**Bahan Kuliah 1**

**KONSEP DASAR DAN**

**KHARAKTERISTIK LINGKUNGAN**

**SEKTOR PUBLIK**

**1. P e n d a h u l u a n**

1. Pengantar

Sebelum era Reformasi, peran Akuntansi Sektor Publik di Indonesia dinilai kurang berkembang. Akibatnya sektor publik menjadi kurang efisien dan jauh tertinggal dari sektor privat (swasta). Setelah era reformasi tuntutan peningkatan kinerja sektor publik semakin berorientasi pada terciptanya *”good public and corporate governance”,* karena sektor publik memiliki peran strategis dalam perwujudannya. Pada bahan ajar ini, terdapat tiga pokok bahasan yang fital, yaitu meliputi: *(1) Public Sector Accounting Management, (2) Public Sector Financial Accounting* dan *(3) Public Sector Audit.*

b. Tujuan Pembelajaran

Setelah mempelajari pokok bahasan ini, diharapkan mahasiswa dapat memahami dan menjelaskan secara detail tentang masalah-masalah berikut ini.

1) Memahami konsep dasar Sektor Publik dan Akuntansi Sektor Publik,

2) Memahami dan menjelaskan tentang Kharakteristik Akuntansi Sektor Publik,

3) Memahami Perbedaan dan Persamaan Sektor Publik dan Sektor Privat/Swasta,

4) Memahami Tujuan Pokok Akuntansi Sektor Publik,

5) Memahami Perkembangan Akuntansi Sektor Publik,

6) Mampu memberikan ringkasan dan rangkuman secara rinci dari seluruh pokok bahasan pada bab ini,

7) Mampu mnyelesaikan soal dan kasus yang berkaitan dengan Kharakteristik Akuntansi Sector Publik.

1. Pokok Bahasan

1) Definisi Sektor Publik dan Akuntansi Sektor Publik

2) Kharakteristik Akuntansi Sektor Publik,

3) Perbedaan dan Persamaan Sektor Publik dan Swasta,

4) Tujuan Akuntansi Sektor Publik,

5) Perkembangan Akuntansi Sektor Publik,

6) Rangkuman

7) Latihan Soal

d. Metode Pembelajaran

1) Metode ceramah ;

2) Metode diskusi,

3) Studi kasus dan pembahasan,

**2. Pokok Bahasan**

a. Definisi Sektor Publik dan Akuntansi Sektor Publik

Dari sudut pandang Ilmu Ekonomi ;

”Sektor Publik*” adalah suatu entitas yang aktifitasnya berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan barang dan pelayanan publik, dalam rangka memenuhi kebutuhan hak publik.*

Sedangkan akuntansi adalah suatu proses pencatatan, pengklasifikasian dan pelaporan berbagai informasi ekonomi yang disajikan kepada pemakai laporan tersebut.

Dengan demikian *Public Sector Accounting* adalah merupakan suatu proses pencatatan, pengklasifikasian dan pelaporan yang berhubungan dengan usaha untuk menghasilkan *(outcome)* barang dan pelayanan publik *(public service)* dalam rangka memenuhi kebutuhan hak publik.

Memperhatikan kompleksnya lingkungan yang mempengaruhi lembaga-lembaga publik, domain publik meliputi :

(1) badan-badan pemerintahan (pusat dan daerah),

(2) perusahaan milik negara (BUMN dan BUMD),

(3) yayasan, organisasi politik/organisasi masa,

(4) LSM, Universitas dan organisasi nirlaba.

b. Kharakteristik Akuntansi Sektor Publik,

Akuntansi digunakan baik untuk swasta maupun sektor publik untuk tujuan yg berbeda berdasarkan tujuannya. Oleh karena itu kharakteristik PSA dipengaruhi oleh :

1) Faktor ekonomi :

(1) pertumbuhan ekonomi,

1. tingkat inflasi,
2. income percapita (GNP/GDP),
3. struktur produksi, arus modal dalam negeri, tenaga kerja, cadangan devisa dll.

2) Faktor politik :

(1) hubungan negara dengan masyarakat,

(2) legitimasi pemerintahan,

(3) tipe rezim yg berkuasa,

(4) ideologi negara, elit politik dsb.

3) Faktor kultural :

(1) keragaman suku, agama, ras, bahasa dan budaya,

(2) historis, sosiologi masyarakat, pendidikan dsb.

4) Faktor demografi :

(1) pertumbuhan penduduk,

(2) struktur usia penduduk,

(3) migrasi, tingkat kesehatan dsb.

