

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PELAKSANAAN PENYUSUNAN LAPORAN KEUANGAN KEMENTERIAN NEGARA/LEMBAGA

A. Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*)

Salah satu instrumen hukum yang sangat penting dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih adalah hukum administrasi, karena latar belakang lahirnya hukum administrasi dari “*ide rechstaat*” (negara hukum) yaitu perlindungan hukum bagi rakyat dari kekuasaan pemerintah, disamping transparansi dari perbuatan hukum publik oleh badan atau pejabat administrasi dan pertanggungjawaban secara hukum.¹

Menurut Philipus M. Hardjon,² pemerintahan yang bersih bukanlah suatu konsep, oleh karena itu tidak ada ukuran normatif suatu pemerintahan yang bersih. Pemerintahan yang bersih umumnya berlangsung di negara yang masyarakatnya menghormati hukum. Pemerintahan yang seperti ini juga disebut sebagai pemerintahan yang baik (*good governance*). Pemerintahan yang bersih terkait erat dengan akuntabilitas administrasi publik dalam menjalankan tugas, fungsi, dan tanggungjawabnya. Apakah dalam menjalankan tugas, fungsi, dan wewenang yang diberikan kepadanya, mereka tidak melakukan tindakan yang menyimpang dari etika administrasi.

¹ H. Murtir Jeddawi, *Negara Hukum Good Governance dan Korupsi di Daerah*, Total Media, Yogyakarta, 2011, hal. 27.

² Sedarmayanti, *Good Governance dan Good Corporate Governance*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2007, hal. 10.

Wujud konkrit tindakan administrasi publik yang menyimpang dari etika administrasi adalah melakukan tindakan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Untuk menemukan pemerintahan yang bersih, baik, dan berwibawa sangat tergantung pada hal-hal berikut ini, yaitu:³

1. Pelaku-pelaku dari pemerintahan dalam hal ini sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya aparaturinya;
2. Kelembagaan yang dipergunakan oleh pelaku-pelaku pemerintahan untuk mengaktualisasikan kinerjanya;
3. Untuk kekuasaan yang mencerminkan seberapa jauh sistem pemerintahan itu harus diberlakukan;
4. Kepemimpinan dalam birokrasi publik yang berakhlak, berwawasan, demokratis, dan responsif.

Prinsip pemerintahan yang bersih dan baik di Indonesia telah diwujudkan dalam Tap MPR Nomor XI/MPR /1998, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999, serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Tata pemerintahan yang baik merupakan isu sentral yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan akan *good governance* timbul karena adanya penyimpangan dalam penyelenggaraan negara sehingga mendorong kesadaran warga negara untuk menciptakan sistem atau paradigma baru untuk mengawasi jalannya

³ *Ibid.*, hal. 35

pemerintahan agar tidak melenceng dari tujuan semula. Tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dapat diwujudkan dengan mempraktekkan *good governance*.⁴

Secara umum penyelenggaraan yang dimaksud terkait dengan isu transparansi, akuntabilitas publik dan sebagainya. Padahal untuk mewujudkan pemahaman *good governance* sebenarnya amatlah pelik dan kompleks, tidak hanya sekedar memperjuangkan transparansi dan akuntabilitas pada level tertentu. *Good governance* lebih dari sekedar usaha untuk memperbaiki pemerintahan semata akan tetapi kenyataannya jauh lebih pelik dan kompleks. Permasalahan ini semakin rumit manakala tuntutan *good governance* mengharuskan perubahan berbagai aspek terkait dari semua sistem penyelenggaraan pemerintahan yang sudah tertanam lama, terlebih-lebih jika dihadapkan pada sistem pemerintahan yang sudah sangat patologis. Perubahan yang diinginkan adalah meliputi aspek kinerja kepegawaian sampai dengan pertanggungjawaban penyelenggaraan pada level elite pemerintahan.⁵

Istilah “*governance*” tidak hanya berarti pemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan penyelenggaraan dan bisa juga diartikan

⁴ Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Fokus Media, Bandung, 2003, hal. 23.

⁵ *Ibid.*, hal. 21-22.

pemerintahan. *Governance* merupakan paradigma baru dalam tatanan pengelolaan pemerintahan. Terdapat 3 (tiga) pilar *governance* seperti yang telah dikemukakan pada uraian terdahulu, yaitu: pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. *Governance* sebagai terjemahan dari pemerintahan kemudian berkembang dan menjadi populer dengan sebutan pemerintahan, sedangkan praktek terbaiknya disebut pemerintahan yang baik (*good governance*).⁶

Jika mengacu pada Bank Dunia (*World Bank*) dan UNDP (*United Nations Development Program*), orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance*.⁷ Menurut UNDP, istilah *governance* menunjukkan suatu proses yang memposisikan rakyat dapat mengatur ekonominya, institusi dan sumber-sumber sosial dan politiknya tidak hanya sekedar dipergunakan untuk pembangunan, tetapi juga untuk menciptakan kohesi, integrasi, serta untuk kesejahteraan rakyatnya. Sementara definisi *good governance* menurut Bank Dunia (*World Bank*) adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran terhadap kemungkinan salah alokasi dan investasi, dan pencegahan korupsi baik yang secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan kerangka hukum dan politik (*legal and political framework*) bagi tumbuhnya aktivitas usaha.⁸

⁶ Sedarmayanti, *Good Governance: Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktifitas Menuju Good Governance*, Mandar Maju, Bandung, 2012, Bagian Kedua Edisi Revisi, hal. 3.

⁷ Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002, hal. 23.

