

Lingkup Akuntansi Sektor Publik

Prof. Indra Bastian, Ph.D.



PENDAHULUAN

Definisi akuntansi sektor publik mengemas dan mengerahkan pemahaman pembaca pada realitas dan fenomena akuntansi sektor publik, baik konsep maupun tataran praktik. Organisasi sektor publik dari hari ke hari senantiasa dituntut untuk bekerja secara akuntabel dengan mengedepankan kejujuran dan profesionalisme dalam segala hal, baik SDM, pengelolaan, maupun yang terpenting manajemen keuangan. Ini sesuai tujuan keberadaan dan pengembangan akuntansi sektor publik dari waktu ke waktu.

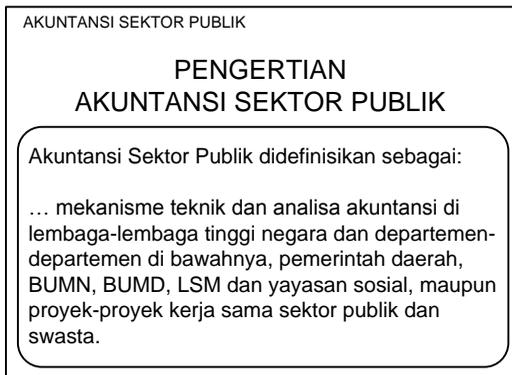
Setelah mempelajari modul ini diharapkan Anda mampu menjelaskan pengertian dan ruang lingkup akuntansi sektor publik.

KEGIATAN BELAJAR 1

Definisi Akuntansi Sektor Publik dan Ruang Lingkup Akuntansi Sektor Publik

A. PENGERTIAN AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK

Merunut definisi akuntansi sektor publik, mari mengkaji beberapa sumber berikut ini. Berbagai buku Anglo-Amerika mengartikan akuntansi sektor publik sebagai mekanisme akuntansi swasta yang diberlakukan dalam praktik-praktik organisasi publik. Berdasarkan berbagai buku lama terbitan Eropa Barat, akuntansi sektor publik bersinonim dengan akuntansi pemerintahan. Maka itu, pengertian akuntansi sektor publik dapat dilihat pada gambar berikut ini.



Gambar 1.1.
Pengertian Akuntansi Sektor Publik

Selanjutnya, seiring pemahaman di atas, sebagai dampak keberhasilan penerapan basis akrual di Selandia Baru, berbagai perubahan terkait dengan akuntansi sektor publik pun berlangsung, yaitu pendefinisian akuntansi sektor publik sebagai akuntansi dana masyarakat.

Akuntansi dana dapat Anda pahami sebagai:

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

Searah dengan definisi di atas, dapat juga dimaknai bahwa dana masyarakat merupakan dana yang dimiliki oleh masyarakat bukan individual, yang biasanya dikelola oleh organisasi-organisasi sektor publik dan juga oleh proyek-proyek kerja sama sektor publik dan swasta. Lebih jauh lagi, definisi atau pengertian tersebut dapat dikembangkan dengan melihat lebih jauh batasan tentang organisasi sektor publik di Indonesia yang dalam wilayah teknis di lapangan terdiri atas ekuitas-ekuitas berikut ini.

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

Dari pernyataan-pernyataan di atas, Anda dapat mendefinisikan akuntansi sektor publik sebagai berikut.

Akuntansi sektor publik merupakan mekanisme teknik dan analisa 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 kerjasama sektor publik dan swasta.

Perlu Anda ketahui, pemahaman di atas akan memengaruhi berbagai analisis yang akan disampaikan dalam buku ini. Topik selanjutnya adalah peranan akuntansi sektor publik di Indonesia. Namun, sebelumnya, siapkan perlengkapan-perengkapan yang Anda perlukan.

B. RUANG LINGKUP AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK

Setelah berpanjang lebar memahami topik pendahulu di atas, saatnya Anda mempertajam pemahaman tentang urgensi dan peranan akuntansi sektor publik yang muncul akhir-akhir ini. Sebelum dimulai, perlu diketahui bahwa 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 dengan istilah akuntansi pemerintahan.

Melalui pisau analisis yang sedikit luas, hal tersebut hendaknya dimaklumi karena orientasi pendidikan akuntansi Indonesia pada 1970-an lebih condong ke

Amerika Serikat yang sistem perekonomiannya lebih terfokus pada swasta. Otomatis, peranan negara dalam perekonomian bisa dikatakan minimalis. Secara konkret, pemerintah amat membatasi diri dalam kaitannya dengan program pemerintah dan ruang gerak institusi pemerintah pusat serta pemerintah daerah. Bisa Anda pikirkan lebih jauh efek dan akibat dari perjalanan sistem yang demikian. Tidak lain tidak bukan adalah akuntansi sektor publik dibatasi ruang geraknya hanya di lembaga pemerintahan.

Mari menilik kondisi Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat pada peranan organisasi sektor publik, seperti pemerintahan dan usaha-usaha yang dilakukannya. Itu semua telah menjadi tulang punggung perekonomian negara selama lebih dari 50 tahun. Apabila terdapat pembatasan pembahasan akuntansi sektor publik pada pemerintahan, itu akan berdampak pada kekosongan pengaturan praktik akuntansi di sektor publik. Maka, rekomendasi konkret yang dapat dieksekusi sebagai langkah awal adalah penataan kembali akuntansi sektor publik. Salah satu hal yang amat substansi adalah konsensus terhadap ruang lingkup akuntansi sektor publik. Menurut pendapat Anda, pentingkah konsensus tersebut?

Menyoal fenomena di atas, pada saat yang bersamaan, perubahan kesadaran dunia pendidikan akan pentingnya perubahan mendasar pada mata kuliah akuntansi pemerintahan pun muncul pada 1990-an. Hal tersebut berawal dari pengakuan terhadap problem pemerintah yang terlalu besar dan sulitnya proses pengawasan muncul. Selain itu, program reformasi pemerintahan telah bergeser dan selanjutnya terfokus dari pertumbuhan ke pemerataan. Di sisi lain, globalisasi juga telah memengaruhi sikap masyarakat terhadap pemerintah dan infrastruktur operasional pemerintahan. Contohnya adalah kesadaran akan perbaikan pelayanan publik, seperti telekomunikasi dan listrik.

Kondisi ini semakin diperkuat dengan tuntutan LSM-LSM nasional ataupun internasional terhadap mekanisme pelayanan publik. Apakah implikasinya? Implikasinya adalah mata kuliah akuntansi sektor publik menjadi mata kuliah wajib dalam kurikulum nasional akuntansi. Hal tersebut merupakan jawaban yang tepat bagi berbagai perubahan kemasyarakatan yang terjadi pada 2000-an.

Setelah memahami pembahasan di atas, mari selanjutnya fokus pada lingkup akuntansi sektor publik sebagai inti dari subpokok bahasan ini. Perlu diketahui bahwa lingkup akuntansi sektor publik dapat dipandang sebagai turunan berbagai perkembangan pemikiran yang ada. Secara spesifik, di Indonesia, ruang lingkup organisasi sektor publik meliputi lembaga-lembaga tinggi negara dan departemen-departemen di bawahnya, pemerintahan daerah,

yayasan, partai politik, perguruan tinggi, serta organisasi-organisasi publik nonprofit. Otomatis, proses pelaporan dan pertanggungjawaban ke masyarakat diatur dalam suatu kerangka standar akuntansi sektor publik. Lebih jelasnya lagi, untuk konteks Indonesia, bisa Anda pelajari bidang utama dari akuntansi sektor publik, yaitu

1. akuntansi pemerintah pusat
2. akuntansi pemerintah daerah
3. akuntansi partai politik
4. akuntansi LSM
5. akuntansi yayasan
6. akuntansi pendidikan: sekolah atau perguruan tinggi
7. akuntansi kesehatan: puskesmas atau rumah sakit
8. akuntansi tempat peribadatan: masjid, gereja, wihara, atau pura.

Berikut adalah pertanyaan-pertanyaan untuk didiskusikan. Kemudian, presentasikanlah di depan kelompok belajar Anda.

1. Seperti apa kondisi sektor publik di Indonesia? Berikan dan jelaskan kasus-kasus yang sering terjadi (maksimal tiga)!
2. Sebutkan dan jelaskan faktor-faktor pendukung terjadinya kasus tersebut! Pendekatan apa yang dilakukan untuk menanggulangnya?

Setelah membahas dua pertanyaan di atas, lanjutkan ke subpokok bahasan berikutnya, yaitu peranan akuntansi sektor publik. Namun, sebelum memulainya, pecahkan beberapa masalah berikut yang berkaitan dengan optimalisasi elemen akuntansi sektor publik sebagai bagian pengantar.

C. PERAN AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK

Tentunya, Anda telah memahami bahwa pemerintah pusat ataupun daerah terfokus pada pengeluaran nasional yang memproyeksikan sektor publik sebagai 'keran' ekonomi, yang menyerap sumber daya yang dapat digunakan lebih baik di sektor lain. Namun, coba Anda amati kondisi riilnya: peran swasta ataupun kerja sama publik. Swasta belum mengubah porsi ekonomi agensi publik. Untuk mempertajam pisau analisis dan arahan analisis ke depan, sekilas bisa Anda simak kondisi ekonomi Indonesia pada tabel berikut ini.

Tabel 1.1.
Kondisi Ekonomi Indonesia

Statistik		Perdagangan internasional		Keuangan publik	
PDB	\$863,6 miliar (2005)	1. ekspor	\$113,99 miliar (2007)	Utang pemerintah	\$454.3 miliar (56.2% dari GDP)
Pertumbuhan PDB	4,8% (2004)	2. impor	\$74,40 miliar (2007)	Pendapatan	\$40.91 miliar (2004)
PDB per kapita	\$3.200 (2004)			belanja	\$44,95 miliar (2004)
PDB berdasarkan sektor	Pertanian (16.6%), industri (43.6%), jasa (39.9%) (2004)			bantuan ekonomi	\$43 miliar dari IMF (1997–2000)
Inflasi	6.6% (2004)				
Tenaga kerja	105,7juta (2004)				
Pengangguran	8.72% (2004)				

Sumber: *www.wikipedia.com*, September 2008

Dari poin-poin di atas, buatlah penjelasan secara singkat tentang kondisi ekonomi di Indonesia. Kerjakan secara berkelompok.

Indonesia telah mendapatkan kemajuan dalam penyediaan pembiayaan keuangan publik melalui instrumen pasar uang, seperti penerbitan obligasi dan surat utang negara. Sebenarnya, sudah sangat masif dan efektif apabila diterapkan dengan sebaik-baiknya. Terkait dengan itu, dana yang diperoleh digunakan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan dalam beberapa tahun mendatang. Subsidi dan pelunasan utang juga tetap merupakan beban besar pada anggaran pemerintah pusat.

Intinya, dalam kondisi di atas, organisasi publik dapat berfokus pada peningkatan pelayanan berjangka panjang. Dengan kata lain, dampak pelayanan menuju kualitas kehidupan generasi berikut amat diperhatikan, seperti penyediaan infrastruktur. Oleh karena itu, alokasi dana publik yang tepat menjadi isu utama strategi belanja publik di organisasi sektor publik.

D. FENOMENA TERKAIT AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK

Sebelum melangkah lebih jauh pada pembahasan sektor publik selanjutnya, sebaiknya perlu diluruskan pemahaman kita mengenai publik dan sektor publik.

