



UNIVERSITAS INDONESIA

**AKUNTABILITAS KEUANGAN DAN KINERJA:
STUDI KASUS PADA DIREKTORAT PEMBINAAN SLB**

T E S I S

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
gelar Magister Sains dalam Ilmu Administrasi**

**FAISAL KHALID
0806441125**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI
KEKHUSUSAN ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN PENDIDIKAN
JAKARTA
JULI 2010**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

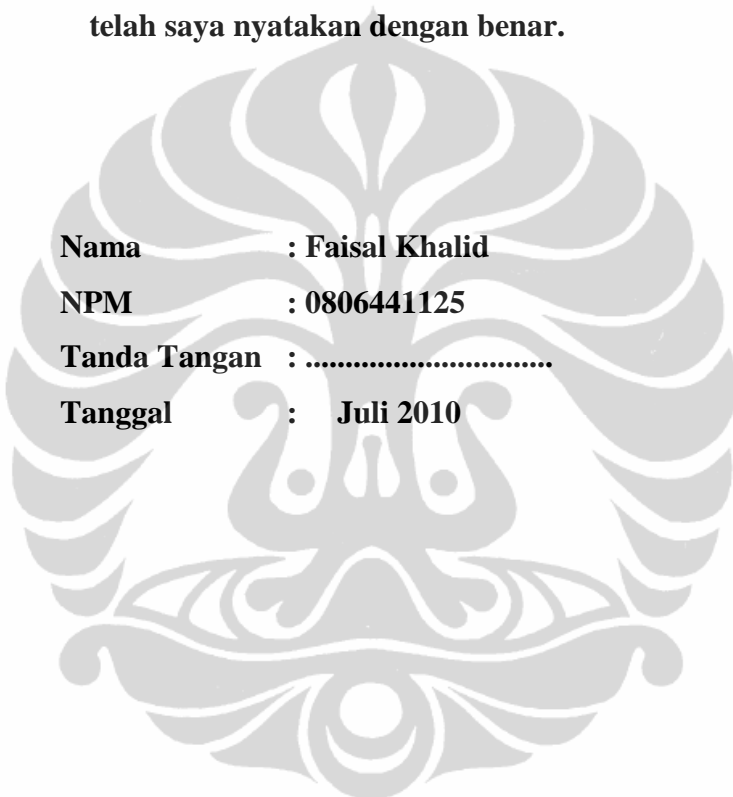
**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Faisal Khalid

NPM : 0806441125

Tanda Tangan :

Tanggal : Juli 2010



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Faisal Khalid

NPM : 0806441125

Program Studi : Ilmu Administrasi

Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Pendidikan

Judul Tesis : Akuntabilitas Keuangan dan Kinerja : Studi Kasus Pada
Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Sains pada Program Studi Ilmu Administrasi Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Pendidikan Program Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Ketua Sidang : Dr. Chandra Wijaya, MM, M.Si (.....)

Pembimbing : Dr. Roy V. Salomo, M.Soc.Sc (.....)

Penguji : Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si (.....)

Sekretaris Sidang : Lina Miftahul Jannah, M.Si (.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal :

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Sains pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia Program Studi Ilmu Administrasi Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Pendidikan. Saya menyadari bahwa, tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Eko Prasajo, Mag.rer.publ, selaku Ketua Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia;
2. Dr. Roy V. Salomo, M.Soc.Sc, selaku Dosen Pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
3. Prof. Dr. Chandra Wijaya, MM, M.Si, selaku Ketua Sidang Penguji dalam ujian tesis ini;
4. Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si, selaku Dosen Penguji dalam ujian tesis ini;
5. Lina Miftahul Jannah, M.Si, selaku Sekretaris Program Pascasarjana Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia;
6. Yang tercinta Ibunda, Almarhum Ayahanda, Istriku dan My Princess Vania Zahra yang telah memberikan bantuan dukungan material serta moral;
7. Rekan-rekan S-2 FISIP Mandikdasmen Kemendiknas Angkatan I yang juga telah memberikan bantuan dukungan moral.

Akhir kata, saya berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.

Jakarta, Juli 2010

Penulis

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Faisal Khalid
NPM : 0806441125
Program Studi : Ilmu Administrasi
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis karya : Tesis

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

“Akuntabilitas Keuangan dan Kinerja : Studi Kasus Pada Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa”

berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal : Juli 2010
Yang menyatakan

(Faisal Khalid)

ABSTRAK

Nama : Faisal Khalid
Program Studi : Ilmu Administrasi
Kekhususan Administrasi dan Kebijakan Pendidikan
Judul : Akuntabilitas Keuangan dan Kinerja Studi Kasus Pada
Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa

Tesis ini membahas mengenai penerapan dan keterkaitan akuntabilitas keuangan dan kinerja serta penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam upaya perwujudan *good governance* pada Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa (SLB) sebagai agent pemerintah dalam melayani pendidikan untuk anak berkebutuhan khusus. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif naturalistik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa akuntabilitas keuangan dan kinerja Direktorat Pembinaan SLB meskipun sudah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku namun belum saling terkait dan belum tercapai perbaikan yang signifikan. Selain itu menunjukkan juga bahwa implementasi sistem penganggaran berbasis kinerja di Direktorat Pembinaan SLB belum sepenuhnya menerapkan prinsip-prinsip sesuai ciri-ciri penyusunan anggaran berbasis kinerja yaitu indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja. Hasil penelitian menyarankan perlu adanya peningkatan kapasitas aparatur bagian perencanaan serta keuangan dari segi kuantitas dan kualitas, perlu adanya tim yang bertanggungjawab terhadap tugas penyusunan standar biaya, penentuan indikator kinerja dan evaluasi kinerja dan perlu koordinasi serta sinkronisasi secara kontinyu dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam rangka reformasi manajemen keuangan.

Kata kunci : Good Governance, Akuntabilitas Keuangan dan Kinerja, Sistem Penganggaran Berbasis Kinerja

ABSTRACT

Name : Faisal Khalid
Study Program : Administrative Science
Major in Administrative and Education Policy
Title : Financial Accountability and Performance A Case Study In
Directorate of Special Need Education

This thesis discussed the application and relevance of financial accountability and performance and implementation of performance-based budgeting in the embodiment of good governance efforts in the Directorate of Special Need Education (SLB) as a government agent in the service of education for children with special needs. The research method used is descriptive qualitative approach with a naturalistic design. The results showed that financial accountability and performance of the Directorate of Special Need Education despite being in accordance with applicable legislation and inter-related but have not yet achieved a significant improvement. Also shows also that the implementation of performance-based budgeting system in the Directorate of Special Need Education has not fully apply the principles according to the characteristics of performance-based budgeting is an indicator of performance, cost and performance evaluation standards. The results suggest a need to increase the capacity of the apparatus, and financial planning in terms of quantity and quality, there should be a team that is responsible for the cost of standard-setting task, the determination of performance indicators and evaluation of performance and need continuous coordination and synchronization in the application of performance-based budgeting in order to reform financial management.

Keywords: Good Governance, Financial Accountability and Performance, Performance Based Budgeting System.

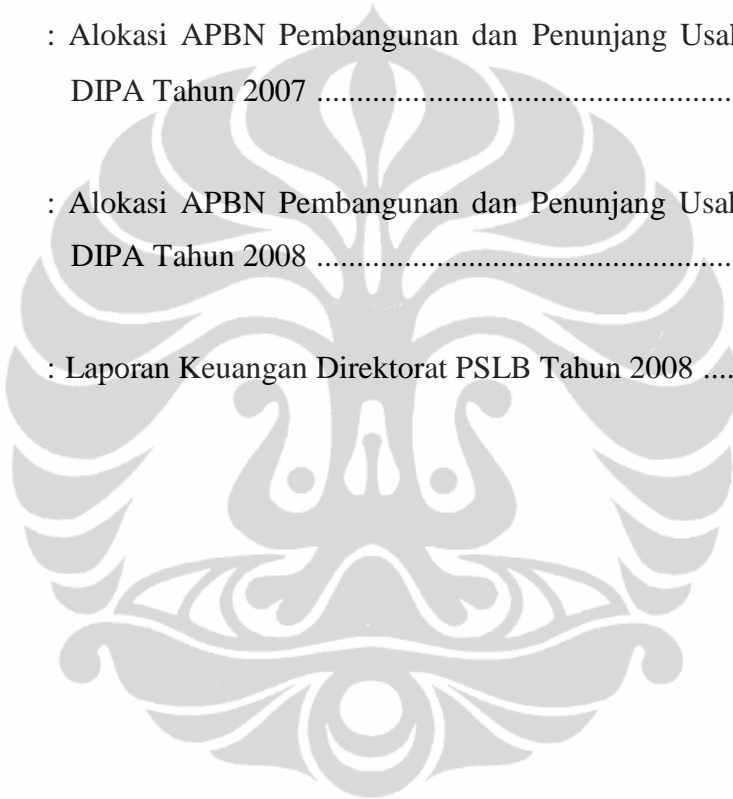
DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	iii
HALAMAN PENGESAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR DIAGRAM.....	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiii
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	10
1.3 Tujuan Penelitian	11
1.4 Manfaat Penelitian	11
1.5 Sistematika Penulisan	12
2. TINJAUAN PUSTAKA	13
2.1 Good Governance	13
2.1.1 Pengertian Good Governance	13
2.1.2 Karakteristik dan Prinsip Good Governance	16
2.2 Akuntabilitas	18
2.2.1 Pengertian Akuntabilitas	18
2.2.2 Akuntabilitas di Pemerintahan	20
2.2.3 Penerapan Akuntabilitas di Indonesia	21
2.3 Akuntabilitas Keuangan	22
2.3.1 Pengertian Akuntabilitas Keuangan	22
2.3.2 Laporan Keuangan	23
2.3.3 Laporan Keuangan Pemerintahan	26
2.3.4 Standar Akuntansi Pemerintahan	27
2.4. Akuntabilitas Kinerja	28
2.4.1 Pengertian Akuntabilitas Kinerja	28
2.4.2 Pengukuran Kinerja	29

2.4.3 Sistem Perencanaan Indonesia	31
2.4.4 Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah	33
2.5 Sistem Penganggaran	39
2.5.1 Pengertian Anggaran	39
2.5.2 Sistem Penganggaran Indonesia	41
2.6 Anggaran Berbasis Kinerja	43
2.6.1 Konsep Anggaran Berbasis Kinerja	43
2.6.2 Elemen-Elemen Anggaran Berbasis Kinerja	52
2.6.3 Prakondisi Anggaran Berbasis Kinerja Menurut Allen Schick	55
3. METODE PENELITIAN	57
3.1 Metode Penelitian	57
3.2 Teknik Pengumpulan Data	58
3.3 Instrumen	58
3.4 Analisis Data	59
4. PEMBAHASAN	60
4.1 Profil Direktorat Pembinaan SLB	60
4.2 Analisis Akuntabilitas Keuangan Direktorat Pembinaan SLB	62
4.2.1 Laporan Realisasi Anggaran	66
4.2.2 Neraca	68
4.2.3 Catatan Atas Laporan Keuangan	68
4.3 Analisis Akuntabilitas Kinerja Direktorat Pembinaan SLB	70
4.3.1 Rencana Strategis	70
4.3.2 Program Kerja Tahunan	73
4.3.3 Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah	74
4.4 Keterkaitan antara Akuntabilitas Keuangan dan Akuntabilitas Kinerja	77
4.5 Akuntabilitas dengan Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja	79
4.6 Restrukturisasi Program dan Kegiatan	94
5. SIMPULAN DAN SARAN	103
5.1 Simpulan	103
5.2 Saran	104
DAFTAR PUSTAKA	106
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel 1	: Alokasi APBN Pembangunan dan Penunjang Usaha PLB DIPA Tahun 2006	6
Tabel 2	: Laporan Keuangan Direktorat PSLB Tahun 2007	7
Tabel 3	: Alokasi APBN Pembangunan dan Penunjang Usaha PLB DIPA Tahun 2007	8
Tabel 4	: Alokasi APBN Pembangunan dan Penunjang Usaha PLB DIPA Tahun 2008	9
Tabel 5	: Laporan Keuangan Direktorat PSLB Tahun 2008	9



DAFTAR DIAGRAM

Diagram 1	: Siklus Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah	36
Diagram 2	: Pengukuran dan Pelaporan Kinerja	37
Diagram 3	: Bagan Pelaksanaan Anggaran Kinerja	51
Diagram 4	: Jaringan Pelaporan Keuangan Berbasis SAI (Existing)	65
Diagram 5	: Usulan Jaringan Pelaporan Keuangan Berbasis SAI	66
Diagram 6	: Penanggungjawab Program dan Kegiatan	82
Diagram 7	: Penyusunan Standar Biaya	88
Diagram 8	: Arsitektur Program	96
Diagram 9	: Informasi Kinerja	98
Diagram 10	: Tahapan Penyusunan Program dan Kegiatan	99
Diagram 11	: Siklus Penerapan ABK	101

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 : Pedoman Wawancara
- Lampiran 2 : Wawancara dengan Direktur Alokasi Pendanaan Pembangunan Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan/Bappenas
- Lampiran 3 : Wawancara dengan Kasi pada Direktorat Sistem Penganggaran Ditjen Anggaran Kementerian Keuangan RI
- Lampiran 4 : Wawancara dengan Panitia Anggaran Pendidikan DPR-RI 2005-2007 (Anggota Komisi X DPR-RI 2009-2014)
- Lampiran 5 : Wawancara dengan Kepala Biro Perencanaan & Kerjasama Luar Negeri Kementerian Pendidikan Nasional

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau biasa disebut *good governance* dalam suatu negara merupakan *issue* yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini (Lembaga Administrasi Negara & Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, 2000). Pemerintah wajib menerapkan kaidah-kaidah yang baik dalam menjalankan roda pemerintahan yang diwujudkan dalam bentuk penerapan prinsip *good governance*.

Salah satu perwujudan *good governance*, pemerintah dituntut untuk meningkatkan akuntabilitasnya. Hal ini disebabkan karena akuntabilitas merupakan salah satu dari prinsip-prinsip *good governance*. *United Nations Development Program* (UNDP) mengajukan sembilan karakteristik *good governance* yang salah satunya adalah *accountability* (akuntabilitas). Ditambah lagi prinsip akuntabilitas juga merupakan salah satu dari tujuh asas penerapan *good governance* dalam Acuan Umum Penerapan *good governance* pada Sektor Publik oleh Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (2005).

Dalam rangka meningkatkan akuntabilitasnya, pemerintah telah mengeluarkan beberapa peraturan dan perundang-undangan. Syakhroza menjelaskan dalam *Governance for Public Expenditure Management* (2008), bahwa upaya sungguh-sungguh dari Pemerintah bersama-sama dengan pihak Legislatif/DPR untuk mengembangkan berbagai perangkat peraturan dan perundang-undangan tersebut dimulai sejak ditandatanganinya kesepakatan antara Pemerintah Indonesia dan IMF pada tahun 1997 tentang penerapan praktik *good governance* (Syakhroza, 2008).

Pada awalnya, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dalam Instruksi Presiden (Inpres) ini, seluruh instansi pemerintah diwajibkan

membuat Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang dibuat berdasarkan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Namun sayangnya pengeluaran Inpres tersebut tidak langsung dibarengi dengan reformasi peraturan dan perundang-undangan tentang keuangan negara sehingga membuat Lakip menjadi suatu dokumen yang terpisah dengan sektor keuangan negara.

Kemudian Pemerintah mengeluarkan tiga buah undang-undang yang mengatur tentang sistem keuangan negara yaitu Undang-Undang Republik Indonesia nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Republik Indonesia nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara.

Dengan dikeluarkannya ketiga Undang-Undang tersebut, Akuntabilitas Pemerintah dapat dilihat dari dua bagian, yaitu akuntabilitas dari segi keuangan dan akuntabilitas dari segi kinerja. Namun kedua jenis akuntabilitas tersebut seringkali berjalan sendiri-sendiri, walaupun pemerintah telah mencoba membuat aturan agar kedua akuntabilitas tersebut dapat dihubungkan. Hal tersebut terlihat dari upaya pemerintah menerapkan anggaran berbasis kinerja, membentuk Tim Studi Pengembangan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, dan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

Namun dalam pelaksanaannya, Akhmad Solikhin dalam artikel yang berjudul Penggabungan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah: Perkembangan dan Permasalahan yang terdapat dalam Jurnal Akuntansi Pemerintah pada bulan November 2006 vol. 2. no.2 menyatakan bahwa antara laporan keuangan dan kinerja masih sering tidak terhubung antara satu sama lainnya (Akhmad Solikhin, 2006). Untuk itu perlu penelitian-penelitian yang lebih mendalam mengenai masalah tersebut.

Walaupun telah banyak peraturan dan perundang-undangan yang telah dibuat berkaitan dengan akuntabilitas, namun akuntabilitas pemerintah masih belum menunjukkan perbaikan yang signifikan. Baik itu akuntabilitas keuangan maupun akuntabilitas kinerja masih menunjukkan kekurangan di sana-sini.

Akuntabilitas keuangan pemerintah masih sangat lemah ditandai dengan opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat tahun 2008 dengan opini *disclaimer* (tidak memberikan pendapat). Opini tersebut merupakan penilaian terendah dari empat macam tingkatan opini auditor dan diberikan oleh BPK selama 5 tahun anggaran berturut-turut selama 2004-2008. Terlebih lagi indeks korupsi Indonesia juga tidak kunjung membaik. Pada tanggal 24 September 2008, Transparency Internasional Indonesia (TII) menunjukkan bahwa Indonesia berada di urutan 126 dari 180 negara dengan nilai indeks persepsi korupsi (IPK) sebesar 2,6. Posisi ini membaik dibandingkan posisi tahun 2007 yang berada di urutan 143 dari 180 negara dengan nilai indeks persepsi korupsi (IPK) sebesar 2,3. Namun menurut Todung Mulya Lubis Ketua Dewan Pengurus TII, nilai indeks persepsi korupsi negara-negara yang berada di peringkat paling atas juga turun, artinya secara global dunia semakin korup.

Demikian juga dengan akuntabilitas kinerja. Dari sekian banyak peraturan dan perundang-undangan yang telah dikeluarkan pemerintah, belum ada yang secara detail menjelaskan tentang sistem akuntabilitas kinerja pemerintah yang dapat dijadikan acuan atau standar dalam pembuatan Laporan Kinerja maupun Pemeriksaan Kinerja. Dengan tidak adanya standar yang dijadikan acuan, masyarakat masih kesulitan dalam menilai keberhasilan kinerja pemerintah.

