

Filosofi Manajemen Keuangan Publik

Prof. Indra Bastian, Ph.D., M.B.A., CA., C.M.A., Mediator



PENDAHULUAN

Modul ini akan memberikan pemahaman kepada mahasiswa mengenai filosofi manajemen keuangan publik. Materi di dalamnya akan dibagi dalam tiga kegiatan belajar yang mencakup:

- Kegiatan Belajar 1, membahas tentang fondasi manajemen keuangan publik serta manusia dan ruang publik dalam manajemen keuangan publik.
- Kegiatan Belajar 2, membahas tentang prinsip dasar manajemen keuangan publik serta lingkup manajemen keuangan publik.
- Kegiatan Belajar 3, membahas tentang sejarah manajemen keuangan publik.

Pada akhir pokok bahasan ini, mahasiswa diharapkan mampu memahami dan menjelaskan tentang filosofi manajemen keuangan publik, khususnya terkait tentang:

1. Fondasi manajemen keuangan publik.
2. Manusia dan ruang publik dalam manajemen keuangan publik.
3. Prinsip dasar manajemen keuangan publik.
4. Lingkup manajemen keuangan publik.
5. Sejarah manajemen keuangan publik.

KEGIATAN BELAJAR 1

Fondasi Manajemen Keuangan Publik serta Manusia dan Ruang Publik dalam Manajemen Keuangan Publik

A. FONDASI MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK

Manajemen Keuangan Publik (MKP) atau *Public Financial Management* (PFM) berkaitan dengan aspek mobilisasi sumber daya dan manajemen pengeluaran di sektor publik (dokumen kebijakan ACCA dalam Saikh dan Naeem, 2013).

Manajemen keuangan publik dapat didefinisikan sebagai sistem untuk menghasilkan dan mengendalikan sumber daya keuangan publik untuk pelayanan publik yang efektif dan efisien. Manajemen keuangan publik meliputi perencanaan dan penganggaran, akuntansi dan pelaporan, pengendalian internal, audit dan pengawasan eksternal, antara lain dengan maksud untuk: meningkatkan ketersediaan manfaat (*benefit*) untuk jumlah warga yang terbesar; mendukung pemerintahan yang baik (*good governance*); dan memfasilitasi pencapaian 3 tujuan anggaran disiplin agregat fiskal, alokasi sumber daya secara efektif untuk prioritas dan pelayanan yang efisien (Nwoko dan Anyanwu dalam Hamid, 2013). Premchand dan Appah (dalam Hamid, 2013) melihat manajemen keuangan publik sebagai penghubung antara aspirasi masyarakat dengan sumber daya, dan masa saat ini/sekarang dan dengan masa depan.

Manajemen keuangan publik juga dapat diartikan sebagai administrasi dana yang digunakan untuk memberikan layanan publik. Hal ini tergantung pada tingkat pemerintah dan bangsa tertentu, misalnya di negara A dana pelayanan publik berkisar pada penyediaan air dan layanan limbah di kota untuk rencana kesehatan nasional, sementara di negara B penyediaan dan layanan limbah belum menggunakan dana publik, bahkan pemerintahan di negara B belum mengaturnya dengan baik. Manajemen keuangan publik adalah bidang khusus dalam disiplin yang lebih besar dari manajemen keuangan, berfokus pada pemberian layanan secara efektif dan efisien mungkin untuk memaksimalkan manfaat bagi masyarakat. Spesialis atau para ahli dalam bidang-bidang tertentu dapat berpartisipasi secara langsung dalam

administrasi lembaga, pengembangan regulasi, pengembangan kebijakan, dan penegakan kerangka peraturan yang digunakan untuk mengontrol pengeluaran publik.

Pengelolaan keuangan pada organisasi publik merupakan hal krusial. Karena sektor publik tidak seperti sektor swasta, sektor publik memiliki sentimen moral dan tanggung jawab untuk menyediakan berbagai segmen ekonomi, termasuk bantuan bagi yang kurang mampu. Oleh karena itu peran sektor publik menjadi signifikan. Pengeluaran pada pelayanan publik dan barang publik menyumbang lebih dari sepertiga PDB di sebagian besar negara. Oleh karena itu, urusan dan harapan pada layanan sektor publik menjadi sangat tinggi, sehingga pengelolaan dana masyarakat harus mampu untuk mengadakan dan mempertahankan pemeriksaan atau pengamatan yang teliti dari semua penjurur.

Manajemen keuangan publik juga terkait dengan hukum, organisasi, sistem dan prosedur yang tersedia agar pemerintah mampu menjamin dan menggunakan sumber daya secara efektif, efisien, dan transparan. Manajemen keuangan publik mencakup pajak dan pendapatan pemerintah lainnya, pinjaman dan manajemen hutang, dengan fokus utama pada manajemen pengeluaran, khususnya dalam konteks penganggaran publik.

Definisi di atas relatif diartikan secara luas, tapi itu terlihat tepat karena manajemen keuangan publik dihubungkan dengan banyak aspek besar pengelolaan makroekonomi dan dasar mikroekonominya. Pendekatan tradisional yang hanya berfokus pada manajemen pengeluaran publik terlihat terlalu sempit, mengabaikan isu seperti analisis risiko fiskal, manajemen hutang publik, akuntansi aset dan kewajiban pemerintah (termasuk kewajiban sosial jangka panjang), serta pengorganisasian dan manajemen kementerian keuangan dan lembaga keuangan pusat pemerintah lainnya.

Manajemen keuangan publik yang sehat sangat penting untuk pencapaian tujuan dari sektor publik melalui perannya dalam meningkatkan kualitas hasil pelayanan publik; operasional dan pengambilan keputusan strategis; keberlanjutan jangka panjang pelayanan publik; membangun kepercayaan publik dalam kinerja sektor publik; dan memastikan penggunaan yang efisien dan efektif dari dana publik. Pengelolaan keuangan publik yang optimal akan menampilkan fleksibilitas yang memungkinkan sektor yang ditargetkan untuk menyesuaikan dengan mudah dan dengan cara yang diinginkan dengan menginduksi perubahan sektor publik. ACCA (dalam

Saikh dan Naeem, 2013) telah mengidentifikasi empat tujuan utama manajemen keuangan publik yang efektif harus mencakup:

1. manajemen agregasi keuangan - kesinambungan fiskal, mobilisasi sumber daya dan alokasi.
2. manajemen operasional - kinerja, nilai uang dan perencanaan, serta manajemen keuangan strategis.
3. tata kelola atau *governance* - transparansi dan akuntabilitas.
4. manajemen risiko fidusia (pendelegasian wewenang pengolahan uang dari pemilik uang kepada pihak yang didelegasi) - kontrol, kepatuhan dan pengawasan.

Sebuah sistem MKP yang kuat merupakan aspek penting dari kerangka kelembagaan untuk negara yang efektif, dimana:

1. Penyelenggaraan layanan publik yang efektif sangat erat kaitannya dengan pengentasan kemiskinan dan pertumbuhan Sistem MKP yang akuntabel cenderung untuk memberikan layanan yang lebih efektif dan adil, serta mengatur pasar secara lebih efisien dan adil.
2. Unsur kunci kenegaraan adalah kemampuan sistem pajak yang adil, efisien dan bertanggung jawab. Hal ini merupakan karakteristik mendasar dari lembaga inklusif¹ negara, yang menghasilkan kepercayaan, mendorong energi inovatif dan memungkinkan masyarakat untuk berkembang.