⁸ Ambar Teguh Sulistiyani, *Memahami Good Governance: Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Gava Media, Yogyakarta, 2011, hal. 22.

Secara konseptual pengertian kata baik (*good*) dalam istilah pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung 2 (dua) pemahaman,⁹ yaitu : *Pertama*, nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. *Kedua*, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Lembaga Administrasi Negara mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada hal-hal berikut,¹⁰ yaitu :

1. Orientasi ideal Negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional. Orientasi ini mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya seperti: legitimacy (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya), *accountability scuring of human right, autonomy and devolution of power dan assurance of civilian control.*
2. Pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif, efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional. Orientasi ini tergantung pada sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien.

⁹ Sedarmayanti, *loc cit.*

¹⁰ *Ibid.*, hal. 3-4.

Prinsip atas asas *good governance* (keperintahan yang baik) menurut peraturan perundang-undangan, beberapa lembaga dan pakar (berdasarkan urutan waktu) dapat dilihat pada tabel berikut¹¹:

Tabel II.1
Pinsip *Good Governance*
Menurut Bhatta, Gambir, Tahun 1996

No.	Prinsip
1.	Akuntabilitas (<i>Accountability</i>)
2.	Transparansi (<i>Transparency</i>)
3.	Keterbukaan (<i>Oppeness</i>)
4.	Kepastian Hukum (<i>Rule of Law</i>)
5.	Manajemen Kompetensi (<i>Management of Competency</i>)
6.	Hak Asasi Manusia (<i>Human Right</i>)

Tabel II.2
Pinsip *Good Governance*
Menurut UNDP (*United Nation Development Programmer*), Tahun 1997

No.	Prinsip
1.	Partisipasi (<i>Participation</i>)
2.	Aturan Hukum (<i>Rule of Law</i>)
3.	Transparansi (<i>Transparency</i>)
4.	Daya Tanggap (<i>Responsiveness</i>)
5.	Berorientasi Konsensus (<i>Consensus Orientation</i>)
6.	Berkeadilan (<i>Equity</i>)
7.	Efektivitas dan Efisiensi (<i>Effectiveness and Efficiency</i>)
8.	Akuntabilitas (<i>Accountability</i>)
9.	Visi Strategis (<i>Strategic Vision</i>)

¹¹ Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan: Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, hal. 283-287.

Terdapat 9 (sembilan) prinsip menurut UNDP Tahun 1997 yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*),¹² dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Partisipasi (*Participation*): Setiap orang atau warga masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan memiliki hak suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasinya masing-masing.
2. Aturan Hukum (*Raw of Law*): Kerangka aturan hokum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh, terutama aturan hukum tentang Hak Asasi Manusia.
3. Transparansi (*Transparency*): Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
4. Daya Tanggap (*Responsiveness*): Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan (*stakeholders*).
5. Berorientasi Konsensus (*Consensus Orientation*): Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah (*mediator*) bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk mencapai consensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

¹² Sedarmayanti, *op. cit.*, hal. 5-7.

6. Berkeadilan (*Equity*): Pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya.
7. Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*): Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber yang tersedia.
8. Akuntabilitas (*Accountability*): Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholders*).
9. Visi Strategis (*Strategic Vision*): Para pemimpin dan masyarakat memiliki perspektif yang luas dan jangka panjang tentang penyelenggaraan pemerintah yang baik dan pembangunan manusia (*human development*), bersamaan dengan dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

Tabel II.3
Pinsip Good Governance
Menurut Mustopadidjaja, Tahun 1997

No.	Prinsip
1.	Demokrasi dan Pemberdayaan
2.	Pelayanan
3.	Transparansi dan Akuntabilitas
4.	Partisipasi
5.	Kemitraan
6.	Desentralisasi
7.	Konsistensi Kebijakan dan Kepastian Hukum

Tabel II.4
Asas *Good Governance*
Menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN)

No.	Asas
1.	Kepastian Hukum
2.	Tertib Penyelenggaraan Negara
3.	Kepentingan Umum
4.	Keterbukaan
5.	Proporsionalitas
6.	Profesionalitas
7.	Akuntabilitas

Terdapat 7 (tujuh) asas *good governance* menurut Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Kepastian Hukum: Mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara.
2. Tertib Penyelenggaraan Negara: Mengutamakan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian dan penyelenggaraan negara.
3. Kepentingan Umum: Mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

4. Keterbukaan: Membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Proporsionalitas: Mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan Negara.
6. Profesionalitas: Mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Akuntabilitas: Setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Tabel II.5
Pinsip *Good Governance*
Menurut Prof. Dr. H. Tjokroamidjojo, Bintoro, MA, Tahun 2000

No.	Prinsip
1.	Akuntabilitas (<i>Accountability</i>)
2.	Transparansi (<i>Transparency</i>)
3.	Keterbukaan (<i>Oppenness</i>)
4.	Kepastian Hukum (<i>Rule of Law</i>)
5.	Jaminan (<i>Fairness, a level playing field</i>)

Tabel II.6
Prinsip *Good Governance*
Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000
tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil (PNS)

No.	Asas
1.	Profesionalitas
2.	Akuntabilitas
3.	Transparansi
4.	Pelayanan Prima
5.	Demokrasi
6.	Efisiensi
7.	Efektivitas
8.	Supremasi Hukum
9.	Diterima Seluruh Masyarakat

Tabel II.7
Prinsip *Good Governance* Menurut Musyawarah Konferensi Nasional
Kepemerintahan Daerah Yang Baik, Disepakati Anggota: Asosiasi
Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Asosiasi Pemerintah
Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh
Indonesia (ADKASI), dan Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia
(ADEKSI), Tahun 2001