Saat ini, Instansi Pemerintah masih merujuk pada Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang dibuat sebelum reformasi keuangan negara yaitu tiga Undang-Undang tentang Keuangan Negara pada tahun 2003 dan 2004. Jelas Inpres tersebut tidak dapat dijadikan dasar dalam pembuatan laporan kinerja instansi pemerintah karena tidak selaras dengan reformasi keuangan yang terkandung dalam Undang-Undang nomor 17 tahun 2003.

Sebenarnya Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, namun belum menjelaskan secara detail. Pelaporan Keuangan telah memiliki standar yang dapat dijadikan acuan yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Sedangkan Pelaporan Kinerja belum memiliki standar yang dapat dijadikan acuan.

Akuntabilitas sangatlah penting dalam mencapai *good governance*. Salah satu perwujudan akuntabilitas adalah membandingkan antara rencana dengan laporan. Rencana telah dituangkan dalam Rencana Jangka Panjang tahun 2005 – 2020, Rencana Jangka Menengah tahun 2005 – 2009, dan Rencana Kerja dan Anggaran tahunan. Sedangkan laporan terdiri dari dua jenis, yaitu laporan keuangan dan laporan kinerja. Kedua laporan tersebut harus bersinergi untuk mencapai target dari Rencana yang telah dibuat. Untuk itulah, penelitian-penelitian mengenai akuntabilitas keuangan dan kinerja yang mencakup detail sistem pengukuran kinerja dan keuangan serta pelaporan keuangan dan kinerja sangatlah diperlukan.

Untuk memudahkan pencarian data dan dokumen, penelitian ini dilakukan di Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa yang merupakan agent pemerintah dalam pelayanan pendidikan untuk anak berkebutuhan khusus. Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa merupakan entitas dari Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah, Kementerian Pendidikan Nasional yang berkewajiban menyelenggarakan akuntansi dan laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan kinerja dan anggaran pendapatan dan belanja negara dengan menyusun laporan keuangan berupa realisasi anggaran, neraca, dan catatan atas laporan keuangan. Untuk lebih membatasi ruang lingkup pencarian data maka digunakan data tahun 2006, 2007 dan 2008.

Sebagaimana diamanatkan Undang-Undang RI nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Menteri/Pimpinan Lembaga sebagai Pengguna Anggaran/Barang mempunyai tugas antara lain menyusun dan menyampaikan laporan keuangan Satuan Kerja yang dipimpinnya.

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka dan bertanggungjawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945.

Penyusunan laporan keuangan Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa tahun 2006 dan 2007 mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan nomor 59/PMK.06/2005 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat, penyusunan laporan keuangan Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa tahun 2008 mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan nomor 171/PMK.05/2007

tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat, sedangkan penyusunan laporan keuangan ketiga tahun tersebut mengacu pada Peraturan Direktur Jenderal Perbendaharaan nomor PER-24/PB/2006 tentang Pedoman Penyusunan Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga. Informasi yang disajikan di dalamnya telah disusun sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Hal-hal yang dikemukakan dalam Laporan Keuangan Tahunan ialah :

1. Laporan Realisasi Anggaran memberikan informasi tentang realisasi pendapatan dan belanja.
2. Neraca menyajikan informasi tentang posisi aset, kewajiban, dan ekuitas kementerian negara/lembaga periode tahun anggaran.
3. Catatan atas Laporan Keuangan dimaksudkan agar pengguna laporan keuangan dapat memperoleh informasi yang lebih lengkap tentang hal-hal yang termuat dalam laporan keuangan. Catatan atas Laporan Keuangan meliputi uraian tentang kebijakan fiskal, kebijakan akuntansi, dan penjelasan pos-pos laporan keuangan, daftar rinci atau uraian atas nilai pos yang disajikan dalam Laporan Realisasi Anggaran dan Neraca.

Berdasarkan pasal 55 ayat (2) Undang-Undang (UU) nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dalam rangka penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), Menteri pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyusun dan menyampaikan laporan keuangan yang meliputi Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan kepada Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal.

Laporan Keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban atas kepengurusan sumber daya ekonomi yang dimiliki oleh suatu entitas. Laporan keuangan yang diterbitkan harus disusun berdasarkan standar akuntansi yang berlaku agar laporan keuangan tersebut dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya. Laporan keuangan merupakan laporan terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan.

Laporan Keuangan Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa, Direktorat Jenderal Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah, Kementerian Pendidikan Nasional telah disusun dan disajikan sesuai dengan Peraturan Pemerintah nomor 24

tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (SAP). LKPP Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa pada akhir tahun anggaran harus diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan, sesuai ketentuan pasal 12 ayat 2 Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Pemerintah. Laporan Keuangan yang telah disesuaikan disampaikan kepada Menteri Keuangan paling lambat 1 minggu setelah laporan hasil pemeriksaan diterbitkan BPK RI untuk digunakan sebagai bahan penyesuaian LKPP.

Berikut ini disajikan laporan realisasi anggaran (LRA) menggambarkan perbandingan antara Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) TA 2006, 2007 dan 2008 dengan realisasinya, selama periode 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Terlebih dahulu disajikan LRA TA 2006 sesuai laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai berikut;

Tabel 1

Alokasi Dana Pembangunan dan Penunjang Usaha PLB DIPA Tahun 2006

No	Kegiatan	Alokasi dana	Realisasi	Sisa dana
1.	Pengembangan Sistem dan Standar Pengelolaan PLB	40.736.930.000	40.523.094.100	213.835.900
2.	Keterampilan	50.928.565.000	49.928.240.390	1.000.324.610
3.	Pendidikan Inklusi/Terpadu	14.930.725.000	14.388.478.636	542.246.364
4.	Improvisasi dan Percepatan Belajar	12.651.800.000	11.788.928.200	862.871.800
5.	Pendidikan Jasmani Adaptif	10.106.205.000	9.945.838.050	160.366.950
6.	Penderita Narkoba	7.706.125.000	7.511.445.000	194.680.000
7.	Rutin Tata Usaha	4.960.642.000	4.533.301.500	427.340.500
	Jumlah	142.020.992.000	138.619.325.876	3.401.666.124

Sumber : LAKIP Direktorat PSLB Tahun 2006

Dari tabel 1 realisasi belanja pada TA 2006 berdasarkan laporan kinerja adalah sebesar Rp 138.619.325.876,- atau mencapai sebesar 97,60% dari anggarannya. Sedangkan realisasi belanja pada TA 2006 berdasarkan laporan keuangan (dapat dilihat pada tabel 2) adalah sebesar Rp 138.719.275.365,- atau mencapai sebesar 97,68% dari anggarannya. Ada perbedaan yang sangat signifikan sebesar Rp 99.949.489,-.

Tabel berikut ini adalah ringkasan persandingan laporan realisasi anggaran berdasarkan laporan keuangan TA 2007 dan 2006, disajikan sebagai berikut ;

Tabel 2

(dalam rupiah)

Uraian	TA 2007		TA 2006	
	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
Pendapatan Negara dan Hibah	-	1.222.800	-	3.134.243
Belanja Rupiah Murni	211.380.119.000	206.008.201.791	142.020.992.000	138.719.275.365
Belanja Pinjaman Luar Negeri	-	-	-	-
Belanja Hibah	-	-	-	-

Sumber : Laporan Keuangan Direktorat PSLB Tahun 2007

Laporan realisasi anggaran menggambarkan perbandingan antara anggaran tahun 2006 dengan realisasinya, mencakup unsur-unsur pendapatan dan belanja. Realisasi pendapatan dan hibah pada TA 2006 adalah sebesar Rp 3.134.243,- yang berasal dari penerimaan perpajakan sebesar Rp Nihil, PNBPN sebesar Rp 3.134.243,- yang tidak dianggarkan sebelumnya. Realisasi belanja pada TA 2006 adalah sebesar Rp 138.719.275.365,- atau mencapai sebesar 97,68% dari anggarannya.

Sebagai persandingan juga disajikan laporan realisasi anggaran menggambarkan perbandingan antara anggaran tahun 2007 dengan realisasinya, mencakup unsur-unsur pendapatan dan belanja. Realisasi pendapatan dan hibah pada TA 2007 adalah sebesar Rp 1.222.800,- yang berasal dari penerimaan perpajakan sebesar Rp Nihil, PNBPN sebesar Rp 1.222.800,- yang tidak dianggarkan sebelumnya. Realisasi

belanja pada TA 2007 adalah sebesar Rp 206.008.201.791,- atau mencapai sebesar 97,46% dari anggarannya.

Tabel 3

No	Kegiatan	Alokasi dana	Realisasi	Sisa dana
1.	Pengembangan Sistem dan Standar Pengelolaan PK dan PLK	42.677.257.000	41.042.859.000	1.634.398.000
2.	Perluasan & Peningkatan Mutu PK dan PLK	40.962.166.000	39.479.483.000	1.482.683.000
3.	Pendidikan Terpadu PK dan PLK	28.573.836.000	27.516.681.000	1.057.155.000
4.	Pengembangan Pendidikan Berorientasi Keterampilan Hidup PK dan PLK	56.572.150.000	55.969.461.000	602.689.000
5.	Pelayanan Pendidikan Narkoba dan HIV AIDS	35.963.710.000	35.811.203.000	152.507.000
6.	Rutin Tata Usaha	6.631.000.000	6.182.413.000	448.587.000
	Jumlah	211.380.119.000	206.002.100.000	5.378.019.000

Alokasi Dana Pembangunan & Penunjang Usaha PSLB DIPA Tahun 2007

Sumber : LAKIP Direktorat PSLB Tahun 2007

Dari tabel 3 realisasi belanja pada TA 2007 berdasarkan laporan kinerja adalah sebesar Rp 206.002.100.000,- atau mencapai sebesar 97,5% dari anggarannya. Sedangkan realisasi belanja pada TA 2007 berdasarkan laporan keuangan (dapat dilihat pada tabel 2) adalah sebesar Rp 206.008.201.791,- atau mencapai sebesar 97,5% dari anggarannya. Meskipun sama nilainya secara persentase, tetapi secara rupiah ada perbedaan nilai sebesar Rp 6.101.791,-.

Tabel 4

Alokasi Dana Pembangunan & Penunjang Usaha PSLB DIPA Tahun 2008

No	Kegiatan	Alokasi dana	Realisasi	Sisa dana
1.	Pembangunan PLB	198.106.980.000	195.677.066.000	3.703.107.000
2.	Penunjang Usaha	7.625.650.000	7.365.936.000	259.714.000
	Jumlah	205.732.630.000	203.043.002.000	3.962.821.000

Sumber : LAKIP Direktorat PSLB Tahun 2008

Dari tabel 4 realisasi belanja pada TA 2008 berdasarkan laporan kinerja adalah sebesar Rp 203.043.002.000,- atau mencapai sebesar 98,69% dari anggarannya. Sedangkan realisasi belanja pada TA 2008 berdasarkan laporan keuangan (dapat dilihat pada tabel 5) adalah sebesar Rp 203.045.002.078,- atau mencapai sebesar 98,69% dari anggarannya. Meskipun sama besarnya secara persentase, tapi ada perbedaan dalam nilai uang sebesar Rp 2.000.078,-.

Tabel berikut adalah realisasi belanja berdasarkan laporan keuangan dalam bentuk ringkasan persandingan laporan realisasi anggaran TA 2008 dan 2007 yang disajikan sebagai berikut ;

Tabel 5

(dalam rupiah)

Uraian	TA 2008		TA 2007	
	Anggaran	Realisasi	Anggaran	Realisasi
Pendapatan Negara dan Hibah	-	1.419	-	1.222.800
Belanja Rupiah Murni	205.732.630.000	203.045.002.078	211.380.119.000	206.008.201.791
Belanja Pinjaman Luar Negeri	-	-	-	-
Belanja Hibah	-	-	-	-

Sumber : Laporan Keuangan Direktorat PSLB Tahun 2008

Realisasi Pendapatan Negara dan Hibah pada TA 2008 terdiri dari Penerimaan Pajak sebesar Nihil atau mencapai 0%, Penerimaan Negara Bukan Pajak sebesar Rp 1.419,- atau mencapai 0% dari anggaran serta Penerimaan Hibah sebesar Nihil yang tidak dianggarkan dalam DIPA TA 2008.

Realisasi Belanja Negara pada TA 2008 adalah sebesar Rp 203.045.002.078,- atau mencapai 98,69% dari anggarannya. Jumlah realisasi belanja tersebut terdiri realisasi belanja rupiah murni sebesar Rp 203.045.002.078,- atau 98,69% dari anggarannya, Belanja Pinjaman Luar Negeri sebesar Nihil atau 0% dari anggarannya, dan Belanja Hibah sebesar Nihil atau 0% dari anggarannya.

Sedangkan Realisasi Pendapatan Negara dan Hibah pada TA 2007 terdiri dari Penerimaan Pajak sebesar Nihil atau mencapai 0%, Penerimaan Negara Bukan Pajak sebesar Rp 1.222.800,- atau mencapai 0% dari anggaran serta Penerimaan Hibah sebesar Nihil yang tidak dianggarkan dalam DIPA TA 2008.

Realisasi Belanja Negara pada TA 2007 adalah sebesar Rp 206.008.201.791,- atau mencapai 97,46% dari anggarannya. Jumlah realisasi belanja tersebut terdiri realisasi belanja rupiah murni sebesar Rp 206.008.201.791,- atau 97,46% dari anggarannya, Belanja Pinjaman Luar Negeri sebesar Nihil atau 0% dari anggarannya, dan Belanja Hibah sebesar Nihil atau 0% dari anggarannya.

1.2. Perumusan Masalah

Akuntabilitas Keuangan dan Kinerja Pemerintah masih belum bisa dinilai keberhasilan prestasi kinerjanya. Selain itu Akuntabilitas Kinerja Pemerintah juga belum jelas karena belum adanya sistem akuntabilitas kinerja pemerintah yang dapat dijadikan acuan sebagai pengganti Inpres No 7 tahun 1999. Dengan demikian masyarakat mengalami kebingungan dalam menilai kinerja pemerintah. Apakah sudah sesuai dengan keinginan masyarakat ataukah belum.

Dalam studi kasus ini Akuntabilitas Keuangan dan Kinerja Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa juga masih belum bisa dinilai keberhasilan prestasi kinerjanya. Hal ini ditandai dengan adanya perbedaan antara laporan kinerja yang disusun dengan laporan keuangan yang disajikan. Meskipun pada tahun 2008

diperoleh perbaikan yang cukup signifikan pada hasil auditing Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa dengan diperolehnya opini wajar dengan pengecualian, tetapi selama 2 tahun berturut-turut (2006-2007) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) memberikan opini *disclaimer* (tidak memberikan pendapat) atas Laporan Keuangan Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa. Opini disclaimer adalah opini terendah dari 4 jenis opini hasil pemeriksaan akuntansi terhadap laporan keuangan suatu instansi.

Oleh karena itu permasalahan yang akan diteliti dalam studi ini terfokus pada:

- a. Bagaimana penerapan akuntabilitas kinerja dan keuangan pada Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa?
- b. Bagaimanakah penerapan penganggaran berbasis kinerja yang menyatukan antara akuntabilitas keuangan dan kinerja pada Direktorat PSLB?

Penelitian ini dibatasi hanya pada lingkup Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa (SLB), hal ini dilakukan untuk kemudahan pencarian data dan dokumen.

1.3. Tujuan Penelitian

Output yang diharapkan peneliti setelah penelitian ini selesai, yaitu untuk ;

- 1.3.1 Menganalisa penerapan akuntabilitas keuangan dan kinerja pada Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa,
- 1.3.2 Menganalisa penerapan penganggaran berbasis kinerja yang menyatukan antara akuntabilitas keuangan dan kinerja pada Direktorat PSLB.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1 Bagi Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi outcome kepada Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa dalam rangka untuk mengevaluasi, memperbaiki, dan meningkatkan akuntabilitas keuangan dan kinerjanya (manfaat praktis).

1.4.2 Bagi Dunia Teori dan Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi outcome kepada dunia teori dan masyarakat suatu pandangan atau analisis tentang akuntabilitas

pemerintah sebagai salah satu bentuk penerapan prinsip *good governance* (manfaat teoritis).

1.4.3. Bagi Penulis

Peneliti mengharapkan memperoleh teori dan pengetahuan tentang konsep Akuntabilitas Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah serta aspek-aspek yang diperlukan agar konsep tersebut dapat diterapkan secara optimal pada lingkungan Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan karya akhir terdiri atas 5 (lima) bab dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

- BAB I Pendahuluan menguraikan mengenai latar belakang penelitian, permasalahan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.
- BAB II Tinjauan pustaka menyajikan pengertian dan penerapan dari konsep *good governance*, akuntabilitas, akuntabilitas keuangan, akuntabilitas kinerja, prinsip penerapan Anggaran Berbasis Kinerja.
- BAB III Metodologi penelitian menguraikan metode yang digunakan dalam penelitian, teknik pengumpulan data dan informasi, variabel dan sampel penelitian.
- BAB IV Temuan penelitian membahas mengenai analisis data mengenai akuntabilitas keuangan Direktorat Pembinaan SLB, analisis akuntabilitas kinerja Direktorat Pembinaan SLB dan analisis penerapan anggaran berbasis kinerja yang menyatukan akuntabilitas kinerja dan keuangan pada Direktorat Pembinaan SLB.
- BAB V Kesimpulan dan saran berisikan kesimpulan yang diperoleh dari hasil analisis pembahasan pada BAB IV dan kelemahan dari penelitian ini. Juga saran-saran untuk Direktorat Pembinaan SLB yang diharapkan dapat meningkatkan efektivitas akuntabilitas Direktorat Pembinaan SLB.

BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Good Governance

2.1.1. Pengertian Good Governance

Secara istilah, pengertian *Good Governance* dapat ditinjau dari dua segi yang berbeda, yaitu *Good Government Governance* dan *Good Corporate Governance*. *Good Government Governance* dilihat dari sudut pandang pemerintah sedangkan *Good Corporate Governance* dilihat dari sudut pandang korporasi atau perusahaan swasta. Dalam tulisan ini, *Good Governance* yang dimaksud adalah *Good Government Governance* karena topik yang sedang dibahas dalam sudut pandang pemerintahan.

Banyak orang menjelaskan good governance secara berbeda karena tergantung pada konteksnya. Dalam konteks pemberantasan Korupsi Kolusi Nepotisme (KKN), *Good Governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang bersih dari praktik KKN. *Good Governance* dinilai terwujud jika pemerintah mampu menjadikan dirinya sebagai pemerintah yang bersih dari praktik KKN.

Dalam proses demokratisasi, *Good Governance* sering mengilhami para aktivis untuk mewujudkan pemerintahan yang memberikan ruang partisipasi yang luas bagi aktor dan lembaga di luar pemerintah sehingga ada pembagian peran dan kekuasaan yang seimbang antara negara, masyarakat sipil dan mekanisme pasar. Adanya pembagian peran yang seimbang dan saling melengkapi antar ketiga unsur tersebut bukan hanya memungkinkan adanya check and balance tetapi juga menghasilkan sinergi yang baik antar ketiganya dalam mewujudkan kesejahteraan bersama. World Bank mendefinisikan good governance sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political framework bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Mardiasmo, 2002).