Untuk menilai sistem MKP, pertama kita perlu mendefinisikan tujuan akhir atau hasil akhirnya dengan menentukan ukuran kinerja. Secara umum sistem MKP harus mencapai tiga tujuan utama, dan satu tujuan tambahan, yaitu peningkatan akuntabilitas dan transparansi, yang semakin dilihat sebagai tujuan dalam dirinya sendiri, karena keterkaitannya dengan gagasan lembaga inklusif, sebagai berikut:

1. Pemeliharaan disiplin fiskal agregat adalah tujuan pertama dari sistem MKP yaitu harus memastikan bahwa tingkat agregat pengumpulan pajak

¹ Lembaga inklusif adalah lembaga yang memungkinkan dan mendorong partisipasi banyak orang dalam kegiatan ekonomi yang memanfaatkan bakat dan keterampilan mereka. Lembaga inklusif memungkinkan individu untuk membuat keputusan sendiri tentang kehidupan kerja mereka. Definisi ini juga mensyaratkan bahwa petak luas populasi suatu negara harus dimasukkan dalam kegiatan ekonomi.

- dan pengeluaran publik konsisten dengan target untuk defisit fiskal, dan tidak menghasilkan tingkat yang tidak berkelanjutan pinjaman publik.
2. Kedua, sistem MKP harus memastikan bahwa sumber daya publik yang dialokasikan untuk prioritas strategis disepakati, dengan kata lain bahwa alokasi efisiensi tercapai.
 3. Ketiga, sistem MKP harus memastikan bahwa efisiensi operasional dicapai, dalam arti mencapai nilai maksimum untuk uang dalam pemberian layanan.
 4. Akhirnya, sistem MKP harus mengikuti proses dan harus dilihat untuk melakukannya, dengan menjadi transparan, dengan informasi yang dapat diakses publik, dan dengan menerapkan *checks and balances* yang demokratis untuk memastikan akuntabilitas.

Meningkatkan efektivitas sistem MKP dapat menghasilkan manfaat luas dan tahan lama, dan pada gilirannya membantu untuk memperkuat pergeseran sosial yang lebih luas terhadap lembaga inklusif dan negara yang kuat, mengurangi kemiskinan, kesetaraan gender yang lebih besar dan pertumbuhan yang seimbang. Bahkan untuk aktor pembangunan seperti para lembaga donor/donatur (di mana lembaga donor tsb tidak berupaya memperkuat sistem MKP), mereka tetap perlu memahami hal tersebut karena mereka akan sering bekerja melalui manajemen keuangan publik, dengan memberikan dukungan anggaran atau iklim keuangan, dengan memberikan intervensi proyek yang dibiayai, yang kemudian dikelola dan dipelihara melalui APBN. Singkatnya, MKP sangat penting dan semua pemangku kepentingan membutuhkan pengetahuan dasar tentang MKP.

B. MANUSIA DAN RUANG PUBLIK DALAM MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK

Manusia adalah makhluk yang berakal budi, yang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Sesuai nalurinya, manusia hidup di ruang bersama manusia lain seperti di pasar, sekolah, kantor dll. Ruang berarti wadah, sedangkan ruang publik dapat diartikan sebagai wadah bagi masyarakat untuk melaksanakan aktivitas yang sifatnya terbuka atau *open access* bagi semua lapisan masyarakat. Secara konseptual, ruang publik ini memiliki fungsi sebagai ranah yang me-manusia-kan masyarakat. Konsep *the third place* menjelaskan bahwa ruang publik

berperan sebagai mediasi antara ranah domestik dengan ranah bekerja (Carmona, et al. 2003). Di ranah bekerja, manusia melaksanakan rutinitas berprofesi secara privat dalam suasana yang kompetitif. Kondisi ini mendorong tumbuhnya sifat soliter dan individualistik. Sementara itu di ranah domestik, manusia akan meninggalkan kehidupan kompetitif dan beralih ke kehidupan privat bersama keluarga dalam wujud *isolated nuclear family*. Ruang publik sebagai mediasi berperan untuk membawa manusia keluar dari kehidupan privat menuju kehidupan sosial dengan berinteraksi bersama manusia lainnya yang tidak dia kenal. Pola interaksi yang terjadi secara informal ini dilaksanakan dalam kesukarelaan (*voluntary*), dengan beberapa kualitas, antara lain (Siregar, J.P., 2012):

1. Bebas untuk masuk ke ruang publik tanpa ada format keanggotaan (*open access*).
2. Dapat datang dan pergi sesukanya.
3. Ruang publik tetap dibuka selama dan di luar jam kerja.
4. Memiliki karakter rekreatif.
5. Memberi kenyamanan psikologis.
6. Dapat menjadi mimbar politik.
7. *Low profile*.

Manusia dan ruang publik dalam MKP selaras dengan konsep lembaga ekonomi inklusif, dimana untuk menjadi inklusif manusia harus memiliki hak milik pribadi yang aman, sistem hukum yang tidak memihak, dan penyediaan layanan publik yang menyediakan lapangan permainan (ruang) yang setara di mana orang dapat bertukar dan membuat kontrak. MKP juga mewajibkan partisipasi masing-masing manusia dalam ruang publik. Setiap manusia memiliki properti pribadi (bukan hanya kepemilikan barang pribadi, tetapi juga bakat, keahlian, dan lain-lain) yang dapat digunakan untuk mencapai kesuksesan dalam jangka panjang. Partisipasi masing-masing manusia tersebut dikombinasikan dengan sistem yang mencakup sebagian besar populasi, memungkinkan sistem yang mencapai utilitas (kegunaan) sumber daya manusia dan fisiknya sampai titik paling maksimal.

MKP yang efektif dan efisien akan mewujudkan pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan publik yang baik. Dengan penerapan manajemen negara yang baik, pendapatan negara akan maksimal dan kesejahteraan akan didapat.

Adapun ruang lingkup keuangan publik meliputi peran organisasi publik atau lembaga publik dalam hal perekonomian, seperti kesejahteraan, barang publik, mekanisme pasar, eksternalisasi, stabilitas harga, pajak dan non-pajak yang berhubungan dengan aspek keadilan, distribusi pendapatan, belanja politik, penyediaan jasa, dan yang menyangkut kegiatan dan hubungan bisnis antara rumah tangga dan swasta.

Selain penerapan MKP yang baik, organisasi publik juga harus memperbaiki manajemen keuangan negara dengan menerapkan prinsip *good governance*, seperti transparansi, akuntabilitas, serta partisipasi masyarakat dalam setiap pengelolaan keuangan negara.



LATIHAN

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

- 1) Apa definisi manajemen keuangan publik?
- 2) Mengapa pengelolaan keuangan pada organisasi publik merupakan hal krusial?
- 3) Jelaskan, apa tujuan manajemen keuangan publik!
- 4) Apa definisi manusia dan apa definisi ruang publik?
- 5) Jelaskan, bagaimana manusia dan ruang publik dalam manajemen keuangan publik!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Baca Kegiatan Belajar 1 Modul 1 pada bagian fondasi manajemen keuangan publik.
- 2) Baca Kegiatan Belajar 1 Modul 1 pada bagian fondasi manajemen keuangan publik.
- 3) Baca Kegiatan Belajar 1 Modul 1 pada bagian fondasi manajemen keuangan publik.
- 4) Baca Kegiatan Belajar 1 Modul 1 pada bagian manusia dan ruang publik dalam manajemen keuangan publik.
- 5) Baca Kegiatan Belajar 1 Modul 1 pada bagian manusia dan ruang publik dalam manajemen keuangan publik.

