

## **2. GAMBARAN UMUM SEKRETARIAT JENDERAL DEPARTEMEN HUKUM DAN HAM**

### **2.1. Sejarah Umum Departemen Hukum dan HAM**

Berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.09-PR.07.10 Tahun 2007, tanggal 20 April 2007, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia merupakan salah satu unsur pelaksana pemerintah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

#### **Tugas Pokok dan Fungsi**

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan dibidang Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dalam melaksanakan tugas tersebut Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI menyelenggarakan fungsi sebagai berikut :

- a. Perumusan kebijakan nasional, kebijakan pelaksanaan, dan kebijakan teknis dibidang hukum dan hak asasi manusia;
- b. Pelaksanaan urusan pemerintahan sesuai dengan bidang tugasnya;
- c. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;
- d. Pengawasan atas pelaksanaan tugasnya;
- e. Penyampaian laporan hasil evaluasi, saran, dan pertimbangan di bidang tugas dan fungsinya kepada Presiden.

#### **Susunan Organisasi**

Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia terdiri dari :

- a. Sekretariat Jenderal;
- b. Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan;
- c. Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum;
- d. Direktorat Jenderal Pemasyarakatan;

- e. Direktorat Jenderal Imigrasi;
- f. Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual
- g. Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia;
- h. Inspektorat Jenderal;
- i. Badan Pembinaan Hukum Nasional;
- j. Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- k. Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM; dan
- l. Staf Ahli.

## **2.2. Visi dan Misi Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia**

### **Visi Departemen Hukum dan HAM**

”Terwujudnya Sistem dan Politik Hukum Nasional yang mantap dalam rangka tegaknya Supremasi Hukum dan HAM untuk menunjang tercapainya kehidupan masyarakat yang aman, rukun, damai, adil, dan sejahtera”.

### **Misi Departemen Hukum dan HAM**

1. Menyusun perencanaan hukum;
2. Membentuk, menyempurnakan, memperbaharui hukum, dan peraturan perundang-undangan;
3. Melaksanakan penerapan hukum, pelayanan hukum dan penegakan hukum;
4. Melakukan pembinaan dan pengembangan hukum;
5. Meningkatkan dan memantapkan pengawasan hukum;
6. Meningkatkan dan memantapkan kesadaran dan budaya hukum masyarakat;
7. Meningkatkan dan memantapkan jaringan dokumentasi dan informasi hukum Nasional;
8. Meningkatkan upaya perlindungan, pemajuan, penegakan, pemenuhan, dan penghormatan hak asasi manusia;
9. Melaksanakan penelitian dan pengembangan hukum dan HAM;
10. Meningkatkan pembinaan sumber daya manusia aparatur hukum;

11. Meningkatkan dan melindungi karya intelektual dan karya budaya yang inovatif dan inventif;
12. Meningkatkan sarana dan prasarana hukum.

### **2.3. SEKRETARIAT JENDERAL**

Sekretariat Jenderal mempunyai tugas melaksanakan koordinasi pelaksanaan tugas serta pembinaan dan pemberian dukungan administrasi Departemen. Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Sekretariat Jenderal menyelenggarakan fungsi :

- a. Pengkoordinasian pelaksanaan tugas unit-unit organisasi di lingkungan Departemen;
- b. Penyelenggaraan pengelolaan administrasi umum untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan fungsi Departemen;
- c. Penyelenggaraan hubungan kerja di bidang administrasi dengan Kementerian Koordinator, Kementerian Negara, Departemen lain, Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan lembaga lain yang terkait;
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Menteri.

#### **Sekretariat Jenderal terdiri dari:**

- a. Biro Perencanaan;
- b. Biro Kepegawaian;
- c. Biro Keuangan;
- d. Biro Perlengkapan;
- e. Biro Hubungan Masyarakat dan Hubungan Luar Negeri;
- f. Biro Umum.

### **2.4. BIRO KEUANGAN**

Biro Keuangan mempunyai tugas melaksanakan pembinaan, pengelolaan koordinasi, dan pelaksanaan anggaran di lingkungan Departemen berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Biro Keuangan menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyiapan bahan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Departemen;
- b. Pembinaan, pengelolaan dan koordinasi terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Departemen;
- c. Penyusunan dan perumusan pelaksanaan Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) Departemen;
- d. Penyusunan Revisi DIPA Departemen;
- e. Pelaksanaan pengeluaran keuangan Departemen;
- f. Pelaksanaan dan pengujian Surat Permintaan Pembayaran (SPP) dan penerbitan Surat Perintah Membayar (SPM) Departemen;
- g. Pelaksanaan urusan perbendaharaan dan penata usaha administrasi keuangan Departemen;
- h. Pelaksanaan akuntansi dan penyusunan Laporan Keuangan Departemen;
- i. Pelaksanaan bimbingan teknis pengelolaan keuangan;
- j. Pelaksanaan penyelesaian kerugian negara;
- k. Pelaksanaan urusan tata usaha biro keuangan.

**Biro Keuangan terdiri dari :**

- a. Bagian Pelaksanaan Anggaran;
- b. Bagian Perbendaharaan dan Tata Usaha Keuangan;
- c. Bagian Pengujian dan Penerbitan Surat Perintah Membayar;
- d. Bagian Akuntansi dan Pelaporan;
- e. Kelompok Jabatan Fungsional.

Bagian Pelaksanaan Anggaran mempunyai tugas melaksanakan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Departemen, Penyusunan dan perumusan pelaksanaan DIPA, Revisi DIPA serta bimbingan teknis pelaksanaan anggaran.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, Bagian Pelaksanaan Anggaran menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyiapan pelaksanaan APBN Departemen;

- b. Penyiapan penyusunan dan perumusan pelaksanaan DIPA;
- c. Penyiapan revisi DIPA;
- d. Penyusunan dan revisi petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis DIPA;
- e. Pengelolaan Penerimaan Negara Bukan Pajak;
- f. Pemberian bimbingan teknis pelaksanaan anggaran.

**Bagian Pelaksanaan Anggaran terdiri dari :**

- a. Subbagian Pelaksanaan Anggaran I mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan pelaksanaan APBN, penyusunan dan perumusan pelaksanaan DIPA, revisi DIPA, penyusunan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis DIPA serta pelaksanaan bimbingan teknis pelaksanaan anggaran untuk Unit Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Pemasarakatan dan Inspektorat Jenderal serta Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di Jawa Barat, Banten, DKI Jakarta, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur dan Bali.
- b. Subbagian Pelaksanaan Anggaran II mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan pelaksanaan APBN, penyusunan dan perumusan pelaksanaan DIPA, revisi DIPA, penyusunan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis DIPA serta pelaksanaan bimbingan teknis pelaksanaan anggaran untuk Unit Direktorat Administrasi Hukum Umum, Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia serta Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Kepulauan Bangka Belitung dan Lampung.
- c. Subbagian Pelaksanaan Anggaran III mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan pelaksanaan APBN, penyusunan dan perumusan pelaksanaan DIPA, revisi DIPA, penyusunan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis DIPA serta pelaksanaan bimbingan teknis pelaksanaan anggaran untuk Unit Direktorat Jenderal Imigrasi, dan Direktorat

Jenderal Hak Kekayaan Intelektual serta Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Maluku, Maluku Utara, Papua dan Irian Jaya Barat.

- d. Subbagian Pelaksanaan Anggaran IV mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan pelaksanaan APBN, penyusunan dan perumusan pelaksanaan DIPA, revisi DIPA, penyusunan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis DIPA serta pelaksanaan bimbingan teknis pelaksanaan anggaran untuk Unit Sekretariat Jenderal dan Badan Pembinaan Hukum Nasional serta Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Barat, Sulawesi Utara, Gorontalo, Nusa Tenggara Timur, dan Nusa Tenggara Barat.

Bagian Perbendaharaan dan Tata Usaha Keuangan mempunyai tugas melaksanakan penyiapan pengelolaan keuangan dan pembinaan perbendaharaan, tata usaha keuangan serta bimbingan teknis pengelolaan keuangan di lingkungan Departemen.

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Bagian Perbendaharaan dan Tata Usaha Keuangan menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyiapan penyusunan pedoman dan petunjuk tata usaha keuangan di lingkungan Departemen;
- b. Penyiapan pembinaan dan penetapan pengelola keuangan;
- c. Penyiapan penyusunan bahan pembinaan pengelolaan perbendaharaan;
- d. Penyiapan bahan penilaian dan penyelesaian kerugian negara;
- e. Pelaksanaan bimbingan teknis pengelolaan keuangan;
- f. Pelaksanaan urusan tata usaha biro.

**Bagian Perbendaharaan dan Tata Usaha Keuangan terdiri dari :**

1. Subbagian Perbendaharaan;

Subbagian Perbendaharaan mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan penetapan pengelolaan, pembinaan perbendaharaan dan pelaksanaan bimbingan teknis pengelolaan perbendaharaan.

2. Subbagian Tata Usaha Keuangan;

Subbagian Tata Usaha Keuangan mempunyai tugas melakukan penyiapan penyusunan pedoman dan petunjuk tata usaha keuangan di lingkungan Departemen.

3. Subbagian Kerugian Negara;

Subbagian Kerugian Negara mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan penilaian dan pemberian pertimbangan serta mengikuti pelaksanaan penyelesaian masalah perbendaharaan dan ganti rugi.

4. Subbagian Tata Usaha Biro.

Subbagian Tata Usaha Biro mempunyai tugas melakukan urusan tata usaha dan rumah tangga Biro.

Bagian Pengujian dan Penerbitan Surat Perintah Membayar (SPM) mempunyai tugas melaksanakan pengujian Surat Perintah Pembayaran (SPP), Penerbitan Surat Perintah Membayar (SPM), Surat Setoran Bukan Pajak (SSBP), monitoring dan pembinaan teknis pengujian SPP dan penerbitan SPM, SSBP serta pelaksanaan urusan biaya mutasi pejabat Departemen, biaya secara terpusat dan biaya pemulangan bagi pegawai pensiun.

Dalam melaksanakan tugasnya, Bagian Pengujian dan Penerbitan Surat Perintah Membayar menyelenggarakan fungsi :

- a. Pengujian SPP dan penerbitan SPM serta SSBP;
- b. Pengajuan SPM dan penyeteroran SSBP kepada kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN);
- c. Pembinaan teknis pengujian SPP dan penerbitan SPM serta SSBP Departemen;
- d. Pelaksanaan monitoring penerbitan SPM dan SSBP Departemen;
- e. Pelaksanaan urusan biaya mutasi pejabat Departemen;
- f. Pelaksanaan urusan biaya secara terpusat;

- g. Pelaksanaan biaya pemulangan bagi pegawai yang pensiun.

**Bagian Pengujian dan Penerbitan Surat Perintah Membayar (SPM) terdiri dari :**

- a. Subbagian Pengujian dan Penerbitan Surat Perintah Membayar I;  
Mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan pengujian SPP dan penerbitan SPM, SSBP, pengajuan SPM dan penyetoran SSBP, pembinaan teknis pengujian dan penerbitan SPM dan SSBP, pelaksanaan monitoring SPM dan SSBP untuk Unit Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Pemasarakatan, dan Inspektorat Jenderal serta Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di Jawa Barat, Banten, DKI Jakarta, Jawa Tengah, DI. Yogyakarta, Jawa Timur dan Bali serta pelaksanaan urusan biaya mutasi pejabat Departemen.
- b. Subbagian Pengujian dan Penerbitan Surat Perintah Membayar II;  
Mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan pengujian SPP dan penerbitan SPM, SSBP, pengajuan SPM dan penyetoran SSBP, pembinaan teknis pengujian dan penerbitan SPM dan SSBP, pelaksanaan monitoring SPM dan SSBP untuk Unit Direktorat Jenderal Administasi Hukum Umum, Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia, dan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, serta Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Kepulauan Riau, Jambi, Bengkulu, Sumatera Selatan, Kepulauan Bangka Belitung, dan Lampung serta pelaksanaan biaya secara terpusat.
- c. Subbagian Pengujian dan Penerbitan Surat Perintah Membayar II;  
Mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan pengujian SPP dan penerbitan SPM, SSBP, pengajuan SPM dan penyetoran SSBP, pelaksanaan monitoring SPM dan SSBP untuk unit Direktorat Jenderal Imigrasi, Perwakilan Imigrasi Luar Negeri, dan Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual, serta Kantor Wilayah Departemen Hukum

dan Hak Asasi Manusia di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Maluku, Maluku Utara, Papua dan Irian Jaya Barat serta pelaksanaan biaya pemulangan bagi pegawai yang pensiunan.

d. Subbagian Pengujian dan Penerbitan Surat Perintah Membayar IV.

Mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan pengujian SPP dan penerbitan SPM, SSBP, pengajuan SPM dan penyetoran SSBP, pembinaan teknis pengujian dan penerbitan SPM dan SSBP, pelaksanaan monitoring SPM dan SSBP untuk Unit Sekretariat Jenderal dan Badan Pembinaan Hukum Nasional serta Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Barat, Sulawesi Utara, Gorontalo, Nusa Tenggara Timur, dan Nusa Tenggara Barat.

Bagian Akuntansi dan Pelaporan mempunyai tugas melaksanakan akuntansi penyusunan laporan keuangan Departemen serta bimbingan teknis akuntansi dan pelaporan keuangan.

Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, bagian Akuntansi dan Pelaporan menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyusunan pelaksanaan anggaran;
- b. Penyusunan pertanggung jawaban pelaksanaan anggaran;
- c. Pengumpulan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan anggaran;
- d. Penyiapan rekonsiliasi data laporan keuangan;
- e. Pemberian bimbingan teknis akuntansi dan pelaporan keuangan.

**Bagian Akuntansi dan Pelaporan terdiri dari :**

1. Subbagian Akuntansi dan Pelaporan I;

Mempunyai tugas melakukan penyusunan pelaksanaan anggaran, pertanggung jawaban pelaksanaan anggaran, pengumpulan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan anggaran, penyiapan rekonsiliasi data laporan keuangan, pemberian bimbingan teknis akuntansi dan pelaporan keuangan meliputi Unit Direktorat Jenderal Peraturan

Perundang-undangan, Direktorat Jenderal Pemasyarakatan, dan Inspektorat Jenderal serta Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di Jawa Barat, Banten, DKI Jakarta, Jawa Tengah, DI. Yogyakarta, Jawa Timur dan Bali.

2. Subbagian Akuntansi dan Pelaporan II;

Mempunyai tugas melakukan penyusunan pelaksanaan anggaran, pertanggung jawaban pelaksanaan anggaran, pengumpulan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan anggaran, penyiapan rekonsiliasi data laporan keuangan, pemberian bimbingan teknis akuntansi dan pelaporan keuangan meliputi Unit Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum. Direktorat Jenderal Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, serta Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di Nanggroe Aceh Darussalam, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Kepulauan Riau, Jambi, Bengkulu, Sumatera Selatan, Kepulauan Bangka Belitung, dan Lampung.

3. Subbagian Akuntansi dan Pelaporan III;

Mempunyai tugas melakukan penyusunan pelaksanaan anggaran, pertanggung jawaban pelaksanaan anggaran, pengumpulan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan anggaran, penyiapan rekonsiliasi data laporan keuangan, pemberian bimbingan teknis akuntansi dan pelaporan keuangan meliputi Unit Direktorat Jenderal Imigrasi, dan Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual serta Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Maluku, Maluku Utara, Papua dan Irian Jaya Barat.

4. Subbagian Akuntansi dan Pelaporan IV;

Mempunyai tugas melakukan penyusunan pelaksanaan anggaran, pertanggung jawaban pelaksanaan anggaran, pengumpulan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan anggaran, penyiapan rekonsiliasi data laporan keuangan, pemberian bimbingan teknis akuntansi dan pelaporan keuangan meliputi Unit Sekretariat Jenderal, Badan

Pembinaan Hukum Nasional serta Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Barat, Sulawesi Utara, Gorontalo, Nusa Tenggara Timur dan Nusa Tenggara Barat.

### **Rencana Strategi Biro Keuangan Tahun 2005-2009**

Dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi Biro Keuangan telah ditetapkan visi dan misi.

**Visi :** Terwujudnya aparatur Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia yang profesional dan menjunjung tinggi moralitas dengan mendayagunakan sumber daya secara efisien dan efektif.

**Misi :** Melakukan pembinaan administrasi dan pengelolaan keuangan di lingkungan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

### **Tujuan dan Sasaran**

Dalam rangka mencapai visi dan misi tersebut, Biro Keuangan menetapkan tujuan dan sasaran yang akan dicapai, yaitu :

#### **Tujuan :**

Meningkatkan kualitas sumber daya manusia dibidang hukum dan administrasi.

#### **Sasaran :**

1. Tersusunnya target PNBPN Departemen Hukum dan HAM tahun 2006;
2. Terhimpunnya data pegawai, sarana dan prasarana dalam rangka penyusunan Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL), Surat Rincian Alokasi Anggaran (SRAA) dan DIPA tahun 2006;
3. Tercapainya perubahan anggaran dalam hal revisi/pergeseran/pencairan dan cadangan dana ABT (Anggaran Belanja Tambahan);
4. Tercapainya penyelesaian kasus-kasus kerugian negara;
5. Melaksanakan penyusunan rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Departemen;

6. Melaksanakan urusan pembiayaan dan pertanggungjawaban keuangan Departemen serta penyiapan data realisasi pelaksanaan anggaran;
7. Melaksanakan penyiapan pembinaan pengelolaan perbendaharaan dilingkungan Departemen;
8. Melaksanakan pembukuan dan penyusunan perhitungan anggaran Departemen serta verifikasi terhadap pelaksanaan anggaran;
9. Monitoring laporan realisasi anggaran belanja dan PNBPN Departemen Hukum dan HAM tahun 2006, sumber data dari SSBP, SPM, SPP, dan SP2D;
10. Tercapainya penyusunan laporan keuangan Departemen Hukum dan HAM tahun 2006 yang tepat waktu dengan mempergunakan aplikasi Sistem Akuntansi Instansi (SAI);
11. Penerapan SAI pada unit Akuntansi Kuasa Pengguna Anggaran (UAKPA), Unit Akuntansi Pembantu Pengguna Anggaran Wilayah (UAPPAW), Unit Akuntansi Pembantu Pengguna Anggaran Eselon I (UAPPAE), dan Unit Akuntansi Pengguna Anggaran (UAPA).

### **Kebijakan dan Program**

#### **Kebijakan :**

Membina dan melaksanakan pengelolaan keuangan di lingkungan Departemen Hukum dan HAM RI.

#### **Program :**

Rumusan program tahun 2006 dan penyebarannya kedalam bentuk kegiatan dapat diterangkan sebagai berikut :

1. Program Perencanaan Hukum;
2. Program Pembentukan Hukum;
3. Program Peningkatan Kualitas Profesi Hukum;
4. Program Peningkatan Kesadaran Hukum dan HAM;
5. Program Penegakan Hukum dan HAM;
6. Program Pengelolaan Sumber Daya Manusia Aparatur;
7. Program Pendidikan Kedinasan;

8. Program Peningkatan Pengawasan dan Akuntabilitas Aparatur Negara;
9. Program Penyelenggaraan Pimpinan Kenegaraan;
10. Program Peningkatan Komitmen Persatuan dan Kesatuan Nasional;
11. Program Penelitian dan Pengembangan IPTEK;
12. Program Peningkatan Pelayanan dan Bantuan Hukum;
13. Program Peningkatan Kinerja Lembaga Peradilan dan Lembaga Penegak Hukum Lainnya;
14. Program Penguatan Kelembagaan Pengarustamaan Gender dan Anak.

### **Rencana Kerja**

Dalam menjalankan tugas dan fungsi Biro Keuangan terdapat dalam Program Penyelenggaraan Pimpinan Kenegaraan dan Pemerintahan, pada kegiatan Administrasi Umum yang tersedia pada DIPA Sekretariat Jenderal Pusat. Sedangkan kegiatan-kegiatan pada Biro Keuangan yang tidak dianggarkan dalam DIPA Sekretariat Jenderal Pusat tahun 2006, adalah sebagai berikut ;

1. Pembuatan RKA-KL belanja mengikat;
2. Penghimpunan data pegawai, sarana dan prasarana dalam rangka penyusunan Surat Rincian Alokasi Anggaran (SRAA) dan (DIPA);
3. Penyusunan target Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP);
4. Melaksanakan pembayaran biaya mutasi pejabat/pensiunan;
5. Penanganan kerugian negara;
6. Menyusun dan menyampaikan laporan keuangan Kementerian Negara/Lembaga;
7. Peningkatan Pengelola Keuangan.

Kegiatan-kegiatan Biro Keuangan tersebut pada tahun 2006 diupayakan dengan baik mengikuti arah kebijaksanaan yang digariskan oleh pimpinan. Sebagai gambarannya dapat dikemukakan sebagai berikut :

- a. Pelaksanaan Penyusunan APBN Departemen Hukum dan HAM tahun 2007;
- b. Penyusunan Rencana Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP);

- c. Usulan Anggaran Belanja Tambahan ke dalam APBN-P 2006;
- d. Pengangkatan Pengelola Keuangan;
- e. Laporan Keuangan Departemen Hukum dan HAM.

### Kondisi Pegawai

Keadaan pegawai Biro Keuangan Departemen Hukum dan HAM berdasarkan jabatan, tingkat pendidikan, masa kerja dan usia dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 2.1. Keadaan pegawai Biro Keuangan berdasarkan jabatan pada periode April 2007.

JABATAN	JUMLAH	PROSENTASE (%)
Kepala Biro	1	1,1 %
Kepala Bagian	4	4,7 %
Kepala Sub Bagian	16	18,7 %
Staf	65	75,5 %
Jumlah	86	100 %

Sumber : Bagian Kepegawaian Departemen Hukum dan HAM

Tabel 2.2. Keadaan pegawai Biro Keuangan Departemen Hukum dan HAM berdasarkan tingkat pendidikan pada periode April 2007

TINGKAT PENDIDIKAN	JUMLAH	PROSENTASE (%)
S3	0	0 %
S2	6	6,9 %
S1	24	27,9 %
D3	5	5,9 %
SLTA	49	56,9 %
SLTP	2	2,4 %
Jumlah	86	100 %

Sumber : Bagian Kepegawaian Departemen Hukum dan HAM.

## 2.5. IMPLEMENTASI STANDAR AKUNTANSI PEMERINTAHAN

Standar Akuntansi Pemerintahan merupakan suatu upaya pemerintah di dalam bidang keuangan untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dalam hal ini adalah dalam penyusunan pertanggungjawaban laporan keuangan. Dalam melaksanakan tugasnya tersebut Departemen Hukum dan HAM menggunakan dana yang berasal dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Setelah anggaran tersebut terpakai lalu dibuatkan laporan keuangan sebagai bukti pertanggungjawabannya kepada pemerintah. Biro keuangan Sekretariat Jenderal mempunyai tugas sebagai pembuat pertanggungjawaban laporan keuangan departemen. Dalam menyusun laporan keuangan di tingkat departemen, Biro keuangan Sekretariat Jenderal menerima data keuangan yang berasal dari unit Eselon 1, Kantor Wilayah, Unit Pelaksana Teknis (UPT). Penyusunan laporan pertanggungjawaban tersebut menggunakan suatu sistem yaitu sistem akuntansi instansi. Sistem ini dirancang oleh Departemen Keuangan guna memudahkan pencatatan dan pelaporan dengan menggunakan basis akuntansi yang sesuai dengan kerangka standar akuntansi pemerintahan (per 4 Februari 2004) yaitu basis cash towards accrual. Yang dimaksud dengan basis cash towards accrual adalah basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan pemerintah dengan pengakuan pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam laporan realisasi anggaran dengan menggunakan basis kas, sedangkan untuk pengakuan aktiva, kewajiban, dan ekuitas dalam neraca menggunakan basis akrual.

Sistem Akuntansi Instansi (SAI) adalah serangkaian prosedur manual maupun yang terkomputerisasi mulai dari pengumpulan data, pencatatan, pengikhtisaran sampai dengan pelaporan posisi keuangan dan operasi keuangan pada Kementerian Negara/ Lembaga (menurut Peraturan Menteri Keuangan No. 59/PMK.06/2005 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat). Sistem ini terbagi menjadi dua sub sistem yaitu :

1. Sistem Akuntansi Keuangan (SAK) yaitu serangkaian prosedur yang saling berhubungan dalam mengolah data keuangan untuk

menghasilkan informasi keuangan berupa catatan atas laporan keuangan, laporan realisasi anggaran, neraca, dan laporan arus kas.

2. Sistem Akuntansi Keuangan Barang Milik Negara (SABMN) yaitu prosedur untuk mengolah dokumen sumber dalam rangka menghasilkan laporan barang milik negara serta laporan manajerial lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Jenis laporan keuangan yang dihasilkan dari proses komputerisasi sistem akuntansi instansi.