International Institute for Asian Studies (IIAS) mendefinisikan governance sebagai "*the process whereby elements in society wield power and authority, and influence and enact policies and decisions concerning public life, economic and social development*". Terjemahan dalam bahasa Indonesia, adalah proses berbagai unsur dalam masyarakat menggalang kekuatan dan otoritas, mempengaruhi dan mengesahkan kebijakan dan keputusan tentang kehidupan publik, serta pembangunan ekonomi dan sosial. Sedangkan Asian Development Bank mengartikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan dengan mengartikulasikan akuntabilitas, partisipasi, transparansi dan prediksibilitas yang dapat diperkirakan dengan jelas. UNDP mendefinisikan sebagai "*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all levels*", (Moeljono, 2005). Menurut definisi terakhir, governance mempunyai tiga kaki, yaitu *economic, political, dan administrative*.

Economic governance meliputi proses-proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. Economic governance mempunyai implikasi terhadap *equity, poverty, dan quality of life*. Political governance adalah proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan.

Administrative governance adalah sistem implementasi proses kebijakan. Oleh karena itu institusi dari governance meliputi tiga domain, yaitu *state* (negara/pemerintahan), *private sector* (sektor swasta/dunia usaha), dan *society* (masyarakat) yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing.

Negara, sebagai satu unsur governance, di dalamnya termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik. Sektor swasta meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak diberbagai bidang dan sektor informal lain di pasar. Ada anggapan bahwa sektor swasta adalah bagian dari masyarakat. Namun demikian sektor swasta dapat dibedakan dengan masyarakat karena sektor swasta mempunyai pengaruh terhadap kebijakan-kebijakan sosial, politik dan ekonomi yang dapat menciptakan lingkungan yang lebih kondusif bagi pasar dan perusahaan-perusahaan itu sendiri. Sedangkan masyarakat (*society*) terdiri dari individual maupun kelompok (baik yang terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi dengan

aturan formal maupun tidak formal. Society meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain.

Menurut Dwiyanto (2006), praktik *Good Governance* harus memberi ruang kepada ketiga sektor tersebut untuk berperan serta secara optimal dalam kegiatan pemerintahan sehingga terwujud adanya sinergi di antara ketiga sektor tersebut. Selain pengertian-pengertian di atas, Syakhroza (2003) menjelaskan arti *Good Governance* sebagai tata kelola organisasi secara baik dengan prinsip-prinsip keterbukaan, keadilan, dan dapat dipertanggungjawabkan dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Tata kelola organisasi secara baik apakah dilihat dalam konteks mekanisme internal organisasi ataupun mekanisme eksternal organisasi. Mekanisme internal lebih fokus kepada bagaimana pimpinan suatu organisasi mengatur jalannya organisasi sesuai dengan ketiga prinsip di atas sedangkan mekanisme eksternal lebih menekankan kepada bagaimana interaksi organisasi dengan pihak eksternal berjalan secara harmonis tanpa mengabaikan pencapaian tujuan organisasi.

Agar *Good Governance* bisa diterapkan dalam suatu organisasi maka dibutuhkan adanya aturan main yang membatasi/mengarahkan aktifitas maupun keputusan top manajemen organisasi selalu berorientasi kepada pencapaian tujuan organisasi. Selanjutnya aturan main apakah peraturan dan kebijakan internal organisasi ataupun hukum dan perundang-undangan yang mengatur organisasi maupun perangkat pelaksanaannya membuat top manajemen tersebut menjadi lebih independen dalam menjalankan roda organisasi.

Good Governance lebih ditekankan kepada proses, sistim, prosedur dan peraturan yang formal ataupun informal yang menata organisasi dimana aturan main yang ada diterapkan dan ditaati. *Good Governance* berorientasi kepada penciptaan keseimbangan antara tujuan ekonomis dan sosial atau antara tujuan individu dan masyarakat (banyak orang) yang diarahkan kepada peningkatan efisiensi dan efektifitas dalam hal pemakaian sumber daya organisasi sejalan dengan tujuan organisasi. Lebih lanjut Akhmad Syakhroza (2003) menjelaskan *Good Governance* secara sederhana dengan merujuk kepada pembangunan aturan main dan lingkungan ekonomi dan institusi yang memberikan kebebasan kepada organisasi untuk secara ketat untuk meningkatkan nilai jangka panjang pemilik,

memaksimalkan pengembangan SDM, dan juga memperhatikan kepentingan stakeholder lainnya, lingkungan, dan masyarakat banyak.

Good governance merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan keuangan dan administrasi pemerintahan dewasa ini. Dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat dan pengaruh globalisasi, masyarakat gencar untuk menuntut pemerintah melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dengan baik. Pola-pola lama penyelenggaraan pemerintahan tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat yang telah berubah. Menurut Jon Piere dan B. Guy Peters (2000), timbulnya good governance didorong karena ; terjadinya krisis keuangan negara, pergeseran ideologi menuju pasar, adanya globalisasi, terjadinya kegagalan negara, munculnya manajemen publik baru, semakin kompleksnya masalah sosial, adanya sumber baru dari governance, adanya peninggalan pertanggungjawaban politik tradisional.

2.1.2. Karakteristik dan Prinsip *Good Governance*

UNDP mengajukan 9 karakteristik good governance sebagai berikut (Mardiasmo, 2002) :

1. ***Participation***. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. ***Rule of Law***. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. ***Transparency***. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. ***Responsiveness***. Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba melayani setiap stakeholders.

5. *Consensus Orientation*. Good Governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equity*. Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and Efficiency*. Proses-proses dan lembaga-lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (civil society) bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic Vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif good governance dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Kesembilan karakteristik tersebut di atas saling memperkuat dan tidak berdiri sendiri.

Berdasarkan Acuan Umum Penerapan Good Governance pada Sektor Publik oleh Lembaga Administrasi Negara RI, 2005, terdapat 7 asas penerapan good governance, yaitu:

1. **Asas Kepastian Hukum** adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. **Asas Tertib Penyelenggaraan Negara** adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan, dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. **Asas Kepentingan Umum** adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. **Asas Keterbukaan** adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif,

tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

5. **Asas Proporsionalitas** adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
6. **Asas Profesionalitas** adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. **Asas Akuntabilitas** adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.2. Akuntabilitas

2.2.1. Pengertian Akuntabilitas

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun daerah. Akuntabilitas menurut Turner and Hulme (1997), merupakan konsep yang kompleks yang lebih sulit mewujudkannya dari pada memberantas korupsi (Mardiasmo, 2002). Akuntabilitas adalah keharusan lembaga-lembaga sektor publik untuk lebih menekan pada pertanggungjawaban horizontal (masyarakat) bukan hanya pertanggungjawaban vertikal (otoritas yang lebih tinggi). Menurut Syahrudin Rasul (2002), akuntabilitas adalah kemampuan memberi jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi atas tindakan seseorang/sekelompok orang terhadap masyarakat luas dalam suatu organisasi.

Menurut Owen E. Hughes (1994), bahwa : *“a system of accountability is required by any government. So that it acts in ways which are broadly approved by the community. Accountability is fundamental to any society with pretensions to being democratic”*. Pandangan tersebut menyimpulkan bahwa akuntabilitas diperlukan setiap pemerintahan, supaya segala tindakan secara meluas disetujui oleh masyarakat. Akuntabilitas itu sendiri sebagai dasar bagi masyarakat yang berfikir kearah demokrasi.

Sedangkan menurut UNDP, akuntabilitas adalah evaluasi terhadap proses pelaksanaan kegiatan/kinerja organisasi untuk dapat dipertanggungjawabkan serta sebagai umpan balik bagi pimpinan organisasi untuk dapat lebih meningkatkan kinerja organisasi pada masa yang akan datang. Pemerintah, baik pusat maupun daerah, harus dapat menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik yaitu hak untuk tahu, hak untuk diberi informasi, dan hak untuk didengar aspirasinya. Dimensi akuntabilitas publik meliputi akuntabilitas hukum dan kejujuran, akuntabilitas manajerial, akuntabilitas program, akuntabilitas kebijakan, dan akuntabilitas finansial. Akuntabilitas manajerial merupakan bagian terpenting untuk menciptakan kredibilitas manajemen pemerintah daerah. Tidak dipenuhinya prinsip pertanggungjawaban dapat menimbulkan implikasi yang luas. Jika masyarakat menilai pemerintah daerah tidak *accountable*, masyarakat dapat menuntut pergantian pemerintahan, penggantian pejabat, dan sebagainya. Rendahnya tingkat akuntabilitas juga meningkatkan risiko berinvestasi dan mengurangi kemampuan untuk berkompetisi serta melakukan efisiensi. Manajemen bertanggung jawab kepada masyarakat karena dana yang digunakan dalam penyediaan layanan berasal dari masyarakat baik secara langsung (diperoleh dengan mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri), maupun tidak langsung (melalui mekanisme perimbangan keuangan). Ini berarti bahwa akuntabilitas berkaitan dengan pelaksanaan evaluasi (penilaian) mengenai standard pelaksanaan kegiatan, apakah standar yang dibuat sudah tepat dengan situasi dan kondisi yang dihadapi, dan apabila dirasa sudah tepat, manajemen memiliki tanggung jawab untuk mengimplementasikan standard-standard tersebut.

Akuntabilitas juga merupakan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama dalam pencapaian hasil pada pelayanan publik. Dalam hubungan ini, diperlukan evaluasi kinerja yang dilakukan untuk mengetahui sejauh mana pencapaian hasil serta cara-cara yang digunakan untuk mencapai semua itu. Pengendalian (control) sebagai bagian penting dalam manajemen yang baik adalah hal yang saling menunjang dengan akuntabilitas. Dengan kata lain pengendalian tidak dapat berjalan efisien dan efektif bila tidak ditunjang dengan mekanisme akuntabilitas yang baik demikian juga sebaliknya.

Media akuntabilitas yang memadai dapat berbentuk laporan yang dapat mengekspresikan pencapaian tujuan melalui pengelolaan sumber daya suatu organisasi, karena pencapaian tujuan merupakan salah satu ukuran kinerja individu maupun unit organisasi. Tujuan tersebut dapat dilihat dalam rencana strategik organisasi, rencana kinerja, dan program kerja tahunan. Media akuntabilitas lain yang cukup efektif dapat berupa laporan tahunan tentang pencapaian tugas pokok dan fungsi dan target-target serta aspek penunjangnya seperti aspek keuangan, aspek sarana dan prasarana, aspek sumber daya manusia dan lain-lain.

2.2.2. Akuntabilitas di Pemerintahan

Pemerintah merupakan lembaga yang sangat berpengaruh dalam kehidupan bernegara. Terselenggaranya pemerintahan yang baik menjadi prasyarat utama untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan bangsa dan negara. Karenanya tidak berlebihan jika penyelenggara pemerintahan yang baik menjadi salah satu indikasi terwujudnya demokratisasi sebagai upaya mengembalikan kedaulatan kepada rakyat.

Di masa sekarang ini muncul tuntutan demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pemberi mandat berhak mengetahui hasil-hasil yang dilaksanakan oleh suatu sistem pemerintahan. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem akuntabilitas dan transparansi yang tepat, jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih, bertanggung jawab serta bebas dari praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Hal tersebut telah mendorong beberapa negara untuk melaksanakan reformasi di sistem pemerintahannya.

Keberhasilan suatu pemerintah diukur dari kemampuannya dalam memenuhi kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat. Karena itu, pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan akuntabilitas yang meliputi kewajiban organisasi sektor publik untuk bersikap terbuka, akuntabel, hati-hati dalam pengambilan keputusan dan pengambilan kebijakan serta dalam mengelola dan melaksanakan program sehingga informasi mengenai dampak kegiatan-kegiatan pemerintah terhadap masyarakat dapat tersedia.

2.2.3. Penerapan Akuntabilitas di Indonesia

Konsep akuntabilitas di Indonesia memang bukan merupakan hal yang baru. Hampir seluruh instansi dan lembaga-lembaga pemerintah menekankan konsep akuntabilitas ini khususnya dalam menjalankan fungsi administratif pemerintahan. Fenomena ini merupakan imbas dari tuntutan masyarakat yang mulai diserukan kembali pada awal era reformasi di tahun 1998. Tuntutan masyarakat ini muncul karena pada masa orde baru konsep akuntabilitas tidak mampu diterapkan secara konsisten di setiap lini pemerintahan yang pada akhirnya menjadi salah satu penyebab lemahnya birokrasi dan menjadi pemicu munculnya berbagai penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan dan administrasi negara di Indonesia.

Era reformasi telah memberi harapan baru dalam implementasi akuntabilitas di Indonesia. Apalagi kondisi tersebut didukung oleh banyaknya tuntutan negara-negara pemberi donor dan hibah yang menekan pemerintah Indonesia untuk membenahi sistem birokrasi agar terwujudnya good governance.

Di Indonesia, sosialisasi konsep akuntabilitas dalam bentuk Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) telah dilakukan kepada 41 Departemen/LPND. Di tingkat unit kerja Eselon I, dilakukan berdasarkan permintaan dari pihak unit kerja yang bersangkutan, oleh karenanya capaian dan cakupannya masih tergolong rendah.

Dengan komitmen tiga pihak yakni Lembaga Administrasi Negara (LAN), Sekretariat Negara, dan BPKP, maka pemerintah mulai memperlihatkan perhatiannya pada implementasi akuntabilitas ini. Hal ini terlihat jelas dengan diterbitkannya Inpres No. 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Inpres ini menginstruksikan setiap akhir tahun seluruh instansi pemerintah (dari eselon II ke atas) wajib menerbitkan Laporan Akuntabilitas Kinerja (LAK). Dengan LAK seluruh instansi pemerintah dapat menyampaikan pertanggungjawabannya dalam bentuk yang konkrit ke arah pencapaian visi dan misi organisasi.

Perkembangan penyelenggaraan negara di Indonesia memperlihatkan upaya sungguh-sungguh untuk menghasilkan suatu pemerintahan yang berorientasi pada pemenuhan amanah dari seluruh masyarakat. Wujud lain dari implementasi

akuntabilitas di Indonesia adalah dengan diwajibkan instansi pemerintah menyusun rencana kerja dan anggaran yang didasarkan pada prestasi kerja yang akan dicapainya. Dengan demikian terdapat hubungan yang erat antara anggaran pemerintah (APBN dan APBD) dengan kinerja yang akan dicapainya berdasarkan perencanaan stratejik tersebut.

Namun demikian, implemementasi konsep akuntabilitas di Indonesia bukan tanpa hambatan. Beberapa hambatan yang menjadi kendala dalam penerapan konsep akuntabilitas di Indonesia antara lain adalah; rendahnya standar kesejahteraan pegawai sehingga memicu pegawai untuk melakukan penyimpangan guna mencukupi kebutuhannya dengan melanggar azas akuntabilitas, faktor budaya seperti kebiasaan mendahulukan kepentingan keluarga dan kerabat dibanding pelayanan kepada masyarakat, dan lemahnya sistem hukum yang mengakibatkan kurangnya dukungan terhadap faktor punishment jika sewaktu-waktu terjadi penyimpangan khususnya di bidang keuangan dan administrasi.

2.3. Akuntabilitas Keuangan

2.3.1. Pengetian Akuntabilitas Keuangan

Di negara-negara maju yang memiliki praktek akuntansi yang kompleks, kebutuhan terhadap publikasi informasi keuangan merupakan suatu kebutuhan. Bahkan tanpa harus dipaksapun, institusi bisnis maupun publik secara sukarela mempublikasikan laporan keuangan dan mengungkapkan informasi penting kepada para pengguna (*stakeholders*).

Di negara tercinta ini, hingga saat sebagian masyarakat kita masih beranggapan bahwa laporan keuangan hanya bermanfaat bagi mereka yang memiliki pengetahuan akuntansi atau keuangan saja, sebab merekalah yang dapat memahami dan mampu menginterpretasikan angka-angka yang tersaji dalam laporan keuangan.

Sementara itu, masyarakat pembaca laporan keuangan yang bukan berlatar belakang akuntansi tidak merasa bahwa laporan keuangan tersebut juga diperuntukkan bagi mereka, padahal laporan keuangan disajikan untuk memenuhi

kebutuhan seluruh pengguna laporan dari berbagai latar belakang pendidikan dan pengetahuan.

Yang lebih menyedihkan lagi, selama enam dekade setelah merdeka, tidak ada satu peraturan pun yang mengatur tentang akuntansi dan pelaporan keuangan pada sektor publik sampai dengan lahirnya UU Nomor 17 tahun 2003, yang mulai berlaku efektif pada tahun anggaran 2005. Dapat dibayangkan bagaimana alerginya persepsi masyarakat terhadap akuntansi dan laporan keuangan. Wajar kalau laporan keuangan pemerintah sampai dengan LKPP 2007 masih *disclaimer opinion*.

Laporan keuangan disajikan kepada para *stakeholder* (pemangku kepentingan) bukan untuk mempersulit dan membingungkan pembacanya, melainkan untuk membantu mereka dalam mengambil keputusan sosial, politik, dan ekonomi sehingga keputusan yang diambil tersebut lebih berkualitas dan tepat sasaran. Laporan keuangan yang dipublikasikan dalam media massa sama seperti berita lainnya merupakan informasi yang sangat berguna dan mudah dicerna. Memang laporan keuangan bukan satu-satunya sumber informasi yang dapat dijadikan dasar untuk pengambilan keputusan. Terdapat informasi selain informasi akuntansi yang juga sangat membantu, misalnya laporan statistik, proyeksi, prospektus dan lain-lain. Namun, keberadaan informasi keuangan tidak dapat diabaikan dan dihilangkan begitu saja, karena tanpa informasi tersebut keputusan yang diambil kurang berkualitas.

2.3.2. Laporan Keuangan

Dalam masyarakat yang sudah maju peradabannya, pertanggungjawaban tidak cukup dengan laporan lisan saja, melainkan harus didukung dengan laporan pertanggungjawaban secara tertulis. Penyajian laporan keuangan merupakan salah satu bentuk laporan pertanggungjawaban tertulis atas kinerja keuangan yang telah tercapai.