Dalam kehidupan sehari-hari, keberadaan organisasi sektor publik dapat dilihat di sekitar kita. Institusi pemerintahan, baik pusat maupun daerah, partai politik, tempat-tempat peribadatan, sekolah, yayasan, dan LSM adalah organisasi sektor publik yang berupaya menyediakan pelayanan bagi masyarakat. Hal tersebut dapat Anda nikmati dalam kehidupan sehari-hari, seperti pendidikan, listrik, peribadatan, dan jasa-jasa lain untuk pemenuhan kesejahteraan masyarakat.

Terkait dengan status kepemilikan, organisasi-organisasi tersebut dimiliki secara kolektif oleh publik. Kepemilikan atas sumber daya tidak dicerminkan dalam bentuk saham yang dapat diperjualbelikan. Kemudian, pengambilan keputusan publik atas kebijakan dan operasional organisasi dilakukan dengan dasar konsensus (Nordiawan, 2006).

Coba Anda diskusikan secara berkelompok (maksimal tiga orang) tentang fenomena tersebut. Gunakan jalan tengah apabila ada tumpang-tindih terkait dengan pengambilan keputusan.

Info krusial yang sebaiknya Anda ketahui bahwa publik diartikan sebagai masyarakat, yaitu pihak yang mempunyai kepemilikan atas organisasi sektor publik dan pihak yang berhak mendapatkan pelayanan yang diberikan oleh organisasi sektor publik. Menurut pendapat Anda, bagaimana publik memahami hak kepemilikannya itu? Tampilkan model partisipasi konkret publik yang bisa dilakukan.

Tentunya, berbagai fenomena klasik pun dapat Anda temui dalam akuntansi sektor publik. Fenomena besar yang terakhir dalam konteks akuntansi sektor publik adalah reformasi tata kelola pemerintahan dan organisasi sektor publik lainnya. Perlu Anda ketahui bahwa fenomena tersebut bukan hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga di negara-negara lain. Mengapa fenomena tersebut terjadi? Ini disebabkan tuntutan reformasi yang membawa demokratisasi pengelolaan organisasi dengan mempertimbangkan aspek transparansi dan akuntabilitas. Otomatis, tuntutan tersebut lebih dikaitkan dengan bidang pengelolaan keuangan publik.

Coba Anda runut lebih jauh fenomena-fenomena yang terjadi terkait dengan akuntansi sektor publik di Indonesia. Aspek-aspek apakah yang menyebabkan hal tersebut dan pihak-pihak mana saja yang terlibat?

Lebih jauh lagi, mari menilik suatu istilah yang tidak lagi asing di telinga, yaitu desentralisasi pengelolaan pemerintahan di daerah serta tuntutan masyarakat akan transparansi dan akuntabilitas. Dalam lingkup Indonesia, bisa Anda amati bahwa desentralisasi pengelolaan pemerintahan di daerah serta tuntutan masyarakat akan transparansi dan akuntabilitas memaksa pemerintah, baik pusat maupun daerah, untuk menciptakan sistem pengelolaan keuangan yang lebih transparan dan akuntabel. Hal ini juga berlaku pada organisasi sektor publik lainnya, yaitu organisasi publik nonpemerintah. Menjadi harapan bersama bahwa sistem ini diharapkan dapat mewujudkan pengelolaan keuangan secara tertib, taat peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan arti akuntansi sektor publik menurut berbagai buku Anglo-Amerika dan buku lama terbitan Eropa Barat!
- 2) Jelaskan dengan singkat kondisi ekonomi Indonesia pada 2008!
- 3) Jelaskan mengapa mata kuliah akuntansi sektor publik menjadi mata kuliah wajib dalam kurikulum nasional akuntansi!
- 4) Di Indonesia, apakah manfaat desentralisasi pengelolaan pemerintahan di daerah?
- 5) Sebutkan dan jelaskan fenomena kepemilikan dalam konteks akuntansi sektor publik di Indonesia!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Baca bagian definisi akuntansi sektor publik.
- 2) Baca bagian peranan akuntansi sektor publik.
- 3) Baca bagian ruang lingkup akuntansi sektor publik.
- 4) Baca bagian ruang lingkup akuntansi sektor publik.
- 5) Baca bagian fenomena terkait akuntansi sektor publik.



RANGKUMAN

Akuntansi sektor publik merupakan 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, yayasan sosial, ataupun proyek-proyek kerja sama sektor publik dan swasta.

Manajemen keuangan publik merupakan kata lain akuntansi sektor publik. Ruang lingkup dan elemen manajemen keuangan publik, seperti perencanaan makroekonomi, mobilisasi pendapatan, penganggaran, realisasi anggaran, dan audit, telah dijabarkan menurut perspektif akuntansi. Maka itu, akuntansi sektor publik dapat disimpulkan sebagai salah satu aliran dari manajemen keuangan publik.

Organisasi publik dapat berfokus pada peningkatan pelayanan berjangka panjang. Dengan kata lain, dampak pelayanan menuju kualitas kehidupan generasi berikut amat diperhatikan, seperti penyediaan infrastruktur dan alokasi dana publik.

Fenomena besar yang terakhir dalam konteks akuntansi sektor publik adalah reformasi tata kelola pemerintahan dan organisasi sektor publik lainnya. Hal ini bukan hanya terjadi di Indonesia, tetapi juga di negara-negara lain. Tuntutan reformasi ini menyebabkan demokratisasi pengelolaan organisasi melalui aspek transparansi dan akuntabilitas. Secara khusus, tuntutan ini lebih dikaitkan dengan bidang pengelolaan keuangan publik.



TES FORMATIF 1

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Semua organisasi sektor publik menyediakan pelayanan bagi masyarakat, seperti pendidikan, listrik, peribadatan, dan jasa-jasa lain, dalam rangka
 - A. memenuhi kesejahteraan masyarakat
 - B. mencapai kesejahteraan beberapa pihak
 - C. memperbaiki kondisi ekonomi
 - D. menciptakan pemerintahan yang akuntabel

- 2) Mekanisme pengambilan keputusan publik atas kebijakan dan operasional organisasi dilakukan dengan dasar
 - A. *voting*
 - B. konsensus

- C. musyawarah untuk mufakat
D. penelitian deskriptif
- 3) Fenomena besar yang terakhir dalam konteks akuntansi sektor publik adalah
A. penataan program desentralisasi
B. koordinasi pemerintah pusat dan daerah
C. reformasi tata kelola pemerintahan dan organisasi sektor publik lain
D. hukuman bagi pelaku korupsi
- 4) Sistem akuntansi sektor publik diharapkan dapat
A. terlaksana dengan baik melalui bantuan utuh dari pihak luar negeri
B. menyeimbangkan potensi SDA dan SDM
C. mengurangi peran dan campur tangan swasta
D. mewujudkan pengelolaan keuangan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat
- 5) Status kepemilikan organisasi sektor publik adalah
A. kolektif oleh publik dan kepemilikan atas sumber daya tidak dicerminkan dalam bentuk saham yang dapat diperjualbelikan
B. milik swasta
C. dikelola publik-swasta
D. semua jawaban benar

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

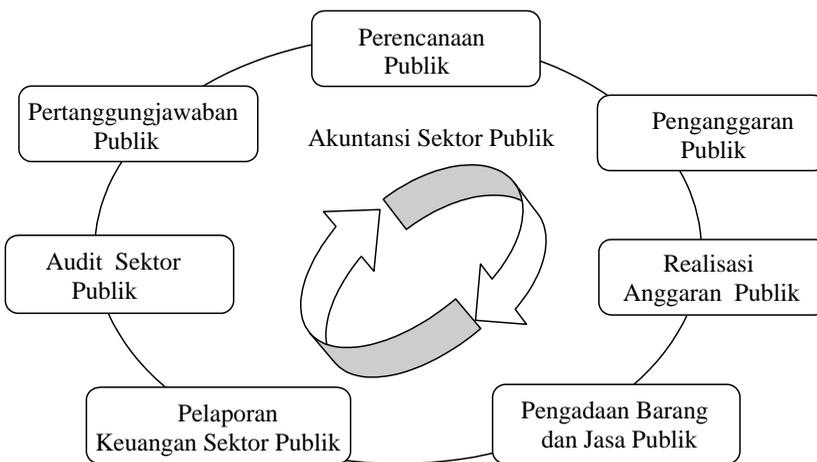
Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Elemen-Elemen dan Lingkup Organisasi Sektor Publik

A. ELEMEN-ELEMEN AKUNTANSI SEKTOR PUBLIK

Setelah memahami ruang lingkup akuntansi sektor publik, elemen akuntansi sektor publik sebagai bagian yang dibutuhkan dalam pengelolaan manajemen keuangan publik perlu juga Anda kuasai. Bagian-bagian ini dapat digambarkan dalam rangkaian siklus akuntansi sektor publik yang dapat Anda simak di bawah ini.



Gambar 1.2.
Siklus Akuntansi Sektor Publik

Dalam gambar siklus akuntansi sektor publik di atas, terlihat bahwa akuntansi sektor publik memiliki elemen-elemen sebagai berikut.

1. Perencanaan Publik

Dalam bagian ini, hal-hal pokok yang wajib Anda ketahui adalah perencanaan. Apa yang dimaksud dengan perencanaan? Perencanaan adalah

suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, yaitu melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia sebagaimana tertuang dalam UU RI Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasal 1 Poin 1. Lebih dari itu, proses perencanaan yang dilaksanakan tersebut akan menentukan aktivitas dan fokus strategi organisasi sektor publik. Dalam prosesnya, memang perencanaan membutuhkan partisipasi publik yang akan sangat menentukan kualitas serta berterimanya arah dan tujuan organisasi.

Lebih implisit lagi, inti dari perencanaan adalah mengantisipasi masa depan berdasarkan tujuan yang ditetapkan. Hal tersebut dilakukan dengan persiapan yang didasarkan pada data dan informasi yang tersedia saat ini. Maka, aspek yang terkandung dalam perencanaan adalah perumusan tujuan dan cara mencapai tujuan tersebut dengan memanfaatkan sumber daya yang ada karena hakikat dan tujuan publik adalah kesejahteraan publik. Otomatis, tujuan perencanaan publik adalah perencanaan pencapaian kesejahteraan publik secara bertahap dan sistematis. Dapat diartikan bahwa perencanaan publik menjadi ilmu yang mempunyai karakter tersendiri. Berkaitan dengan itu, topik dilanjutkan dengan penganggaran publik.

2. Penganggaran Publik

Berdasarkan penjelasan UU Nomor 17 Tahun 2003, anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan supaya mencapai tujuan bernegara.

Lebih dari itu, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran organisasi agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Mengapa? Karena, tanpa anggaran, organisasi tidak dapat mengendalikan pemborosan pengeluaran. Bahkan, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa pengelola/pengguna anggaran dan manajer publik lainnya dapat dikendalikan melalui anggaran.

Tidak hanya itu, kesuksesan pelaksanaan anggaran ditentukan oleh kebijakan keuangan secara menyeluruh yang ditentukan oleh lembaga setingkat departemen atau lembaga pelaksana tertinggi; dukungan politis berbagai lembaga; dan akurasi perencanaan, terutama penganggaran yang dipengaruhi teknik *review* perkiraan anggaran. Topik selanjutnya adalah realisasi anggaran publik.

3. Realisasi Anggaran Publik

Secara teori, realisasi anggaran publik merupakan pelaksanaan anggaran publik yang telah direncanakan dan ditetapkan dalam bentuk program dan kegiatan nyata. Hal ini berarti fokus pelaksanaan anggaran terletak pada operasionalisasi program atau kegiatan yang telah direncanakan dan ditetapkan. Selain itu, realisasi anggaran menunjuk pada arahan atau pengendalian sistematis dari proses-proses yang mengubah *input* menjadi barang dan jasa. Dalam hal ini, proses tersebut sangat terkait erat dengan kualitas keluaran.