Tabel 2.3

## Jenis Laporan Keuangan

<b>Sistem Akuntansi</b>	<b>Jenis Laporan</b>	<b>Pengguna Laporan</b>
SAI	Laporan Realisasi Anggaran	Kepala Kantor Kepala Kantor Wilayah Kepala Daerah Pimpinan Eselon 1 Menteri/Pimpinan Lembaga
	Neraca Sistem Akuntansi Instansi	Kepala Kantor Kepala Kantor Wilayah Kepala Daerah Pimpinan Eselon 1 Menteri/Pimpinan Lembaga

Sumber : Peraturan Menteri Keuangan No. 59/PMK.06/2005 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat

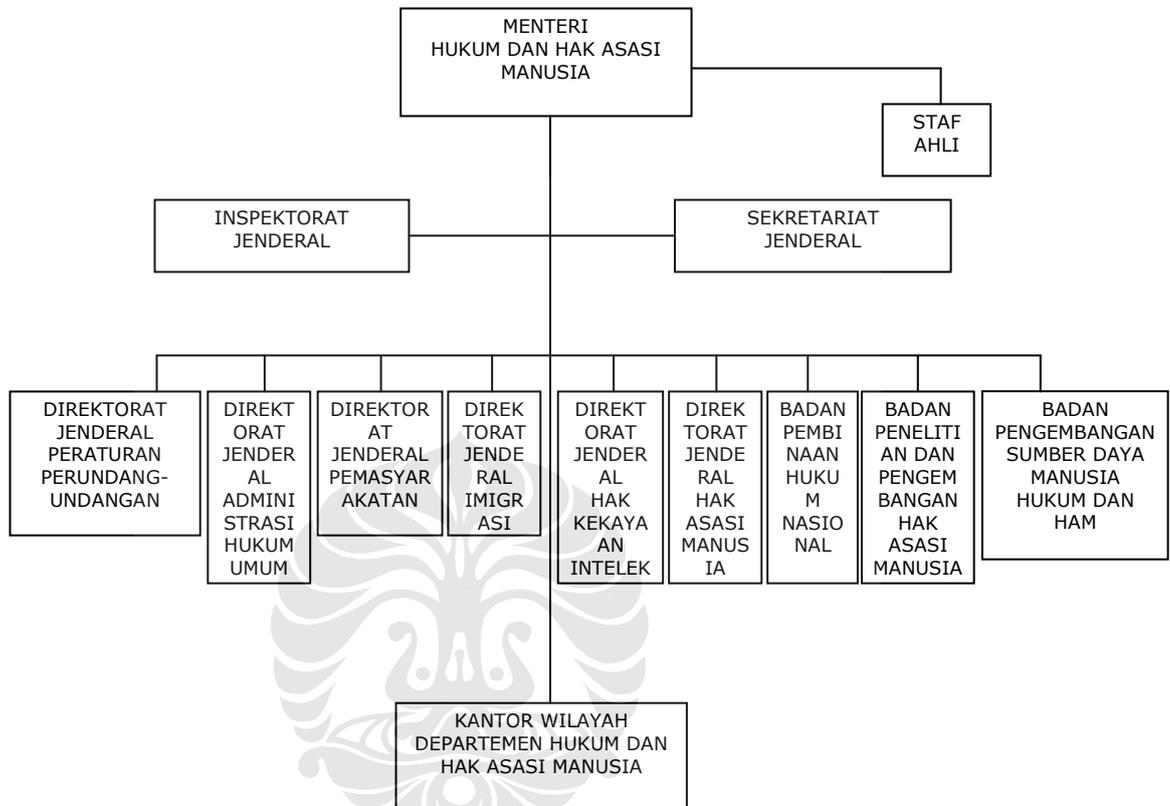
Sistem akuntansi yang mengacu pada sistem pada standar akuntansi pemerintahan dalam melakukan pengakuan, penilaian, pencatatan, penyajian dan pengungkapan terhadap transaksi keuangan dalam rangka penyusunan laporan keuangan. Sistem akuntansi bertujuan untuk :

1. menjaga aset pemerintah pusat dan instansi-instansinya melalui pencatatan, pemrosesan dan pelaporan transaksi keuangan yang konsisten sesuai dengan standar dan praktek akuntansi yang diterima secara umum;
2. menyediakan informasi yang akurat dan tepat waktu tentang anggaran dan kegiatan keuangan pemerintah pusat, baik secara nasional maupun instansi yang berguna sebagai dasar penilaian kinerja, untuk menentukan ketaatan terhadap otorisasi anggaran dan tujuan akuntabilitas;
3. menyediakan informasi yang dapat dipercaya tentang posisi keuangan suatu instansi secara keseluruhan;
4. menyediakan informasi keuangan yang berguna untuk perencanaan, pengelolaan dan pengendalian kegiatan dan keuangan pemerintah secara efisien.



Gambar 2

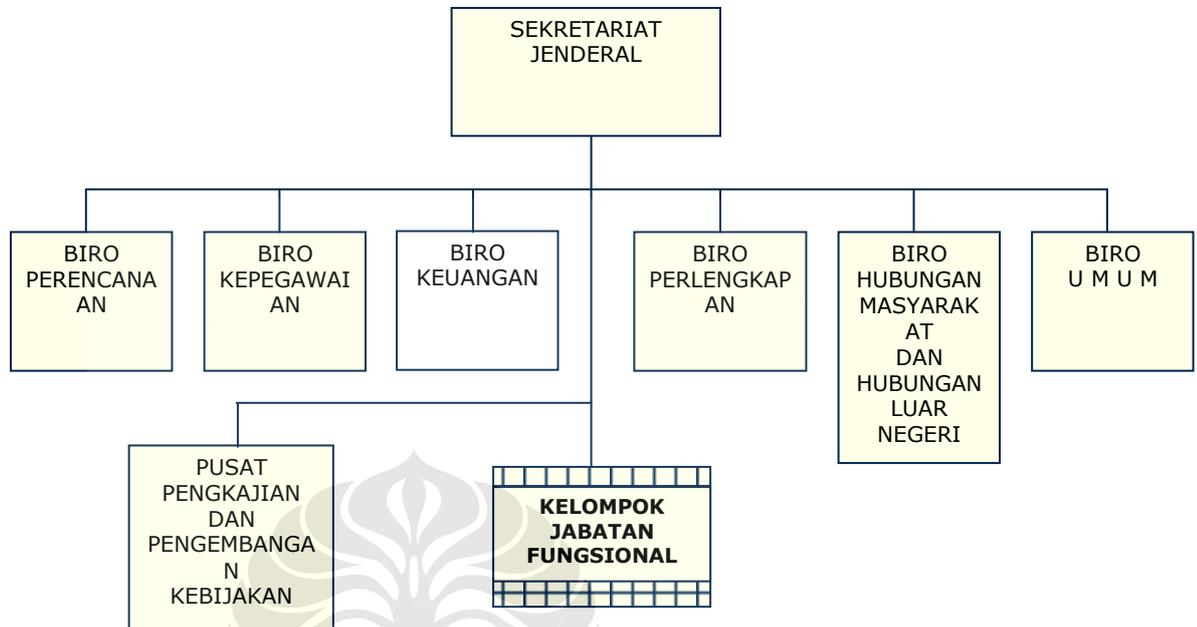
## Struktur Organisasi Departemen Hukum dan HAM



Sumber : Organisasi Tata Laksana , 2007

Gambar 3

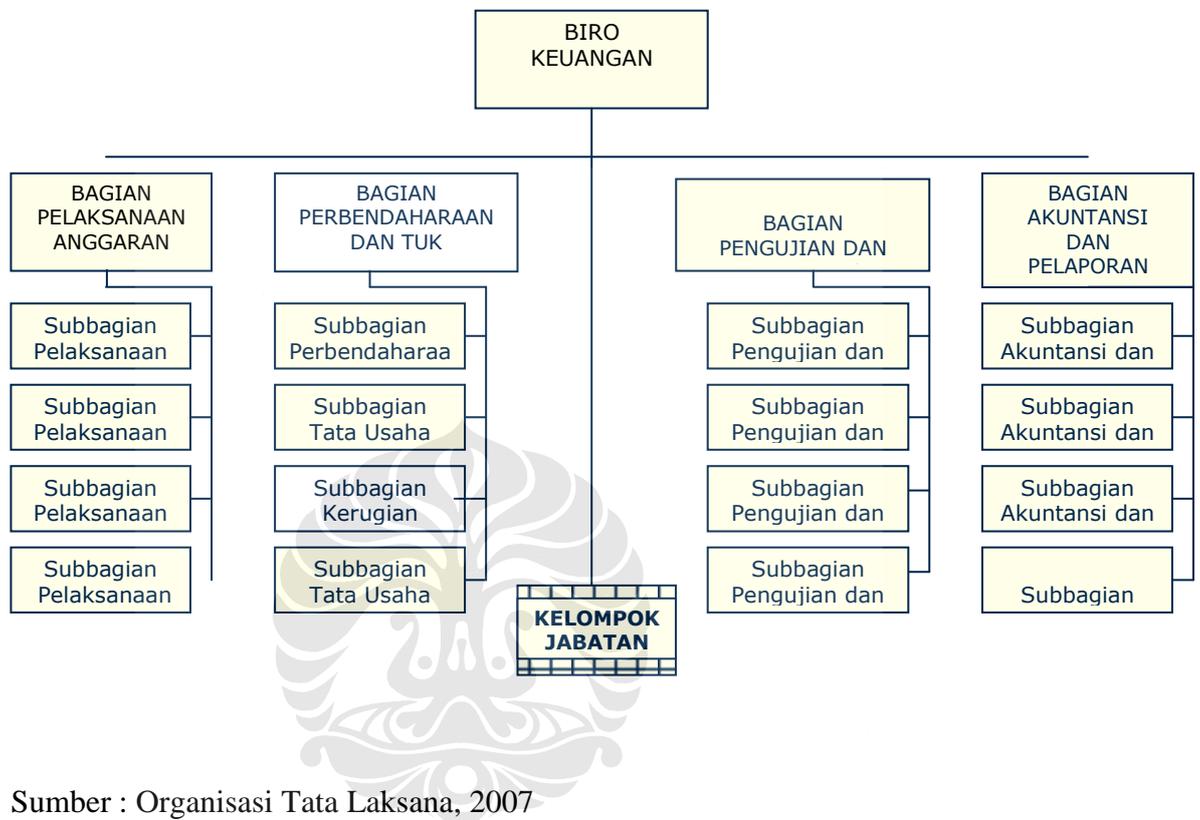
## Struktur Organisasi Sekretariat Jenderal



Sumber : Organisasi Tata Laksana , 2007

Gambar 4

## Struktur Organisasi Biro Keuangan



### 3. TINJAUAN PUSTAKA

#### 3.1. Kebijakan Publik (Public Policy)

##### a. Definisi Kebijakan Publik

Kebijakan publik merupakan cabang dari disiplin ilmu politik yang berkembang pada pertengahan tahun 1960. Menurut pendapat Edward III dan Sharkansky dalam Islami (1984:18), mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah apa yang pemerintah katakan dan dilakukan, atau tidak dilakukan. Pendapat tersebut juga senada dengan Dye yang mengartikan “*public policy is whatever governments choose to or not to do*”. Definisi ini dibuat oleh Dye dengan menghubungkan pada beberapa definisi lain dari David Easton, Lasswell dan Kaplan, dan Carl Fredrich. Easton menyebutkan kebijakan publik sebagai “Kekuasaan mengalokasi nilai-nilai untuk masyarakat secara keseluruhan,” yang mengandung konotasi tentang kewenangan pemerintah yang meliputi keseluruhan kehidupan bermasyarakat.

Tidak ada suatu organisasi yang wewenangnya dapat mencakup seluruh masyarakat kecuali pemerintah. Sementara Laswell dan Kaplan melihat “Kebijakan sebagai sarana untuk mencapai tujuan dan sebagai program yang diproyeksikan berkenaan dengan tujuan, nilai dan praktek” (*a projected program of goals, values, and practices*). Fredrich mengatakan bahwa yang paling pokok bagi suatu kebijakan adalah adanya tujuan (*goal*), sasaran (*objective*), atau kehendak (*purpose*) (Abidin, 2004:20-21).

Sedangkan Jenkins (1978:15) mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut :

*Public policy is a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within the power of this actors to achieve.*  
(Kebijakan publik merupakan keputusan yang diambil oleh seseorang politisi atau kelompok politik berkaitan dengan tujuan

tertentu dan cara-cara mencapainya dalam situasi dimana keputusan tersebut masih dalam batas kewenangan kekuasaan pelaku politik tersebut).

