggung jawab ke DPR/DPD. Misalnya, Menteri Kesehatan yang mempertanggungjawabkan tugasnya secara langsung kepada presiden dan publik (yang diwakili DPR). Selain itu, industri nasional, badan hukum publik, dan badan-badan publik non pemerintah (BUMN/BUMD), termasuk pemegang wewenang pelayanan kesehatan juga bertanggung jawab terhadap departemen pemerintah sesuai tujuan dasar mereka. Kepala Daerah menyajikan satu contoh unik yang berbeda, yaitu meskipun bertanggung jawab kepada DPRD Tingkat I, mereka juga bertanggung jawab kepada menteri dalam negeri dan masyarakat di wilayahnya. Pertanggungjawaban rangkap kepada menteri dalam negeri dan DPRD serta publik ini masih dalam konteks negara kesatuan di mana presidenlah yang berkuasa.

Perbedaan bentuk pertanggungjawaban kepada DPR/DPD mengakibatkan perbedaan tujuan khusus masing-masing organisasi sektor publik.

Perbedaan bentuk pertanggungjawaban kepada DPR/DPD mengakibatkan perbedaan tujuan khusus masing-masing organisasi sektor publik. Tujuan khusus pemerintah pusat merupakan kesepakatan dan ketetapan dengan lembaga legislatif (DPR/MPR). Di badan publik lainnya, tujuan operasional yang detail lebih diartikan sebagai tanggung jawab pelaksana anggaran (pihak eksekutif) yang ditunjuk. Tujuan operasional ini biasanya didukung oleh berbagai ketetapan-ketetapan organisasi, seperti keputusan presiden, keputusan menteri, peraturan pemerintah, dan lainnya. Walaupun begitu, ketentuan operasional bisa merupakan turunan dari instrumen undang-undang, ketetapan MPR, APBN, dan keputusan legislatif lainnya.

Mekanisme pertanggungjawaban di pemerintahan daerah.

Dalam mekanisme pertanggungjawaban di pemerintahan daerah, standarisasi pelayanan publik, seperti pendidikan dan pelayanan sosial, ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Di sini terjadi pembagian tanggung jawab sebagai penentu standar – regulator adalah DPRD, dan sebagai operator adalah Kepala Daerah yang menyediakan pelayanan yang diinginkan dengan tujuan dan tanggung jawab yang jelas. Pengaruh menteri dan departemen-departemen di pemerintah pusat masih terasa kuat dalam tahap perencanaan program. Tekanan kelompok-kelompok di daerah, seperti organisasi massa di daerah, komisi perdagangan, kelompok-kelompok aksi, partai politik di daerah, LSM di daerah, dan lain-lain memberikan arahan terbatas untuk urusan daerah. Sebagai konsekuensinya, Kepala Daerah harus memiliki kemampuan untuk menekan sumber daya yang bervariasi tersebut. Tekanan ini berubah-ubah seiring dengan kekuatan dan kelemahan tekanan sumber daya yang ada.

Kecenderungan perubahan ke akuntansi sektor publik menjadi lebih pasti.

Enam alasan di atas telah berkembang, sehingga kecenderungan perubahan ke akuntansi sektor publik menjadi lebih pasti. Dalam berbagai diskusi, permasalahan perubahan kebijakan pengajaran S1 akuntansi ini sebenarnya tidak perlu diperdebatkan. Alasannya adalah bahwa materi dan teknik pengajaran lebih menentukan. Artinya, yang perlu dibicarakan adalah 'apa yang diajarkan dan bagaimana menyampaikan'. Nama mata kuliah 'akuntansi sektor publik dan akuntansi pemerintahan' tidak akan berpengaruh, apabila struktur mata kuliah tersebut tetap tidak jelas.

1.2.3. Ruang Lingkup Akuntansi Sektor Publik

Keluasan pembahasan bidang akuntansi di perguruan tinggi.

Pemahaman akan pentingnya akuntansi sektor publik baru muncul akhir-akhir ini. Keluasan pembahasan bidang akuntansi sebagai satu sisi lain dari akuntansi mulai dirasa penting dalam pengajaran akuntansi di perguruan tinggi. Sebelumnya pembahasan akuntansi sektor publik ini dipersempit dan lebih dikenal sebagai akuntansi pemerintahan.

Peranan sektor publik dalam bentuk pemerintahan dan usaha-usaha yang dilakukan telah terbukti menjadi tulang punggung perekonomian negara selama lebih lima puluh tahun ini.

Hal ini dapat dimaklumi karena orientasi pendidikan akuntansi Indonesia lebih ke Amerika Serikat yang tidak mengenal akuntansi sektor publik. Perekonomian Amerika Serikat lebih menekankan pada sektor swasta. Peranan negara dalam perekonomian amat minimal. Pemerintah amat membatasi diri dalam kaitan program pemerintah dan ruang gerak institusi pemerintah pusat dan daerah. Akibat dari sistem yang demikian, akuntansi sektor publik dibatasi ruang geraknya di sektor pemerintahan. Jadi akuntansi di pemerintahan Amerika Serikat lebih dikenal dengan akuntansi pemerintahan. Kondisi Indonesia tentunya berbeda dengan negara-negara lain. Peranan sektor publik dalam bentuk pemerintahan dan usaha-usaha yang dilakukan telah terbukti menjadi tulang punggung perekonomian negara selama lebih lima puluh tahun ini. Jadi pembatasan pembahasan akuntansi sektor publik pada pemerintahan akan berdampak kosongnya pengaturan praktik-praktik akuntansi di sektor publik itu sendiri. Sebagai langkah awal, penataan kembali akuntansi sektor publik tentunya perlu dilakukan. Salah satu hal yang amat substantial adalah konsensus akan ruang lingkup akuntansi sektor publik.

Di pertengahan tahun sembilan puluhan, kesadaran dunia pendidikan tinggi untuk mengubah mata kuliah akuntansi pemerintahan mulai muncul.

Di pertengahan tahun sembilan puluhan, kesadaran dunia pendidikan tinggi untuk mengubah mata kuliah akuntansi pemerintahan mulai muncul. Pengakuan akan masalah pemerintah yang terlalu besar dan sulitnya proses pengawasan mulai muncul. Selain itu, program pemerintah yang selama dua puluh tahun berorientasi ke pertumbuhan mulai bergeser dengan mempertimbangkan faktor pemerataan. Sementara itu, globalisasi telah mempengaruhi sikap masyarakat terhadap pemerintah dan infrastruktur operasional pemerintahan itu sendiri. Demikian juga, kesadaran akan perlunya dikembangkan pelayanan publik, seperti telekomunikasi dan listrik, mulai diungkap di berbagai media massa. Kondisi ini diperkuat dengan semakin kuatnya tuntutan LSM-LSM nasional maupun internasional terhadap mekanisme pelayanan publik. Munculnya studi akuntansi sektor publik di kurikulum nasional merupakan hal yang tepat untuk menjawab perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat Indonesia saat ini.

Akuntansi Sektor Publik merupakan bidang akuntansi yang mempunyai ruang lingkup lembaga-lembaga tinggi negara dan departemen-departemen di bawahnya, pemerintahan daerah, yayasan, partai politik, perguruan tinggi, dan organisasi-organisasi nonprofit lainnya.

Secara teoritis, Akuntansi Sektor Publik merupakan bidang akuntansi yang mempunyai ruang lingkup lembaga-lembaga tinggi negara dan departemen-departemen di bawahnya, pemerintahan daerah, yayasan, partai politik, perguruan tinggi dan organisasi-organisasi nonprofit lainnya. Dari berbagai diskusi yang telah dilakukan, didapatkan:

1. Organisasi sektor publik dapat dibatasi dengan organisasi-organisasi yang menggunakan dana masyarakat, sehingga perlu melakukan pertanggungjawaban ke masyarakat. Di Indonesia, Akuntansi Sektor Publik mencakup beberapa bidang utama, yakni:
 - a. Akuntansi Pemerintah Pusat.
 - b. Akuntansi Pemerintah Daerah.

- c. Akuntansi Parpol dan LSM.
 - d. Akuntansi Yayasan.
 - e. Akuntansi Pendidikan dan Kesehatan: puskesmas, rumahsakit, dan sekolah.
 - f. Akuntansi Tempat Peribadatan: masjid, gereja, vihara, kuil.
2. Aktivitas yang mendekatkan diri ke pasar tidak pernah ditujukan untuk memindahkan organisasi sektor publik ke sektor swasta.

Perubahan ditandai dengan meningkatnya keinginan akan akuntabilitas dan transparansi kinerja terhadap pengelolaan sektor publik.

1.2.4. Perkembangan Akuntansi Sektor Publik

Dalam dua tahun terakhir ini, masyarakat Indonesia mengalami perubahan yang cukup mendasar dan besar, yang ditandai dengan meningkatnya keinginan akan akuntabilitas dan transparansi kinerja terhadap pengelolaan sektor publik. Perlawanan terhadap budaya manipulasi baru saja dimulai dengan berakhirnya era pemerintahan yang mengutamakan stabilitas. Istilah reformasi merupakan cetusan untuk mendudukkan kembali keseimbangan antara pembangunan fisik dan pembangunan nilai. Akibatnya, reformasi menjadi lebih menekankan pembangunan nilai yang diungkap dalam *good governance*.

GAMBAR 1.3

Pengembangan Akuntansi Sektor Publik

AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK

PENGEMBANGAN AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK

- Pertama, di tahun 1952, fase sektor publik untuk pertama kalinya diajarkan di dunia akademis (Kamus Inggris Oxford, edisi kedua, 1989, hal. 779).
- Kedua, karakter organisasi sektor publik menunjukkan variasi sosial, ekonomi, politik, dan karakteristik menurut undang-undang.
- Ketiga, aktivitas organisasi sektor publik amat beraneka ragam.
- Keempat, kondisi organisasi sektor publik amat mandiri, atau mampu lepas dari mekanisme murni pasar.
- Kelima, fokus kesuksesan penyelenggaraan aktivitas publik adalah kompetensi manajemen.
- Keenam, kondisi proses pertanggungjawaban yang dilakukan oleh badan-badan sektor publik masih bersifat umum.

Kejujuran pemerintahan yang bersih.

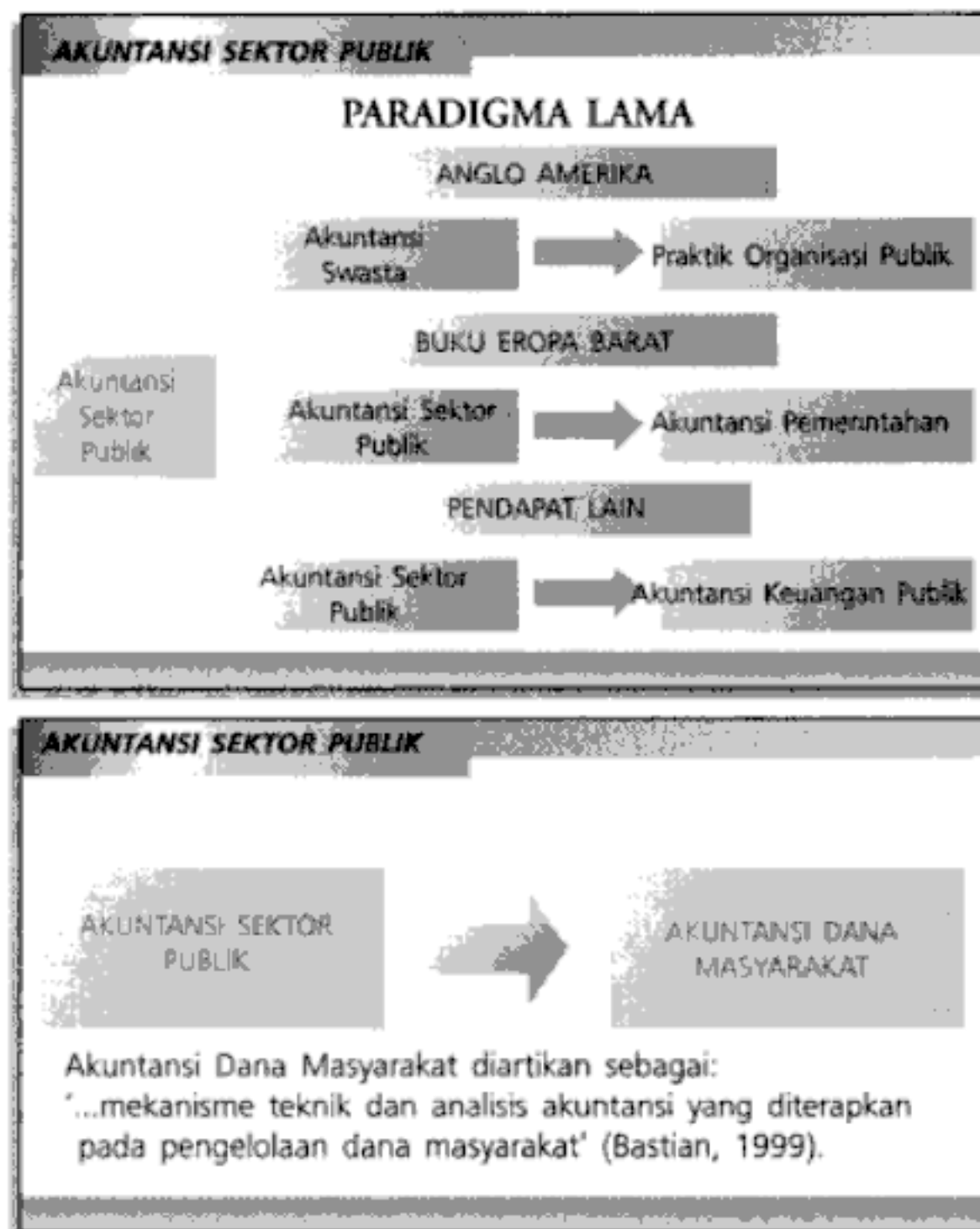
Ungkapan pemerintahan yang bersih dapat diinterpretasikan sebagai perwujudan indikator kejujuran pemerintah. Selama dua puluh tahun yang lampau, kejujuran pemerintah lebih diartikan sebagai stabilitas pemerintah. Sedangkan di masa reformasi, kejujuran diartikan sebagai pemerintah yang bersih. Akibatnya, mekanisme manipulasi yang dipraktekkan di masa lalu harus diganti dengan mekanisme transparansi.

Pergeseran peranan akuntansi.

Peranan akuntansi yang telah bergeser ternyata tidak membuat akuntansi sebagai mekanisme pertanggungjawaban. Perubahan politik dan krisis ekonomi telah menyebabkan munculnya kesadaran baru di kalangan masyarakat Indonesia. Fungsi akuntansi saat ini, diharapkan menjadi turunan dari perkembangan tuntutan masyarakat terhadap bidang akuntansi untuk memajukan sektor publik.

Akuntansi di masa awal reformasi telah menghadapi 'kehinaan'.

Akuntansi di masa awal reformasi telah menghadapi 'kehinaan' yang secara eksplisit terbukti dengan ditunjuknya akuntan asing untuk melakukan *due dilligence* dalam berbagai sektor publik dan kasus-kasus skandal. Terlepas dari alasan untuk membangkitkan kepercayaan asing terhadap perekonomian kita, fakta itu menunjukkan rendahnya



kredibilitas akuntan kita—termasuk di dalamnya akuntan sektor publik—di mata dunia internasional. Akibatnya, praktik kejujuran akuntan harus ditingkatkan. Erika pemeriksaan akuntan harus ditegakkan, dalam artian pelanggaran bukan hanya berdampak terhadap keanggotaan profesi, namun kerugian yang ditimbulkan juga bisa diambil tuntutan di jalur hukum.

Penegakan etika profesi akuntan pemeriksa saat ini menjadi suatu hal yang mendesak.

Penegakan etika profesi akuntan pemeriksa saat ini menjadi suatu hal yang mendesak. Selama ini, tuntutan dibatasi hanya oleh profesi, dalam artian sepanjang aturan profesi dipatuhi akuntan dianggap sudah memenuhi kewajiban baik secara profesi maupun kemasyarakatan. Hal ini telah dinilai tidak wajar. Sehingga, masyarakat menuntut agar akuntan bisa dituntut di jalur hukum. Profesionalisme profesi, dalam hal ini terkait dengan kejujuran keahlian dan pribadi, telah dituntut untuk dapat dibawa sebagai kredibilitas profesi di mata prosedur hukum masyarakat. Ini berarti yang diminta sebenarnya adalah perubahan dari sekedar moralitas menjadi realitas hukum masyarakat. Salah satu ciri khas gerakan reformasi adalah tuntutan akan pemerintah yang bersih. Akuntan sebagai suatu profesi diminta untuk terlibat secara aktif, terkait dengan pelaksanaan transparansi ekonomi. Secara umum, pemahaman/ keahlian penyusunan sistem keuangan merupakan kompetensi akuntansi. Akuntansi sektor publik yang diharapkan lebih ditekankan pada sistem dan pemeriksaan akuntansi. Sistem akuntansi sektor publik yang selama ini dikembangkan lebih melayani karakteristik persaingan swasta. Ini tentunya merupakan kesalahan besar karena karakter dan evaluasi kinerja publik amat berbeda dengan yang ada di swasta.

Pengukuran prestasi dan kinerja sektor publik merupakan titik berat pengembangan akuntansi sektor publik.

Profesi akuntan harus dipahami dari kondisi praktik akuntansi.

Profesi akuntan dengan disiplin akuntansinya dianggap oleh Anglo-Amerika, amat mempengaruhi pertumbuhan bisnis di seluruh dunia.

Interpretasi akuntansi sebagai uang, ternyata membawa kelemahan utama.

Pengukuran prestasi dan kinerja sektor publik merupakan titik berat pengembangan akuntansi sektor publik. Penekanan terhadap efisiensi keuangan dan efektivitas manajemen akan menjadi dua titik awal fokus pengembangan bidang akuntansi manajemen sektor publik ini. Jadi, tuntutan masyarakat terhadap pengembangan peranan akuntansi di sektor publik menjadi suatu yang harus dijawab. Lebih dari 5.000 akuntan dan pemerhati akuntansi berkarya di sektor publik. Namun peran profesional mereka selama ini belum dimaksimalkan. Rapatkan barisan, tetapkan tujuan serta tebarkan ide untuk peningkatan peran dan fungsi. Dalam kebersamaan langkah dan tujuan, peningkatan mandat masyarakat pada profesi dilakukan. Kebersamaan itu akan lebih indah lagi untuk kita wujudkan dalam bagian utuh dari wadah monumental ini.

1.2.5. Profesi sebagai Akuntan Sektor Publik

Praktik akuntansi sudah berlangsung cukup lama dalam peradaban manusia dan sudah menjadi bagian dari sifat manusia (Parker dan Yamey, 1994). Disiplin akuntansi mulai diakui sejak awal abad ke-19 di Inggris. Disiplin ini muncul dari dunia praktik, bukan dari laboratorium sosial di universitas (Whittington, 1986). Oleh sebab itu, profesi akuntan harus dipahami dari kondisi praktik akuntansi.

Profesi akuntan dengan disiplin akuntansinya dianggap oleh Anglo-Amerika sangat mempengaruhi pertumbuhan bisnis di seluruh dunia. Beberapa negara, seperti Rusia dan negara-negara Eropa Timur, yang dulunya tidak terpengaruh, mulai mengalami perubahan yang signifikan dalam bidang akuntansi. Perkembangan ini tentunya bukan tanpa kritik terhadap kondisi yang selalu berkembang. Kontroversi dalam industri dan perdagangan telah timbul akibat perdebatan penerapan teknik akuntansi. Walaupun demikian, pengembangan pendekatan sosiologi telah menjadi penawar dengan kritik-kritik yang radikal. Selayaknya suatu bidang ilmu, kekuatan terbesar akuntansi adalah kelemahan utamanya. Uang merupakan alat tukar penengah dan sumber kekayaan, sehingga akuntan dibayar untuk mengembangkan kekayaan orang lain. Kelompok sosial di mana uang (dalam pemahaman ini) berperan penting, akan menentukan nilai disiplin akuntansi, tetapi kelompok sosial di mana uang tidak memainkan peranan ini (seperti Uni Soviet sebelum runtuh)—akuntansi tidak akan dianggap penting. Dengan demikian, kritik-kritik terhadap peran disiplin akuntansi akan lebih mudah dijawab.

Interpretasi akuntansi sebagai uang, ternyata membawa kelemahan utama bidang ini. Perubahan nilai nominal uang antarwaktu dan antarmata uang negara yang berbeda menyebabkan interpretasi peran akuntansi tergantung pada karakter pasar. Dengan kata lain, akuntansi sangat tergantung pada waktu dan tempat. Oleh sebab itu, perbandingan akuntansi antarorganisasi menjadi lebih sulit, terutama terkait dengan sifat kontinjensi. Atau, dengan kata lain, akuntansi dipergunakan sebagai landasan penilaian atau pengambilan keputusan di dalam organisasi. Jadi, karakter konsisten dan entitas perlu dikembangkan dalam berbagai aktivitas pengambilan keputusan. Konsekuensi dari kondisi-kondisi khusus adalah timbulnya pertanyaan terhadap filosofi akuntansi itu sendiri. Apakah akuntansi merupakan suatu ilmu atau semata-mata seni? Apabila akuntansi merupakan ilmu, maka pertanyaannya adalah tentang karakter akuntansi dalam kasus-kasus khusus. Apabila akuntansi itu seni, berbagai gejala umum dapat ditelusuri. Kontradiksi ini masih terus berlangsung.

Perkembangan profesi menunjukkan bahwa di dunia praktis, akuntansi sukses berkompetisi dengan konsultan manajemen.

Perkembangan profesi menunjukkan bahwa di dunia praktis, akuntansi sukses berkompetisi dengan konsultan manajemen. Ini memunculkan perluasan batas-batas disiplin akuntansi. Tanpa mengubah karakter inti disiplin akuntansi, utilitas akuntansi telah berkembang. Jadi, para akademisi bekerja untuk mengobservasi penggunaan akuntansi dalam mengelola perusahaan dan pencapaian kesejahteraan masyarakat. Ini berarti fungsi akuntansi dalam pelaporan akan semakin penting. Keterkaitan profesi ini dengan mata rantai uang telah menyebabkan penyebaran yang cepat ke berbagai organisasi. Pada awalnya, profesi akuntansi dimunculkan dalam organisasi seperti *Institute of Chartered Accountants* (di Inggris dan Wales) yang didirikan pada tahun 1880. Perkembangan ini diperkuat oleh lembaga *The Corporate Treasurers and Accounting Institute* pada tahun 1885. Dua lembaga ini merupakan lembaga bentukan pemerintah daerah. Namun demikian, tujuan sebenarnya dari pembentukan dua lembaga tersebut adalah mempresentasikan akuntansi di perusahaan kota praja. Selanjutnya muncullah organisasi *Chartered Institute of Public Finance and Accounting* (Sowerby, 1985) yang mensertifikasi para pekerja di sektor publik. Jadi legitimasi subdisiplin akuntansi sektor publik resmi ada.

Di Inggris, pada akhir abad 19, perusahaan didirikan oleh pemerintah kota praja untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebijakan ini diwarnai oleh dogma sosialis (Jones, 1992b). Persepsi masyarakat dialihkan bahwa penyelenggara kebutuhan adalah perusahaan utilitas, bukan pemerintah daerah. Proses pelayanan ini menjadi sektor publik terbesar, di luar sektor pertahanan dan keamanan. Akuntansi nampaknya dieksplorasi secara serius dalam menciptakan proses pengambilan keputusan yang rasional. Akuntansi di pemerintah daerah atau kota praja dan perusahaannya disebut "akuntansi sektor publik".

Pada pertengahan abad 20, dengan pertimbangan efisiensi, perusahaan kota praja disatukan ke dalam industri nasional dan sistem pelayanan nasional, seperti kesehatan. Kondisi ini justru memperkuat akuntansi sektor publik yang akhirnya dieksplorasi ke pengelolaan perusahaan secara profesional dan global. Proses sertifikasi mulai dilakukan pada tahun 1926. Perusahaan *Broadcasting* menjadi industri nasional pertama yang mendapatkan sertifikasi laporan keuangan. Oleh sebab itu, audit laporan keuangan diatur dengan peraturan pemerintah, di mana audit harus dilakukan oleh akuntan bersertifikat (*registered accountant*). Kebijakan ini menyebabkan berbagai aktivitas baru, seperti penyusunan silabus, perancangan kertas kerja, dan sosialisasi ke industri dan pemerintah daerah. Pada awal tahun 1970-an, profesi akuntan di Inggris mulai menurun dengan perubahan *The Institute of Municipal Treasures and Accountants* ke *The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*. Namun demikian, istilah "sektor publik" menjadi lebih disukai. Istilah ini membuka representasi akuntan profesional di luar sektor swasta. Akibatnya, akuntansi sektor publik menjadi wadah *interdisipliner* tentang materi kesejahteraan masyarakat. Dan pada saat yang sama, bidang akuntansi manajemen sektor publik dan audit sektor publik diubah orientasinya ke pelayanan publik.

Perkembangan profesi akuntan sektor publik di Indonesia belumlah semaju perkembangan profesi akuntan di Inggris. Bahkan dibandingkan dengan profesi akuntan lain, seperti akuntan sektor swasta, akuntansi sektor publik masih ketinggalan. Hal ini berkaitan dengan sistem sentralisasi pemerintahan yang berdampak pada penggunaan

Akuntansi di pemerintah daerah atau kota praja dan perusahaannya disebut "akuntansi sektor publik".

Eksplorasi akuntansi sektor publik ke pengelolaan perusahaan secara profesional dan global.

Perubahan orientasi politik dan ekonomi di era reformasi mendorong organisasi profesi akuntan (Ikatan Akuntan Indonesia) mulai memunculkan Kompartemen Akuntan Sektor Publik.

Kunci pemecahan permasalahan akuntansi sektor publik adalah penyederhanaan yang logis dalam pengelolaan sektor publik.

Di era 1980–1998, pengalaman Inggris dapat dijadikan sebagai acuan dalam mempelajari perkembangan administrasi publik yang berkembang seiring dengan tuntutan untuk penyelenggaraan pemerintahan yang lebih akuntabel.

Proyeksi mewiraswastakan pemerintahan di US.

sistem dan prosedur pelaporan keuangan yang seragam dan terpusat. Dengan berubahnya orientasi politik dan ekonomi di era reformasi, organisasi profesi akuntan–Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) mulai memunculkan Kompartemen Akuntan Sektor Publik. Kompartemen ini mewadahi para pekerja bidang akuntansi dan akuntan yang bekerja di organisasi sektor publik. Dan tentunya, permasalahan standarisasi praktik-praktik akuntansi sektor publik di Indonesia harus dipecahkan. Selain itu, mitra kerja Kompartemen Akuntan Sektor Publik juga telah dibangun dalam Kompartemen Akuntan Pendidik yang disebut Kajian Pendidik Akuntansi Sektor Publik. Informasi tentang aktivitas pengembangan ilmu dan dialog akuntansi sektor publik telah disebarluaskan di Jurnal Akuntansi dan Keuangan Sektor Publik, serta *homepage*-nya.

Dari pembahasan di atas, proses pengembangan bidang akuntansi sektor publik sangat dipengaruhi oleh kapasitas dan tujuan kebijakan ekonomi, sehingga aspek budaya, sosial, dan politik ekonomi menjadi dominan. Selain itu, orientasi pengelolaan organisasi sektor publik akan mengubah arah pengembangan organisasi akuntansi. Namun, heterogenitas bidang sektor publik akan menjadi alasan logis untuk menciptakan kompleksitas bidang akuntansi sektor publik. Ini berarti, kunci pemecahan permasalahan akuntansi sektor publik adalah penyederhanaan yang logis dalam pengelolaan sektor publik. Interaksi antardisiplin dalam akuntansi sektor publik memungkinkan proses *benchmark* dalam penerapan teknik dan definisi unit fisik output penjualan untuk pelanggan. Misalnya, penerapan analisis volume-harga-laba, standar harga, keuntungan dan kerugian, serta pengembalian modal. Terkait dengan itu semua, proses adopsi dilakukan dalam konteks peningkatan prestasi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

1.2.6. Perkembangan Terakhir Akuntansi Sektor Publik di Negara Lain

Pengalaman Inggris dapat dijadikan acuan dalam mempelajari perkembangan administrasi publik di era tahun 1980-an sampai dengan tahun 1998, yang berkembang seiring dengan tuntutan untuk penyelenggaraan pemerintahan yang lebih akuntabel. Pandangan bahwa efisiensi sektor pemerintahan dapat diukur telah disuarakan sejak tahun 1968. Sebagai contoh, laporan Fulton merekomendasikan untuk menetapkan unit yang bertanggung jawab dalam organisasi pemerintahan, yaitu jika *outputnya* dapat diukur/dibandingkan dengan biayanya atau kriteria yang lain, dan jika para pelaksana secara individu dapat dimintai pertanggungjawaban atas kinerjanya. Tanpa mengingkari kesulitan dalam penerapan pengukuran kinerja ini, konsep ini terus menggelinding dengan cepat karena beberapa alasan, yakni faktor kecurigaan akan adanya inefisiensi birokrasi, semakin terbatasnya sumber daya, perkembangan teknologi, dan kegagalan reformasi institusional di tahun 1970-an. Selain itu, pemerintah Amerika Serikat juga melakukan beberapa upaya dalam mendorong tercapainya administrasi publik yang lebih baik seperti yang diilhami oleh pemikiran Gaebler dan Ted dalam bukunya yang disebut dengan *Reinventing Government* (1992).

Beberapa contoh proyeksi mewiraswastakan pemerintahan ini telah dilakukan di beberapa pemerintahan Federal, Negara Bagian maupun pemerintahan kota. Sebagai contoh, selama ini pemerintah mempunyai monopoli dalam memproduksi senjata dengan alasan bahwa sangat riskan bagi pihak swasta untuk melakukan hal yang cukup vital ini. Namun dalam kenyataannya, tidak seorang pun warga Amerika Serikat membiarkan pemerintahannya memproduksi senjata.

Empat titik kritis akuntansi sektor publik.

1.2.7. Titik Kritis dalam Praktik Akuntansi Sektor Publik

Melihat pentingnya reformasi akuntansi, penerapan perspektif organisasi atau yang dikenal dengan menemukan kembali pemerintahan, harus dilandasi dengan menemukan kembali peranan akuntansi. Praktik akuntansi sektor publik (Penlebury, 1992) di Indonesia mempunyai empat titik kritis sebagai berikut:

1. *Praktik Pertanggungjawaban Akuntansi yang Layak*

Prosedur penghasilan dan pembayaran dari pusat pertanggungjawaban organisasi sektor publik dapat dilakukan dengan pemenuhan otorisasi, baik dari DPR/DPRD atau komisar. Kadangkala proses otorisasi ini dihasilkan dari proses demokrasi melalui pengambilan suara/*voting*.

2. *Prinsip Bruto*

Seluruh penghasilan dibayarkan bruto, dan biaya yang terjadi dibebankan sebagai pengurang penghasilan dan harus dilaporkan secara lengkap ke setiap pusat pertanggungjawaban yang terkait.

3. *Periodikal*

Semua pengeluaran harus dipertanggungjawabkan per periode, sehingga otorisasi pengeluaran akan dinilai berdasarkan prestasi periode terkait. Kelebihan dana di atas pengeluaran dapat diketahui dan dikembalikan ke manajemen pusat pertanggungjawaban.

