

AKUNTANSI PEMERINTAH: PENANDINGAN ANTARA TEORI DAN KASUS

Akuntabilitas dan transparansi adalah penciri khusus dari *good governance* untuk dapat mewujudkan *good government*. Maka dari itu, pembahasan awal buku ini diarahkan untuk memberikan pemahaman mendasar mengenai organisasi sektor publik serta perbedaannya dengan organisasi swasta. Pada bagian selanjutnya, pembahasan dilanjutkan dengan konsep penganggaran. Hal ini mengingat peran penting anggaran sebagai alat pengendali manajemen pada organisasi sektor publik.

Pada bagian berikutnya, buku ini memaparkan tentang pusat pertanggungjawaban pemerintahan, regulasi keuangan Negara, konsep pelaporan keuangan sektor publik, pengukuran kinerja sektor publik, audit sektor publik, serta pembahasan tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Inspektorat. Pada bagian akhir, buku ini mengkaji salah satu penelitian oleh penulis untuk memberikan gambaran pentingnya penerapan *Accounting Information System* pada pemerintah desa serta keterkaitan kompetensi apatur pemerintah desa dengan penerapan AIS tersebut.

Pada beberapa bagian buku ini sengaja disajikan dengan pendekatan penandingan antara kasus dan analisisnya sesuai teori dalam akuntansi pemerintah. Hal tersebut bertujuan agar pembaca, khususnya mahasiswa untuk berpikir analitis, kritis serta solutif menghadapi suatu kasus. Pada beberapa bagian lainnya, buku ini disajikan dengan penugasan proyek untuk membangun kekompakan anggota tim serta membiasakan kerja cerdas, tuntas, dan ikhlas pada mahasiswa. Penulis juga berharap bahwa melalui kajian hasil penelitian yang disajikan pada bagian akhir akan membuka wawasan / ide pengembangan penelitian berikutnya.



Penerbit UNIPMA Press

Universitas PGRI Madiun
Jl. Setiabudi No. 85 Madiun Jawa Timur 63118
E-Mail: upress@unipma.ac.id
Website: kwu.unipma.ac.id



M. Agus Sudrajat

AKUNTANSI PEMERINTAH: PENANDINGAN ANTARA TEORI DAN KASUS

AKUNTANSI PEMERINTAH: PENANDINGAN ANTARA TEORI DAN KASUS

M. Agus Sudrajat



**AKUNTANSI PEMERINTAH:
PENANDINGAN ANTARA TEORI DAN KASUS
EDISI SATU**

**AKUNTANSI PEMERINTAH:
PENANDINGAN ANTARA TEORI DAN KASUS
EDISI SATU**

M. AGUS SUDRAJAT



UNIPMAPress
WE GOT IT

AKUNTANSI PEMERINTAH: PENANDINGAN ANTARA TEORI DAN KASUS

Penulis:

M. Agus Sudrajat

Editor:

Nik Amah
Afrisa Maya

Perancang Sampul:

Moh. Tajuddin Azzam Zami

Penata Letak:

M. Agus Sudrajat

Cetakan Pertama, November 2021

Diterbitkan Oleh:

UNIPMA Press Universitas PGRI Madiun
Jl. Setiabudi No. 85 Madiun Jawa Timur 63118
E-Mail: upress@unipma.ac.id
Website: kwu.unipma.ac.id
Anggota IKAPI: No. 207/Anggota Luar Biasa/JTI/2018

ISBN: 978-623-6318-38-6

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-Undang
All right reserved

PRAKATA

Puji syukur kehadiran Allah SWT atas rahmat dan karunia-Nya sehingga buku yang berjudul “Akuntansi Pemerintah: Penandingan Antara Teori Dan Kasus” dapat terselesaikan dengan baik. Buku ini disusun dengan tujuan untuk membantu masyarakat secara umum dan mahasiswa khususnya yang hendak mendalami pengetahuan tentang teori – teori akuntansi pemerintah, serta bagaimana kajian terhadap kasus dari sudut pandang teori tersebut.