Pentingnya *“Value For Money”* Pada Akuntansi sector Publik adalah bahwa sektor publik sering dinilai sebagai inefisiensi, pemborosan dan institusi yg selalu merugi, sehingga dalam konsep pengelolaan sektor publik dikenal adanya *”VALUE FOR MONEY”,* yaitu didasarkan pada 3-E. (ekomoni, efisiensi dan efektifitas).

**3. Perbedaan dan Persamaan Kharakteristik Sektor Publik dan Sektor Swasta:**

**a. Kharakteristik ;**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Perbedaan | Sektor Publik | Sektor Swasta |
| Tujuan Organisasi | *Non profit motive* | *Profit motive,* |
| Sumber pendanaan | Pajak, retribusi, utang, obligasi pemerintah, laba BUMN/BUMD, SUN dsb | Pembiayaan internal :  Equity, retained earning,  Pemb. Eksternal :  Utang bank, obligasi dan penerbitan sekuritas. |
| Pertanggung-jawaban | Kepada masyarakat (publik) dan parlemen (DPR/DPRD) | Kepada pemegang saham dan kreditor, |
| Struktur Organisasi | Birokratis, kaku dan hierarkhis. | Flexible : piramid, fungsional atau datar. |
| Kharakteristik Anggaran | Terbuka untuk publik | Tertutup untuk publik |
| Sistem Akuntansi | *Cash Accounting* | Accrual Accounting |

Sumber : Akuntansi Sektor Publik, Mardiasmo (2005)

Bahwa sistim anggaran pada sektor publik menganut sistim terbuka, sementara pada sector swasta justru tertutup, karena merupakan rahasia perusahaan.

**b. Perbedaan stakeholder sector public dengan sector swasta**

|  |  |
| --- | --- |
| **Sektor public** | **Sektor swasta** |
| Stakeholder Eksternal :   * masyarakat pengguna jasa public * masyarakat pembayar pajak, * perus./organ social ekonomi yg menggunakan pelayanan public, * bank sbg kreditor peme-rintah, * badan-badan internasional, seperti IMF, ADB, PBB dsb. * Investor asing, dll. | Stakeholder ekternal :   * Bank sbg kreditor, * Serikat buruh, * Pemerintah, * Supplier, * Distributor, * Customer, * Masyarakat, * Pasar modal, dll. |
| Stakeholder Internal :   * Lembaga negara (misal : Kabinet, MPR, DPR/DPRD, * Kelompok politik, * Manajer publik (gubernur, bupati, dir. BUMN/BUMD) * Pegawai pemerintah | Stakeholder internal :   * Manajemen, * Karyawan, dan * Pemegang saham. |

c. Persamaannya :

1) Kedua sektor, merupakan bagian integral dari sistim ekonomi disuatu negara, dan keduanya menggunakan sumberdaya yang sama dalam mencapai tujuannya

2) Keduanya menghadapi masalah yang sama, yaitu *”scarcity of resources”* sehingga keduanya dituntut untuk menggunakan sumberdya secara ekonomis, efisien dan efektif.

3) Proses pengendalian manajemen termasuk manajemen keuangan, pada dasarnya sama, yaitu sama-sama mebutuhkan informasi yang handal dan relevan dalam melaksanakan fungsi manajemen.

4) Kedua sektor menghasilkan produk yang sama, misal sama-sama bergerak dibidang transportasi masa, pendidikan, kesehatan, penyediaan energi dsb.

1. Kedua sektor terikat pada peraturan perundang-undangan dan ketentuan hukum lain yang disyaratkan.

**4. Tujuan Akuntansi Sektor Publik.**

American Accounting Asociation (1970) dalam Glynn (1993), menyatakan bahwa tujuan PSA, adalah :

a) Memberikan informasi yang diperlukan untuk mengelola secara tepat, efisien dan ekonomis atas suatu operasi dan alokasi sumberdaya (terikat pada *Magement Controll system).*

b) Memberikan informasi yang memungkinkan bagi manajer untuk melaporkan pelaksanaan tanggungjawab secara tepat dan efektif program dan penggunaan sumberdaya yang menjadi wewenangnya ;

Oleh karna itu PSA terkait dengan 3 masalah pokok, yaitu :

1. penyediaan informasi,
2. pengendalian manajemen, dan
3. akuntabilitas.

Sedangkan manfaat PSA adalah untuk pengambilan keputusan, terutama untuk melakukan alokasi sumberdaya.

Informasi akuntansi digunakan untuk :

1. pemilihan program dan penilaian investasi,
2. penentuan indikator kinerja sektor publik,
3. pembuatan laporan keuangan, yg merupakan bagian penting dari proses akuntabilitas publik.