4. *Spesifikasi*

Pengeluaran untuk tujuan khusus harus dilandasi oleh persetujuan DPR/DPRD atau komisar. Konsep *by exception*/pengecualian ini harus diatur dalam peraturan tersendiri tanpa mengabaikan tingkat pencapaian prestasi manajemen organisasi sektor publik yang terkait.

Tipe praktik pertama lebih menekankan keseimbangan antar proses perencanaan dan pertanggungjawaban

Tipe praktik pertama lebih menekankan keseimbangan antarproses perencanaan dan pertanggungjawaban. Dalam proses perencanaan, faktor pengendalian kas menjadi perhatian utama. Kas seringkali diartikulasikan sebagai dampak perubahan harga atau nilai ekonomi riil. Anggaran belanja merupakan hasil dari harga kali kuantitas, di mana kuantitas adalah kuantitas dari masukan. Ketika inflasi angka ganda terjadi pada awal tahun 1970-an, kesulitan pengendalian adalah volume anggaran belanja. Anggaran belanja secara implisit mengalami kesulitan untuk meratakan kuantitas pada semua bagian. Akibatnya, perubahan antara pemasukan dan pengeluaran lebih besar daripada yang dialokasikan pada anggaran belanja, sehingga anggaran terpaksa diubah untuk mempertahankan kuantitas implisit yang dibeli. Praktik ini diharapkan akan menunjukkan prestasi di mana perubahan harga bergerak ke bawah harga umum.

Volume anggaran belanja cenderung menjadi pedoman harga umum sehingga terjadilah institusionalisasi inflasi.

Namun yang sering terjadi sebaliknya, di mana volume anggaran belanja cenderung menjadi pedoman harga umum sehingga terjadilah institusionalisasi inflasi. Ini bisa terjadi akibat peraturan pemerintah atau pengelolaan anggaran yang tidak konservatif. Dari hasil observasi, pengendalian anggaran belanja sering didasarkan pada harga fluktuasi yang umumnya berubah cepat, bukan pada harga prestasi yang di bawah harga umum (Say, November Prices). Sebagai alternatif dari dasar volume anggaran belanja adalah pendekatan dasar kuantitas uang tunai yang diterapkan untuk menata

Keseimbangan peranan perencanaan dan pertanggungjawaban akan menjadi ciri pengelolaan organisasi sektor publik di era reformasi ini.

Akuntabilitas manajemen kesejahteraan masyarakat menentukan perkembangan ASP.

Di St. Paul, Minnesota, George Latimer (1975) yang terpilih sebagai walikota berusaha memulihkan ekonomi kota dengan mengubah sumber daya kota yang ada dan mengkombinasikan dengan berbagai sumber daya dari sektor privat.

anggaran belanja sebanyak uang tunai implisit dengan kuantitas barang atau pelayanan/jasa yang dibeli. Pendekatan ini dilandasi pada asumsi akurasi penataan anggaran belanja. Pendekatan ini akan menyebabkan penetapan anggaran untuk pos yang terkait langsung dengan masyarakat, seperti tunjangan kesehatan dan pensiun, akan lebih ditentukan oleh tuntutan kehidupan sehari-hari. Atau, dengan kata lain, pembengkakan kebutuhan kas sangat mungkin terjadi. Oleh sebab itu, manajemen sering memisahkan pos-pos tersebut dari kebijakan anggaran belanja dan membuat ketetapan tersendiri, seperti anggaran subsidi.

Di sisi lain, proses pertanggungjawaban sering kali diperlakukan sebagai hal seremonial. Pada awal era reformasi, tahap pertanggungjawaban digugat. Di pusat, kepala pemerintahan akan dievaluasi setiap tahunnya oleh Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Di daerah, kinerja kepala daerah mulai dievaluasi secara terbuka dalam forum sidang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Ini berarti tuntutan pelaporan eksternal semakin meningkat. Atau, dengan kata lain, keseimbangan peranan perencanaan dan pertanggungjawaban akan menjadi ciri pengelolaan organisasi sektor publik di era reformasi ini. Sebaiknya kejelasan konsep pertanggungjawaban harus dijabarkan secara terbuka sebelum pekerjaan dimulai. Berbagai indikator keuangan dan nonkeuangan harus dirumuskan, sehingga bisa menjawab berbagai keraguan tentang optimalitas manfaat laporan keuangan. Selain itu, lekatnya proses pertanggungjawaban dengan karakter setiap organisasi sektor publik juga perlu diperhatikan untuk mengakomodasi perbedaan antarberbagai organisasi sektor publik.

Dari penjelasan di atas, faktor akuntabilitas amat penting dalam pengelolaan dana masyarakat. Praktik pemilihan program dengan dana masyarakat perlu dikembangkan dalam konteks visi kesejahteraan masyarakat. Ini berarti akuntabilitas manajemen kesejahteraan masyarakat sangat menentukan perkembangan Akuntansi Sektor Publik (ASP).

Peran Pemerintah semakin Berkurang

....Tugas pemerintah adalah mengendalikan, bukannya seperti mendayung sebuah perahu (E.S. Savas).

Di berbagai negara lain, filosofi ini benar-benar diterapkan. Di St. Paul, Minnesota, George Latimer (1975) yang terpilih sebagai walikota berusaha memulihkan ekonomi kota tersebut dengan mengubah sumber daya kota yang ada dengan cara mengkombinasikannya dengan berbagai sumber daya dari sektor privat, meminta bantuan dana, dan membawa pengembang masuk. Selain itu, dia juga melakukan usaha lain yang diserahkan kepada swasta seperti mendirikan sarana perumahan yang terjangkau dan menggunakan jasa tenaga kerja sosial senilai jutaan *dollar*. Hasilnya, Latimer mampu meningkatkan wibawa pemerintahannya walaupun ada pengurangan karyawan sebanyak 12%, menjaga anggaran, mempertahankan tingkat pertumbuhan pajak propertinya di bawah inflasi, serta mengurangi hutang kota. Keadaan tersebut sangat berbeda dengan di Indonesia. Pemerintah kota sangat bergantung pada pajak, iklan dan pungutan lain. Para pengembang kurang berminat karena kondisi sosial politik yang tidak stabil dan tingkat inflasi yang tinggi. Selain itu, pemerintah kota sangat bergantung pada pemerintah pusat.

1.3. SISTEMATIKA PENYUSUNAN BUKU AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK

Buku ini membahas akuntansi sektor publik yang merupakan integrasi teori dan praktik dari berbagai aspek utama akuntansi, baik aspek keuangan, akuntansi manajemen maupun pemeriksaan akuntansi.

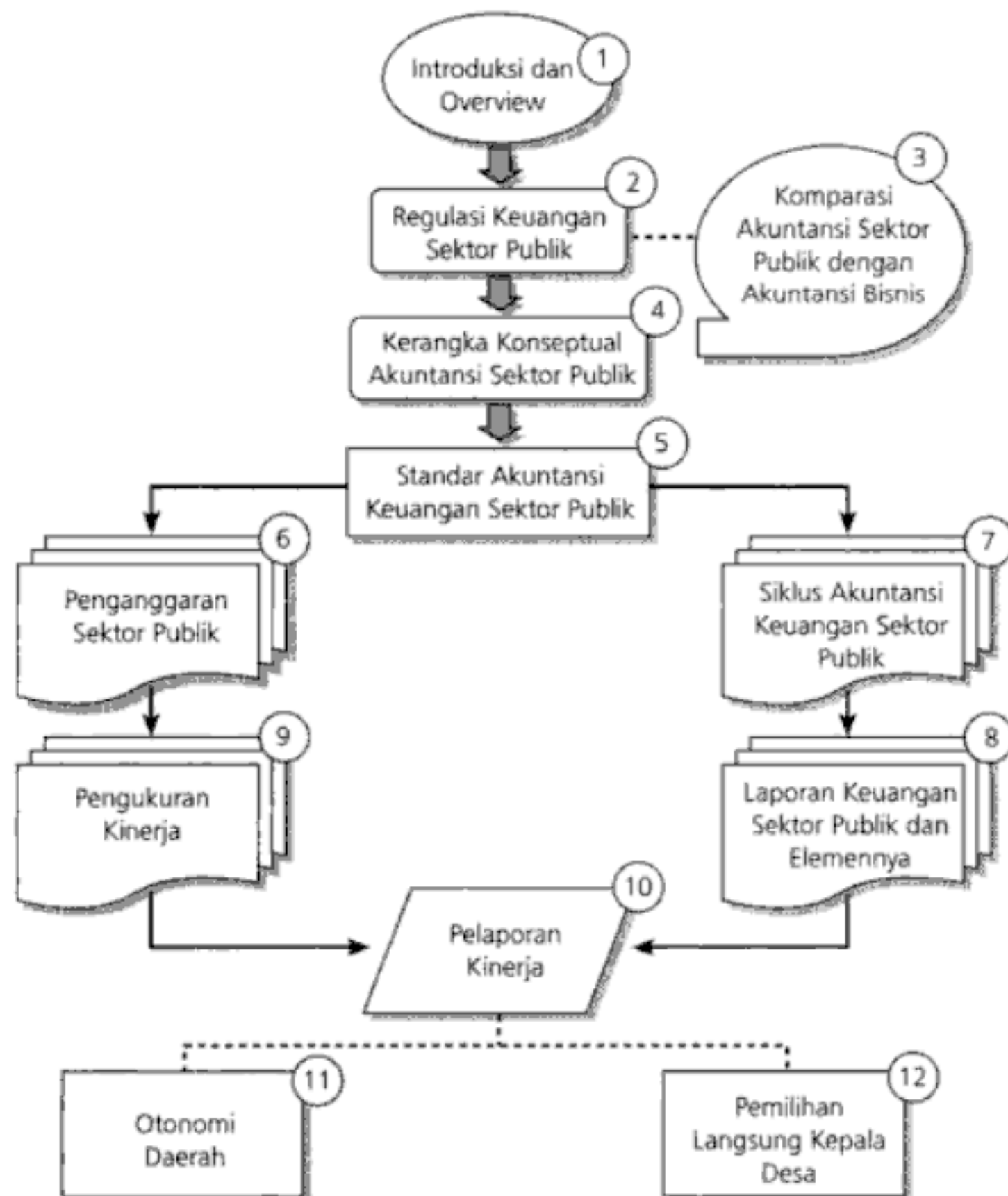
Sistematika penyusunan buku akuntansi sektor publik.

Buku ini membahas akuntansi pada sektor publik yang merupakan integrasi teori dan praktik dari berbagai aspek utama akuntansi, baik aspek keuangan, akuntansi manajemen maupun pemeriksaan akuntansi. Akuntansi sektor publik sejalan dengan ciri-ciri tertentu yang sangat bervariasi sesuai dengan ciri-ciri organisasi dan proses pertanggungjawaban sektor publik yang sangat dipengaruhi oleh perkembangan lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan hukum masyarakat. Buku ini juga akan memberikan kesempatan bagi para mahasiswa/i untuk melakukan studi kritis terhadap perkembangan akuntansi sektor publik di Indonesia dan beberapa negara lain. Dalam empat belas kali pertemuan, artikel atau tulisan di bidang sektor publik akan 'dikupas' secara tajam dan terbuka dari berbagai perspektif yang ada. Dalam proses ajar-mengajar, mahasiswa/i akan lebih berperan untuk mengarahkan setiap diskusi.

Berdasarkan pembahasan di atas, penulisan buku ini selayaknya dilakukan dengan semangat inovasi akuntansi sektor publik. Oleh sebab itu, buku ini dirancang sebagai suatu konsep utuh akuntansi sektor publik. Adapun sistematika penyusunan buku akuntansi sektor publik ini terdiri dari bab-bab seperti dapat dilihat pada Gambar 1.5:

GAMBAR 1.5

Sistematika Penyusunan Buku Akuntansi Sektor Publik



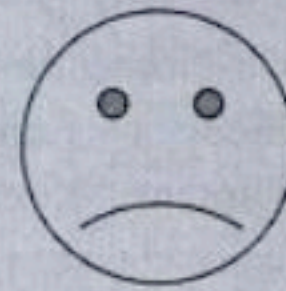


DISKUSI 1-1

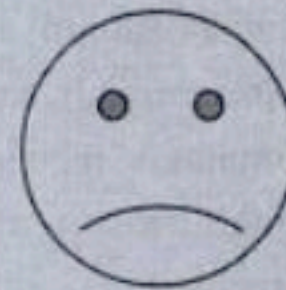
Tentang Kondisi Pendidikan Akuntansi Sektor Publik di Indonesia

Diskusi ini dimulai dengan dua pertanyaan di mana setiap pembaca diminta untuk menjawab setiap pertanyaan dengan membubuhkan satu titik di bawah gambar yang sesuai dengan perasaan pembaca. Pertanyaan pertama mencerminkan kepuasan, keraguan, dan ketidakpuasan atas kondisi Pendidikan Akuntansi Sektor Publik di Indonesia. Pertanyaan kedua mencerminkan optimisme, keraguan, dan pesimisme atas kemungkinan perubahan Sistem dan Kurikulum Pendidikan Akuntansi Sektor Publik di Indonesia dengan adanya paradigma baru mengenai reformasi manajemen keuangan sektor publik, yaitu lahirnya tiga paket perundang-undangan tentang Keuangan Negara, Perbendaharaan Negara, dan Pemeriksaan Pengelolaan Keuangan Negara (UU No 17/2003, UU No 1/2004, UU No 15/2004.).

- Ketika saya berpikir tentang kondisi Pendidikan Akuntansi Sektor Publik di Indonesia sebelum adanya paradigma baru mengenai reformasi manajemen keuangan sektor publik, saya merasa



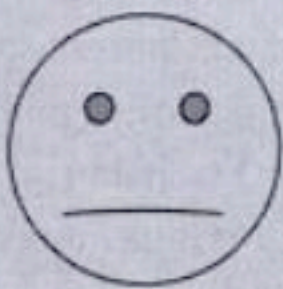
- Ketika saya berpikir tentang kondisi dan harapan mengenai kondisi Pendidikan Akuntansi Sektor Publik di Indonesia sebelum adanya paradigma baru mengenai reformasi manajemen keuangan sektor publik, saya merasa



Keterangan:



= OPTIMIS



= RAGU-RAGU



= PESIMIS

melalui saran IMF. Bentuk nyata liberalisasi ekonomi adalah privatisasi (Bastian, forthcoming). Terlepas dari tujuan privatisasi sebagai penghimpun dana, gerakan ini telah berhasil menggeser peran akuntansi lebih jauh. Privatisasi yang memfokuskan diri ke restrukturisasi organisasi telah membuat akuntansi digunakan sebagai komponen infrastruktur usaha. Inilah yang menyebabkan peran akuntansi di masyarakat bergeser lebih ke perpektif organisasi.

Peranan akuntansi yang telah bergeser ternyata tidak membuat akuntansi sebagai mekanisme pertanggungjawaban hilang. Peran akuntansi yang pertama justru semakin dipertajam. Prasyarat pasar modal dan lembaga keuangan lainnya telah menyebabkan perlunya pengambilan keputusan yang berorientasi pada sertifikasi pertanggungjawaban wajar tanpa syarat untuk periode tertentu. Kondisi seperti ini telah diprogramkan oleh beberapa BUMN yang mempunyai kewajiban untuk privatisasi dalam jangka waktu lima tahun. Di akhir periode Orde Baru, sifat pertanggungjawaban yang diminta telah bersifat ekonomis. Sifat formalitas telah dapat dihilangkan, setelah prasyarat formalitas kelembagaan dikaitkan dengan prasyarat melakukan aktivitas ekonomi. Selain itu, terkaitnya aktivitas ekonomi yang akan dilakukan dengan masyarakat, sehingga proses formalitas kelembagaan menjadi terbuka dan harus dapat dinilai secara ekonomis. Di sinilah letak pergeseran makna formal ke makna ekonomi.

Selain itu, peranan akuntansi juga mulai dituntut untuk memasuki peranan baru sebagai pendukung pengambilan keputusan dalam organisasi. Tuntutan ini selaras dengan perkembangan bisnis yang ditujukan ke persiapan pasar bersama ASEAN dan APEC. Kondisi tuntutan ini juga didorong semakin gencarnya arus informasi dan globalisasi bisnis. Akibatnya, dapat disimpulkan bahwa peran akuntansi dalam perspektif organisasi dapat dikategorisasikan dalam akuntansi sebagai metode perhitungan dan pendukung pengambilan keputusan.

Akuntansi sebagai pengambilan keputusan merupakan cerminan perkembangan fungsi akuntansi di organisasi. Tekanan dalam pengambilan keputusan dapat diidentifikasi dengan perkembangan akuntansi manajemen di Indonesia setelah 1990-an. Dalam kaitan perhitungan unit biaya, perkembangan akuntansi manajemen di perusahaan-perusahaan telah lebih mengarah pada analisis biaya dan keterkaitan dengan aktivitas. Jadi, akuntansi di akhir Orde Baru jelas menunjukkan suatu perkembangan baru dalam peralihan bidang unggulan akuntansi. Konsultan akuntansi manajemen menjadi area baru unggulan yang nampaknya mulai lebih menguntungkan dibanding auditing. Namun

begitu, fenomena ini telah mendorong kantor akuntan publik untuk mengembangkan organisasi dengan menambah unit usaha konsultasi akuntansi manajemen.

Awal Reformasi. Perubahan politik dan krisis ekonomi telah menyebabkan munculnya kesadaran baru di kalangan masyarakat Indonesia. Di bagian terdahulu paper ini, kita telah menyebutkan beberapa perubahan masyarakat Indonesia dalam masa reformasi. Di bagian ini, kita akan coba lihat dampak perubahan tersebut ke fungsi akuntansi yang diharapkan masyarakat. Fungsi akuntansi yang diharapkan merupakan turunan dari tuntutan masyarakat terhadap bidang akuntansi. Berikut ini kita mencoba merinci tuntutan masyarakat era reformasi di bidang akuntansi.

Tuntutan Kejujuran. Akuntansi di masa awal reformasi telah menghadapi semacam 'kehinaan' secara eksplisitnya dengan ditunjuknya akuntan asing untuk melakukan *due diligence* dalam konteks restrukturisasi perbankan (Subianto, 1998). Terlepas dari alasan untuk membangkitkan kepercayaan asing ke perekonomian kita, fakta itu menunjukkan rendahnya kredibilitas akuntan pemeriksa kita di mata dunia internasional dan kalangan pemerintah. Akibatnya, praktik kejujuran akuntan harus ditingkatkan. Etika pemeriksaan akuntan harus ditegakkan, dalam artian pelanggaran bukan hanya berdampak terhadap keanggotaan profesi, namun kerugian yang ditimbulkan bisa dilakukan tuntutan di jalur hukum.

Penegakan etika profesi akuntan pemeriksa saat ini menjadi suatu hal yang mendesak. Kemungkinan penuntutan lewat jalur hukum harus diatur, sehingga proses pertanggungjawaban bisa dipilahkan ke profesi dan masyarakat. Selama ini, tuntutan dibatasi oleh profesi, dalam artian sepanjang aturan profesi dipatuhi maka akuntan dianggap sudah memenuhi kewajiban baik secara profesi maupun kemasyarakatan. Hal ini telah dinilai tidak wajar, sehingga masyarakat menuntut, khususnya terkait dengan likuidasi perbankan, agar akuntan pemeriksa bisa dituntut di jalur hukum.

Profesionalisme profesi yang dalam hal ini terkait dengan kejujuran, keahlian, dan pribadi telah dituntut untuk dapat dibawa sebagai kredibilitas profesi di mata prosedur hukum masyarakat. Jadi yang diminta sebenarnya adalah perubahan dari sekedar moralitas menjadi realitas hukum masyarakat.

Tuntutan Sistem Pemerintahan Bersih. Salah satu ciri khas gerakan reformasi adalah tuntutan akan pemerintah yang bersih. Akuntan sebagai suatu profesi diminta untuk terlibat

Demokratis. Membentuk manusia yang demokratis merupakan suatu hal yang penuh usaha. Elemen yang harus dimiliki oleh manusia yang demokratis dapat diidentifikasi sebagai berikut: cara pandang yang luas, memahami fenomena akuntansi secara luas, dan menyadari ketergantungan manusia dengan lingkungannya. Elemen tersebut dapat diterjemahkan dalam kurikulum kita sebagai metodologi penelitian, dan mata kuliah akuntansi bidang nonakuntansi sektor publik. Keterkaitan antara dua hal ini akan membawa mahasiswa menjadi demokratis dalam melihat lingkungan sekitarnya.

Mata kuliah metodologi penelitian dapat dikatakan amat penting untuk dikembangkan, karena di mata kuliah inilah cara pandang tentang kehidupan dan phenomena yang terkait dibahas secara mendalam. Dari identifikasi permasalahan sampai dengan analisis dikupas secara mendalam konsep maupun teknisnya. Kedewasaan dalam melihat permasalahan di sekitar kita akan membawa mahasiswa semakin menyadari pentingnya sikap demokratis dalam kehidupan.

Mata kuliah akuntansi lainnya akan memberikan bekal hubungan dan posisi akuntansi sektor publik di antara bidang akuntansi yang lainnya. Ini perlu diungkapkan karena banyak sekali metode dan pemikiran akuntansi yang harus dipahami lebih dahulu sebelum melakukan pengem-

banan penerapannya di akuntansi sektor publik. Selain itu, pemahaman akan luasnya dan saling keterkaitan antar bidang ini akan menciptakan *sense* perlunya komunikasi secara aktif di antara bidang akuntansi itu sendiri.

Keterkaitan semua bidang di dalam studi akuntansi ini penting diungkap agar mahasiswa memahami bentuk bangun studi akuntansi secara utuh dan paham akan perlunya *link* antar bidang. Pemahaman yang mendalam tentang ketergantungan antarbidang studi akuntansi akan memunculkan sikap terbuka terhadap perkembangan-perkembangan yang ada. Akibatnya, sikap terbuka terhadap pengaruh luar dan penyaringannya akan menimbulkan proses demokratisasi dalam pengembangan studi akuntansi sektor publik.

Dari semua bagian diskusi kita di atas, terlihat jelas bahwa studi akuntansi sektor publik menawarkan hal yang baru bagi pendidikan akuntansi di perguruan tinggi. Pemahaman akuntansi yang terbatas digunakan di perusahaan, menjadi meluas ke masyarakat dan pemerintah. Perluasan ini memunculkan aspek makro dalam studi akuntansi dan aspek mikro lembaga sektor publik. Namun begitu, perkembangan yang terjadi baru merupakan awal dari suatu perjalanan yang panjang. Perjalanan ini bisa dirasakan ringan apabila kita bersama-sama menjalaninya. Malahan mungkin kita bersama bisa bermimpi hal yang sama.

DAFTAR PUSTAKA

- Bandung Pos, 1999, 21 Juni
- Bastian, Indra, 1998, *The Role of Accounting*, Working Papers, Centre of Southeast Asia Studies – University of Hull
- Bastian, Indra, 1999, *Institutionalisasi Perhitungan Biaya di Rumah Sakit*, Seminar Sehari Model Pelaksanaan Program Pelayanan Rumah Sakit
- Bastian, Indra, forthcoming, *Privatisasi – Pengalaman Inggris Selama Sepuluh Tahun Pertama*
- Berry, Anthony J., et.al, 1995, *Management Control*, Macmillan Press Ltd.
- Bisnis Indonesia, 19 Juli 1999
- Gani, Ascobat, 1999, *Perubahan Struktur Yang Diperlukan Akibat Kebijakan 'Global Budget' Dalam Pembiayaan Rumah Sakit*, Seminar Sehari Model Pelaksanaan Program Pelayanan Rumah Sakit
- Griya Husada, 1999, v.3, n.11, Juni, h.40
- Jones, Rowan, & Maurice Pendlebury, 1996, *Public Sector Accounting*, 4th ed., Pitman Publishing.
- Mars, Moeripto, 1999, *Paket Pelayanan Rumah Sakit Bagi Masyarakat Miskin*, Seminar Sehari Model Pelaksanaan Program Pelayanan Rumah Sakit
- Meier, Gerald M, 1995, *Leading Issues in Economic Development*, 6th ed., Oxford University Press
- Nasution, Anwar, 1998, *Persepsi dan Harapan Masyarakat terhadap Peran dan Tanggung Jawab Profesi Akuntan*, Proceeding Kongres VIII - IAI
- Smith, Peter, 1995, *Performance Indicators and Control in the Public Sector*, di Management Control, Berry et.al, Macmillan Publishing
- Starrett, David A., 1988, *Foundations of Public Economics*, Cambridge University Press
- Subianto, Bambang, 1998, *Sambutan Menteri Keuangan RI*, Proceeding Kongres VIII IAI
- Wit, Bod de, & Ron Meyer, 1998, *Strategy*, 2nd ed., Thomson Business Press

2. Segala pajak untuk keperluan negara berdasarkan Undang-Undang.
3. Jenis dan harga mata uang ditetapkan dengan Undang-Undang.
4. Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan Undang-Undang.
5. Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan Undang-Undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Penyusunan APBN bukan hanya untuk memenuhi ketentuan konstitusional, tetapi juga sebagai dasar rencana kerja yang akan dilaksanakan oleh pemerintah dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, ditetapkan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk tahun anggaran yang bersangkutan. Penyusunan APBN bukan hanya untuk memenuhi ketentuan konstitusional yang dimaksud pada pasal 23 ayat (1) UUD 1945, tetapi juga sebagai dasar rencana kerja yang akan dilaksanakan oleh pemerintah dalam tahun anggaran yang bersangkutan. Oleh karena itu, penyusunannya didasarkan atas Rencana Strategi dalam UU Propenas, dan pelaksanaannya dituangkan dengan Undang-undang yang harus dijalankan oleh Presiden/ Wakil Presiden dan Menteri-menteri serta pimpinan Lembaga Tinggi Negara lainnya. Setelah pengesahan UU APBN, APBN dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan dalam bentuk Laporan Keuangan Pemerintah Pusat.

2.1.2. Dasar Hukum Keuangan Daerah

Keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah tertampungnya aspirasi semua warga, dan berkembangnya partisipasi masyarakat dalam proses pertanggungjawaban eksplorasi sumber daya yang ada dan pengembangan sumber-sumber pembiayaan.

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional didasari pada prinsip otonomi daerah dalam pengelolaan sumber daya. Prinsip otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas dan tanggung jawab nyata pada pemerintahan daerah secara proporsional. Dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, baik yang berupa uang maupun sumber daya alam, pemerintah pusat dan pemerintah daerah mengembangkan suatu sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang adil. Sistem ini dilaksanakan untuk mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara transparan. Kriteria keberhasilan pelaksanaan sistem ini adalah tertampungnya aspirasi semua warga, dan berkembangnya partisipasi masyarakat dalam proses pertanggungjawaban eksplorasi sumber daya yang ada dan pengembangan sumber-sumber pembiayaan.

UUD 1945 pasal 18 Amandemen IV tentang Tujuan Pembentukan Daerah Otonom.

Berdasarkan pasal 18 UUD 1945 Amandemen IV, tujuan pembentukan Daerah Otonom adalah meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan untuk melayani masyarakat dan melaksanakan program pembangunan. Selanjutnya, Daerah Otonom didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu dan berwenang mengatur serta mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia³.

Penjelasan pasal 64 UU No. 5 Tahun 1974 tentang Fungsi Penyusunan APBD.

Dalam rangka penyelenggaraan daerah otonom, menurut penjelasan pasal 64 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974⁴, fungsi penyusunan APBD⁵ adalah untuk:

³Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

⁵APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah)

dalam praktik
Pemerintah guna
mewujudkan *good
governance*.

Undang-undang Nomor
17 Tahun 2003 tentang
Keuangan Negara.

Penggantian UU No. 9
Tahun 1968 (Lembaran
Negara Republik
Indonesia Tahun 1968
Nomor 53, Tambahan
Lembaran Negara
Nomor 2860).

Empat prinsip dasar
pengelolaan
keuangan negara.

UU No. 22 Tahun 1999
dan UU No. 25 Tahun
1999 memperkuat
landasan pelaksanaan
desentralisasi dan
otonomi daerah.

Bagian-bagian
kelanjutan pembahasan
akuntansi sektor
publik.

Paket Undang-undang (UU) Bidang Keuangan Negara yang terdiri dari UU Keuangan Negara, UU Perbendaharaan Negara, dan UU Pemeriksaan Tanggung Jawab Keuangan Negara yang pada saat ini sudah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sebelum menjadi UU, Paket RUU Bidang Keuangan Negara diajukan oleh Pemerintah kepada DPR pada tanggal 29 September 2000.

Dan sebagai landasan hukum pengelolaan keuangan negara tersebut, pada tanggal 5 April 2003 telah diundangkan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 ini menjabarkan lebih lanjut aturan-aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ke dalam asas-asas umum pengelolaan keuangan negara. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 29 Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dalam rangka pengelolaan dan pertanggungjawaban Keuangan Negara yang ditetapkan dalam APBN dan APBD, perlu ditetapkan kaidah-kaidah hukum administrasi keuangan negara.

Sebelum pengesahan perundangan di atas, kaidah-kaidah tersebut masih didasarkan atas Undang-undang Perbendaharaan Indonesia/*Indische Comptabiliteitswet* (ICW) *Staatsblad* Tahun 1925 Nomor 448 sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860), Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia tersebut tidak dapat lagi memenuhi kebutuhan pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi, dan teknologi. Oleh karena itu, Undang-Undang tersebut perlu diganti dengan undang-undang baru yang mengatur kembali ketentuan di bidang perbendaharaan negara, sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi, dan teknologi modern.

Terdapat empat prinsip dasar pengelolaan keuangan negara yang telah dirumuskan dalam 3 Paket UU Bidang Keuangan Negara tersebut, yaitu:

1. Akuntabilitas berdasarkan hasil atau kinerja;
2. Keterbukaan dalam setiap transaksi pemerintah;
3. Pemberdayaan manajer profesional;
4. Adanya lembaga pemeriksa eksternal yang kuat, profesional, dan mandiri serta dihindarinya duplikasi dalam pelaksanaan pemeriksaaan.

Prinsip-prinsip tersebut sejalan dengan prinsip-prinsip desentralisasi dan otonomi daerah yang telah ditetapkan dalam Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan demikian, pelaksanaan tiga Undang-undang Bidang Keuangan Negara tersebut nantinya, selain menjadi acuan dalam pelaksanaan reformasi manajemen keuangan pemerintah, diharapkan akan memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya, pembahasan akan dilanjutkan dengan pengertian manajemen keuangan pemerintah, latar belakang reformasi manajemen keuangan pemerintah, dan pokok-pokok reformasi di bidang penganggaran, di bidang perbendaharaan, dan di bidang auditing, serta peranan Pemerintah Pusat dalam reformasi manajemen keuangan daerah, dan, akhirnya, akan dijelaskan secara ringkas agenda pelaksanaan reformasi tersebut.

Beberapa inisiatif dalam memperbaiki penyelenggaraan pemerintahan.

Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Instansi Pemerintah.

Tujuan pengadaan barang

Keppres No. 61 Tahun 2004 tentang Prosedur Pengadaan Barang/Jasa.

publik yang lebih mantap, pembinaan kelembagaan, dan pemberantasan korupsi.

Masyarakat juga memberikan dukungan yang kuat terhadap pelaksanaan reformasi penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah telah mengambil beberapa inisiatif untuk memperbaiki penyelenggaraan pemerintahan, yaitu: (a) reformasi hukum dan yudikatif, termasuk pembentukan Komisi *Ombudsman* untuk menanggapi masalah korupsi dan pembentukan Komisi Reformasi Hukum, (b) perumusan strategi reformasi pegawai negeri sipil, (c) rancangan undang-undang untuk memantapkan manajemen keuangan pemerintah, (d) pembentukan Komisi Anti Korupsi, dan (e) pembentukan Kemitraan bagi pembaruan tata pemerintahan di Indonesia yang didukung oleh UNDP, Bank Dunia, dan ADB.