**RANGKUMAN**

1. Manajemen Keuangan Publik (MKP) atau *Public Financial Management* (PFM) berkaitan dengan aspek mobilisasi sumber daya dan manajemen pengeluaran di sektor publik.
2. Manajemen keuangan publik dapat didefinisikan sebagai sistem untuk menghasilkan dan mengendalikan sumber daya keuangan publik untuk pelayanan publik yang efektif dan efisien. Manajemen keuangan publik juga dapat diartikan sebagai administrasi dana yang digunakan untuk memberikan layanan publik.
3. Empat tujuan utama manajemen keuangan publik yang efektif harus mencakup:
 - a. manajemen agregasi keuangan - kesinambungan fiskal, mobilisasi sumber daya dan alokasi;
 - b. manajemen operasional - kinerja, nilai uang dan perencanaan, serta manajemen keuangan strategis;
 - c. tata kelola atau *governance* - transparansi dan akuntabilitas;
 - d. manajemen risiko fidusia (pendelegasian wewenang pengolahan uang dari pemilik uang kepada pihak yang didelegasi) - kontrol, kepatuhan dan pengawasan.
4. Manusia dan ruang publik dalam manajemen keuangan publik selaras dengan konsep lembaga ekonomi inklusif, dimana untuk menjadi inklusif manusia harus memiliki hak milik pribadi yang aman, sistem hukum yang tidak memihak, dan penyediaan layanan publik yang menyediakan lapangan permainan (ruang) yang setara di mana orang dapat bertukar dan membuat kontrak. MKP juga mewajibkan partisipasi masing-masing manusia dalam ruang publik. Setiap manusia memiliki properti pribadi (bukan hanya kepemilikan barang pribadi, tetapi juga bakat, keahlian, dan lain-lain) yang dapat digunakan untuk mencapai kesuksesan dalam jangka panjang. Partisipasi masing-masing manusia tersebut dikombinasikan dengan sistem yang mencakup sebagian besar populasi, memungkinkan sistem yang mencapai utilitas (kegunaan) sumber daya manusia dan fisiknya sampai titik paling maksimal.

**TES FORMATIF 1**

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Manajemen Keuangan Publik atau *Public Financial Management* berkaitan dengan aspek di sektor publik
 - A. pengumpulan sumber daya dan manajemen pengeluaran
 - B. mobilisasi sumber daya dan manajemen pengeluaran
 - C. mobilisasi sumber daya dan penganggaran pengeluaran
 - D. pengumpulan sumber daya dan penganggaran pengeluaran
 - E. pengelolaan pendapatan dan pengendalian pengeluaran
- 2) Fokus utama cakupan manajemen keuangan publik adalah
 - A. manajemen pengeluaran
 - B. manajemen pajak
 - C. manajemen pinjaman
 - D. manajemen hutang
 - E. semua jawaban salah
- 3) Sistem Manajemen Keuangan Publik harus memastikan bahwa
 - A. target dicapai
 - B. mutu bagus
 - C. efisiensi operasional dicapai
 - D. efektif
 - E. semua jawaban salah
- 4) Manajemen keuangan publik yang efektif dan efisien akan mewujudkan pembangunan dan penyelenggaraan pelayanan publik yang baik. Dengan penerapan manajemen negara yang baik maka
 - A. pendapatan negara akan meningkat dan kesejahteraan akan sulit
 - B. pendapatan negara akan maksimal dan kesejahteraan akan menurun
 - C. pendapatan negara akan menurun dan kesejahteraan akan didapat
 - D. pendapatan negara akan meningkat dan kesejahteraan akan berkurang
 - E. pendapatan negara akan maksimal dan kesejahteraan akan didapat

- 5) Lembaga yang memungkinkan dan mendorong partisipasi banyak orang dalam kegiatan ekonomi yang memanfaatkan bakat dan keterampilan mereka, dan juga mensyaratkan bahwa petak luas populasi suatu negara harus dimasukkan dalam kegiatan ekonomi disebut lembaga
- A. Intuitif
 - B. Inklusif
 - C. Eskratif
 - D. Inisiatif
 - E. Konkrusif

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

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

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

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

KEGIATAN BELAJAR 2

Prinsip Dasar Manajemen Keuangan Publik serta Lingkup Manajemen Keuangan Publik

A. PRINSIP DASAR MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK

Terdapat empat prinsip dasar MKP yaitu:

1. Akuntabilitas Berdasarkan Hasil atau Kinerja

Akuntabilitas kinerja organisasi publik adalah perwujudan kewajiban suatu organisasi publik untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan melalui alat pertanggungjawaban secara periodik.

Menurut Mardiasmo (2002) terdapat 3 fungsi utama sektor publik, yaitu:

- a. Melakukan pelayanan publik yang sangat vital bagi kepentingan umum.
- b. Mendefinisikan prinsip operasional masyarakat.
- c. Menyediakan pelayanan publik yang diperlukan karena tidak ada sektor swasta atau nirlaba yang ingin menanganinya.

Terselenggaranya pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan kehendak kita bersama. Akuntabilitas diyakini mampu mengubah kondisi organisasi publik yang tidak dapat memberikan pelayanan publik secara baik dan korup menuju suatu tatanan organisasi publik yang demokratis. Penyelenggaraan organisasi publik yang akuntabel akan mendapat dukungan dari publik. Ada kepercayaan masyarakat atas apa yang diselenggarakan, direncanakan, dan dilaksanakan oleh program yang berorientasi kepada publik. Di pihak penyelenggara, akuntabilitas mencerminkan komitmen organisasi publik dalam melayani publik (Riantiarno dan Azlina, 2011).

Kinerja organisasi publik harus diukur agar dapat diketahui bagaimana organisasi publik itu melaksanakan apa yang menjadi tanggung jawabnya. Pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan mengukur kinerja keuangan atau kinerja non keuangan. Kinerja keuangan dapat diukur dengan melihat laporan keuangan yang dibuat setiap akhir periode, sedangkan untuk mengukur kinerja non keuangan dapat dilakukan dengan menilai sejauh mana organisasi publik dapat mencapai apa yang telah ditargetkan dan sejauh mana

masyarakat merasa puas dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik.

2. Keterbukaan dalam Setiap Transaksi

Akuntabilitas publik dan keterbukaan merupakan dua sisi koin yang tidak terpisahkan sebagai bagian dari prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good corporate governance*). Implikasinya, kini keduanya menjadi bahasan yang marak dan *interchangeable* (dapat dipertukarkan). Penerapannya pada pola perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah yang partisipatif merupakan suatu konsekuensi logis (Akbar, 2012). Konsep akuntabilitas di Indonesia memang bukan merupakan hal yang baru, hampir seluruh instansi dan lembaga pemerintah menekankan konsep akuntabilitas ini khususnya dalam menjalankan fungsi administratif ke pemerintahan.

Keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*) dalam arti masyarakat tidak hanya dapat mengakses suatu kebijakan tetapi juga ikut berperan dalam perumusannya, serta keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

3. Pemberdayaan Manajer Profesional

Manajer profesional adalah harapan semua organisasi bisnis. Seorang manajer profesional bisa membawa kemajuan bagi organisasi bisnis. Lalu apa kriteria manajer profesional tersebut? Seorang manajer profesional setidaknya harus memenuhi beberapa persyaratan pokok berikut ini:

- a. Mempunyai pengetahuan dan wawasan yang luas tentang bidang bisnis dan organisasi yang ditanganinya. Syarat ini adalah syarat pokok yang harus dimiliki oleh seorang manajer profesional. Tanpa pengetahuan dan wawasan yang luas, bagaimana bisa manajer tersebut bisa menjalankan organisasinya secara efektif dan menghasilkan keuntungan bagi bisnis yang dijalkannya.
- b. Mempunyai kepribadian yang baik dan tangguh sesuai dengan norma-norma yang berlaku secara umum di masyarakat. Seorang manajer profesional harus seorang yang mempunyai budi pekerti yang luhur. Perilaku seorang manajer harus sesuai dengan nilai-nilai positif. Dengan demikian, sumber daya manusia yang berkualitas adalah syarat penting yang harus dimiliki oleh seorang manajer profesional.