Dari definisi-definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik terdiri atas unsur pemerintah pembuat kebijakan, program-program atau rangkaian kegiatan atau tindakan tertentu untuk mencapai tujuan tertentu. Pemerintah sebagai pembuat kebijakan berusaha untuk dapat mengatasi masalah-masalah yang sedang dihadapi dan membuat kebijakan yang dirancang untuk menangani keadaan di masa mendatang. Adapun kebijakan publik merupakan pilihan pemerintah untuk mengerjakan sesuatu atau tidak mengerjakan sesuatu dalam rangka mencapai tujuan bagi kesejahteraan masyarakat.

Menurut Dunn (2000:98) agar suatu kebijakan dapat berjalan secara efektif, sebelum dilakukan perumusan kebijakan haruslah terlebih dahulu dilakukan analisis kebijakan yaitu suatu aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses politik. Kemudian aktivitas politik tersebut dijelaskan sebagai proses pembuatan kebijakan (*policy making process*). Dalam melakukan analisis kebijakan, terdapat tiga pendekatan, yang dapat diketahui dengan pertanyaan yang diajukan, yaitu :

1. Pendekatan empiris, dengan bentuk pertanyaan adakah dan akankah ada (fakta). Dalam hal ini, tipe informasi yang dibutuhkan adalah deskriptif dan prediktif.
2. Pendekatan valuatif, dengan bentuk pertanyaan apa manfaatnya (nilai). Dalam hal ini, tipe informasi yang dibutuhkan adalah valuatif.
3. Pendekatan normatif, dengan bentuk pertanyaan apakah yang harus diperbuat (aksi). Tipe informasi yang dibutuhkan adalah perspektif.

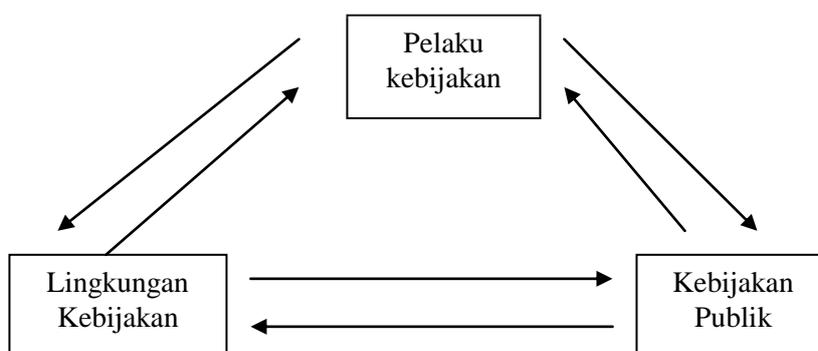
Selanjutnya Dunn (2000:110-123) mengatakan ada tiga bentuk analisis kebijakan, yaitu :

1. Analisis kebijakan prospektif, yakni berupa produksi dan transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan cenderung mencari cara beroperasinya para ekonom, analisis sistem dan peneliti operasi.
2. Analisis kebijakan retrospektif, yakni sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan.
3. Analisis kebijakan terintegrasi, yakni bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya oprasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil.

Analisis kebijakan adalah bagian dari sistem kebijakan. Suatu sistem kebijakan mencakup hubungan timbal balik diantara tiga unsur, yaitu kebijakan publik, pelaku kebijakan dan lingkungan kebijakan. Kebijakan publik dibuat oleh badan-badan pemerintah yang diformulasikan ke dalam bidang-bidang seperti perdagangan, perindustrian, kesehatan, pendidikan, dan lain-lain. Pelaku kebijakan antara lain kelompok warga negara, perserikatan buruh, partai politik, dan agen pemerintah. Lingkungan kebijakan adalah konteks khusus dimana kejadian-kejadian di sekeliling isu kebijakan terjadi, mempengaruhi dan dipengaruhi oleh pembuat kebijakan dan kebijakan publik.

Gambar 5

Tiga Elemen Sistem Kebijakan



Sumber : Thomas R. Dye diadaptasi oleh dunn (2000:110)

## b. Tahapan Pelaksanaan Kebijakan Publik

Dalam proses kebijakan, terdapat beberapa tahapan dalam pelaksanaannya. Cochran dan Malone (1999:39-52) serta Dunn (2000:24) membaginya dalam lima tahapan yaitu :

### 1. Identifikasi masalah dan penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih menempatkan masalah pada agenda publik untuk menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebab masalah dan memetakan tujuan-tujuan.

### 2. Formulasi kebijakan

Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah disertai dengan peramalan akibat dilakukannya atau tidak dilakukannya kebijakan tersebut di masa akan datang.

### 3. Adopsi kebijakan

Alternatif kebijakan yang diadopsi harus didukung oleh mayoritas legislatif atau konsensus dari semua pihak yang terkait.

### 4. Implementasi kebijakan

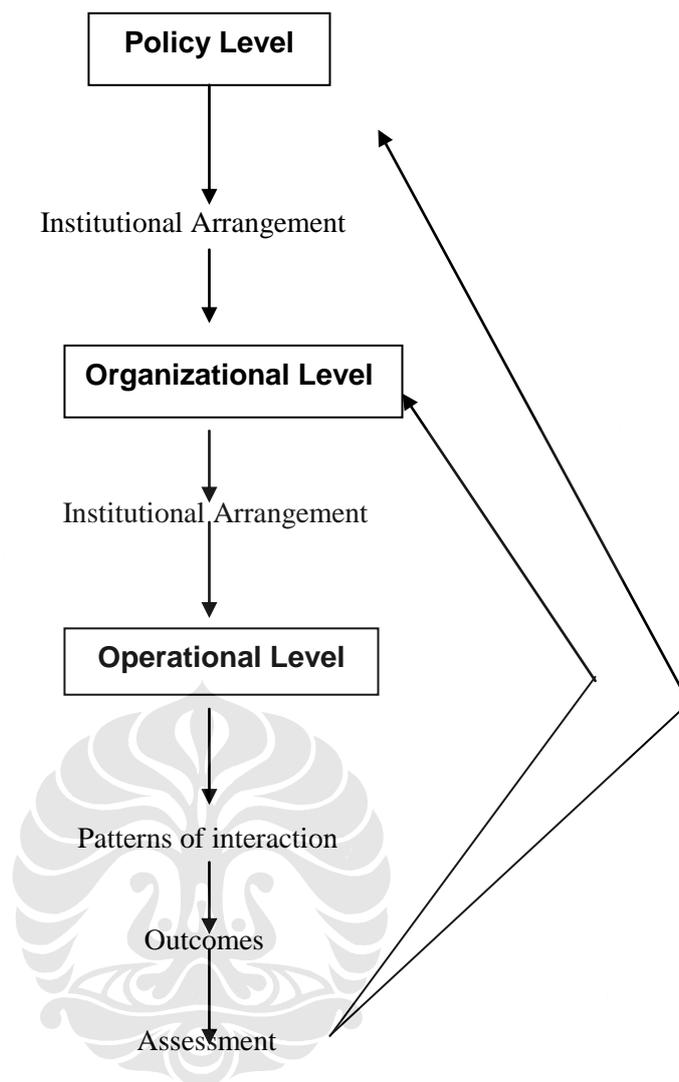
Kebijakan yang telah diadopsi dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang menggerakkan sumber daya.

### 5. Evaluasi kebijakan

Evaluasi dilakukan untuk menilai apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan persyaratan dan apakah tujuan telah tercapai. Evaluasi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan serta membantu penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

Secara garis besar Bromley (1989:32-33) membagi 3 (tiga) tingkatan dalam proses kebijakan yang disusun berdasarkan hierarki seperti pada gambar 5. Susunan hierarki proses kebijakan mulai dari tingkatan teratas sampai dengan tingkatan terendah berturut-turut adalah *policy level*, *organizational level*, dan *operational level*.

Dari gambar 6 dapat dijelaskan sebagai berikut :



Sumber : Bromley, 1989:33

**Pertama : policy level**, pada tingkat ini pernyataan mengenai tujuan nasional diformulasikan oleh pihak legislatif dan selanjutnya pihak eksekutif mengaktualisasikan tujuan ke dalam peraturan-peraturan yang mendukung terlaksananya kebijakan tersebut.

**Kedua : organizational level**, pada tingkat ini ditetapkan organisasi atau departemen teknis sebagai pelaksana untuk mengimplementasikan peraturan-peraturan tersebut.

**Ketiga : operational level**, pada tingkat ini peraturan-peraturan dijabarkan secara teknis untuk dapat diimplementasikan oleh unit pelaksana yang berhubungan langsung dengan masyarakat dan

*stakeholders*. Terjadi interaksi antar berbagai pihak yang terkait. Wujud dari interaksi tersebut akan menghasilkan keluaran (*output*) dan dampak (*outcome*). Selanjutnya untuk menyempurnakan kebijakan diperlukan penilaian (*assessment*) terhadap *policy level* dan *organizational level* berdasarkan pertimbangan dampak yang terjadi.

### 3.2. Implementasi Kebijakan Publik

#### a. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Kebijakan publik yang telah disyahkan, tidak akan bermanfaat, apabila tidak diimplementasikan. Hal ini disebabkan karena implementasi kebijakan publik berusaha untuk mewujudkan kebijakan publik yang masih bersifat abstrak ke dalam realita nyata.

Implementasi kebijakan publik (*public policy implementation*) merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*). Menurut George C. Edwards III (1980:1) Implementasi Kebijakan sebagai berikut :

*Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of policy—such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule—and the consequences of the policy for the people whom it affects.*

(Seperti yang dapat kita lihat, implementasi kebijakan, adalah suatu tahap proses pembuatan kebijakan antara pengesahan kebijakan seperti bagian dari kegiatan pembentukan undang-undang, penerbitan peraturan pemerintah, proses pengambilan putusan pengadilan, atau penjabaran peraturan perundang-undangan dan konsekuensi kebijakan terhadap orang-orang yang terkait).

Sedangkan menurut kamus Webster dalam Wahab (1991:50) kebijakan publik diartikan “*to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); *to give practical effect to* (menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”. Implementasi berarti menyediakan sarana untuk melaksanakan suatu kebijakan dan dapat menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu tertentu.

Mazmanian dan Sabatier menyebutkan bahwa *“Implementation is the carrying out of a basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take form of important executive orders or court decision. Ideally that decision identifies the problem (s) to be addressed, stipulates the objective (s) to be pursued, and, in a variety of ways, “structures” the implementation process. The process normally runs through a number of stages beginning with passage of the basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decision, the actual impacts-both intended and unintended-of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute”* (Mazmanian, et.al, 1983:20-21). Pengertian implementasi tersebut dapat diartikan bahwa implementasi merupakan pelaksanaan keputusan kebijakan dasar yang biasanya dilakukan dalam bentuk undang-undang atau perintah-perintah maupun keputusan eksekutif maupun badan peradilan. Biasanya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang dihadapi, tujuan yang ingin dicapai, dan struktur dari proses implementasi. Proses ini normalnya melewati berbagai tahapan yaitu pengeluaran peraturan dasarnya, diikuti keputusan kebijakan dari agen pelaksana, dampak aktual, dan terakhir revisi terhadap aturan dasarnya.

Selanjutnya Van Meter dan Van Horn mengemukakan bahwa implementasi diartikan sebagai *“those actions by public and private individuals (or groups) that are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both one time efforts to transform decisions into operational terms, as wells as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions* (1975:14) atau dapat diartikan bahwa implementasi diartikan sebagai suatu tindakan-tindakan, baik yang dilakukan oleh pihak pemerintah maupun individu (atau kelompok) swasta, yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini, pada

suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan menjadi pola operasional, serta melanjutkan usaha tersebut untuk mencapai perubahan baik yang besar maupun yang kecil yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan tertentu.

Dengan demikian berdasarkan definisi implementasi kebijakan publik yang dikemukakan diatas, maka penulis hanya akan membahas faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi standar akuntansi pemerintahan serta dampak dari penerapan implementasi tersebut.

## **b. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik**

### **a) Model George C. Edwards III (1980)**

Edwards III (1980:9-10) mengatakan ada empat faktor atau variabel utama yang perlu dipertimbangkan dalam implementasi kebijakan yaitu : komunikasi (*communication*), sumber-sumber (*resources*), disposisi atau sikap (*dispositions or attitudes*), dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

#### **a. Komunikasi (*communication*)**

Agar implementasi kebijakan efektif maka pihak yang bertanggung jawab dalam implementasi kebijakan harus mengetahui dengan jelas apa yang harus dilakukan. Petunjuk atau perintah untuk implementasi kebijakan harus diteruskan kepada personil yang tepat dengan jelas, akurat dan konsisten. Perintah harus secara jelas menerangkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan. Berbagai petunjuk dalam pelaksanaan kebijakan tidak boleh kontradiktif agar pelaksana mudah untuk mengikutinya (George C. Edwards III, 1980:17).