Demikian pula, dalam bidang pengadaan barang dan jasa, pemerintah telah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan Jasa Instansi Pemerintah, sebagai penyempurnaan dari aturan dan prosedur sebelumnya, yaitu Keppres 80 tahun 2003. Peraturan-peraturan tersebut merupakan implementasi dari UU No 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil, UU No. 5 Tahun 2000 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha yang Tidak Sehat, UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme; semuanya ditujukan untuk mengatur pengguna barang/jasa dan penyedia barang/jasa sesuai dengan tugas, fungsi, hak, dan kewajiban serta peranan masing-masing pihak dalam proses pengadaan barang/jasa yang dibutuhkan Instansi Pemerintah.

Tujuannya adalah untuk memperoleh barang/jasa yang dibutuhkan Instansi Pemerintah dalam jumlah yang cukup, dengan kualitas dan harga yang dapat dipertanggungjawabkan, serta dalam waktu dan tempat tertentu secara efektif dan efisien menurut ketentuan dan tata cara yang berlaku.

Keppres No. 61 Tahun 2004 telah mengatur dengan tegas dan jelas mengenai prosedur pengadaan barang/jasa termasuk pembinaan dan pengawasannya. Peranan asosiasi dunia usaha yang telah mengenal dan mengerti tentang pentingnya manajemen usaha yang profesional perlu dioptimalkan. Asosiasi dunia usaha perlu berpartisipasi secara aktif dan bertanggung jawab dalam pembangunan.

2.5. ETIKA PENGELOLAAN KEUANGAN PUBLIK

Makna "kapasitas" dilihat dari kompetensi pada bidang kerja dan perilaku etis.

Bagaimana mengukur perilaku etis seorang pekerja ?

Pihak pemberi amanah (*principal*) percaya bahwa pihak pemegang amanah (*agent*) mempunyai "kapasitas" yang memadai untuk menjalankan amanah yang didelegasikan. Makna "kapasitas" di sini tidak hanya dilihat dari kompetensi pada bidang kerja, tetapi juga dilihat dari perilaku etis. Perilaku etis nampaknya sangat menunjang kepercayaan para partner dan teman kerja.

Pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana mengukur perilaku etis seorang pekerja? Bukankah mengukur segala sesuatu itu memerlukan standar? Hal inilah yang merupakan akar permasalahan dalam melihat etika seseorang. Erika sering hanya dilihat dari segala sesuatu yang berwujud (*tangible*). Di tengah masyarakat yang masih mempercayai simbol-simbol (*symbols*), tanda-tanda (*signals*), dan berbagai bentuk asesoris fisik lain, standar etika amat diperlukan untuk menentukan perilaku etis.

Kemudian untuk susunan materi *judicial review*-nya, mari kita lihat contoh outline *judicial review* atas Undang-Undang berikut ini:

Pendahuluan

- I. Kedudukan Hukum dan Kepentingan Konstitusional Pemohon
- II. Fakta Yang Ada di Masyarakat
- III. Alasan-Alasan Formil
- IV. Fakta Hukum
 - a. Tentang Peraturan UU Terkait
 - b. Masalah Upaya Hukum
- V. Alasan-alasan Permohonan dan Fakta-Fakta hukum
- VI. Petitum

Berdasarkan uraian di atas, PARA PEMOHON meminta kepada Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia untuk memeriksa dan memutuskan Permohonan Pengujian UU No...Tahun....., sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pengujian UU No. ... Tahun oleh yang diajukan PARA PEMOHON
2. Menyatakan bahwa UU No. ... Tahun,.....
3. Memerintahkan amar Putusan Majelis Hakim dari Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang mengabulkan permohonan Pengujian UU No. ... Tahun untuk dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat tiga puluh (30) hari kerja sejak putusan diucapkan.

Dalam hal Majelis Hakim Konstitusi Republik Indonesia mempunyai pendapat lain, mohon sekiranya untuk diputuskan dengan seadil-adilnya dengan tetap memperhatikan prinsip keindependenan suatu entitas atau lembaga.

Demikianlah Permohonan UU No. ... Tahun ini.

,..... Januari 2005

Susunan tim Advokasi

1.S.H
2.S.H
3.dll

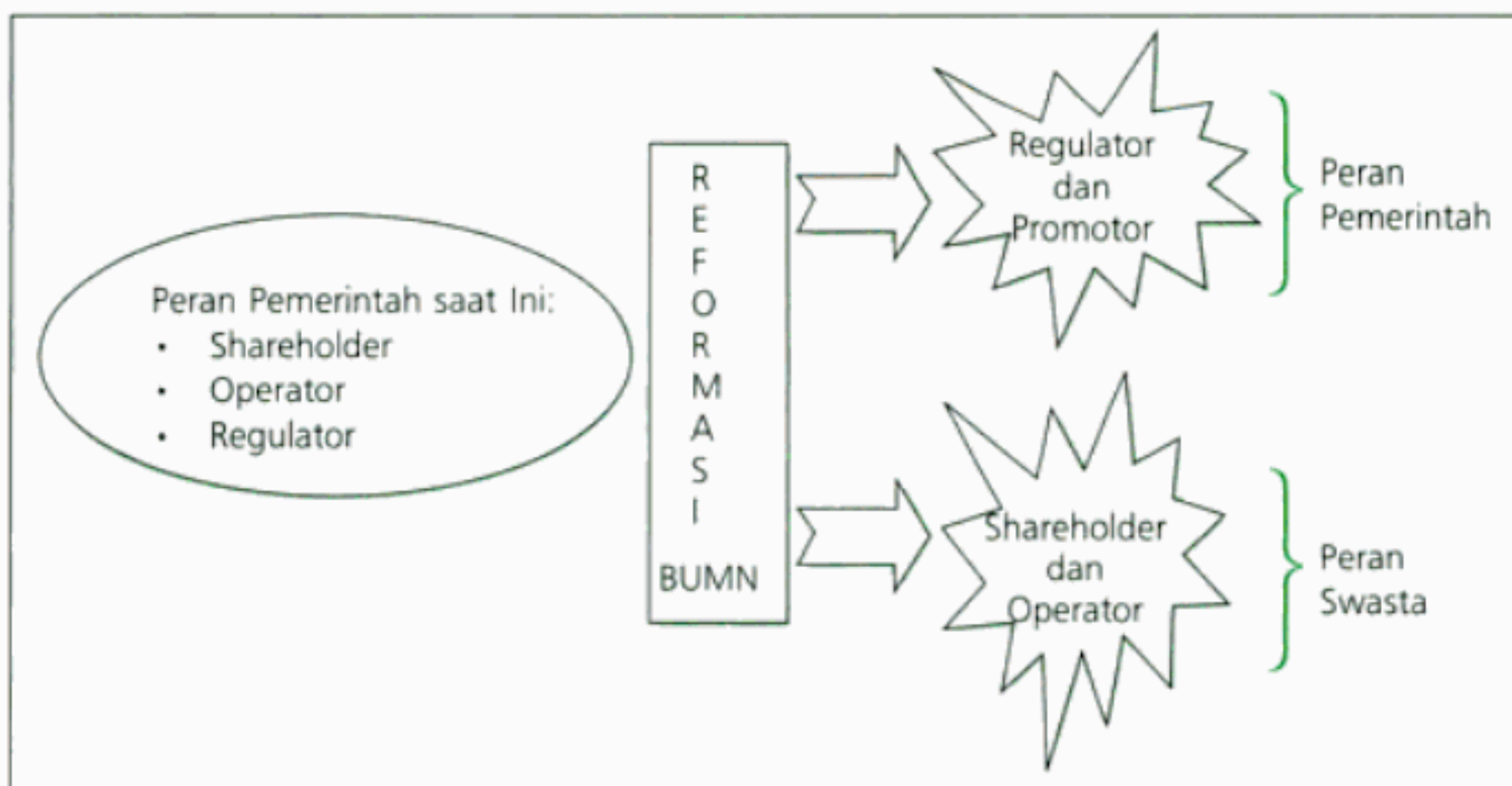
nya dilakukan oleh daerah. Pemerintah pusat hanya melakukan pengesahan dan pelantikan. Pemerintah akan memfasilitasi pelaksanaan Pilkada agar seluruh proses berjalan demokratis dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk mengantisipasi berbagai hal yang tidak terelakkan seperti bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan atau gangguan lainnya yang dapat menyebabkan Pilkada tidak dapat dilaksanakan, telah dikeluarkan Perpu No 3/2005. "Saya berharap saudara-saudara menelaah Perpu tersebut dan melakukan konsultasi dengan Depdagri sehingga terdapat kesatuan pemahaman terhadap isi Perpu itu," ujarnya.

"Saya titip kepada saudara-saudara semua mari kita jaga demokrasi agar tetap adil, jujur, objektif, tetapi tetaplah pelihara ketenangan bangsa dan ketentraman daerah masing-masing. Dulu, alhamdulillah kami bisa kok karena barangkali kami berpendapat mulai dari ibu Megawati, Pak Amien Rais, Pak Wiranto, Pak Hamzah Haz, dan saya sendiri sebagai calon dalam pilpres bahwa pemilu jangan berubah jadi ajang permusuhan, atau konflik yang tidak perlu karena toh ini regularitas demokrasi. Setelah itu bersatu kembali sebagai bangsa dan negara Indonesia. Dulu kita berhasil dan dunia menghormati serta mengagumi, mengapa kita tidak melanjutkan apa yang telah kita raih itu," ujarnya. (INU)

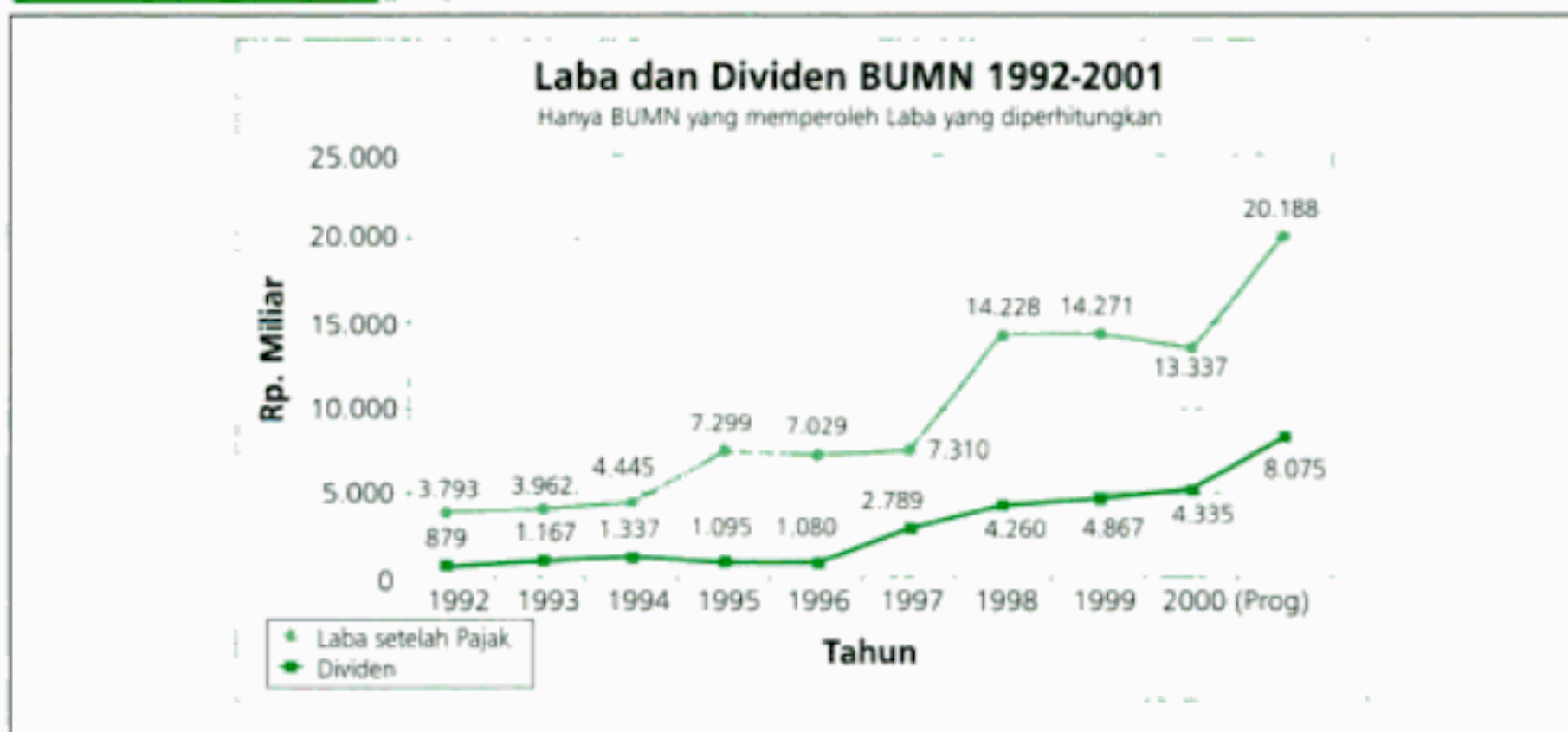
GAMBAR 3.1

Semangat Reformasi BUMN sebagaimana Diamanatkan GBHN



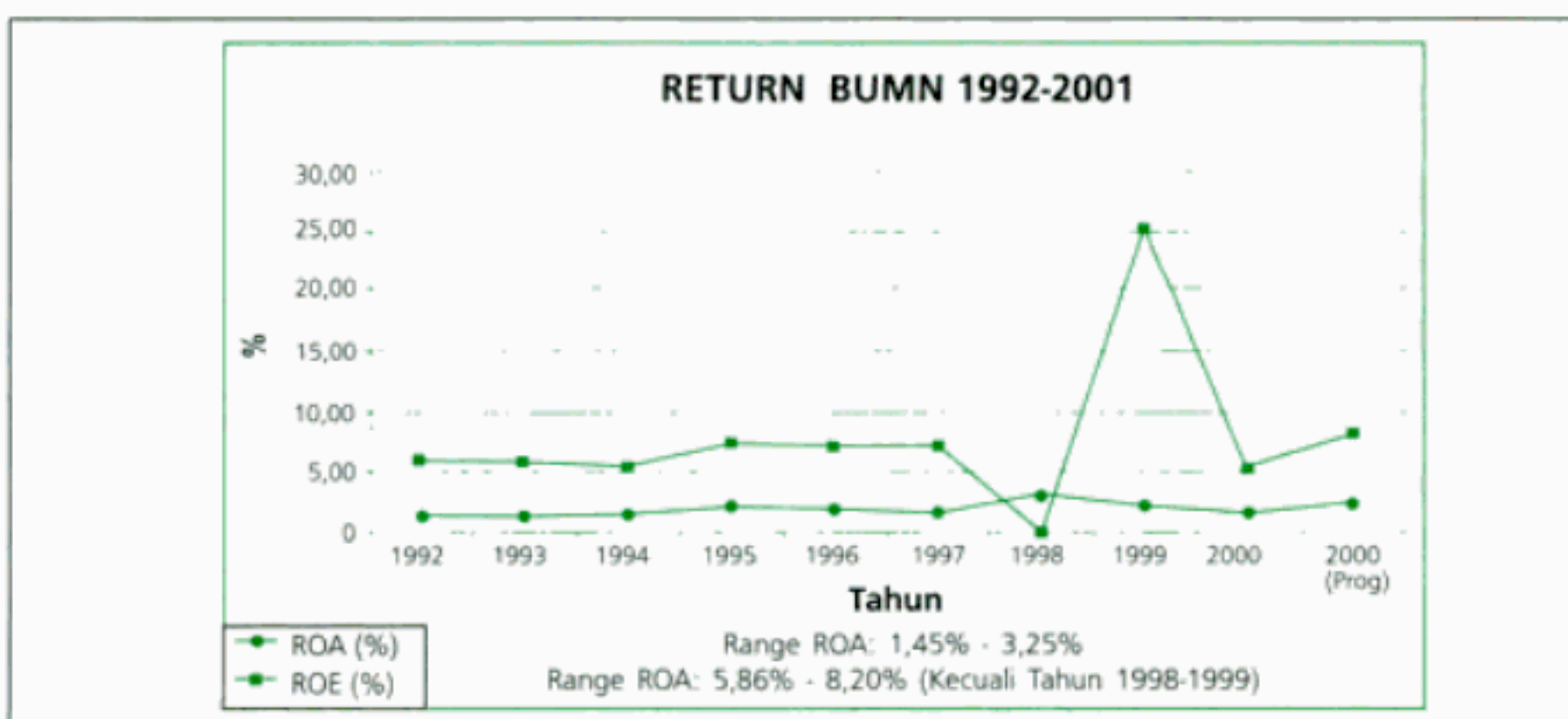
GAMBAR 3.2

Laba dan Dividen BUMN 1992 - 2001



GAMBAR 3.3

Return BUMN 1992 - 2001



2. Dengan menaikkan output lebih besar daripada proporsi peningkatan input.
3. Dengan menurunkan input untuk output yang sama.
4. Dengan menurunkan input lebih besar daripada proporsi penurunan output.

Input sebagai penyebut lebih sering dipertimbangkan sebagai faktor peubah dalam kebijakan organisasi sektor organisasi publik.

Efektivitas

Efektivitas menunjukkan kesuksesan atau kegagalan dalam pencapaian tujuan.

Efektivitas menunjukkan kesuksesan atau kegagalan dalam pencapaian tujuan. Ukuran efektivitas merupakan refleksi output. Jika suatu organisasi bertujuan membangun sebuah rumah sakit dengan 250 tempat tidur, 4 unit operasi, sebuah departemen kecelakaan dan darurat, serta departemen pasien luar dan semua target tersebut tercapai, maka mekanisme kerja organisasi tersebut efektif. Apabila hanya 150 tempat tidur yang terbangun, maka organisasi tersebut tidak bekerja efektif. Jadi tujuan tersebut harus spesifik, detail, dan terukur. Dalam rangka mencapai tujuan, organisasi sektor publik sering kali tidak memperhatikan biaya yang dikeluarkan. Hal seperti itu bisa terjadi apabila efisiensi biaya bukan merupakan bagian dari indikator hasil.

Ekonomi

Indikator ekonomi merupakan indikator tentang penggunaan input.

Indikator ekonomi merupakan indikator tentang penggunaan input. Pertanyaan yang diajukan adalah 'apakah organisasi telah membangun rumah sakit secara ekonomis?'. Ini berarti 'apakah biaya pembangunan rumah sakit melebihi batasan anggaran yang telah disetujui?'

Secara lebih praktis, pertanyaan di lapangan menjadi:

1. Apakah biaya pembangunan rumah sakit melebihi anggaran?
2. Apakah biaya pembangunan rumah sakit lebih mahal dibandingkan pembangunan rumah sakit setara di daerah lain?

Tiga indikator prestasi organisasi sektor publik.

Dapat disimpulkan bahwa tiga indikator prestasi organisasi sektor publik akan dirinci sebagai berikut: ekonomi itu mengenai input, efisiensi tentang input dan output, dan efektivitas berhubungan dengan output. Walaupun manajemen organisasi sering kali tidak puas, ekonomi sering kali digunakan sebagai indikator satu-satunya. Misalnya, kepala dinas pendidikan mengalokasikan bantuan pendidikan berdasarkan jumlah meja di sekolah. Jumlah meja jelas bukan ukuran terbaik, karena berbagai fasilitas tambahan dan utama masih diperlukan selain meja. Dampak dari kebijakan seperti itu adalah tidak tercapainya tujuan pendidikan sekolah, yang juga diakibatkan oleh minimalisasi biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah ke sekolah. Akibatnya, kesalahan fokus penghargaan dan kepuasan pendidikan terjadi dalam pencapaian tujuan dengan minimalisasi biaya.

Indikator efisiensi mencakup input maupun output

Indikator efisiensi mencakup input maupun output. Ini berarti optimalisasi tujuan atau pencapaian tujuan dengan biaya yang minimum. Penerapan indikator efisiensi di sektor publik akan membuka kemungkinan kerjasama dengan pihak swasta. Di sektor swasta, evaluasi kinerja dilakukan untuk mengetahui kelebihan output atas input atau keuntungan. Namun, ada dua kesulitan dalam *benchmark* penerapan ukuran kinerja sektor swasta ke sektor publik, yaitu:

yang mencakup seluruh aktivitas pembersihan (misalnya, seluruh tingkat penyelesaian universitas). Kedua fokus tersebut dapat diukur secara akurat. Untuk fokus pertama, penilaian prestasi diaplikasikan pada seksi organisasi yang sangat kecil. Oleh sebab itu, kinerja keseluruhan organisasi secara signifikan dimulai dari seksi organisasi yang paling kecil. Kedua, syarat-syarat organisasi yang signifikan dikembangkan agar organisasi secara keseluruhan dapat mencapai tujuannya.

Menyeimbangkan spesifikasi dan generalitas.

Dari keseimbangan di atas, manajer dituntut untuk menyeimbangkan spesifikasi dan generalitas. Pemenuhan indikator yang cukup spesifik oleh suatu kelompok bisa mengantarkan keseimbangan yang diperlukan. Seperti saat menghindarkan indikator konsumsi publik, organisasi dapat dikaitkan secara spesifik ke individual. Indikator yang digunakan dapat mengarahkan ke konteks penghargaan (jika positif), maupun perlunya disiplin (jika negatif).

Output dan implikasinya telah diungkap secara tajam.

Oleh sebab itu, indikator pekerjaan produksi sering dialokasikan ke seksi manajemen informasi, di mana output dimonitor dan diolah oleh staf yang ahli komputer dan statistik. Peranan ahli tersebut adalah agar output dapat dipahami secara jelas dan diinterpretasikan oleh manajer selaras dengan kenyataan yang ada di lapangan. Ini berarti output dan implikasinya telah diungkap secara tajam.

3.2.7. Pengendalian Sektor Publik versus Swasta—Manajemen Kontrol vs Manajemen Kontrol Sistem

Pengendalian sektor publik difokuskan pada perilaku agensi dan individual.

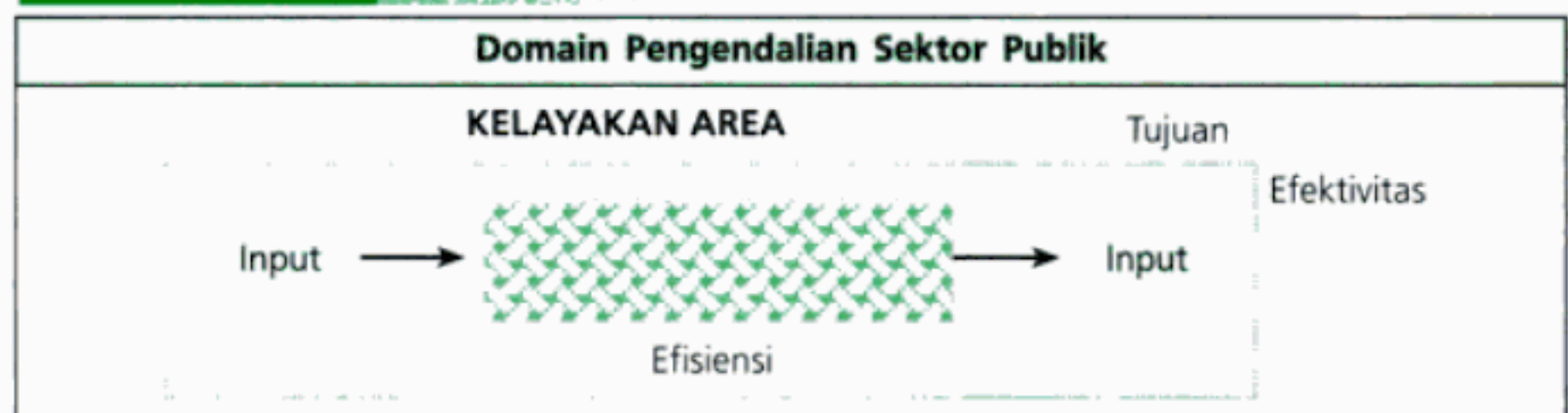
Pengendalian sektor publik difokuskan pada perilaku agensi dan individual. Pemahaman akan pentingnya pengendalian sektor publik menyebabkan perlunya pendalaman tentang pengendalian itu sendiri. Pengendalian dapat diinterpretasikan sebagai proses maupun pengarah. Jika sebagai proses, pengendalian lebih dianggap sebagai alat manajemen dalam pelaksanaan keputusan. Ini berarti bahwa pengendalian sektor publik telah menjadi satu dalam proses manajemen organisasi. Jika sebagai pengarah, pengendalian dapat diartikan sebagai intervensi dalam pengambilan keputusan. Ini berarti pengendalian akan memberikan visi dari berbagai runtutan keputusan. Akibatnya, pengendalian merupakan tahap penentu keberhasilan manajemen.

Akuntansi manajemen memfokuskan pada efisiensi.

Secara tradisional, akuntansi manajemen memfokuskan pada efisiensi. Dalam perkembangannya, strategi akuntansi memfokuskan pada persoalan manajemen secara luas. Sebagai contoh, di buku *Management Control System in Non Profit Organizations*, Anthony (1992) membedakan antara strategi pengendalian, manajemen pengendalian, dan pengendalian operasional. Tiga item tersebut berturut-turut merupakan refleksi dari tujuan, efektivitas, dan efisiensi.

GAMBAR 3.6

Domain Pengendalian Sektor Publik



Siklus Perencanaan dan Pengendalian Manajemen

Sasaran dan tujuan dasar diperlukan untuk merencanakan strategi dan teknik yang diperlukan dalam pelaksanaan (tahapan Perencanaan Operasional).

Sasaran dan tujuan dasar diperlukan untuk merencanakan strategi dan teknik yang diperlukan dalam pelaksanaan (Tahapan Perencanaan Operasional). Tujuan perencanaan operasional adalah untuk merinci tujuan dasar yang kemudian diikuti dengan aktivitas-aktivitas. Pada contoh Kehutanan, perencanaan operasional akan melibatkan peramalan untuk beberapa tahun yang akan datang, seperti jumlah dan jenis permintaan kayu, kemudian perencanaan pengembangan hutan yang diperlukan. Perencanaan juga diperlukan untuk menjamin apakah semua cara alternatif untuk mencapai tujuan telah dipertimbangkan, prioritas dan skala waktu telah ditetapkan, dan apakah investasi modal dan biaya yang digunakan secara tahunan telah sesuai untuk masa yang akan datang. Perencanaan operasional sering kali juga meliputi jarak periode waktu dari sekarang hingga 10 atau 20 tahun yang akan datang, dan kemungkinan dinyatakan dalam hal keuangan atau non-keuangan (Tahapan Penganggaran).

Anggaran mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan siklus perencanaan dan pengendalian manajemen.

Anggaran mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan siklus perencanaan dan pengendalian manajemen, karena anggaran merupakan penghubung utama antara perencanaan dan pengendalian. Perencanaan berperan dalam pencapaian tujuan dan hal-hal yang berhubungan dengan moneter, yaitu mengenai input yang dibutuhkan untuk aktivitas perencanaan periode anggaran, dan yang diambil dalam bentuk tenaga kerja, bahan baku, peralatan, pemanasan, dan penerangan. Semuanya itu dapat dikombinasikan dalam "Nilai Moneter". Pengendalian berperan dalam menetapkan anggaran, yang menunjukkan secara jelas input dan sumber daya yang dialokasikan ke setiap departemen. Dengan kata lain, tanggung-jawab pemenuhan tugas seperti menyediakan perawatan untuk panti jompo akan dicerminkan dalam sejumlah anggaran.

Organisasi sektor publik seringkali menghadapi ketiadaan pengukuran output secara tepat.

Organisasi sektor publik seringkali menghadapi ketiadaan pengukuran output secara tepat, sehingga input yang dikonsumsi sering digunakan sebagai pengukuran yang efektif, misalnya pengeluaran yang dialokasikan pada anggaran untuk perawatan panti jompo. Pengendalian dapat dilakukan dengan membandingkan hasil anggaran dengan hasil aktual untuk menjamin bahwa tingkat pengeluaran tidak melebihi tingkat perencanaan aktivitas yang ingin dicapai (Tahapan Pengukuran dan Pengendalian). Pengukuran meliputi pelaporan biaya aktual yang terjadi dan kemungkinan output yang dicapai. Sedangkan pengendalian melibatkan pendeteksian posisi awal anggaran dan pengambilan tindakan koreksi atas penyimpangan. Individu atau departemen bertanggung-jawab terhadap penyimpangan anggaran yang terjadi (fungsi tahapan pelaporan, analisis, dan umpan balik).

Selisih penyimpangan anggaran dengan aktual menunjukkan perbedaan apa yang direncanakan dengan apa yang terjadi.

Selisih penyimpangan anggaran dengan aktual menunjukkan perbedaan apa yang direncanakan dengan apa yang terjadi. Setelah alasan selisih dianalisis, anggaran aktual di masa depan harus dipersiapkan sesuai dengan pengalaman masa lampau. Dampaknya, keseluruhan sistem merupakan pengendali. Dengan kata lain, laporan aktual yang relevan, akurat, dan tepat waktu diberikan kepada semua tingkatan manajemen.

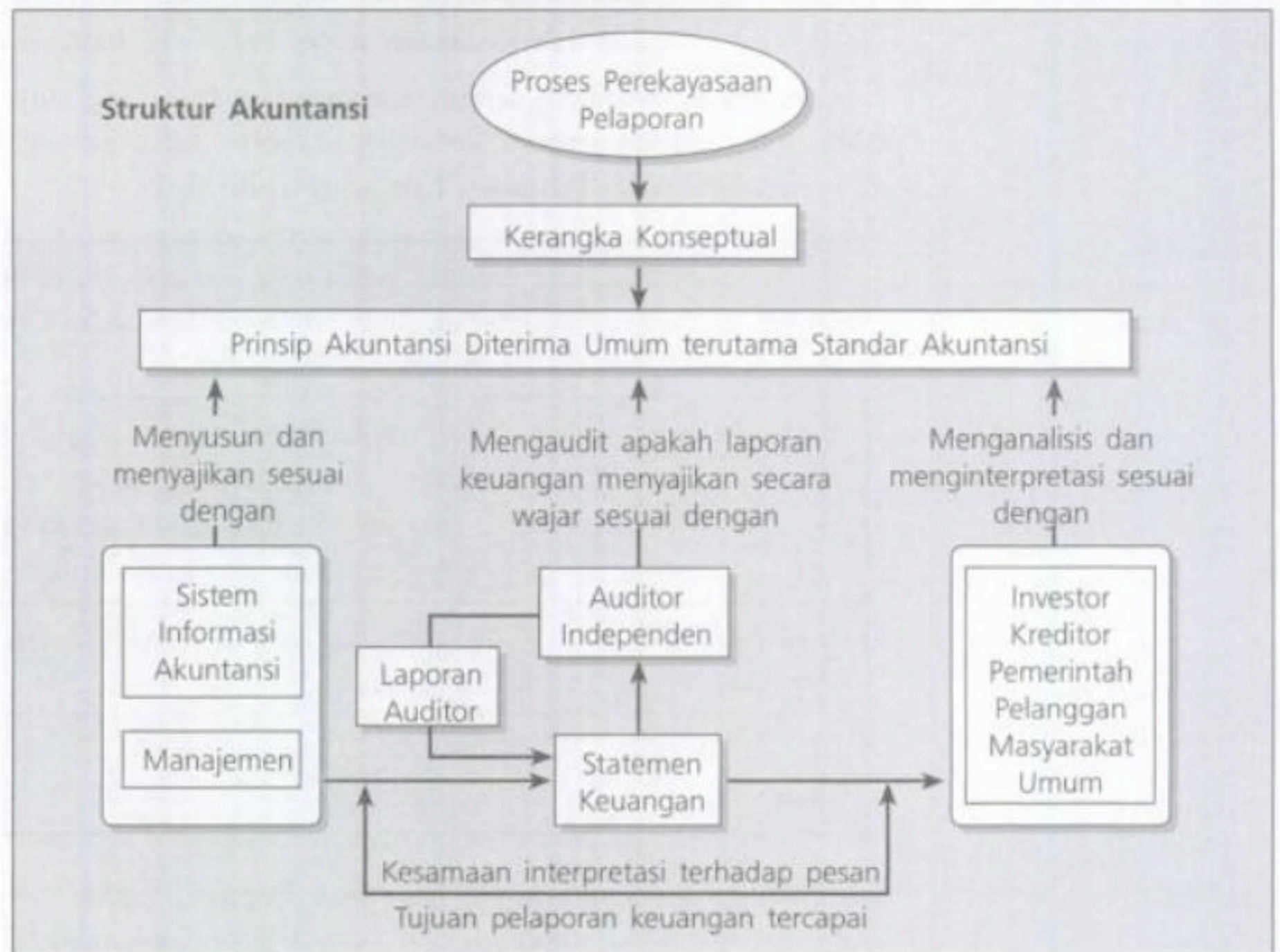
Penyimpangan anggaran terjadi karena tidak efisien atau manajemen yang tidak baik, sehingga tindakan koreksi harus diambil.