Perlu diketahui, realisasi anggaran terangkai dari suatu siklus yang terdiri atas kegiatan persiapan, proses pelaksanaan, dan penyelesaian. Siklus tersebut saling berkaitan satu dengan yang lain. Selanjutnya adalah pengadaan barang dan jasa publik.

4. Pengadaan Barang dan Jasa Publik

Terkait dengan itu, sebelum melangkah lebih jauh, perlu dipahami bahwa kata “pengadaan” menurut kamus bahasa Indonesia (*Reality Publisher*, 2008) mengandung arti proses, cara, tindakan mengadakan atau proses, cara, tindakan menyediakan sesuatu. Sementara itu, kata “barang” mengandung arti benda yang berwujud. Kata “jasa” berarti tindakan yang baik dan berguna bagi orang, kelompok masyarakat, bangsa dan negara; pertolongan yang sangat berguna; perbuatan memberikan pelayanan atau servis kepada pelanggan; serta aktivitas, kemudahan, manfaat, dan sebagainya yang dapat dijual kepada konsumen.

Dapat disimpulkan bahwa pengadaan barang dan jasa publik adalah proses, cara, serta tindakan dalam menyediakan barang dan jasa bagi masyarakat atau publik. Barang dan jasa yang disediakan merupakan bentuk pelayanan dalam memenuhi kebutuhan masyarakat untuk tercapainya kesejahteraan masyarakat. Menurut pendapat Anda, hal-hal apa saja yang harus masif agar pengadaan barang dan jasa berjalan dengan baik?

5. Pelaporan Keuangan Sektor Publik

Secara umum, laporan keuangan adalah hasil akhir dari proses akuntansi. Sebagai konsekuensinya, laporan keuangan harus menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan oleh berbagai pihak yang berkepentingan. Mengapa? Karena, laporan keuangan menggambarkan pencapaian kinerja program dan kegiatan, kemajuan realisasi pencapaian target pendapatan, realisasi penyerapan belanja, serta realisasi pembiayaan.

Selanjutnya, perlu diketahui beberapa komponen laporan, yaitu neraca, laporan laba rugi, laporan perubahan modal, laporan arus kas yang dilengkapi catatan atas laporan keuangan, ataupun laporan tambahan lainnya, seperti laporan tahunan dan *prospektus*.

6. Audit Sektor Publik

Secara umum, pemeriksaan atau *auditing* adalah suatu investigasi independen terhadap beberapa aktivitas khusus. Mekanismenya adalah memosisikan dan menggerakkan makna akuntabilitas dalam pengelolaan sektor pemerintahan, badan usaha milik negara (BUMN), instansi pengelola aset negara lainnya, ataupun organisasi publik nonpemerintah, seperti partai politik, LSM, yayasan, dan organisasi di tempat peribadatan. Pemeriksaan ini bertujuan untuk mengekspresikan suatu opini secara jujur mengenai posisi keuangan, hasil operasi, kinerja, dan aliran kas yang disesuaikan dengan prinsip akuntansi berterima umum. Maka itu, laporan auditor merupakan media yang mengekspresikan opini auditor atau dalam kondisi tertentu bisa juga menyangkal suatu opini.

Dikaji dari perspektif proses, audit berhubungan erat dengan prinsip dan prosedur akuntansi yang digunakan oleh berbagai organisasi sektor publik dan pemerintahan. Pihak-pihak tertentu, sebagai contoh auditor dan pengawas, wajib memiliki pemahaman yang komprehensif tentang pemeriksaan yang memang terlebih dahulu diprioritaskan, apa lagi pada pemahaman tentang sistem akuntansi yang dipakai oleh organisasi publik. Agar pemeriksaan berjalan lebih efisien, efektif, dan ekonomis, organisasi publik juga harus memahami bagaimana mempersiapkan segala sesuatu terkait audit yang akan dilakukan oleh auditor.

7. Pertanggungjawaban Publik

Dalam organisasi sektor publik, pertanggungjawaban atau akuntabilitas adalah pertanggungjawaban tindakan dan keputusan dari para pemimpin atau pengelola organisasi sektor publik kepada pihak yang memiliki kepentingan (*stakeholder*) dan masyarakat yang memberikan amanah kepadanya berdasarkan sistem pemerintahan yang berlaku. Dari penjelasan elemen tersebut, sampaikan kesan Anda terhadap kondisi dan kinerja elemen-elemen itu di Indonesia.

Agar mudah dipahami dan dikaji, penjelasan mengenai elemen akuntansi sektor publik dapat disimak tabel di bawah ini.

Tabel 1.2.
Penjelasan Elemen Akuntansi Sektor Publik

Elemen Akuntansi Sektor Publik	Penjelasan
Perencanaan publik	Aspek yang terkandung dalam perencanaan adalah perumusan tujuan dan cara mencapai tujuan kesejahteraan publik dengan memanfaatkan sumber daya yang ada.
Penggangan publik	Anggaran memberikan rencana detail atas penerimaan dan pengeluaran organisasi agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.
Realisasi anggaran publik	Realisasi anggaran terdiri atas tiga kegiatan utama, yaitu pencairan anggaran (pengeluaran), realisasi pendapatan, dan pelaksanaan program. Sementara itu, siklusnya dimulai dengan persiapan, proses pelaksanaan, dan penyelesaian.
Pengadaan barang dan jasa publik	Pengadaan barang dan jasa publik adalah proses, cara, dan tindakan dalam menyediakan barang dan jasa bagi masyarakat atau publik.
Pelaporan keuangan sektor publik	Laporan keuangan menggambarkan pencapaian kinerja program dan kegiatan, kemajuan realisasi pencapaian target pendapatan, realisasi penyerapan belanja, dan realisasi pembiayaan.
Audit sektor publik	Audit adalah suatu proses sistematis yang secara objektif menyediakan dan mengevaluasi bukti-bukti yang berkenaan dengan asersi tentang kegiatan dan kejadian ekonomi guna memastikan derajat atau tingkat hubungan antara asersi tersebut dengan kriteria yang ada serta mengomunikasikan hasil yang diperoleh kepada pihak-pihak yang berkepentingan.
Pertanggungjawaban publik	Pertanggungjawaban publik adalah proses atau tindakan yang dilakukan oleh kepala organisasi sektor publik dalam penyampaian laporan pertanggungjawaban kepada pemberi amanatnya. Misalnya, penyampaian LPJ bupati kepada DPRD atau penyampaian LPJ ketua yayasan kepada dewan penyalutnya.

Refleksi:

Berikan gambaran singkat bagaimana suatu departemen X menyinergikan elemen-elemen akuntansi sektor publik, mulai dari perencanaan hingga

pertanggungjawaban. Analisis peranti-peranti yang diperlukan, sumber daya manusia yang diperlukan, dan *output* yang bisa menunjang kesejahteraan masyarakat sebagaimana arahan akuntansi sektor publik.

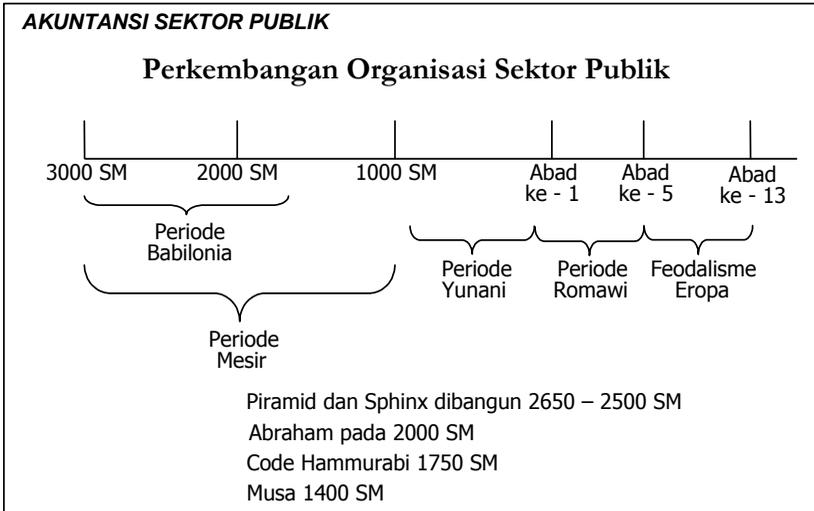
Diskusi pengantar:

1. Menurut pengertian Anda, di bawah kepemimpinan presiden RI yang sekarang, sektor publik apakah yang mengalami perkembangan yang signifikan, yang mengalami kemunduran, dan stagnasi?
2. Menurut Anda, mengapa permasalahan pengangguran di Indonesia semakin rumit? Sisi apa dalam organisasi sektor publik yang perlu dibenahi untuk mengurangi permasalahan pengangguran di Indonesia?

B. SEJARAH DAN PERKEMBANGAN ORGANISASI SEKTOR PUBLIK DARI SUDUT AKUNTANSI

Terkait dengan sejarah dan perkembangan organisasi sektor publik, sejak awal 1990-an, paradigma pemerintahan di berbagai negara bergeser dari pemerintah formal (*ruling government*) menuju tata pemerintahan yang baik (*good governance*) untuk menempatkan administrasi pemerintahan menjadi lebih berhasil guna, berdaya guna, dan berkeadilan bagi setiap warga masyarakat. Aparat pemerintahan diharapkan tanggap akan tuntutan lingkungannya sehingga pelayanan yang diberikan menjadi lebih baik dengan prosedur yang transparan dan berakuntabilitas.

Sebenarnya, sejarah organisasi sektor publik telah dimulai sejak ribuan tahun yang lalu. Dalam bukunya, Kam (1989) mengilustrasikan keberadaan praktik akuntansi sektor publik sejak ribuan tahun sebelum Masehi. Berikut ini, ilustrasi perkembangan organisasi sektor publik.



Gambar 1.3.
Perkembangan Organisasi Sektor Publik

Praktik tersebut dihasilkan dari berbagai interaksi antarwarga dan berbagai kekuatan sosial kemasyarakatan. Kekuatan sosial masyarakat yang umumnya berbentuk pemerintahan organisasi sektor publik diklasifikasikan menjadi:

1. semangat kapitalisasi (*capitalistic spirit*)
2. peristiwa politik dan ekonomi (*economic and politic events*)
3. inovasi teknologi (*technology inovation*).

Anda patut tahu, bukti sejarah telah menunjukkan 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 terkait hasil pemungutan pajak. Saat itu, pemerintahan Mesir tersusun atas distrik yang dipimpin seorang gubernur yang bertugas menyimpan catatan kekayaan setiap distrik sebagai dasar pemungutan pajak. Berikutnya, pada masa Babilonia, praktik pencatatan telah dilakukan dalam berbagai kegiatan yang menghasilkan pendapatan dan produksi.

Kemudian, pada masa Yunani, pemerintahan yang berkuasa membagi secara adil berbagai sumber pendapatan yang diterima. *Phartenon* merupakan sebutan bagi organisasi kementerian yang bertugas. Mereka telah

mengembangkan dengan rapi berbagai metode pencatatan barang yang berharga. Pada masa Roma, praktik akuntansi untuk mendukung mekanisme pajak dilakukan oleh semua pejabat, baik itu di gubernur maupun kaisar. Pertengahan abad ke-14, di Genoa, praktik pencatatan transaksi keuangan berwujud bukti transaksi keuangan antarpemerintahan yang berkuasa dan rakyat. Selanjutnya, pencatatan berkembang dalam proses perdagangan antar negara.