Proses implementasi kebijakan yang efektif, sangat ditentukan oleh kejelasan dengan mana standar dan tujuan dicantumkan dan dikomunikasikan kepada para pelaksana (*implementors*) secara konsisten dan akurat (*accuracy and consistency*). Maka dapat disimpulkan komunikasi kebijakan mencakup dimensi :

1. Dimensi transformasi (transmission), mengandung pengertian bahwa sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Namun ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi, antara lain pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan, informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi, serta persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan. Ada beberapa saluran komunikasi dalam organisasi. Menurut Kasim (1989:71-77) pada komunikasi formal dapat diidentifikasi menjadi tiga yaitu :

a) Komunikasi ke bawah

Komunikasi ini adalah komunikasi yang berasal dari pimpinan tertinggi ditujukan kepada pimpinan menengah, kepada manajemen tingkat rendah dan terus kepada para bawahan. Fungsinya adalah memberi pengarahan, instruksi, indoktrinasi, evaluasi dan sebagainya. Makin rendah tingkat hierarki makin rinci perintah atau instruksi yang dikomunikasikan.

Disamping mengkomunikasikan perintah, komunikasi kebawah juga berkaitan dengan informasi tentang tujuan organisasi, kebijakan, peraturan, insentif, manfaat, hak-hak khusus, umpan balik dari atasan atas hasil pelaksanaan tugas bawahan dan sebagainya. Media yang dipakai untuk komunikasi meliputi rapat, telepon, memo dan pertemuan tatap muka. Selain itu dapat juga digunakan buletin, poster, papan pengumuman dan sebagainya.

b) Komunikasi ke atas

Komunikasi ke atas adalah komunikasi yang berasal dari bawahan dan ditujukan ke atasan, biasanya bergerak menurut garis hierarki dalam organisasi. Fungsinya untuk mengetahui kegiatan-kegiatan para bawahan termasuk keputusan yang akan dibuat dan bagaimana prestasi kerja (performans).

Bentuk komunikasi ini meliputi laporan pelaksanaan pekerjaan, saran-saran, rekomendasi, rencana anggaran, pendapat keluhan, permintaan bantuan dan sebagainya. Sementara media yang dipakai adalah rapat-rapat, laporan tertulis, memo, telepon, pertemuan langsung (tatap muka). Disamping itu, dapat digunakan survai, pertemuan khusus antara pimpinan dengan pekerja, panitia khusus, daftar pertanyaan, informan dan sebagainya.

c) Komunikasi lateral

Komunikasi lateral terjadi antara orang-orang yang menduduki jabatan yang setingkat dalam struktur organisasi (komunikasi horizontal) dan antara orang-orang yang menduduki jabatan yang berbeda tingkatannya tetapi tidak ada hubungan komando langsung (komunikasi diagonal). Komunikasi ini terjadi secara teratur diantara para pekerja yang bekerjasama sebagai satu tim, antara anggota dari kelompok kerja yang mempunyai tugas yang saling tergantung, antara tenaga staf dan lini dan sebagainya. Pola komunikasi yang dipakai adalah pertemuan tatap muka, telepon, memo, order kerja, dan sebagainya.

Fungsi utamanya adalah koordinasi dan pemecahan masalah. Komunikasi lateral lebih cepat efektif dibandingkan dengan komunikasi melalui saluran

hierarki karena komunikasi ini selalu langsung antara pejabat yang bersangkutan.

2. Dimensi kejelasan (*clarity*), artinya kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk pelaksana tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, melainkan juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Edwards mengidentifikasi enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan, yaitu kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembuatan kebijakan pengadilan (Edwards, 1980:26).
3. Dimensi konsistensi (*consistency*), mengandung pengertian bahwa jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah yang disampaikan kepada pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi apabila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik. Di sisi lain, perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan.

b. Sumber daya (*resources*)

Petunjuk-petunjuk dalam melakukan implementasi mungkin telah ditransmisikan dengan jelas, akurat, dan konsisten, tetapi jika sumber daya yang dibutuhkan dalam

implementasi kurang atau tidak tersedia maka implementasi kebijakan tidak akan efektif (George C. Edwards III, 1980:11).

Sumber daya dalam implementasi kebijakan antara lain adalah :

#### 1. Sumber Daya Manusia (SDM)

Sumber daya yang paling penting adalah SDM, implementasi akan berjalan efektif jika jumlah SDM yang tersedia cukup memadai dan memiliki keterampilan/keahlian, pelatihan dan pendidikan sesuai dengan standar kualifikasi yang ditentukan.

Menurut Nawawi (2000:10) ada 3 pengertian SDM yaitu :

- a) manusia yang bekerja dilingkungan suatu organisasi (disebut juga personil, tenaga kerja, pegawai atau karyawan)
- b) potensi manusia sebagai penggerak organisasi dalam mewujudkan eksistensinya.
- c) potensi yang merupakan aset dan berfungsi sebagai modal (non material/non finansial) di dalam organisasi bisnis yang dapat diwujudkan menjadi potensi nyata (real) secara fisik dan non fisik dalam mewujudkan organisasi.

Menurut Sulistiyani dan Rosidah (2003:9) SDM adalah potensi manusiawi yang melekat keberadaannya pada seseorang yang meliputi fisik dan non fisik. Potensi fisik adalah kemampuan fisik yang terakumulasi pada seorang pegawai, sedangkan potensi non fisik adalah kemampuan seorang pegawai yang terakumulasi baik dari latar belakang pengetahuan, intelegensi, keahlian, keterampilan dan human relation. Kedua pengertian ini dapat disimpulkan bahwa SDM itu meliputi potensi yang ada pada diri seseorang pegawai baik fisik maupun non fisik. Dengan demikian pelaksanaan suatu kegiatan/kebijakan sangat bergantung

kepada potensi/kemampuan atau kualitas serta kuantitas pegawai yang ada dalam organisasi.

2. Informasi

Informasi yang relevan dan cukup tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal yang demikian ini dimaksudkan, agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang cara bagaimana mengimplementasikan atau melaksanakan kebijakan tersebut. Disamping itu untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi agar mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

3. Dana

Diperlukan untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijaksanaan.

4. Kewenangan

Diperlukan untuk menjamin dan menyakinkan bahwa kebijaksanaan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki. Pemberian wewenang disesuaikan dengan fungsi dan jabatan setiap pelaksana.

5. Fasilitas

Merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi, antara lain gedung, tanah, sarana yang kesemuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

c. Disposisi atau sikap (*dispositions or attitudes*)

Disposisi berhubungan dengan kecenderungan/sikap dari pelaksana yang dipengaruhi oleh pandangan dan kepentingan

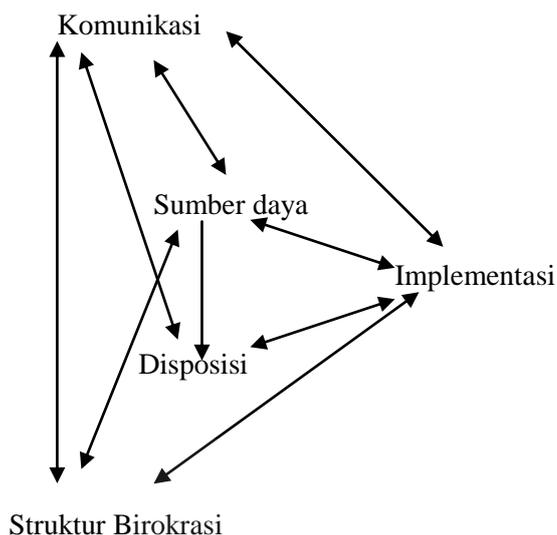
kelompok atau individu dalam melaksanakan implementasi kebijakan. Pada kenyataannya implementor sering menggunakan kecenderungan tersebut dibanding mengikuti petunjuk yang telah ditetapkan dalam kebijakan (George C. Edwards III, 1980:53).

d. Struktur birokrasi (*bureaucratic structure*)

Struktur birokrasi mencakup *Standard Operating Procedures (SOPs)* dan dimensi *fragmentation*. *SOPs* berkembang sebagai respon internal untuk mempermudah dan menyeragamkan tindakan sehingga lebih efisien. Tetapi yang perlu diperhatikan dalam *SOPs* perlu disesuaikan dengan perubahan yang ada sehingga tidak merintang implementasi.

Dimensi *Fragmentation* menegaskan bahwa struktur birokrasi yang terfragmentasi dapat meningkatkan gagalnya komunikasi, dimana para pelaksana kebijakan akan punya kesempatan yang besar berita/instruksinya akan terganggu. Fragmentasi birokrasi akan membatasi kemampuan para pejabat puncak untuk mengkoordinasikan semua sumber daya yang relevan dalam suatu yuridiksi tertentu, akibatnya terjadi ketidakefisienan dan pemborosan sumber daya.

Faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi sebagaimana disebutkan di atas akan mempengaruhi tingkat keberhasilan dan kegagalan implementasi suatu kebijakan publik. Secara skematis model proses implementasi kebijakan publik dapat dilihat pada gambar 7 di bawah ini :



### b) Model Merilee S. Grindle (1980)

Menurut Grindle (1980:8-14) implementasi kebijakan dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya (*content of policy and context of policy*). Isi kebijakan mencakup :

a. Pihak yang kepentingannya dipengaruhi.

Individu/kelompok yang bersentuhan dalam implementasi kebijakan mungkin merasa diuntungkan tetapi dapat pula sebaliknya merasa dirugikan. Sehingga pihak yang merasa kepentingannya terancam akan melakukan perlawanan.

b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan.

Manfaat yang diperoleh bisa secara kolektif maupun terpisah. Kebijakan yang bermanfaat secara kolektif biasanya lebih mudah diimplementasikan.

c. Derajat perubahan yang diharapkan.

Derajat perubahan menyangkut perubahan perilaku dari pihak yang memperoleh manfaat (*beneficiaries*). Tingkat perubahan perilaku dipengaruhi oleh manfaat kebijakan maupun waktu untuk mencapai tujuan kebijakan.

d. Kedudukan pengambil keputusan.

Kedudukan pengambil keputusan terkait dengan jabatan organisasi secara struktural maupun secara geografis.

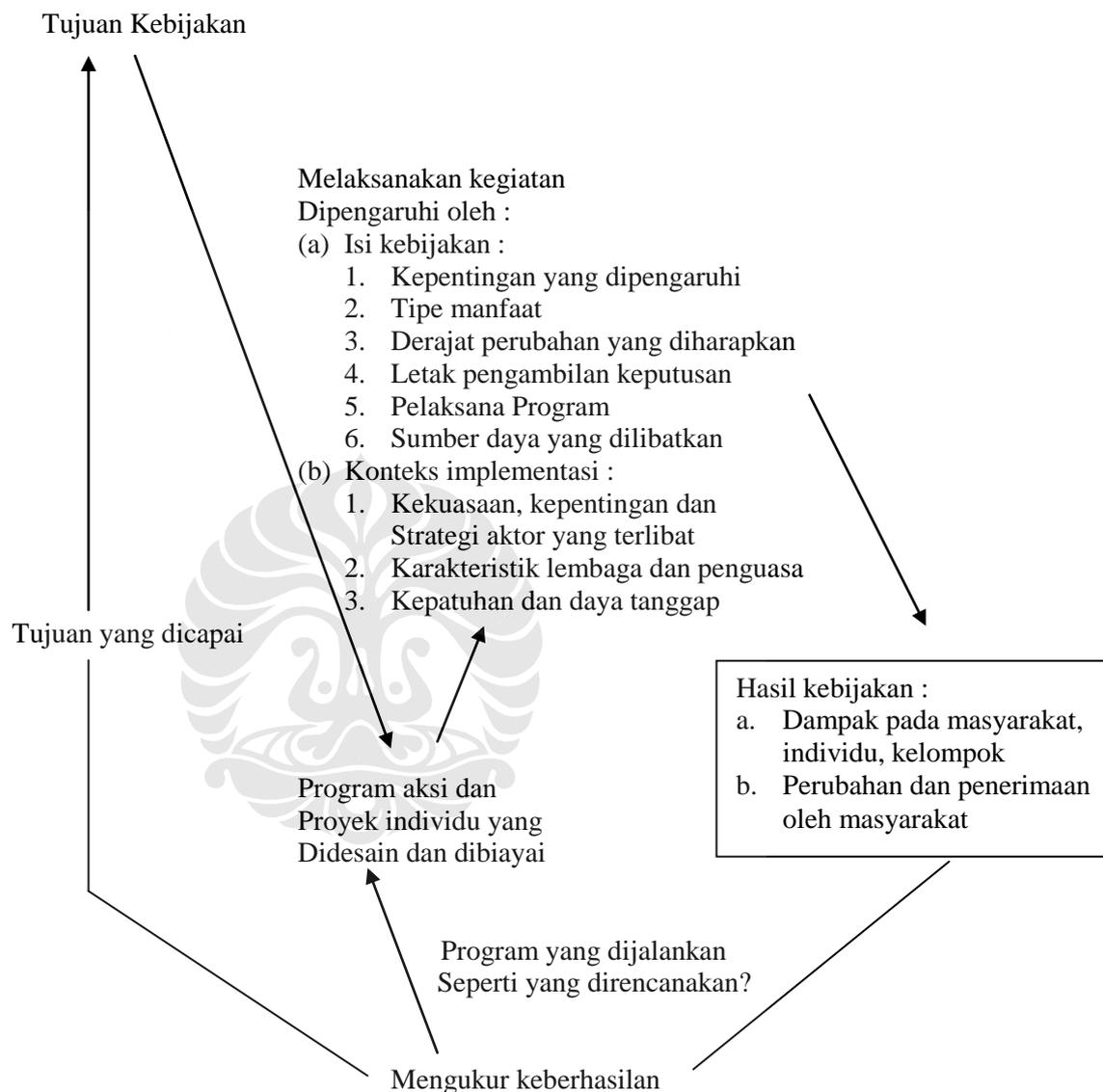
- e. Pelaksana program.  
Keahlian, keaktifan dan tanggung jawab pelaksana program menentukan keberhasilan implementasi kebijakan.
- f. Sumber daya yang dilibatkan.