Penyimpangan anggaran terjadi karena tidak efisien atau manajemen yang tidak baik, sehingga tindakan koreksi harus diambil. Perubahan input dalam anggaran perlu ditinjau kembali dan disesuaikan. Hal ini berarti bahwa dalam perencanaan operasional juga diperlukan perbaikan. Jadi dapat disimpulkan bahwa siklus perencanaan dan

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There is no text or other markings on the paper.

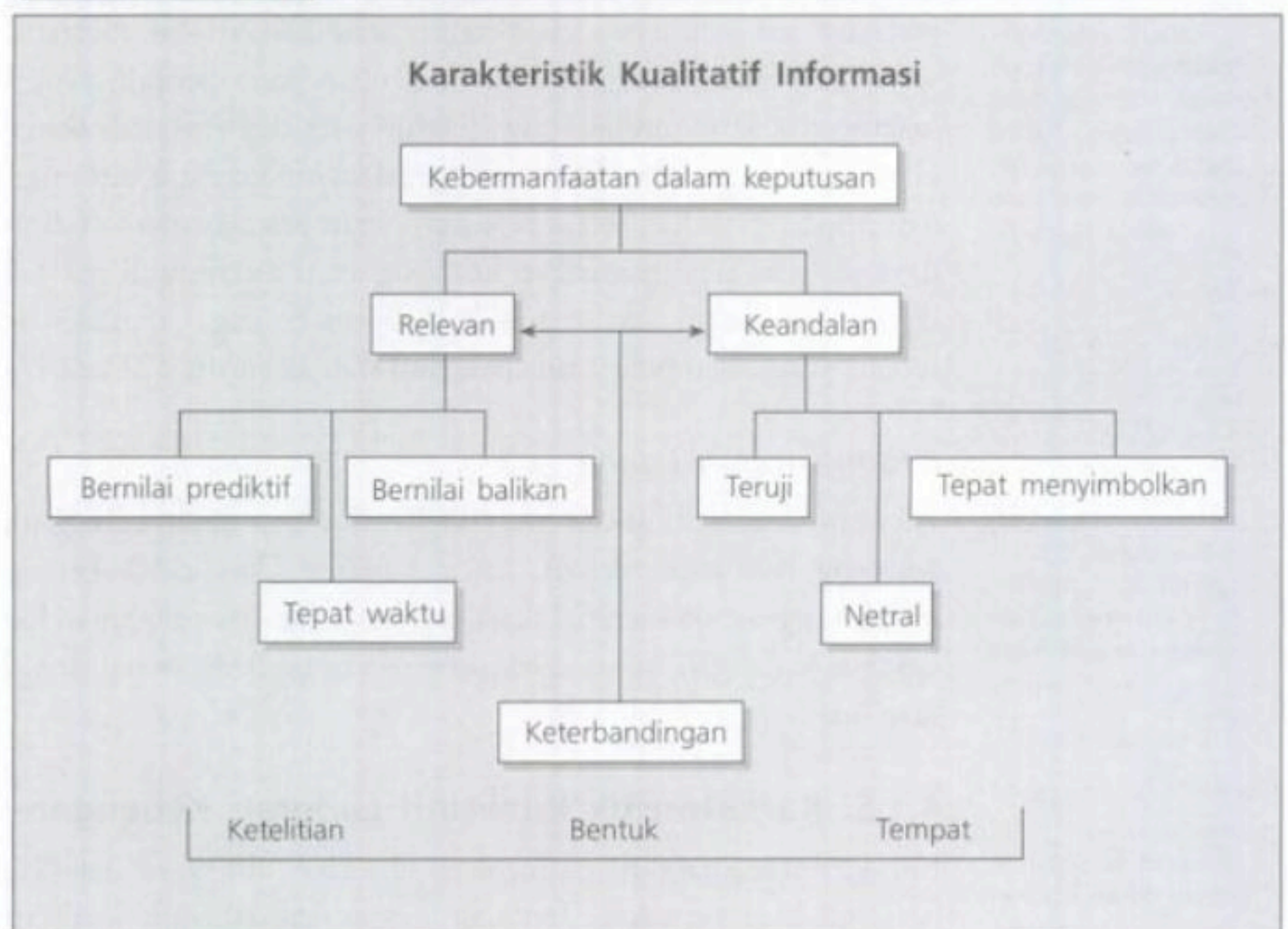
GAMBAR 4.1

Struktur Akuntansi



GAMBAR 4.2

Karakteristik Kualitatif Informasi



Penyajian berbagai unsur dalam laporan posisi keuangan dan laporan kinerja keuangan perlu proses subklasifikasi.

Definisi pos-pos dalam pengukuran posisi keuangan.

Manfaat ekonomis masa depan atau jasa potensial yang terwujud dalam aktiva adalah potensi dari aktiva tersebut untuk memberikan sumbangan.

Entitas biasanya menggunakan aktiva untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Manfaat ekonomis masa depan atau jasa potensial yang terwujud dalam aktiva dapat mengalir ke dalam entitas dengan beberapa cara.

pengukuran kinerja dalam laporan kinerja keuangan adalah pendapatan dan biaya. Laporan aktiva/ekuitas neto biasanya mencerminkan berbagai unsur laporan kinerja keuangan dan perubahan dalam berbagai unsur laporan posisi keuangan..

Penyajian berbagai unsur ini dalam laporan posisi keuangan dan laporan kinerja keuangan memerlukan proses subklasifikasi. Misalnya, aktiva dan kewajiban dapat diklasifikasikan menurut hakikat atau fungsinya dalam entitas, dengan maksud untuk menyajikan informasi yang lebih berguna bagi pemakai dalam pengambilan keputusan ekonomi sektor publik.

Posisi Keuangan

Unsur yang terkait langsung dengan pengukuran posisi keuangan adalah aktiva, kewajiban, dan ekuitas. Pos-pos ini didefinisikan sebagai berikut:

- a. *Aktiva* adalah sumber yang dikendalikan oleh suatu entitas sebagai hasil dari peristiwa masa lalu. Dari sumber-sumber tersebut, manfaat ekonomi masa depan atau jasa potensial yang mengalir masuk ke entitas, diharapkan ada.
- b. *Kewajiban* adalah hutang masa kini dari suatu entitas yang timbul dari peristiwa masa lalu. Dengan demikian, penyelesaian hutang itu merupakan arus keluar sumber-sumber yang dimiliki suatu entitas dengan manfaat masa depan atau jasa potensial.
- c. *Ekuitas* adalah hak residual aktiva pemerintah pusat/daerah setelah dikurangi semua kewajiban.

Berikut ini penjelasan tiap-tiap elemen di atas:

Aktiva

Manfaat ekonomis masa depan atau jasa potensial yang terwujud dalam aktiva adalah potensi dari aktiva tersebut untuk memberikan sumbangan, baik secara langsung maupun tidak langsung, arus kas dan setara kas kepada entitas. Potensi tersebut dapat berbentuk sesuatu yang produktif dan merupakan bagian dari aktivitas operasional entitas. Potensi ini juga dapat berbentuk sesuatu yang dapat diubah menjadi kas atau setara kas atau kemampuan untuk mengurangi pengeluaran kas, seperti penurunan biaya akibat proses pemberian pelayanan alternatif pada masyarakat.

Entitas biasanya menggunakan aktiva untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, dan jika pelayanan ini dapat memuaskan kebutuhan dan keperluan masyarakat, masyarakat bersedia membayar yang berakibat sumbangan pada arus kas entitas. Kas sendiri memberikan jasa kepada entitas, karena kekuasaannya terhadap sumber daya yang lain.

Manfaat ekonomis masa depan atau jasa potensial yang terwujud dalam aktiva, dapat mengalir ke dalam entitas dengan beberapa cara. Misalnya, aktiva dapat:

- a. digunakan baik sendiri ataupun bersama aktiva lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat;
- b. dipertukarkan dengan aktiva lain;
- c. digunakan untuk menyelesaikan kewajiban; atau
- d. dibagikan kepada para pemilik entitas (struktur yang ada di atasnya).

Kendala Pengukuran

Kriteria pengakuan suatu pos yang kedua adalah ada tidaknya biaya atau nilai yang dapat diukur dengan tingkat keandalan tertentu (*reliable*).

Kriteria pengakuan suatu pos yang kedua adalah ada tidaknya biaya atau nilai yang dapat diukur dengan tingkat keandalan tertentu (*reliable*). Pada banyak kasus, biaya atau nilai harus diestimasi; kelayakan penggunaan estimasi merupakan bagian esensial dalam penyusunan laporan keuangan sektor publik tanpa mengurangi tingkat keandalan. Namun demikian, jika estimasi yang layak tak mungkin dilakukan, pos tersebut tidak diakui dalam laporan posisi keuangan atau laporan kinerja keuangan. Misalnya, hasil yang diharapkan dari suatu tuntutan hukum dapat memenuhi definisi baik aktiva dan pendapatan maupun kriteria probabilitas. Namun demikian, jika tidak mungkin diukur dengan tingkat keandalan tertentu, tuntutan tersebut tidak dapat diakui sebagai aktiva atau sebagai pendapatan; Jadi, eksistensi tuntutan hukum harus diungkapkan dalam catatan, materi penjelasan, atau skedul tambahan.

Suatu pos dapat memenuhi syarat untuk diakui di masa depan sebagai akibat dari peristiwa atau keadaan yang terjadi kemudian.

Pos yang memiliki karakteristik esensial dari suatu unsur tetapi tidak dapat memenuhi kriteria pengakuan.

Pos yang memiliki karakteristik esensial dari suatu unsur tetapi tidak dapat memenuhi kriteria pengakuan tetap perlu diungkapkan dalam catatan, materi penjelasan, atau skedul tambahan. Pengungkapan ini dapat dibenarkan jika pengetahuan mengenai pos tersebut dipandang relevan untuk mengevaluasi posisi keuangan, kinerja, dan perubahan posisi keuangan suatu entitas oleh pemakai laporan keuangan sektor publik.

Pengakuan Aktiva

Aktiva diakui dalam laporan posisi keuangan jika kemungkinan besar manfaat ekonomisnya di masa depan atau jasa potensialnya akan diperoleh oleh entitas dan aktiva tersebut mempunyai nilai dan dapat diukur dengan andal.

Aktiva tidak diakui, bila pengeluaran telah terjadi dan manfaat ekonominya tidak mungkin mengalir ke dalam entitas setelah periode akuntansi berjalan.

Aktiva tidak diakui dalam laporan posisi keuangan jika pengeluaran telah terjadi dan manfaat ekonomisnya dipandang tidak mungkin mengalir ke dalam entitas setelah periode akuntansi berjalan. Sebagai alternatif, transaksi semacam itu menimbulkan pengakuan biaya dalam laporan kinerja keuangan. Dengan perlakuan ini, pengeluaran yang dilakukan pengelola entitas sektor publik, mempunyai maksud lain dalam menghasilkan manfaat ekonomi bagi entitas di masa depan. Implikasinya adalah tingkat kepastian manfaat ekonomi yang akan diterima entitas setelah periode akuntansi berjalan tidak bisa digunakan untuk mengakuinya sebagai aktiva.

Pengakuan Kewajiban

Kewajiban diakui kalau kemungkinan besar pengeluaran sumber daya yang mengandung manfaat ekonomi akan dilakukan untuk menyelesaikan kewajiban (*obligation*) sekarang.

Kewajiban diakui dalam laporan posisi keuangan jika kemungkinan besar pengeluaran sumber daya yang mengandung manfaat ekonomi akan dilakukan untuk menyelesaikan kewajiban (*obligation*) sekarang dan jumlah yang harus diselesaikan dapat diukur dengan andal. Dalam praktik, kewajiban (*obligation*) menurut kontrak yang belum dilaksanakan oleh kedua belah pihak (misalnya, kewajiban atas pesanan persediaan yang belum diterima) pada umumnya tidak diakui sebagai kewajiban dalam laporan keuangan sektor publik. Namun demikian, kewajiban (*obligation*) semacam itu dapat memenuhi definisi kewajiban, dan, kalau dalam keadaan tertentu kriteria pengakuan terpenuhi, kewajiban tersebut dapat dianggap memenuhi syarat pengakuan. Dalam

Di sini akan muncul 2 kesulitan. Pertama, sulit menerima bahwa biaya listrik yang dipakai selama periode akuntansi itu tidak dapat diungkapkan sampai dengan periode berikutnya. Bisa saja diungkapkan sebagai catatan laporan keuangan bahwa kas yang dibayar pada awal tahun berkaitan dengan biaya listrik pada kuartal akhir periode sebelumnya. Jadi pembayaran tahun ini mencerminkan biaya listrik satu kuartal periode sebelumnya dan tiga kuartal periode tahun terkait. Perhatikan contoh berikut:

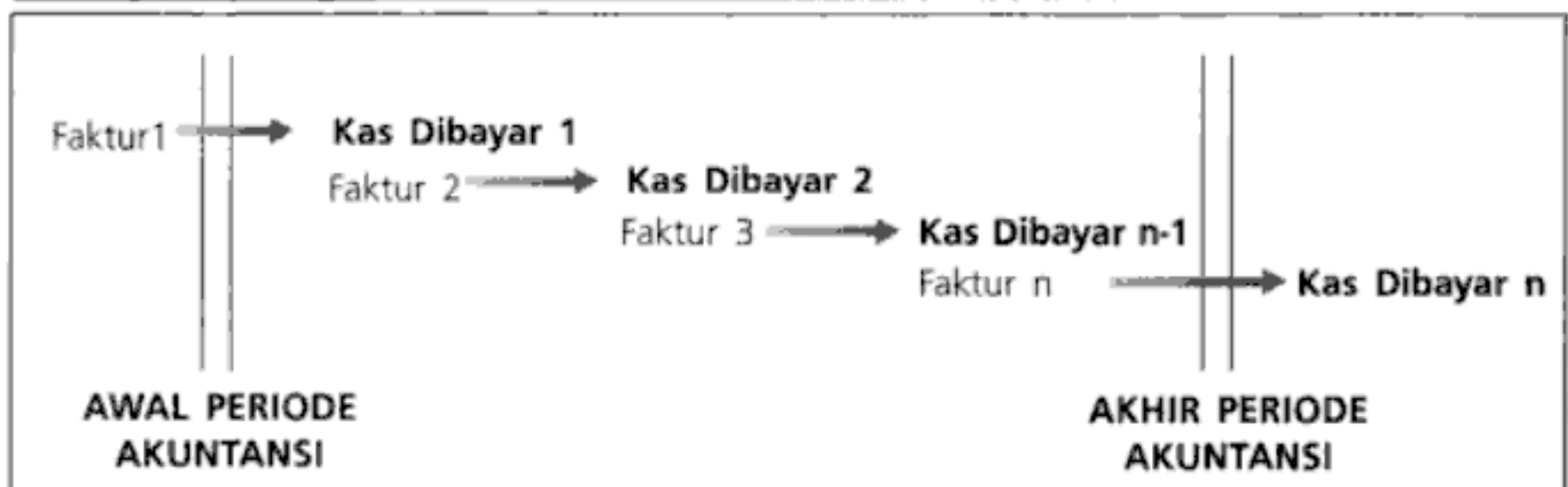
Asumsikan tahun fiskal dimulai 1.1 sampai 31.12

1996	Kuartal Terakhir	Rp 1.000	(Pembayaran 1997)
1997	Kuartal Pertama	Rp 1.500	(Pembayaran 1997)
	Kuartal Kedua	Rp 800	(Pembayaran 1997)
	Kuartal Ketiga	Rp 400	(Pembayaran 1997)
	Kuartal Terakhir	Rp 1.000	(Pembayaran 1998)
1998	Kuartal Pertama	Rp 1.500	(Pembayaran 1998)

Mengikuti contoh sebelumnya, asumsikan pembayaran listrik untuk tiap kuartal dibuat pada kuartal sesudahnya.

GAMBAR 4.3

Transaksi Pembelian suatu Perusahaan



Pembayaran untuk tahun 1997 berjumlah

$$(Rp\ 1.000 + Rp\ 1.500 + Rp\ 800 + Rp\ 400) = Rp\ 3.700.$$

Biaya listrik untuk tahun 1997 berjumlah

$$(Rp\ 1.500 + Rp\ 800 + Rp\ 400 + Rp\ 1.000) = Rp\ 3.700.$$

Diasumsikan bahwa penggunaan musiman dan biaya per unit adalah sama.

Dengan asumsi yang lebih realistis, posisinya berubah. Meskipun berasumsi bahwa penggunaan musiman jumlahnya tetap sementara harga bertambah 10% per tahun, terdapat selisih:

1996	Kuartal Terakhir	Rp 1.000	(Pembayaran 1997)
1997	Kuartal Pertama	Rp 1.650	(Pembayaran 1997)
	Kuartal Kedua	Rp 880	(Pembayaran 1997)
	Kuartal Ketiga	Rp 440	(Pembayaran 1997)
	Kuartal Terakhir	Rp 1.100	(Pembayaran 1998)
1998	Kuartal Pertama	Rp 1.815	(Pembayaran 1998)

perhitungan karena waktu pengakuan tertentu diperlukan untuk memenuhi fokus perhitungan tertentu. Kebijakan yang mendasari laporan operasional pemerintah adalah aliran fokus perhitungan sumber keuangan (GASB, 1994, h.A-17).

Kapasitas sumber keuangan yang didapat selama satu periode diukur dengan kemampuannya memenuhi klaim atas sumber keuangan selama periode tersebut.

Definisi 'sumber keuangan'.

Perubahan definisi ini membantu menunjukkan inti gagasan 'fokus perhitungan'.

Kelemahan konsep 'fokus perhitungan' adalah interpretasi definisi yang tak terbatas.

Dalam praktiknya, kapasitas sumber keuangan yang didapat selama satu periode diukur dengan kemampuannya memenuhi klaim atas sumber keuangan selama periode tersebut. Fokus perhitungan seperti ini hanya mempertimbangkan kapasitas sumber keuangan dengan basis akrual. Sumber keuangan di sini adalah, menurut GASB (h. A-10),: kas, klaim atas kas (misalnya, jaminan hutang dari entitas dan rekening serta pajak yang diterima lainnya), klaim atas barang atau jasa (misalnya, item-item prabayar), barang yang dapat dikonsumsi (misalnya, suplai persediaan), dan jaminan ekuitas dari entitas lain yang dikendalikan sebagai hasil transaksi sebelumnya.

Definisi 'sumber keuangan' tersebut telah berubah sejak tahun 1988, yang dalam *Draft Measurement Focus and Basis of Accounting-Governmental Funds* (h.82), didefinisikan sebagai: kas, klaim atas kas (misalnya, rekening dan pajak yang dapat diterima), dan klaim atas barang atau jasa (misalnya, item-item prabayar) yang diperoleh atau dikendalikan sebagai suatu hasil dari transaksi atau peristiwa sebelumnya.

Perubahan definisi ini membantu menunjukkan inti gagasan 'fokus perhitungan'. Pergeseran fokus perhitungan menyebabkan pergeseran manfaat laporan posisi keuangan ke laporan operasional, di mana perubahan per pos dapat diperlihatkan dari waktu ke waktu. Inti penerapan gagasan 'fokus perhitungan' adalah penerapan 'basis akrual' dalam laporan operasionalnya (sehingga dapat 'mengakui pengaruh transaksi atau peristiwa terhadap sumber-sumber tersebut dari suatu entitas saat hal itu berlangsung, tanpa memperhatikan kapan kas diterima atau dibayar').

Kelemahan konsep 'fokus perhitungan' adalah interpretasi definisi yang tak terbatas. Definisi sumber keuangan sebelum tahun 1988 sering diinterpretasikan sebagai pemisahan aset moneter dan nonmoneter. Namun, dengan memasukkan persediaan dalam 'sumber keuangan', kesulitan melakukan pemisahan aset terjadi. Segi positifnya, fokus perhitungan semakin menajamkan bahwa konsep basis akrual merupakan satu-satunya alternatif bagi basis kas.

Kekuatan dan Kelemahan Basis Akrual

Keuntungan basis akrual.

Keuntungan basis akrual dapat diperinci sebagai berikut: Pertama, bahwa penerimaan dan pengeluaran dalam laporan operasional berhubungan dengan penerimaan dan pemasukannya, yang berarti bahwa basis akrual memberikan alat ukur untuk barang dan jasa yang dikonsumsi, diubah, dan diperoleh; sementara basis kas menyediakan alat ukur untuk arus kas masuk dan arus kas keluar.

Kedua, basis akrual menunjukkan gambaran pendapatan.

Kedua, basis akrual menunjukkan gambaran pendapatan. Perubahan harga, pendapatan yang diperoleh dalam basis akrual, dan besarnya biaya historis adalah alat ukur kinerja yang dapat diterima. Makin besar keuntungan, makin besar pula suksesnya. Ini tak berarti bahwa pengukuran keuntungan bersifat mutlak atau objektif. Penambahan depresiasi, penilaian saham, penentuan atas hutang yang meragukan, dan lain-lain, adalah penilaian subjektif yang membuat keuntungan biaya historis bersifat subjektif pula. Namun subjektivitas ini dikendalikan dengan opini auditor independen, pengembangan standar akuntansi, dan laporan hasil pemeriksaan.

	Dr	Kr
Kapur Tulis	500	
Pesanan yang dikirimkan kepada suplier		500

Ketika kapur tulis dikirimkan dengan satu faktur, rekening menjadi:

	Dr	Kr
Pesanan yang dikirim	500	
Kapur Tulis	50	
Suplier		550

Fungsi pertama akuntansi komitmen adalah pengendalian anggaran.

Dengan sistem ini organisasi mengakui pengiriman pesanan sebagai suatu komitmen untuk memasukkan pengeluaran dan selanjutnya rekening mencatat komitmen itu.

Fungsi dan Permasalahan Akuntansi Komitmen

Fungsi pertama akuntansi komitmen adalah pengendalian anggaran. Dasar pemikirannya adalah manajer tak bisa mengendalikan laporan bulanan dan juga proses menghasilkan laporan tersebut sejak transaksi terjadi. Peranan manajer akan menentukan berapa besar pencairan dari anggaran yang telah disepakati. Manajer dapat menentukan pesanan dengan faktur yang akan dan tidak diterima. Oleh karena itu, manajer dapat mengendalikan kesesuaian catatan dengan anggaran yang disepakati. Perdebatan informasi akuntansi yang sangat relevan bagi manajer akan muncul, saat informasi tersebut tidak dimasukkan dalam laporan.

Akuntansi komitmen fokus pada pesanan yang dikirimkan.

Akuntansi komitmen berkonsentrasi pada pesanan yang dikirimkan. Pesanan yang diterima, yang berkaitan dengan penerimaan, tidak akan dihitung sampai faktur dikirimkan. Masalah pengendalian anggaran tidak mempengaruhi penerimaan.

LK mengungkapkan pengeluaran yang didukung bukti pemesanan.

Walaupun akuntansi komitmen dapat mengendalikan anggaran, permasalahan penerapannya di laporan keuangan tak bisa dihindarkan. Laporan Keuangan (LK) mengungkapkan pengeluaran, yang didukung bukti pemesanan. Pembatalan pesanan secara hukum tidak akan berdampak apa-apa

Permasalahan akuntansi akrual muncul dalam akuntansi komitmen.

Permasalahan akuntansi akrual muncul dalam akuntansi komitmen. Manajer mempunyai masalah pengeluaran anggaran di bawah target dalam bulan tertentu, di mana penebusan kekurangan tersebut dibebankan pada anggaran periode berikutnya. Di basis akrual, seluruh anggaran yang telah dipakai dapat ditandai dengan tambahan pesanan yang dikirimkan dan faktur yang diterima sebelum pencatatan. Dalam akuntansi komitmen, manajer dapat mengirimkan pesanan beberapa hari sebelum akhir tahun untuk 'memenuhi' anggaran. Akuntansi komitmen memberikan peluang kontribusi pada cadangan umum di akhir tahun dan menjadikan kontribusi itu sebagai pembiayaan.

Jika akuntansi komitmen diterapkan selama periode tertentu, pengubahan menjadi dasar akrual biasanya dilakukan pada akhir tahun, yaitu dalam penyesuaian akun sebagai berikut:

	Dr	Kr
Pesanan yang dikirimkan	x	
Pengeluaran no. 1 a/c		x
Pengeluaran no. 2 a/c		x

Setiap pesanan yang telah dikirimkan di mana fakturnya belum diterima pada akhir tahun, akan dicatat di periode berikutnya saat transaksi telah diakui sebagai komitmen.



ESAI

1. Jelaskan tujuan dan peranan kerangka Konseptual Akuntansi Sektor Publik!
2. Jelaskan mengenai ruang lingkup kerangka Konseptual Akuntansi Sektor Publik!
3. Jelaskan tujuan Laporan Keuangan Sektor Publik!
4. Sebutkan dan jelaskan jenis-jenis asumsi dasar dalam Kerangka Konseptual Akuntansi Sektor Publik!
5. Jelaskan karakteristik kualitatif Laporan Keuangan Sektor Publik!
6. Sebutkan dan jelaskan jenis-jenis elemen Laporan Keuangan Sektor Publik!
7. Sebutkan pengakuan dan pengukuran Laporan Keuangan Organisasi Sektor Publik!
8. Jelaskan perbedaan akuntansi berbasis kas dan akuntansi berbasis akrual di Sektor Publik!



SOAL-SOAL

1. Tujuan kerangka dasar Konseptual Akuntansi Sektor Publik adalah untuk digunakan sebagai acuan oleh berikut ini, kecuali:
 - a. Tim penyusun standar akuntansi keuangan sektor publik dalam pelaksanaan tugasnya;
 - b. Penyusun laporan keuangan untuk memahami praktik akuntansi menurut prinsip akuntansi yang lazim dan standar akuntansi keuangan sektor publik;
 - c. Auditor (BPK) dalam memberikan pendapat mengenai apakah laporan keuangan telah disusun sesuai dengan prinsip akuntansi yang diterima umum; dan
 - d. Para pemakai laporan keuangan sektor publik dalam menafsirkan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi keuangan sektor publik.
 - e. Semua jawaban benar.
2. Ruang Lingkup Kerangka Konseptual Akuntansi Sektor Publik meliputi berikut ini, kecuali:
 - a. Tujuan laporan keuangan dalam sektor publik;
 - b. Karakteristik kualitatif yang menentukan manfaat informasi dalam laporan keuangan sektor publik;
 - c. Definisi, pengakuan, dan pengukuran unsur-unsur yang membentuk laporan keuangan pada sektor publik; dan
 - d. Konsep ekuitas serta pemeliharaan ekuitas.
 - e. Semua jawaban benar.
3. Berikut ini tidak termasuk dalam Tujuan Laporan Keuangan Sektor Publik:
 - a. Menyediakan informasi mengenai sumber-sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya finansial;

- b. Menyediakan informasi mengenai bagaimana entitas mendanai aktivitasnya dan memenuhi persyaratan kasnya;
 - c. Menyediakan informasi yang berguna dalam mengevaluasi kemampuan entitas untuk mendanai aktivitasnya dan untuk memenuhi kewajiban dan komitmennya;
 - d. Karakteristik kualitatif yang menentukan manfaat informasi dalam laporan keuangan di sektor publik;
 - e. Tidak ada jawaban yang benar.
4. Laporan keuangan sektor publik menyediakan informasi mengenai hal-hal sebagai berikut, kecuali:
- a. aktiva;
 - b. kewajiban;
 - c. aktiva/ekuitas neto;
 - d. pendapatan dan biaya-biaya;
 - e. Semua jawaban benar.
5. Asumsi dasar kerangka Konseptual Akuntansi Sektor Publik terdiri dari berikut ini:
- a. Dasar Akrua dan Kelangsungan Usaha.
 - b. Dapat Dipahami.
 - c. Relevan.
 - d. Materialitas.
 - e. Tidak ada jawaban yang benar.
6. Karakteristik kualitatif merupakan ciri khas yang membuat informasi dalam laporan keuangan berguna bagi pemakai. Terdapat empat karakteristik kualitatif pokok yaitu, kecuali:
- a. dapat dipahami.
 - b. relevan.
 - c. keandalan.
 - d. dapat diperbandingkan.
 - e. Semua jawaban benar.
7. Kualitas penting informasi yang ditampung dalam laporan keuangan sektor publik adalah kemudahannya untuk segera dipahami pemakai. Ini merupakan karakteristik kualitatif:
- a. dapat dipahami.
 - b. relevan.
 - c. keandalan.
 - d. dapat diperbandingkan.
 - e. Tidak ada jawaban yang benar.
8. Agar bermanfaat, informasi harus relevan untuk memenuhi kebutuhan pemakai dalam proses pengambilan keputusan. Ini merupakan karakteristik kualitatif:
- a. dapat dipahami.
 - b. relevan.
 - c. keandalan.
 - d. dapat diperbandingkan.
 - e. Tidak ada jawaban yang benar.
9. Agar bermanfaat, informasi juga harus andal (*reliable*). Informasi memiliki kualitas andal jika bebas dari pengertian yang menyesatkan, kesalahan material, dan dapat diandalkan pemakainya sebagai penyajian yang tulus atau jujur (*faithful representation*) dari yang

seharusnya disajikan atau yang secara wajar diharapkan dapat disajikan. Ini merupakan karakteristik kualitatif:

- a. dapat dipahami.
- b. relevan.
- c. keandalan.
- d. dapat diperbandingkan.
- e. Tidak ada jawaban yang benar.

10. Pemakai harus dapat memperbandingkan laporan keuangan entitas antarperiode untuk mengidentifikasi kecenderungan (*trend*) posisi dan kinerja keuangan. Ini merupakan karakteristik kualitatif:

- a. dapat dipahami.
- b. relevan.
- c. keandalan.
- d. dapat diperbandingkan.
- e. Tidak ada jawaban yang benar.