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

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

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

Praktik akuntansi sektor publik dapat dikatakan berkembang lebih lambat pada abad ke-19 dan ke-20. Interpretasi yang salah mulai muncul dengan menyamakan akuntansi sektor publik sebagai proses pencatatan penarikan pajak yang dipungut pihak pemerintah. Di Inggris, penekanan ini dinyatakan dalam bentuk penunjukan pejabat publik sebagai penanggung jawab pengumpulan pajak sekaligus pembelanjaan dana kerajaan. Satu-satunya perkembangan pada masa itu adalah dimulainya praktik audit dana pemerintah. Pada saat itu, para pejabat pemerintah yang bertugas mengaudit juga memiliki tanggung jawab administratif lain, misalnya sebagai penjaga permata mahkota, pengawas utang berbunga, dan sebagainya.

Pada 1832, komisi audit dibentuk untuk melaporkan pelaksanaan pengeluaran dana kepada DPR. Kedekatan para auditor dan para pejabat

terbilang amat erat. Berbagai bukti sejarah menunjukkan praktik akuntansi sektor publik.

Tabel 1.3.
Sejarah Akuntansi Sektor Publik

Periode	Peradaban	Aktivitas
3000 SM – 1000 SM	Babilonia	Praktik pencatatan telah dilakukan dalam berbagai kegiatan untuk menghasilkan pendapatan dan produksi.
	Mesir Kuno	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 terkait hasil pemungutan pajak.
1000 SM – abad ke-1	Yunani	Pada masa Yunani, pemerintahan yang berkuasa membagi secara adil berbagai sumber pendapatan yang diterima.
Abad ke-1 - abad ke-5	Roma	Pada masa Roma, praktik akuntansi untuk mendukung mekanisme pajak dilakukan oleh semua pejabat, baik itu di gubener maupun kaisar.
Pertengahan abad ke-14	Eropa	Pada pertengahan akhir abad ke-14, di Genoa, praktik pencatatan transaksi keuangan berwujud bukti transaksi keuangan antarpemerintahan yang berkuasa dan rakyat. Selanjutnya, pencatatan berkembang dalam proses perdagangan antarnegara. Saat yang sama, di belahan dunia lain, gereja memasuki pemerintahan.
Awal abad ke-15	Eropa	Pada awal abad ke-15, kekuatan perekonomian bergeser dari Italia ke Inggris. Proses pelaporan dikembangkan lebih rinci, terutama informasi tenaga kerja, metode produksi, tipe dan kualitas barang yang diproduksi, harga penjualan, serta metode pemasaran.
Akhir abad ke-18	Eropa	Akhir abad ke-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 pengembangan akuntansi keuangan dan biaya di perusahaan lebih dipicu oleh perkembangan praktik akuntansi sektor publik.

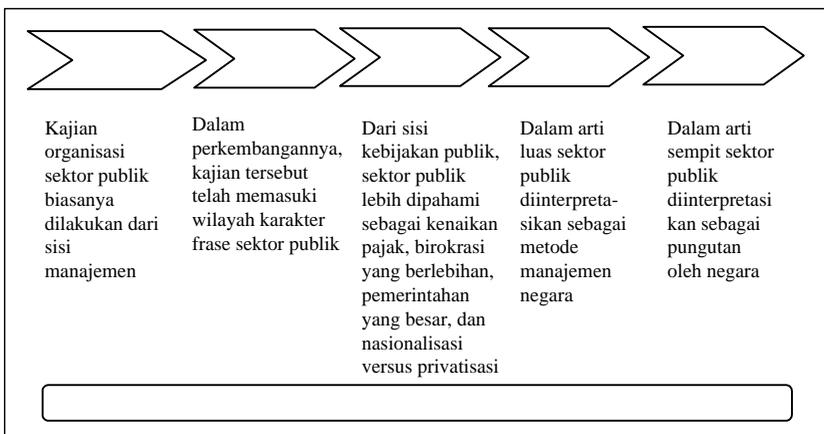
Periode	Peradaban	Aktivitas
Abad ke-19— abad ke-20	Eropa	Praktik akuntansi sektor publik dapat dikatakan berkembang lebih lambat. Interpretasi yang salah mulai muncul dengan menyamakan akuntansi sektor publik sebagai proses pencatatan penarikan pajak yang dipungut pihak pemerintah.

C. LINGKUP ORGANISASI SEKTOR PUBLIK

Pokok bahasan pertama adalah pengertian dan karakteristik organisasi sektor publik.

1. Pengertian dan Karakteristik Organisasi Sektor Publik

Pada dasarnya, kajian organisasi sektor publik dilakukan dari sisi manajemen. Namun, dalam pengembangannya, kajian tersebut telah memasuki wilayah karakter frasa “sektor publik”. Dari sisi kebijakan publik, sektor publik lebih dipahami sebagai kenaikan pajak, birokrasi yang berlebihan, pemerintahan yang besar, dan nasionalisasi versus privatisasi. Dalam arti luas, frasa “sektor publik” diartikan sebagai metode manajemen negara. Dalam arti sempit, sektor publik diinterpretasikan sebagai pungutan oleh negara. Pelajari gambar berikut ini.



Gambar 1.4.
Kajian Organisasi Sektor Publik

Seiring dengan perkembangan zaman; perbedaan sudut pandang politik, administrasi publik, sosiologi, hukum, ekonomi, dan akuntansi telah mendorong pengembangan ilmu manajemen sektor publik. Faktanya, intervensi multidisiplin telah membawa berbagai metodologi baru ke kajian manajemen sektor publik, seperti gender, politik ekonomi, ekuitas, akuntabilitas, hak asasi, dan entitas/organisasi.

Jenis-jenis organisasi sektor publik

Secara praktik, definisi organisasi sektor publik di Indonesia adalah organisasi yang menggunakan dana masyarakat. Seperti yang telah diungkap di awal, di Indonesia, jenis organisasi sektor publik yang dikenal antara lain adalah organisasi pemerintah pusat; organisasi pemerintah daerah; organisasi partai politik; organisasi LSM; organisasi yayasan; organisasi pendidikan (sekolah); organisasi kesehatan (puskesmas dan rumah sakit); serta organisasi tempat peribadatan (masjid, gereja, wihara, dan pura). Maka itu, karakter organisasi sektor publik dapat dikaji sebagai berikut.

Tabel 1.4.
Karakteristik Organisasi Sektor Publik

Tujuan	Menyejahterakan masyarakat secara bertahap yang mencakup kebutuhan dasar dan kebutuhan lainnya, baik jasmani maupun rohani.
Aktivitas	Pelayanan publik (<i>public services</i>), seperti bidang pendidikan, kesehatan, keamanan, penegakan hukum, transportasi publik, dan penyediaan pangan.
Sumber pembiayaan	Dana masyarakat yang berwujud pajak, 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. Salah satunya adalah organisasi pemerintahan, seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yayasan, dan LSM, seperti dewan pengampu.
Kultur organisasi	Bersifat birokratis, formal, dan berjenjang.
Penyusunan anggaran	Dilakukan bersama masyarakat dalam perencanaan program. Penurunan program publik dalam anggaran dipublikasikan untuk dikritik dan didiskusikan oleh masyarakat. Akhirnya, disahkan oleh wakil masyarakat di DPR, DPD, DPRD, majelis syuro partai, dewan pengurus LSM, atau dewan pengurus yayasan.

<i>Stakeholder</i>	Dapat diperinci sebagai masyarakat Indonesia, para pegawai organisasi, para kreditor, para investor, lembaga-lembaga internasional, termasuk lembaga donor/internasional (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.
--------------------	---

Berikut ini adalah ilustrasi struktur organisasi yang terdapat dalam organisasi publik dan contoh-contoh instansi di Indonesia.

Tabel 1.5.
Elemen/Istilah dalam Organisasi Publik

No.	Bentuk Organisasi Publik	Manajemen	Lembaga Perwakilan	Pengurus Harian Organisasi (Pelaksana Program)	Pemilik (yang Dilayani)
1	Pemerintah	a. Pemerintah pusat b. Pemerintah daerah	a. DPR b. DPRD	a. Sekretariat negara bersama kementerian/ lembaga b. Sekretariat daerah bersama c. Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)	Masyarakat
2	Partai politik	a. Dewan pimpinan pusat (DPP) b. Dewan pimpinan wilayah (DPW) c. Dewan pimpinan daerah (DPD) d. Dewan	a. Dewan Penasihat	a. Sekjen DPP b. Sekretaris DPW c. Sekretaris DPD d. Sekretaris DPC e. Sekretaris dewan pimpinan	Konstituen

No.	Bentuk Organisasi Publik	Manajemen	Lembaga Perwakilan	Pengurus Harian Organisasi (Pelaksana Program)	Pemilik (yang Dilayani)
		pimpinan cabang (DPC) e. Dewan pimpinan ranting		ranting	
3	Lembaga swadaya masyarakat	Dewan pengurus	a. Dewan pendiri b. Dewan penyanggah	Pengurus beserta staf/divisi/ bagian dalam struktur organisasi yang bersangkutan	Kelompok binaan
4	Yayasan	Dewan pengurus	Tim penasihat/ badan yayasan	Pengurus beserta staf/divisi/ bagian dalam struktur organisasi yang bersangkutan	Donatur/ binaan
5	Organisasi tempat peribadatan	Pengurus	Penasihat	Pengurus beserta staf/divisi/ bagian dalam struktur organisasi yang bersangkutan	Umat

2. Skala dan Cakupan Organisasi Sektor Publik

Harus Anda ketahui, sektor publik mempunyai pengaruh yang besar dalam suatu negara. Sebagaimana di Inggris, fakta tersebut dapat ditemui dari proses identifikasi warga negara Inggris dan warga negara lain yang berkunjung ke Inggris. Di Inggris, pendatang diperbolehkan mempunyai akses terhadap pelayanan publik, seperti bantuan polisi tanpa dikenai biaya. Dalam keadaan tertentu, pendatang juga mempunyai akses pusat pelayanan kesehatan dan kebakaran gratis. Selain itu, sektor publik menyerap lima juta tenaga kerja yang cukup signifikan bagi ekonomi Inggris pada 1992.

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



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

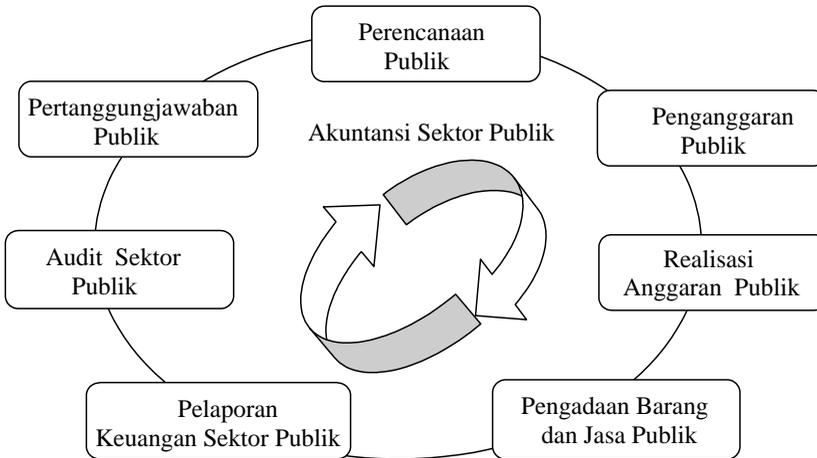
- 1) Apakah yang dimaksud dengan elemen akuntansi sektor publik? Jelaskan.
- 2) Jelaskan sejarah dan perkembangan organisasi sektor publik sejak 1990-an!
- 3) Jelaskan dengan singkat perkembangan kajian organisasi sektor publik yang dilihat dari sisi manajemen dan kebijakan publik!
- 4) Sebutkan dan jelaskan dengan singkat karakteristik organisasi sektor publik!
- 5) Jelaskan sejarah organisasi sektor publik!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Baca bagian elemen-elemen akuntansi sektor publik.
- 2) Baca bagian sejarah dan perkembangan organisasi sektor publik dari sudut akuntansi.
- 3) Baca bagian lingkup organisasi sektor publik.
- 4) Baca bagian lingkup organisasi sektor publik.
- 5) Baca bagian lingkup organisasi sektor publik.