Akuntabilitas dan transparansi adalah penciri khusus dari *good governance* untuk dapat mewujudkan *good government*. Maka dari itu, pembahasan awal buku ini diarahkan untuk memberikan pemahaman mendasar mengenai organisasi sektor publik serta perbedaannya dengan organisasi swasta. Pembahasan dilanjutkan dengan konsep penganggaran. Hal ini mengingat peran penting anggaran sebagai alat pengendali manajemen pada organisasi sektor publik. Pada bagian berikutnya, buku ini memaparkan tentang pusat pertanggungjawaban pemerintahan, regulasi keuangan Negara, konsep pelaporan keuangan sektor publik, pengukuran kinerja sektor publik, audit sektor publik, serta pembahasan tentang Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Inspektorat. Pada bagian akhir, buku ini mengkaji salah satu penelitian oleh penulis untuk memberikan gambaran pentingnya penerapan *Accounting Information System* pada pemerintah desa serta keterkaitan kompetensi aparatur pemerintah desa dengan penerapan AIS tersebut.

Harapan penulis bahwa buku ini dapat digunakan sebagai referensi untuk memahami setitik dari pengetahuan dalam lingkup Akuntansi sektor publik yang sangat luas. Melalui sajian penandingan kasus dengan teori yang ada, penulis berharap memberikan pembiasaan kepada pembaca, khususnya mahasiswa untuk berpikir kritis serta solutif menghadapi suatu kasus. Penulis juga berharap bahwa melalui kajian hasil penelitian yang disajikan pada bagian akhir akan membuka wawasan / ide pengembangan penelitian berikutnya.

Buku “Akuntansi Pemerintah: Penandingan antara Teori dan Kasus” selesai tersusun dengan lancar pastinya tidak luput dari campur tangan, dukungan dan bantuan dari berbagai pihak. Demikian penyusun menyampaikan terima kasih kepada pihak - pihak yang telah membantu. Penyusun juga berterima kasih kepada LPPM Universitas PGRI Madiun yang memberikan bantuan finansial melalui program hibah buku ajar. Penyusun menyadari bahwa penulisan buku ini masih belum sempurna, sehingga penyusun mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun demi pembenahan yang berkelanjutan.

Madiun, 2021

Penyusun

DAFTAR ISI

PRAKATA.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
BAGIAN I PEMAHAMAN DASAR TENTANG ORGANISASI SEKTOR PUBLIK	
1.1. Perbandingan Sektor Publik Dan Sektor Komersial.....	1
1.2. Definisi Organisasi Sektor Publik.....	3
1.3. Jenis Organisasi Sektor Publik.....	4
1.4. Sejarah Akuntansi Sektor Publik.....	8
1.5. Kasus dan Analisis Sesuai Teori.....	10
PERTANYAAN.....	12
BAGIAN 2 KONSEP PENGANGGARAN	
2.1. Sistem Pemerintahan Otonomi dan Transfer Pendapatan antar Pemerintah.....	14
2.1.1. Pengaruh Proses Politik.....	14
2.1.2. Hubungan Antara Pembayaran Pajak dan Pelayanan Pemerintah.....	14
2.1.3. Anggaran Sebagai Pernyataan Kebijakan Publik, Target Fiskal, dan Alat Pengendalian.....	15
2.1.4. Investasi Dalam Aset yang tidak Langsung Menghasilkan.....	16
2.2. Anggaran Sektor Publik.....	17
2.2.1. Jenis- Jenis Anggaran.....	19
2.2.2. Siklus Anggaran.....	20
2.2.3. Manfaat Informasi Realisasi Anggaran.....	22
2.2.4. Struktur Laporan Anggaran.....	23