No.	Prinsip
1.	Partisipasi
2.	Penegakan Hukum
3.	Transparansi
4.	Kesetaraan
5.	Daya Tanggap
6.	Wawasan ke Depan
7.	Akuntabilitas
8.	Pengawas
9.	Efisiensi dan Efektivitas
10.	Profesionalisme

Terdapat 10 (sepuluh) prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) menurut Musyawarah Konferensi Nasional Pemerintahan Daerah Yang Baik, disepakati APKASI, APEKSI, ADKASI, dan ADEKSI, yang memiliki indikator minimal dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Partisipasi, dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Meningkatnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah;
 - Meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah;
 - Meningkatnya kuantitas dan kualitas masukan (kritik dan saran) untuk pembangunan daerah; dan
 - Terjadinya perubahan sikap masyarakat menjadi lebih peduli terhadap setiap langkah pembangunan.
2. Penegakan Hukum, dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Berkurangnya praktek Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) dan pelanggaran hukum;
 - Meningkatnya (kecepatan dan kepastian) proses penegakan hukum;
 - Berlakunya nilai/norma di masyarakat (*living law*); dan
 - Terjadinya perubahan sikap masyarakat menjadi lebih peduli terhadap setiap langkah pembangunan.
3. Transparansi, dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Bertambahnya wawasan dan pengetahuan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah;
 - Meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan;
 - Meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah; dan
 - Berkurangnya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan.
4. Kesetaraan, dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Berkurangnya kasus diskriminasi;
 - Meningkatnya kesetaraan gender; dan
 - Meningkatnya pengisian jabatan sesuai ketentuan mengenai kesetaraan gender.

5. Daya Tanggap, dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Meningkatnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah;
 - Tumbuhnya kesadaran masyarakat; dan
 - Meningkatnya jumlah masyarakat yang berpartisipasi dalam pembangunan daerah dan berkurangnya jumlah pengaduan.
6. Wawasan ke Depan, dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Adanya visi dan strategi yang jelas dan mapan dengan kekuatan oknum yang sesuai;
 - Adanya dukungan dari pelaku dalam pelaksanaan visi dan strategi; dan
 - Adanya kesesuaian dan konsistensi antara perencanaan dan anggaran.
7. Akuntabilitas, dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Meningkatnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah daerah;
 - Tumbuhnya kesadaran masyarakat;
 - Meningkatnya keterwakilan berdasarkan pilihan dan kepentingan masyarakat; dan
 - Berkurangnya kasus-kasus Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN).
8. Pengawasan, dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Meningkatnya masukan dari masyarakat terhadap penyimpangan (kebocoran, pemborosan, penyalahgunaan wewenang, dan lain-lain) melalui media massa; dan
 - Berkurangnya penyimpangan-penyimpangan.
9. Efisiensi dan Efektivitas, dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Meningkatnya kesejahteraan dan nilai tambah dari pelayanan masyarakat;
 - Berkurangnya penyimpangan pembelanjaan;
 - Berkurangnya biaya operasional pelayanan;
 - Prospek memperoleh standar ISO pelayanan; dan
 - Dilakukannya swastanisasi pelayanan masyarakat.
10. Profesionalisme, dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Meningkatnya kesejahteraan dan nilai tambah dari pelayanan masyarakat;
 - Berkurangnya pengaduan masyarakat;

- Berkurangnya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN);
- Prospek mendapatkan ISO pelayanan; dan
- Dilaksanakannya *fit and proper test* terhadap PNS.

Tabel II.8
Prinsip *Good Governance*
Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang
Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

No.	Prinsip
1.	Kepastian Hukum
2.	Keterbukaan
3.	Akuntabilitas
4.	Kepentingan Umum
5.	Proporsionalitas

Tabel II.9
Prinsip *Good Governance*
Menurut Lembaga Administrasi Negara (LAN), Tahun 2003

No.	Prinsip
1.	Akuntabilitas
2.	Transparansi
3.	Kesetaraan
4.	Supremasi Hukum
5.	Keadilan
6.	Partisipasi
7.	Desentralisasi
8.	Kebersamaan
9.	Profesionalitas
10.	Cepat Tanggap
11.	Efektif dan Efisien
12.	Berdaya saing

Tabel II.10
Asas *Good Governance*
Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang
Pemerintahan Daerah Pasal 20 tentang Asas Penyelenggaraan Pemerintahan

No.	Asas
1.	Kepastian Hukum
2.	Tertib Penyelenggaraan Negara
3.	Kepentingan Umum
4.	Keterbukaan
5.	Proporsionalitas
6.	Profesionalitas
7.	Akuntabilitas
8.	Efisiensi
9.	Efektivitas

Tabel II.11
Pinsip *Good Governance*
Menurut Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2005
tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
Tahun 2004-2009, Bab 14 tentang
Penciptaan Tata Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa

No.	Prinsip
1.	Berkurangnya secara nyata praktik korupsi di birokrasi, dan dimulai dari tataran (jajaran) pejabat yang paling atas
2.	Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional dan akuntabel Terhapusnya aturan, peraturan dan praktik yang bersifat diskriminatif
3.	terhadap warga negara, kelompok, atau golongan masyarakat
4.	Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik
5.	Terjaminnya konsistensi seluruh peraturan pusat dan daerah, dan tidak bertentangan dengan peraturan dan perundangan di atasnya

Tabel II.12
Prinsip *Good Governance*
Menurut Tim Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan
yang Baik, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas),
Tahun 2005 (Hasil Revisi)