Elemen akuntansi sektor publik adalah bagian-bagian yang dibutuhkan dalam pengelolaan manajemen keuangan publik.

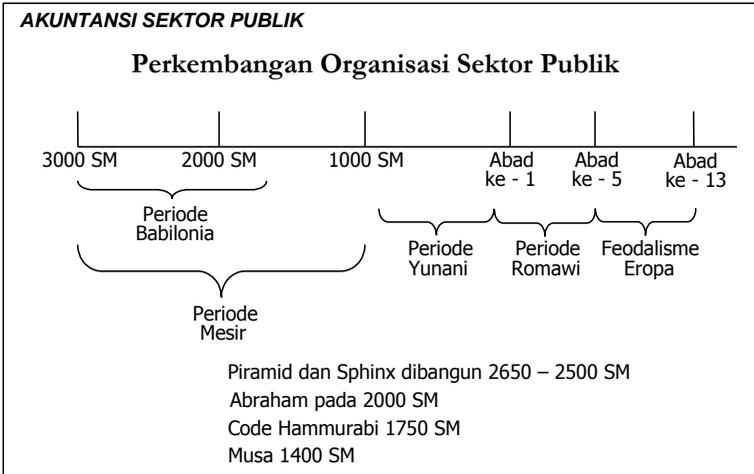


Gambar Siklus Akuntansi Sektor Publik

Elemen Akuntansi Sektor Publik	Penjelasan
Perencanaan publik	Aspek yang terkandung dalam perencanaan adalah perumusan tujuan dan cara mencapai tujuan kesejahteraan publik dengan memanfaatkan sumber daya yang ada.
Penggangan publik	Anggaran memberikan rencana detail atas penerimaan dan pengeluaran organisasi agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.
Realisasi anggaran publik	Realisasi anggaran terdiri atas tiga kegiatan utama, yaitu pencairan anggaran (pengeluaran), realisasi pendapatan, dan pelaksanaan program. Sementara itu, siklusnya dimulai dengan persiapan, proses pelaksanaan, dan penyelesaian.
Pengadaan barang dan jasa publik	Pengadaan barang dan jasa publik adalah proses, cara, dan tindakan dalam menyediakan barang dan jasa bagi masyarakat atau publik.

Elemen Akuntansi Sektor Publik	Penjelasan
Pelaporan keuangan sektor publik	Laporan keuangan menggambarkan pencapaian kinerja program dan kegiatan, kemajuan realisasi pencapaian target pendapatan, realisasi penyerapan belanja, serta realisasi pembiayaan.
Audit sektor publik	Audit adalah suatu proses sistematis yang secara objektif menyediakan dan mengevaluasi bukti-bukti yang berkenaan dengan asersi. Ini berkaitan dengan kegiatan dan kejadian ekonomi guna memastikan derajat atau tingkat hubungan antara asersi tersebut dan kriteria yang ada serta mengomunikasikan hasil yang diperoleh tersebut kepada pihak-pihak yang berkepentingan.
Pertanggungjawaban publik	Pertanggungjawaban publik adalah proses atau tindakan yang dilakukan oleh kepala organisasi sektor publik dalam penyampaian laporan pertanggungjawaban kepada pemberi amanat. Misalnya, penyampaian LPJ bupati kepada DPRD atau penyampaian LPJ ketua yayasan kepada dewan penyantunnya.

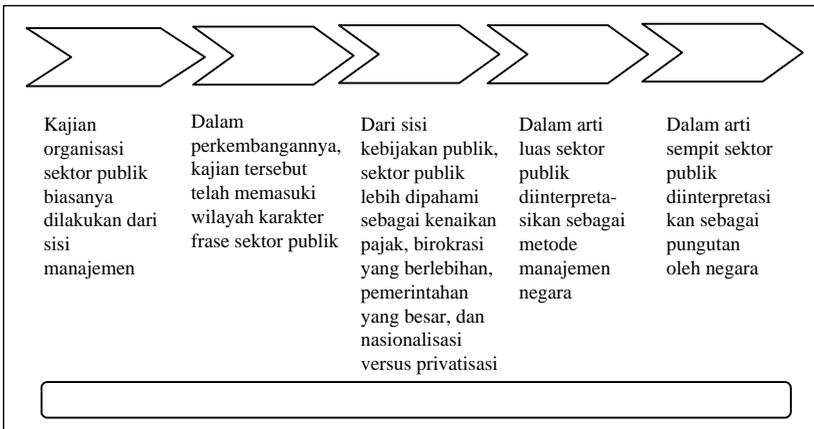
Sebenarnya, sejarah organisasi sektor publik telah dimulai sejak ribuan tahun yang lalu. Dalam bukunya, Kam (1989) mengilustrasikan keberadaan praktik akuntansi sektor publik sejak ribuan tahun sebelum Masehi. Berikut ini ilustrasi perkembangan organisasi sektor publik.



Perkembangan Organisasi Sektor Publik

Praktik tersebut dihasilkan dari berbagai interaksi antarwarga masyarakat dan berbagai kekuatan sosial kemasyarakatan. Kekuatan sosial masyarakat yang umumnya berbentuk pemerintahan organisasi sektor publik diklasifikasikan dalam:

1. semangat kapitalisasi (*capitalistic spirit*)
2. peristiwa politik dan ekonomi (*economic and politic events*)
3. inovasi teknologi (*technology inovation*).



Kajian Organisasi Sektor Publik

Secara praktik, definisi organisasi sektor publik di Indonesia adalah organisasi yang menggunakan dana masyarakat. Seperti yang telah diungkap di awal, di Indonesia, jenis organisasi sektor publik yang dikenal antara lain adalah organisasi pemerintah pusat, organisasi pemerintah daerah, organisasi partai politik, organisasi LSM, organisasi yayasan, organisasi pendidikan (sekolah), organisasi kesehatan (puskesmas atau rumah sakit), dan organisasi tempat peribadatan (masjid, gereja, wihara, atau pura).



TES FORMATIF 2

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Dalam teknisnya, perencanaan membutuhkan
 - A. partisipasi publik
 - B. masukan pihak asing
 - C. campur tangan DPR
 - D. semua jawaban benar

- 2) Fokus pelaksanaan anggaran adalah
 - A. operasionalisasi program atau kegiatan yang telah dilakukan
 - B. hasil evaluasi kegiatan
 - C. manajemen program
 - D. operasionalisasi program atau kegiatan yang telah direncanakan dan ditetapkan

- 3) Sebenarnya, sejarah organisasi sektor publik telah dimulai sejak ribuan tahun yang lalu. Pernyataan tersebut tertuang dalam buku
 - A. Sakhespere
 - B. Kam
 - C. Pratt
 - D. Ritzman

- 4) Karakter organisasi sektor publik menunjukkan
 - A. variasi sosial, ekonomi, politik, dan karakteristik menurut undang-undang
 - B. variasi ekonomi, ekonomi, politik, dan karakteristik menurut undang-undang

- C. variasi sistem ekonomi, ekonomi, politik, dan karakteristik menurut undang-undang
- D. variasi sistem politik, ekonomi, politik, dan karakteristik menurut undang-undang
- 5) Berikut ini bukan kondisi riil aktivitas organisasi sektor publik,
- A. fokus kesuksesan penyelenggaraan aktivitas publik adalah kompetensi manajemen
- B. dalam proses pertanggungjawaban, berbagai variasi formal dan informal jaringan kerja berdampak secara langsung ke alur aktivitas organisasi sektor publik
- C. kondisi organisasi sektor publik amat mandiri atau lepas dari mekanisme murni pasar
- D. fokus pada evaluasi penyelenggaraan aktivitas publik adalah kompetensi manajemen

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 3. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 3

Profesi Akuntan Sektor Publik

Berbeda dengan beberapa disiplin ilmu yang lain, disiplin ilmu 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 dipahami dari kondisi praktik akuntansi.

Bisa Anda simak di beberapa kajian sejarah tentang profesi akuntan, Anglo-Amerika berpendapat bahwa profesi tersebut amat memengaruhi 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. Secara otomatis, perkembangan ini tentunya bukan tanpa kritik terhadap kondisi yang selalu berkembang. Kontroversi dalam industri dan perdagangan telah timbul akibat perdebatan penerapan teknik akuntansi. Namun, pengembangan pendekatan sosiologi telah menjadi penawar dengan kritik-kritik yang radikal.

Sebagai 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. Uang dalam kelompok sosial tertentu berperan penting menentukan nilai disiplin akuntansi. Sebaliknya, kelompok sosial lain, seperti Uni Soviet sebelum runtuh, menganggap bahwa uang tidak memainkan peranan. Di sini, akuntansi tidak akan penting. Dengan demikian, kritik-kritik terhadap peran disiplin akuntansi akan lebih mudah dijawab.

Dengan ini, dapat dipahami bahwa 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 itu tergantung pada karakter pasar. Dengan kata lain, akuntansi sangat tergantung pada waktu dan tempat. Oleh sebab itu, perbandingan akuntansi antarorganisasi menjadi lebih sulit. Hal ini terkait dengan sifat kontijensi. Akuntansi dipergunakan sebagai landasan penilaian atau pengambilan keputusan dalam organisasi. Maka itu, karakter konsisten dan entitas perlu dikembangkan dalam berbagai aktivitas pengambilan keputusan. Konsekuensi dari kondisi khusus adalah pertanyaan terhadap filosofi akuntansi. Apakah akuntansi ilmu atau semata-mata seni? Apabila akuntansi itu ilmu, pertanyaannya adalah karakter akuntansi dalam kasus-kasus khusus. Apabila

akuntansi itu seni, berbagai gejala umum dapat ditelusuri. Kontradiksi ini masih terus berlangsung.

Lebih lanjut, perkembangan profesi menunjukkan bahwa di dunia praktis, akuntansi sukses berkompetisi dengan konsultan manajemen. Tanpa mengubah karakter inti disiplin akuntansi, manfaat akuntansi telah berkembang. Maka itu, 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 suatu organisasi, yaitu Institute of Chartered Accountants (di Inggris dan Wales) yang didirikan pada 1880. Perkembangan ini diperkuat oleh lembaga The Corporate Treasurers and Accounting Institute pada 1885. Dua lembaga ini merupakan lembaga bentukan pemerintah daerah. Namun, 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 melakukan sertifikasi para pekerja di sektor publik. Maka itu, legitimasi subdisiplin akuntansi sektor publik resmi ada.