11. Aktiva adalah:

- a. sumber-sumber yang dikendalikan oleh suatu entitas sebagai hasil dari peristiwa masa lalu. Dari sumber-sumber tersebut diharapkan adanya manfaat ekonomis di masa depan atau jasa potensial yang mengalir masuk ke entitas.
- b. hutang masa kini dari suatu entitas yang timbul dari peristiwa masa lalu. Harapannya, penyelesaian dari hutang itu merupakan arus keluar sumber-sumber yang dimiliki suatu entitas dengan manfaat masa depan atau jasa potensial.
- c. hak residual atas aktiva pemerintah pusat/daerah setelah dikurangi semua kewajiban.
- d. Manfaat ekonomis masa depan atau jasa potensial yang terwujud dalam aktiva.
- e. Tidak ada jawaban yang benar.

12. Kewajiban adalah

- a. Sumber-sumber yang dikendalikan oleh suatu entitas sebagai hasil dari peristiwa masa lalu. Dari sumber-sumber tersebut diharapkan adanya manfaat ekonomis masa depan atau jasa potensial yang mengalir masuk ke entitas.
- b. Hutang masa kini dari suatu entitas yang timbul dari peristiwa masa lalu. Harapannya, penyelesaian dari hutang itu merupakan arus keluar sumber-sumber yang dimiliki suatu entitas dengan manfaat masa depan atau jasa potensial.
- c. Hak residual atas aktiva pemerintah pusat/daerah setelah dikurangi semua kewajiban.
- d. Manfaat ekonomis masa depan atau jasa potensial yang terwujud dalam aktiva.
- e. Tidak ada jawaban yang benar.

13. Ekuitas adalah

- a. Sumber-sumber yang dikendalikan oleh suatu entitas sebagai hasil dari peristiwa masa lalu. Dari sumber-sumber tersebut diharapkan adanya manfaat ekonomis masa depan atau jasa potensial yang mengalir masuk ke entitas.
- b. Hutang masa kini dari suatu entitas yang timbul dari peristiwa masa lalu. Harapannya, penyelesaian dari hutang itu merupakan arus keluar sumber-sumber yang dimiliki suatu entitas dengan manfaat masa depan atau jasa potensial.
- c. Hak residual atas aktiva pemerintah pusat/daerah setelah dikurangi semua kewajiban.
- d. Manfaat ekonomis masa depan atau jasa potensial yang terwujud dalam aktiva.
- e. Tidak ada jawaban yang benar.

14. Manfaat ekonomis di masa depan atau jasa potensial yang terwujud dalam aktiva dapat mengalir ke dalam entitas dengan beberapa cara. Misalnya, aktiva dapat seperti di bawah ini, kecuali:

- a. digunakan baik sendiri ataupun bersama aktiva lain dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat;

- b. dipertukarkan dengan aktiva lain;
 - c. digunakan untuk menyelesaikan kewajiban; atau
 - d. dibagikan kepada para pemilik entitas (struktur yang ada di atasnya).
 - e. Semua jawaban benar.
15. Pos yang memenuhi definisi suatu unsur harus diakui jika:
- a. Ada kemungkinan bahwa manfaat ekonomi yang berkaitan dengan pos tersebut akan mengalir dari atau ke dalam perusahaan; dan
 - b. Pos tersebut mempunyai nilai atau biaya yang dapat diukur dengan andal.
 - c. Jawaban a yang benar.
 - d. Jawaban a dan b yang benar.
 - e. Tidak ada jawaban yang benar.

Lampiran 4-1

PENERAPAN KAIDAH PENGELOLAAN KEUANGAN YANG SEHAT DI LINGKUNGAN PEMERINTAHAN

Sejalan dengan perkembangan kebutuhan pengelolaan keuangan negara, dirasakan pula semakin pentingnya fungsi perbendaharaan dalam rangka pengelolaan sumber daya keuangan pemerintah yang terbatas secara efisien. Fungsi perbendaharaan tersebut terutama meliputi perencanaan kas yang baik, pencegahan agar jangan sampai terjadi kebocoran dan penyimpangan, pencarian sumber pembiayaan yang paling murah, dan pemanfaatan dana yang menganggur (*idle cash*) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya keuangan.

Upaya untuk menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang selama ini lebih banyak dilaksanakan di dunia usaha dalam pengelolaan keuangan pemerintah, tidaklah dimaksudkan untuk menyamakan pengelolaan keuangan sektor pemerintah dengan pengelolaan keuangan sektor swasta. Pada hakikatnya, negara adalah suatu lembaga politik.

Dalam kedudukannya yang demikian, negara tunduk pada tatanan hukum publik. Melalui kegiatan berbagai lembaga pemerintah, negara berusaha memberikan jaminan kesejahteraan kepada rakyat (*welfare state*).

Namun, pengelolaan keuangan sektor publik yang dilakukan selama ini dengan menggunakan pendekatan superioritas negara telah membuat aparat pemerintah yang bergerak dalam kegiatan pengelolaan keuangan sektor publik tidak lagi dianggap berada dalam kelompok profesi manajemen oleh para profesional. Oleh karena itu, perlu

dilakukan pelurusan kembali pengelolaan keuangan pemerintah dengan menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) yang sesuai dengan lingkungan pemerintahan.

Dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini juga diatur prinsip-prinsip yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kas, perencanaan penerimaan dan pengeluaran, pengelolaan utang piutang dan investasi serta barang milik negara/daerah yang selama ini belum mendapat perhatian yang memadai.

Dalam rangka pengelolaan uang negara/daerah, dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini ditegaskan kewenangan Menteri Keuangan untuk mengatur dan menyelenggarakan rekening pemerintah, menyimpan uang negara dalam rekening kas umum negara pada bank sentral, serta ketentuan yang mengharuskan dilakukannya optimalisasi pemanfaatan dana pemerintah. Untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan piutang negara/daerah, diatur kewenangan penyelesaian piutang negara dan daerah. Sementara itu, dalam rangka pelaksanaan pembiayaan ditetapkan pejabat yang diberi kuasa untuk mengadakan utang negara/daerah. Demikian pula, dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah dalam Undang-undang Perbendaharaan Negara ini diatur pula ketentuan yang berkaitan dengan pelaksanaan investasi serta kewenangan mengelola dan menggunakan barang milik negara/daerah.

TUJUAN, FUNGSI, DAN USER/STAKEHOLDER PELAPORAN KEUANGAN PEMERINTAH

Tujuan dan fungsi pelaporan keuangan pemerintah adalah terpenuhinya beberapa karakteristik (Mardiasmo, 2000) sebagai berikut. Pertama, kepatuhan dan pengelolaan (*compliance and stewardship*). Laporan keuangan pemerintah dimaksudkan untuk dapat memberikan jaminan kepada pemakai informasi dan otoritas lainnya bahwa pemerintah telah melakukan pengelolaan sumber daya sesuai dengan ketentuan hukum dan peraturan lain yang ditetapkan.

Kedua, akuntabilitas dan pelaporan retrospektif (*accountability and retrospective reporting*). Laporan keuangan pemerintah hendaknya dapat digunakan sebagai bentuk pertanggungjawaban kepada publik. Dengan laporan keuangan tersebut DPR/DPRD dan masyarakat dapat memonitor dan mengevaluasi kinerja pemerintah, memberi dasar untuk mengamati perkembangannya dari waktu ke waktu atas pencapaian target, dan membandingkannya dengan kinerja pemerintah lain.

Ketiga, laporan keuangan pemerintah hendaknya dapat memberikan informasi keuangan yang akan digunakan untuk perencanaan dan penganggaran, serta untuk mengetahui pengaruh investasi dan alokasi sumber dana terhadap pencapaian tujuan operasional. Keempat, laporan keuangan pemerintah hendaknya dapat digunakan untuk memprediksi aliran kas, saldo anggaran (surplus/defisit), dan kebutuhan sumber pendanaan pemerintah dan unit kerja pemerintah.

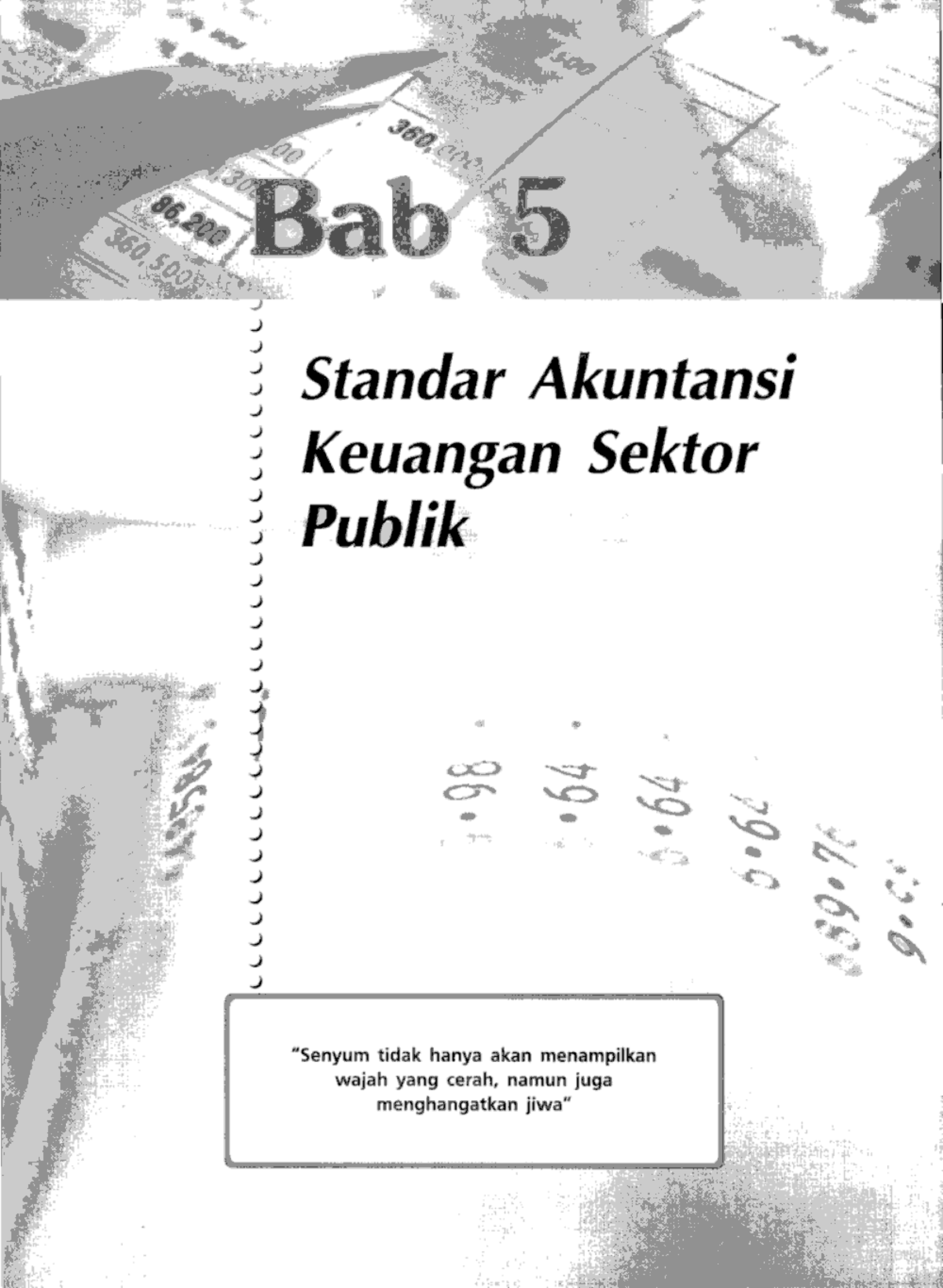
Kelima, laporan keuangan pemerintah hendaknya dapat memberikan informasi yang dapat digunakan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan ekonomi, politik dan sosial.

Adapun berbagai user/stakeholder yang berkepentingan terhadap laporan keuangan pemerintah pada dasarnya terdiri dari dua kelompok yaitu stakeholder eksternal dan internal (Borgonovi dan Anessi Pessina dalam Mardiasmo, 2000). Yang termasuk stakeholder eksternal

adalah sebagai berikut. Pertama, masyarakat sebagai konsumen jasa publik. Kedua, masyarakat sebagai pembayar pajak. Ketiga, perusahaan dan organisasi sosial dan ekonomi lainnya yang menggunakan jasa publik sebagai input aktivitas mereka. Keempat, institusi internasional yang bertanggung jawab dan berkepentingan terhadap integrasi ekonomi, integrasi politik dan konvergensi keuangan (seperti Uni Eropa, World Bank, IMF, dan lain-lain). Kelima, investor asing dan country analysts. Dan, keenam, generasi masa depan, dalam hubungannya dengan distribusi konsumsi antarwaktu; penciptaan hutang dan pembayaran kembali hutang pemerintah; penciptaan, pembelian, dan penjualan asset pemerintah. Sedangkan yang termasuk stakeholder internal adalah sebagai berikut: lembaga-lembaga negara (seperti Kabinet, DPR, dan DPRD) dan kelompok-kelompok politik seperti partai-partai politik; manajer publik (seperti Gubernur, Bupati, Direktur BUMN/BUMD; karyawan atau aparatur pemerintah; dan, serikat dagang sektor publik.

Sedangkan Likierman dalam Henley *et al.* (1992) mengklasifikasikan pengguna laporan keuangan sektor publik (pemerintah) ke dalam 12 golongan, yaitu: (1) anggota terpilih (*elected members*); (2) masyarakat sebagai pemilih dan atau pembayar pajak; (3) pelanggan atau klien; (4) karyawan atau pegawai. (5) pelanggan dan supplier; (6) pemerintah; (7) pesaing; (8) regulator; (9) pemberi pinjaman (*lenders*); (10) donor atau sponsor; (11) investor atau partner bisnis; dan (12) kelompok penekan lainnya (*other pressure groups*). Pemerintah harus menyajikan informasi pengelolaan keuangan untuk memberikan penjelasan yang menyeluruh kepada seluruh kelompok stakeholder di atas. Hal ini dilakukan sebagai perwujudan transparansi pengelolaan keuangan yang bertujuan untuk menciptakan *well-informed society*, dan pada akhirnya akan tercipta akuntabilitas publik.

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There is no text or other markings on the paper.



Bab 5

Standar Akuntansi Keuangan Sektor Publik

"Senyum tidak hanya akan menampilkan
wajah yang cerah, namun juga
menghangatkan jiwa"

5.1. DASAR KEBUTUHAN STANDAR AKUNTANSI KEUANGAN SEKTOR PUBLIK

Partisipasi masyarakat merupakan perwujudan tuntutan Akuntabilitas Publik dan Otonomi Daerah

Landasan dasar otonomi daerah dan berbagai perundangan operasional.

Landasan dasar otonomi daerah dan berbagai perundangan operasional.

Secara teknis, pemahaman konsep, sistem dan prosedur akuntansi masih perlu diperdalam secara terpisah dari konteks regulasi.

Reformasi politik di Indonesia telah mengubah sistem kehidupan bernegara. Selain itu, dengan dipenuhinya tuntutan untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) yang terbebas dari tindakan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, sistem pemerintahan antara eksekutif, judikatif, dan legislatif menjadi lebih berimbang. Partisipasi masyarakat yang lebih besar merupakan perwujudan dari tuntutan Akuntabilitas Publik dan Otonomi Daerah.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004, dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang direvisi dengan UU No. 33 tahun 2004, adalah 2 (dua) undang-undang yang berupaya mewujudkan otonomi daerah yang lebih luas. Sebagai penjabaran dari otonomi tersebut di bidang administrasi keuangan daerah, berbagai peraturan perundangan operasional juga telah dikeluarkan. Beberapa peraturan yang relevan itu adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan
2. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah,
3. Peraturan Pemerintah Nomor 106 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dalam rangka Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan,
4. Peraturan Pemerintah Nomor 107 Tahun 2000 tentang Pinjaman Daerah.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 109 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan Daerah, dan
7. Peraturan Pemerintah Nomor 110 Tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD.

Arti penting akuntabilitas dalam tata pemerintahan yang baik sudah disadari dan sudah direfleksikan dalam berbagai peraturan pemerintahan di atas. Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah merupakan jawaban strategis bagi berbagai tuntutan tersebut. Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah juga sudah semakin sadar akan hak konstitusionalnya. Akan tetapi, rincian penyajian Laporan Pertanggungjawaban Kepala Daerah yang antara lain berisikan Neraca, Laporan Realisasi Anggaran, dan Laporan Arus Kas, masih harus ditingkatkan kualitasnya.

Ditinjau dari uraian di atas, problematika yang dihadapi lebih merupakan kapasitas teknis, di mana kajian kebijakan politik masih dibutuhkan. Secara teknis, pemahaman konsep, sistem, dan prosedur akuntansi masih perlu diperdalam secara terpisah dari konteks regulasi. Sementara itu, konsekuensi logis dari reformasi regulasi mulai terlihat dari berbagai peraturan pelaksana, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000. Ide pembaharuan dapat dirinci sebagai berikut:

- a. Reformasi anggaran melalui perubahan struktur dan format anggaran, proses penyusunan anggaran, perubahan administrasi pelaksanaannya, serta penerapan standar akuntansi;

- b. Reformasi pendanaan melalui perubahan kewenangan daerah dalam memanfaatkan dana, prinsip pengelolaan kas, cadangan, penggunaan dana pinjaman, dan pembelanjaan defisit;
- c. Reformasi pelaporan melalui pengembangan standar akuntansi pemerintah, penyederhanaan sistem dan prosedur akuntansi, proses audit internal dan eksternal, dan pengembangan pelaporan kinerja.

Orientasi hasil merupakan asumsi UU no. 17/2003 yang menekankan pada pembuktian kinerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Kata kunci dari seluruh agenda reformasi keuangan di atas adalah orientasi hasil. Orientasi hasil merupakan asumsi UU No. 17/2003 yang menekankan pada pembuktian kinerja. Secara khusus, di pasal 8 dan pasal 20 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000, mekanisme pengukuran kinerja dilakukan sejak awal penyusunan anggaran daerah (APBD) melalui penentuan tolok ukur yang akan digunakan.

Perangkat perundang-undangan otonomi daerah sesungguhnya sudah melengkapi manajemen pemerintahan daerah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 108 Tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah. Peraturan Pemerintah ini menyebutkan bahwa Pertanggungjawaban Kepala Daerah dinilai berdasarkan tolok ukur Rencana Strategis. Setiap daerah wajib menetapkan Rencana Strategis dalam jangka 1 (satu) bulan setelah Kepala Daerah dilantik. Rencana Strategis ini beserta dokumen perencanaan daerah lainnya memerlukan pengesahan oleh DPRD.

5.2. TUJUAN PENYUSUNAN STANDAR AKUNTANSI KEUANGAN SEKTOR PUBLIK

Penyusunan pedoman akuntansi keuangan daerah sangat diperlukan.

Tujuan penyusunan pedoman akuntansi.

Permasalahan yang telah diuraikan di atas memberikan keyakinan bahwa penyusunan pedoman akuntansi keuangan daerah sangat diperlukan. Hal tersebut semakin relevan mengingat adanya batas waktu bagi pemerintah daerah untuk dapat menyajikan laporan pertanggungjawaban yang berisikan laporan keuangan sudah semakin mendesak.

Berdasarkan kebutuhan tersebut, pedoman akuntansi ini disusun dengan tujuan sebagai berikut:

- a. Menyediakan pemerintah daerah suatu pedoman akuntansi yang diharapkan dapat diterapkan bagi pencatatan transaksi keuangan pemerintah daerah yang berlaku dewasa ini, terutama dengan pemberlakuan otonomi daerah yang baru.
- b. Menyediakan pemerintah daerah suatu pedoman akuntansi yang dilengkapi dengan klasifikasi rekening dan prosedur pencatatan serta jurnal standar yang telah disesuaikan dengan siklus kegiatan pemerintah daerah yang mencakup penganggaran, perbendaharaan, dan pelaporannya

Pedoman ini memerlukan penyempurnaan secara terus menerus sesuai kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang baik.

5.3. PERKEMBANGAN STANDAR AKUNTANSI KEUANGAN SEKTOR PUBLIK DI INDONESIA

Pada tahun 2002, Ikatan Akuntan Indonesia - Kompartemen Akuntansi Sektor Publik (IAI-KASP) telah mengembangkan serangkaian standar-standar akuntansi yang

IAI-KASP
merekomendasikan
Standar Akuntansi
Keuangan Sektor Publik
(SAKSP).

SAKSP dikembangkan
sesuai dengan standar
internasional.

Selama ini, aktivitas
sektor publik dikelola
dengan kualitas
informasi keuangan
yang belum baik.

Manfaat Standar
Akuntansi Keuangan
Sektor Publik.

Perbaikan sistem
akuntansi dan
manajemen keuangan
pemerintah.

Standar Akuntansi
Keuangan Sektor Publik
telah memilih dasar
akrual sebagai basis
pencatatan akuntansi.

direkomendasikan untuk digunakan pada entitas-entitas sektor publik yang dinamakan Standar Akuntansi Keuangan Sektor Publik (SAKSP). Dalam standar ini, IAI-KASP telah berusaha melakukan harmonisasi terhadap akuntansi, laporan keuangan dan auditing antar yurisdiksi dan mana yang paling tepat, antara sektor publik dan swasta, dan untuk mengharmonisasikan laporan keuangan antara accounting basis dan economic basis.

Standar Akuntansi Keuangan Sektor Publik (SAKSP) dikembangkan sesuai dengan standar yang berlaku ditingkat internasional, dengan harapan dapat tercapainya informasi keuangan yang konsisten dan dapat dibandingkan (*comparable*) untuk semua yurisdiksi. Walaupun dalam praktek dan aplikasi prinsip-prinsip akuntansi dan manajemen keuangan pada entitas sektor publik dapat terjadi baik pada entitas dengan level yurisdiksi yang sama maupun berbeda. Semuanya tergantung pada kebijakan dan praktek yang ada.

Selama ini, aktivitas sektor publik dikelola dengan kualitas informasi keuangan yang belum baik. Tidak terdapat informasi atas *asset* dan *liabilities* dan hanya memperlihatkan item *revenue* seperti penjualan atas unit bisnis atau asset pemerintah. Sehingga informasi yang tersedia acapkali tidak andal, tidak diaudit dan hanya dapat dipakai sebagai pertimbangan pengambilan keputusan untuk periode setelah periode pelaporan tersebut. Dengan demikian, manajemen banyak berfokus pada *cash & cash flows*, sehingga acapkali mengabaikan *budgeting*, *accounting*, *fiscal management*, dan sumber-sumber lainnya yang dapat dikontrol oleh organisasi sektor publik.

Manfaat Standar Akuntansi Keuangan Sektor Publik (SAKSP):

- a. Meningkatkan kualitas dan reliabilitas laporan akuntansi dan keuangan pemerintah;
- b. Meningkatkan kinerja keuangan dan perekonomian;
- c. Mengusahakan harmonisasi antara persyaratan atas laporan ekonomis dan keuangan;
- d. Mengusahakan harmonisasi antar yurisdiksi dengan menggunakan dasar akuntansi yang sama.

Penerapan SAKSP akan mengarahkan sistem akuntansi dan manajemen keuangan pemerintah yang lebih baik. Jadi laporan keuangan yang dihasilkan mempunyai informasi yang lebih baik dan *forecasting & budgeting* yang lebih *reliable* sama seperti dengan manajemen terhadap sumber daya ekonomis dan kewajiban.

5.3.1. Pertimbangan Pemilihan Dasar Akrual

Standar Akuntansi Keuangan Sektor Publik telah memilih dasar akrual sebagai basis pencatatan akuntansi. Dasar akrual mengakui transaksi dan kejadian pada saat transaksi dan kejadian tersebut terjadi. Elemen-elemen yang diakui dalam dasar akrual ini adalah aktiva, kewajiban, net worth, pendapatan, dan biaya. Pengukuran akuntansi akrual berfokus pada pengukuran sumber daya ekonomis dan perubahan sumber daya tersebut pada suatu entitas. Akuntansi dasar akrual memberikan informasi kepada pengguna tentang sumber daya yang dikendalikan oleh suatu entitas, biaya dalam menjalankan operasinya (atau biaya dalam memberikan pelayanan kepada publik), dan informasi lain yang terdapat pada posisi keuangan dan perubahannya, serta informasi yang dapat digunakan untuk menilai apakah entitas tersebut beroperasi secara ekonomis dan efisien.

Pengukuran akuntansi akrual berfokus pada pengukuran sumber daya ekonomis dan perubahan sumber daya.

Materialitas merupakan konsep yang menghubungkan karakteristik-karakteristik kualitatif laporan keuangan.

Informasi yang termuat dalam laporan keuangan.

Informasi dalam akuntansi dasar akrual.

Tujuan informasi seluruh posisi keuangan dan informasi rinci atas aktiva dan kewajiban.

Pengukuran akuntansi akrual berfokus pada pengukuran sumber daya ekonomis dan perubahan sumber daya tersebut pada suatu entitas. Akuntansi dasar akrual memberikan informasi kepada pengguna tentang sumber daya yang dikendalikan oleh suatu entitas, biaya dalam menjalankan operasinya (atau biaya dalam memberikan pelayanan jasa kepada publik) dan informasi lain yang terdapat pada posisi keuangan dan perubahannya, serta informasi yang dapat digunakan untuk menilai apakah entitas tersebut beroperasi secara ekonomis dan efisien.

Model pelaporan terdiri dari: Neraca, Laporan Kinerja Keuangan, dan Laporan Arus Kas. Materialitas merupakan konsep dalam pelaporan keuangan yang menghubungkan karakteristik-karakteristik kualitatif laporan keuangan. Karakteristik kualitas laporan keuangan dasar akrual dapat diukur dari: dapat dipercaya; relevan pada kebutuhan pemakai; mudah dipahami; jelas dan akurat; disajikan menurut periodisasi; konsisten; dan komparabilitas di antara entitas yang sama; dan materialitas.

5.3.2. Keuntungan Dasar Akrual

- a. Tujuan umum pelaporan keuangan dasar akrual mempunyai peran akuntabilitas dan peran informatif, sehingga laporan keuangan memberikan informasi kepada pengguna tentang:
 1. Penilaian kinerja, posisi keuangan, dan aliran arus kas suatu entitas;
 2. Menilai kepatuhan entitas terhadap Undang-undang, regulasi, hukum dan perjanjian kontrak yang berkaitan dengan pelaporan kinerja keuangan serta jasa, posisi keuangan, dan aliran arus kas; dan
 3. Pengambilan keputusan tentang penggunaan sumber daya dalam menjalankan usahanya.
- b. Dalam konteks sektor publik, akuntansi dasar akrual memberikan informasi bahwa:
 1. Pemerintah menerapkan akuntabilitas untuk sumber daya yang digunakannya.
 2. Pemerintah menerapkan akuntabilitas untuk manajemen atas aktiva dan kewajiban yang diakui dalam laporan keuangan;
 3. Menunjukkan bagaimana sektor publik membiayai kegiatannya dan memenuhi segala persyaratan kas-nya;
 4. Mengizinkan publik untuk mengevaluasi kemampuan pemerintah dalam membiayai aktivitasnya dan memenuhi segala kewajiban serta komitmennya;
 5. Menunjukkan kondisi keuangan pemerintah dan perubahan dalam kondisi keuangan tersebut; dan
 6. Informasi yang disajikan berguna untuk mengevaluasi kinerja pemerintah dalam biaya pelayanan jasa kepada publik, efisiensi, dan pencapaiannya/*accomplishments*.
- c. Manajemen sektor publik mensyaratkan informasi seluruh posisi keuangan dan informasi rinci atas aktiva dan kewajiban untuk:
 1. Mengambil keputusan tentang kelayakan jasa yang ingin diberikan;
 2. Menerapkan akuntabilitas kepada publik untuk mengelola aktiva dan kewajibannya;
 3. Perencanaan pendanaan atas pemeliharaan dan penggantian aktiva;
 4. Perencanaan pelunasan dan kelangsungan kewajiban; dan

5. Pengelolaan posisi kas dan pembelanjaan.
- d. Manajemen sektor publik perlu mengetahui pengaruh keputusan yang lalu terhadap posisi keuangan saat ini, dan pengaruh keputusan saat ini terhadap posisi keuangan masa datang. Informasi ini dapat diperoleh jika tersedia informasi yang rinci atas aktiva dan kewajiban.
- e. Para manajer organisasi sektor publik acapkali dipercaya untuk mengelola aktiva dan kewajiban, sehingga mereka perlu menentukan cara yang paling efisien dalam menggunakan aktiva, pengendalian kewajiban, dan pelaporan atas pengelolaannya.
- f. Akuntansi akrual mensyaratkan organisasi untuk memelihara pencatatannya atas aktiva dan kewajiban, termasuk informasi yang berhubungan dengan kepemilikan dan pengendalian, yang merupakan isyarat pengelolaan yang tepat atas aktiva dan kewajiban.

5.3.3. Standar Akuntansi Pemerintahan

Lingkup Standar
Akuntansi
Pemerintahan.

Di tahun 2005, Pemerintah Pusat telah menerbitkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Terlepas dari kontroversi dan kelemahan yang sangat mendasar, bahasan di bawah ini akan menjelaskan lingkup dari Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

1. Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum. Hal tersebut diatur dalam Undang- Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang mensyaratkan bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
2. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara selanjutnya mengamanatkan tugas penyusunan standar tersebut kepada suatu komite standar yang independen, yang ditetapkan dengan keputusan presiden tentang komite standar akuntansi pemerintahan.
3. Sesuai amanat Undang-Undang tersebut di atas, Presiden menetapkan Keputusan Presiden RI Nomor 84 Tahun 2004 tentang Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP) tertanggal 5 Oktober 2004 dan terakhir diubah dengan Keputusan Presiden RI Nomor 2 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 84 Tahun 2004 tentang Komite Standar Akuntansi Pemerintahan. Keppres tersebut menguatkan kedudukan KSAP yang telah dibentuk oleh Menteri Keuangan dengan Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 308/KMK.012/2002 tentang Komite Standar Akuntansi Pemerintah Pusat dan Daerah tertanggal 13 Juni 2002.
4. KSAP terdiri dari Komite Konsultatif Standar Akuntansi Pemerintahan (Komite Konsultatif) dan Komite Kerja Standar Akuntansi Pemerintahan (Komite Kerja). Komite Konsultatif bertugas memberi konsultasi dan/atau pendapat dalam rangka perumusan konsep Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Komite Kerja bertugas mempersiapkan, merumuskan, dan menyusun

Amanat UU No. 17
Th. 2003 dan UU
No. 1 Th. 2004.

Keppres RI No. 84
Th. 2004 tentang
Komite Standar
Akuntansi
Pemerintahan.

KSASP terdiri dari
Komite Konsultatif dan
Komite Kerja.

konsep Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. KSAP menyampaikan konsep Peraturan Pemerintah tentang Standar Akuntansi Pemerintahan kepada Menteri Keuangan untuk proses penetapan menjadi Peraturan Pemerintah.

SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum.

Interpretasi Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (IPSAP) dan Buletin Teknis.

5. SAP adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Dengan demikian, SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia.
6. Selain menyusun SAP, KSAP juga berwenang menerbitkan berbagai publikasi lainnya, seperti Interpretasi Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan (IPSAP) dan Buletin Teknis.
7. IPSAP dan Buletin Teknis merupakan pedoman dan informasi lebih lanjut yang akan diterbitkan oleh KSAP guna memudahkan pemahaman dan penerapan SAP, serta untuk mengantisipasi dan mengatasi masalah-masalah akuntansi maupun pelaporan keuangan.

Tujuan dan Strategi KSAP

KSAP bertujuan meningkatkan akuntabilitas dan keandalan pengelolaan keuangan pemerintah.