Sementara konteks implementasinya adalah :

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat  
Implementasi kebijakan melibatkan berbagai aktor mempunyai proses administrasi pengambilan keputusan. Masing-masing aktor mempunyai posisi dan kepentingan khusus yang dapat menyebabkan konflik kepentingan melalui strategi yang digunakan.
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa.  
Interaksi dalam persaingan aktor memperebutkan sumber daya, tanggapan dari pejabat pelaksana dan elite politik dipengaruhi oleh karakteristik dari lembaga dan penguasa yang terkait.
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.  
Kepatuhan (*compliance*) untuk mencapai tujuan kebijakan dan daya tanggap (*responsiveness*) adalah masalah yang sangat penting dalam implementasi kebijakan. Untuk mencapai kepatuhan maka para pejabat pelaksana harus mendapatkan dukungan dari badan pelaksana program, elite politik yang terkait dan pihak penerima manfaat (*beneficiaries*). Apabila terjadi perlawanan dari pihak yang merasa dirugikan maka pejabat pelaksana harus mampu mengalihkan perlawanan tersebut misalnya melalui *bargaining*, penyesuaian (*accomodation*) dan konflik.  
  
Daya tanggap harus dimiliki oleh setiap lembaga publik untuk mengetahui informasi yang dapat digunakan untuk mengevaluasi keberhasilan implementasi kebijakan. Daya tanggap tersebut tidak hanya pemberian fleksibilitas, dukungan,

umpan balik tetapi juga melakukan kontrol (pengendalian) dalam pencapaian tujuan kebijakan yang telah ditetapkan.

Model implementasi kebijakan menurut Grindle dapat dilihat dalam gambar 8 dibawah ini :



### c) Model Donald Van Meter dan Carl Van Horn (1975)

Meter dan Horn merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja suatu kebijakan. Implementasi kebijakan yang pada dasarnya secara sengaja dilakukan untuk meraih kinerja yang tinggi berlangsung dalam antarhubungan

berbagai faktor. Meter dan Horn mengemukakan bahwa terdapat enam variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

1. Variabel utama

a. Standar dan tujuan

Standar dan tujuan dalam melaksanakan setiap program kebijakan harus jelas. Pernyataan standar dan tujuan dapat melalui pernyataan pembuat kebijakan dalam peraturan, maupun petunjuk pelaksanaan program

b. Sumber daya

Implementasi kebijakan perlu dukungan sumberdaya manusia (human resources) maupun sumberdaya non-manusia (non- human resources).

2. Variabel antara

a. Aktivitas implementasi dan komunikasi antar organisasi

Standar dan tujuan kebijakan perlu dipahami dengan jelas oleh semua pelaksana. Untuk itu diperlukan komunikasi yang akurat, konsisten dan seragam

b. Karakteristik badan/instansi pelaksana

Karakteristik badan pelaksana meliputi kompetensi dan ukuran staf, dukungan politik, vitalitas organisasi, derajat komunikasi dan hubungan pelaksana dan pembuat kebijakan.

c. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Lingkungan ekonomi, sosial dan politik yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan dapat diidentifikasi dengan melihat ketersediaan sumber daya ekonomi, dan dukungan atau penolakan dari kaum elit, maupun pihak terkait termasuk kelompok kepentingan swasta.

d. Kecenderungan dari pelaksana

Terdapat tiga jenis kecenderungan/respon pelaksana yang mempengaruhi kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan kebijakan. *Pertama*, pengetahuan (*cognition*),

pemahaman dan pendalaman (*comprehention and understanding*) terhadap kebijakan. *Kedua*, arah dan respon pelaksana apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*). *Ketiga*, intensitas terhadap kebijakan.

**d) Model Maniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (A Frame Work for Implementation Analisis) (1983)**

Menurut Mazmanian dan Sabatier ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yakni karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*), karakteristik kebijakan (*ability of statute to structure implementation*), dan lingkungan kebijakan (nonstatutory variables affecting implementation (Subarsono, 2005:94-99).

a. Karakteristik masalah

i. Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan

Disatu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, seperti kekurangan persediaan air minum

ii. Tingkat kemajemukan dari kelompok sasaran

### 3.3 Akuntansi Sektor Publik

Dalam waktu yang relatif singkat, Akuntansi Sektor Publik telah mengalami perkembangan yang sangat pesat. Saat ini terdapat perhatian yang lebih besar terhadap praktik akuntansi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah, perusahaan milik negara/daerah, dan berbagai organisasi publik lainnya dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Terdapat tuntutan yang lebih besar dari masyarakat untuk dilakukan transparansi dan akuntansi publik oleh lembaga-lembaga sektor publik.

Ada beberapa tujuan yang diharapkan dalam pelaksanaan Akuntansi Sektor Publik. Menurut *American Accounting Association*

(1970) dalam Glynn (1993), menyatakan bahwa tujuan akuntansi pada organisasi sektor publik yaitu:

1. Memberikan informasi yang diperlukan untuk mengelola secara tepat, efisien, dan ekonomis atas suatu operasi dan alokasi sumber daya yang dipercayakan kepada organisasi. Tujuan ini berkaitan dengan pengendalian manajemen (*management control*).
2. Memberikan informasi yang memungkinkan bagi manajer untuk melaporkan pelaksanaan tanggung jawab mengelola secara tepat dan efektif program dan penggunaan sumber daya yang menjadi wewenangnya; dan memungkinkan bagi pegawai pemerintah untuk melaporkan kepada publik atas hasil operasi pemerintah dan penggunaan dana publik. Tujuan ini terkait dengan akuntabilitas (*accountability*).

Salah satu bagian dari akuntansi sektor publik adalah akuntansi pemerintah.

### **3.4. Akuntansi Pemerintah**

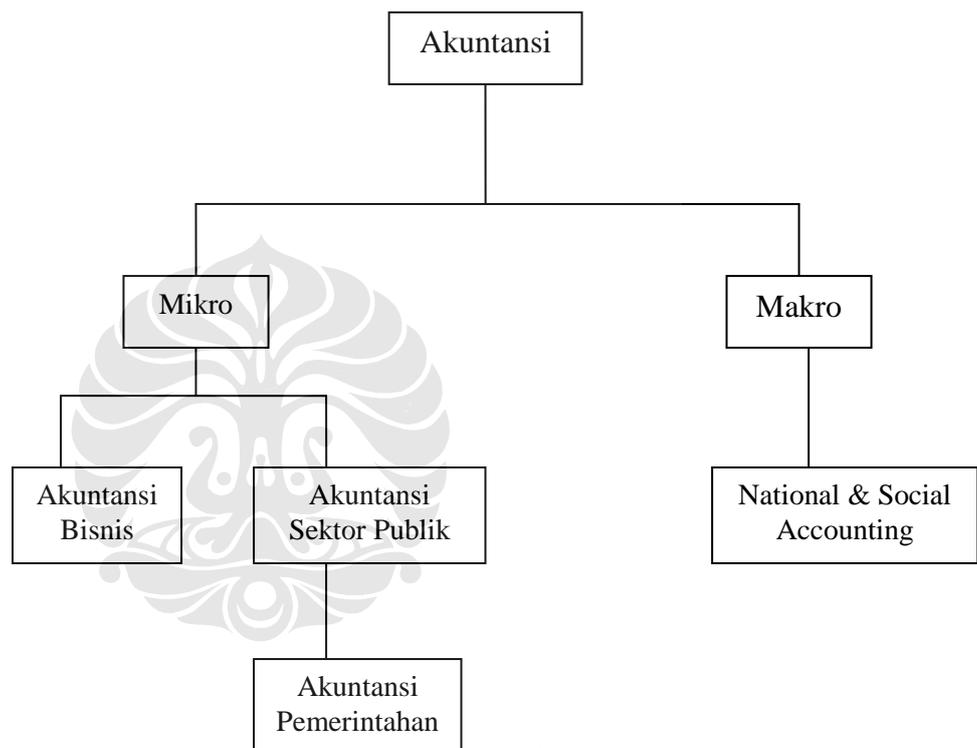
#### **a. Pengertian Akuntansi Pemerintah**

Pengertian akuntansi pemerintahan tidak terlepas dari pengertian akuntansi secara umum. Akuntansi didefinisikan sebagai aktivitas pemberian jasa (*service activity*) untuk menyediakan informasi keuangan kepada para pengguna (*users*) dalam rangka pengambilan keputusan. Untuk aktivitas tersebut, dilakukan suatu proses pencatatan, pengklasifikasian, dan pengikhtisaran suatu transaksi keuangan yang timbul dari kegiatan suatu organisasi untuk menghasilkan informasi keuangan berupa posisi keuangan pada waktu tertentu, hasil kegiatan untuk periode yang berakhir pada waktu tertentu, disertai dengan suatu penafsiran atas informasi keuangan tersebut.

Berdasarkan pengertian tersebut, maka akuntansi pemerintahan dapat didefinisikan sebagai suatu aktivitas pemberian jasa untuk menyediakan informasi keuangan pemerintah berdasarkan proses pencatatan, pengklasifikasian, pengikhtisaran suatu transaksi keuangan

pemerintah serta penafsiran atas informasi keuangan tersebut (Bachtiar Arif (2000:3).

Dengan diakuinya akuntansi pemerintahan di dalam disiplin akuntansi, maka akuntansi lebih variatif. Jika diklasifikasikan berdasarkan ruang lingkungannya, akuntansi dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu akuntansi mikro dan akuntansi makro. Secara sistematis pembagian berbagai jenis akuntansi terdapat dalam gambar 9 berikut :



Sumber : Bachtiar Arif, 2001:4

Tujuan akuntansi pemerintahan dan akuntansi bisnis pada hakikatnya sama, yaitu memberikan informasi keuangan atas transaksi keuangan yang dilakukan organisasi tersebut dalam periode tertentu dan posisi keuangan pada tanggal tertentu kepada para penggunanya dalam rangka pengambilan keputusan. Berkenaan dengan itu, akuntansi pemerintah dan akuntansi bisnis secara khusus memiliki tujuan berikut :

1. Akuntabilitas dan pertanggung jawaban (*accountability and stewardship*)

Fungsi akuntabilitas lebih luas daripada sekedar ketaatan kepada peraturan perundangan yang berlaku, tetapi tetap memperhatikan penggunaan sumber daya secara bijaksana, efisien, efektif, dan ekonomis.

Tujuan utama dari akuntabilitas ditekankan karena setiap pengelola atau manajemen dapat menyampaikan akuntabilitas keuangan dengan menyampaikan suatu laporan keuangan. Bentuk akuntabilitas keuangan negara yang disampaikan pemerintah berupa laporan realisasi pendapatan dan belanja negara yaitu Laporan Realisasi Anggaran (LRA). Setiap departemen/Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND) harus membuat Perhitungan Anggaran (PA) atas pelaksanaan anggaran dalam satu periode anggaran.