Terkait dengan tugas menegakkan akuntabilitas keuangan, khususnya di daerah, pemerintah bertanggungjawab untuk mempublikasikan laporan keuangan

kepada pemangku kepentingannya. Terdapat dua alasan utama perlunya pemerintah mempublikasikan laporan keuangan:

1. Dari sisi Internal, laporan keuangan merupakan alat pengendalian dan evaluasi kinerja bagi pemerintah secara keseluruhan maupun maupun unit-unit kerja didalamnya. Laporan keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban internal (*Internal Accountability*), yaitu pertanggungjawaban kepala satuan kerja kepada atasanya.
2. Dari sisi Pemakai Eksternal, laporan keuangan pemerintah merupakan bentuk pertanggungjawaban eksternal (*External Accountability*), yaitu pertanggungjawaban kepada masyarakat, investor, kreditor, lembaga donor, pers, serta pihak-pihak lain yang berkepentingan. Laporan Keuangan akan dijadikan dasar untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik.

Sebagaimana telah disinggung di awal bahwa penyajian laporan keuangan adalah salah satu bentuk pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan publik. Dengan demikian, tidak adanya laporan keuangan meunjukkan lemahnya akuntabilitas. Lebih lanjut lemahnya akuntabilitas tersebut megindikasikan lemahnya sistem yang selanjutnya berimbas pada membudayanya korupsi sistematis. Untuk mengikis korupsi, salah satu caranya adalah dengan membudayakan akuntabilitas yang juga berarti membudayakan membuat laporan keuangan secara baik dan benar.

Dalam melaksanakan akuntabilitas publik, pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi sebagai bentuk pemenuhan hak-hak publik. Hak-hak publik itu antara lain: 1) hak untuk tahu (*right to know*), 2) hak untuk diberi informasi (*right to be informed*), dan 3) hak untuk didengar aspirasinya (*right to be heard and to be listened*). Pemerintah dituntut untuk tidak sekedar melakukan akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*), yaitu pelaporan kepada pemerintah atasan, akan tetapi juga melakukan akuntabilitas horozintal (*horizontal accountability*), yaitu pelaporan kepada masyarakat luas (Mardiasmo,2002).

Menurut Nordiawan, Sondi Putra dan Rahmawati (2007), agar dapat mencapai kualitas yang dikehendaki, laporan keuangan pemerintah harus memenuhi 4

karakteristik kualitatif (ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi) yaitu ;

1. Relevan, apabila informasi yang disajikan tepat waktu, lengkap dan informasi yang termuat di dalamnya dapat mempengaruhi keputusan pengguna dengan membantu mereka mengevaluasi peristiwa masa lalu atau masa kini, memprediksi masa depan dan menegaskan/mengoreksi hasil evaluasi mereka.
2. Andal, berarti informasi yang disajikan bebas dari pengertian yang menyesatkan dan kesalahan material, menyajikan setiap fakta secara jujur, serta dapat diverifikasi.
3. Dapat dibandingkan, informasi yang termuat dalam laporan keuangan akan lebih berguna apabila bisa dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya.
4. Dapat dipahami, berarti informasi yang disajikan dalam laporan keuangan dapat dipahami oleh pengguna dan dinyatakan dalam bentuk serta istilah yang disesuaikan dengan batas pemahaman para pengguna.

Secarik laporan keuangan publikasian yang terdapat dikoran atau situs pemerintah pada dasarnya mengandung informasi yang sangat berarti jika dilakukan analisis secara lebih seksama. Laporan keuangan publikasian merupakan intisari dari data keuangan organisasi yang sudah diringkas, diklasifikasikan, dan dikelompokkan. Oleh karena itu, mengetahui kondisi keuangan suatu organisasi apakah tergolong sehat atau sakit, kita dapat melihatnya dari laporan keuangannya.

Adapun secara garis besar tujuan laporan keuangan bagi pemerintah adalah:

1. untuk memberikan informasi yang bermanfaat dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial, dan politik,
2. untuk alat Akuntabilitas publik,
3. untuk memberikan informasi yang digunakan dalam mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasi.

Banyak yang masih berpandangan bahwa penyajian laporan keuangan hanya merupakan formalitas belaka dalam memenuhi ketentuan formalitas perundangan saja. Laporan keuangan yang dipublikasikan belum dimanfaatkan sebagai dasar dalam pengambilan keputusan, bahkan seringkali keputusan dilakukan hanya didasari oleh keputusan politis semata. Investor pun dalam menentukan keputusan berinvestasi sering kali tidak begitu merisaukan kondisi laporan keuangan pemerintah. Keputusan berinvestasi lebih banyak dipengaruhi oleh informasi lain, misalnya kondisi keamanan, stabilisasi politik, kemudahan birokrasi dan peraturan daerah, serta dukungan infrastruktur yang ada.

Kurang dimanfaatkannya laporan keuangan karena masih rendahnya budaya akuntabilitas dan budaya menyajikan laporan keuangan. Penyebab lainnya adalah masih adanya masyarakat yang kurang rasional atau cenderung emosional dalam membuat keputusan ekonomi, sosial, dan politik. Laporan keuangan akan terasa manfaatnya di kala masyarakat semakin rasional dalam menentukan keputusan ekonomi, sosial, dan politiknya.

2.3.3. Laporan Keuangan Pemerintah

Tata kelola pemerintahan yang baik merupakan salah satu tuntutan masyarakat yang harus dipenuhi. Salah satu pilar tata kelola tersebut adalah akuntabilitas. Pada dasarnya penyelenggara negara wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada masyarakat, berupa akuntabilitas keuangan (*financial accountability*) dan akuntabilitas kinerja (*performance accountability*). Dengan pola pertanggungjawaban yang demikian, Pemerintah tidak hanya dituntut untuk mempertanggungjawabkan uang yang dipungut dari rakyat tetapi juga dituntut untuk mempertanggungjawabkan atas hasil-hasil yang dicapainya.

Pola pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan negara dikembangkan sejalan dengan teori keagenan (*agency theory*). Pada prinsipnya, Pemerintah merupakan orang suruhan atau agen dari rakyat. Rakyat dalam hal ini diwakili oleh DPR. Pemerintah diberi kekuasaan untuk memungut uang dari rakyat berdasarkan Undang-Undang. Setiap tahunnya anggaran pendapatan dan belanja dituangkan dalam Undang-undang APBN. Pemerintah yang memungut, Pemerintah yang mengelola, maka Pemerintah juga berkewajiban untuk mencatat

(mengakuntansikan) dan melaporkannya kepada rakyat melalui DPR. Untuk menjamin sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan maka laporan tersebut wajib diaudit oleh lembaga pemeriksa yaitu BPK. Laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN berupa Laporan Keuangan, yang terdiri dari ; Neraca, Laporan Realisasi Anggaran, Laporan Arus Kas dan Catatan atas laporan Keuangan.

Laporan keuangan yang disampaikan dalam RUU Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN adalah laporan keuangan yang telah diaudit BPK RI. Laporan keuangan ini paling lambat disampaikan ke DPR pada akhir bulan Juni tahun berikutnya. Laporan keuangan dilampiri dengan Laporan Kinerja dan laporan keuangan Badan Usaha Milik Negara dan badan lainnya. Laporan keuangan disertai dengan Surat Pernyataan Tanggung jawab atau Statement OF Responsibility (SOR). Laporan Keuangan Pemerintah disusun dengan menggabungkan seluruh laporan keuangan Kementerian negara/Lembaga selaku pengguna anggaran dengan laporan keuangan Bendahara Umum Negara. Laporan keuangan kementerian negara/lembaga ini harus disampaikan ke Presiden melalui Menteri Keuangan paling lambat 2 (dua) bulan setelah tutup tahun anggaran.

Dengan memperhatikan pengaturan tentang pengelolaan kas negara yang dilakukan oleh Bendahara Umum Negara maka kementerian negara/lembaga sebagai pengguna anggaran tidak diwajibkan menyusun Laporan Arus Kas. Yang menyusun Laporan Arus Kas hanya Bendahara Umum Negara.

2.3.4. Standar Akuntansi Pemerintahan

Akuntansi merupakan istilah yang terkait dengan tugas-tugas pengorganisasian dan pelaporan data keuangan. Dalam penyelenggaraan data keuangan tersebut, diperlukan mekanisme sistematis yang melibatkan beraneka ragam komponen dan sumber daya. Adanya mekanisme, komponen dan sumber daya inilah yang membuat orang biasa menyebutnya sebagai sistem akuntansi (Indra Bastian, 2007).

Laporan keuangan disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP). Dalam hal ini tampak jelas bahwa tidak hanya penyajiannya yang harus sesuai dengan SAP tetapi juga penyusunannya. Dengan demikian

sistem akuntansi yang digunakan untuk menghasilkan laporan keuangan juga harus dibangun sesuai dengan SAP.

SAP merupakan pedoman umum dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan. Kesesuaian dengan SAP mencerminkan tingkatan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu penyusunan dan penyajian laporan keuangan yang sesuai dengan SAP merupakan salah satu kriteria bagi BPK RI dalam memberikan opini atas kewajaran penyajian laporan keuangan. SAP disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintah (KSAP). KSAP merupakan suatu komite yang independen dengan komite kerja. beranggotakan 9 orang.

Sistem akuntansi pemerintahan merupakan rangkaian secara sistematis dari prosedur, penyelenggara, peralatan, dan elemen lain untuk mewujudkan fungsi akuntansi sejak analisis transaksi sampai dengan pelaporan keuangan di lingkungan organisasi pemerintah. Dengan demikian sistem akuntansi merupakan suatu wadah untuk memproses data keuangan sampai dihasilkannya informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan. Sistem akuntansi untuk Pemerintah Pusat ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Sistem akuntansi ini disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Dengan demikian maka laporan keuangan yang dihasilkan akan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan.

Akuntansi Pemerintahan pada dasarnya merupakan akuntansi anggaran. Oleh karena itu sistem akuntansi yang baik seharusnya terintegrasi dengan sistem anggaran. Apabila hal ini dijalankan, maka akan terdapat konsistensi dalam perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, akuntansi dan pertanggungjawaban anggaran.

2.4. Akuntabilitas Kinerja

2.4.1. Pengertian Akuntabilitas Kinerja

Berdasarkan Deklarasi Tokyo tahun 1985, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa akuntabilitas tidak hanya merupakan pertanggungjawaban keuangan saja, melainkan kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut

pertanggungjawaban fiskal, manajerial, dan program. Jadi akuntabilitas tidak hanya terbatas pada bidang keuangan saja, melainkan kinerja secara keseluruhan.

Di Indonesia, tuntutan akuntabilitas berkembang pesat pada krisis ekonomi tahun 1998. Tidak hanya akuntabilitas keuangan yang menjadi tuntutan publik tapi juga akuntabilitas kinerja (LAN dan BPKP, 2000). Oleh sebab itulah Pemerintah kemudian mengeluarkan Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dalam Instruksi Presiden tersebut terdapat definisi akuntabilitas kinerja yaitu perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang telah ditetapkan melalui alat pertanggungjawaban secara periodik. Pada awalnya, akuntabilitas sering dikaitkan hanya dengan bidang keuangan saja, namun sekarang, kinerja/performance telah menjadi perhatian utama disamping keuangan.

2.4.2. Pengukuran Kinerja

Akuntabilitas Kinerja dapat diterjemahkan melalui model-model pengukuran kinerja. Nils-Goran Olve, Jan Roy, dan Magnus Wetter dalam bukunya yang berjudul "*Performance Driver, A Practical Guide to Using The Balanced Scorecard*" membedakan pengukuran kinerja ke dalam dua pendekatan. Yaitu pendekatan tradisional yang dinamakan "*outcome measures*" dan pendekatan modern yang dinamakan "*performance drivers*" (Olve, dkk, 1999).

Outcome measures lebih fokus pada pengukuran *outcomes*/hasil. Kadang-kadang, hasil yang didapatkan dari berbagai program tidak dapat diukur secara jelas, dalam waktu yang cepat, dan juga terlihat agak samar. Sedangkan masyarakat menginginkan hasil kinerja yang telah dilakukan pemerintah termonitor secara terus menerus.

Untuk itu, Nils-Goran Olve, Jan Roy, dan Magnus Wetter menawarkan alternatif pengukuran kinerja dengan pengukuran pengganti atau disebut "*surrogate measures*" yang paling mendekati hasil yang ingin diukur. Pengukuran pengganti yang dapat digunakan adalah pengukuran input, proses, dan output. Kadang-kadang pengukuran tersebut lebih dekat kepada kondisi hasil yang

sebenarnya. Dengan begitu, kinerja dapat dikendalikan secara terus-menerus seperti alat speedometer dalam memantau kecepatan dalam mengendarai kendaraan bermotor. Untuk itulah pendekatan semacam ini dinamakan *performance driver*. Dengan *Performance driver*, kinerja dapat dikontrol secara terus-menerus dan setiap saat dapat selalu diluruskan apabila terdapat suatu kesalahan.

Performance driver selanjutnya akan dijabarkan secara detail ke dalam scorecard berdasarkan berbagai perspektif dalam bentuk suatu kartu pengukuran atau disebut scorecard. Scorecard yang baik berisi kombinasi dari pengukuran hasil (outcome measures) dan performance drivers. Nils-Goran Olve, Jan Roy, dan Magnus Wetter mengadopsi metode balanced scorecard yang diperkenalkan Kaplan dan Norton (1991) dalam tulisan mereka yang berjudul *The Balanced Scorecard—Measures that Drive Performance*. Dengan memanfaatkan teknologi informasi yang telah maju pesat, pengukuran scorecard dapat digunakan mengukur kinerja organisasi dengan cepat dan tepat.

Di Indonesia, pengukuran kinerja dijelaskan oleh LAN dan BPKP dalam Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) yang mendefinisikan pengukuran kinerja secara jelas. Menurutnya, pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas (LAN dan BPKP, 2000). Lebih lanjut, LAN dan BPKP menjelaskan pengukuran kinerja yang mempunyai makna ganda yaitu pengukuran kinerja sendiri dan evaluasi kinerja. Untuk melaksanakan kedua hal tersebut, terlebih dahulu harus ditentukan tujuan dari suatu program secara jelas. Setelah program didesain, haruslah sudah termasuk penciptaan indikator kinerja atau ukuran keberhasilan pelaksanaan program, sehingga dengan demikian dapat diukur dan dievaluasi tingkat keberhasilannya.

Pengukuran kinerja merupakan jembatan antara perencanaan strategis dengan akuntabilitas (LAN dan BPKP, 2000). Suatu instansi pemerintah dapat dikatakan berhasil jika terdapat bukti-bukti atau indikator-indikator atau ukuran-ukuran capaian yang mengarah pada pencapaian misi. Tanpa adanya pengukuran kinerja sangat sulit dicari pembenaran yang logis atas pencapaian misi organisasi instansi. Sebaliknya dengan disusunnya perencanaan strategis yang jelas, perencanaan operasional yang mengukur, maka dapat diharapkan tersedia pembenaran yang

logis dan argumentasi yang memadai untuk mengatakan suatu pelaksanaan program berhasil atau tidak.

2.4.3. Sistem Perencanaan Indonesia

Pembangunan nasional merupakan upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam mencapai tujuan bernegara. Agar pembangunan nasional dapat berjalan dengan baik tidak dapat dilepaskan dari tataran demokrasi dan mengacu pada prinsip-prinsip penting yang tidak boleh diabaikan. Prinsip-prinsip tersebut adalah kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional. Agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran diperlukan adanya suatu perencanaan pembangunan yang matang.

Perencanaan, sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Pembangunan Pembangunan Nasional (SPPN) merupakan suatu *“proses untuk mementukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.”* Perencanaan sangat penting sebagai salah satu proses dalam pengelolaan keuangan negara. Perencanaan sangat bermanfaat dalam (a) mengurangi ketidakpastian serta perubahan di masa datang; (b) mengarahkan semua aktivitas pada pencapaian visi dan misi organisasi; (c) sebagai wahana untuk mengukur tingkat keberhasilan atau kegagalan kinerja suatu organisasi.

Dalam cakupan waktu, SPPN disusun dalam cakupan tiga periode perencanaan, yaitu:

- a. Jangka panjang dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan jangka waktu 20 tahun;
- b. Jangka menengah dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang berjangka waktu 5 tahun, dan
- c. Jangka pendek dalam bentuk Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dengan periode tahunan.

SPPN disusun dalam rangka mencapai tujuan sebagai berikut :

- a. menjamin adanya koordinasi di antara pelaku pembangunan, baik ditingkat pusat, pusat dengan daerah maupun antar daerah;

- b. menjamin terciptanya intergrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan daerah;
- c. menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- d. mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- e. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) merupakan suatu dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun. Perencanaan ini bersifat makro yang memuat “*penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional.*” Proses penyusunan RPJP dilakukan secara partisipatif dengan melibatkan seluruh unsur pelaku pembangunan.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala negara terpilih yang wajib disusun dalam waktu tiga bulan setelah dilantik. Dalam penyusunannya, RPJMN harus berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program baik di dalam maupun lintas Kementerian/Lembaga, dalam satu maupun lintas kewilayahan, serta kerangka ekonomi makro. Termasuk di dalamnya adalah arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Renstra Kementerian/Lembaga (KL) memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi KL serta berpedoman kepada RPJM Nasional dan bersifat indikatif.

Rencana Pembangunan Jangka Tahunan adalah perencanaan yang meliputi periode satu tahun yang dalam hal ini disebut sebagai Rencana Kerja Pemerintah dan merupakan penjabaran dari RPJM Nasional. RKP berisi prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian yang menyeluruh termasuk kebijakan fiskal, serta program K/L,

lintas K/L, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang masih bersifat indikatif.

Selain RKP, pada tingkat kementerian/lembaga disusun Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL). Renja-KL disusun berpedoman pada Renstra-KL yang telah ada lebih dulu dan mengacu pada prioritas pembangunan Nasional. Penyusunan Renja-KL dilakukan secara bersamaan dengan penyusunan RKP karena keduanya saling terkait. Adapun tahap penyusunan RKP adalah sebagai berikut:

- a. penyiapan rancangan awal RKP sebagai penjabaran RPJM Nasional;
- b. menyiapkan rancangan Renja-KL sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKP;
- c. Bappenas mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKP dengan menggunakan rancangan Renja-KL;
- d. musyawarah perencanaan pembangunan (Musrebang);
- e. penyusunan rancangan akhir rencana kerja berdasarkan hasil Musrebang; dan
- f. Penetapan RKP dengan Peraturan Presiden.

Selanjutnya, RKP ini menjadi pedoman dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Renja-KL menjadi pedoman untuk menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL).