2.2.5. Karakteristik Anggaran.....	23
2.2.6. Prinsip-Prinsip Anggaran Sektor Publik	24
2.2.7. Fungsi Anggaran Sektor Publik	25
2.2.8. Pendekatan Penyusunan Anggaran Sektor Publik	29
2.3. Kasus dan Analisis Sesuai Teori.....	38
SOAL KASUS	43
BAGIAN 3 REGULASI TERKAIT DENGAN KEUANGAN NEGARA	
3.1. Kebutuhan Regulasi Dan Standar Di Sektor Publik ...	44
3.2. Dasar Hukum Keuangan Sektor Publik.....	45
3.3. Perkembangan Regulasi Di Sektor Publik.....	48
3.4. Etika Pengelolaan Keuangan Publik	56
3.5. Perkembangan Standar Di Sektor Publik.....	57
3.6. Permasalahan Regulasi Keuangan Sektor Publik di Indonesia.....	74
3.7. Kedudukan dan Peran Pemerintah dalam Memperbaiki Kualitas Pelayanan Publik	75
PERTANYAAN.....	76
SOAL KASUS	76
BAGIAN 4 PUSAT PERTANGGUNGJAWABAN PEMERINTAHAN	
4.1. Pusat – Pusat Pertanggungjawaban (<i>Responsibility Centre</i>).....	77
4.2. Jenis- Jenis Pusat Pertanggungjawaban	78
4.3. Bentuk- Bentuk Pusat Laba.....	83
4.4. Jenis- Jenis Pengukuran Pusat Laba.....	84
4.5. Mekanisme Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD	85
PERTANYAAN.....	91

BAGIAN 5 KONSEP PELAPORAN KEUANGAN SEKTOR PUBLIK

5.1. Definisi Laporan Keuangan Sektor Publik.....	94
5.2. Peran, Tujuan Dan Fungsi Laporan Keuangan Sektor Publik	95
5.3. Dasar Hukum Pelaporan Keuangan.....	103
5.4. Asumsi Dasar.....	103
5.5. Karakteristik Kualitatif Laporan Keuangan	104
5.6. Prinsip Akuntansi dan Pelaporan Keuangan.....	108
5.7. Komponen-Komponen Laporan Keuangan Sektor Publik	109
5.8. Hak Dan Kebutuhan Pemakai Laporan Keuangan...	121
5.9. Pengakuan Unsur Laporan Keuangan	122
5.10.Sistem Pelaporan Keuangan Sektor Publik.....	125
5.11.Siklus Akuntansi Keuangan Sektor Publik.....	127
5.12.Teknik Pelaporan Keuangan Sektor Publik.....	130
5.13.Pengukuran Unsur Laporan Keuangan.....	131
5.14.SOAL KASUS	131

BAGIAN 6 PENGUKURAN KINERJA SEKTOR PUBLIK

6.1. Pengukuran Kinerja Organisasi Sektor Publik.....	133
6.2. Informasi Yang Digunakan Untuk Pengukuran Kinerja	135
6.3. Peranan Indikator Kinerja Dalam Pengukuran Kinerja	137
6.4. Indikator Kinerja Dan Pengukuran <i>Value for Money</i>	139
6.5. Pengukuran <i>Value for Money</i>	141
6.6. Pengembangan Indikator <i>Value for Money</i>	142
6.7. Langkah-Langkah Pengukuran Value for Money	144

6.8. Prinsip-prinsip Pemilihan Ukuran Kinerja	147
6.9. Aspek yang Diukur	148
6.10. Skala Pengukuran	149
6.11. Peranan Indikator Kinerja dalam Pengukuran Kinerja	150
6.12. Teknologi Pengukuran Kinerja	151
6.13. Siklus Pengukuran Kinerja	154
PERTANYAAN	155
TUGAS PROYEK	155
BAGIAN 7 AUDIT DI SEKTOR PUBLIK	
7.1. Pengertian Audit Sektor Publik	157
7.2. Karakteristik Audit Sektor Publik	157
7.3. Jenis-Jenis Audit Sektor Publik	158
7.4. Akuntabilitas Publik	168
SOAL KASUS	176
BAGIAN 8 BADAN PEMERIKSA KEUANGAN, BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN, INSPEKTORAT	
8.1. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	178
8.1.1. Tugas Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	179
8.1.2. Fungsi dan Wewenang Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)	182
8.2. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)	186
8.2.1. Tugas Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPK)	186