1. KSAP bertujuan meningkatkan akuntabilitas dan keandalan pengelolaan keuangan pemerintah melalui penyusunan dan pengembangan standar akuntansi pemerintahan, termasuk mendukung pelaksanaan penerapan standar tersebut.
2. Dalam mencapai tujuan dimaksud, KSAP mengacu pada praktik-praktik terbaik internasional, di antaranya dengan mengadaptasi *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) yang diterbitkan oleh *International Federation of Accountant* (IFAC).
3. Strategi “adaptasi” memiliki pengertian bahwa secara prinsip pengembangan SAP berorientasi pada IPSAS, namun disesuaikan dengan kondisi di Indonesia, antara lain dengan memperhatikan peraturan perundangan yang berlaku, praktik-praktik keuangan yang ada, serta kesiapan sumber daya para pengguna SAP.
4. Strategi pengembangan SAP dilakukan melalui proses transisi dari basis kas menuju akrual yang disebut *cash towards accrual*. Dengan basis ini, pendapatan, belanja, dan pembiayaan dicatat berdasarkan basis kas sedangkan aset, utang, dan ekuitas dana dicatat berdasarkan basis akrual.
5. Proses transisi standar menuju akrual diharapkan selesai pada tahun 2007.
6. Dalam menyusun SAP, KSAP menggunakan materi/referensi yang dikeluarkan oleh:
 - a. *International Federation of Accountants*;
 - b. *International Accounting Standards Committee*;
 - c. *International Monetary Fund*;
 - d. Ikatan Akuntan Indonesia;
 - e. *Financial Accounting Standard Board*—USA;
 - f. *Governmental Accounting Standard Board*—USA;
 - g. Pemerintah Indonesia, berupa peraturan-peraturan di bidang keuangan negara;
 - h. Organisasi profesi lainnya di berbagai negara yang membidangi pelaporan keuangan, akuntansi, dan audit pemerintahan.

Beberapa referensi yang digunakan oleh KSAP.

Tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna bagi pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya

Laporan keuangan untuk tujuan umum juga mempunyai peranan prediktif dan prospektif.

- b) menyediakan informasi mengenai perubahan posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah;
- c) menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi;
- d) menyediakan informasi mengenai ketaatan realisasi terhadap anggarannya;
- e) menyediakan informasi mengenai cara entitas pelaporan mendanai aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan kasnya;
- f) menyediakan informasi mengenai potensi pemerintah untuk membiayai penyelenggaraan kegiatan pemerintahan;
- g) menyediakan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kemampuan entitas pelaporan dalam mendanai aktivitasnya.

Laporan keuangan untuk tujuan umum juga mempunyai peranan prediktif dan prospektif, yang menyediakan informasi yang berguna untuk memprediksi besarnya sumber daya yang dibutuhkan untuk operasi yang berkelanjutan, sumber daya yang dihasilkan dari operasi yang berkelanjutan, serta risiko dan ketidakpastian yang terkait. Pelaporan keuangan juga menyajikan informasi bagi pengguna mengenai:

- a) indikasi apakah sumber daya telah diperoleh dan digunakan sesuai dengan anggaran; dan
- b) indikasi apakah sumber daya diperoleh dan digunakan sesuai dengan ketentuan, termasuk batas anggaran yang ditetapkan oleh DPR/DPRD.

Basis Akuntansi

1. Basis Akuntansi dalam SAP PP No 24 tahun 2005, mempunyai dua pilihan seperti di Nomor 2 dan 3.
2. Pertama, basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan pemerintah adalah basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan serta basis akrual untuk pengakuan asset, kewajiban, dan ekuitas dana.
3. Kedua, entitas pelaporan diperkenankan untuk menyelenggarakan akuntansi dan penyajian laporan keuangan dengan menggunakan sepenuhnya basis akrual, baik dalam pengakuan pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan, maupun dalam pengakuan asset, kewajiban, dan ekuitas dana.
4. Entitas pelaporan yang menyelenggarakan akuntansi dan menyajikan laporan keuangan dengan menggunakan basis akrual tetap menyajikan Laporan Realisasi Anggaran berdasarkan basis kas.

Untuk memenuhi tujuan umum ini, laporan keuangan menyediakan informasi mengenai entitas pelaporan dalam hal:

- a. asset;
- b. kewajiban;
- c. ekuitas dana;
- d. pendapatan;
- e. belanja;
- f. transfer;

Laporan keuangan menyediakan beberapa informasi mengenai entitas pelaporan.

akuntansi adalah prinsip-prinsip, dasar-dasar, konvensi-konvensi, aturan-aturan, dan praktik-praktik spesifik yang dipilih oleh suatu entitas pelaporan dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan. Peristiwa Luar Biasa adalah kejadian atau transaksi yang secara jelas berbeda dari aktivitas normal entitas dan karenanya, tidak diharapkan terjadi dan berada di luar kendali atau pengaruh entitas sehingga memiliki dampak yang signifikan terhadap realisasi anggaran atau posisi aset/kewajiban.

SAP No.11–Akuntansi Khusus untuk Menyusun Laporan Keuangan Konsolidasi

Pengertian Laporan Keuangan Konsolidasi.

Laporan keuangan konsolidasi adalah laporan keuangan yang merupakan gabungan dari keseluruhan laporan keuangan entitas pelaporan sehingga tersaji sebagai satu entitas tunggal. Laporan keuangan konsolidasi terdiri dari Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan keuangan konsolidasi disajikan untuk periode pelaporan yang sama dengan periode pelaporan keuangan entitas pelaporan dan berisi jumlah komparatif dengan periode sebelumnya.

Tujuan pernyataan standar penyusunan laporan keuangan konsolidasi.

Tujuan Pernyataan Standar ini adalah untuk mengatur penyusunan laporan keuangan konsolidasi pada unit-unit pemerintahan dalam rangka menyajikan laporan keuangan untuk tujuan umum (*general purpose financial statements*) demi meningkatkan kualitas dan kelengkapan laporan keuangan dimaksud. Dalam standar ini, yang dimaksud dengan laporan keuangan untuk tujuan umum adalah laporan keuangan yang memenuhi kebutuhan bersama sebagian besar pengguna laporan termasuk lembaga legislatif sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

5.4. OVERVIEW–INTERNATIONAL PUBLIC SECTOR ACCOUNTING STANDARDS (IPSAS)

IPSAS dikeluarkan oleh IFAC.

International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) dikeluarkan oleh *International Federation of Accountants* (IFAC). Sebelum membahas lebih jauh masalah IPSAS, IFAC, sebagai lembaga yang mengeluarkan IPSAS, terlebih dahulu akan diuraikan.

International Federation of Accountants

International Federation of Accountants (IFAC) yang didirikan di Munich pada tahun 1977, merupakan federasi dan organisasi akuntan Internasional. Jadi anggotanya adalah organisasi nasional akuntan dari berbagai negara. Dewan Perwakilan (The Council) IFAC yang terdiri dari satu wakil dan setiap organisasi anggota IFAC, bertugas:

- Memilih anggota Dewan Pengurus (The Board)
- Menetapkan dasar kontribusi keuangan oleh anggota dan
- Menyetujui perubahan konstitusi IFAC.

Program kerja Dewan Pengurus (The Board) dilaksanakan oleh kelompok kerja kecil atau komite teknis, yang dalam hal ini, IFAC memiliki tujuh komite teknis:

- Compliance
- Education,

costs. Walaupun demikian, standar ini memperbolehkan adanya perlakuan alternatif bagi kapitalisasi *borrowing costs* yang diakibatkan secara langsung oleh akuisisi, konstruksi, atau produksi aktiva yang memenuhi syarat.

Perbedaan IPSAS 5 dengan IAS 23:

Perbedaan IPSAS 5
dengan IAS 23

IPSAS 5 ini diambil dari IAS 23, yaitu mengenai *Borrowing Costs*. Perbedaan utama IPSAS 5 dengan IAS 23 adalah sebagai berikut:

- a. Penjelasan tambahan yang ada pada IAS 23 telah termasuk dalam IPSAS 5 untuk memperjelas bahwa standar akuntansi ini dapat digunakan pada entitas sektor publik.
- b. IPSAS 5 menggunakan terminologi yang berbeda dari IAS 21. Contoh yang paling signifikan adalah penggunaan istilah "*entity, revenue, statement of financial performance, statement of financial position dan net assets/equity*" dalam IPSAS 4, yang sepadan dengan istilah yang ada dalam IAS 21, yaitu "*enterprise, income, income statement, balance sheet, dan equity*."
- c. IPSAS 5 mengandung serangkaian perbedaan definisi untuk istilah teknis dengan IAS 23 yang tercantum pada paragraf 5.

5.4.6. IPSAS 6: Consolidated Financial Statements and Accounting for Controlled Entities

IPSAS 6 disusun berdasarkan standar akuntansi internasional IAS 27. IPSAS 6 ini mengatur mengenai laporan keuangan konsolidasi dan akuntansi untuk entitas yang dibawah (consolidated financial statements and accounting for controlled entities).

Perbedaan IPSAS 6 dengan IAS 27:

Perbedaan IPSAS 6
dengan IAS 27

IPSAS 6, *consolidated financial statements and accounting for controlled entities*, disusun berdasarkan IAS 27, *consolidated financial statement and accounting for investments in subsidiaries*, walaupun dalam IPSAS 6 ini terdapat perbedaan utama dengan IAS 27, yaitu:

- a. Penjelasan tambahan yang ada pada IAS 27 telah dimasukkan dalam IPSAS 6 untuk memperjelas bahwa standar akuntansi ini dapat digunakan pada entitas sektor publik.
- b. IPSAS 6 menggunakan terminologi yang berbeda dari IAS 27. Contoh yang paling signifikan adalah dalam penggunaan istilah "*entity, revenue, statement of financial performance, statement of financial position, dan net assets/equity*" dalam IPSAS 6, yang sepadan dengan istilah yang ada dalam IAS 27 yaitu "*enterprise, income, income statement, balance sheet, dan equity*."
- c. Dalam IPSAS 6 terdapat serangkaian perbedaan dengan IAS 27 dalam hal definisi teknis dan istilah yang ada pada paragraf 8.
- d. IPSAS 6 memasukkan penetapan peralihan yang memperbolehkan entitas untuk tidak menghapus semua neraca dan transaksi antarentitas dalam entitas ekonomi, untuk laporan pada tanggal awal periode selama tiga tahun mengikuti tanggal pertama kali mengadopsi standar ini.

Keppres No 50 Tahun 1993 Tentang Komnas HAM	Keppres No 70 Tahun 2001 Tentang Pembentukan KPU	Keppres No 84 Tahun 2004 tentang KSAP	Tanggapan Atas Keppres No 84 Th 2004 Menurut UU No 17 Tahun 2003
		Presiden melalui Menteri Keuangan (Pasal 7)	
	Tugas dan kewenangan KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum adalah sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (pasal 6)	Untuk melaksanakan tugasnya, KSAP dibantu oleh suatu Sekretariat, yang susunan organisasi dan tata kerjanya ditetapkan oleh Menteri Keuangan berdasarkan usul dari Komite Konsultatif. (Pasal 9)	Hal ini menunjukkan KSAP tidak independen Seharusnya Susunan Organisasi merupakan hak independen KSAP
Segala Pembiayaan untuk Pelaksanaan kegiatan Komisi Nasional dibebankan pada Anggaran Sekretariat Negara (pasal 13)		Segala biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan tugas KSAP dibebankan pada APBN. (Pasal 10)	
		Ketentuan lebih lanjut yang diperlukan bagi pelaksanaan Keputusan Presiden ini ditetapkan oleh Menteri Keuangan. (Pasal 11)	Hal ini menunjukkan KSAP tidak independen Seharusnya hanya diputuskan melalui Keputusan Presiden

atau sejarah suatu frasa, kalimat, paragraph dan contoh. Jangan sampai terjadi, bila ada pertanyaan publik tentang sesuatu hal dalam IPSAS, Komite menjawab tidak tahu. Perlu dicatat bahwa memahami suatu Pernyataan IPSAS sampai ke teoritis suatu frasa akuntansi tertentu memerlukan energi yang besar dan waktu yang lama.

- b. *Legal audit*: Setelah itu, Komite meneliti dalam posisi untuk membandingkan IPSAS tersebut dengan hukum yang berlaku di RI. Apabila suatu IPSAS berlawanan dengan hukum RI, maka (1) seharusnya Pernyataan IPSAS tersebut batal demi hukum, (2) IPSAS tidak menyuruh entitas pelaku akuntansi melakukan tindak pidana. Masalah lain adalah, bahwa suatu produk hukum yang lahir setelah IPSAS terbit, ternyata bertentangan. Hal ini menyebabkan pembatalan suatu IPSAS yang tadinya berlaku, menjadi tidak berlaku karena terbitnya produk hukum tersebut sebagai bagian dari *the house of GAAP* Pemerintahan.
- c. *Practicability feasibility audit*: Pada saat membangun standar harus dibayangkan, apakah standar tersebut dapat dilaksanakan oleh entitas pelaku akuntansi secara efektif-efisien-ekonomis dengan mempertimbangkan sumber daya yang dimiliki entitas untuk memfasilitasi sistem-metode akuntansi dan jumlah waktu proses akuntansi. Jangan sampai ada entitas-entitas yang tak mampu melaksanakan suatu standar. Contoh: Neraca Awal dan atau Revaluasi aktiva tetap harus menggunakan Perusahaan Appraisal.
- d. *Masalah terjemahan IPSAS*: Patut kita catat bahwa sangat sedikit pelaku akuntansi pemerintahan bergelar sarjana akuntansi, terlebih lagi sarjana akuntansi pemerintahan yang mahir berbahasa Inggris, dan hampir tidak ada pelaku akuntansi pemerintahan yang pakar dalam akuntansi pemerintahan yang sanggup membaca dan langsung memahami IPSAS. Jadi masalah terjemahan menjadi isu utama adopsi paripurna IPSAS 2009. Ada beberapa strategi terjemahan:
 1. Terjemahan kata demi kata, agar tidak dituduh oleh internasional "membelokkan" IPSAS yang diadopsi penuh dengan cara terjemahan.
 2. Menyerap substansi makna, menjelaskan kembali esensi makna dalam bahasa Indonesia. Strategi kedua ini memudahkan para pengguna IPSAS di lapangan.

3. Tidak menerjemahkan, namun hanya membuat ringkasan intisari dari suatu pernyataan IPSAS, sebagai covering notes suatu pernyataan IPSAS.

Adopsi langsung (namun bukan adopsi-buta) secara ideal dapat dilakukan oleh suatu bangsa yang ikut serta aktif menyusun standar internasional tersebut (karena ketika standar itu disusun, wakil negara itu terus menerus melakukan uji kompatibilitas atas standar internasional tersebut terhadap negaranya).

Kelemahan Strategi Adopsi:

1. Sebuah standar internasional sering *memberi beberapa opsi perlakuan akuntansi* (sehingga terlampaui banyak pilihan untuk suatu bangsa tertentu, maka perlu disempitkan), dalam suatu kontinum, dari yang paling sederhana (untuk merangkul entitas yang masih terbelakang) sampai yang paling canggih (untuk memfasilitasi entitas paling canggih, maju, atau modern).

Bila demikian, maka strategi adopsi menjadi **tidak mungkin apabila** sebagai suatu bangsa, RI harus memilih salah satu perlakuan akuntansi yang paling cocok untuk bangsanya. Opsi perlakuan selebihnya ditolak oleh RI, sehingga muncullah *IPSAS Dipersempit* dengan membuat *covering letter* adopsi yang berisi *memorandum perkecualian*.

Contoh kalimat memorandum adalah sebagai berikut:

Pemerintah RI menyatakan mengadopsi Pernyataan IPSAS No. .. Berjudul .. dalam segala hal yang signifikan, kecuali (1) tidak mengadopsi seluruh paragraf Nomor ..., karena ..., (2) tidak mengadopsi bagian paragraf No.... khususnya tentang ..., dengan alasan

Pemilihan suatu opsi perlakuan akuntansi dan mengugurkan perlakuan selebihnya, adalah proses seleksi atau adopsi parsial.

Strategi mengadopsi IPSAS yang telah terbit, *bukan berarti menggaransi mengadopsi seluruh IPSAS yang akan terbit dari sumber rujukan yang sama*, karena jangan-jangan terbitan IPSAS tertentu dimasa yang akan datang itu tidak cocok untuk RI. Strategi ini disebut "Strategi adopsi (paripurna) IPSAS yang telah terbit, dan strategi pikir-pikir untuk IPSAS yang akan terbit", atau "Strategi adopsi terseleksi atau pilih-pilih" nomor-nomor standar secara individual (baik yang telah ada maupun IPSAS yang akan terbit kemudian).

Pada hemat saya, berani menjamin akan mengadopsi 100% apapun yang akan terbit dimasa yang akan datang,

6.1. PENDAHULUAN

Alokasi barang dan jasa dapat dilakukan melalui mekanisme pasar dan birokrasi.

Mekanisme birokrasi dalam perkembangannya menjadi mekanisme yang sangat penting.

Pada dasarnya alokasi barang dan jasa dalam suatu masyarakat dapat dilakukan paling tidak melalui dua mekanisme, yaitu pertama, melalui mekanisme pasar (*market mechanism*), dan kedua melalui mekanisme birokrasi (*bureaucratic mechanism*). Dengan sejumlah kondisi yang disyaratkan, mekanisme pasar dianggap sebagai mekanisme yang dapat mendorong pemakaian sumber daya yang efisien (Musgrave & Musgrave, 1984), (Brown dan Jackson, 1986). Namun, kegagalan pasar (*market failures*) terjadi juga dalam mengalokasikan sejumlah barang dan jasa. Penyebabnya adalah karena adanya '*public goods*' beserta eksternalitasnya. Jenis barang dan jasa inilah, beserta sejumlah '*mixed goods*' yang didistribusikan melalui mekanisme birokrasi.

Mekanisme birokrasi dalam perkembangannya menjadi mekanisme yang sangat penting, karena besarnya semakin meningkat yang ditunjukkan dalam porsinya dibanding Produk Domestik Bruto. Mekanisme birokrasi itu sendiri mempunyai instrumen yang disebut sistem penganggaran yang berfungsi sebagai alat untuk mengalokasikan sumber daya dalam bentuk barang dan jasa yang ada ke dalam masyarakat. Sesuai dengan perkembangan sistem administrasi publik itu sendiri dan tuntutan masyarakat dalam konteks sistem sosial dan politik tertentu, berkembang pula sistem penganggaran negara. Dalam sejarah perkembangannya, dikenal beberapa jenis sistem penganggaran.

Berbagai sistem penganggaran tersebut antara lain '*Traditional Budgeting*' atau dikenal pula dengan '*Line-Item Budgeting*', kemudian '*Performance Budgeting*', '*Planning Programming Budgeting System*', muncul '*Zero Based Budgeting*', lalu '*Medium Term Budgeting Framework (MTBF)*'. Dalam perkembangannya, berbagai variasi mulai muncul dari '*performance budgeting*' seperti '*mission-driven budgeting*' dan '*entrepreneurial budgeting*'.

Perkembangan sistem anggaran terjadi selaras dengan usaha-usaha pengalokasian sumberdaya yang semakin lama semakin membaik dalam mengakomodasi berbagai prinsip penganggaran.

6.2. PENGERTIAN ANGGARAN SEKTOR PUBLIK

Anggaran mengungkapkan apa yang akan dilakukan di masa mendatang.

Perencanaan merupakan bagian yang tak dapat dipisahkan dari proses manajemen organisasi. Demikian juga, anggaran mempunyai posisi sangat penting. Anggaran mengungkapkan apa yang akan dilakukan di masa mendatang. Pemikiran strategis di setiap organisasi adalah proses di mana manajemen berpikir tentang pengintegrasian aktivitas ke arah tujuan organisasi. Semakin bergejolak lingkungan pasar, teknologi, dan ekonomi eksternal, manajemen akan didorong untuk menyusun strategi. Pemikiran strategis manajemen didokumentasikan dalam berbagai dokumen perencanaan. Keseluruhan proses diintegrasikan dalam prosedur penganggaran organisasi.

Anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan perkiraan penerimaan dan pengeluaran.

Anggaran dapat diinterpretasikan sebagai paket pernyataan perkiraan penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan akan terjadi dalam satu atau beberapa periode mendatang. Di dalam tampilannya, anggaran selalu menyertakan data penerimaan dan pengeluaran yang terjadi di masa lalu. Kebanyakan organisasi sektor publik melakukan

menyeluruh ditentukan oleh lembaga setingkat departemen atau lembaga pelaksana tertinggi; kedua, kesuksesan anggaran sangat ditentukan oleh dukungan politis berbagai lembaga; dan ketiga, akurasi perencanaan, terutama penganggaran, dipengaruhi oleh teknik review prakiraan anggaran.

TABEL 6.14 Faktor Penentu Efektifnya suatu Anggaran

Faktor Penentu Efektifnya suatu Anggaran		
KEBIJAKAN	KELEMBAGAAN	ANGGARAN
a. Pendapatan Tingkat Pengangguran dan Infansi b. Kebijakan Nilai Tukar c. Kebijakan Moneter d. Kebijakan Fiskal e. Mobilisasi Sumber Daya f. Tingkat Pertumbuhan Pengeluaran g. Pengeluaran Investasi h. Subsidi i. Defisit Anggaran	a. Konsultasi dan Koordinasi Antar unit Kerja b. Koordinasi di dalam unit kerja c. Birokrasi d. Pertimbangan Non Ekonomi e. Kapabilitas Administrasi	a. Tehnik Perhitungan Prakiraan Pendapatan dan Pengeluaran b. Fleksibilitas dalam Fiskal c. Tingkat Pengeluaran yang Diharapkan d. Fasilitas Dalam Pemberlakuan Tingkat Pajak e. Batasan Proses Anggaran c. Waktu d. Informasi f. Manajemen Keuangan g. Waktu yang Salah Dalam Melepaskan Dana h. Biaya yang Terlalu Besar i. Kurangnya Fleksibilitas dalam Menggunakan Dana j. Hambatan Sumber Daya Manusia

Berikutnya, setelah proses penyusunan anggaran, pembahasan akan dilanjutkan ke proses evaluasi dan analisis anggaran. Proses evaluasi anggaran ditujukan untuk menguji konsistensi item pengeluaran dalam kerangka pengeluaran secara menyeluruh. Analisis dampak ekonomi anggaran dapat dilakukan seperti terlihat pada Tabel 6.15.

TABEL 6.15 Analisis Dampak Ekonomi Anggaran

Analisis Dampak Ekonomi Anggaran		
No.	Kategori Anggaran	Dampak Permintaan secara menyeluruh
1	PENERIMAAN Pendapatan pajak dan non pajak	Deflasi akan menyebabkan berkurangnya sisi permintaan
	Hibah	Dampaknya netral ketika hibah ditujukan ke pihak luar negeri
2	PENGELUARAN a. Pengeluaran langsung pada barang dan jasa dan pembentukan modal	Pengeluaran pemerintah menambah permintaan keseluruhan dan melibatkan klaim sumber daya
	b. Pembayaran transfer	Secara umum akan berdampak pada kas pendapatan rumah tangga
	c. Peminjaman bersih	Ekspansi akan menyebabkan peningkatan permintaan secara keseluruhan
3	DEFISIT (1-2)	
4	DIBIYAI OLEH HUTANG LUAR NEGERI	Secara umum akan berdampak ekspansi, tetapi menguntungkan dan mempunyai dampak ke neraca pembayaran
5	HUTANG LUAR NEGERI a. Rumah tangga swasta	Akan terjadi pengurangan kekuatan pembelian
	b. Bank komersial	Tidak akan ada dampak ekspansi
	c. Bank sentral	Ekspansi akan berdampak pada sisi permintaan

3. Pelaksanaan anggaran

Prosedur pelaksanaan anggaran ini relatif sederhana. Permohonan Pembayaran (SPP) dari setiap unit pengeluaran dikirimkan kepada Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara (KPKN). KPKN bertanggung jawab untuk memeriksa permohonan tersebut sebelum mengeluarkan Perintah Pembayaran (SPM). Selanjutnya pemerintah mempunyai dua rekening Kas Negara di Bank Indonesia, yaitu rekening No 502.000.000 untuk Bendahara Umum Negara (BUN) dan rekening No. 501.000.000 untuk Kantor Perbendaharaan.

Berdasarkan SPP dari masing-masing unit pengeluaran KPKN membuat lima salinan SPM di mana tiga di antaranya dikirimkan kepada badan lain di lingkungan kantor Menteri Keuangan yaitu: KASIPA: Kantor Verifikasi Pelaksanaan Anggaran), DIEA (Direktorat Informasi dan Evaluasi Anggaran), dan BAKUN (Badan Akuntansi Keuangan Negara).

4. Pengawasan Anggaran

Pengawasan anggaran terfokus pada dua tujuan utama: laporan keuangan dan laporan kinerja. Laporan keuangan dibagi menjadi dua, yaitu laporan tengah tahun (*in-year report*) dan laporan akhir tahun (*year-end report*). Laporan tengah tahun adalah untuk mengidentifikasi perkembangan pelaksanaan anggaran selama tahun fiskal tersebut. Informasi yang dihasilkan dari laporan ini digunakan untuk menyusun laporan semester pertama kepada DPR dan untuk penyesuaian anggaran selama tahun fiskal.

Sedangkan laporan akhir mencakup keseluruhan pelaksanaan anggaran. Laporan ini digunakan untuk persiapan laporan Perhitungan Anggaran Negara (PAN) yang diajukan oleh Pemerintah kepada DPR. Di samping itu, laporan ini penting untuk memperkirakan dampak anggaran negara terhadap perekonomian.

Kondisi Pengelolaan Keuangan Negara Saat Ini

Pelaksanaan pengelolaan keuangan negara saat ini masih berdasarkan pada *Indische Comptabiliteits Wet (ICW)* tahun 1925 yang merupakan Undang-undang asli Pemerintah Belanda dan diterapkan di Indonesia pada tahun 1864. Undang-undang ini menjadi dasar pokok pengundangan pengelolaan anggaran pemerintah di Indonesia. Undang-undang tersebut mempunyai penjelasan yang sangat ringkas dan hanya cocok untuk pemerintahan kecil dengan gugus tugas yang sederhana. Undang-undang tersebut pada dasarnya dimaksudkan untuk rezim penjajahan yang tidak memerlukan kekuasaan yang demokratis atas anggaran

sebagaimana halnya pertanggungjawaban terhadap pengeluaran pemerintah. Pemerintah Indonesia saat ini telah memulai pembaharuan dengan merumuskan sistem yang baru.

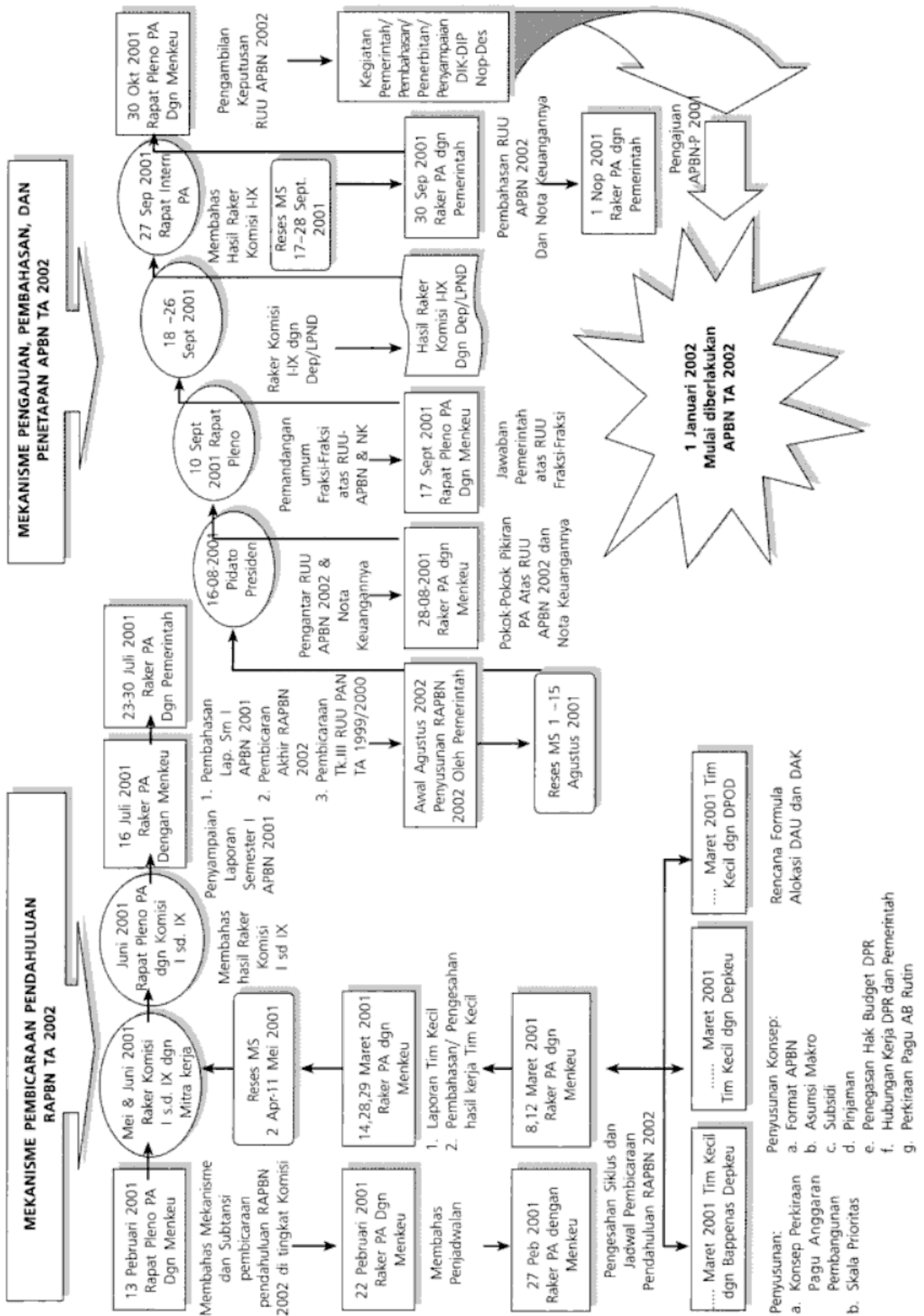
Dalam rangka menindaklanjuti proses pembaharuan pengelolaan anggaran negara tersebut, pemerintah melalui Menteri Keuangan telah memulai proses pembaharuan ini pada tahun 1998 dengan memperkenalkan sistem pengelolaan keuangan dan anggaran pemerintah. Pada Agustus 1998, sebuah tim pendahuluan telah diajukan oleh Menteri Keuangan untuk mengusulkan sebuah legislasi/peraturan baru berkaitan dengan perumusan anggaran, pengelolaan anggaran dan pemeriksaan.

Pada bulan September tahun 2000, Pemerintah memperkenalkan kepada DPR 3 (tiga) rencana program yang berbeda berkaitan dengan Keuangan Negara, Perbendaharaan Negara dan Pemeriksaan terhadap Akuntabilitas Keuangan Negara yang diajukan oleh tim pendahuluan tersebut. Ketiga rencana program tersebut berisi prinsip-prinsip umum proses penyusunan anggaran pemerintah serta sistem pengelolaan keuangan dan diperuntukkan sebagai kerangka hukum bagi pembaharuan pengelolaan pengeluaran pemerintah dan lembaga pemerintah di Indonesia. Prinsip-prinsip utama dalam pembaharuan ini adalah:

- a. Akuntabilitas hasil untuk DPR dan masyarakat;
- b. Transparansi menyeluruh pada seluruh transaksi pemerintah;
- c. Pemberdayaan pemimpin yang profesional untuk mencapai kinerja lembaga yang optimal;
- d. Pengawasan yang kuat, profesional, dan independen oleh BPK dan penghapusan duplikasi pada fungsi-fungsi pemeriksaan.