**5. Perkembangan Akuntansi Sektor Publik,**

Istilah sektor publik, dipakai pertama kali tahun 1952, yang dikaitkan dengan manajemen ekonomi mikro dengan pelaksana pembangunan.

Tahun 1970 dikritik, dengan mempertanyakan peran sektor publik ?

Tahun 1980an terjadi reformasi sektor publik yang dilakukan dinegara-negara industri maju sebagai jawaban atas berbagai kritikan.

Kemudian PSA berkembang pesat sejak dua dasawarsa terakhir, yaitu munculnya ”Akuntabilitas publik”, *value of money, privatisasi* dan GPG *(good public governance).*

*Governance* diartikan sebagai cara kelola urusan publik.

World Bank, mendefinisikan : sebagai *”the way state power is used in managing economic and social resources for development of society”.*

*United Nation Development Program (UNDP*), mendefinisikan: akuntabilitas public sebagai *“the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels”.*

Dalam hal ini World Bank lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumberdaya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat ;

Sedangkan UNDP lebih menekankan pada aspek politik, ekonomi dan administrative dalam pengelolaan Negara.

Karakteristik *”Good Governance*” menurut UNDP, al :

* 1. *Paticipation,*
  2. *Rule of low,*
  3. *Transparency,*
  4. *Responsiveness,*
  5. *Consensus orientation,*
  6. *Equity,*
  7. *Efficiency and effectiveness,*
  8. *Accountability,*
  9. *Strategic vision.*

Dari 9 kharakteristik tersebut, sekurangnya ada tiga hal yang dapat diperankan oleh akuntansi sektor publik, yaitu :

a) penciptaan transparansi,

b) akuntabilitas publik,

*c) value of money (economy, efficiency and effectiveness).*

Untuk mewujudkan *Good Governance* diperlukan reformasi kelembagaan *(institutional reform)* dan rformasi manajemen public *(public management reform).*

Dalam hal pengelolaan keuangan daerah, diperlukan rangkaian reformasi utama pada

1. Reformasi sistim anggaran (*budgeting reform),*
2. Reformasi sistim akuntansi *(accounting reform),*
3. Reformasi sistim pemeriksaan *(audit reform),* dan
4. Reformasi system Manajemen Keuangan Daerah *(financial management reform).*

Tuntutan pembaharuan sistim keuangan tersebut adalah agar pengelolaan uang rakyat *(public money)* dilakukan secara transparan dengan mendasarkan pada konsep *Value for money*, sehingga tercipta akuntabilitas publik *(public accountability).*

**6. Akuntabilitas Publik**

Fenomena yang terjadi saat ini adalah semakin menguatnya tuntutan pelaksanaan Akuntabilitas Publik, seperti tuntutan pada:

a. pemerintah pusat dan daerah,

1. unit-unit kerja pemerintah,
2. departemen dan lembaga negara,

Yaitu agar dilakukan secara transparan dalam pemberian informasi, terutama pada hak-hak publik.

Contoh : pembangunan blok cepu, Paiton, PLN Palembang dsb.

Apa sebenarnya Akuntabilitas Publik itu ?

”Akuntabilitas Publik adalah kewajiban pihak pemegang amanah (agent), untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan dan mengungkapkan segala aktifitas kepada pemberi amanah (principal) yang memiliki hak dan wewenang untuk minta pertanggungjawaban”

Ada dua macam AP, yaitu :

(1) akuntabilitas vertical (Vertical accountability), dan

(2) akuntabilitas horizontal (Horizontal accountability)

Vertical Accountability adalah pertanggungjawaban atas pengelolaan dana kepada otoritas yang lebih tinggi, misal :

a) unit kerja daerah kepada pemerintah daerah,

b) pemerintah daerah kepada pemerintah pusat,

c) pemerintah pusat kepada MPR, dsb.

*Horizontal Accountability* adalah pertanggungjawaban kepada masyarakat luas.

Turner dan Hulme (1997), menyatakan bahwa akuntabilitas adalah konsep yang komplek yg lebih sulit daripada memberantas korupsi.

Ellwood (1993) menjelaskan bahwa ada 4 dimensi akuntabilitas, yaitu :

a) akuntabilitas kejujuran dan akuntablitas hukum (probity & legality)

b) akuntabilitas proses (process accountability),

c) akuntablitas program (program accountability), dan

d) akuntabilitas kebijakan (policy accountability).

Ad.a. *Probity & legality accountability ;*

Akuntabilitas kejujuran terkait adanya penyalah-gunaan jabatan (abuse of power), sedangkan legality accountability adalah kepatuhan thd. Hukum dan peraturan yg disyaratkan.

Ad. b *Process accountability* ;

Adalah terkait adanya prosedur yg digunakan dlm melaksanakan cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, SIM dan prosedur administratif.