8.2.2. Fungsi dan Kewenangan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP)	186
8.2.3. Kegiatan yang dilaksanakan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).....	190
8.3. Inspektorat	190
8.3.1. Tugas Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota	192
8.3.2. Fungsi Inspektorat Provinsi dan Inspektorat Kabupaten/Kota	192
BAGIAN 9 KOMPETENSI PEMERINTAH DAN PEMANFAATAN TEKNOLOGI <i>ACCOUNTING INFORMATION SYSTEM</i>	
9.1. Kompetensi Pemerintah	193
9.2. Teknologi <i>Accounting Information System</i>	196
9.3. Logika Pengaruh Kompetensi Pemerintah Terhadap Penggunaan Teknologi <i>Accounting Information System</i>	198
9.4. Metode Penelitian	200
9.4.1. Jenis Penelitian.....	200
9.4.2. Populasi dan Sampel	201
9.4.3. Definisi, Indikator, Pengukuran Variabel	201
9.4.4. Teknik Analisis Data	203
9.5. Hasil Penelitian	207
TUGAS PROYEK.....	208
DAFTAR PUSTAKA.....	209
GLOSARIUM	212

INDEKS	215
PROFIL PENULIS	218

BAGIAN 1

PEMAHAMAN DASAR TENTANG ORGANISASI SEKTOR PUBLIK

Organisasi sektor publik saat ini keberadaannya memang tidak asing lagi bagi kita dan dapat kita temui dalam kehidupan sehari-hari. Dalam kegiatannya organisasi sektor publik memberikan pelayanan kepada masyarakat untuk tercapainya kesejahteraan bagi masyarakat baik dalam pendidikan, kesehatan dan jasa lainnya.

Dari ilustrasi tersebut munculah pertanyaan apakah sektor publik itu sebenarnya? Apa saja perbedaan dari sektor publik dan sektor komersial? Dan bagaimana asal mula dari sektor publik?

1.1 Perbandingan Sektor Publik Dan Sektor Komersial

Dalam memberikan suatu pemahaman terkait dengan pengertian sektor publik dalam konteks aplikasi akuntansi sektor publik kepada masyarakat tidaklah mudah. Dikarenakan pengertian publik di ranah politik, hukum atau lainnya berbeda dengan pengertian publik di bidang ekonomi. Untuk dapat dipahami dengan baik dan jelas pengertian jika membandingkan sektor publik dengan sektor komersial. Awal dari pembahasan pada bab ini adalah persamaan dan perbedaan antara sektor publik dengan sektor komersial. Sektor publik dan sektor komersial memiliki beberapa persamaan yaitu :

- a) Sektor publik dan komersial adalah bagian yang saling bertransaksi dan saling membutuhkan.
- b) Pola manajemen keuangan antara sektor publik dan komersial adalah sama.
- c) Output yang dimiliki antara sektor publik dan sektor komersial adalah sama, sebagai contoh misalnya; pemerintah menyediakan

taman untuk publik, pihak swasta juga menyediakan taman untuk publik.

- d) Sektor publik dan komersial dihadapkan oleh sumber daya ekonomi yang terbatas dalam mencapai tujuannya.

Sektor publik dan sektor komersial juga memiliki beberapa perbedaan yaitu:

- a) Tujuan Organisasi

Mencari laba atau profit merupakan tujuan dari dijalankannya perusahaan komersial sedangkan tujuan dijalankannya sektor publik adalah bukan untuk mencari laba. Perusahaan komersial mempunyai tujuan yaitu menciptakan keuntungan untuk memaksimalkan kesejahteraan pemegang saham, sektor publik memiliki tujuan memberikan pelayanan untuk mensejahterakan masyarakat.

- b) Sumber Pendanaan

Pada perusahaan komersial sumber dana berasal dari hasil operasi perusahaan bersangkutan dan investasi dari pemegang saham, sedangkan pada perusahaan sektor publik sumber dana operasinya berupa donasi sukarela. Organisasi sektor publik pemerintahan mendapatkan pemasukan dana untuk biaya operasi yaitu dari penerimaan pajak, retribusi, hibah atau sumbangan lainnya.