No.	Prinsip
1.	Wawasan ke Depan (<i>Visionary</i>)
2.	Keterbukaan dan Transparansi (<i>Openness and Transparency</i>)
3.	Partisipasi Masyarakat (<i>Participation</i>)
4.	Tanggung Gugat (<i>Accountability</i>)
5.	Supremasi Hukum (<i>Rule of Law</i>)
6.	Demokrasi (<i>Democracy</i>)
7.	Profesionalisme dan Kompetensi (<i>Profesionalism and Competency</i>)
8.	Daya Tanggap (<i>Responsiveness</i>)
9.	Keefisienan dan Keefektifan (<i>Efficiency and Effectiveness</i>)
10.	Desentralisasi (<i>Decentralization</i>)
11.	Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat (<i>Private Sector and Civil Society Patnership</i>)
12.	Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan (<i>Commitment to Reduce Inequality</i>)
13.	Komitmen pada Lingkungan Hidup (<i>Commitment to Environmental Protection</i>)
14.	Komitmen pada Pasar yang Fair (<i>Commitment to Fair Market</i>)

Terdapat 14 (empat belas) nilai yang menjadi prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*) menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) seperti yang telah dikemukakan pada uraian terdahulu. Dimana, 14 (empat belas) prinsip tersebut memiliki indikator minimal dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Wawasan ke Depan (*Visionary*), dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Adanya visi dan strategi yang jelas dan mapan dengan menjaga kepastian hukum;
 - Adanya kejelasan setiap tujuan kebijakan; dan
 - Adanya dukungan dari pelaku untuk mewujudkan visi.
2. Keterbukaan dan Transparansi (*Openness and Transparency*), dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Tersedianya informasi yang memadai pada setiap proses penyusunan dan implementasi kebijakan publik; dan
 - Adanya akses pada informasi yang siap, mudah dijangkau, bebas diperoleh dan tepat waktu.
3. Partisipasi Masyarakat (*Participation*), dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Adanya pemahaman penyelenggara negara tentang proses/metode partisipatif; dan
 - Adanya pengambilan keputusan yang didasarkan atas konsensus bersama.
4. Tanggung Gugat (*Accountability*), dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Adanya kesesuaian antara pelaksanaan dengan standar prosedur pelaksanaan; dan
 - Adanya sanksi yang ditetapkan pada setiap kesalahan atau kelalaian dalam pelaksanaan kegiatan.
5. Supremasi Hukum (*Rule of Law*), dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Adanya kepastian dan penegakan hukum;
 - Adanya penindakan terhadap setiap pelanggaran hukum; dan
 - Adanya pemahaman mengenai pentingnya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan.

6. Demokrasi (*Democracy*), dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Adanya kebebasan dalam menyampaikan aspirasi dan berorganisasi; dan
 - Adanya kesempatan yang sama bagi anggota masyarakat untuk memilih dan membangun konsensus dalam pengambilan keputusan kebijakan publik.
7. Profesionalisme dan Kompetensi (*Professionalism and Competency*), dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Berkinerja tinggi;
 - Taat azas;
 - Kreatif dan inovatif; dan
 - Memiliki kualifikasi di bidangnya.
8. Daya Tanggap (*Responsiveness*), dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Tersedianya layanan pengaduan dengan prosedur yang mudah dipahami oleh masyarakat; dan
 - Adanya tindak lanjut yang cepat dari laporan dan pengaduan.
9. Keefisienan dan Keefektifan (*Efficiency and Effectiveness*), dengan indikator minimal sebagai berikut:
 - Terlaksananya administrasi penyelenggaraan negara yang berkualitas dan tepat sasaran dengan penggunaan sumber daya yang optimal;
 - Adanya perbaikan berkelanjutan; dan
 - Berkurangnya tumpang tindih penyelenggaraan fungsi organisasi/ unit kerja.
10. Desentralisasi (*decentralization*), dengan indikator minimal yaitu:

Adanya kejelasan pembagian tugas dan wewenang dalam berbagai tingkatan jabatan.
11. Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat (*Private Sector and Civil Society Partnership*), dengan indikator minimal sebagai berikut:

- Adanya pemahaman aparat pemerintah tentang pola-pola kemitraan;
- Adanya lingkungan yang kondusif bagi masyarakat kurang mampu (*powerless*) untuk berkarya;
- Terbukanya kesempatan bagi masyarakat/ dunia usahanswasta untuk berperan dalam penyediaan layanan umum; dan
- Adanya pemberdayaan institusi ekonomi lokal/ usaha mikro, kecil dan menengah serta koperasi.

12. Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan (*Commitment to Reduce Inequality*), dengan indikator minimal sebagai berikut:

- Adanya langkah-langkah atau kebijakan yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar bagi masyarakat yang kurang mampu (Subsidi silang, *affirmative action*, dan sebagainya);
- Tersedianya layanan-layanan/ fasilitas khusus bagi masyarakat tidak mampu;
- Adanya kesetaraan dan keadilan gender; dan
- Adanya pemberdayaan kawasan tertinggal.

13. Komitmen pada Lingkungan Hidup (*Commitment to Environmental Protection*), dengan indikator minimal sebagai berikut:

- Adanya keseimbangan antara pemanfaatan sumber daya alam dan perlindungan/ konservasinya;
- Penegakan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan;
- Rendahnya tingkat pencemaran dan kerusakan lingkungan; dan
- Rendahnya tingkat pelanggaran perusakan lingkungan.

14. Komitmen pada Pasar yang Fair (*Commitment to Fair Market*), dengan indikator minimal sebagai berikut:

- Tidak ada monopoli;
- Berkembangnya ekonomi masyarakat; dan
- Terjaminnya iklim kompetisi yang sehat.