2.4.4. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) merupakan suatu sistem yang membentuk suatu siklus yang dimulai dari proses penetapan visi, misi, tujuan dan sasaran organisasi yang akan dicapai yang tercantum dalam perencanaan stratejik organisasi; yang kemudian dijabarkan lebih lanjut kedalam Rencana Kinerja Tahunan; kemudian ditetapkan dalam Penetapan Kinerja; penetapan pengukuran kinerja; pengumpulan data untuk menilai kinerja; menganalisis, mereviu dan melaporkan kinerja; serta menggunakan data kinerja tersebut untuk memperbaiki kinerja organisasi padaperiode berikutnya. Satu hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa Sistem AKIP merupakan suatu proses yang hidup yang memerlukan peninjauan dan perbaikan terus menerus sehingga tidak

berhenti pada satu titik disebabkan kondisi organisasi baik internal maupun eksternal yang terus berkembang baik pada masa kini maupun masa mendatang.

Keluaran utama dari sistem akuntabilitas kinerja adalah Laporan Akuntabilitas Kinerja. Laporan ini sangat penting untuk digunakan sebagai umpan balik bagi para penyelenggara pemerintah. Laporan akuntabilitas kinerja memuat informasi yang relevan bagi para pengguna laporan tersebut yaitu para pejabat atau unsur pimpinan eksekutif pemerintah, unsur pengawasan, dan unsur perencanaan. Informasi yang dimaksud tidak hanya bersifat masa lalu (*historical*), akan tetapi juga mencakup status masa kini, dan bahkan masa mendatang.

Informasi kinerja yang dikandung dalam laporan akuntabilitas kinerja ini memiliki dua fungsi utama. Pertama, informasi kinerja ini disampaikan kepada publik sebagai bagian dari pertanggungjawaban penerima amanat kepada pemberi amanat. Kedua, informasi kinerja yang dihasilkan dapat digunakan oleh publik maupun penerima amanat untuk memicu perbaikan kinerja pemerintah.

Melalui akuntabilitas kinerja akan dapat dinilai kinerja instansi pemerintah baik jangka pendek (tahunan) maupun dalam kaitan tujuan jangka panjangnya. Dengan demikian akan tumbuh suatu kondisi dimana semua organisasi pemerintah akan merasakan kebutuhan yang mendasar akan informasi kinerja organisasinya melalui mekanisme akuntabilitas kinerja. Tanpa akuntabilitas kinerja dan evaluasinya, tidak mungkin diketahui secara tepat peta permasalahan dan tindakan-tindakan tepat bagaimana yang diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

Sayangnya konsep akuntabilitas publik seperti tersebut di atas belum memasyarakat di Indonesia. Banyak pihak mengartikan bahwa akuntabilitas publik hanya terbatas pada pelaporan pertanggungjawaban keuangan saja yang hanya mencakup pertanggungjawaban anggaran saja tanpa melakukan penilaian terhadap hasil, manfaat atau *outcome* yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat. Konsekuensinya, suatu penyelenggara pemerintah yang telah melaporkan alokasi dana yang digunakan sudah dianggap memadai pertanggungjawabannya terlepas apakah dana yang digunakan dapat bermanfaat atau tidak terhadap kesejahteraan masyarakat. Hal ini pada gilirannya telah

membuka peluang yang besar akan praktik-praktik penyimpangan penggunaan dana dan sumber daya lainnya selama ini.

Tuntutan terhadap peningkatan kualitas pelayanan yang berkaitan dengan peningkatan kinerja pelayanan dari instansi pemerintah mulai mendapatkan penegasan secara hukum sejak dikeluarkannya Inpres no. 7 tahun 1999 mengenai Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Inpres tersebut yang pada intinya berisikan sistem manajemen kinerja instansi pemerintah telah mewajibkan seluruh instansi pemerintah untuk menyusun suatu rencana strategik yang berisikan rencana yang akan dijalankan oleh instansi pemerintah dalam jangka waktu lima tahun kedepan serta melaporkan pada setiap tahunnya hasil pelaksanaan rencana tersebut dalam suatu laporan yang disebut dengan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP).

Pelaksanaan penyusunan Sistem AKIP dilakukan dengan:

- a. Mempersiapkan dan menyusun perencanaan strategik;
- b. Merumuskan visi, misi, faktor-faktor kunci keberhasilan, tujuan, sasaran dan strategi instansi pemerintah;
- c. Merumuskan indikator kinerja instansi pemerintah dengan berpedoman pada kegiatan yang dominan, menjadi isu nasional dan vital bagi pencapaian visi dan misi pemerintah;
- d. Memantau dan mengamati pelaksanaan tugas pokok dan fungsi dengan seksama;
- e. Mengukur pencapaian kinerja dengan:
 - 1) Perbandingan kinerja aktual dengan rencana atau target;
 - 2) Perbandingan kinerja aktual dengan tahun sebelumnya;
 - 3) Perbandingan kinerja aktual dengan kinerja di negara-negara lain, atau dengan standar internasional.
- f. Melakukan evaluasi kinerja dengan:
 - 1) Menganalisis hasil pengukuran kinerja;
 - 2) Menginterpretasikan data yang diperoleh;
 - 3) Membuat pembobotan (rating) keberhasilan pencapaian program;
 - 4) Membandingkan pencapaian program dengan visi dan misi instansi pemerintah.

Dari ketentuan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa sistem AKIP di Indonesia setidaknya akan terdiri dari 4 fase utama yakni: (1) penyusunan rencana strategik, (2) pengukuran kinerja, (3) pelaporan kinerja, dan (4) evaluasi kinerja.



Diagram 1. Siklus Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
(Sumber Amin Widjaja Tunggal, 2009)

Sistem akuntabilitas kinerja merupakan tatanan, instrumen, metode pertanggungjawaban yang pada pokoknya meliputi tahapan perencanaan, pelaksanaan, pengukuran dan pelaporan yang membentuk siklus akuntabilitas kinerja yang tidak terputus dan terpadu, yang merupakan infrastruktur bagi proses pemenuhan kewajiban penyelenggara pemerintahan dalam mempertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan misi organisasi.

Akuntabilitas kinerja instansi pemerintah dimulai dengan disusunnya visi dan misi penyelenggara pemerintahan dan hasil-hasil yang diharapkan dalam suatu perencanaan strategik. Di sini, perencanaan strategik merujuk pada proses untuk menentukan visi, misi, tujuan dan sasaran strategik (*strategic objectives*) organisasi, dan menetapkan strategi yang akan dipakai untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut dengan memperhitungkan faktor-faktor internal maupun eksternal dan nilai-nilai yang ada pada lingkungan organisasi instansi. Perencanaan strategik ini sepenuhnya merupakan suatu *customer-driven strategic*

planning karena di dalam proses penyusunannya senantiasa memperhatikan keinginan dan kebutuhan masyarakat sebagai *stakeholder* utama.

Pada tahap berikutnya, setiap tahun perencanaan stratejik ini hendaknya dapat dituangkan dalam suatu perencanaan kinerja tahunan (*annual performance plan*). Rencana kinerja ini merupakan rencana kerja tahunan yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari perencanaan stratejik, di dalamnya memuat seluruh rencana atau target kinerja yang hendak dicapai dalam suatu tahun yang dituangkan dalam sejumlah indikator kinerja strategis (*strategic performance indicators*) yang relevan. Indikator kinerja strategis ini merupakan indikator kinerja dari hasil kegiatan-kegiatan yang dominan, menjadi isu nasional dan vital bagi pencapaian visi dan misi nasional. Rencana kinerja ini merupakan tolok ukur yang digunakan untuk menilai keberhasilan/kegagalan penyelenggaraan pemerintahan untuk suatu periode tertentu.



Diagram 2. Pengukuran dan Pelaporan Kinerja
(Sumber Amin Widjaja Tunggal, 2009)

Pada dua fase berikutnya, penyelenggaraan pemerintahan menetapkan pengukuran kinerja bagi implementasi perencanaan stratejik tersebut. Selama melaksanakan kegiatan seluruh data kinerja (*performance data*) dikumpulkan dan diakumulasikan. Data kinerja ini merupakan capaian kinerja (*performance result*) yang dinyatakan dalam satuan indikator kinerja yang diperoleh selama penyelenggaraan pemerintahan untuk suatu periode pelaksanaan tertentu. Untuk dapat memperoleh dan memelihara data kinerja yang demikian, penyelenggara pemerintahan harus mengembangkan Sistem Pengumpulan Data Kinerja, yakni tatanan, instrumen, metode pengumpulan data kinerja yang digunakan oleh penyelenggara pemerintahan untuk memperoleh data mengenai realisasi capaian kinerja untuk suatu periode pelaksanaan tertentu.

Pada setiap akhir periode, capaian kinerja dibandingkan dengan rencana kinerja untuk kemudian dilaporkan kepada publik dalam bentuk **Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)**. Pada dasarnya, LAKIP ini memuat informasi kinerja (*performance information*), yakni hasil pengolahan data capaian kinerja yang membandingkan antara realisasi capaian kinerja dengan rencana kinerja yang ada sehingga diperoleh pengetahuan mengenai keberhasilan/kegagalan pencapaian misi visi organisasi dan dapat digunakan untuk memperbaiki kinerja organisasi.

Fase terakhir dari sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah adalah evaluasi kinerja agar informasi kinerja dapat dimanfaatkan bagi perbaikan kinerja berkesinambungan. Dari ilustrasi di atas dapat dilihat bahwa proses penandingan antara rencana kinerja dan capaian kinerja akan memberikan pengetahuan mengenai eksistensi celah kinerja (*performance gap*). Celah kinerja ini dapat bersifat positif (jika capaian kinerja melebihi rencana kinerja) maupun bersifat negatif (jika capaian kinerja berada di bawah rencana kinerja). Dalam konteks akuntabilitas kinerja, celah kinerja negatif tidak diartikan secara sempit sebagai kegagalan organisasi dalam mencapai target kinerja yang telah ditetapkan melainkan secara positif mengidentifikasi adanya peluang bagi instansi pemerintah untuk melakukan perbaikan kinerja. Untuk itu, berdasarkan celah kinerja yang ada para penyelenggara pemerintahan dapat menentukan fokus perbaikan kinerja berkesinambungan yang harus dilakukan.

Di masa lalu, jika kita membahas laporan akuntabilitas ataupun laporan kinerja, kita akan memfokuskan pada akuntabilitas keuangan ataupun kinerja keuangan saja. Hal ini dapat dilihat dari laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah atau Kepala Negara yang hanya berisikan pertanggungjawaban atas penggunaan anggaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Pelaporan penggunaan anggaran yang telah disediakan dan disetujui oleh dewan atau perwakilan publik tersebut pada umumnya akan meliputi jumlah anggaran yang telah disediakan dalam satu periode serta kemana anggaran tersebut telah dipergunakan.

Pada saat ini, karena adanya tuntutan dari masyarakat, maka tidak hanya masalah keuangan saja yang harus dipertanggungjawabkan, tetapi juga capaian kinerja non-keuangan juga harus dipertanggung jawabkan melalui perbandingan

dengan rencana kerjanya. Masyarakat pada saat ini menuntut agar pemerintah tidak hanya melaporkan kinerja keuangan saja namun juga menghendaki agar hasil atau manfaat dari penggunaan anggaran bagi masyarakat juga dilaporkan.

Inpres No.7 tahun 1999 mengenai Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang lebih menitikberatkan kepada akuntabilitas kinerja instansi vertikal pemerintah. Melalui Inpres ini pemerintah mencoba untuk membangun suatu sistem akuntabilitas kinerja yang transparan yang tidak hanya melaporkan aspek kinerja keuangan namun juga aspek kinerja non keuangan suatu instansi pemerintah.

Akan tetapi laporan pertanggungjawaban sebagaimana terdapat dalam peraturan perundangan diatas masih memerlukan penyempurnaan lebih lanjut agar dapat menyajikan informasi kinerja secara jelas dan sederhana. Penyempurnaan ini diperlukan agar laporan tersebut dapat memberikan informasi sampai sejauh mana rencana kinerja yang ditetapkan dapat dicapai dan secara jelas dapat dilihat keterkaitan antara tujuan/sasaran yang ditetapkan dengan indikator kinerja dan tingkat pencapaiannya. Namun perlu juga disadari bahwa format dan isi laporan pertanggungjawaban sangat tergantung kepada sistem pengukuran kinerja yang diterapkan. Oleh karena itu, pengkajian lebih lanjut pada sistem pengukuran kinerja yang diterapkan pada sistem akuntabilitas kinerja di Indonesia mutlak diperlukan dalam upaya menyusun suatu laporan kinerja yang dapat meningkatkan akuntabilitas publik dan kinerja instansi pemerintah.

2.5. Sistem Penganggaran

2.5.1. Pengertian Anggaran

Selain menjalankan fungsi reguler dan *agent of development*, pemerintah memiliki tugas yang lain dan sangat penting yaitu sebagai pengelola keuangan negara yang harus dilaksanakan sesuai dengan tata aturan dan prosedur yang berlaku didalam pemerintahan. Keuangan Negara adalah “semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut” (Nordriawan, Sondi Putra, Rahmawati, 2007).

Hak negara mencakup untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman. Kewajiban negara mencakup untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga. Pelaksanaan pengelolaan keuangan negara/daerah adalah perencanaan (yang didalamnya terdapat proses penyusunan anggaran).

Untuk itu, pemerintah setiap tahun memiliki hak dan sekaligus kewajiban untuk menyusun anggaran. Anggaran yang disusun oleh pemerintah merupakan wujud perencanaan pembangunan tahunan sekaligus sebagai pedoman pelaksanaan tugas kenegaraan selama satu tahun. Anggaran merupakan alat akuntabilitas, manajemen dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrument kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Kata anggaran merupakan terjemahan dari kata bahasa Inggris *budget* yang sebenarnya berasal dari bahasa Perancis *bougette*. Kata ini mempunyai arti sebuah tas kecil. Berdasar dari arti kata asalnya, anggaran mencerminkan adanya unsur keterbatasan. Pada dasarnya anggaran perlu disusun karena keterbatasan sumber daya yang dimiliki pemerintah, baik dana, SDM maupun sumber daya lainnya. Karena terbatasnya dana, maka diperlukan alokasi sesuai dengan prioritas dan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Dengan terbatasnya dana, tidak terkecuali juga harus dipertimbangkan adanya alokasi dari anggaran Pemerintah Pusat pada Pemerintah Daerah. Alokasi tersebut memiliki peranan yang besar bagi kebanyakan tatanan pemerintahan daerah. Hubungan keuangan pusat dan daerah menyangkut pembagian tanggungjawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu antara tingkat-tingkat pemerintah dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran akibat kegiatan-kegiatan itu. Tujuan utama hubungan ini ialah mencapai perimbangan antara berbagai pembagian ini, bagaimana agar antara potensi dan sumberdaya masing-masing daerah dapat sesuai.

2.5.2. Sistem Penganggaran Indonesia

Penyusunan RKA-K/L dilakukan dengan tiga pendekatan, yaitu pendekatan pengeluaran jangka menengah, terpadu dan prestasi kerja. Pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM) dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju yang berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan dan merupakan implikasi kebutuhan dana untuk pelaksanaan program dan kegiatan tersebut pada tahun berikutnya.

Penyusunan RKA-KL dengan pendekatan penganggaran terpadu dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan K/L untuk menghasilkan dokumen rencana kerja dan anggaran. Penyusunan RKA-KL dengan pendekatan prestasi kerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran yang diharapkan dari kegiatan dan hasil yang diharapkan dari program termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. RKA-KL, memuat rencana pendapatan, belanja untuk masing-masing program dan kegiatan menurut fungsi untuk tahun yang direncanakan, dirinci sampai dengan rincian objek pendapatan, belanja, serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya.

Penyusunan RKA-KL diawali dengan penyusunan Renja-KL yang memuat kebijakan, program, dan kegiatan yang dilengkapi sasaran kinerja dengan mengacu pada prioritas pembangunan nasional dan pagu indikatif serta prakiraan maju untuk tahun anggaran berikutnya. Tahap ini merupakan tahap dimulainya mengaitkan rencana kerja dengan jumlah anggaran yang tersedia dan persiapan untuk menyusun RKA-KL. Selanjutnya Renja dimaksud ditelaah oleh Bappenas berkoordinasi dengan Menteri Keuangan. Koordinasi ini dilakukan atas pendanaan dan pengkodean.

Berdasarkan hasil pembahasan pokok-pokok kebijakan umum fiskal dan RKP antara pemerintah dengan DPR, Menteri Keuangan menerbitkan Surat Edaran tentang Pagu Sementara bagi masing-masing program pada K/L pada pertengahan bulan Juni. Pagu Sementara ini merupakan dasar bagi K/L untuk menyesuaikan Rencana Kerja mereka menjadi RKA-KL yang dirinci per kegiatan untuk setiap

unit kerja yang ada di K/L. Selanjutnya hasil penyusunan RKA ini akan dibahas oleh K/L dengan komisi di DPR yang mitra kerjanya.

RKA-KL hasil pembahasan kemudian diserahkan kepada Menteri Perencanaan untuk ditelaah. Penelaahan dilakukan oleh Menteri Perencanaan untuk kesesuaiannya dengan RKP dan oleh Menkeu untuk kesesuaiannya dengan Pagu Sementara. Hal ini dilakukan untuk menjaga konsistensi penganggaran dengan perencanaan dan prioritas pembangunan nasional serta tidak melampaui pagu.

Tahap akhir dari penyusunan RKA-KL ini adalah menghimpun seluruh RKA hasil telaahan untuk dijadikan bahan menyusun rancangan APBN dan nota keuangan. Tahap ini dilakukan oleh Menkeu dan hasilnya akan dibahas dalam sidang kabinet.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) terdiri dari Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan. Anggaran Pendapatan merupakan estimasi pendapatan yang mungkin dicapai dalam periode yang bersangkutan. Kelompok anggaran pendapatan terdiri dari penerimaan dalam negeri dan hibah.

Anggaran belanja merupakan batas tertinggi pengeluaran yang dapat dibebankan pada APBN. Belanja klasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program dan kegiatan, serta jenis belanja. Klasifikasi belanja menurut organisasi disesuaikan dengan susunan organisasi pemerintahan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) merupakan suatu dokumen yang sangat penting artinya dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu Negara. Undang-Undang APBN mencerminkan otorisasi yang diberikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kepada Pemerintah untuk melaksanakan program-program pembangunan dalam batas-batas anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran pendapatan merupakan estimasi penerimaan (*estimated revenue*) yang diperkirakan akan diterima dalam satu tahun anggaran, sedangkan anggaran belanja merupakan pagu anggaran belanja yang disediakan untuk membiayai program dan kegiatan selama satu tahun anggaran (*appropriation*). Undang-undang APBN inilah yang mengatur program dan kegiatan yang dapat dilaksanakan oleh Pemerintah dalam satu tahun anggaran.