Ad. c *Program accountability ;*

Adalah pertanggungjawaban yg terkait dg pertimbangan, apakah tujuan yg ditetapkan dpt dicapai atau tidak, dan apakah output telah maksimal atau tidak.

Ad. 4. *Policy accountability ;*

Adalah terkait adanya pertanggungjawaban pemerintah baik pusat maupun daerah terhadap DPR/DPRD maupun masyarakat luas.

**7. Privatisasi**

Perusahaan publik banyak dituding melakukan korupsi, kolusi dan nepotisme, inefisiensi dan pemborosan. Hal ini disebabkan oleh:

a) intervensi politik,

b) sentralisasi,

c*) rent seeking behaviour,*

d) manajemen yg buruk.

Oleh karena itu BUMN / BUMD menghadapi tekanan (pressure) tuntutan berikut :

a) *regulation & political pressure* (memberikan bag laba ke pemerintah),

b) *social pressure* (tekanan masyarakat untuk menghasilkan produk kualitas dan harga yg murah)

c*) rent seeking behaviour* (berhadapan dg orang-orang yg ingin melakukan KKN ),

d) *economic & efficiency* (dituntut untuk efisiensi agar menjadi entitas bisnis yg ekonomis dan profesional).

Upaya untuk efisiensi antara lain *“Strategic cost management*” dengan melakukan :

1. restrukturisasi organisasi,
2. privatisasi,
3. rightsizing (downsizing), serta
4. rekrutmen SDM.

Privatisasi adalah pelibatan modal swasta dalam struktur modal perusahaan Publik, shg kinerja finansial dapat dipengaruhi secara langsung oleh investor melalui mekanime pasar uang.

Turner & Hulme, 1997, menyatakan selama 1988 s/d 1993 terdapat lebih dari 2700 perushaan dari 60 negara berkembang dialihkan ke Swasta untuk meningkatkan pendapatan negara.

**8. Rangkuman**

*Public Sector Accounting* adalah merupakan suatu proses pencatatan, pengklasifikasian dan pelaporan yang berhubungan dengan usaha untuk menghasil-kan *(outcome)* barang dan pelayanan publik *(public service)* dalam rangka memenuhi kebutuhan hak publik. Melihat kompleknya, akuntansi sector Publik memiliki kaitan yang sangat erat dengan domain Publik.

Domain Public memiliki wilayah yang Sangay luas dibandingkan dengan sector swasta. Oleh sebab itu dari sudut pandang Ilmu Ekonomi, sector Publio dapat difahami sebagai entitas yang aktifitasnya berhubungan dengan usa untuk menghasilkan barang dan jasa layanan Publik dalam rangka memenuhi kebutuhan hak Publik. Dalam beberapa hal, akuntansi sector Publio berbeda dengan sector swasta dalam kharakteristik dan stake holdernya.

Organisasi sector Publio bergerak dalam lingkungan yang kompleks dan turbulence. Factor-faktor yang mempengaruhinya antara lain (1) ekonomi, (2) politik, (3) kultur, (4) dan demografi. Walaupun memiliki kharakteristik dan stakeholder yang berbeda, tetapi juga memiliki beberapa persamaan.

Sektor publik sering dipandang negatif oleh beberapa pihak, karena sering terjadi inefisiensi, pemborosan, kebocoran dana, institusi yang selalu merugi dan sebagainya. Dengan demikian maka sektor publik dituntut untuk mampu menciptakan ”Good Governance” dalam segala pengelolaannya.

**9. Latihan Soal**

Teori

1. Dewasa ini tuntutan akuntabilitas publik dalam sistem penyusunan anggaran sek-tor publik semakin tajam, yaitu dituntut adanya transparansi dan responsibility publik.

a) Apakah yang dimaksud dengan Sektor Publik? Jelaskan dan berikan domain Sektor Publik yang saudara ketahui.

b) Jelaskan perbedaan sifat dan kharakteristik sektor publik & sektor swasta ?

c) Apakah tujuan utama Akuntansi Sektor Publik?

d) Jelaskan pertumbuhan akuntansi Sektor Publik di Indonesia, sejak tahun 1952.

2) Untuk menuju suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa diperlukan ada-nya sistim tata kelola pemerintahan yang baik *(Good Governance).*

a) Sebutkan 8 kharakteristik Good Governance menurut UNDP ?

b) Sebutkan 3 kharakteristik yang relevan pada sektor publik, dan jelaskan masing-masing.

c) Apakah yang dimaksud dengan Akuntabilitas Publik? Jelaskan

d) Sebutkan dua macam akuntabilitas publik, dan jelaskan masing-masing.

Selamat berlatih