Menurut Sedarmayanti, terdapat 4 (empat) unsur atau prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri pemerintahan yang baik,¹³ yaitu sebagai berikut:

1. Akuntabilitas: Adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.
2. Transparansi: Pemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik ditingkat pusat maupun daerah.
3. Keterbukaan: Menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilainya tidak transparan.
4. Aturan Hukum: Pemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

Banyak versi maupun indikator yang digunakan dalam menerangkan *good governance*, misalnya *United Nation Development Programmer* (UNDP) mendiskripsikan tidak kurang 6 (enam) indikator kesuksesan *good governance*, yaitu: (1) Mengikutsertakan semua, (2) Transparan dan bertanggungjawab, (3) Efektif dan adil, (4) Menjamin adanya supremasi hukum, (5) Menjamin bahwa prioritas politik, social dan ekonomi didasarkan

¹³ *Ibid.*, hal. 7.

pada consensus masyarakat, (6) Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan.

Sedangkan Bank Dunia (*World Bank*) sedikitnya mengusung 3 (tiga) indikator yang harus diperhatikan, yaitu : (1) Bentuk Rejim Politik, (2) Proses dimana kekuasaan digunakan di dalam manajemen sumber daya sosial dan ekonomi bagi kepentingan pembangunan, (3) Kemampuan pemerintah untuk mendisain, memformulasikan, melaksanakan kebijakan, dan melaksanakan fungsi-fungsinya. Semua indikator atau aspek yang dikemukakan di atas berbuntut mencari jalan ke luar dari permasalahan penyelenggaraan pemerintahan yang sudah maupun sedang berjalan. Kesan yang ditangkap adalah masih sangat ideal manakala kondisi Negara yang “amburadul” dilanda krisis yang tak kunjung selesai ini, ternyata pemerintah masih direpotkan dengan berbagai desakan diberlakukannya *good governance*.¹⁴

Pergeseran politik dan pemerintahan yang terjadi pada era reformasi saat ini merupakan momentum tepat untuk menata kembali administrasi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia agar lebih efektif, efisien dan demokratis, dalam upaya mewujudkan *good governance*. Pemerintah dihadapkan pada arus perubahan semakin cepat dan mengglobal, sehingga perubahan harus segera direspon oleh pemerintah. Karena berbagai masalah dan tantangan tidak dapat dihindarkan oleh pemerintah, maka untuk menjaga agar pemerintah tetap eksis dan dapat melakukan kegiatan/usahnya dalam

¹⁴ Ambar Teguh Sulistiyani, *op. cit.*, hal. 23-24.

kompetisi global, salah satu upaya strategis dalam menghadapi kondisi tersebut, pemerintah harus melakukan penataan ulang atau restrukturisasi.

Penataan ulang penyelenggaraan pemerintah mempunyai makna perubahan dan pembaharuan atas berbagai kelemahan sebagai langkah antisipatif dalam menghadapi tuntutan perubahan global dengan berbagai tantangan. Penataan ulang penyelenggaraan pemerintahan diarahkan pada terciptanya penyelenggaraan pemerintahan yang antisipatif (berorientasi ke depan), inovatif berorientasi perubahan dan pembaharuan), berkualitas prima/unggul dalam berkompetisi dengan lembaga lain untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, pemerintah masa depan harus mempunyai visi dan misi jelas, tercermin dalam program pembangunan, sehingga dibutuhkan kepemimpinan visioner yang mampu berpikir ke depan, dan dapat membawa ke arah perkembangan yang lebih baik, yaitu menuju *good governance*.¹⁵

Pelaksanaan reformasi birokrasi salah satunya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, secara ontologis perubahan paradigma *government* menuju *governance* berwujud pada pergeseran pola pikir dan orientasi birokrasi yang semula melayani kepentingan kekuasaan menjadi peningkatan kualitas pelayanan publik. Membangun kultur birokrasi merupakan bagian dari reformasi birokrasi pemerintahan, yaitu upaya sistematis, terpadu dan komprehensif untuk mewujudkan pemerintahan

¹⁵ Sedarmayanti, *op. cit.*, hal. 3.

yang baik (reformasi: perubahan, perombakan, penataan, perbaikan, penyempurnaan. Birokrasi: aparatur, lembaga instansi, organisasi pemerintah, pegawai pemerintah, sistem kerja, dan perangkat).

Reformasi merupakan rangkaian tindakan/kegiatan pembaharuan secara konsepsional, sistematis, dan berkelanjutan, dengan melakukan penataan, peninjauan, penerbitan, perbaikan, penyempurnaan, dan pembaharuan sistem, kebijakan dan peraturan perundang-undangan di bidang aparatur negara, termasuk perbaikan akhlak-moral sesuai tuntutan lingkungan dan asas yang berlaku. Pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa, mensyaratkan kinerja, akuntabilitas dan transparansi aparatur.

Arah kebijakan reformasi birokrasi dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik antara lain¹⁶:

1. Menuntaskan penanggulangan penyalahgunaan kewenangan dalam bentuk praktik KKN:
 - a. Penerapan prinsip tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) pada semua tingkat dan lini pemerintahan serta pada semua kegiatan.
 - b. Pemberian sanksi yang berat bagi pelaku KKN sesuai ketentuan yang berlaku.
 - c. Peningkatan efektivitas pengawasan aparatur Negara melalui koordinasi dan sinergi pengawasan internal, eksternal dan pengawasan masyarakat.

¹⁶ *Ibid.*, hal. 115-116.