Perlu Anda ketahui, di Inggris, pada akhir abad ke-19, perusahaan didirikan oleh pemerintah kota praja untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Kebijakan ini diwarnai oleh dogma sosialis (Jones, 1992b). Seiring dengan ini, 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 tampaknya dieksplorasi secara serius dalam menciptakan proses pengambilan keputusan yang rasional. Akuntansi di pemerintah daerah atau kota praja dan perusahaannya disebut akuntansi sektor publik.

Pertengahan abad ke-12, dengan pertimbangan efisiensi perusahaan, kota praja disatukan ke dalam industri nasional dan sistem pelayanan nasional, contohnya kesehatan. Kondisi ini justru memperkuat akuntansi sektor publik yang akhirnya dieksplorasi ke pengelolaan perusahaan secara profesional dan global. Proses sertifikasi mulai dilakukan pada 1926. Perusahaan *broadcasting* menjadi industri nasional pertama yang mendapatkan sertifikasi laporan keuangan. Oleh sebab itu, audit laporan keuangan diatur dengan peraturan pemerintah. Audit tersebut harus dilakukan oleh akuntan bersertifikat (*registered accountant*). Kebijakan ini menyebabkan berbagai aktivitas baru,

seperti penyusunan silabus, perancangan kertas kerja, serta sosialisasi ke industri dan pemerintah daerah. Pada awal 1970-an, profesi akuntan di Inggris mulai menurun dengan perubahan The Institute of Municipal Treasures and Accountants menjadi The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. Namun, 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. Saat yang sama, bidang akuntansi manajemen sektor publik dan audit sektor publik diubah orientasinya ke pelayanan publik.

Fakta mengatakan bahwa perkembangan profesi akuntan sektor publik di Indonesia belumlah semaju perkembangan profesi akuntan di Inggris. Bahkan, dibandingkan profesi akuntan lain, seperti akuntan sektor swasta, akuntansi sektor publik masih ketinggalan. Hal ini berkaitan dengan sentralisasi pemerintahan yang berdampak pada penggunaan sistem dan prosedur pelaporan keuangan yang seragam dan terpusat. Dengan berubahnya orientasi politik dan ekonomi pada 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. Tentunya, permasalahan standardisasi praktik-praktik akuntansi sektor publik di Indonesia harus dipecahkan. Selain itu, mitra kerja Kompartemen Akuntan Sektor Publik telah juga dibangun dalam Kompartemen Akuntan Pendidik yang disebut Kajian Pendidik Akuntansi Sektor Publik. Informasi tentang aktivitas pengembangan ilmu dan dialog akuntansi sektor publik disebarluaskan di *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Sektor Publik* serta *homepage*-nya.

Dari pembahasan di atas, proses pengembangan bidang akuntansi sektor publik amat 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* dilakukan dalam penerapan teknik dan definisi unit fisik *output* penjualan untuk pelanggan. Contohnya, 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.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan profesi akuntan dengan disiplin akuntansinya!
- 2) Menurut Anda, apakah filosofi akuntansi?
- 3) Apa yang bisa diambil dari perkembangan profesi akuntansi?
- 4) Jelaskan keterkaitan profesi ini dengan mata rantai uang yang telah menyebabkan penyebaran yang cepat ke berbagai organisasi!
- 5) Jelaskan fenomena di Inggris pada akhir abad ke-19 tentang program pemenuhan kebutuhan masyarakat!

Petunjuk Jawaban Latihan

Baca Kegiatan Belajar 3 Modul 1.



RANGKUMAN

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.

Interpretasi akuntansi sebagai uang ternyata menjadi 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.

Pertengahan abad ke-12, dengan pertimbangan efisiensi perusahaan, kota praja disatukan ke dalam industri nasional dan sistem pelayanan nasional, contohnya kesehatan.

Dari pembahasan di atas, proses pengembangan bidang akuntansi sektor publik amat 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 ini. Hal tersebut berarti kunci pemecahan permasalahan akuntansi sektor publik adalah penyederhanaan yang logis dalam pengelolaan sektor publik. Interaksi antardisiplin pada akuntansi sektor publik memungkinkan proses *benchmark* dilakukan dalam penerapan teknik dan definisi unit fisik *output* penjualan untuk pelanggan. Contohnya, 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.



TES FORMATIF 3

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Disiplin akuntansi mulai diakui sejak
 - A. awal abad ke-16 di Inggris
 - B. awal abad ke-19 di Inggris
 - C. awal abad ke-18 di Inggris
 - D. awal abad ke-17 di Inggris

- 2) Disiplin ini muncul dari
 - A. praktik
 - B. penelitian
 - C. asumsi
 - D. studi banding

- 3) Perbandingan akuntansi antarorganisasi menjadi lebih sulit terkait dengan sifat
 - A. kontijensi
 - B. operasional
 - C. konstituen
 - D. alokasi anggaran

- 4) Perkembangan profesi akuntan sektor publik di Indonesia belumlah semaju perkembangan profesi akuntan di Inggris karena
- sistem desentralisasi pemerintahan yang berdampak pada penggunaan sistem dan prosedur pelaporan keuangan yang seragam dan terpusat
 - sistem manajemen pemerintahan yang berdampak pada penggunaan sistem dan prosedur pelaporan keuangan yang seragam dan terpusat
 - sistem pertanggungjawaban pemerintahan yang berdampak pada penggunaan sistem dan prosedur pelaporan keuangan yang seragam dan terpusat
 - sistem sentralisasi pemerintahan yang berdampak pada penggunaan sistem dan prosedur pelaporan keuangan yang seragam dan terpusat
- 5) Informasi tentang aktivitas pengembangan ilmu dan dialog akuntansi sektor publik disebarluaskan di
- kampus-kampus yang menyelenggarakan program akuntansi sektor publik
 - museum
 - Jurnal Akuntansi dan Keuangan Sektor Publik* serta *homepage*-nya.
 - majalah dan koran

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 3 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 3.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 4. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 3, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 4

Feature Ideologi dalam Manajemen Organisasi Sektor Publik

A. KONSEP SEKTORAL EKONOMI

Seiring dengan perkembangan sektor-sektor yang lain, selama 50 tahun terakhir ini, antara tahun 1950—2000-an, organisasi sektor publik di Indonesia diperlakukan sebagai sektor ekonomi. Apa akibatnya? Perlakuan ini berakibat pada fokus manajerial yang tidak pada penataan organisasi sektor publik. Namun, lebih pada penataan arus program dan anggaran. Walhasil, konsep ini berhasil diterapkan dalam dua dekade pertama pemerintahan Orde Baru yang saat itu pendapatan negara sedang berlimpah dari hasil sumber daya minyak.

Dalam perkembangannya, konsep sektoral ekonomi mulai diperdebatkan pada awal 1990-an. Ini mengarah pada konsep *reinventing government* sebagaimana dikembangkan dengan memperlakukan pengelolaan sektor publik sebagai suatu organisasi (Osborne dan Gaebler, 1992). Sebelum mengkaji konsep itu lebih jauh, praktik pengelolaan organisasi sektor publik yang ada di Indonesia sebaiknya dikaji terlebih dahulu agar sistematis.

Secara mendasar, organisasi sektor publik dapat dibedakan ke dalam alur operasional yang dibiayai, yang disebabkan oleh tujuan organisasi berbeda. Alternatif-alternatif tersebut biasanya didasarkan pada kebutuhan barang, pelayanan jasa, politik, serta sikap sosial yang sesuai. Contoh konkretnya dapat dilihat berikut.

Departemen Kesehatan yang bertugas menjaga kesehatan masyarakat dibiayai oleh dana APBN. Ini berbeda dengan Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) yang bertugas mengumpulkan pendapatan asli daerah. Dinas tersebut dibiayai oleh APBD. Selain itu, kasus umum ‘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, 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, kondisi itu disebut

fenomena kegagalan pasar, yaitu pengaturan penyediaan jasa oleh Dinas Kebersihan yang sebenarnya masih dapat diefisienkan jika disediakan melalui sistem pasar. Praktik ini mulai dilakukan di berbagai kota besar.

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

Sebut dan jelaskan bentuk kegagalan pasar yang pernah terjadi, apa sebabnya, dan bagaimana menanggulangnya agar tidak meluas?

Perlu juga Anda ketahui bahwa pelayanan di sektor publik tak selamanya dapat dihitung dalam nilai ekonomis. Misalnya, kesehatan seharusnya dilakukan oleh semua organisasi pelayanan kesehatan, tanpa diminta ongkos dulu. Dengan ini, 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 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. Contohnya bisa Anda amati dari 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 ekstrem (keuangan pajak total dan keuangan harga total). Oleh sebab itu, kebijakan komposisi pajak atau harga sebaiknya diterapkan untuk merespons perubahan kondisi sosial dan politik.

Kemudian, terkait dengan bidang keuangan, mestinya sering juga Anda temui bahwa 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. Contoh konkret bisa Anda lihat pada 1987. Saat itu, proses globalisasi telekomunikasi sedang dimulai. Dana yang dikucurkan untuk industri tersebut melimpah, baik dari dana bantuan pemerintah maupun dana

masyarakat langsung melalui IPO (*Initial Public Offering*) di pasar modal. Dengan kata lain, pemenuhan melalui sumber keuangan eksternal amat tergantung pada proses penentuan standar pelayanan atau batas aman proses pelayanan yang harus ada.

Pertimbangan dan wacana keterkaitan selanjutnya adalah dana eksternal. Terkait dengan dana eksternal tersebut, pinjaman luar negeri merupakan pilihan yang diperebutkan oleh banyak negara. Oleh karena itu, pengendalian pinjaman luar negeri oleh organisasi publik adalah salah satu contoh manajemen makro ekonomi 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 arti makro, pengendalian pinjaman luar negeri sering disebut sebagai pinjaman modal. Dalam era otonomi saat ini, pinjaman modal bisa dilakukan oleh pemerintahan daerah dengan syarat pengendalian pinjaman tetap harus dicatatkan ke pemerintah pusat sebagai wujud pengendalian sumber daya yang tertutup serta pengeluaran uang yang mungkin diperkenankan. Selanjutnya, mengenai kerumitan pengendalian pemerintah, pada dasarnya banyak pinjaman modal diatur undang-undang yang diaplikasikan sebagai pengambilan keputusan penggunaan sumber daya keuangan daerah. Namun, pada hakikatnya, penggunaan pinjaman pemerintah daerah secara substansi harus mendapatkan izin pemerintah pusat.

Setelah mengupas kajian terkait dengan sektoral ekonomi, tugas selanjutnya adalah mengkaji informasi-informasi yang berkaitan dengan implementasi sektoral ekonomi di berbagai negara. Buatlah ringkasan, permasalahan, dan rekomendasi perbaikan pada masa yang akan datang. Kemudian, tugas itu dikliping untuk dijadikan sebagai sumber belajar terkait dengan sektoral ekonomi.

B. KONSEP *REINVENTING GOVERNMENT*

Sebagaimana fenomena dan perkembangan yang terjadi di Inggris dalam kaitannya dengan konsep sektoral ekonomi, secara umum pengalaman Inggris dapat dijadikan acuan dalam mempelajari perkembangan administrasi publik pada era 1980-an sampai dengan 1998. Mengapa? Karena, negara tersebut berkembang seiring dengan tuntutan untuk penyelenggaraan pemerintahan yang lebih akuntabel. Pandangan bahwa efisiensi sektor pemerintahan dapat diukur telah disuarakan sejak 1968.

Setelah Inggris, Pemerintah Amerika Serikat pun melakukan beberapa upaya dalam mendorong tercapainya administrasi publik yang lebih baik. Berdasarkan Sienes (www.sunstar.com, 14 Juli 2003), untuk pemerintahan yang lebih baik, penguasa harus tidak memimpin dengan cara yang lama dan absolut untuk mencari permasalahan dan memecahkannya dengan cara yang lama dan absolut pula.