- c. Mempunyai pengalaman yang luas dalam bidang bisnis yang dijalankannya. Seperti kita semua ketahui, pengalaman adalah lebih penting daripada pengetahuan. Pengetahuan tanpa disertai dengan pengalaman yang memadai tidak akan banyak berguna dalam menghasilkan *output* yang bernilai positif bagi organisasi bisnis. Pengetahuan yang luas disertai dengan pengalaman yang luas adalah senjata utama bagi keefektifan kerja seorang manajer profesional.
- d. Mempunyai kemampuan bersosialisasi yang baik. Tugas seorang manajer adalah mengurus orang-orang yang ada di bawahnya. Tanpa kemampuan sosialisasi yang baik, tidak mungkin akan tercapai suatu hubungan yang saling menguntungkan antara atasan dan bawahan. Kemampuan sosialisasi sangat penting untuk mengarahkan bawahan menuju tercapainya tujuan organisasi.
- e. Mempunyai kemampuan manajerial yang memadai. Kemampuan manajerial adalah pengetahuan utama yang harus dimiliki oleh seorang manajer profesional. Kemampuan ini bisa dipelajari di sekolah-sekolah formal atau melalui kursus atau buku-buku manajemen. Ilmu manajerial yang hebat akan menjadi nilai lebih yang sangat bagus bagi seorang manajer untuk dapat menjalankan organisasi secara efektif dan efisien.

Dalam mengembangkan dan memajukan suatu organisasi manajer dengan pengaruh kepemimpinan yang dimilikinya berkewajiban untuk memahami perilaku setiap karyawan yang berada di lingkungan kerjanya. Karena itu dalam mewujudkan suatu perilaku yang diinginkan oleh konsep manajemen maka seorang manajer diharuskan untuk mempergunakan kekuatannya. Kekuatan legitimasi, penghargaan, dan koresif adalah bentuk dari kekuatan jabatan yang digunakan manajer untuk mengubah perilaku karyawan (Richard L. Daft, 2011).

Dengan ketiga bentuk kekuatan ini maka pihak manajer berusaha untuk mengelola berbagai perilaku karyawan agar tercapai bentuk ketaatan dalam kerja. Ketaatan berarti bahwa pekerja akan mengindahkan perintah dan melaksanakan instruksi.

Seorang manajer dalam mengarahkan para karyawan dalam melaksanakan pekerjaan tidak hanya harus dilakukan atas dasar perintah dan sanksi yang akan diterima, namun seorang pemimpin juga harus mengedepankan sikap kejiwaan yang teraplikasi dalam bentuk personal *power* yang dimilikinya. Personal *power* atau kekuatan pribadi itu tidak lahir

begitu saja, namun melalui berbagai proses yang panjang, dalam artian tidak mungkin seorang pemimpin bisa bijaksana jika ia tidak bisa merasakan apa sesungguhnya dialami oleh bawahannya tersebut.

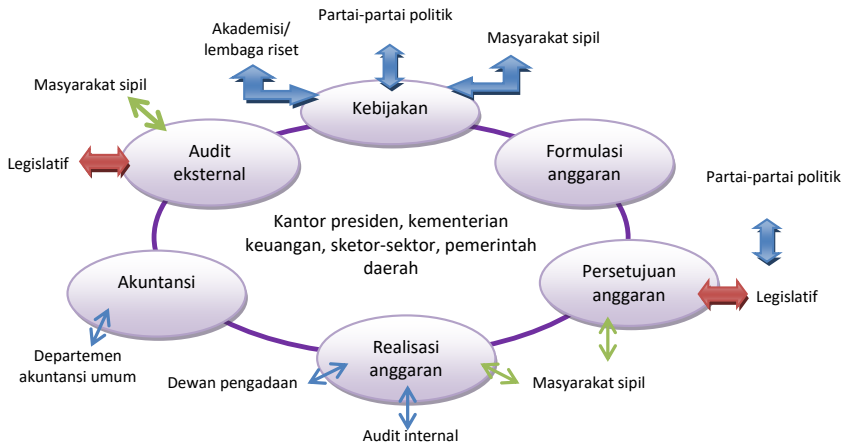
4. Adanya Lembaga Pemeriksa Eksternal yang Kuat, Profesional, dan Mandiri

Saat ini di berbagai belahan dunia, terdapat tren dimana Lembaga Pemeriksa Tertinggi atau sering disebut dengan istilah *Supreme Audit Institutions* (SAI) secara perlahan tapi pasti mulai bergerak di luar peran tradisional mereka dalam mengawasi penggunaan rekening publik. Perluasan upaya pengawasan oleh lembaga pemeriksa negara di negara-negara lain ini sejalan dengan adanya transformasi yang lebih luas dalam peran organisasi publik dan peningkatan interaksi organisasi dengan publik. Peran lembaga audit negara kini juga mulai terlibat di dalam siklus perumusan kebijakan publik dengan berperan di dalam memberikan konsultasi mengenai pengelolaan anggaran yang baik. Tentunya konsultasi yang diberikan didasarkan kepada laporan hasil pemeriksaan tahunan dan ulasan strategis multitanhunan.

Lembaga pemeriksa eksternal negara di berbagai dunia mulai menyadari potensi yang sangat besar dari partisipasi warga terhadap proses pengawasan pengelolaan anggaran publik. Dengan misi bersama untuk meningkatkan akuntabilitas dan kualitas tata kelola organisasi publik.

B. LINGKUP MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK

Manajemen Keuangan Publik (MKP) merujuk pada seperangkat hukum, aturan, sistem dan proses yang digunakan oleh negara-negara berdaulat (dan pemerintah daerah), untuk memobilisasi pendapatan, mengalokasikan dana publik, melakukan belanja publik, serta menjelaskan dana dan hasil audit. Hal ini mencakup satu set perangkat fungsi manajemen keuangan yang lebih luas dan umumnya dipahami sebagai siklus enam fase, dimulai dengan desain kebijakan dan berakhir dengan audit eksternal dan evaluasi (Gambar 1.1). Sejumlah besar pelaku terlibat dalam "siklus manajemen keuangan publik" ini untuk memastikan segalanya beroperasi secara efektif dan transparan, berkelanjutan, serta akuntabel.



Sumber: Lawson (Maret 2015)

Gambar 1.1.
Siklus Manajemen Keuangan Publik dan Aktor-aktor Kunci yang Terlibat

Dari gambar di atas, MKP melibatkan organisasi publik seperti kantor presiden, kementerian keuangan, kementerian sektoral, pemerintah daerah, partai politik, lembaga legislatif, akademisi dan masyarakat sipil. Lingkup MKP terdiri dari kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

1. Kebijakan

Kebijakan merupakan apa yang pemerintah atau sektor publik putuskan untuk dilakukan ataupun keputusan untuk tidak melakukan sesuatu dalam keseluruhan proses pengelolaan dana publik.

Kebijakan seharusnya dibuat untuk selalu memihak kesejahteraan masyarakat, dan selalu mendorong pengelolaan keuangan publik yang efektif, efisien, serta transparan.

2. Formulasi Anggaran

Formulasi anggaran merupakan kegiatan perencanaan pendapatan dan pengeluaran pemerintah. Pada sisi pendapatan dilakukan estimasi penerimaan negara atau pemerintah daerah yang mungkin dicapai pada tahun yang akan datang, begitu juga dengan pemikiran pengeluaran rutin, termasuk belanja pegawai dan lain sebagainya.

3. Persetujuan Anggaran

Dalam kegiatan ini, anggaran yang telah disusun kemudian diajukan untuk disetujui oleh lembaga yang berwenang. Kemudian anggaran yang telah disetujui akan direalisasikan sesuai dengan rencana.

4. Realisasi Anggaran

Realisasi anggaran merupakan proses pelaksanaan segala sesuatu yang telah direncanakan dan dianggarkan oleh organisasi publik.

5. Akuntansi

Kegiatan akuntansi dalam manajemen keuangan publik meliputi segala proses untuk mengumpulkan, mencatat, mengklasifikasikan, menganalisis serta membuat laporan transaksi keuangan untuk organisasi publik. Dimana penyediaan informasi keuangan ini akan sangat berguna untuk pengambilan kebijakan atau keputusan bagi pihak yang membutuhkannya.

6. Audit Eksternal

Audit merupakan kegiatan pemeriksaan terhadap kegiatan yang dilakukan oleh organisasi publik untuk mengetahui pertanggungjawaban (akuntabilitas) atas pengelolaan dana masyarakat, dengan membandingkan hasil pencapaian program, fungsi atau kegiatan sesuai dengan tujuan atau indikator yang telah ditetapkan sebelumnya.