- d. Percepatan pelaksanaan dan tindak lanjut hasil temuan pengawasan dan pemeriksaan.
2. Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat:
 - a. Penataan kembali kelembagaan pemerintah berdasar pola dasar dan prinsip pengorganisasian yang rasional dan objektif.
 - b. Perbaiki system ketatalaksanaan, mekanisme, dan prosedur pelaksanaan tugas pada semua tingkat dan lini pemerintahan.
 - c. Optimalisasi pemanfaatan *E-Government* dalam pengelolaan aset/kekayaan Negara dan dalam pelaksanaan tugas pelayanan kepada masyarakat.
 3. Meningkatkan kinerja Aparatur Pemerintah:
 - a. Perbaiki sistem manajemen dan kepegawaian Negara.
 - b. Perbaiki system perencanaan dan pengadaan pegawai.
 - c. Peningkatan kompetensi, kapabilitas, dan profesionalitas sumber daya manusia aparatur.
 - d. Penerapan sistem penghargaan dan hukuman yang adil dan proporsional.
 - e. Peningkatan kesejahteraan pegawai melalui perbaikan system remunerasi, sistem asuransi, dan jaminan hari tua pegawai.
 - f. Penyelesaian pengalihan status pegawai honorer, pegawai harian lepas, dan pegawai tidak tetap.

Sebagai sebuah konsep dan gerakan, *good governance* atau praktik tata pemerintahan yang baik memiliki dimensi yang banyak dan area yang

sangat luas. *Good Governance* juga sering dipahami secara berbeda serta memiliki ciri dan indikator yang banyak dan bervariasi tergantung cara pandang yang dipergunakan. Kondisi seperti ini sedikit banyak akan mempersulit upaya untuk mempercepat pengembangan *good governance*. Pro dan kontra mengenai indikator yang digunakan, cakupan yang akan digarap, dan strategi mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) menjadi tidak terhindarkan.¹⁷

Kunci utama memahami tata pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya, seperti yang telah dikemukakan pada uraian sebelumnya. Bertolak dari prinsip-prinsip tersebut di atas, maka didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*).¹⁸

B. Standar Akuntansi Pemerintahan

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 pasal 1 ayat (3) tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, Standar Akuntansi Pemerintahan yang selanjutnya disingkat SAP adalah prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah. Basis akuntansi merupakan prinsip-prinsip akuntansi

¹⁷ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance: Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2006, hal. 41.

¹⁸ Nico Andrianto, *Good e-Government: Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui e-Government*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007, hal. 24.

yang menentukan kapan pengaruh atas transaksi atau kejadian harus diakui untuk tujuan laporan pelaporan keuangan. Pada umumnya, terdapat 2 (dua) basis akuntansi, yaitu basis kas (*cash basis of accounting*) dan basis akrual (*accrual basis of accounting*).¹⁹

Basis kas merupakan basis yang secara tradisional digunakan oleh pemerintah di berbagai Negara. Pengakuan dan pengukuran dilakukan berdasarkan Kas masuk dan Kas keluar. Kelebihan basis kas, yaitu: relatif sederhana, mudah dipahami dan dilaksanakan, proses audit lebih mudah, dan memudahkan dalam pengendalian belanja. Kekurangan basis kas, yaitu: rentan manipulasi arus kas, mendorong kecenderungan belanja sampai anggaran habis, tidak ada pengendalian asset nonkas secara terkoordinasi melalui akuntansi, asset terabaikan atau tidak digunakan dengan efektif, pembengkakan utang dan risiko kebangkrutan tidak terdeteksi melalui akuntansi dan laporan keuangan, hanya memberikan gambaran parsial tentang keuangan Negara, dan tidak memfasilitasi hubungan antara analisis ekonomis dengan *output* organisasi.

Basis akrual adalah suatu basis akuntansi dimana transaksi ekonomi atau peristiwa akuntansi diakui, dicatat, dan disajikan dalam laporan keuangan berdasarkan pengaruh transaksi tersebut, tanpa memperhatikan waktu kas diterima atau dibayarkan. Akuntansi berbasis akrual merupakan *international best practice* dalam pengelolaan keuangan modern yang sesuai

¹⁹ Modul Program Percepatan Akuntabilitas Pemerintah Pusat, *op. cit.*, hal. 6.

dengan prinsip *New Public Management* (NPM) yang mengedepankan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan. Kelebihan basis akrual, yaitu: menghasilkan laporan keuangan yang lebih baik untuk tujuan pengambilan keputusan karena memenuhi asas “semakin baik informasi, maka semakin baik keputusan”, penilaian kinerja yang lebih akurat dalam satu tahun pelaporan karena penilaian kesehatan keuangan dikaitkan pada kinerja organisasi pemerintah, sesuai reformasi manajemen keuangan pemerintah yang diamanatkan oleh Undang-Undang, memberi gambaran keuangan lebih menyeluruh tentang keuangan Negara dari gambaran kas, dan mengubah perilaku keuangan para penggunanya menjadi lebih transparan dan akuntabel. Kelemahan basis akrual, yaitu elatif lebih kompleks dibanding basis akuntansi kas menuju akrual sehingga membutuhkan SDM dengan kompetensi akuntansi yang memadai.

Dapat disimpulkan bahwa SAP merupakan persyaratan yang mempunyai kekuatan hukum dalam upaya meningkatkan kualitas laporan keuangan pemerintah di Indonesia. Dengan adanya standar ini, maka laporan keuangan pemerintah diharapkan dapat digunakan sebagai alat komunikasi antara pemerintah dengan *stakeholders* sehingga tercipta pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel.