Untuk memberi petunjuk pelaksanaan pembaharuan pengelolaan keuangan tersebut, pada April 2001, Menteri Keuangan telah membentuk Komite Pembaharuan Pengelolaan Keuangan (KPMK) yang bertugas untuk memberikan petunjuk kepada kelompok kerja khususnya untuk menjelaskan berbagai aspek yang terkait dengan pembaharuan pengelolaan keuangan pemerintah, memberi fasilitas dialog dengan DPR berkaitan dengan draft Undang-undang Keuangan Negara, Perbendaharaan Negara dan Pemeriksaan, dan memberi saran perbaikan untuk organisasi, prosedur, dan sistem.

Saat ini ketiga Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan Keuangan Negara, yaitu RUU tentang Keuangan Negara, RUU tentang Perbendaharaan Negara, dan RUU tentang Pemeriksaan Tanggung Jawab Keuangan Negara, sudah disahkan oleh DPR- RI yang sebelumnya



Bab 7

Siklus Akuntansi Keuangan Sektor Publik

"Berpikirlah seperti orang yang bisa bertindak,
bertindaklah seperti orang yang bisa berpikir"

GAMBAR 7.1

Tahap-tahap dalam Siklus Akuntansi

1 Tahap Pencatatan	○ Kegiatan pengidentifikasian dan pengukuran dalam bentuk bukti transaksi dan bukti pencatatan. ○ Kegiatan pencatatan bukti transaksi ke dalam buku harian atau jurnal. ○ Memindahbukukan (posting) dari jurnal berdasarkan kelompok atau jenisnya ke dalam akun buku besar.
2 Tahap Pengikhtisaran	○ Penyusunan neraca saldo (<i>trial balance</i>) berdasarkan akun-akun buku besar. ○ Pembuatan ayat jurnal penyesuaian. ○ Penyusunan kertas kerja (<i>worksheet</i>) atau neraca lajur. ○ Pembuatan ayat jurnal penutup (<i>closing entries</i>). ○ Pembuatan neraca saldo setelah penutupan. ○ Pembuatan ayat jurnal pembalik.
3 Tahap Pelaporan	○ Laporan Kinerja/Surplus Defisit ○ Laporan Arus Kas ○ Laporan Perubahan Ekuitas ○ Neraca ○ Catatan Atas Laporan Keuangan

GAMBAR 7.2

Urutan Perancangan Komponen Siklus Akuntansi

Urutan perancangan komponen siklus akuntansi meliputi:



1057	Biaya Pemeliharaan Perlengkapan Rumah Sakit
1058	Biaya Pemeliharaan Pakaian Pasien, Dokter, dan Paramedis
1059	Biaya Pemeliharaan Japan Hutan
1060	Biaya Pemeliharaan Bengkel, Instalasi, dan Reparasi
	Total Belanja Pemeliharaan
	Biaya Perjalanan Dinas
1071	Biaya Perjalanan Dinas
1072	Biaya Perjalanan Dinas Tetap
1073	Biaya Perjalanan Pindah
	Total Belanja Perjalanan Dinas

	Belanja Lain-lain
1081	Uang Perangsang dan Insentif
1082	Biaya Penguburan Pasien Tidak Mampu
1083	Biaya Observasi dan Penyuluhan Sosial
1084	Biaya Operasional
1085	Biaya Propaganda, Penerangan, dan Pameran serta Dokumentasi
1087	Biaya Penyelenggaraan Pembibitan
1089	Biaya SBB dan Telekomunikasi
1090	Sewa Gedung
1091	Kesejahteraan Pegawai
1092	Tunjangan Rumah Tangga
1093	Uang Makan Polisi Pamong Praja
1094	Tunjangan Bendaharawan
1095	Kegiatan Kesejahteraan Jasmani Karyawan Pemda Propinsi DIY
1097	Biaya Monitoring Data
1098	Biaya Kegiatan Pra Kualifikasi
1100	Biaya Tamu
	Total Belanja Lain-Lain
	Angsuran Pinjaman/Hutang dan Bunga
1102	Bunga Hutang
	Total Angsuran Pinjaman/Hutang dan Bunga
	Ganjaran, Subsidi, dan Sumbangan
1121	Ganjaran
1122	Subsidi dan Bantuan Tunjangan Pamong Desa/Kelurahan
1123	Subsidi dan Bantuan Tunjangan Jabatan Struktural Pemerintah Kecamatan
1124	Bagi Hasil Pajak kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama
	Kendaraan Bermotor kepada Dati II
1125	Penyisihan Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan Daerah Tingkat I kepada Desa/Kelurahan
1126	Penyisihan Retribusi Kepada Desa/Kelurahan
1127	Subsidi Otonom Daerah Tingkat II
	Total Ganjaran, Subsidi dan Sumbangan
	Pengeluaran Yang Tidak Termasuk Bagian Lain
1133	Bantuan Untuk Parpol dan Golkar
1134	Bantuan Untuk Organisasi Profesi

8.1. LAPORAN KEUANGAN SEKTOR PUBLIK

Laporan keuangan sektor publik merupakan representasi posisi keuangan dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas Sektor Publik.

Penyediaan informasi dalam laporan keuangan sektor publik.

Laporan keuangan sektor publik merupakan representasi posisi keuangan dari transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas Sektor Publik. Tujuan umum pelaporan keuangan adalah untuk memberikan informasi mengenai posisi keuangan, kinerja, dan arus kas dari suatu entitas yang berguna bagi sejumlah besar pemakai (*wide range users*) dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya yang dipakai oleh suatu entitas dalam aktivitasnya untuk mencapai tujuan.

Secara spesifik, tujuan khusus pelaporan keuangan sektor publik adalah menyediakan informasi yang relevan dalam pengambilan keputusan, dan menunjukkan akuntabilitas entitas atas sumber daya yang dipercayakan, dengan cara:

- Menyediakan informasi mengenai sumber-sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya keuangan atau finansial;
- Menyediakan informasi mengenai bagaimana entitas mendanai aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan kasnya;
- Menyediakan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kemampuan entitas dalam pendanaan aktivitasnya dan memenuhi kewajiban serta komitmennya;
- Menyediakan informasi mengenai kondisi finansial suatu entitas dan perubahan di dalamnya; dan
- Menyediakan informasi agregat yang berguna untuk mengevaluasi kinerja entitas dalam hal biaya jasa, efisiensi, dan pencapaian tujuan.

8.2. KOMPONEN-KOMPONEN LAPORAN KEUANGAN SEKTOR PUBLIK

Komponen-komponen Laporan Keuangan Sektor Publik

Komponen-komponen Laporan Keuangan Sektor Publik yang lengkap meliputi:

- Laporan Posisi Keuangan;
- Laporan Kinerja Keuangan;
- Laporan Perubahan dalam Aktiva/Ekuitas Neto;
- Laporan Arus Kas;
- Kebijakan Akuntansi dan Catatan atas Laporan Keuangan.

Komponen-komponen laporan keuangan di atas dijadikan sebagai pedoman dalam pembuatan laporan keuangan sektor publik.

8.2.1. Laporan Posisi Keuangan (Neraca)

Secara minimum, laporan posisi keuangan harus memasukkan pos-pos tertentu.

Laporan posisi keuangan, atau disebut juga dengan neraca ataupun laporan aktiva dan kewajiban, adalah laporan keuangan yang menyajikan posisi aktiva, hutang, dan modal pemilik pada satu saat tertentu. Secara minimum, laporan posisi keuangan harus memasukkan pos-pos yang menyajikan jumlah berikut:

- Properti, pabrik dan peralatan;
- Aktiva-aktiva tidak berwujud;
- Aktiva-aktiva finansial (selain butir (d), (f) dan (h));
- Investasi yang diperlakukan dengan metode ekuitas;

Neraca, dan Laporan Arus Kas. Catatan atas Laporan Keuangan juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk diungkapkan di dalam Standar Akuntansi Pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar.

Laporan Lainnya

Laporan lainnya terdiri dari Laporan/Daftar Barang Milik Negara, Laporan Investasi Permanen, dan Laporan Hutang Jangka Panjang.

Diskusikan paper ini! Berikan komentar dan analisisnya!

Lampiran 8-2

PEMBANGUNAN ACEH DAN NIAS MENERAPKAN STANDAR INTERNASIONAL¹

Pemerintah menjamin tidak terjadi penyimpangan dalam penyaluran dana bantuan untuk pembangunan kembali Aceh dan Nias dengan menerapkan sistem yang telah dipakai secara internasional. Jaminannya adalah sistem yang dibuat dengan memperhatikan semua praktik terbaik yang dilakukan di seluruh dunia. Demikian dikatakan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Sri Mulyani Indrawati, usai memberikan sambutan dalam konferensi internasional yang dilakukan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan negara-negara internasional lain di Bank Indonesia, Senin (25/4). Dijelaskan, terkait dengan Badan Pelaksana Pembangunan Kembali Aceh dan Nias dalam waktu dekat ini Presiden akan membentuk badan pelaksana tersebut, karena peraturan pemerintah yang terkait dengan badan pelaksana itu telah dikeluarkan, namun orang-orang yang akan bertugas di badan tersebut saat ini tengah disusun Bappenas.

Setelah terbentuknya badan pelaksana itu, menurut Sri Mulyani ada masa transisi selama satu hingga dua bulan untuk komunikasi antara departemen, pemerintah daerah, dan badan pelaksana itu sendiri. Setelah ada pejabat-pejabat yang ditunjuk untuk bekerja di badan pelaksana tersebut, nantinya akan ditentukan aturan yang lebih rinci terkait dengan koordinasi antardepartemen. Namun dia menegaskan, pemerintah membuat sistem yang diadopsi dari praktik-praktik audit terbaik yang dilakukan di seluruh dunia. Dengan sistem itu diharapkan tidak terjadi penyimpangan dalam penyaluran bantuan di Aceh dan Nias. Di samping itu juga orang-orang yang akan melaksanakan sistem itu diharapkan juga menjamin tidak terjadinya korupsi. Mengenai audit masa tanggap darurat

di Aceh dan Nias, menurut Sri Mulyani auditnya akan dilakukan oleh BPKP dan BPK. Progres pemerintah terkait mengatasi korupsi itu, khususnya untuk penyaluran dana bantuan ke Aceh dan Nias telah dituangkan secara rinci di dalam situs website Bappenas.

Sementara itu, Kepala BPK, Anwar Nasution mengatakan, pihaknya akan menyerap masukan-masukan dari negara-negara yang pernah mengalami bencana alam, khususnya tsunami dalam melakukan audit terhadap bantuan yang diberikan untuk daerah bencana. Khusus untuk Aceh menurutnya selain mengalami bencana tsunami, Aceh juga merupakan daerah konflik, karena itu dibutuhkan audit yang lebih terperinci. Sebelumnya bahkan Anwar Nasution mengatakan, pihaknya berencana selain melakukan audit keuangan atau audit bantuan, juga melakukan audit lingkungan dan audit pertahanan.

Direktur Bank Pembangunan Asia (ADB) untuk Indonesia, David Green mengatakan bahwa dengan digelarnya Konvensi Internasional khususnya untuk audit bantuan di daerah konflik dan daerah korban tsunami menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia fokus terhadap upaya pemberantasan korupsi, dan ini merupakan sinyal yang baik. Yang terpenting saat ini adalah bagaimana pemerintah bisa meyakinkan semua pihak bahwa sistem yang diterapkan oleh pemerintah bisa berjalan dengan baik, dan sesuai dengan apa yang diinginkan. Diakui saat ini di Aceh dan Nias banyak industri atau pun lembaga keuangan yang hancur. Dia juga meminta agar pemerintah mengawasi dana bantuan secara hati-hati, karena itu tidak bisa hanya mengandalkan institusi yang ada di Jakarta, tetapi juga institusi yang ada di Aceh.

Banyak organisasi sektor publik menerapkan filosofi pengukuran kinerja, tanpa pertimbangan biaya yang diperlukan.

Kemungkinan munculnya disfungsi konsekuensi.

Smith (1993), 8 bagian pemeriksaan konsekuensi dalam penilaian kinerja.

Tunnel Vision, *Suboptimisation*, dan *Myopia* merefleksikan perbedaan aspek yang tidak lengkap dalam skema penilaian kinerja.

Suboptimisation adalah keterbatasan sumber daya sebagai batasan pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan.

Biaya Indikator Kinerja

Praktik indikator kinerja dan manfaatnya telah ditulis oleh banyak praktisi dan akademisi. Akibatnya, banyak organisasi sektor publik menerapkan filosofi pengukuran kinerja tanpa pertimbangan biaya yang diperlukan. Wujud dari penerapan filosofi indikator kinerja adalah skema indikator kinerja. Saat tim audit eksternal melakukan audit kinerja, skema indikator kinerja organisasi sektor publik akan diminta untuk dikirim. Biaya langsung pembuatan skema tersebut juga akan dipertanyakan saat wawancara menjadi tahap verifikasi audit. Melalui data yang dikumpulkan, analisis, pemeriksaan, dan penyebaran data kinerja telah ditemukan bahwa peniruan indikator kinerja justru memunculkan permasalahan analisis kinerja. Dengan kata lain, bentuk perilaku yang diharapkan terbentuk bisa menjadi berbeda. Selain itu, penerbitan hasil audit kinerja ternyata juga memunculkan dampak perilaku yang lebih besar dibandingkan penerbitan opini laporan keuangan.

Kemungkinan disfungsi konsekuensi timbul dari 2 (dua) alasan yang mendasar:

1. Sangat sulit untuk mengimplementasi prinsip indikator kinerja di organisasi/industri berbeda. Skema indikator kinerja gagal merefleksikan seluruh nuansa dari maksud dan aktivitas organisasi. Hal ini mungkin disebabkan oleh beberapa proses dan *output* yang sukar untuk dipahami dan sulit diidentifikasi dalam indikator kinerja yang sederhana.
2. Pengendali mempunyai kemampuan terbatas untuk memproses skema indikator kinerja, sehingga strategi penerapan indikator kinerja justru menyesatkan.

Menurut Smith (1993), konsekuensi dalam penilaian kinerja diperiksa menurut 8 (delapan) bagian:

1. *Tunnel Vision*.
2. *Suboptimisation*.
3. *Myopia*.
4. *Measure fixation*.
5. *Misrepresentation*.
6. *Misinterpretation*.
7. *Gaming*.
8. *Ossification*.

Tunnel Vision, *Suboptimisation*, dan *Myopia* merefleksikan perbedaan aspek yang tidak lengkap dalam skema penilaian kinerja. Jika manajer memberikan insentif untuk mengejar target yang direfleksikan dalam indikator kinerja, maka, secara mutlak, insentif yang diberikan mengabaikan aspek yang tidak disertakan dalam skema. Beberapa penilaian aspek kinerja tidak ditangkap oleh indikator kinerja, sehingga risiko bawaan diabaikan oleh manajemen. Skema itu menyebabkan *tunnel vision*.

Suboptimisation adalah keterbatasan sumber daya sebagai batasan pencapaian tujuan organisasi secara keseluruhan. Banyak *output* merupakan hasil kerjasama antarbeberapa agen (badan). Jika setiap agen diminta untuk mengejar target, maka skema indikator kinerja harus mampu menjadi tempat untuk mensinergikan semua agen. Namun, optimasi daftar target tidak dapat diartikan sebagai total jumlah maksimum target per



ESAI

1. Jelaskan pengertian Indikator dan Target Kinerja!
2. Jelaskan elemen Indikator Kinerja!
3. Jelaskan Peran dan Manfaat Indikator Kinerja!
4. Jelaskan Proses Penyusunan Indikator Kinerja!
5. Jelaskan pengertian Evaluasi Kinerja!
6. Jelaskan Sistem Pengukuran Kinerja !
7. Jelaskan Karakteristik Penilaian / Pengukuran Kinerja!
8. Jelaskan Teknologi Pengukuran Kinerja!
9. Jelaskan Tahapan Siklus Pengukuran Kinerja !
10. Jelaskan tentang Baldrige Award dan dimensi apa saja yang ada di dalamnya!



SOAL-SOAL

1. Indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan, dengan memperhitungkan indikator berikut, kecuali:
 - a. Masukan (Inputs).
 - b. Keluaran (Outputs).
 - c. Manfaat (Benefits).
 - d. Dampak (Impacts).
 - e. Tidak ada jawaban yang benar.
2. Indikator masukan (inputs) adalah
 - a. Segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijaksanaan/peraturan perundang-undangan dan sebagainya.
 - b. Sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan/atau nonfisik.
 - c. Segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
 - d. Sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
 - e. Tidak ada jawaban yang benar.
3. Indikator keluaran (outputs) adalah
 - a. Sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan/atau nonfisik.
 - b. Segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
 - c. Sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
 - d. pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.
 - e. Tidak ada jawaban yang benar.
4. Indikator hasil (outcomes) adalah
 - a. Segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk

Indikator Manfaat \ Fungsi Penanggulangan Kebakaran

No	Deskripsi
1.	Tingkat kerusakan dan kerugian bencana kebakaran relatif kecil.
2.	Institusi atau perusahaan yang mengalami kebakaran rata-rata 15 hari sudah beroperasi kembali.
3.	Jumlah korban akibat terjadinya kebakaran menurun dari tahun ke tahun.
4.	Mengurangi risiko baik korban jiwa maupun harta yang disebabkan oleh bencana kebakaran.
5.	KPK harus mengetahui gejala-gejala penyebab kebakaran secara tepat.

Indikator Dampak \ Fungsi Penanggulangan Kebakaran

No	Deskripsi
1.	Rasio keluhan masyarakat kurang 1% dari penduduk DIY.
2.	Kerugian yang diderita dalam setiap kejadian kebakaran bisa ditekan seminimal mungkin.
3.	Peningkatan teknologi fasilitas penanggulangan kebakaran setiap tahun.
4.	KPK memberi santunan sepantasnya kepada korban musibah kebakaran.

METODE PENGUKURAN KINERJA KANTOR PEMADAM KEBAKARAN

Sebagaimana banyak dibahas dalam berbagai kajian akademik bahwa pengukuran kinerja pemerintah sering hanya mengacu pada input saja. Ukuran keberhasilan suatu instansi pemerintah sering ditekankan pada kemampuan instansi tersebut dalam menyerap anggaran. Jadi, suatu instansi dinyatakan berhasil jika dapat menyerap 100% anggaran pemerintah walaupun hasil maupun dampak yang dicapai dari pelaksanaan program tersebut masih berada jauh di bawah standar. Keberhasilan ini hanya ditekankan pada aspek input tanpa melihat tingkat output maupun outcomenya.

Dalam rangka memperoleh hasil pengukuran yang objektif dan menyeluruh mencakup semua aspek yang bersifat *tangible* maupun *intangible* maka metode pengukuran kinerja harus didesain sedemikian rupa sehingga bisa

representatif selain juga *applicable*. Beberapa metode bisa digunakan dalam pengukuran kinerja Kantor Pemadam Kebakaran dengan modifikasi tertentu.

1. *BALANCED SCORECARD*

Mengukur kinerja Kantor Pemadam Kebakaran berdasarkan perspektif finansial, pelanggan, proses internal, serta inovasi dan pembelajaran.

2. *BENEFIT COST ANALYSIS*

Mengukur kinerja Kantor Pemadam Kebakaran berdasarkan hubungan cost terhadap output, manfaat, dan dampak yang ditimbulkan terhadap masyarakat baik yang bersifat *tangible* (nyata) dan *intangible* (tidak nyata).

3. *VALUE FOR MONEY*

Mengukur kinerja Kantor Pemadam Kebakaran berdasarkan kriteria ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

4.3. FORMULASI APLIKATIF PENGUKURAN KINERJA

• *BALANCED SCORECARD METHOD*

No	Perspektif	Evaluasi		Selisih/Ket
		Indikator	Realisasi	
1.	Finansial • Pengadaan peralatan • Pemeliharaan dan perbaikan • dan sebagainya	Rp xxx (anggaran) Rp xxx (anggaran) Rp xxx (anggaran)	Rp xxx Rp xxx Rp xxx	Berpedoman pada anggaran untuk menilai selisih dg realisasi
2.	Pelanggan • Kepuasan masyarakat (korban bencana kebakaran)	Rasio keluhan masyarakat kurang dari x%	Data hasil Survey lapangan	Rasio keluhan = jml keluhan/jml korban

- c. Merekayasa ulang dan mengintegrasikan proses internal perencanaan bisnis dan proses pelaporan;

Menyajikan Informasi yang Bersifat Komparatif

Selain perbandingan realisasi dan anggaran, ada dua faktor perbandingan yang dapat dipertimbangkan, yaitu:

- Faktor perbandingan dalam penyajian informasi:
- a. Hasil kegiatan sebelumnya
 - b. Hasil kegiatan dari organisasi sejenis.

- a. Hasil Kegiatan Sebelumnya
Penyajian informasi perbandingan yang telah dihasilkan dalam periode sebelumnya, akan dapat membantu analisis tujuan jangka panjang, seperti konsistensi dan stabilitas kinerja yang dilaporkan.
- b. Hasil Kegiatan dari Organisasi Sejenis
Penyusun Pelaporan Kinerja dapat membandingkan kinerjanya dengan organisasi sejenis yang dianggap terbaik di bidangnya (proses *benchmarking*), atau membandingkannya dengan sekelompok organisasi sejenis (industri). Proses *benchmarking* hanya dapat melibatkan aktivitas utama (*core activities*) organisasi sektor publik untuk mengidentifikasi strategi peningkatan kinerja.

Mempertimbangkan Faktor Keandalan/Reliabilitas

- Faktor yang menentukan reliabilitas pelaporan kinerja: kinerja organisasi; pilihan metode pengukuran kinerja; dan analisis *cost effectiveness*.

Faktor yang menentukan reliabilitas Pelaporan Kinerja adalah kinerja organisasi pelayanan publik, pilihan metode pengukuran kinerja yang dipakai, dan analisis *cost effectiveness* dari pendekatan alternatif yang tersedia. Informasi tentang reliabilitas yang tinggi tidak selalu tersedia akibat kompleksitas dan ketidakpastian yang melekat pada suatu kegiatan/program pelayanan publik. Salah satu aspek kinerja dapat diukur secara tepat, namun aspek lainnya hanya dapat diukur secara estimasi. Selain itu, ada juga kegiatan pelayanan yang dapat diukur dengan hasil yang dicapainya dan, secara tidak langsung (bukan dengan bukti yang absolut). Pelaporan Kinerja hendaklah menyajikan pembahasan atas ukuran yang dipakai, sehingga tingkat reliabilitas laporan tetap tinggi.

10.1.3. Fungsi Pelaporan Kinerja

- Persaingan peningkatan hasil dan penyediaan pelayanan yang lebih efektif dan efisien.

Unit kerja organisasi sektor publik menghadapi beberapa persaingan peningkatan hasil dan penyediaan pelayanan yang lebih efektif dan efisien. *Pertama*, kekurangan kompetensi yang sebenarnya. *Kedua*, sulit mengukur, mengkomunikasikan, dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan program pelayanan publik. *Ketiga*, organisasi sektor publik membatasi substansi pelayanan untuk mencapai hasil yang lebih optimum.

Pelaporan Kinerja sebagai Motivator untuk Meningkatkan Kinerja

- Halangan paling substansial dalam efektivitas manajemen dan penyampaian pelayanan adalah rendahnya tingkat persaingan.

Halangan yang paling substansial dalam mengefektifkan manajemen dan penyampaian pelayanan dalam sektor publik adalah rendahnya tingkat persaingan. Pada sektor swasta (dan banyak usaha lainnya dalam kehidupan, seperti atletik, seni, dan bahkan pencapaian akademik), kompetisi memacu inovasi produk atau peningkatan pelayanan. Organisasi swasta memacu kualitas dan harga. Di sisi lain, pemakai layanan menentukan produk mana yang menyediakan nilai terbaik, kualitas terbaik, dan harga terbaik. Pemilihan produk ini didasarkan pada nilai terbaik dari pemakai layanan.

Breakout merupakan cara untuk mengidentifikasi permasalahan saat program dilaksanakan.

Pemisahan alasan untuk respons negatif atas kuesioner.

Menguji hasil ganda bersama untuk mendapatkan perspektif yang lebih menyeluruh atas kinerja secara keseluruhan.

Penggunaan data kinerja yang lalu untuk tindakan yang cepat bagi prosedur baru untuk membantu mengevaluasi keberhasilan program.

Setiap laporan kinerja akan menampilkan hasil yang diharapkan secara signifikan.

Organisasi dapat mengambil data untuk beberapa indikator hasil dari berbagai organisasi lain.

Seperti pembahasan sebelumnya, *breakout* merupakan cara untuk mengidentifikasi permasalahan saat program dilaksanakan. Misalnya, unit kerja lalu lintas mengidentifikasi sebab-sebab terjadinya kecelakaan lalu lintas. Jadi indikator kinerja harus mengidentifikasi jumlah keseluruhan kecelakaan dan menguraikan ke dalam kategori menurut sebab. Kecelakaan lalu lintas yang terjadi biasanya disebabkan oleh kesalahan mekanis atau cuaca yang buruk.

Kategori respons kuesioner dalam survei pengguna layanan seharusnya dirancang untuk memisahkan alasan negatif yang dapat berpengaruh terhadap program. Pengolahan alasan menurut kategori, dapat membantu program untuk mengetahui penyebab hasil yang kurang memuaskan dan apa yang seharusnya dilakukan di masa mendatang.

- (8) Menguji hasil ganda bersama untuk mendapatkan perspektif yang lebih menyeluruh atas kinerja secara keseluruhan.

Kebanyakan program mempunyai lebih dari satu indikator kinerja sesuai dengan kebutuhannya. Uji indikator secara terpisah atas suatu program sangat menarik untuk dilakukan. Namun, program juga harus menguji seperangkat indikator kinerja, termasuk *breakout* kunci, secara bersamaan untuk meningkatkan kinerja di masa lalu.

Sebuah program secara langsung bersaing dalam hal tujuan. Dalam beberapa kasus, hasil yang terkait dengan tujuan berlipat memerlukan kehati-hatian dalam pengujian untuk mendapatkan pertimbangan yang seimbang.

- (9) Penggunaan data kinerja yang lalu untuk tindakan yang cepat bagi prosedur baru untuk membantu mengevaluasi keberhasilan program.

Ketika data kinerja menunjukkan adanya permasalahan, solusinya seringkali tidak jelas. Program dapat bereksperimen dengan pendekatan baru dan menggunakan data kinerja untuk memperkirakan hasil. Sebuah program dengan sistem pengukuran kinerja yang sedang berjalan dapat terus menggunakannya untuk mengevaluasi prosedur atau kebijakan baru. Dalam beberapa variasi, evaluasi program yang menyeluruh menggunakan data hasil. Di sini beberapa langkah analisis statistik secara ekstensif dapat dilakukan dengan mencari penjelasan tentang hasil secara intensif.

10.3.3. Apa yang Terjadi Jika Laporan Kinerja Memberitakan Hasil yang Buruk

Setiap laporan kinerja akan menampilkan hasil yang diharapkan secara signifikan. Sementara itu, setiap sistem pengukuran kinerja bermaksud menelusuri permasalahan hasil, sehingga manajemen dapat menilai 'apakah tindakan koreksi dapat dilakukan untuk meraih hasil yang diinginkan'.

10.3.4. Analisis Masalah Khusus untuk Program yang Memerlukan Kombinasi Data Hasil dari Banyak Sumber

Organisasi dapat mengambil data untuk beberapa indikator hasil dari berbagai organisasi lain, seperti beberapa perwakilan pemerintah. Dapatkah data dikombinasikan? Apabila

komite pengawas dan mempekerjakan koordinator proyek. Komite itu kemudian menyeleksi kota dan daerah mana yang termasuk ke dalam usaha, dengan menggunakan tiga kriteria ini:

- Kepentingan pelayanan untuk tujuan yurisdiksi.
- Jumlah warga yang perlu dilayani.
- Pelayanan yang menjadi keutamaan dalam swastanisasi.

Pelayanan terpilih adalah:

- Pelayanan polisi-termasuk patroli, investigasi, dan komunikasi gawat darurat.
- Pengumpulan sampah baku-termasuk pengumpulan perumahan, daur ulang, dan sampah halaman.
- Perawatan jalan-termasuk perawatan dan perbaikan jalan.

Sebagai titik awal, komisi pengawas memutuskan untuk memusatkan pada tujuh kota terbesar dalam negara bagian. Koordinator proyek kemudian bertemu dengan kelompok perwakilan dari setiap area pelayanan yang terpilih pada kota ini. Kelompok ini kemudian memutuskan memberikan indikator kinerja pada setiap area pelayanan dan pengembangan definisi untuk setiap indikator.

Pada awal proyek, partisipan menjelajahi kemungkinan kesulitan yang akan dihadapi ketika melakukan perbandingan biaya secara yurisdiksi karena perbedaan anggaran dan sistem akuntansi. Karena itu, IOG mengembangkan model akuntansi untuk memfasilitasi pengumpulan informasi biaya yang dapat diperbandingkan. Dengan menggunakan model ini, biaya dapat dikelompokkan dalam empat kategori:

- Pelayanan personal langsung dan pengeluaran operasi
- Biaya pusat/tidak langsung
- Biaya peralatan
- Biaya fasilitas

Untuk setiap kategori biaya dan tipe pengeluaran yang diperbandingkan, kemudian didefinisikan. Sebagai pengumpulan data, beberapa figur yang dilaporkan merupakan hasil elemen yang beralasan. Supaya data dapat digunakan, koordinator proyek menghubungi atau mengunjungi penyedia informasi laporan yang ditanyakan oleh Yurisdiksi untuk mengklarifikasi atau merevisi data. Laporan yurisdiksi menggunakan informasi yang dibangun oleh usaha ini untuk membuat perubahan pada tingkat waktu kerja, aturan kerja, tingkatan pekerja, dan pendekatan pelayanan profesi. Pada satu kota, informasi perbandingan digunakan untuk mengkonfirmasi posisi kebijakan yang disediakan pada pelayanan tingkat tinggi dengan biaya yang tinggi pula. Yurisdiksi yang lain juga menemukan bahwa mengeluarkan lebih dari rata-rata untuk pelayanan sanitasi, memberikan kesempatan bagi pekerja sanitasi untuk meninggalkan pekerjaan setelah *"a fair day's work"*.

11.1. OTONOMI DAERAH

11.1.1. Konsep Otonomi Daerah

Konsep menurut Rondinelli (1983), B.S. Smith (1985), dan Mills (1982)

Desentralisasi dimaknai sebagai kepemilikan kekuasaan untuk menentukan nasib sendiri dan mengelolanya untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama.

Rondinelli dalam Cheema dan Rondinelli (1983) mendefinisikan desentralisasi sebagai perpindahan kewenangan atau pembagian kekuasaan dalam perencanaan pemerintahan, manajemen, dan pengambilan keputusan dari tingkat nasional ke tingkat daerah. Pendapat lain yang terkait dengan desentralisasi dan kekuasaan dikemukakan oleh B.S. Smith (1985), yakni sebagai pola hubungan kekuasaan di berbagai tingkat pemerintahan. Oleh karena itu, desentralisasi sering dimaknai sebagai kepemilikan kekuasaan untuk menentukan nasib sendiri dan mengelolanya untuk mencapai tujuan yang telah disepakati bersama. Pemaknaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri merupakan prinsip utama otonomi daerah. Dengan kata lain, salah satu makna yang selalu melekat dalam otonomi daerah adalah pembagian kekuasaan di antara berbagai level pemerintahan.