Penelitian dan evaluasi terbaru menunjukkan bahwa tiga bahan penting yang diperlukan untuk kesuksesan MKP yaitu (Lawson, Maret 2015):

- a. Kepemimpinan - komitmen politik dan teknis yang kuat, komunikasi yang jelas dan koordinasi MKP, dan sekelompok pelebaran pemimpin yang mengelola ketakutan, harapan dan perbedaan pendapat. Contohnya: gaya kepemimpinan yang bersifat demokratis. Gaya kepemimpinan demokratis selalu melibatkan anggota yang lain untuk mengambil keputusan dan tidak memaksakan kehendaknya. Setiap karyawan diberikan kebebasan untuk mengeluarkan aspirasinya demi kesuksesan bersama. Atasan yang menggunakan gaya ini, pengelolaan kinerjanya akan sangat mudah karena koordinasi tercipta dengan sendirinya. Namun, dari segi pengawasan lemah sebab semua pekerja dianggap memiliki kedudukan yang sama.

- b. Ruang kebijakan untuk mengembangkan MKP yang sesuai - pemahaman yang menyeluruh tentang konteks, fokus pada fungsi sistem dan bukan hanya bentuk, tim dan organisasi, eksperimen tersebut serta pengambilan risiko, interogasi baik masalah dan solusi yang diusulkan. Contohnya: proses penyusunan perundang-undangan atau keputusan pemerintah yang dilakukan legislatif dilakukan dengan berbagai proses penyerapan aspirasi, studi kelayakan dan lainnya.
- c. Adaptif, proses yang berulang dan inklusif - di mana monitoring, pembelajaran dan adaptasi merupakan kunci. Contohnya kesuksesan reformasi MKP dengan mengadaptasi penerapan di negara lain.

Penelitian terkini tentang isu-isu MKP berfokus pada pemahaman pendekatan dan teknik yang lebih baik yang dapat membantu untuk menghindari hal tidak baik. Sistem administrasi publik yang lemah, biasanya menimbulkan sistem MKP yang lemah.



LATIHAN

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

- 1) Sebutkan empat prinsip dasar manajemen keuangan publik!
- 2) Sebutkan tiga fungsi utama sektor publik!
- 3) Sebutkan enam fase dalam siklus manajemen keuangan publik!
- 4) Sebutkan tiga bahan penting yang diperlukan untuk kesuksesan manajemen keuangan publik!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Baca Kegiatan Belajar 2 Modul 1 pada bagian prinsip dasar manajemen keuangan publik.
- 2) Baca Kegiatan Belajar 2 Modul 1 pada bagian prinsip dasar manajemen keuangan publik.
- 3) Baca Kegiatan Belajar 2 Modul 1 pada bagian lingkup manajemen keuangan publik.
- 4) Baca Kegiatan Belajar 2 Modul 1 pada bagian lingkup manajemen keuangan publik.

**RANGKUMAN**

Terdapat empat prinsip dasar manajemen keuangan publik yaitu:

1. Akuntabilitas berdasarkan hasil atau kinerja.
2. Keterbukaan dalam setiap transaksi.
3. Pemberdayaan manajer profesional.
4. Adanya lembaga pemeriksa eksternal yang kuat, profesional, dan mandiri.

MKP mencakup satu set perangkat fungsi manajemen keuangan yang lebih luas dan umumnya dipahami sebagai siklus enam fase, yaitu:

1. Kebijakan.
2. Formulasi anggaran.
3. Persetujuan anggaran.
4. Realisasi anggaran.
5. Akuntansi.
6. Audit eksternal.

MKP melibatkan organisasi publik seperti kantor presiden, kementerian keuangan, kementerian sektoral, pemerintah daerah, partai politik, lembaga legislatif, akademisi dan masyarakat sipil. Mereka semua terlibat dalam "siklus manajemen keuangan publik" ini untuk memastikan segalanya beroperasi secara efektif dan transparan, berkelanjutan, serta akuntabel.

**TES FORMATIF 2**

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Cara untuk mengetahui apakah organisasi publik melaksanakan apa yang menjadi tanggung jawabnya adalah dengan
 - A. mengukur kinerjanya
 - B. menghemat anggarannya
 - C. meningkatkan pajaknya
 - D. mengelola pendapatannya
 - E. meningkatkan kinerjanya
- 2) Berikut adalah empat prinsip dasar MKP, *kecuali*
 - A. akuntabilitas berdasarkan hasil atau kinerja
 - B. kepemimpinan yang tegas dan tidak dipengaruhi asing

- C. keterbukaan dalam setiap transaksi
 - D. pemberdayaan manajer profesional
 - E. adanya lembaga pemeriksa eksternal
- 3) MKP merujuk pada seperangkat hukum, aturan, sistem dan proses yang digunakan oleh negara-negara berdaulat (dan pemerintah daerah), untuk
- A. memobilisasi pendapatan
 - B. mengalokasikan dana publik
 - C. melakukan belanja publik
 - D. menjelaskan dana dan hasil audit
 - E. semua jawaban benar
- 4) Pelaku yang terlibat dalam MKP adalah
- A. masyarakat sipil
 - B. lembaga legislatif
 - C. kementerian keuangan
 - D. pemerintah daerah
 - E. semua jawaban benar
- 5) Berikut adalah fase fungsi manajemen keuangan dalam Manajemen Keuangan Publik, *kecuali*
- A. akuntansi
 - B. manajemen
 - C. kebijakan
 - D. formulasi anggaran
 - E. realisasi anggaran

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

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

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali
80 - 89% = baik
70 - 79% = cukup
< 70% = kurang

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

KEGIATAN BELAJAR 3

Sejarah Manajemen Keuangan Publik

Sejarah perkembangan keuangan sektor publik amat sangat dipengaruhi oleh 2 (dua) mazhab (*school of taught*) yang ada di dunia ini, yaitu:

1. Mazhab Napoleon atau dikenal juga dengan nama Mazhab Latin.
Mazhab ini lebih menekankan pada pentingnya suatu perencanaan anggaran.
2. Mazhab Anglosaxon atau Mazhab Nordis atau Mahzab Eropa Utara.
Mazhab ini lebih menekankan pada hasil akhir (*output*) dengan mengacu pada standar pelaporan keuangan publik sebagai bentuk laporan pertanggungjawabannya.

Perkembangan penting MKP terkait dengan ekspansi besar-besaran dalam pengeluaran atau belanja publik dan dalam peran negara pada abad 20. Di tahun 1870-an pengeluaran publik tumbuh secara besar-besaran (dari 10% menjadi 40% terhadap GDP/PDB) pada negara-negara industri. Setelah perang dunia II (setelah tahun 1960), kebanyakan pertumbuhan terdiri dari tambahan subsidi dan transfer untuk anggaran pada pensiun publik, pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan publik, bantuan untuk keluarga miskin, serta subsidi untuk perusahaan publik dan swasta. Pada awal abad ke-20 pengeluaran publik untuk hal-hal tersebut hampir sama sekali tidak ada.

Dalam rangka peningkatan peran tersebut pemerintah membutuhkan sumber pendapatan baru, sehingga tarif dan tingkat pajak juga meningkat secara tajam. Selain itu mereka juga harus menemukan cara manajemen atau pengelolaan pengeluaran dan pendapatan publik yang lebih efisien.

Di satu sisi, sebenarnya sangat sedikit hal baru dalam MKP. Kebanyakan ide-ide asli atau inovasi dan perkembangan yang ada merupakan hal-hal lama, seperti politisi yang memakaikan baju politik baru pada ide-ide lama. Program penganggaran berawal dari awal abad dua puluh, ide “kinerja pemerintah” telah ada sejak masa Victorian, pembukuan ganda diciptakan pada abad ke-15 oleh Luca Pacioli (dan sampai saat ini banyak negara berkembang yang masih kesulitan dengan pembukuan tunggal), dan konsep anggaran nasional telah diciptakan pada masa kerajaan Romawi (lebih dari 2000 tahun yang lalu).