Seiring dengan implementasi fungsionalnya, hal penting yang harus menjadi *mindset* adalah berbagai pelayanan diberikan oleh pemerintah dan juga diberikan oleh organisasi nonpemerintah, organisasi kewargaan, dan kelompok keagamaan. Untuk itu, pemimpin-pemimpin pemerintahan harus belajar bagaimana membawa organisasi nonpemerintah, organisasi kewargaan, dan kelompok keagamaan mengembangkan, misalnya, perumahan yang murah, pelayanan kesehatan, kebersihan lingkungan, dan sebagainya. Selain itu, pemimpin-pemimpin pemerintahan juga harus belajar mengembangkan bisnis, ketenagakerjaan, dan akademisi untuk bersama-sama menstimulasi inovasi ekonomi dan menciptakan lapangan pekerjaan yang lebih banyak. Terkait dengan itu, pemimpin-pemimpin pemerintahan juga harus belajar membawa kelompok-kelompok warga dan kepolisian untuk memecahkan permasalahan kejahatan dan kriminal. Singkatnya, pemimpin-pemimpin pemerintah harus belajar bagaimana memfasilitasi pemecahan permasalahan dengan melakukan aksi katalisasi kepada seluruh masyarakat. Hal ini selaras dengan pemikiran Osborne dan Gaebler dalam bukunya yang berjudul *Reinventing Government* (1992).

Teori tentang perspektif baru pemerintahan dapat dikaji sebagai berikut.

1. Pemerintahan katalis: fokus pada pemberian pengarahan, bukan produksi pelayanan publik. Pemerintah wirausaha memfokuskan diri pada pemberian arahan, sedangkan produksi pelayanan publik diserahkan kepada pihak swasta atau sektor ketiga (lembaga swadaya masyarakat dan nonprofit lainnya). Pemerintah hanya memproduksi pelayanan publik yang belum dapat dilakukan oleh pihak nonpemerintah.
2. Pemerintah milik masyarakat: memberdayakan masyarakat daripada melayani. Pemerintah memberikan wewenang pada (memberdayakan) masyarakat sehingga mereka mampu menjadi masyarakat yang dapat menolong dirinya sendiri (*self-help community*). Misalnya, untuk dapat lebih mengembangkan usaha kecil, pemerintah memberikan wewenang yang optimal pada asosiasi pengusaha kecil untuk memecahkan masalah yang sedang dihadapi.

3. Pemerintah yang kompetitif: menyuntikkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik. Pemerintah wirausaha berusaha menciptakan kompetisi karena kompetisi adalah satu-satunya cara untuk menghemat biaya sekaligus meningkatkan kualitas pelayanan. Dengan kompetisi, banyak pelayanan publik yang dapat ditingkatkan kualitasnya, tanpa harus memperbesar biaya.
4. Pemerintah yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi. Apa yang dapat dan tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintah diatur dalam mandatnya. Namun, tujuan pemerintah bukanlah mandatnya, tetapi misinya.
5. Pemerintah yang berorientasi pada hasil: membiayai hasil, bukan masukan. Pemerintah wirausaha berusaha mengubah bentuk penghargaan dan insentif dengan cara membiayai hasil, bukan masukan. Pemerintah mengembangkan suatu standar kinerja yang mengukur seberapa baik suatu unit kerja mampu memecahkan permasalahan yang menjadi tanggung jawabnya. Semakin baik kinerjanya, semakin banyak pula dana yang akan dialokasikan untuk mengganti semua dana yang telah dikeluarkan oleh unit kerja tersebut.
6. Pemerintah berorientasi pada pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi. Pemerintah wirausaha akan berusaha mengidentifikasi pelanggan yang sesungguhnya. Dengan cara seperti ini, tidak berarti bahwa pemerintah tidak bertanggung jawab pada dewan legislatif. Sebaliknya, ia menciptakan sistem pertanggungjawaban ganda (*dual accountability*) kepada legislatif dan masyarakat.
7. Pemerintah wirausaha: mampu menciptakan pendapatan dan tidak sekadar membelanjakan. Pemerintah daerah wirausaha dapat mengembangkan beberapa pusat pendapatan dari proses penyediaan pelayanan publik, misalnya BPS dan Bappeda, yang dapat menjual informasi tentang daerahnya kepada pusat-pusat penelitian; BUMN/BUMD; pemberian hak guna usaha yang menarik kepada para pengusaha dan masyarakat; atau penyertaan modal.
8. Pemerintah antisipatif: berupaya mencegah daripada mengobati. Pemerintah wirausaha tidak reaktif, tetapi proaktif. Pemerintah tidak hanya mencoba mencegah masalah, tetapi juga berupaya keras untuk mengantisipasi masa depan melalui perencanaan strategisnya.
9. Pemerintah desentralisasi: dari hierarki menuju partisipatif dan tim kerja. Pemerintah wirausaha memberikan kesempatan kepada masyarakat,

asosiasi-asosiasi, pelanggan, dan lembaga swadaya masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan.

10. Pemerintah berorientasi pada (mekanisme) pasar: mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar (sistem insentif) serta bukan dengan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan). Pemerintah wirausaha menggunakan mekanisme pasar sebagai dasar untuk alokasi sumber daya yang dimilikinya. Pemerintah wirausaha tidak memerintahkan dan mengawasi, tetapi mengembangkan dan menggunakan sistem insentif agar orang tidak melakukan kegiatan-kegiatan yang merugikan masyarakat.

Tata pemerintahan yang telah didefinisikan oleh Osborne dan Gaebler adalah proses pemecahan permasalahan-permasalahan secara bersama dan mempertemukan kebutuhan masyarakat. Dalam proses ini, pemerintah adalah instrumen yang digunakan. Oleh karena instrumen yang ada sekarang tidak sesuai lagi (*outdated*), kebutuhannya adalah mewirasahkan instrumen tersebut atau mewirasahkan organisasi sektor publik.

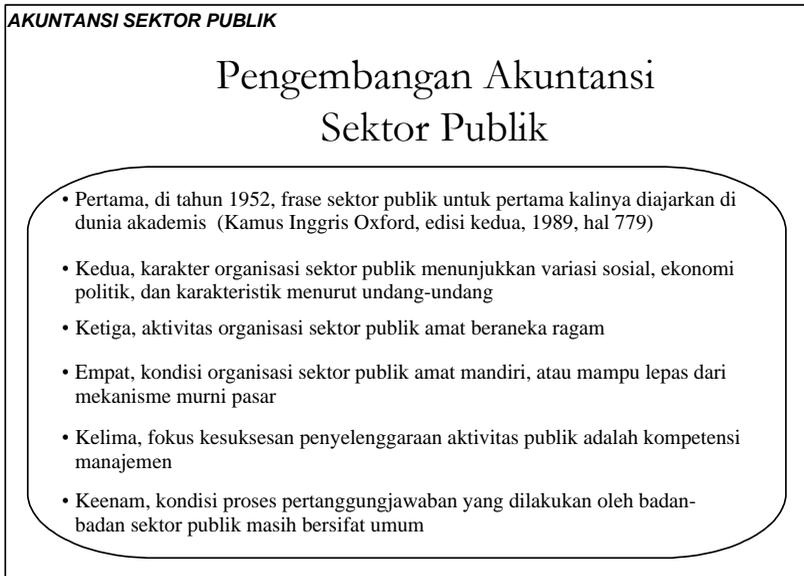
C. PERUBAHAN PEMIKIRAN ORDE BARU KE ORDE REFORMASI

Apa saja yang terangkum dalam pikiran Anda apabila terlintas era Orde Baru? Kejadian historis apa yang perlu Anda catat sehingga Anda mampu menilai kondisi Orde Baru? Mengapa Orde Baru beralih ke masa Reformasi dan mengapa Orde baru perlu diperbaiki pada era Reformasi?

Dalam beberapa tahun terakhir ini, masyarakat Indonesia mengalami perubahan yang cukup mendasar dan besar. Perubahan tersebut ditandai dengan meningkatnya keinginan akan akuntabilitas dan transparansi kinerja terhadap pengelolaan sektor publik. Hal inti dan mendasar yang perlu ditekankan dan diperhatikan adalah perlawanan budaya manipulasi pada era pemerintahan yang mengutamakan stabilitas. Oleh karena itu, istilah reformasi tercetus untuk mendudukkan kembali keseimbangan pembangunan fisik dan pembangunan nilai. Reformasi pun menjadi lebih menekankan pembangunan nilai yang diungkap dalam *good governance*.

Perlu Anda ketahui bahwa fokus pemerintahan pada masa Reformasi adalah pemerintahan yang bersih dan dapat diinterpretasikan sebagai perwujudan indikator kejujuran pemerintah. Mari menilik 20 tahun yang lampau, kejujuran pemerintah lebih diartikan sebagai stabilitas pemerintah. Pada masa Reformasi,

kejujuran diartikan sebagai pemerintah bersih. Akibatnya, mekanisme yang kental dengan budaya manipulasi yang dipraktikkan masa lalu harus diganti dengan mekanisme yang berbudaya transparansi. Agar lebih mudah memahami, perhatikan gambar berikut ini.



Gambar 1.5.
Pengembangan Akuntansi Sektor Publik

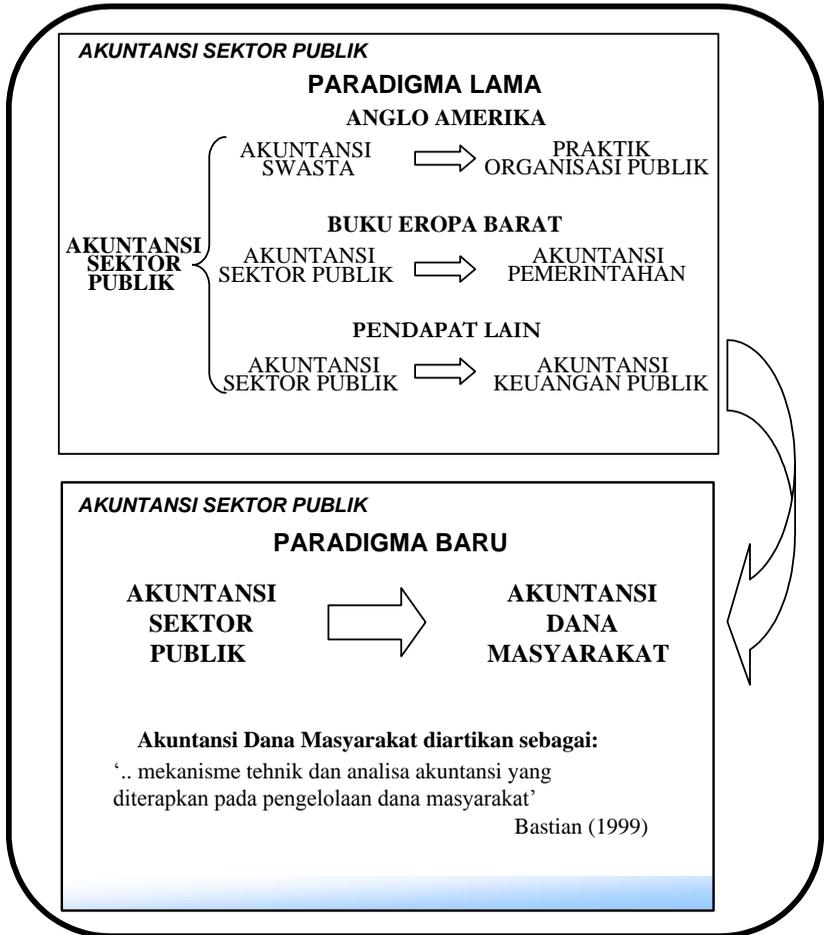
Fakta mengatakan dan Anda pun memahaminya bahwa peranan akuntansi yang selama ini telah bergeser ternyata tidak membuat akuntansi sebagai mekanisme pertanggungjawaban. Di sisi lain, perubahan politik dan krisis ekonomi telah menyebabkan munculnya kesadaran baru di kalangan masyarakat Indonesia. Maka itu, fungsi akuntansi saat ini diharapkan menjadi turunan dari perkembangan tuntutan masyarakat terhadap bidang akuntansi untuk memajukan sektor publik.