C. Akuntabilitas

Pertanggungjawaban (akuntabilitas) sebagai istilah dalam teori dan praktek tentang kebijakan publik memerlukan penjelasan yang cukup

terperinci, dimana secara tradisional istilah tersebut memiliki makna sebagai kemampuan untuk memberi jawaban terhadap perilaku atau tindakan seseorang.²⁰

Secara umum, para pegawai publik dan organisasinya hanya dikenai tanggung jawab terhadap tindakan legal saja, hal inipun baru diberikan jika diminta oleh pihak yang berwenang, atau dengan kata lain pertanggungjawaban hanya mementingkan segi administrasinya saja, namun pihak publik tidak menganggap bahwa pertanggungjawaban para pegawai publik dan agen-agensinya hanya terbatas pada aspek legalitas tindakan formalnya saja, tetapi lebih dari itu yaitu mencakup aspek-aspek lain seperti perilaku organisasi dan profesionalitas, elemen politik, dan moralitas tindakan administrasi khususnya dalam pengelolaan keuangan negara merupakan aspek penting yang juga perlu pertanggungjawaban para aparatur.

Implikasi utama yang diharapkan atas berjalannya transparansi dan partisipasi yang dilindungi dengan adanya kepastian hukum di badan publik adalah timbulnya akuntabilitas pada aparat badan publik. Akuntabilitas menuntut 2 (dua) hal, yaitu kemampuan menjawab (*answerability*) dan konsekuensi (*consequences*). Komponen pertama istilah yang bermula dari tanggung jawab berhubungan dengan tuntutan bagi para aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan wewenang mereka, ke mana sumber

²⁰ Sjamiar Sjamiuddin, *Etika Birokrasi Dan Akuntabilitas Sektor Publik*, Agritek Yayasan Pembangunan Nasional, Malang, 2007, hal. 105.

daya telah digunakan, dan apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumber daya tersebut.²¹

Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukan kekuasaan sekaligus dan menciptakan kondisi yang saling mengawasi (*check and balances system*). Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak kebijakan.²²

Terdapat 4 (empat) dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi publik, yaitu:²³

1. Akuntabilitas kejujuran dan hukum (*accountability for probity and legality*): Akuntabilitas terkait dengan penghindaran penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain dalam penggunaan dana publik.
2. Akuntabilitas proses (*process accountability*): Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam pelaksanaan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses

²¹ Eko Sakapurnama (dkk), *Membuka Informasi Menuju Good Governance*, UI-Press, Jakarta, 2012, hal. 20.

²² *Ibid.*, hal. 21.

²³ *Ibid.*

tercermin dalam pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif, dan murah biaya.

3. Akuntabilitas program (*program accountability*): Akuntabilitas program terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat mencapai atau tidak dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.
4. Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*): Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah atas kebijakan yang diambil kepada legislatif dan masyarakat.

Media pertanggungjawaban yang menjadi alat evaluasi oleh pihak yang memberikan kewenangan untuk menilai kinerja pejabat pemerintah harus dibuat secara tertulis dalam bentuk laporan yang bersifat periodik. Bentuk laporan diupayakan sesuai dengan standar yang ditetapkan sebelumnya. Keceragaman bentuk maupun isi laporan harus mengarah kepada pemanfaatan laporan untuk keperluan daya banding antara kinerja suatu instansi pemerintah dengan instansi pemerintah lainnya. Laporan akuntabilitas tersebut membuat tugas pokok dan fungsi yang jelas serta kriteria kinerja yang memadai. Laporan akuntabilitas pada dasarnya merupakan refleksi dari pencapaian sasaran periode tertentu yang merupakan bagian pencapaian tujuan unit organisasi.

Faktor penyebab akuntabilitas tidak berlangsung di suatu negara, yaitu²⁴:

1. Tingkat pemahaman rendah;
2. Gaji rendah;
3. Dekandensi moral;
4. Manajemen “semau gue”;
5. Hambatan budaya;
6. Monopoli;
7. Buruknya sistem akuntansi;
8. Kurangnya kemampuan penerapan akuntabilitas;
9. Kekakuan birokrasi;
10. Konflik hubungan kelembagaan;
11. Rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM);
12. Ketertinggalan Teknologi;
13. Mental jajahan;
14. Lemahnya aturan hukum; dan
15. Lingkungan kurang kondusif.

Prinsip-prinsip Akuntabilitas (di Instansi Pemerintah) dapat dilihat seperti di bawah ini, yaitu²⁵:

- Harus ada komitmen pimpinan dan seluruh staf untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel;
- Harus merupakan sistem yang menjamin penggunaan sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- Harus menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan;

²⁴ Sedarmayanti, *op. cit.*, hal. 106.

²⁵ *Ibid.*, hal. 108.

- Harus berorientasi pencapaian visi misi dan hasil serta manfaat yang diperoleh; dan
- Harus jujur, obyektif, transparan, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

Dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala tindak tanduk dan kegiatan terutama di bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi/ atasannya.

D. Laporan Keuangan Berbasis Akrua

Pengertian Laporan keuangan (*financial statement*) menurut Agus Harjito dan Martono, yaitu ikhtisar mengenai keadaan keuangan suatu instansi atau perusahaan pada suatu saat tertentu.²⁶ Analisis laporan keuangan merupakan analisis mengenai kondisi keuangan suatu instansi atau perusahaan yang melibatkan neraca dan laba-rugi.