Meskipun demikian, keberadaan MKP sebagai disiplin intelektual baru muncul pada pertengahan abad ke-20 tapi kemudian berkembang/ berevolusi dengan sangat cepat. Kredibilitasnya sebagai subjek akademis meningkat. MKP sekarang merupakan topik inti dalam banyak mata kuliah keuangan publik dan dalam program-program master administrasi publik (MPA). Literatur MKP berkembang secara substansial dalam 20 tahun terakhir karena beberapa alasan. Salah satunya pembuat kebijakan sekarang menghargai bahwa mereka tidak bisa membuat pengeluaran, pajak, dan kebijakan fiskal lainnya berubah tanpa mengetahui bagaimana kebijakan tersebut akan diimplementasikan, dan terdapat pemahaman yang lebih baik bahwa MKP adalah subjek kompleks yang sulit untuk dikategorisasikan, karena karakter antar disiplinnya (menyangkut politik ekonomi, institusi publik, hukum, sistem manajemen, teori organisasi, IT, dan manajemen sumber daya manusia).

Dua puluh tahun yang lalu, model yang dianggap sebagai praktik terbaik adalah yang berdasar pada sistem-sistem penting dan hukum seperti yang diterapkan di negara-negara maju. Saat ini pandangan ini telah dianggap salah, penekanan pada pengambilan keputusan disesuaikan dengan kerangka legal, sistem administrasi, dan pengaturan tata kelola masing-masing negara.

Dewasa ini, MKP semakin kompleks, terkait dengan faktor-faktor politik ekonomi dan penilaian lingkungan institusional sebagai bagian penting dalam desain strategi reformasi MKP. Institusi di negara berkembang menunjukkan resistensi akan perubahan. Reformasi juga merupakan sebuah proses yang membutuhkan waktu puluhan tahun dan dapat berjalan tidak seperti yang seharusnya. Kemajuan dalam penguatan manajemen keuangan biasanya lambat dan tersendat-sendat.

A. PENGALAMAN AS DENGAN REFORMASI MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK

Pemerintah federal AS memberikan kasus instruktif tentang bagaimana reformasi manajemen keuangan telah muncul selama 25 tahun terakhir, berdasarkan pengalaman yang diperoleh sejak Undang-Undang Anggaran dan Akuntansi 1921. Undang-undang terpenting yang disahkan di bidang ini pada tahun 1980-an adalah *Federal Manager's Financial Integrity Act of 1982* (Undang-undang Integritas Keuangan Manajer Federal tahun 1982). UU ini mengharuskan setiap lembaga untuk melakukan evaluasi

berkelanjutan pada sistem akuntansi dan kontrol, serta untuk mengidentifikasi faktor risiko dan melakukan perbaikan. Oleh karena itu, laporan tahunan untuk Presiden dan Kongres diperlukan. Undang-undang ini dimaksudkan untuk mengatasi banyak kelemahan yang diidentifikasi ketika Presiden Reagan mulai menjabat pada tahun 1981. Di antara mereka ada persepsi bahwa pemerintah yang pernah menjadi pemimpin dalam komputerisasi pada tahun 1950-an, telah jatuh tertinggal di belakang sektor swasta, dan lebih terbuka untuk pemborosan dan penyalahgunaan. Selain itu, Undang-Undang Penagihan Hutang tahun 1982 (*Debt Collection Act of 1982*) memperkuat kemampuan pemerintah untuk menagih hutang, dan Undang-undang tindakan pembayaran yang cepat tahun 1982 (*the prompt payments act of 1982*) mengharuskan pemerintah federal untuk membayar faktur dalam waktu 30 hari.

Chief Financial Officers Act (UU Kepala Petugas Keuangan) disahkan pada tahun 1990, setelah banyak negosiasi dengan Kongres. Berdasarkan UU tersebut, terdapat *Chief Financial Officer* (CFO) atau Kepala Petugas Keuangan yang ditunjuk untuk seluruh pemerintahan, dan terdapat CFO di masing-masing lembaga utama. Posisi ini hadir dengan kepemimpinan, arah kebijakan, dan pengawasan manajemen keuangan dan sistem informasi, termasuk manajemen kredit dan aset, manajemen kas, serta kontrol internal. Undang-undang Kinerja dan Hasil Pemerintah tahun 1993 (*The Government Performance and Results Act of 1993*), dan Undang-Undang Reformasi Manajemen Pemerintah tahun 1994 (*the Government Management Reform Act of 1994*) memberikan dukungan lebih lanjut untuk perbaikan manajemen keuangan. Hasilnya adalah:

1. Semua 24 lembaga yang dicakup oleh tindakan CFO mengeluarkan laporan keuangan tahunan yang diaudit pada tahun 2000.
2. Lebih dari 60 persen menerima opini audit bersih.
3. Departemen Keuangan menerbitkan laporan keuangan konsolidasi untuk pertama kalinya pada tahun 1998.
4. Seperangkat standar akuntansi dasar dikeluarkan pada tahun 1996 yang mencakup seluruh pemerintah federal. Pada tahun 1999, Institut Akuntan Publik Bersertifikat mengakui standar sebagai prinsip akuntansi yang diterima secara umum.

Berdasarkan pengalaman di AS dapat dilihat bahwa memang reformasi membutuhkan waktu yang panjang untuk dilaksanakan dan membutuhkan

waktu yang lebih lama lagi untuk menghasilkan buah atau hasil yang diinginkan. Bahkan ketika reformasi MKP dikembangkan ke tahap akhir kesempurnaan, hal itu tidak dapat menjadi jaminan pemerintahan yang baik. Paling-paling, itu tidak akan pernah lebih dari alat yang berharga untuk meningkatkan manajemen keuangan yang baik. Reformasi tersebut tidak menawarkan obat mujarab untuk semua penyakit yang menimpa bagian-bagian pemerintah; juga tidak akan sepenuhnya mengatasi pengaruh warga yang tidak tertarik dan tidak mendapat informasi. Reformasi ini tidak dapat diganti dengan kejujuran dan integritas moral di pihak pejabat publik; tidak dapat menghilangkan tuntutan kepentingan egois, baik dalam bentuk warga negara individu, perusahaan, atau kelompok penekan yang selalu berlimpah untuk mempengaruhi pemerintah di semua tingkatan.

B. MANAJEMEN KEUANGAN PUBLIK DI INDONESIA

Di Indonesia, sejarah pengelolaan keuangan organisasi publik sudah ada sejak masa lampau. Setiap organisasi publik, mulai zaman kerajaan sampai sekarang, memiliki pengelola keuangan untuk memastikan terlaksananya pembangunan dalam organisasi publiknya.

Pembangunan ekonomi akan berjalan lancar jika disertai dengan administrasi yang baik dalam pengelolaan keuangan negara. Pengelolaan keuangan tersebut dilakukan atas dana yang dihimpun dari masyarakat, antara lain berupa pajak, bea dan cukai, dan lain-lain.

Sebagai bagian dari suatu organisasi publik, fungsi keuangan merupakan fungsi organisasi publik yang memiliki peranan vital dalam suatu negara. Peranan vital Kementerian Keuangan adalah mengelola keuangan negara dan membantu pimpinan negara di bidang keuangan dan kekayaan negara. Oleh karena itu, Kementerian Keuangan dikatakan sebagai penjaga keuangan negara (Nagara Dana Rakca).

Di tingkat daerah, reformasi manajemen keuangan daerah mulai dilaksanakan setelah diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 1999. Sebagai upaya konkret, organisasi publik mengeluarkan PP No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dan PP No.108 Tahun 2000 tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. Secara bertahap, organisasi publik mengganti model tata buku sebagaimana dalam Manual Administrasi Keuangan Daerah menjadi sistem akuntansi, dan organisasi publik

mengeluarkan Kemendagri No.29 Tahun 2002. Kemendagri tersebut menandai era transisi otonomi menuju sistem yang lebih ideal.