Fungsi pertanggung jawab, seperti disebutkan oleh Patricia Douglas dalam bukunya "*Governmental and Nonprofit Accounting, Theory and Practices*", mengandung implikasi :

*Providing information about decisions and actions taken during the course of operating entity. Having external parties review the information taking corrective action where necessary.*

Jadi, fungsi pertanggungjawaban mengandung arti yang lebih luas dari pada sekedar ketaatan terhadap peraturan, tetapi juga keharusan bertindak bijaksana dalam penggunaan sumber-sumber daya.

Tujuan pertanggungjawaban ini adalah yang utama karena terdapat ketentuan bahwa tiap orang atau badan yang mengelola keuangan negara harus memberikan pertanggungjawaban atau perhitungan. Contoh, Perhitungan Anggaran (PA) yang dibuat oleh Biro Keuangan dari tiap Bagian Penyusunan Anggaran (Departemen/Lembaga).

## 2. Manajerial

Akuntansi pemerintah menyediakan informasi keuangan bagi pemerintah untuk melakukan fungsi manajerial. Akuntansi pemerintahan memungkinkan pemerintah untuk melakukan perencanaan berupa penyusunan APBN dan strategi pembangunan lain, untuk melakukan pelaksanaan kegiatan pembangunan dan

pengendalian atas kegiatan tersebut dalam rangka pencapaian ketaatan kepada peraturan perundang-undangan, efisiensi, efektivitas, dan ekonomis.

### 3. Pengawasan

Akuntansi pemerintahan diadakan untuk memungkinkan diadakannya pengawasan pengurusan keuangan negara dengan lebih mudah oleh aparat pemeriksa.

#### **b. Karakteristik Akuntansi Pemerintahan**

Karakteristik khusus dari akuntansi pemerintahan adalah menggunakan istilah dana (fund), sehingga sering disebut sebagai akuntansi dana. Sistem akuntansi pemerintahan direncanakan, diorganisasikan, serta dijalankan atas dasar dana.

Pengertian dana dalam akuntansi pemerintahan adalah satuan akuntansi dan fiskal (fiscal and accounting entity) dengan seperangkat buku besar yang mencatat kas dan sumber keuangan lain beserta segala kewajiban yang berkaitan dan sisa modal atau saldo-saldo, dan perubahan-perubahannya, yang dipisahkan dengan maksud melaksanakan kegiatan khusus atau mencapai tujuan-tujuan tertentu sesuai dengan peraturan, restriksi, pembatasan tertentu.

Akuntansi pemerintahan secara umum melayani 2 (dua) tujuan yang luas yaitu akuntabilitas (accountability) dan informasi untuk manajemen. Namun demikian tidak terdapat model atau disain tunggal untuk suatu sistem akuntansinya dan untuk pelaporan keuangan pemerintah yang dapat memenuhi kebutuhan yang berbeda-beda. Banyak faktor yang mempengaruhi seperti persyaratan dan pembatasan oleh peraturan dan hukum, nilai budaya dan tradisi serta faktor lainnya. Hal semua itu akan sangat mempengaruhi baik sistem akuntansinya dan pelaporan keuangan pemerintahan maupun prinsip-prinsip akuntansi yang akan diterapkan oleh suatu negara. Bila umumnya orang mengenal akuntansi biasa dipergunakan di perusahaan-perusahaan

maka akhir ini masyarakat Indonesia diperkenalkan dengan Akuntansi Pemerintah.

Akuntansi pemerintahan memiliki karakteristik tersendiri jika dibandingkan akuntansi bisnis. Berdasarkan tujuan pemerintah diatas, maka terdapat perbedaan karakteristik antara akuntansi pemerintahan dengan akuntansi bisnis, yaitu :

1. Perbedaan yang utama antara akuntansi pemerintahan dengan akuntansi perusahaan yaitu terletak pada kegiatan-kegiatan pemerintahan pada umumnya tidak ditujukan untuk mencari laba sebagaimana halnya pada kegiatan-kegiatan perusahaan.
2. Pemerintah memberikan pelayanan untuk kepentingan keamanan, kesejahteraan, dan manfaat-manfaat umum lainnya kepada seluruh masyarakat, sedangkan perusahaan menjual barang-barang dan jasa-jasa yang dihasilkannya.
3. Para penyumbang dana kepada pemerintah seperti wajib pajak tidak bertindak secara sukarela dan mereka mengharapkan agar dana yang mereka bayarkan itu diurus dengan efektif, efisien dan ekonomis untuk memberikan pelayanan yang bermanfaat kepada seluruh rakyat, sedangkan para pemberi modal kepada perusahaan adalah secara sukarela untuk ikut dalam perniagaan yang mengharapkan sesuatu keuntungan langsung.
4. Hubungan antara rakyat sebagai penyedia dana dan rakyat sebagai konsumen barang-barang dan jasa-jasa dari pelayanan tersebut tidak langsung dan tidak terdapat pasar terbuka untuk menguji manfaat dari barang dan jasa yang dihasilkan, sedangkan hubungan antara penjual dan pembeli dalam dunia usaha dilaksanakan pada pasar atau bursa terbuka.
5. Anggaran tahunan negara yang disiapkan oleh pemerintah merupakan rencana operasi keuangan yang harus mendapat persetujuan dari lembaga legislatif. Jumlah anggaran belanja yang tercantum didalam anggaran negara tersebut merupakan batas maksimal yang wajib ditaati oleh pemerintah. Apabila pemerintah hendak melampaui batas

anggaran belanja yang sudah disetujui oleh lembaga legislatif tersebut tentu harus mendapatkan persetujuan dari lembaga legislatif itu. Pada perusahaan juga dibuat anggaran perusahaan tahunan dan dilaksanakan oleh direksi yang akan ditanggungjawabkan dihadapan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)

6. Akuntansi pemerintahan bersifat kaku dengan banyaknya peraturan-peraturan yang menagturnya. Sedangkan akuntansi perusahaan bersifat luwes dan fleksibel.
7. Akuntansi pemerintahan tidak menyusun perhitungan laba rugi seperti yang selalu dilakukan pada akuntansi perusahaan.
8. Pada akuntansi pemerintahan tidak membuat pencatatan tentang pemilikan pribadi (*individual ownership*), seperti yang selalu dibuat pada akuntansi perusahaan.
9. Pada akuntansi pemerintahan tidak melaksanakan perkiraan penyusutan aktiva, sedangkan pada akuntansi perusahaan hal ini merupakan suatu keharusan.

Adapun persamaan Akuntansi Pemerintah dengan Akuntansi Perusahaan adalah sebagai berikut : (menurut M. Gade 2000: 25)

1. Akuntansi dalam berbagai kesatuan ekonomi seperti akuntansi pemerintahan, dan akuntansi perusahaan mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk penyediaan informasi keuangan yang lengkap, cermat dan tepat waktu.
2. Dalam memenuhi kebutuhan informasi yang bermacam-macam dan rumit untuk bermacam-macam kelompok diatas, akuntansi pemerintahan menggunakan konsep-konsep akuntansi, konvensi-konvensi, praktek-praktek dan prosedur yang dapat dipakai oleh akuntansi perusahaan.
3. Baik pada akuntansi pemerintahan maupun pada akuntansi perusahaan menggunakan siklus akuntansi yang sama.
4. Kedua-duanya memakai istilah-istilah yang sama seperti buku harian, buku besar, laporan keuangan dan lain-lainnya.

5. Konsep-konsep akuntansi yang diakui secara luas seperti consistency, objectivity, cost, full disclosure, materiality, dan conservatism digunakan pada pelaksanaan akuntansi pemerintahan seperti yang berlaku pada akuntansi perusahaan.
6. Persamaan selanjutnya antara akuntansi pemerintahan dengan akuntansi perusahaan yaitu dalam hal sifat keseluruhan proses akuntansinya. Di dalam akuntansi pemerintahan seperti halnya dalam akuntansi perusahaan, proses akuntansinya dimulai dengan pengakuan dan analisa dokumen transaksi yang utama. Selanjutnya diikuti dengan pencatatan ke dalam buku harian dan pencatatan ke dalam buku besar serta buku tambahannya. Dari pencatatan yang sudah dilakukan tadi akan diringkaskan untuk menyusun laporan keuangan.

### **3.5. Standar Akuntansi Pemerintah**

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum. Hal tersebut diatur dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mensyaratkan bentuk dan isi laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Untuk membantu memecahkan berbagai kebutuhan yang muncul dalam pelaporan keuangan, akuntansi, dan audit di pemerintahan, terkait dengan peraturan yang ada baik di pemerintah pusat maupun pemerintah daerah Republik Indonesia, maka pada tanggal 13 Juni 2005 Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) untuk meningkatkan kualitas pelaporan keuangan pemerintahan di Indonesia.

Standar Akuntansi Pemerintah (SAP) telah disusun dengan berorientasi ke *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)*

yang diterbitkan oleh *International Federation of Accountant*. Selain itu dalam penyusunannya, SAP juga telah diharmonisasikan dengan Standar Akuntansi Keuangan (SAK) yang diterbitkan oleh Dewan Standar Akuntansi Keuangan-Ikatan Akuntan Indonesia.

Dalam menyusun SAP, Komite Standar Akuntansi Pemerintah (KSAP) menggunakan materi yang diterbitkan oleh :

- a. *International Federation of Accountant*
- b. *International Accounting Standards Committee*
- c. *International Monetary Fund*
- d. Ikatan Akuntan Indonesia
- e. *Financial Accounting Standards Boards*
- f. *Governmental Accounting Standards Boards*
- g. Perundang-undangan dan peraturan pemerintah lainnya yang diterbitkan di Republik Indonesia
- h. Organisasi profesional lainnya di berbagai negara yang membidangi pelaporan
- i. Keuangan, akuntansi, dan audit pemerintahan.

Pengembangan SAP mengacu pada praktik-praktik terbaik di tingkat internasional, dengan tetap mempertimbangkan kondisi di Indonesia, baik peraturan perundangan dan praktik-praktik akuntansi yang berlaku, maupun kondisi sumber daya manusia. Selain itu, strategi peningkatan kualitas pelaporan keuangan pemerintahan dilakukan dengan proses transisi menuju basis akrual (*accrual basis*). Saat ini, pendapatan, belanja dan pembiayaan dicatat berbasis kas; sementara aset, hutang dan ekuitas dana dicatat berbasis akrual (atau dengan kata lain masih menggunakan *modified cash basis*). Pada tahun 2007 diharapkan proses transisi standar menuju *accrual basis* secara keseluruhan sudah dapat diimplementasikan.

SAP diterapkan di lingkup pemerintahan, baik di pemerintah pusat dan departemen-departemennya maupun di pemerintah daerah dan dinas-dinasnya. Penerapan SAP diyakini akan berdampak pada peningkatan

kualitas pelaporan keuangan di pemerintah pusat dan daerah. Ini berarti informasi keuangan pemerintahan akan dapat menjadi dasar pengambilan keputusan di pemerintahan dan juga terwujudnya transparansi serta akuntabilitas.

Berikut ini adalah proses penyiapan (due process) SAP :

- a. Identifikasi topik untuk dikembangkan menjadi standar
- b. Pembentukan Kelompok Kerja (Pokja) di dalam Komite Standar Akuntansi Pemerintahan
- c. Riset terbatas oleh Kelompok Kerja
- d. Penulisan draf SAP oleh Kelompok Kerja
- e. Pembahasan Draft oleh Komite Kerja
- f. Pengambilan Keputusan Draft untuk dipublikasikan
- g. Peluncuran Draft Publikasian SAP (Exposure Draft)
- h. Dengar Pendapat Terbatas (Limited Hearing) dan Dengar Pendapat Publik (Public Hearings)
- i. Pembahasan tanggapan dan masukan terhadap draf publikasian
- j. Permintaan pertimbangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- k. Finalisasi standar
- l. Pemberlakuan standar
- m. Sosialisasi awal standar

Standar Akuntansi Pemerintahan terdiri atas sebuah kerangka konseptual dan 11 (sebelas) lampiran, yaitu :

Lampiran I	Pengantar Standar Akuntansi Pemerintah
Lampiran II	Kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintah
Lampiran III PSAP 01	Penyajian Laporan Keuangan
Lampiran IV PSAP 02	Laporan Realisasi Anggaran
Lampiran V PSAP 03	Laporan Aliran Kas
Lampiran VI PSAP 04	Catatan atas Laporan Keuangan
Lampiran VII PSAP 05	Akuntansi Persediaan
Lampiran VIII PSAP 06	Akuntansi Investasi
Lampiran IX PSAP 07	Akuntansi Aset Tetap

Lampiran X PSAP 08	Akuntansi Kontruksi dalam Pengerjaan
Lampiran XI PSAP 09	Akuntansi Kewajiban
Lampiran XII PSAP 10	Koreksi Kesalahan
Lampiran XIII PSAP 11	Laporan Keuangan Konsolidasi

### **3.5 Laporan Keuangan Menurut Kerangka Konseptual Standar Akuntansi Pemerintahan**

#### **a. Peranan Pelaporan Keuangan**

Laporan keuangan disusun untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan sluruh transaksi yang dilakukan oleh entitas pelaporans elam satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan dan belanja dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.