Selanjutnya Undang-Undang APBN dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Presiden tentang Rincian APBN, yang dalam istilah keuangan Negara dikenal sebagai *apportionment*. Peraturan Presiden dimaksud diperlukan sebagai landasan operasional bagi Pemerintah untuk melaksanakan APBN.

Periode pelaksanaan APBN adalah satu tahun, yaitu dari 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Dalam rangka menjaga agar APBN dapat dilaksanakan secara tepat waktu maka dalam Undang-Undang 17/2003 maupun PP 21/2004 telah ditentukan kalender anggarannya, yaitu APBN harus sudah diundangkan paling lambat bulan Oktober tahun sebelumnya demikian diperlukan agar Pemerintah mempunyai waktu yang cukup untuk menyiapkan dokumen pelaksanaan anggaran. Demikian pula bagi Pemerintah Daerah, diharapkan dengan ditetapkannya APBN pada bulan Oktober, mereka dapat menyelesaikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara tepat waktu.

Dokumen pelaksanaan anggaran memuat alokasi anggaran yang disediakan kepada pengguna anggaran. Alokasi anggaran pendapatan disebut Estimasi pendapatan yang dialokasikan dan alokasi anggaran belanja disebut allotment. Dokumen pelaksanaan anggaran di Pemerintah Pusat disebut Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) sedangkan di Pemerintah daerah disebut Dokumen Pelaksanaan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (DPA SKPD).

2.6. Anggaran Berbasis Kinerja

2.6.1. Konsep Anggaran Berbasis Kinerja

Reformasi menuju penganggaran yang berorientasi kepada hasil sudah menjadi tren perkembangan di banyak negara sejalan dengan perkembangan budaya pemerintahan yaitu budaya manajemen publik baru (*the new public management*) yang berorientasi kepada hasil, pelayanan publik dan akuntabilitas. *New public management* merupakan sistem manajemen administrasi publik yang paling aktual di seluruh dunia dan sedang direalisasikan hampir di seluruh negara. Tujuan *new public management* adalah untuk mengubah administrasi yang sedemikian rupa sehingga administrasi publik sebagai penyedia jasa bagi masyarakat sadar akan tugasnya untuk menghasilkan layanan yang efektif dan efisien, namun tidak berorientasi kepada hasil.

Era *new public management* ditandai dengan pelaksanaan prinsip-prinsip good governance dalam segala bidang. Di bidang keuangan sektor publik, sistem manajemen keuangan yang baik akan mampu mewujudkan prinsip-prinsip good governance, termasuk di dalamnya sistem perencanaan dan pelaksanaan anggaran. Transparansi dalam proses persiapan anggaran dan akuntabilitas dalam manajemen keuangan pemerintah, tentunya akan menunjang penggalan, pengalokasian serta penggunaan sumber-sumber ekonomi secara bertanggungjawab. Dilatarbelakangi keinginan untuk mewujudkan good governance, pemerintah melakukan reformasi di bidang penganggaran.

Paradigma baru dalam pengelolaan keuangan negara adalah beralihnya konsep administrasi keuangan (*financial administration*) ke manajemen keuangan (*financial management*). Hal ini memerlukan pembaharuan pada setiap fungsi manajemen, baik pada tataran perencanaan, penganggaran, pelaksanaan anggaran, akuntansi dan pertanggungjawaban, serta pemeriksaan. Semua fungsi diarahkan pada pemanfaatan sumber daya secara efisien dan efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu pendekatan yang digunakan dalam reformasi manajemen keuangan Negara adalah “*let the managers manage*”. Dengan pendekatan ini kepada pengguna anggaran diberikan fleksibilitas untuk melaksanakan anggaran.

Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*) adalah jawaban atas semakin meningkatnya tuntutan untuk terciptanya akuntabilitas, transparansi dan profesionalitas dalam pengelolaan APBN. Anggaran Berbasis Kinerja merupakan pengganti sistem penganggaran lama dengan sistem Line Item Budgeting. Dalam sistem Line Item Budgeting penekanan utama adalah terhadap input, dimana perubahan terletak pada jumlah anggaran yang meningkat dibanding tahun sebelumnya dengan kurang menekankan pada output yang hendak dicapai maupun kurang mempertimbangkan prioritas dan kebijakan yang ditetapkan secara nasional. Secara teori, prinsip Anggaran Berbasis Kinerja adalah anggaran yang menghubungkan anggaran negara (pengeluaran negara) dengan hasil yang diinginkan (output dan outcome) sehingga setiap rupiah yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan kemanfaatannya.

Performance based budgeting dirancang untuk menciptakan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas dalam pemanfaatan anggaran belanja publik dengan

output dan outcome yang jelas sesuai dengan prioritas nasional sehingga semua anggaran yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan secara transparan kepada masyarakat luas. Anggaran berbasis kinerja mengamanatkan bahwa anggaran dialokasikan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Yang dimaksud dengan prestasi kerja adalah output atau outcome yang dihasilkan atau akan dihasilkan dari pelaksanaan suatu kegiatan atau program. Dengan demikian maka dalam dokumen pelaksanaan anggaran perlu adanya informasi tentang indikator kinerja berikut target yang akan dicapai dari suatu kegiatan atau program dengan dana yang disediakan dalam anggaran. Penerapan penganggaran berdasarkan kinerja juga akan meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan memperkuat dampak dari peningkatan pelayanan kepada publik. Untuk mencapai semua tujuan tersebut, kementerian negara/lembaga diberikan keleluasaan yang lebih besar (*let's the manager manage*) untuk mengelola program dan kegiatan didukung dengan adanya tingkat kepastian yang lebih tinggi atas pembiayaan untuk program dan kegiatan yang akan dilaksanakan. Dalam penerapan di Indonesia pengguna anggaran diberikan kewenangan untuk menyusun DIPA sesuai dengan program dan kegiatan yang telah ditetapkan serta plafon anggaran yang telah disediakan. Dengan mekanisme yang demikian maka kepada para pengguna anggaran diberikan fleksibilitas yang seluas-luasnya untuk mengatur anggarannya, dituangkan dalam DIPA sesuai dengan kebutuhan.

Namun demikian mekanisme *check and balance* tetap dilaksanakan sehingga DIPA yang disusun oleh pengguna anggaran tidak serta merta langsung diberlakukan, namun harus dibahas dulu dengan Kementerian Keuangan, dalam hal ini dilaksanakan oleh Direktorat Pelaksanaan Anggaran, Direktorat Jenderal Perbendaharaan untuk memperoleh pengesahan. Pembahasan ini merupakan pelaksanaan fungsi pengendalian, dilakukan untuk meyakini bahwa DIPA disusun sesuai dengan Undang-Undang APBN serta menggunakan standar harga yang wajar sesuai dengan ketentuan.

Anggaran dalam DIPA diklasifikasikan terinci sampai organisasi, fungsi, sub fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Dengan demikian maka asas spesialisitas benar-benar digunakan di sini, yaitu anggaran secara spesifik

disediakan untuk membiayai kegiatan tertentu dan tidak dapat digeser tanpa mekanisme revisi DIPA sesuai dengan ketentuan.

Sehubungan dengan diberlakukannya manajemen keuangan dalam pengelolaan keuangan Negara maka setiap pengguna anggaran wajib menyusun rencana penarikan dana untuk setiap program/kegiatan yang ada dalam DIPA. Hal yang sama berlaku untuk penerimaan, yaitu rencana penerimaan pendapatan juga disiapkan jika pengguna anggaran tersebut mempunyai alokasi anggaran pendapatan. Informasi tentang rencana penarikan dana serta rencana penerimaan ini diperlukan oleh Bendahara Umum Negara untuk menyusun anggaran kas.

Performance Based Budgeting memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut sehingga prinsip-prinsip transparansi, efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas dapat dicapai. Kunci pokok untuk memahami Performance Based Budgeting adalah pada kata “Performance atau Kinerja”. Untuk mendukung sistem penganggaran berbasis kinerja yang menetapkan kinerja sebagai tujuan utamanya maka diperlukan alat ukur kinerja yang jelas dan transparan berupa indikator kinerja (performance indicators). Selain indikator kinerja juga diperlukan adanya sasaran (targets) yang jelas agar kinerja dapat diukur dan diperbandingkan sehingga selanjutnya dapat dinilai efisiensi dan efektivitas dari pekerjaan yang dilaksanakan serta dana yang telah dikeluarkan untuk mencapai output/kinerja yang telah ditetapkan.

Secara umum prinsip-prinsip anggaran berbasis kinerja didasarkan pada konsep value for money (ekonomis, efisiensi dan efektivitas) dan prinsip good corporate governance, termasuk adanya pertanggungjawaban para pengambil keputusan atas penggunaan uang yang dianggarkan untuk mencapai tujuan, sasaran, dan indikator yang telah ditetapkan.

Elemen-elemen yang penting untuk diperhatikan dalam penganggaran berbasis kinerja adalah:

- Tujuan yang disepakati dan ukuran pencapaiannya;

- Pengumpulan informasi yang sistematis atas realisasi pencapaian kinerja dapat diandalkan dan konsisten, sehingga dapat diperbandingkan antara biaya dengan prestasinya.

Penyediaan informasi secara terus menerus sehingga dapat digunakan dalam manajemen perencanaan, pemograman, penganggaran dan evaluasi.

Kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan implementasi penggunaan anggaran berbasis kinerja, yaitu:

- a. Kepemimpinan dan komitmen dari seluruh komponen organisasi
- b. Fokus penyempurnaan administrasi secara terus menerus
- c. Sumber daya yang cukup untuk usaha penyempurnaan tersebut (uang, waktu dan orang)
- d. Penghargaan (*reward*) dan sanksi (*punishment*) yang jelas
- e. Keinginan yang kuat untuk berhasil.

Perencanaan Kinerja adalah aktivitas analisis dan pengambilan keputusan ke depan untuk menetapkan tingkat kinerja yang diinginkan di masa mendatang. Pada prinsipnya perencanaan kinerja merupakan penetapan tingkat capaian kinerja yang dinyatakan dengan ukuran kinerja dalam rangka mencapai sasaran atau target yang telah ditetapkan.

Tingkat pelayanan yang diinginkan pada dasarnya merupakan indikator kinerja yang diharapkan dapat dicapai oleh pemerintah dalam melaksanakan kewenangannya. Selanjutnya untuk penilaian kinerja dapat digunakan ukuran penilaian didasarkan pada indikator sebagai berikut:

1. **Masukan (*Input*).**

Masukan adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini merupakan tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber-sumber: dana, sumber daya manusia, material, waktu, teknologi, dan sebagainya yang digunakan untuk melaksanakan program atau kegiatan. Dengan meninjau distribusi sumber daya, suatu lembaga dapat menganalisis apakah alokasi sumber daya yang dimiliki telah sesuai dengan rencana strategik yang telah ditetapkan. Tolok ukur ini dapat juga digunakan untuk perbandingan (*benchmarking*)

dengan lembaga-lembaga lain yang relevan. Contoh indikator masukan untuk kegiatan ‘penyuluhan lingkungan sehat untuk daerah pemukiman masyarakat kurang mampu’ adalah jumlah dana yang dibutuhkan dan tenaga penyuluh kesehatan.

Walaupun tolok ukur masukan relatif mudah diukur serta telah digunakan secara luas, namun seringkali dipergunakan secara kurang tepat sehingga dapat menimbulkan hasil evaluasi yang rancu atau bahkan menyesatkan. Beberapa hal berikut ini sering dijumpai dalam menetapkan tolok ukur masukan yang dapat menyesatkan:

- Pengukuran Sumber Daya Manusia tidak menggambarkan intensitas keterlibatannya dalam pelaksanaan kegiatan.
- Pengukuran biaya tidak akurat karena banyak biaya-biaya yang dibebankan ke suatu kegiatan tidak mempunyai kaitan yang kuat dengan pencapaian sasaran kegiatan tersebut.
- Banyaknya biaya-biaya masukan (*input*) seperti gaji bulanan personalia pelaksana, biaya pendidikan dan pelatihan, dan biaya penggunaan peralatan dan mesin seringkali tidak diperhitungkan sebagai biaya kegiatan.

2. **Keluaran (*output*)**

Keluaran adalah produk berupa barang atau jasa yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan. Indikator keluaran adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan / atau non fisik.

Dengan membandingkan indikator keluaran instansi dapat menganalisis sejauh mana kegiatan terlaksana sesuai dengan rencana. Indikator keluaran hanya dapat menjadi landasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan apabila tolok ukur dikaitkan dengan sasaran-sasaran kegiatan yang terdefinisi dengan baik dan terukur. Oleh karenanya indikator keluaran harus sesuai dengan lingkup dan sifat kegiatan instansi. Untuk kegiatan yang bersifat penelitian berbagai indikator kinerja yang berkaitan dengan keluaran paten dan publikasi ilmiah sering dipergunakan baik pada tingkat kegiatan maupun instansi. Untuk

kegiatan yang bersifat pelayanan teknis, indikator yang berkaitan dengan produk, pelanggan, serta pendapatan yang diperoleh dari jasa tersebut mungkin lebih tepat untuk digunakan.

Beberapa indikator keluaran juga bermanfaat untuk mengidentifikasi perkembangan instansi. Sebagai contoh besarnya pendapatan yang diperoleh melalui pelayanan teknis, kontrak riset, besarnya retribusi yang diperoleh, serta perbandingannya dengan keseluruhan anggaran instansi, menunjukkan perkembangan kemampuan instansi memenuhi kebutuhan pasar, serta mengindikasikan tingkat ketergantungan instansi yang bersangkutan pada APBN.

Dalam menggunakan indikator keluaran, beberapa permasalahan berikut perlu dipertimbangkan:

- Perhitungan keluaran seringkali cenderung belum menentukan kualitas. Sebagai contoh jumlah layanan medik di RSUD mungkin belum memperhitungkan kualitas layanan yang diberikan.
- Indikator keluaran sering kali tidak dapat menggambarkan semua keluaran kegiatan, terutama yang bersifat *intangibile*. Sebagai contoh, banyak hasil penelitian yang walaupun mengandung penemuan yang baru, namun karena berbagai pertimbangan tertentu tidak dapat dipatenkan.

3. Hasil (*outcome*)

Hasil adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung). Indikator hasil adalah sesuatu manfaat yang diharapkan diperoleh dari keluaran. Tolok ukur ini menggambarkan hasil nyata dari keluaran suatu kegiatan. Pada umumnya para pembuat kebijakan paling tertarik pada tolok ukur hasil dibandingkan dengan tolok ukur lainnya. Namun untuk mengukur indikator hasil, informasi yang diperlukan seringkali tidak lengkap dan tidak mudah diperoleh. Oleh karenanya setiap instansi perlu mengkaji berbagai pendekatan untuk mengukur hasil dari keluaran suatu kegiatan.

Pengukuran indikator hasil seringkali rancu dengan pengukuran indikator keluaran. Sebagai contoh 'penghitungan jumlah bibit unggul' yang dihasilkan

oleh suatu kegiatan merupakan tolok ukur keluaran. Namun 'penghitungan besar produksi per hektar' yang dihasilkan oleh bibit-bibit unggul tersebut atau 'penghitungan kenaikan pendapatan petani pengguna bibit unggul tersebut merupakan tolok ukur hasil. Dari contoh tersebut, dapat pula dirasakan bahwa penggunaan tolok ukur hasil seringkali tidak murah dan memerlukan waktu yang tidak pendek, karena validitas dan reliabilitasnya tergantung pada skala penerapannya. Contoh nyata yang membedakan antara indikator *output* dan indikator *outcome* adalah pembangunan gedung sekolah dasar. Secara *output* gedung sekolah dasar tersebut telah seratus persen berhasil dibangun. Akan tetapi belum tentu gedung tersebut diminati oleh masyarakat setempat.

Indikator *outcome* lebih utama dari pada sekedar *output*. Walaupun produk telah dicapai dengan baik, belum tentu secara *outcome* kegiatan tersebut telah dicapai. *Outcome* menggambarkan tingkat pencapaian atas hasil yang lebih tinggi yang mungkin menyangkut kepentingan banyak pihak. Dengan indikator *outcome*, organisasi akan mengetahui apakah hasil yang telah diperoleh dalam bentuk *output* memang dapat dipergunakan sebagaimana mestinya dan memberikan kegunaan yang besar bagi masyarakat banyak.

Pencapaian indikator kinerja *outcome* ini belum tentu akan dapat terlihat dalam jangka waktu satu tahun. Seringkali *outcome* baru terlihat setelah melewati kurun waktu lebih dari satu tahun, mengingat sifatnya yang bukan hanya sekedar hasil. Dan mungkin juga indikator *outcome* tidak dapat dinyatakan dalam ukuran kuantitatif akan tetapi lebih bersifat kualitatif.



Diagram 3. Bagan Pelaksanaan Anggaran Kinerja
(Sumber Bambang Sancoko, 2009)

Setelah indikator kinerja ditentukan, mulailah disusun target kinerja untuk setiap indikator kinerja yang telah ditentukan. Target kinerja adalah tingkat kinerja yang diharapkan dicapai terhadap suatu indikator kinerja dalam satu tahun anggaran tertentu dan jumlah pendanaan yang telah ditetapkan. Target kinerja harus mempertimbangkan sumber daya yang ada dan juga kendala-kendala yang mungkin timbul dalam pelaksanaannya. Ada beberapa kriteria yang harus dipenuhi dalam menentukan target kinerja yang baik, seperti dapat dicapai, ekonomis, dapat diterapkan, konsisten, menyeluruh, dapat dimengerti, dapat diukur, stabil, dapat diadaptasi, legitimasi, seimbang, dan fokus kepada pelanggan.

Beberapa faktor yang harus dipertimbangkan dalam penetapan target kinerja:

- Memiliki dasar penetapan sebagai justifikasi penganggaran yang diprioritaskan pada setiap fungsi/bidang pemerintahan
- Memperhatikan tingkat pelayanan minimum yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah terhadap suatu kegiatan tertentu.
- Kelanjutan setiap program, tingkat inflasi, dan tingkat efisiensi menjadi bagian yang penting dalam menentukan target kinerja.

- Ketersediaan sumber daya dalam kegiatan tersebut: dana, SDM, sarana, prasarana pengembangan teknologi, dan lain sebagainya.
- Kendala yang mungkin dihadapi di masa depan

Penetapan target kinerja kinerja harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

a. Spesifik

Berarti unik, menggambarkan obyek/subyek tertentu, tidak berdwimakna atau diinterpretasikan lain

b. Dapat diukur

Secara obyektif dapat diukur baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif

c. Dapat Dicapai (*attainable*)

Sesuai dengan usaha-usaha yang dilakukan pada kondisi yang diharapkan akan dihadapi ; (i) Realistis; (ii) Kerangka waktu pencapaian (time frame) jelas; dan (iii) Menggambarkan hasil atau kondisi perubahan yang ingin dicapai.