Era transisi otonomi adalah masa antara tahun 2000 hingga 2003 yang merupakan masa awal implementasi otonomi daerah. Masa otonomi ini ditandai dengan masih belum mantapnya perangkat hukum, kelembagaan, infrastruktur, dan sumber daya manusia (SDM) daerah dalam mewujudkan tujuan otonomi daerah.

Era pasca transisi adalah masa setelah diberlakukannya paket peraturan perundangan yang merupakan suatu peraturan menyeluruh dan komprehensif (*omnibus regulations*) mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, pengauditan, dan evaluasi kinerja atas pengelolaan keuangan daerah.

Kotak 1.1

Paket Peraturan Perundangan Manajemen Keuangan Publik yang Merupakan *Omnibus Regulations*

Paket peraturan perundangan MKP yang merupakan omnibus regulations* itu antara lain:

1. UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menggantikan *Indische Comptabiliteitswet* (ICW) warisan organisasi publik Hindia Belanda.
2. UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
3. UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.
4. UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
5. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Organisasi Publik Daerah (revisi UU No. 22 Tahun 1999).
6. UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Organisasi Publik Pusat dan Daerah (revisi UU No. 25 Tahun 1999).
7. PP No. 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Organisasi Publik.
8. PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
9. PP No. 8 Tahun 2006 tentang Laporan Keuangan dan Kinerja Instansi Organisasi Publik.
10. PP No. 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Organisasi publik Daerah (LPPD) Kepada Organisasi Publik, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) kepada DPRD, dan Informasi KPPD kepada Masyarakat.

11. Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
12. Permendagri No. 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Permendagri No. 13 Tahun 2006.

*Catatan: hingga saat ini peraturan-peraturan tersebut terus dikaji dan beberapa di antaranya telah direvisi atau diganti dengan peraturan yang baru agar semakin sesuai dengan kebutuhan dan kondisi saat ini.

Aspek utama reformasi manajemen keuangan daerah di Indonesia meliputi:

1. Perubahan sistem anggaran dari sistem anggaran tradisional menjadi sistem anggaran berbasis prestasi kerja.
2. Perubahan kelembagaan pengelolaan keuangan daerah dari sistem sentralisasi pada bagian keuangan sekretariat daerah menjadi sistem desentralisasi ke masing-masing satuan kerja.
3. Perubahan sistem akuntansi dari sistem tata buku tunggal (*single entry bookkeeping*) menjadi sistem tata buku berpasangan (*double entry bookkeeping*); dan perubahan basis akuntansi dari basis kas (*cash basis*) menjadi basis akrual (*accrual basis*).

Perubahan proses penganggaran terkait dengan perubahan proses penyusunan anggaran yang sebelumnya bersifat sentralistik dan *top down* diubah menjadi sistem anggaran partisipatif (*bottom up/participative budget*). Sebelumnya program pembangunan lebih banyak ditentukan oleh organisasi publik pusat melalui Bappenas. Maka dengan otonomi luas dan nyata, organisasi publik daerah diberi kewenangan penuh untuk menentukan program pembangunan sesuai dengan kebutuhan daerah.

Perubahan sistem anggaran tidak saja menyangkut proses penganggaran, tetapi juga perubahan struktur anggaran. Struktur anggaran diubah dari struktur anggaran tradisional dengan pendekatan anggaran berimbang menjadi struktur anggaran baru dengan pendekatan penganggaran berbasis kinerja (*performance based budgeting*).

Dalam praktik manajemen keuangan negara yang masih berlangsung sekarang ini, ada kecenderungan dari oknum pejabat untuk menghabiskan sisa anggaran, baik anggaran rutin maupun anggaran pembangunan (proyek), yang dikelolanya. Pejabat tersebut termotivasi oleh insentif untuk menghabiskan sisa anggaran karena kalau sisa anggaran tersebut tidak

dihabiskan maka jumlah anggaran yang disetujui Kementerian Keuangan untuk tahun berikutnya, baik yang diusulkan dalam Daftar Usulan Kegiatan (DUK) maupun Daftar Usulan Proyek (DUP), akan lebih kecil dari jumlah anggaran tahun sebelumnya.

Akibatnya, oknum pejabat tersebut merekayasa kegiatan untuk menghabiskan sisa anggaran dan membuat laporan keuangan "yang seolah-olah benar" untuk menjustifikasi kegiatan tersebut. Dalam sistem manajemen keuangan demikian tidak ada insentif bagi pengelola anggaran untuk menghemat maupun mengelola anggaran tersebut secara efektif dan efisien. Lemahnya manajemen negara khususnya manajemen keuangan negara yang menstimulasi perbuatan koruptif demikian telah menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat kepada lembaga organisasi publik terutama pada lembaga pengawasan. Apabila dilihat dari praktik pengelolaan keuangan negara, tampak jelas organisasi publik menggunakan "*Cash Accounting System*" (Sistem Akutansi Tunai – SAT). Penggunaan sistem ini dipertegas lagi dalam Keputusan Presiden No. 16 Tahun 1994 dan Surat Keputusan Menteri Keuangan No. 217/KMK.03/1990.

Dalam upaya perwujudan manajemen keuangan negara yang baik, terdapat pula tuntutan yang semakin aksentuatif untuk mengakomodasi, menginkorporasi, bahkan mengedepankan nilai-nilai *good governance*. Beberapa nilai yang relevan dan *urgent* untuk diperjuangkan adalah antara lain transparansi, akuntabilitas, serta partisipasi masyarakat dalam proses pengelolaan keuangan dimaksud, di samping nilai-nilai efektivitas dan efisiensi tentu saja. Dalam konteks yang lebih visioner, manajemen keuangan negara tidak saja harus didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*, tetapi harus diarahkan untuk mewujudkan nilai-nilai dimaksud.

Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang No.1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara kemudian muncul untuk memenuhi kebutuhan pengelolaan keuangan negara yang sesuai dengan tuntutan perkembangan demokrasi, ekonomi dan teknologi modern. Dengan munculnya Undang-Undang ini diharapkan dapat menciptakan manajemen keuangan negara yang baik, sehingga akan terwujud efektivitas dan efisiensi keuangan negara sebagai langkah dalam menciptakan organisasi publik yang baik (*good governance*), serta menciptakan manajemen keuangan negara sebagai kunci kesuksesan dari keberhasilan pembangunan dan penyelenggaraan organisasi publik.



LATIHAN

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

- 1) Sebutkan 2 (dua) mazhab (*school of taught*) yang sangat mempengaruhi sejarah perkembangan keuangan sektor publik!
- 2) Kapan keberadaan MKP sebagai disiplin intelektual baru muncul dan mulai berkembang/berevolusi dengan sangat cepat?
- 3) Sejak kapan AS mulai melakukan reformasi manajemen keuangan publik?
- 4) Jelaskan aspek utama reformasi manajemen keuangan daerah di Indonesia!

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Baca Kegiatan Belajar 3 Modul 1 pada bagian sejarah manajemen keuangan publik.
- 2) Baca Kegiatan Belajar 3 Modul 1 pada bagian sejarah manajemen keuangan publik.
- 3) Baca Kegiatan Belajar 3 Modul 1 pada bagian pengalaman AS dengan reformasi manajemen keuangan publik.
- 4) Baca Kegiatan Belajar 3 Modul 1 pada bagian manajemen keuangan publik di Indonesia.



RANGKUMAN

Sejarah perkembangan keuangan sektor publik sangat dipengaruhi oleh 2 (dua) mazhab (*school of taught*) yang ada di dunia ini, yaitu Mazhab Napoleon atau dikenal juga dengan nama Mazhab Latin dan Mazhab Anglosaxon atau Mazhab Nordis atau Mahzab Eropa Utara.