Myer dalam bukunya *Financial Statement Analysis* yang diikuti oleh Munawir S. (1995:5) mengatakan bahwa yang dimaksud dengan laporan keuangan adalah dua daftar yang disusun oleh Akuntan pada akhir periode untuk suatu perusahaan. Kedua daftar itu adalah neraca atau daftar posisi keuangan dan daftar pendapatan atau rugi laba. Pada masa sekarang sudah menjadi kebiasaab untuk menambah daftar ketiga yaitu daftar surplus atau daftar laba yang tidak dibagikan (laba yang ditahan).

#### **b. Tujuan Pelaporan Keuangan**

Pelaporan keuangan pemerintah seharusnya menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik dengan:

1. Menyediakan informasi mengenai apakah penerimaan periode berjalan cukup untuk membiayai seluruh pengeluaran.

2. Menyediakan informasi mengenai apakah cara memperoleh sumber daya ekonomi dan alokasinya telah sesuai dengan anggaran yang ditetapkan dan peraturan perundang-undangan.
3. Menyediakan informasi mengenai jumlah sumber daya ekonomi yang digunakan dalam kegiatan entitas pelaporan serta hasil yang telah dicapai.
4. Menyediakan informasi mengenai bagaimana entitas pelaporan mendanai seluruh kegiatannya dan mencukupi kebutuhan kasnya.
5. Menyediakan informasi mengenai posisi keuangan dan kondisi entitas pelaporan berkaitan dengan sumber penerimaannya, baik jangka pendek maupun jangka panjang, termasuk yang berasal dari pungutan pajak dan pinjaman.
6. Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi keuangan entitas pelaporan, apakah mengalami kenaikan atau penurunan, sebagai akibat kegiatan yang dilakukan selama periode pelaporan.

Sedangkan menurut Sofyan Syafri Harahap (1995:101) mengatakan bahwa Tujuan dasar dari pembuatan laporan keuangan adalah :

1. Tujuan utama dari laporan keuangan adalah memberikan informasi sebagai dasar dalam proses pengambilan keputusan ekonomi.
2. Tujuan laporan keuangan adalah melayani pemakai umum yang memiliki wewenang, kemampuan atau sumber kekayaan yang terbatas untuk mendapatkan informasi dan yang terbatas untuk mendapatkan informasi dan yang meyakini laporan keuangan sebagai sumber informasi utama mengenai aktivitas perusahaan.
3. Tujuan laporan keuangan adalah untuk memberikan informasi yang berguna bagi investor dan kreditur untuk meramalkan, membandingkan, dan menilai potensi arus kas menurut jumlah waktu dan dengan memperhatikan ketidakpastian lainnya.
4. Tujuan laporan keuangan adalah memberikan informasi kepada para pemakai laporan keuangan untuk meramalkan,

membandingkan, dan menilai “*earning power*” (kemampuan mendapatkan laba) perusahaan.

5. Tujuan laporan keuangan adalah menyediakan informasi yang berguna dalam menilai kemampuan manajemen menggunakan sumber kekayaan perusahaan secara efektif dalam mencapai tujuan utama perusahaan.
6. Tujuan laporan keuangan adalah memberikan informasi yang faktual dan dapat ditafsirkan tentang transaksi dan kejadian lainnya yang berguna untuk meramalkan, membandingkan, menilai “*earning power*” perusahaan. Hal yang menjadi dasar dalam hal ini tergantung pada penafsiran, penilaian, peramalan, taksiran harus diungkapkan.
7. Tujuan laporan keuangan adalah memberikan laporan tentang posisi keuangan yang berguna untuk meramalkan, membandingkan, menilai “*earning power*” perusahaan. Laporan ini harus memberikan informasi yang menyangkut transaksi perusahaan dan kejadian lainnya yang merupakan bagian dari siklus perolehan laba yang tidak sempurna. *Current Value* harus juga dilaporkan apabila perbedaannya dengan *Historical Cost* cukup besar. Harta dan kewajiban harus dikelompokkan atau dipisahkan dengan memperhatikan ketidakpastian jumlah dan waktu kapan realisasi atau likuidasinya.
8. Tujuan laporan keuangan adalah memberikan laporan laba periodik yang berguna untuk meramalkan, membandingkan, menilai “*earning power*” perusahaan. Hasil bersih dari pendapatan yang timbul dari siklus perolehan laba yang “sempurna” harus dilaporkan. Perubahan nilai yang digambarkan dalam laporan yang berurutan dari laporan posisi keuangan harus dilaporkan tetapi terpisah apabila nilainya berbeda dari segi kepastian realisasinya. Siklus perolehan laba dianggap “sempurna” apabila memenuhi sebagai berikut :

1. *A realized sacrifice* - realisasi atau kemungkinan yang besar terjadinya pembayaran kas.
  2. *A realized benefit* - realisasi atau kemungkinan yang besar terjadinya realisasi penerimaan kas.
  3. Tidak ada lagi kegiatan - kegiatan lanjutan dari siklus itu.
- 
9. Tujuan laporan keuangan adalah untuk memberikan laporan kegiatan yang berguna untuk meramalkan, membandingkan, menilai earning power perusahaan. Laporan ini harus menyajikan aspek nyata dari transaksi perusahaan yang memiliki unsur kas atau diharapkan mempengaruhi kas. Laporan ini harus menyajikan data yang diperlukan oleh para pemakai dalam memperhitungkan dan menafsirkan laporan keuangan.
  10. Tujuan laporan keuangan adalah memberikan informasi yang berguna untuk proses peramalan. Ramalan keuangan harus disajikan apabila mereka ingin meningkatkan tingkat kegunaan laporan bagi pemakainya.
  11. Tujuan laporan keuangan untuk lembaga pemerintah dan lembaga yang bukan bertujuan untuk mendapatkan laba adalah memberikan informasi yang berguna untuk menilai efektivitas dari manajemen dan sumber-sumber kekayaan dalam mencapai tujuan perusahaan. Ukuran-ukuran prestasi harus dikuantitatifkan berdasarkan tujuan yang ditetapkan.
  12. Tujuan laporan keuangan adalah menyajikan kegiatan perusahaan yang mempengaruhi masyarakat yang dapat ditentukan, dijelaskan atau diukur dan merupakan hal yang penting bagi peranan perusahaan dalam lingkungannya.

**c. Komponen Laporan Keuangan**

1. Laporan Realisasi Anggaran adalah laporan yang menyajikan informasi sumber alokasi, dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah, yang menggambarkan

perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan.

Laporan Realisasi Anggaran terdiri dari :

- a) Pendapatan (basis kas) adalah semua penerimaan kas umum negara/kas daerah yang menambah ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan yang menjadi hak pemerintah pusat/daerah, dan tidak perlu dibayar kembali oleh pemerintah pusat/daerah.
  - b) Belanja (basis kas) adalah semua pengeluaran kas umum negara/kas daerah yang mengurangi ekuitas dana lancar dalam periode tahun anggaran bersangkutan yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh pemerintah.
  - c) Pembiayaan (*financing*) adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya, yang dalam penganggaran pemerintah terutama dimaksudkan untuk menutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran.
  - d) Penerimaan pembiayaan antara lain dapat berasal dari pinjaman dan hasil divestasi. Pengeluaran pembiayaan antara lain digunakan untuk pembayaran kembali pokok pinjaman, pemberian pinjaman kepada entitas lain, dan penyertaan modal oleh pemerintah.
2. Neraca adalah laporan yang menyajikan informasi posisi keuangan pemerintah yaitu aset, kewajiban, dan ekuitas dana pada tanggal tertentu.

Unsur-unsur tersebut dapat didefinisikan sebagai berikut :

- a. Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun

masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

- b. Kewajiban adalah utang yang timbul dari peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah.
  - c. Ekuitas dana adalah kekayaan bersih pemerintah yang merupakan selisih antara aset dan kewajiban pemerintah.
3. Catatan atas Laporan Keuangan adalah laporan yang menyajikan informasi tentang penjelasan atau daftar terinci atau analisis atas nilai suatu pos yang disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran.
4. Laporan Arus Kas adalah laporan yang menyajikan informasi arus masuk dan keluar kas selama periode tertentu yang diklasifikasikan berdasarkan aktivitas operasi, investasi aset non keuangan, pembiayaan, transaksi non anggaran yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran, dana cadangan, dan saldo akhir kas pemerintah pusat/daerah selama periode tertentu.

Unsur-unsur tersebut dapat didefinisikan sebagai berikut :

- a. Penerimaan kas adalah semua aliran kas yang masuk ke kas umum negara/kas daerah.
  - b. Pengeluaran kas adalah semua aliran kas yang keluar dari kas umum negara/kas daerah.
- d. Karakteristik Laporan Keuangan**

Karakteristik laporan keuangan adalah ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi sehingga dapat memenuhi tujuannya. Karakteristik berikut ini merupakan syarat yang harus dipenuhi agar laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi kualitas yang dikehendaki :

1. Relevan

Laporan keuangan bisa dikatakan relevan apabila informasi yang termuat didalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini, dan memprediksi masa depan, serta menegaskan hasil evaluasi mereka di masa lalu. Informasi yang relevan :

a. Memiliki manfaat umpan balik (*feedback value*)

Informasi memungkinkan pengguna untuk menegaskan atau mengoreksi ekspektasi mereka di masa lalu.

b. Memiliki manfaat prediksi (*predictive value*)

Informasi dapat membantu pengguna untuk memprediksi masa yang akan datang berdasarkan hasil masa lalu dan kejadian masa kini.

c. Tepat waktu

Informasi disajikan tepat waktu sehingga dapat berpengaruh dan berguna dalam pengambilan keputusan.

d. Lengkap

Informasi akuntansi keuangan pemerintah disajikan selengkap mungkin yaitu mencakup semua informasi akuntansi yang dapat mempengaruhi pengambilan keputusan. Informasi yang melatarbelakangi setiap butir informasi utama yang termuat dalam laporan keuangan diungkapkan dengan jelas agar kekeliruan dalam penggunaan informasi tersebut dapat dicegah.

## 2. Andal

Informasi dalam laporan keuangan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta dapat diverifikasi. Informasi mungkin relevan, tetapi jika penyajiannya tidak dapat diandalkan maka penggunaan informasi tersebut secara potensial dapat menyesatkan. Informasi yang andal memenuhi karakteristik :

a. Penyajian jujur

Informasi menggambarkan dengan jujur transaksi serta peristiwa lainnya yang seharusnya disajikan atau secara wajar dapat diharapkan untuk disajikan.

b. Dapat diverifikasi (verifiability)

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat diuji, dan apabila

c. Netralitas

Informasi diarahkan pada kebutuhan umum dan tidak berpihak pada kebutuhan pihak tertentu.

3. Dapat dibandingkan

Informasi yang termuat dalam laporan keuangan akan lebih berguna jika dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya atau laporan keuangan entitas pelaporan lain pada umumnya. Perbandingan dapat dilakukan secara internal dan eksternal. Perbandingan secara internal dapat dilakukan bila suatu entitas menerapkan kebijakan akuntansi yang sama dari tahun ke tahun. Perbandingan secara eksternal dapat dilakukan bila entitas yang diperbandingkan menerapkan kebijakan akuntansi yang sama. Apabila entitas pemerintah akan menerapkan kebijakan akuntansi yang lebih baik daripada kebijakan akuntansi yang sekarang diterapkan, perubahan tersebut diungkapkan pada periode terjadinya perubahan.

4. Dapat dipahami

Informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna. Untuk itu, pengguna diasumsikan memiliki pengetahuan yang memadai atas kegiatan dan lingkungan operasi entitas pelaporan, serta adanya kemauan pengguna untuk mempelajari informasi yang dimaksud.