- c) Peraturan Perundangan

Pada perusahaan komersial mempunyai kegiatan yang akan dilaksanakan dengan cara mempertimbangkan untung dan rugi, sedangkan pada lembaga pemerintahan harus melakukan kegiatannya atas dasar peraturan perundangan yang berlaku, contohnya pembangunan jembatan yang dilaksanakan oleh pemerintahan, dari adanya pembangunan jembatan ini tidak dapat memberikan laba pada

organisasi pemerintahan, tetapi disisi lain kegiatan tersebut merupakan implementasi dari UUD 1945 untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

1.2 Definisi Organisasi Sektor Publik

Berikut ini pemaparan organisasi sektor publik berdasarkan moment yaitu meliputi:

1. Barang Publik (*Publik Goods*)

Dalam menyediakan barang publik sulit mengharapkan perusahaan yang berorientasi pada profit. Dari adanya keadaan tersebut membuat keberadaan organisasi sektor publik menjadi tidak terbatas dikarenakan cirinya tidak mengejar laba, ini bisa mungkin organisasi sektor publik menyiapkan barang publik kemudian dapat digunakan masyarakat.

Karakteristik dari barang publik ada dua. Pertama, barang publik merupakan barang yang keberadaannya tidak adanya unsur persaingan antar penyediaannya. Kedua, barang publik bisa digunakan oleh semua masyarakat dikarenakan barang publik dapat digunakan siapa saja. Perumpamaan yaitu jalan raya. Jalan raya bukanlah merupakan komoditas yang diperdagangkan atau diperjualbelikan menjadi objek persaingan antar penjual, dan pada akhirnya semua masyarakat bisa menggunakannya dikarenakan tidak ada harga yang dikenakan.

2. Dalam rekayasa struktur sosial organisasi sektor publik dibutuhkan.

Kehidupan di masyarakat didorong oleh ekonomi, dikarenakan pada setiap melakukan transaksi ditempuh dengan mekanisme pasar. Maka akan timbul kesenjangan sosial apabila aspek kehidupan didominasi oleh pasar. Di sinilah keberadaan

organisasi sektor publik dibutuhkan yaitu untuk menjembatani antara struktur sosial.

Perumpamaan, ada anak yang berasal dari keluarga yang tidak mampu mempunyai kecerdasan yang memadai. Tetapi anak ini tidak bisa bersekolah di perguruan tinggi berkualitas yang mengadopsi pola pikir pasar dalam pengelolaannya. Disinilah peran sektor publik yaitu tidak adanya motif keuntungan dalam menyediakan pendidikan yang terjangkau.

Kesimpulannya organisasi sektor publik (OSP) yaitu sebuah entitas ekonomi yang menyediakan barang atau jasa publik guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat tetapi tidak untuk mencari keuntungan finansial. Ciri- ciri yang dimiliki dari organisasi sektor publik adalah :

- Keputusan yang berkaitan dengan kebijakan maupun operasi didasarkan pada konsensus. Dijalankan bukanlah untuk mencari keuntungan, tetapi untuk mencapai suatu misi dan tujuan.
- Dimiliki bersama oleh publik.
- Kepemilikan sumber daya tidak digambarkan dalam bentuk saham yang dapat diperjualbelikan.
- Dijalankan untuk mencapai misi dan tujuan tertentu, tidak untuk mencari keuntungan finansial.