Kinerja keuangan suatu instansi atau perusahaan sangat bermanfaat bagi berbagai pihak (*stake holders*). Laporan keuangan bila disusun secara baik dan akurat dapat memberikan gambaran keadaan yang nyata mengenai hasil atau prestasi yang telah dicapai oleh suatu instansi atau perusahaan selama kurun waktu tertentu. Keadaan inilah yang akan digunakan untuk menilai kinerja instansi atau perusahaan. Laporan keuangan yang baik dapat menyediakan informasi posisi keuangan dan kinerja keuangan masa lalu,

²⁶ D. Agus Harjito Dan Martono, *Manajemen Keuangan*, EKONISIA, Yogyakarta, 2011, Edisi ke 2, hal. 51.

masa sekarang, dan meramalkan posisi dan kinerja keuangan di masa yang akan datang.²⁷

Laporan keuangan bertujuan untuk meringkaskan kegiatan dan hasil dari kegiatan tersebut untuk jangka waktu tertentu. Laporan keuangan menjadi penting karena memberikan input (informasi) yang bisa dipakai untuk pengambilan keputusan.²⁸ Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan selama 1 (satu) periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk mengetahui nilai sumber daya ekonomi yang dimanfaatkan untuk melaksanakan kegiatan operasional pemerintahan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.²⁹

Secara umum suatu laporan keuangan (*financial report*) berfungsi sebagai instrumen untuk menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, kinerja, dan arus kas suatu entitas yang dapat dimanfaatkan oleh semua pihak yang berkepentingan sesuai tujuannya masing-masing. Di sisi lain, laporan keuangan dapat digunakan untuk menyajikan informasi yang bermanfaat untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan pertanggungjawaban (akuntabilitas) atas pengelolaan sumber daya yang dilakukan oleh suatu

²⁷ *Ibid.*, hal. 52-53.

²⁸ Mamduh M. Hanafi, *Manajemen Keuangan*, BPFE, Yogyakarta, 2008, Edisi 1, hal. 27.

²⁹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan Pasal 1 angka (3), Lampiran I.01, hal.7.

entitas. Demikian pula halnya dengan pengelolaan keuangan negara oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, penyajian informasi dan pertanggungjawabannya harus disampaikan dengan penyusunan suatu laporan keuangan yang telah diaudit.³⁰

Reformasi yang terjadi di negara ini juga berdampak pada tuntutan masyarakat untuk mereformasi juga masalah keuangan negara kita, sehingga Pemerintah Indonesia telah mencanangkan reformasi di bidang keuangan negara. Hal ini tertuang dalam pasal 3 ayat (1) Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang mengharuskan Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan, dapat semakin diwujudkan. Salah satu reformasi yang dilakukan adalah keharusan penerapan akuntansi berbasis akrual pada setiap instansi pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 36 ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:

“Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13, 14, 15, dan 16 undang-undang ini dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran

³⁰ Atep Adya Barata dan Bambang Trihartanto, *Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2004, hal. 109-110.

pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan, digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas.”

Secara konseptual laporan keuangan berbasis akrual dipercaya dapat menghasilkan informasi yang lebih akuntabel dan transparan dibandingkan dengan akuntansi berbasis kas. Laporan keuangan berbasis akrual dianggap mampu mendukung terlaksakannya perhitungan berbagai macam biaya pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah dengan wajar. Pencatatan dan perhitungan seluruh beban, baik yang sudah dibayar maupun yang belum dibayar dalam basis akrual membuat penyusunan laporan keuangan berbasis akrual secara konseptual dapat menyediakan pengukuran yang lebih baik, pengakuan yang tepat waktu, dan pengungkapan kewajiban di masa mendatang. Sedangkan, apabila dilihat dalam rangka pengukuran kinerja, informasi laporan keuangan berbasis akrual dapat menyediakan informasi mengenai penggunaan sumber daya keuangan yang sebenarnya. Oleh karena itu, penyusunan laporan keuangan berbasis akrual merupakan salah satu sarana pendukung yang saat ini diperlukan oleh pemerintah dalam rangka transparansi dan akuntabilitas pemerintah.

Setiap entitas pelaporan mempunyai kewajiban untuk melaporkan upaya-upaya yang telah dilakukan serta hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan secara sistematis dan terstruktur pada suatu periode pelaporan untuk kepentingan³¹:

³¹ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 71 Tahun 2010, *loc cit.*

- a. Akuntabilitas: Mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.
- b. Manajemen: Membantu para pengguna untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan suatu entitas pelaporan dalam periode pelaporan sehingga memudahkan fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian atas seluruh asset, kewajiban, dan ekuitas pemerintah untuk kepentingan masyarakat.
- c. Transparansi: Memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.
- d. Keseimbangan Antargenerasi: Membantu para pengguna dalam mengetahui kecukupan penerimaan pemerintah pada periode pelaporan untuk membiayai seluruh pengeluaran yang dialokasikan dan apakah generasi yang akan datang diasumsikan akan ikut menanggung beban pengeluaran tersebut.
- e. Evaluasi Kinerja: Mengevaluasi kinerja entitas pelaporan, terutama dalam penggunaan sumber daya ekonomi yang dikelola pemerintah untuk mencapai kinerja yang direncanakan.

Penelitian dan penulisan dalam tesis ini terinspirasi dari buku Tesis yang berjudul “Implementasi Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah sesuai Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999” (Sri Suhartini, 2012), dan Jurnal Akuntansi yang berjudul “Implementasi Akuntansi Berbasis Akrua: Pengujian Determinan dan Implikasinya Terhadap Kualitas Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga” (Ida Najati, dkk, Vol. 14 No. 1, Juni 2016). Dimana, Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Riau juga melakukan penyusunan laporan keuangan berbasis akrual dari hasil pengelolaan dan pertanggungjawaban (akuntabilitas) keuangan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Sehingga, penulis merasa perlu melakukan penelitian terhadap hal tersebut.