Pemahaman desentralisasi sangat bervariasi.

Dalam praktiknya, pemahaman desentralisasi sangat bervariasi. Warga di daerah pada umumnya memahami prinsip-prinsip otonomi daerah dengan interpretasi yang berbeda-beda. Perbedaan pengertian otonomi ini ditemukan, baik di jajaran pemerintah yang setingkat maupun berbeda tingkat.

Ragam pemahaman konsep otonomi daerah sangat tergantung pada kemajuan implementasi desentralisasi itu sendiri.

Ragam pemahaman konsep otonomi daerah sangat tergantung pada kemajuan implementasi desentralisasi itu sendiri. Kemajuan penerapan konsep desentralisasi ini juga sangat terkait dengan kemajuan pembangunan ekonomi dan pengalaman praktik-praktik demokrasi dari negara tersebut. Secara spasial, pembangunan ekonomi di Indonesia masih dihadapkan pada persoalan ketimpangan antardaerah, yaitu antara Jawa – Bali dengan luar Jawa – Bali, maupun antara kawasan Timur Indonesia dengan Kawasan Barat Indonesia. Ketimpangan yang sering dimanifestasikan ke dalam bentuk ketimpangan antara pusat dan daerah ini disebabkan oleh model pertumbuhan ekonomi selama Orde Baru yang cenderung menguntungkan pusat. Kemajuan pembangunan ekonomi ini tidak lepas dari sistem pemerintahan yang sangat sentralistik. Oleh karena itu, banyak pemerintah kabupaten/kota berharap menguasai sumber-sumber daya potensial yang menyumbang pada pendapatan daerah. Pemaknaan penguasaan sumber daya cenderung mendorong daerah untuk lebih ekspansif dalam menggali sumber pendapatannya, sehingga konflik antardaerah maupun konflik antara daerah dengan pusat terdorong. Sifat ekspansif ini sesungguhnya sudah ditunjukkan dengan banyaknya pembuatan peraturan daerah (perda), khususnya yang menyangkut pajak dan retribusi daerah yang merugikan dunia usaha.

Variasi pemahaman otonomi daerah terkait dengan pemaknaan terhadap asal-usul otonomi daerah.

Variasi pemahaman otonomi daerah terkait dengan pemaknaan terhadap asal-usul otonomi daerah. Otonomi daerah adalah hak yang dimiliki dan melekat sejak berdirinya daerah tersebut. Pemaknaan ini dapat membuat daerah bertindak semaunya tanpa kontrol sama sekali dari pusat. Pemaknaan ini berlawanan dengan paham yang menyatakan bahwa daerah tidak memiliki hak otonom karena hak tersebut sesungguhnya baru muncul setelah pusat mendesentralisasikan sebagian kewenangannya kepada daerah. Dengan kata lain, otonomi daerah adalah pemberian pemerintah pusat melalui asas desentralisasi. Paham terakhir inilah yang sering dikaitkan dengan konsep keutuhan Negara Republik Indonesia.

perselisihan tersebut. Pemerintah Pusat dan daerah otonom harus patuh kepada keputusan MA.

11.1.2 Dasar Hukum Pelaksanaan Otonomi Daerah

Amademen UUD 1945 menjadi acuan konstitusi dalam penetapan konsep dasar tentang kebijakan otonomi kepada daerah-daerah.

Amademen UUD 1945 menjadi acuan konstitusi dalam penetapan konsep dasar tentang kebijakan otonomi kepada daerah-daerah. Dalam perkembangan sejarahnya, ide otonomi daerah itu mengalami berbagai perubahan bentuk kebijakan yang disebabkan oleh kuatnya tarik-menarik di kalangan elit politik pada masanya. Apabila perkembangan otonomi daerah dianalisis sejak tahun 1945, maka perubahan-perubahan konsepsi otonomi terlihat banyak ditentukan oleh para elit politik yang berkuasa pada saat itu. Hal itu terlihat jelas dalam aturan-aturan mengenai pemerintahan daerah sebagaimana yang terdapat dalam UU berikut ini:

1. UU No. 1 tahun 1945–Kebijakan Otonomi daerah pada masa ini lebih menitikberatkan pada dekonsentrasi. Kepala Daerah hanyalah kepanjangan tangan pemerintahan pusat.
2. UU No. 22 tahun 1948–Mulai tahun ini, kebijakan otonomi daerah lebih menitikberatkan pada desentralisasi. Ada dualisme peran kepala daerah: di satu sisi punya peran besar untuk daerah, di sisi lain menjadi alat pemerintah pusat.
3. UU No. 1 tahun 1957–Kebijakan otonomi daerah pada masa ini masih bersifat dualisme, di mana kepala daerah bertanggung jawab penuh pada DPRD, tetapi juga masih alat pemerintah pusat.
4. Penetapan Presiden No.6 tahun 1959–Pada masa ini kebijakan otonomi daerah lebih menekankan pada dekonsentrasi. Melalui penpres ini, kepala daerah diangkat oleh pemerintah pusat terutama dari kalangan pamong praja.
5. UU No. 18 tahun 1965–Pada masa ini kebijakan otonomi daerah menitikberatkan pada desentralisasi dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah, sedangkan dekonsentrasi diterapkan hanya sebagai pelengkap saja
6. UU No. 5 tahun 1974–Setelah terjadinya G.30.S PKI pada dasarnya telah terjadi kevakuman dalam pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sampai dengan dikeluarkannya UU NO. 5 tahun 1974, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas perbantuan. Sejalan dengan kebijakan ekonomi pada awal Ode Baru, pada masa berlakunya UU No. 5 tahun 1974 pembangunan menjadi isu sentral dibanding dengan politik. Pada penerapannya, proses depolitisasi peran pemerintah daerah seolah-olah telah terjadi dan menggantikannya dengan peran pembangunan yang menjadi isu nasional.
7. UU No. 22 tahun 1999–Pada masa ini terjadi lagi perubahan yang menjadikan pemerintah daerah sebagai titik sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengedepankan otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
8. UU No 32 Tahun 2004–Revisi dari UU No. 22 tahun 1999 menjadi UU No 32 Tahun 2004.
9. UU No 33 Tahun 2004–Revisi dari UU No. 25 tahun 1999 menjadi UU No 33 Tahun 2004.

Otonomi daerah yang seluas-luasnya dalam bidang politik, ekonomi, dan budaya justru akan mendorong integrasi nasional.

Negara federasi dibentuk oleh kesepakatan sejumlah negara bagian.

Persoalan yang terkait dengan masalah atau urusan kelembagaan daerah kembali menjadi polemik yang seru di tengah diskursus mengenai urgensi revisi UU Otonomi Daerah No.22/1999.

sumber disintegrasi nasional. Paradigma kekuasaan seperti ini telah menghasilkan sejumlah kesuksesan ekonomi tetapi juga korban sosial dan politik (*social and political costs*) dan korban kemanusiaan serta krisis multidimensional yang berkepanjangan sebelum dan setelah Presiden Soeharto turun dari singgasana kekuasaan.

Sebagai ganti dari paradigma lama, perlu dibuat suatu paradigma baru yang merupakan kebalikan dari paradigma lama tersebut. Pertama, pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta desentralisasi kekuasaan kepada daerah otonom merupakan prakondisi penghormatan kepada budaya lokal, baik dalam arti pengetahuan lokal (*local knowledge*) maupun kejeniusan lokal (*local genius*) yang tidak hanya akan menjamin pluralisme budaya tetapi juga mendorong integrasi nasional. Dan kedua, desentralisasi sumber pendapatan dan penggunaan pendapatan nasional kepada daerah otonom lebih mampu menjamin pemerataan dan keadilan sosial. Otonomi daerah yang seluas-luasnya dalam bidang politik, ekonomi, dan budaya justru akan mendorong integrasi nasional.

Negara federasi dipilih tidak saja karena pada waktu penyusunan UU ini perubahan UUD 1945 belum menjadi agenda nasional (walaupun sejumlah pihak sudah mengusulkan, seperti Romo Mangun dan Partai Amanat Nasional), tetapi juga karena dianggap tidak realistis. Dianggap tidak realistis karena untuk pembentukan negara federasi harus didahului oleh pembentukan sejumlah negara bagian. Negara federasi dibentuk oleh kesepakatan sejumlah negara bagian. Pembentukan negara bagian di Indonesia juga belum tentu berlangsung mulus, tidak saja karena harus membubarkan negara kesatuan tetapi juga belum tentu semua daerah propinsi atau kabupaten menyetujuinya. Apalagi ternyata masih cukup banyak daerah atau kelompok yang belum memahami apa itu negara federasi. Bahkan ada daerah atau kelompok menganggap federasi sebagai lawan dari kesatuan. Singkat kata, pembentukan negara federasi di Indonesia sekarang ini belum tepat dari segi waktu dan ruang. Jadi dipilihlah otonomi daerah yang seluas-luasnya dalam bentuk susunan negara kesatuan yang bersemangat federalisme.

11.2.2. Masalah Kelembagaan Daerah Akibat Pelaksanaan UU No. 22/1999

Persoalan yang terkait dengan masalah atau urusan kelembagaan daerah kembali menjadi polemik yang seru di tengah diskursus mengenai urgensi revisi UU Otonomi Daerah No. 22/1999. Beberapa point permasalahan kelembagaan yang terkait dengan ketentuan-ketentuan dalam UU No. 22/1999 dan aktualisasinya di lapangan akan kita bahas. Pertama, implikasi penggabungan Kantor Wilayah (Kanwil) dan Dinas Propinsi, serta Kantor Departemen (Kandep) ke dalam Dinas Daerah. Pemekaran struktur organisasi Pemerintah Daerah terjadi dalam kondisi ciri khas peningkatan jumlah pegawai daerah dan “pengangguran” dalam jajaran pejabat tinggi. Jadi, pemekaran struktur organisasi Pemda yang gemuk merupakan solusi.

Kedua, hubungan kelembagaan antara eksekutif dan legislatif bersifat kemitraan sejajar, seperti “jauh bara dan api”, alias penuh ketimpangan. Dekonstruksi terhadap UU No. 5/1974, di mana eksekutif memiliki kekuasaan yang powerfull, menciptakan pendulum kekuasaan daerah beralih secara total ke pihak legislatif. Akibatnya, eksekutif menjadi sangat lemah.

utama untuk memahami dan menjelaskan karakteristik pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada tingkat realitas. Ternyata secara keseluruhan mengindikasikan bahwa pada tingkat realitas, implementasi otonomi daerah lebih banyak diwarnai oleh tawar-menawar (*bargaining*) dan koalisi antara elite lokal dan aktor-aktor tertentu di dalam masyarakat. Sedang perilaku elite lokal tersebut cenderung sebagai perilaku eksklusif yang memiliki beberapa karakteristik antara lain, *pertama*, para elite lokal, khususnya para birokrat di daerah, memiliki apa yang disebut dengan *monocentric loyalty*. Suatu loyalitas tunggal lebih diberikan kepada atasan atau sesama elite daripada kepada masyarakat, kendati dikatakan bahwa para birokrat adalah 'abdi masyarakat dan negara' yang mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi dan golongan. *Kedua*, para elite lokal, khususnya para birokrat di daerah lebih memosisikan dirinya sebagai penguasa otonom yang berhak menentukan nasib masyarakat daerah. Karakteristik ini tentunya memiliki kaitan yang erat dengan karakteristik yang pertama. Sebagai konsekuensi dari terbentuknya loyalitas tunggal di kalangan para elite, maka dapat dipahami bila mereka merasa bahwa keberadaannya lebih ditentukan oleh atasan dan jaringan antarelite, bukan ditentukan oleh masyarakat daerah. Implikasi dari perilaku seperti ini terhadap pelaksanaan pemerintahan di daerah, antara lain dalam setiap proses pengambilan kebijaksanaan, para elite lokal lebih memihak kepada kepentingan atasan dan/atau kepentingan sesama elite daripada kepentingan masyarakat daerah. Dengan demikian, pada hakekatnya, berbagai kebijaksanaan yang diambil tidak lebih hanya merupakan refleksi maksimal dari kepentingan atasan (elite di pusat) dan kepentingan elite lokal itu sendiri.

Pada masa sebelumnya, khususnya pada periode Orde Baru, perilaku eksklusif di kalangan elite lokal mendapat tempat untuk tumbuh dan berkembang karena didukung oleh dominannya sistem patrimonialisme dalam rekrutmen aparat penyelenggara pemerintah. Dengan kasat mata kita dapat saksikan bahwa para penyelenggara pemerintahan

lebih loyal kepada atasan (patron) daripada kepada masyarakat, karena atasan dilihat sebagai sumber kekuasaan. Dengan pemahaman seperti ini, kiranya dapat dimengerti bila pada masa lampau, proses perumusan berbagai kebijakan, baik di pusat maupun di daerah, lebih diwarnai oleh dialog antarelite. Kendati berbagai aspirasi yang datang dari kalangan masyarakat tetap diberi tempat, namun pada proses pengambilan keputusan, kepentingan para elite telah menjadi pertimbangan utama. Sementara, tuntutan yang datang dari masyarakat selalu hanya sampai pada tingkat "didengar", bukan untuk ditindaklanjuti.

Perilaku eksklusif seperti dikemukakan di atas, tentu tidak kondusif untuk mendukung pencapaian tujuan akhir otonomi daerah. Untuk itu, perlu ada semacam upaya transformasi menuju perilaku inklusif, suatu perilaku yang memiliki karakteristik bertolak belakang dengan perilaku eksklusif di antaranya pertama, para elite lokal, khususnya para birokrat daerah, harus memiliki apa yang disebut dengan *polycentric loyalty*, suatu loyalitas yang diberikan tidak saja kepada atasan dan sesama elite, tetapi juga kepada masyarakat. Kedua, para elite lokal harus lebih memosisikan diri sebagai pelayan masyarakat, bukan sebagai "penguasa" otonomi di daerah. Dengan demikian maka kebiasaan lama di kalangan elite lokal untuk memonopoli proses pengambilan kebijaksanaan di daerah harus segera ditinggalkan. Elite lokal seyogianya harus mulai menyiapkan diri untuk terbiasa melakukan dialog yang dinamis dengan masyarakat dalam setiap mengambil kebijaksanaan.

Proses transformasi perilaku elite lokal tersebut tentu tidak berjalan dengan sendirinya. Ia dipengaruhi oleh sejumlah faktor antara lain, keinginan politik (*political will*), dari para elite lokal itu sendiri untuk melakukan perubahan. Dan barangkali yang lebih penting adanya tekanan yang konsisten dan sistematis dari kalangan masyarakat dalam mendorong perubahan tersebut. Di sinilah kita sampai pada pentingnya fungsi kontrol sosial dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

Pemilu 2004 harus menentukan siapa pemegang kedaulatan rakyat yang telah dipercaya oleh rakyat.

Indonesia. Dan penentu masa depan Indonesia terletak pada masyarakat yang peduli terhadap para pemimpinnya (*Government from the people, by the people and for the people* (Abraham Lincoln)). Jean Bodin, yang dikenal sebagai bapak teori kedaulatan, merumuskan kedaulatan sebagai berikut:

"Suatu keharusan tertinggi dalam suatu negara, di mana kedaulatan dimiliki oleh negara dan merupakan ciri utama yang membedakan organisasi negara dari organisasi yang lain di dalam negara. Karena kedaulatan adalah wewenang tertinggi yang tidak dibatasi oleh hukum dari para penguasa atas warga negara dia dan orang-orang lain dalam wilayahnya".²

Tiga kekuasaan menurut Montesqieu.

Dalam menerapkan kedaulatan ke dalam negara, kedaulatan tersebut akan dipraktikkan dalam kekuasaan lembaga-lembaga negara yang mendapat mandat. Menurut Montesqieu, kekuasaan di dalam negara dibagi menjadi 3 kekuasaan, yaitu:

1. Kekuasaan Legislatif.
2. Kekuasaan Eksekutif.
3. Kekuasaan Yudikatif.

Pemilu adalah cara untuk menerapkan sistem Politik yang benar.

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan; kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk menjalankan fungsi pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan; sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mengawasi dan menjaga penerapan peraturan perundang-perundangan yang ada. Sistem negara seperti itu harus dilaksanakan dengan baik melalui Pemilu yang merupakan cara untuk menerapkan sistem politik yang benar.

Sistem politik yang demokratis menurut Henry B. Mayo.

Henry B. Mayo dalam bukunya yang berjudul *"Introduction to Democratic Theory"*, mendefinisikan sistem politik sebagai berikut: "Sistem politik yang demokratis ialah kebijakan umum yang ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala, yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik".³

Pemilu untuk menentukan penguasa eksekutif dan legislatif.

Pemilihan Umum adalah cara untuk menentukan siapakah yang akan menjalankan kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif, sehingga Pemilihan Umum adalah cara untuk menentukan bagaimana pelaksanaan kedaulatan rakyat dilaksanakan. Sangat diharapkan dengan perpindahan kekuasaan, situasi dan kondisi negara akan bertambah baik sehingga sistem demokratis dapat berjalan.

Pemilu adalah cara perpindahan kekuatan yang demokratis.

Di Pemilu 2004, ditentukan kedaulatan rakyat yang akan dilaksanakan, karena Pemilu adalah suatu cara perpindahan kekuasaan yang demokratis dan tidak menimbulkan pertumpahan darah, atau disebut sebagai cara yang legal formal untuk mengganti kekuasaan negara.

Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah.

12.3.1. Dasar Hukum Pemilihan Umum di Indonesia

Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah, serta untuk membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh

² Teuku Amir Hamzah, dkk Ilmu Negara, hal. 153.

³ Miriam Budiarjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT Gramedia, Jakarta, 1999, hal. 61.

seseorang yang mampu berbahasa Spanyol dan ia dikenalkan dengan cara-cara lama, ketika para pemilih lebih menyukai barong, baju gaya Tagalog yang sering digunakan Magsaysay. Ini adalah pemilih tenang yang memberikan kekuasaan kepada Regelio de la Rosa, yang kualifikasinya hanyalah idola film minggu siang. Garcia adalah presiden yang diharapkan oleh pemilihnya supaya berkuasa dengan penuh keyakinan dan memiliki warna seperti Quezon atau Magsaysay.

Masalahnya, Garcia tidaklah seperti presiden-presiden tadi. Apa yang sering dikatakan oleh Garcia sendiri, "dirinya tidaklah bodoh", dan untuk sementara waktu dia dan penggantinya membuktikan bahwa mereka cukup pintar untuk memakai pengungkit kekuasaan guna mencapai kursi presiden.

Visi populer presiden—baik di mata pemilih maupun di antara politisi yang mencari posisi—akhirnya harus kalah oleh besarnya kepribadian presiden masa lalu ketika presiden yang berkuasa tidak dapat (walau mereka berbuat) menggenggam kekuasaan eksekutif dengan otoritas dan efektifitas yang sama. Cara-cara politik tersebut, dalam hukum dan sistem yang sama, tidak berada di sana. Tetapi harapan para pemilih tetap sama; ambisi politisi tetap sama; dan intensitas kepentingan populer selama pemilihan tetap mencapai tingkat tertinggi sejak 1946, khususnya sesudah, masa singkat dan kenaikan meteor Magsaysay. Garcia dikalahkan oleh Diosdado Macapagal dengan alasan yang sama ketika Quirino dikalahkan oleh Magsaysay, tetapi Macapagal terbukti tidak begitu siap mengelola kekuasaan. Dia dikalahkan oleh Ferdinand E. Marcos pada 1965, yang tak melihat cara berkuasa selain mengecilkan sistem secara menyeluruh.

Pada tahun 1969, Marcos menerima 61 persen suara, yang membuatnya menjadi presiden keempat yang mampu meraih suara terbanyak pada pemilihan tingkat nasional dan yang membuat ia menjadi satu-satunya presiden yang mampu bertahan pada periode berikutnya. Seperti Quezon yang mengubah sistem kondusif bagi eksekutif untuk mengendalikan politik, Marcos juga melakukan hal yang sama dan bahkan lebih berani. Presiden yang memetik inspirasi dari infrastruktur melihat pemilihan umum sebagai bendungan—sebagai cara mengalirkan kendali politik, yang membuatnya mampu mengairi sawah kroninya, meninggalkan tanah kering bagi musuh-musuhnya, dan menampilkan diri kepada rakyat dengan citra

sebagai Fir'aun yang tak dapat dilawan dan tak mungkin dikalahkan dan bahkan dapat mengubah jalannya alam.

Air dalam danau buatan Masyarakat Baru ciptaan Marcos terbukti penuh lumpur, dangkal, terkena polusi dan bau. Pada 1986 bendungannya hancur dan aliran air yang lebih alami diperbaiki. Corazon Aquino kalah dalam penghitungan suara secara resmi namun menang ketika dilakukan penghitungan menyeluruh dilakukan, kemenangan moral di mata rakyatnya dan dunia. Sejak awal, dia memerankan janda yang pemalu dan ogah-ogahan hingga pada meningkat pada kepercayaan penuh sebagai seseorang yang revolusioner yang mampu memperbaiki keadaan.

Cory Aquino berkuasa karena pemilihan umum, dan juga tentunya, referendum, dan dia memakai pemilihan umum plebisit sebagai kunci untuk mempertahankan legitimasi.

Tetapi tahap perkembangan—atau keterbelakangan—sistem politik yang muncul saat terpilihnya Garcia muncul kembali dengan dendam di bawah Fidel Ramos, yang hanya memegang catatan kemenangan dengan keragaman kecil (28 persen) dalam sejarah pemilihan di Filipina. Kemenangan Ramos mengancam harapan pemilihan sebagai legitimasi pemerintahan di bawah seorang presiden. Pada masa pasca Edsa (Revolusi Kekuatan Rakyat 1986) skema sesuatu bukanlah lagi popularitas atau mesin politik (musuh-musuhnya memiliki keduanya), tetapi taktik yang mumpuni: berbuat untuk banyak hal dengan sedikit upaya. Setelah naiknya Ramos ke kekuasaan dengan cara yang cukup aneh, yang sebetulnya ditolak sebagian besar rakyatnya, ia tetap duduk dengan nyaman di kursi kepresidenan karena ia mampu membuktikan bahwa dirinya sedikit lebih populer dari lawan-lawannya. Jadi tidaklah begitu mengejutkan ketika enam tahun kemudian Joseph Estrada memenangkan pemilihan dengan mutlak, walaupun sesungguhnya, tidaklah begitu mutlak seperti Garcia. Baik Ramos maupun Estrada adalah presiden dengan suara minoritas. Mereka dibebani oleh harapan yang secara kelembagaan tidak mungkin dipenuhi. Pada saat yang sama, pemilih terpolarisasi, sangat berharap, dan tak memiliki harapan; satu perubahan dalam selera populer dan komunikasi massa membuat Josesh Estrada sebagai pewaris Rogelio de la Rosa.

Tanpa ketrampilan taktik seperti yang dimiliki Ramos dan pengalaman mengelola bawahan, Estrada

Pindingara, hingga saat ini adalah seorang birokrat di Pemda Gresik. Sedangkan Alphonsius adalah putra Sumba Timur yang lebih banyak bertugas di Kupang. Semua mereka itu tahu tentang Sumba Timur karena memang putra daerah.

Sebenarnya, sebelum partai politik di Sumba Timur sampai pada tahap penetapan calon, sempat muncul nama Umbu Manggana (Kepala Dinas Pertambangan). Ia dianggap sebagai tokoh muda pembaru, namun kandas dalam seleksi di tingkat partai pengusungnya.

Meski diusung 15 Dewan Pimpinan Cabang (DPC) Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) se-Sumba Timur, Dewan Pimpinan Nasional PKPI menetapkan Pindingara-Refafi. Reaksi massa dari 15 DPC ialah merusak Kantor Dewan Pimpinan Kabupaten (DPK) PKPI Sumba Timur.

Reaksi itu memang wajar, terutama kalau dilihat dari kedekatan figur ini ke PKPI Sumba Timur dibandingkan dengan Pindingara, birokrat di Pemda Gresik yang ingin

pulang ke kandangnya di Sumba Timur. Namun, ada kekuatan lain yang memengaruhi sehingga Manggana terdepak dari posisi yang dijagokan.

BAIK Mehang maupun Lukas sama-sama optimistis untuk meraih dukungan mayoritas pemilih di Sumba Timur. Dilihat dari sisi gelombang massa arus bawah selama masa sosialisasi ke desa, Mehang harus jujur mengakui bahwa massa Lukas jauh lebih banyak.

Sebaliknya, jika dilihat dari strategi pengelolaan jaringan kerja untuk pilkada, terutama pos strategis di tingkat birokrasi hingga ke desa, Lukas kalah dari Mehang. Dari jalur ini, Mehang menang di atas kertas. Tentu saja, tim pemantau masing-masing paket harus kuat.

Ketika ditemui di Waingapu, baik Mehang maupun Lukas mengharapkan rakyat memilih bupati sesuai nura-ninya. Meskipun mereka menganggap sebagai rival, saingan, dan bahkan musuh, keduanya meminta agar jangan ada intrik saling menjatuhkan. (PASCAL SB SAJU)

Indeks

A

account code 49
accrual base 15
anggaran pendapatan 86
administrative decentralization 332
administrative decentralization perspective 332
administrative decentralization 333
aktiva 103
akuntan bersertifikat (*registered accountant*) 23
akuntansi sektor publik (*public sector accounting*) 177
aliran kanan baru 7
analisis data laporan kinerja 313
anugerah sumber (*factor endowment*) 356
asas-asas otonomi daerah 338
aspek finansial 276
aspek manajemen 285
aspek pengawasan dan pembinaan 352
aspek penilaian lapangan 285
aspek prasarana 285
aspek sarana 284
aspek sumber daya 285
aspek yang diukur 276
asumsi dasar 96

B

balance scorecard (BSC) 279
Baldrige Award 282
Bambang Purwoko 371
banjar (bali) 336
basis akrual 114
beban kerja (*work load*) 172
benchmark 270, 318
berbasis kas 110
biaya 106
biaya berjalan (*current cost*) 110
biaya historis (*historical cost*) 110
binding arrangement 150
block account code 218
Blundell 6
bottom up approach 16
breakout 308
build-operate-transfer 55
buku besar (*ledger*) 227
buku besar pembantu (*subsidiary ledger*) 227
buku besar umum (*general ledger*) 227
buku jurnal 226

bureaucracy reengineering 14

C

cash towards accrual 134
chart of account 217
chart of account (bagan perkiraan/daftar akun) 215
chartered institute of publik finance and accounting 23
civil law 59
common pool goods 55
condition qua non 344
confirmatory role 99
contractual arrangement 150
cost effectiveness 306
cost per dustbin emptied 82
cost per patient-day 82
cross sectional 270
cybernetic 269

D

dampak (*impacts*) 267
dapat dibandingkan 101
dapat dipahami 99
dasar akrual 96
dasar hukum pemilihan umum di indonesia 382
decision units 170
desa (jawa) 336
desentralisasi desa 349
dewan perwakilan daerah 348
dinas pendapatan daerah (dispenda) 13
divine law 59
double entry system 229
double entry system 16
due dilligence 20

E

efektivitas 78
efficiency model 351
efisiensi 77
ekonomi 78
ekonomi liberal 16
ekuitas 105
entitas pelaporan 239
evaluasi anggaran 182
evaluasi aspek kewenangan 349
excludability 55
expansion of wealth 357

expected outcomes 174

F

filosofi sektor publik 6
forecasting & budgeting 131
frase "sektor publik" 3
free will 355
fungsi anggaran sektor publik 164
fungsi pelaporan kinerja 306

G

gaming 272
gampong (aceh) 336
GDP 10
good governance 51
government or rule by the people 372
governmental accounting standards board (GASB) 74

H

hak suci raja" (*divine right of kings*) 374
hasil (*outcomes*) 267
huta/kuta (batak) 336

I

ideological vs technical orientation 332
incremental budgeting 168
indische comptabiliteitswet (ICW) staatsblad 53
Institute of Chartered Accountants 23
integrated perfectoral system 351
interdisipliner 23
International Commission of Jurists 381
International Federation of Accountant (IFAC) 134
International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) 75
introduction to democratic theory 382
IPSAS 2: cash flow statements 145
IPSAS 3: net surplus or deficit for the period, fundamental errors and changes in accounting policies 146
IPSAS 4: the effects of changes in foreign exchange rate 147
IPSAS 5: borrowing cost 147
IPSAS 6: consolidated financial statements and accounting for controlled



Indra Bastian, Ph.D., M.B.A., Akt., adalah dosen Jurusan Akuntansi FE UGM dan juga Pimpinan Program pada Pusat Studi Akuntansi Sektor Publik (PSASP) Yogyakarta. Penulis menempuh pendidikan S-1 Akuntansi di Fakultas Ekonomi UGM dengan Cum Laude, S-2 (MBA) di Murray State University dan S-3 (Ph.D) di University of Hull dengan Honour. Penulis merupakan salah satu pendiri IAI KASP (Kompartemen Akuntansi Sektor Publik), Chief of Editor pada Jurnal Akuntansi dan Keuangan Sektor Publik dan Wakil Asia di Public Sector Committee - IFAC serta pernah menjabat sebagai Ketua Dewan Standar Akuntansi Keuangan Sektor Publik - Ikatan Akuntan

Indonesia (IAI). Beberapa buku yang pernah dipublikasikan oleh Penulis: Audit Sektor Publik, Buku 1: Sistem Akuntansi Sektor Publik, Buku 2: Sistem Akuntansi Sektor Publik, Privatisasi di Indonesia : Teori dan Implementasi, Akuntansi Sektor Publik di Indonesia : Jilid 1, Manual Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah.

Buku ini merupakan salah satu bagian dari serangkaian buku yang disusun berdasarkan Kesepakatan Kurikulum ASP 2005 yang diselenggarakan oleh Forum Dosen Akuntansi Sektor Publik di Solo pada tanggal 4 Mei 2005.

Mata kuliah Akuntansi Sektor Publik ini akan mengantarkan mahasiswa untuk memahami konsep dan praktik akuntansi di organisasi sektor publik. Fokusnya lebih tertuju pada pengenalan contoh-contoh praktik, sehingga sebagian besar waktu akan digunakan untuk mendiskusikan contoh yang ada. Adapun tujuan dari mata kuliah akuntansi sektor publik ini adalah untuk meningkatkan kemampuan mahasiswa dalam:

1. Memahami konsep publik, isu, peran, dan praktik akuntansi sektor publik di Indonesia dalam membantu terciptanya proses pertanggungjawaban publik.
2. Memahami konsep organisasi sektor publik dan peran akuntansi dalam membantu manajemen organisasi sektor publik.
3. Memahami peranan proses perencanaan dan pengendalian akuntansi dalam pertanggungjawaban publik dan eksekusinya di unit organisasi sektor publik.
4. Memahami proses pengaliran dana masyarakat melalui pasar modal untuk kepentingan organisasi sektor publik.
5. Memunculkan partisipasi dan minat mahasiswa dalam berbagai isu akuntansi sektor publik.

Jadi studi akuntansi sektor publik menawarkan hal yang baru bagi pendidikan akuntansi di perguruan tinggi.

Beberapa buku lainnya dalam rangkaian topik ini adalah :

- Akuntansi LSM & Parpol
- Akuntansi Yayasan & Lembaga Publik
- Akuntansi Kesehatan
- Akuntansi Pendidikan