2.6.2. Elemen-Element Penganggaran Berbasis Kinerja

Dalam rangka penerapan Anggaran Berbasis Kinerja terdapat elemen-elemen utama yang harus ditetapkan terlebih dahulu yaitu :

1. Visi dan misi yang hendak dicapai. Visi mengacu pada hal yang ingin dicapai oleh pemerintah dalam jangka panjang sedangkan misi adalah kerangka yang menggambarkan bagaimana visi akan dicapai.
2. Tujuan. Tujuan merupakan penjabaran lebih lanjut dari visi dan misi. Tujuan tergambar dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang menunjukkan tahapan-tahapan yang harus dilalui dalam rangka mencapai visi dan misi yang telah ditetapkan. Tujuan harus menggambarkan arah yang jelas serta tantangan yang realistis. Tujuan harus menggambarkan arah yang jelas serta tantangan yang realistis. Tujuan yang baik bercirikan, antara lain memberikan gambaran pelayanan utama yang akan disediakan, secara jelas menggambarkan arah organisasi dan program-programnya, menantang namun realistis, mengidentifikasi obyek yang akan dilayani serta apa yang hendak dicapai.
3. Sasaran. Sasaran menggambarkan langkah-langkah yang spesifik dan terukur untuk mencapai tujuan. Sasaran akan membantu penyusun anggaran

untuk mencapai tujuan dengan menetapkan target tertentu dan terukur. Kriteria sasaran yang baik adalah dilakukan dengan menggunakan kriteria spesifik, terukur, dapat dicapai, relevan dan ada batasan waktu, dan yang tidak kalah penting bahwa sasaran tersebut harus mendukung tujuan.

4. Program. Program adalah sekumpulan kegiatan yang akan dilaksanakan sebagai bagian dari usaha untuk mencapai serangkaian tujuan dan sasaran. Program dibagi menjadi kegiatan dan harus disertai dengan target sasaran output dan outcome. Program yang baik harus mempunyai keterkaitan dengan tujuan dan sasaran, masuk akal dan dapat dicapai.
5. Kegiatan. Kegiatan adalah serangkaian pelayanan yang mempunyai maksud menghasilkan output dan hasil yang penting untuk pencapaian program. Kegiatan yang baik kriterianya adalah harus dapat mendukung pencapaian program.

Rencana Kerja Kementerian Negara/Lembaga ditetapkan berdasarkan rencana strategis yang telah disusun sebelumnya. Rencana strategis berisi visi, misi, tujuan, kebijakan, program dan kegiatan. Dalam rencana strategis juga diperhitungkan hambatan-hambatan, baik dari dalam maupun dari luar yang akan dapat menghalangi pencapaian tujuan serta struktur dari organisasi yang disusun untuk mendukung pencapaian strategis dimaksud. Dari rencana strategis selanjutnya diturunkan/disusun Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang bersifat operasional dan penjabaran lebih lanjut dari RKP tersebut, maka dapat ditentukan kinerja yang harus dicapai oleh masing-masing unit organisasi.

Dalam rencana kerja dapat ditemukan beberapa informasi tambahan yang belum terlihat dalam perencanaan strategis, seperti indikator hasil/indikator keluaran yang diharapkan, perkiraan sumberdaya yang dibutuhkan untuk melaksanakan kegiatan, serta penanggungjawab dan pelaksana program prioritas yang telah ditetapkan. Program sebagai turunan dari renstra adalah penjabaran kebijakan Kementerian Negara/Lembaga dalam bentuk upaya yang berisi satu atau beberapa kegiatan dengan menggunakan sumberdaya yang disediakan untuk mencapai hasil yang terukur sesuai dengan misi kementerian negara/lembaga.

Masing-masing kementerian negara/lembaga harus menyusun dan menetapkan program berdasarkan prioritas. Beberapa kriteria yang dapat membantu dalam penentuan skala prioritas suatu program, antara lain adalah program yang direncanakan untuk mendukung pencapaian platform presiden terpilih, program yang mendukung pencapaian misi kementerian negara/lembaga yang bersangkutan, program yang cukup sensitif secara politis dan mendapat perhatian dari masyarakat dan pengguna. Hal lain yang perlu mendapat perhatian adalah pentingnya menyusun target sasaran program prioritas yang jelas agar dapat dinilai kinerja pelaksanaannya. Selanjutnya juga harus ditetapkan sumberdaya yang dibutuhkan untuk melaksanakan suatu program dan kegiatan yang terdiri dari ; (i) anggaran yang dibutuhkan untuk melaksanakan kegiatan, (ii) tenaga kerja yang dibutuhkan, baik jumlah pegawai maupun jumlah jam kerja, (iii) aset pendukung seperti bangunan, kendaraan dan aset-aset lainnya.

Suatu program diukur tingkat keberhasilannya atas pencapaian hasil (outcome) yang telah ditargetkan. Outcome merupakan sasaran pencapaian untuk jangka menengah atau jangka panjang sebagai tanggungjawab politis dari Menteri/Pimpinan Lembaga sebagai pengguna anggaran. Sedangkan keberhasilan suatu kegiatan diukur dari tingkat pencapaian kinerja berupa keluaran (output) yang diproduksi baik berupa barang maupun jasa. Keluaran merupakan keseimbangan antara komponen harga, kuantitas dan kualitas. Keberhasilan dari kegiatan yang menghasilkan berbagai keluaran merupakan tanggungjawab dari pimpinan satuan kerja sebagai tanggungjawab operasional.

Untuk penilaian keberhasilan suatu kinerja harus disusun indikator kinerjanya. Dalam penetapan kinerja harus ditetapkan lebih dari satu indikator kinerja dengan menekankan pada indikator kunci, sehingga terhindar dari indikator yang bersifat main-main atau asal-asalan. Penetapan indikator kinerja umumnya harus jelas, relevan atau sejalan dengan pencapaian tujuan organisasi, dapat tersedia dengan biaya yang ada (economic), memiliki dasar yang cukup untuk ditetapkan (adequate) dan dapat dimonitor keberhasilannya (monitorable).

Dalam penetapan anggaran yang akan digunakan untuk mendukung suatu kegiatan, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan. Pertama, dalam penerapan penganggaran harus ditentukan metode perhitungan biaya untuk masing-masing

unit keluaran. Kedua, perlu memperhitungkan biaya bersama yaitu biaya yang diakibatkan oleh pemanfaatan fasilitas secara bersamaan untuk menghasilkan beberapa keluaran. Dengan demikian dibutuhkan suatu standar akuntansi biaya untuk sektor pemerintahan dalam menentukan standar biaya dimaksud. Untuk mendukung siklus pengelolaan kinerja yang baik diperlukan suatu sistem informasi yang dapat mendukung penilaian dan pengelolaan kinerja secara keseluruhan.

2.6.3. Prakondisi Anggaran Berbasis Kinerja Menurut Allen Schick

Dalam memutuskan bentuk kontrol dan besaran pelimpahan kewenangan kepada pengguna anggaran, Allen Schick mengingatkan bahwa terdapat beberapa hal yang harus dipertimbangkan dan dipenuhi (prakondisi) sebelum memberi kewenangan sepenuhnya kepada pengguna anggaran. Menurut Allen Schick konsep tersebut tidak bisa diterapkan secara sekaligus bila prakondisinya tidak memenuhi. Prakondisi ini merupakan prasyarat untuk melakukan reformasi belanja negara secara komprehensif. Dalam working papernya Allen Schick menyebutnya dengan istilah “the basic right”. Kondisi tersebut adalah :

- a. Telah tercipta sebuah lingkungan/kondisi yang mendukung dan telah berorientasi pada kinerja.
- b. Sebelum melakukan perubahan kepada kontrol terhadap output sebaiknya telah terbentuk sistem kontrol terhadap input yang kuat.
- c. Sebelum merubah sistem akuntansi menjadi sistem akrual, sebaiknya telah berjalan sistem account for cash yang baik.
- d. Sebelum merubah mekanisme kontrol menjadi sistem kontrol internal sebaiknya telah terbentuk sistem eksternal kontrol yang baik dan untuk bergeser menjadi mekanisme akuntabilitas manajerial, diperlukan sistem internal kontrol yang baik.
- e. Telah beroperasinya sistem akuntansi yang handal sebelum diterapkannya sistem keuangan yang terintegrasi.
- f. Telah terbentuk sebuah mekanisme pengalokasian yang berorientasi pada output sebelum difokuskan pada outcome.

- g. Telah berjalannya mekanisme kontrak dengan baik di pasar sebelum diterapkannya mekanisme kontrak kinerja.
- h. Telah berjalannya sistem audit keuangan yang efektif sebelum audit kinerja dilakukan.
- i. Adanya budget negara yang realistis dan predictable sebelum menuntut para manajer untuk bertindak efisien dan efektif dalam menggunakan anggarannya.

Oleh karena itu, pemberian kewenangan kepada pengguna anggaran menurutnya perlu dilakukan secara bertahap. Penerapan harus dimulai terlebih dahulu dari kontrol eksternal, kontrol internal, baru kemudian bergeser pada akuntabilitas manajemen. Perpindahan dari satu sistem ke sistem lainnya sebaiknya dilakukan jika sebuah sistem telah berjalan dengan baik.

- a. Kontrol eksternal diharapkan telah memberikan landasan peraturan yang kuat. Disamping itu para manajer pengguna anggaran telah terbiasa mengikuti peraturan tersebut.
- b. Jika hal ini telah berjalan dengan baik maka kontrol internal dapat dilakukan. Kontrol internal merupakan sistem transisi di antara kontrol eksternal dan akuntabilitas manajemen. Pemerintah harus memiliki mekanisme kontrol eksternal yang baik sebelum dialihkan pada kontrol internal.
- c. Jika kedua sistem sebelumnya belum berjalan baik maka akuntabilitas manajemen akan sulit berjalan dengan baik.

Budaya masyarakat, utamanya adalah aparatur negara, untuk taat pada aturan juga sangat penting dalam penerapan akuntabilitas manajemen ini. Tanpa adanya faktor tersebut sistem ini akan menjadi riskan di tengah fleksibilitas manajer untuk melakukan dan merumuskan aturan sendiri. Dari pengalaman empiris, salah satu negara yang sukses menerapkan akuntabilitas manajemen dalam desentralisasi kewenangan pengguna anggaran adalah New Zealand. Menurut Schick, terdapat 2 faktor sukses dalam sistem ini di New Zealand yaitu adanya pasar yang kuat (robust market sector) serta adanya aturan/kepastian yang jelas atas sebuah kontak (enforcing contracts).

BAB 3

METODE PENELITIAN

Metode adalah kerangka teoritis yang digunakan oleh penulis untuk menganalisa, mengerjakan, atau menghadapi masalah yang dihadapi (Gorys Keraf,1997;310).

3.1. Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan adalah metode studi kasus dengan pendekatan kualitatif, yang memiliki ciri-ciri antara lain : a) meneliti interaksi peristiwa dan proses, b) melibatkan peneliti secara penuh, c) memiliki latar belakang alamiah, d) menggunakan sampel purposif, e) mengutamakan makna di balik realitas, f) melibatkan variabel-variabel yang kompleks, dan g) menerapkan analisis induktif.

Penelitian kualitatif menurut Lincoln dalam Neuman (2003) adalah penelitian yang menekankan pada proses dan pemaknaan atas realitas sosial yang tidak diuji atau diukur secara ketat dari segi kuantitas ataupun frekuensi. Fokus dari penelitian kualitatif adalah menjelaskan bagaimana gejala sosial dibentuk dan diberi makna.

Dengan pendekatan kualitatif yang bersifat deskriptif naturalistik, penelitian ini diharapkan mampu menggambarkan keadaan yang sebenarnya di lapangan. Data-data kuantitatif digunakan sebagai penunjang. Penelitian deskriptif menurut menurut Sugiyono (1999) adalah penelitian yang dilakukan terhadap variabel mandiri, yaitu tanpa membuat perbandingan, atau menghubungkan dengan variabel lain. Suatu penelitian yang berusaha menjawab suatu pertanyaan.

Penelitian kualitatif tidak mengenal populasi, sehingga sampel dalam penelitian ini tidak mewakili populasi tetapi diperlakukan sebagai kasus yang memiliki ciri khas tersendiri (Prasetya Irawan,2007; 50).

3.2. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data merupakan suatu usaha dasar untuk mengumpulkan data dengan prosedur yang terstandar (Suharsimi Arikunto, 1996; 223)

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah melalui :

3.2.1 Wawancara mendalam dengan berbagai informan.

Yaitu teknik pengumpulan data yang dilakukan secara face to face dengan informan yang berkompeten, untuk memperoleh data dan informasi yang sesuai dengan bidang penelitian. Metode wawancara bisa menjadi satu-satunya alat untuk mengumpulkan data. Hal ini dikarenakan seluruh informasi yang diperlukan berada di dalam benak informan. Seperti metode-metode lain, metode wawancara juga memiliki kelemahan-kelemahan, diantaranya kelemahan mengenai prasangka dari informan, masalah yang timbul dari interviewer dan dalam prosedur penelitian (Borg & Gall, 1983).

3.2.2 Kajian dokumentasi dan kepustakaan

Dilakukan dengan mempelajari dan membaca berdasarkan dokumen-dokumen serta berbagai literatur yang ada, relevan dan yang terkait dengan pembahasan penelitian sebagai landasan teori yang menuntun penelitian tetap pada jalur penelitian ilmiah yaitu dengan menelaah beberapa kajian ilmiah dari buku-buku, jurnal, surat kabar dan e-book di internet.

3.3. Instrumen

Informan meliputi unsur;

- Direktorat Alokasi Pendanaan Pembangunan, Kementrian Negara
Perencanaan dan Pembangunan/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas)
- Direktorat Sistem Anggaran, Ditjen Anggaran, Kementerian Keuangan
- Kepala Biro Perencanaan dan Kerjasama Luar Negeri, Kementerian Pendidikan Nasional

- Anggota Komisi X DPR-RI Periode 2009-2014/Panitia Anggaran Pendidikan Periode 2005-2007

Instrumen pengumpulan data dalam metodologi kualitatif tidak bersifat terstruktur, terfokus, rigid dan spesifik tetapi lebih longgar, fleksibel dan dapat berubah sewaktu-waktu sesuai kebutuhan. Selain digunakan teknik wawancara mendalam, studi dokumentasi serta observasi langsung terhadap objek penelitian, peneliti juga ikut terlibat sebagai salah satu partisipan dalam kasus/kegiatan yang diteliti. Tetapi pada saat yang sama, peneliti juga menjadi observer terhadap kegiatan ini. Karena itu peran peneliti dalam kegiatan ini adalah sebagai participant observer.

3.4. Analisis Data

Analisis data adalah proses mencari dan mengatur secara sistematis transkrip interview, catatan di lapangan dan bahan-bahan lain yang diperoleh (Bogdan & Biklen, 1982).

Analisis data dalam penelitian ini bersifat induktif. Peneliti akan membangun kesimpulan penelitiannya dengan cara mengabstraksikan data-data empiris yang dikumpulkannya dari lapangan dan mencari pola-pola yang terdapat di dalam data-data tersebut. Analisis data tidak akan menunggu sampai seluruh proses pengumpulan data selesai dilaksanakan. Analisis dilaksanakan secara paralel pada saat proses pengumpulan data, dan akan dianggap selesai apabila peneliti merasa telah mencapai suatu titik jenuh profil data, dan telah menemukan pola aturan yang dicari. Analisis data dilakukan dengan tahapan sebagai berikut ; pengumpulan data, transkrip data, analisis data, triangulasi dan penyimpulan akhir

BAB 4

PEMBAHASAN

4.1. Profil Direktorat Pembinaan SLB

Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa didirikan berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan Nasional nomor 010/O/2000 tanggal 24 Januari 2000 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pendidikan Nasional. Dengan Kepmendiknas tersebut maka struktur organisasi Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah mengalami perubahan antara lain adanya organisasi eselon II yang menangani pendidikan anak luar biasa atau anak berkebutuhan khusus, yang sebelumnya ditangani hanya oleh Subdit Pendidikan Sekolah Luar Biasa pada Direktorat Pendidikan Dasar.

Jenis-jenis pelayanan yang menjadi perhatian Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa meliputi layanan pendidikan bagi anak tunanetra, tunarungu, tunagrahita, tunadaksa, tunalaras, tunaganda, autis, anak cerdas dan atau berbakat istimewa serta anak korban narkoba.

Penyelenggaraan pendidikan tersebut dilaksanakan dengan model segregasi, integrasi dan inklusi. Model segregasi diselenggarakan melalui satuan pendidikan SLB (TKLB, SDLB, SMPLB, SMALB dan SMKLB). Sedangkan model integrasi dan inklusi diselenggarakan pada sekolah-sekolah reguler (TK, SD, SMP, SMA dan SMK) dengan pendekatan khusus.

Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa mempunyai tugas pokok melaksanakan penyiapan bahan perumusan kebijakan, pemberian bimbingan teknis, supervisi dan evaluasi di bidang pembinaan sekolah luar biasa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Menteri Pendidikan Nasional. Adapun fungsi Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa meliputi ;

1. Penyiapan bahan perumusan kebijakan di bidang pembinaan sekolah luar biasa
2. Penyiapan perumusan standar, kriteria, pedoman dan prosedur di bidang pembinaan sekolah luar biasa.
3. Pemberian bimbingan teknis, supervisi dan evaluasi di bidang pembinaan

sekolah luar biasa.

4. Pelaksanaan urusan ketatausahaan direktorat.

Tujuan organisasi memiliki arti yang sangat penting, karena merupakan pijakan bagaimana strategi dan kebijakan organisasi harus diarahkan. Sejak awal berdiri, Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa Kementerian Pendidikan Nasional telah memiliki visi yang harus dicapai dimasa mendatang yaitu terwujudnya pelayanan pendidikan yang optimal bagi anak berkebutuhan khusus sehingga dapat mandiri dan berperan serta dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa. Visi tersebut untuk mewujudkan ;

1. Tertampungnya anak berkebutuhan khusus usia sekolah pada lembaga PLB dan pendidikan umum yang ada.
2. Tersedianya sarana dan prasarana, sumber dan bahan belajar serta tenaga kependidikan yang bermutu dan memadai.
3. Tersedianya beasiswa bagi anak berkebutuhan khusus yang berprestasi dan kurang mampu dalam rangka mensukseskan Wajib Dikdas 9 tahun.
4. Terwujudnya peran serta dan kerjasama antara sekolah dan masyarakat, dunia usaha maupun industri.
5. Terciptanya iklim belajar yang mendukung terwujudnya masyarakat belajar dalam rangka pemerataan kesempatan belajar bagi anak berkebutuhan khusus.