Seperti sedang memasuki sarang penyamun untuk menyebarkan suatu ideologi, tidak serta-merta prinsip akuntabilitas yang dibawa oleh akuntansi pada masa awal Reformasi mendapati jalan dan sambutan yang mulus. Keberadaannya telah menghadapi ‘penghinaan’ yang secara eksplisit ditunjukkan melalui kehadiran akuntan asing untuk melakukan *due diligence*

dalam berbagai sektor publik dan kasus-kasus skandal. Terlepas dari alasan untuk membangkitkan kepercayaan asing ke perekonomian nasional, fakta itu menunjukkan rendahnya kredibilitas akuntan Indonesia, termasuk akuntan sektor publik di mata dunia internasional. Akibatnya, praktik kejujuran akuntan harus ditingkatkan. Etika pemeriksaan akuntan harus ditegakkan, dalam artian pelanggaran bukan hanya berdampak terhadap keanggotaan profesi, tetapi kerugian yang ditimbulkan bisa dilakukan melalui jalur hukum.

Dari penjelasan di atas, seperti apakah prestasi akuntabilitas di Indonesia selama ini? Apakah sudah sesuai dengan misi yang diemban dan dibawa oleh akuntansi masa Reformasi? Analisis dan identifikasilah faktor penghambat dan pendukungnya!

Secara *rigid*, perubahan paradigma akuntansi pun berubah dan gambarnya dapat disimak sebagai berikut.



Gambar 1.6.
Perubahan Paradigma Akuntansi Sektor Publik

Cerita dan fakta di atas hendaknya menyulut dan menginspirasi perbaikan dan penegakan etika profesi akuntan pemeriksa saat ini. Ini merupakan suatu hal yang mendesak. Anda pun perlu tahu, selama ini, tuntutan dibatasi hanya oleh

profesi. Dalam arti, sepanjang aturan profesi dipatuhi, akuntan dianggap sudah memenuhi kewajiban secara profesi ataupun kemasyarakatan. Hal ini telah dinilai tidak wajar. Kemudian, apa yang harus dilakukan? Apa yang mungkin terjadi? Masyarakat mendesak akuntan agar bisa dituntut di jalur hukum.

Profesionalisme, dalam hal ini terkait dengan kejujuran dan keahlian serta pribadi, telah dituntut untuk dapat dibawa sebagai kredibilitas profesi di mata prosedur hukum masyarakat. Maka itu, yang diminta sebenarnya adalah perubahan dari sekadar 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 akuntansi dan pemeriksaan akuntansi. Sistem akuntansi sektor publik yang selama ini dikembangkan lebih melayani karakteristik persaingan pasar. Ini tentunya merupakan kesalahan besar karena karakter dan evaluasi kinerja publik amat berbeda dengan yang ada di swasta. Kemudian, terkait dengan prestasi dan kinerja sektor publik, kondisi itu pun perlu diukur.

Hal selanjutnya yang patut Anda ketahui dan cermati adalah pengukuran prestasi dan kinerja sektor publik yang merupakan titik berat pengembangan akuntansi sektor publik. Penekanan terhadap efisiensi keuangan dan efektivitas manajemen menjadi dua fokus pengembangan bidang akuntansi manajemen sektor publik. Maka itu, 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. 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 perlu dilakukan. Kebersamaan itu akan lebih indah lagi untuk diwujudkan dalam bagian utuh dari wadah monumental ini.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Jelaskan kondisi organisasi sektor publik di Indonesia selama 50 tahun terakhir, antara tahun 1950-2000-an!
- 2) Bagaimana awal mula kemunculan konsep sektoral ekonomi?
- 3) Sebutkan dan jelaskan perspektif baru pemerintahan menurut Osborne dan Gaebler!
- 4) Jelaskan perubahan paradigma masyarakat Indonesia dalam beberapa tahun terakhir ini mengenai akuntabilitas publik!
- 5) Bagaimana fungsi ideal akuntansi pada saat ini?

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Baca bagian konsep sektoral ekonomi.
- 2) Baca bagian konsep sektoral ekonomi.
- 3) Baca bagian konsep *reinventing government*.
- 4) Baca bagian perubahan pemikiran Orde Baru ke Orde Reformasi.
- 5) Baca bagian perubahan pemikiran Orde Baru ke Orde Reformasi.



RANGKUMAN

Konsep Sektoral Ekonomi

Organisasi sektor publik di Indonesia, selama 50 tahun terakhir ini, antara tahun 1950-2000-an, diperlakukan sebagai sektor ekonomi. Perlakuan ini berakibat fokus manajerial yang tidak pada penataan organisasi sektor publik, tetapi lebih pada penataan arus program dan anggaran. Konsep ini berhasil diterapkan dalam dua dekade pertama pemerintahan Orde Baru. Saat itu, pendapatan negara berlimpah dari hasil sumber daya minyak.

Konsep sektoral ekonomi mulai diperdebatkan pada awal 1990-an. Konsep *reinventing government* dikembangkan dengan memperlakukan pengelolaan sektor publik sebagai suatu organisasi (Osborne dan Gaebler, 1992). Sebelum mengkaji konsep itu lebih jauh, praktik pengelolaan organisasi sektor publik yang ada di Indonesia lebih baik dipahami dulu.

Secara mendasar, organisasi sektor publik dapat dibedakan dalam alur operasional yang dibiayai. Perbedaan ini disebabkan oleh berbedanya tujuan organisasi.

Konsep *Reinventing Government*

Pengalaman Inggris dapat dijadikan acuan dalam mempelajari perkembangan administrasi publik pada era 1980-an—1998. Sekitar masa itu, kegiatan tersebut berkembang seiring dengan tuntutan untuk penyelenggaraan pemerintahan yang lebih akuntabel. Pandangan bahwa efisiensi sektor pemerintahan dapat diukur telah disuarakan sejak tahun 1968. Selain itu, Pemerintah Amerika Serikat melakukan beberapa upaya untuk mendorong tercapainya administrasi publik yang lebih baik.

Perspektif baru pemerintahan, menurut Osborne dan Gaebler, sebagai berikut.

1. Pemerintahan katalis: fokus pada pemberian pengarahan, bukan produksi pelayanan publik.
2. Pemerintah milik masyarakat: memberdayakan masyarakat daripada melayani.
3. Pemerintah yang kompetitif: menyuntikkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik.
4. Pemerintah yang digerakkan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi.
5. Pemerintah yang berorientasi pada hasil: membiayai hasil, bukan masukan.
6. Pemerintah berorientasi pada pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan, bukan birokrasi.
7. Pemerintahan wirausaha: mampu menciptakan pendapatan dan tidak sekadar membelanjakan.
8. Pemerintah antisipatif: berupaya mencegah daripada mengobati.
9. Pemerintah desentralisasi: dari hierarki menuju partisipatif dan tim kerja.
10. Pemerintah berorientasi pada (mekanisme) pasar: mengadakan perubahan dengan mekanisme pasar (sistem insentif) dan bukan mekanisme administratif (sistem prosedur dan pemaksaan).

Pemerintah wirausaha menggunakan mekanisme pasar sebagai dasar untuk alokasi sumber daya yang dimilikinya. Pemerintah wirausaha tidak memerintahkan dan mengawasi, tetapi mengembangkan dan menggunakan sistem insentif agar orang tidak melakukan kegiatan-kegiatan yang merugikan masyarakat.

Dalam beberapa tahun terakhir ini, masyarakat Indonesia mengalami perubahan yang cukup mendasar dan besar. Perubahan tersebut ditandai dengan meningkatnya keinginan akan akuntabilitas dan transparansi kinerja terhadap pengelolaan sektor publik.

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.

Penegakan etika profesi akuntan pemeriksa saat ini menjadi suatu hal yang mendesak. Selama ini, tuntutan dibatasi hanya oleh profesi. Dalam arti, sepanjang aturan profesi dipatuhi, akuntan dianggap sudah memenuhi kewajiban secara profesi ataupun kemasyarakatan.

Pengukuran prestasi dan kinerja sektor publik merupakan titik berat pengembangan akuntansi sektor publik. Penekanan terhadap efisiensi keuangan dan efektivitas manajemen menjadi dua fokus pengembangan bidang akuntansi manajemen sektor publik.



TES FORMATIF 4

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Secara mendasar, organisasi sektor publik dapat dibedakan sesuai dengan
 - A. kebutuhan barang dan jasa
 - B. jumlah penduduk
 - C. sistem ekonomi
 - D. alur operasional yang dibiayai

- 2) Pengendalian pinjaman luar negeri oleh organisasi publik adalah salah satu contoh aplikasi
 - A. manajemen makroekonomi oleh pemerintah pusat
 - B. manajemen mikroekonomi oleh pemerintah pusat
 - C. manajemen makro dan mikroekonomi oleh pemerintah pusat
 - D. semua jawaban benar

- 3) Pemerintahan katalis adalah
- pemerintahan yang fokus pada pemberian pengarahan, bukan produksi pelayanan publik
 - mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan oleh misi
 - menyuntikkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan publik
 - memberdayakan masyarakat daripada melayani
- 4) Salah satu titik berat pengembangan akuntansi sektor publik adalah
- pengukuran prestasi dan akuntabilitas publik
 - pengukuran prestasi dan audit publik
 - pengukuran prestasi dan kinerja sektor publik
 - pengukuran prestasi dan pelaporan sektor publik
- 5) Akuntansi sektor publik diharapkan lebih ditekankan pada sistem akuntansi dan
- pelaku akuntansi
 - pemeriksaan akuntansi
 - kegagalan akuntansi
 - evaluasi akuntansi

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 4 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 4.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 4, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

<i>Tes Formatif 1</i>	<i>Tes Formatif 2</i>	<i>Tes Formatif 3</i>	<i>Tes Formatif 4</i>
1) A	1) A	1) B	1) D
2) B	2) D	2) A	2) A
3) C	3) B	3) A	3) A
4) D	4) A	4) D	4) C
5) A	5) C	5) C	5) B

Daftar Pustaka

- Bastian, Indra. (1999). *Institusionalisasi Perhitungan Biaya di Rumah Sakit*. Seminar Sehari Model Pelaksanaan Program Pelayanan Rumah Sakit.
- Bastian, Indra. (2001). *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia*. Yogyakarta: BPFE-UGM.
- Bastian, Indra. (2006). *Akuntansi Sektor Publik: Suatu Pengantar*. Jakarta: Erlangga.
- Nordiawan, Dedi. (2006). *Akuntansi Sektor Publik*. Jakarta: Salemba Empat.
- Osborne, David dan Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Boston: Addison-Wesley-Publ. Co.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 tentang *Keuangan Negara*.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*.