1.3 Jenis Organisasi Sektor Publik

Jenis dari organisasi sektor publik dibagi menjadi tiga golongan:

1. Instansi Pemerintah
 - a. Pemerintah Pusat.
 - b. Kementrian.

- c. Lembaga dan badan Negara.
- d. Pemerintah Daerah.
- e. Satuan kerja perangkat daerah.
- f. Lingkungan operasional organisasi pemerintah mempunyai pengaruh pada 35 karakteristik tujuan akuntansi dan pelaporan keuangannya.
- g. Karakteristik penting yang perlu dipertimbangkan lingkungan pemerintahan dalam menetapkan suatu tujuan akuntansi dan pelaporan keuangan yaitu:

Ciri utama struktur pemerintahan dan pelayanan yang diberikan:

- 1) Bentuk umum pemerintahan dan pemisahan kekuasaan;
- 2) Sistem pemerintahan otonomi dan transfer pendapatan antar pemerintah;
- 3) Pengaruh proses politik;
- 4) Hubungan antara pembayaran pajak dengan pelayanan pemerintah.

Selain ciri utama, juga terdapat ciri keuangan pemerintah. Ciri keuangan pemerintah yang penting bagi pengendalian meliputi:

- 1) Anggaran adalah sebagai pernyataan kebijakan publik, target fiskal, dan untuk alat pengendalian
- 2) Adanya investasi dalam aset yang tidak langsung menghasilkan pendapatan
- 3) Kemungkinan terjadinya penggunaan akuntansi dana untuk tujuan pengendalian; dan
- 4) Penyusutan terhadap nilai aset sebagai sumber daya ekonomi timbul karena digunakan dalam kegiatan operasional pemerintahan.

h. Bentuk Umum Pemerintah dan Pemisahan Kekuasaan.

Sesuai dengan sila keempat pancasila, kekuasaan berada di tangan rakyat. Melalui proses pemilihan rakyat memercayakan kekuasaan pada pejabat publik. Adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya sejalan dengan pendelegasian kekuasaan tersebut. Sistem ini bertujuan untuk memantau dan menjaga keseimbangan pada kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan di antara penyelenggara negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah menyiapkan anggaran dan menyampaikannya kepada DPR/DPRD untuk disetujui, sebagaimana berlaku dalam lingkungan keuangan negara. Apabila telah mendapatkan persetujuan, selanjutnya pemerintah menjalankannya dalam batas-batas peruntukan dan berdasar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan peruntukan. Pemerintah bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan kepada DPR/DPRD.

i. Sistem pemerintah otonomi dan transfer pendapatan antar pemerintah.

Secara substansial, Dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia terdapat tiga lingkup pemerintahan, yaitu pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah yang memiliki cakupan yang lebih luas akan memberikan suatu arahan kepada pemerintah yang memiliki cakupan lebih sempit. Diselenggarakannya sistem bagi hasil, alokasi dana umum, hibah, atau subsidi antar entitas

pemerintahan merupakan akibat dari adanya pendapatan pajak atau bukan pajak yang lebih besar.

- j. Investasi dalam aset yang tidak langsung menghasilkan pendapatan.

Investasi dana besar pemerintah yaitu berupa aset dimana pendapatan didapatkan oleh pemerintah adalah tidak secara langsung. Guna mempertahankan manfaat yang hendak dicapai, dari adanya sebagian besar aset yang dimaksud mempunyai masa manfaat yang lama maka diperlukannya program pemeliharaan dan rehabilitasi yang memadai. Maka dengan ini, kegunaan aset untuk pemerintah berbeda dengan kegunaan aset untuk organisasi komersial. Sebagian besar aset tidak menghasilkan pendapatan secara langsung untuk pemerintah, bisa juga menyebabkan komitmen.

- k. Kemungkinan penggunaan akuntansi dana untuk tujuan pengendalian

Akuntansi dana adalah sistem akuntansi dan pelaporan keuangan pada lingkungan pemerintah dengan memisahkan kelompok dana berdasarkan tujuannya. Tujuan akuntansi dana diterapkan sebagai pengendalian pada tiap kelompok dana kecuali kelompok dana umum, sehingga perlunya pertimbangan dalam pengembangan pelaporan keuangan pemerintah.

2. Organisasi Nirlaba Milik Pemerintah

Adalah bagian dari organisasi sektor publik yang dimiliki oleh pemerintah misalnya:

- a. Perguruan tinggi Badan Hukum Milik Negara (BHMN)
- b. Rumah sakit milik pemerintah