Perkembangan penting MKP dimulai dengan ekspansi besar-besaran dalam pengeluaran atau belanja publik pada sekitar abad 20. Oleh karena itu dibutuhkan peran besar negara dalam manajemen atau pengelolaan pengeluaran dan pendapatan publik yang lebih efisien. Sebenarnya sangat sedikit hal baru dalam MKP. Misalnya, program penganggaran berawal dari awal abad dua puluh, ide “kinerja pemerintah” telah ada

sejak masa Victorian, pembukuan ganda diciptakan pada abad ke-15 oleh Luca Pacioli (dan sampai saat ini banyak negara berkembang yang masih kesulitan dengan pembukuan tunggal), dan konsep anggaran nasional telah diciptakan pada masa kerajaan Romawi (lebih dari 2000 tahun yang lalu). Keberadaan MKP sebagai disiplin intelektual baru muncul pada pertengahan abad ke-20 tapi kemudian berkembang/berevolusi dengan sangat cepat. Dewasa ini, MKP semakin kompleks, terkait dengan faktor-faktor politik ekonomi dan penilaian lingkungan institusional sebagai bagian penting dalam desain strategi reformasi MKP.

Pemerintah federal AS memulai reformasi manajemen keuangan sejak 25 tahun terakhir. AS melakukan reformasi dengan menerbitkan beberapa regulasi seperti Undang-Undang Anggaran dan Akuntansi 1921, *Federal Manager's Financial Integrity Act of 1982* (Undang-undang Integritas Keuangan Manajer Federal tahun 1982), Undang-Undang Penagihan Hutang tahun 1982 (*Debt Collection Act of 1982*), dan Undang-undang tindakan pembayaran yang cepat tahun 1982 (*the prompt payments act of 1982*), *Chief Financial Officers Act* (UU Kepala Petugas Keuangan), Undang-undang Kinerja dan Hasil Pemerintah tahun 1993 (*The Government Performance and Results Act of 1993*), dan Undang-Undang Reformasi Manajemen Pemerintah tahun 1994 (*the Government Management Reform Act of 1994*). Berdasarkan pengalaman di AS dapat dilihat bahwa memang reformasi membutuhkan waktu yang panjang untuk dilaksanakan dan membutuhkan waktu yang lebih lama lagi untuk menghasilkan buah atau hasil yang diinginkan.

Di tingkat daerah, reformasi manajemen keuangan daerah mulai dilaksanakan setelah diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 1999. Sebagai upaya konkret, organisasi publik mengeluarkan PP No.105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dan PP No.108 Tahun 2000 tentang Pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam Pengelolaan Keuangan Daerah. Secara bertahap, organisasi publik mengganti model tata buku sebagaimana dalam Manual Administrasi Keuangan Daerah menjadi sistem akuntansi, dan organisasi publik mengeluarkan Kemendagri No.29 Tahun 2002. Kemendagri tersebut menandai era transisi otonomi menuju sistem yang lebih ideal.

**TES FORMATIF 3**

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Kondisi yang menandai perkembangan penting manajemen keuangan publik adalah
 - A. tahun 1870-an pengeluaran publik tumbuh secara besar-besaran (dari 10% menjadi 40% terhadap GDP/PDB) pada negara-negara industri
 - B. tahun 1870-an pengeluaran publik turun drastis (dari 40% menjadi 10% terhadap GDP/PDB) pada negara-negara industri
 - C. dana subsidi dan transfer untuk anggaran pada pensiun publik, pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan publik, bantuan untuk keluarga miskin menurun karena kondisi pasca perang
 - D. dana subsidi dan transfer untuk anggaran pada pensiun publik, pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan publik, bantuan untuk keluarga miskin dibebankan pada rakyat
 - E. semua jawaban salah
- 2) Kebanyakan ide-ide asli atau inovasi dan perkembangan yang ada merupakan hal-hal lama, seperti politisi yang memakaikan baju politik baru pada ide-ide lama. Berikut adalah hal tepat untuk menggambarkan bahwa
 - A. akuntabilitas berdasarkan hasil atau kinerja muncul sejak reformasi tahun 1998 di Indonesia
 - B. konsep anggaran nasional telah diciptakan pada masa kerajaan Romawi
 - C. program penganggaran berawal dari awal kerajaan Mesir Kuno
 - D. pembukuan ganda diciptakan pada abad ke-13 oleh Aristhoteles
 - E. ide “kinerja pemerintah” telah ada sejak masa kerajaan Romawi
- 3) Pemerintah federal AS memulai reformasi manajemen keuangan sejak 25 tahun terakhir. AS melakukan reformasi dengan menerbitkan beberapa regulasi seperti, *kecuali*
 - A. Undang-Undang Anggaran dan Akuntansi 1921
 - B. Undang-Undang Penagihan Hutang tahun 1982
 - C. Undang-Undang Reformasi Manajemen Pemerintah tahun 1994
 - D. Undang-Undang Sistem Pembukuan Berganda pada Pemerintah Federal tahun 1990
 - E. Undang-undang Kinerja dan Hasil Pemerintah tahun 1993

- 4) Di tingkat daerah, reformasi manajemen keuangan daerah mulai dilaksanakan setelah diberlakukannya
- A. UU No. 22 Tahun 1999
 - B. UU No. 23 Tahun 1999
 - C. UU No. 25 Tahun 1999
 - D. jawaban A dan B benar
 - E. jawaban A dan C benar
- 5) Aspek utama reformasi manajemen keuangan daerah di Indonesia meliputi, *kecuali* perubahan
- A. sistem anggaran dari sistem anggaran tradisional menjadi sistem anggaran berbasis prestasi kerja
 - B. kelembagaan pengelolaan keuangan daerah dari sistem sentralisasi pada bagian keuangan sekretariat daerah menjadi sistem desentralisasi ke masing-masing satuan kerja
 - C. sistem pelaporan dari tradisional menjadi menggunakan teknologi IT
 - D. sistem akuntansi dari sistem tata buku tunggal (*single entry bookkeeping*) menjadi sistem tata buku berpasangan (*double entry bookkeeping*)
 - E. basis akuntansi dari basis kas (*cash basis*) menjadi basis aktual (*accrual basis*)

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

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

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

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

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) B
- 2) A
- 3) C
- 4) E
- 5) B

Tes Formatif 2

- 1) A
- 2) B
- 3) E
- 4) E
- 5) B

Tes Formatif 3

- 1) A
- 2) B
- 3) D
- 4) E
- 5) C

Daftar Pustaka

- Akbar, S. I. (2012). *Metode Penelitian (Manajemen dan Akuntansi)*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN Yogyakarta.
- Carmona, et al. (2003). *Public Places, Urban Spaces*. Boston: Architectural Press.
- Hamid, K. T. (2013). *Good Governance and New Public Sector Financial Management Reform in Nigeria*. Diakses dari https://www.academia.edu/3710205/Good_Governance_and_New_Public_Sector_Financial_Management_Reform_in_Nigeria
- Lawson, A. (2015). *Public financial management*. Diakses dari <http://www.gsdc.org/professional-dev/public-financial-management/>
- Mardiasmo. (2002). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Riantiarno dan Azlina. (2011). Faktor-faktor yang Mempengaruhi Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Studi pada SKPD Kabupaten Rokan Hulu. *Pekbis Jurnal* Vol.3, No.3, Hal 560-568.
- Richard, L. D. (2011). *Era Baru Manajemen*. Jakarta: Salemba Empat.
- Shaikh, Arsalan dan Nida Naeem. (2013). *An Introduction to Public Financial Management*. ACCA. Diakses dari http://www.accaglobal.com/content/dam/ACCA_National/pk/mem/Members_network_panel_2013.pdf
- Siregar, J. P. (2012). *Perwujudan Ruang Publik Perkotaan*. Diakses dari https://www.academia.edu/4971509/Perwujudan_Ruang_Publik_Perkotaan