Untuk mewujudkan visi tersebut Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa mempunyai misi sebagai berikut ;

1. Memperluas kesempatan bagi semua anak berkebutuhan khusus melalui program segregasi, terpadu dan inklusi.
2. Meningkatkan mutu dan relevansi pendidikan luar biasa dalam hal pengetahuan, pengalaman atau keterampilan yang memadai.
3. Meningkatkan kemampuan manajerial para pengelola, pembina, pengawas, guru dan tenaga pendidikan lainnya.
4. Memperluas jejaring (network) dalam upaya mengembangkan dan mensosialisasikan pendidikan luar biasa.

4.2. Analisis Akuntabilitas Keuangan Direktorat Pembinaan SLB

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Stanbury, 2003 dalam Mardiasmo, 2002). Media pertanggungjawaban bagi akuntabilitas keuangan dapat berupa suatu laporan keuangan.

Direktorat Pembinaan SLB merupakan entitas akuntansi yang disebut sebagai Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Anggaran (UAKPA). Sebagai entitas akuntansi, Laporan Keuangan Direktorat Pembinaan SLB yang disusun tidak harus disampaikan kepada masyarakat, namun Direktorat Pembinaan SLB diharuskan menjalankan akuntansi sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah yang kemudian menyampaikan laporan kepada entitas di atasnya yaitu Unit Akuntansi Pembantu Pengguna Anggaran Eselon I (UAPPA E1) yang selanjutnya digabung ke dalam Laporan Keuangan Kemdiknas sebagai Unit Akuntansi Pengguna Anggaran (UAPA).

Meskipun Laporan Keuangan Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa tahun 2008 diperoleh perbaikan yang cukup signifikan dengan diperolehnya opini wajar dengan pengecualian atas hasil auditing Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Akuntabilitas Keuangan Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa pada tahun sebelumnya masih belum bisa dinilai keberhasilan prestasi kinerjanya, hal ini ditunjukkan dengan opini *disclaimer* (tidak memberikan pendapat) atas hasil auditing Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada Laporan Keuangan Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa selama 2 tahun berturut-turut (2006-2007). Opini disclaimer adalah opini terendah dari 4 jenis opini hasil pemeriksaan akuntansi terhadap laporan keuangan suatu instansi. Berdasarkan hasil penelitian, Satker Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa tidak menyusun laporan penuh/lengkap sesuai SAI, laporan yang disusun dan disampaikan hanya ADK (Arsip Data Komputer), sehingga prinsip penyusunan dan penyajian laporan keuangan yang cepat, lengkap, cermat dan tepat tidak terpenuhi. Ini

Universitas Indonesia

merupakan faktor diperolehnya opini wajar dengan pengecualian atas hasil auditing Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) pada Laporan Keuangan Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa tahun 2006. Sedangkan beberapa faktor penghambat dan kendala penyusunan dan pelaporan keuangan Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa tahun 2007 adalah sebagai berikut ;

1. Persediaan per tanggal 31 Desember 2007 belum dicantumkan dalam neraca, hal ini disebabkan hasil opname barang habis pakai belum diperoleh datanya.
2. Penyusunan data neraca untuk asset tetap belum menggunakan data yang berasal dari Sistem Akuntansi Barang Milik Negara (SABMN), sehingga terdapat account peralatan dan mesin yang belum disesuaikan.
3. Kurang tersosialisasinya program SAI yang dikelola oleh satker, yang membutuhkan administrasi pendukung (SP2D dan SPM) dari para pengelola kegiatan (PUMK).
4. Kurang koordinasi yang baik antara satker dengan PUMK.
5. Dalam pembukuan SAI, satker mengalami kesulitan untuk mengumpulkan bukti-bukti transaksi (SP2D dan SPM) dari para PUMK, sehingga untuk pelaporan pada tingkat KPPN dan UAPPAE-1 (rekonsiliasi) sering terlambat.

Pada tahun 2008 Direktorat Pembinaan SLB telah sesuai SAI dalam membuat Laporan Keuangan penuh yang ditunjukkan dengan disusunnya Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, dan Catatan atas Laporan Keuangan. Maka dalam mengetahui akuntabilitas keuangan Direktorat Pembinaan SLB, maka ketiga jenis laporan tersebut yang perlu diperhatikan.

Sebagaimana telah disinggung di awal bahwa penyajian laporan keuangan adalah salah satu bentuk pelaksanaan akuntabilitas pengelolaan keuangan publik. Dengan demikian, tidak adanya laporan keuangan menunjukkan tidak bisa dinilainya akuntabilitas. Hal tersebut mengindikasikan lemahnya sistem yang selanjutnya berimbas pada membudayanya korupsi sistematis. Dalam melaksanakan akuntabilitas publik, Direktorat Pembinaan SLB belum

melaksanakan pemberian informasi dalam bentuk pemenuhan hak-hak publik. Padahal Direktorat Pembinaan SLB sebagai agen pemerintah dituntut untuk tidak sekedar melakukan akuntabilitas vertikal (*vertical accountability*), yaitu pelaporan kepada pemerintah atasan, akan tetapi juga melakukan akuntabilitas horizontal (*horizontal accountability*), yaitu pelaporan kepada masyarakat luas (Mardiasmo,2002).

Dalam rangka menerapkan akuntabilitas horizontal maka perlu dikembangkan sistem pelaporan keuangan dengan pengaplikasian Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK), saat ini Kementerian Keuangan telah menjawab kebutuhan tersebut dengan mengembangkan aplikasi-aplikasi SAI berbasis TIK. Aplikasi-aplikasi ini memfasilitasi pekerjaan pelaporan keuangan dan menyediakan seluruh output yang diminta oleh Kementerian Keuangan dalam manajemen keuangan negara. Aplikasi-aplikasi SAI memungkinkan pengiriman data online, namun pemanfaatannya belum maksimal.

Sejalan dengan penerapan aplikasi-aplikasi SAI oleh Kementerian Keuangan maka Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa juga mesti menerapkan Web SAI yang diharapkan menjadi media informasi dan komunikasi antara UAPA (Unit Akuntansi Pengguna Anggaran) di tingkat Kementerian Negara/Lembaga dengan Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa selaku UAKPA (Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Anggaran) di tingkat Satuan Kerja. Web SAI ini juga diharapkan dapat menampilkan data penyerapan total anggaran. Aplikasi yang dimaksud adalah SAI/SAKPA yaitu aplikasi untuk pelaksanaan Sistem Akuntansi Keuangan (SAK) satker, outputnya berupa neraca dan laporan realisasi anggaran (LRA), baik realisasi penerimaan maupun penerimaan. Dengan SAI/SAKPA maka dengan demikian diharapkan bahwa pelaporan keuangan akan memenuhi asas tepat waktu.

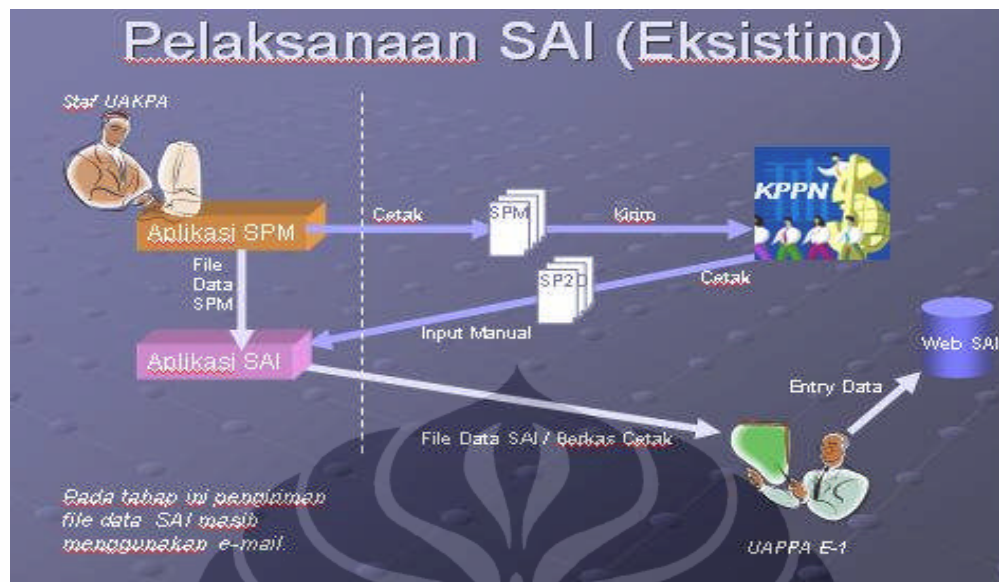


Diagram 4. Jaringan Pelaporan Keuangan Berbasis SAI Existing
(Sumber Subbag Evaluasi dan Pelaporan, Bag. Keuangan Setditjen MPDM, 2009)

Diagram 5 menyajikan Jaringan Pelaporan Keuangan Berbasis SAI yang telah diterapkan saat ini (Existing). Pada tahap ini pengiriman file data SAI masih menggunakan e-mail. Sedangkan diagram 6 adalah Usulan Jaringan Pelaporan Keuangan Berbasis SAI, yang pada tahap ini dikembangkan fasilitas pengiriman data SPM untuk pengontrolan, UAKPA diharuskan mengisi ikhtisar per belanja, KPPN dilibatkan untuk mengirimkan File Data SP2D sebagai fungsi pengontrolan, data sudah diekstrak langsung dari SAI Kompilasi, UAKPA & KPPN sudah menggunakan mekanisme penerbitan SPM & SP2D secara online. Sehingga diharapkan bahwa mekanisme pengelolaan keuangan sudah memanfaatkan aplikasi secara optimal, dan tim UAPPA E1 cukup memonitor.

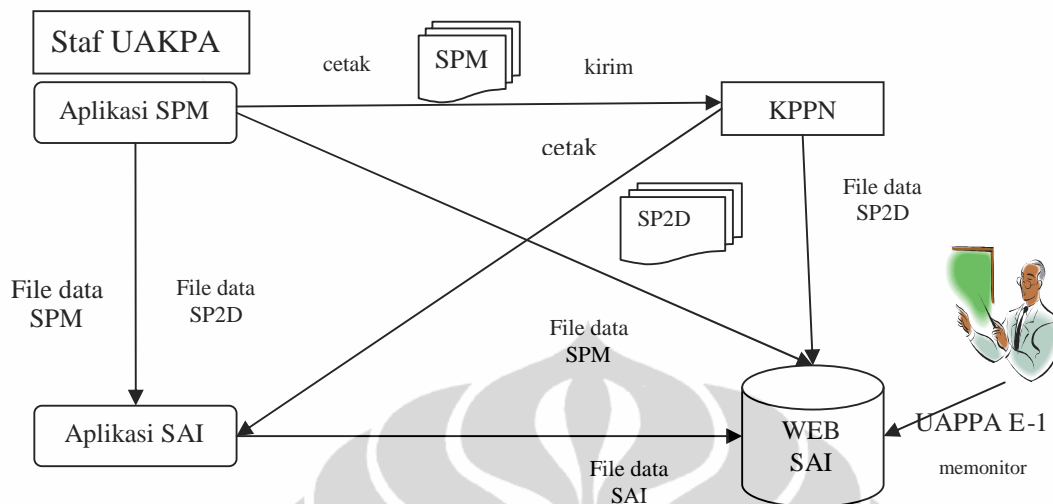


Diagram 5. Usulan Jaringan Pelaporan Keuangan Berbasis SAI
(Sumber Penulis)

Dengan penerapan aplikasi SAI, maka akuntabilitas keuangan bisa memenuhi tuntutan untuk dipublikasikan selain dari sisi internal yaitu pertanggungjawaban kepala satuan kerja kepada atasannya dan pada sisi pemakai eksternal yaitu pertanggungjawaban kepada masyarakat, investor, kreditor, lembaga donor, pers, serta pihak-pihak lain yang berkepentingan. Selain itu melalui penerapan aplikasi SAI secara optimal maka laporan keuangan pemerintah dapat memenuhi 4 karakteristik kualitatif (ukuran-ukuran normatif yang perlu diwujudkan dalam informasi akuntansi) yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan, dan dapat dipahami.

4.2.1. Laporan Realisasi Anggaran

Laporan Realisasi Anggaran merupakan laporan keuangan yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dengan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Direktorat Pembinaan SLB telah membuat Laporan Realisasi Anggaran tahun 2006, 2007 dan 2008 sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Berdasarkan laporan tersebut, realisasi anggaran satuan kerja Direktorat Pembinaan SLB tahun 2006 adalah sebesar Rp. 138.719.275.365,-

atau mencapai 97,68 % dari pagu anggaran, realisasi anggaran tahun 2007 adalah sebesar Rp. 206.008.201.791,- atau mencapai 97,46 % dari pagu anggaran, sedangkan realisasi anggaran tahun 2008 adalah sebesar Rp. 203.045.002.078,- atau mencapai 98,69 % dari pagu anggaran. Hal ini merupakan suatu prestasi yang cukup baik bila dilihat dari segi penyerapan dana, namun jumlah tersebut mencerminkan kinerjanya.

Salah satu kelemahan laporan ini adalah tidak tergambarnya prestasi kinerja Direktorat Pembinaan SLB karena persentase keterserapan dana tersebut belum menggambarkan hasil pencapaian output dan outcome yang ingin dicapai. Bisa saja dana yang digunakan tidak dibelanjakan sesuai dengan tujuan semula atau tidak menghasilkan output dan outcome yang diharapkan. Karena itulah diperlukannya suatu laporan kinerja untuk menggambarkan sejauh mana prestasi pencapaian hasil yang diperoleh sebenarnya.

Selain itu, persoalan yang mendasar pada pembuatan Laporan Realisasi Anggaran adalah pemahaman mengenai pengakuan suatu transaksi. Pengakuan tersebut sangatlah tergantung pada basis akuntansi yang digunakan. Selama ini, basis akuntansi yang digunakan dalam menyusun Laporan Realisasi Anggaran Direktorat Pembinaan SLB adalah basis kas sesuai dengan PP 24 tahun 2005. Hal tersebut sudah berjalan selama bertahun-tahun. Sehingga sudah membentuk pola pikir para pengelola keuangan dan para pembuat laporan keuangan. Namun Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara pada pasal 36 mengamanatkan bahwa pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja menggunakan basis akrual selambat-lambatnya 5 (lima) tahun yaitu pada tahun 2008.

Perubahan basis akuntansi tersebut sangatlah menyulitkan dalam pembuatan Laporan Realisasi Anggaran yang memang dibuat berbasis kas. Dengan basis akrual, diperlukan laporan lain yaitu Laporan Kinerja Keuangan (*statement of financial performance*) yang merupakan salah satu laporan keuangan entitas akuntansi pemerintahan yang dihasilkan menggunakan basis akrual.

Laporan Kinerja Keuangan merupakan laporan keuangan yang menggambarkan kegiatan operasional suatu entitas selama periode tertentu

(Nordiawan, dkk., 2007). Dalam laporan ini akan terlihat pendapatan yang diperoleh suatu entitas serta biaya dalam rangka perolehan pendapatan tersebut. Laporan ini juga dipersamakan dengan laporan pendapatan dan belanja (*statement of revenues and expenses*), laporan laba rugi (*statement profit and loss*), atau laporan operasional (*operating statement*).

Dengan demikian, diperlukan suatu usaha-usaha yang dilakukan oleh Direktorat Pembinaan SLB dalam menyambut perubahan basis akuntansi tersebut. Perlu adanya pelatihan-pelatihan bagi para pengelola keuangan dan pembuat laporan keuangan tentang basis akrual serta pengaruhnya pada perubahan laporan keuangan.

4.2.2. Neraca

Neraca Direktorat Pembinaan SLB telah mengikuti format yang diatur PP no 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Namun mengenai angka-angka yang disajikan dalam laporan keuangan mungkin dipengaruhi oleh suatu kondisi atau masalah tertentu yang spesifik dan perlu adanya pemeriksaan lebih lanjut.

4.2.3. Catatan Atas Laporan Keuangan

Menurut PP 24 tahun 2005, Catatan atas Laporan Keuangan sekurang-kurangnya disajikan dengan susunan sebagai berikut:

1. Informasi tentang kebijakan fiskal/keuangan. Ekonomi makro, pencapaian target Undang-Undang APBN/Perda APBD, berikut kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pencapaian target. Selain itu, perlu diungkapkan juga perubahan anggaran yang penting selama periode berjalan dibandingkan dengan anggaran yang pertama kali disahkan oleh DPR.
2. Ikhtisar pencapaian kinerja keuangan selama tahun pelaporan. Pembahasan mengenai kinerja keuangan harus dihubungkan dengan tujuan dan sasaran dari rencana strategis pemerintah dan indikator sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Informasi tentang dasar penyusunan laporan keuangan dan kebijakan-kebijakan akuntansi yang dipilih untuk diterapkan atas transaksi-transaksi dan kejadian-kejadian penting lainnya.
4. Pengungkapan informasi yang diharuskan oleh Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan yang belum disajikan dalam lembar muka laporan keuangan. Informasi tersebut penting untuk menghindari adanya kesalahan dalam membaca laporan keuangan.
5. Pengungkapan informasi untuk pos-pos aset dan kewajiban yang timbul terkait penerapan basis akrual atas pendapatan dan belanja dan rekonsiliasinya dengan penerapan basis kas. Rekonsiliasi ini bertujuan untuk menyajikan hubungan antara laporan kinerja keuangan dengan laporan realisasi anggaran.
6. Informasi tambahan yang diperlukan untuk penyajian yang wajar tidak disajikan dalam lembar muka laporan keuangan.
7. Daftar dan skedul terkait pelaksanaan anggaran pemerintah.

Kebijakan yang dijelaskan dalam CaLK Direktorat Pembinaan SLB hanyalah kebijakan akuntansi yaitu mengenai basis akuntansi. Sedangkan kebijakan fiskal/keuangan, Ekonomi makro, pencapaian target Undang-Undang APBN/Perda APBD dijelaskan oleh Kementerian Keuangan.

Kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pencapaian target, serta perubahan anggaran juga dijelaskan dalam CaLK. Namun, Ikhtisar pencapaian kinerja keuangan selama tahun pelaporan tidak dijelaskan dalam CaLK.

Informasi tentang dasar penyusunan laporan keuangan dan kebijakan-kebijakan akuntansi yang dipilih untuk diterapkan atas transaksi-transaksi dan kejadian-kejadian penting lainnya dijelaskan dalam CaLK, sebagai contoh adanya revisi DIPA.

Pengungkapan informasi untuk pos-pos aset dan kewajiban yang timbul terkait penerapan basis akrual atas pendapatan dan belanja dan rekonsiliasinya dengan penerapan basis kas juga dijelaskan dalam CaLK.

4.3. Analisis Akuntabilitas Kinerja Direktorat Pembinaan SLB

Akuntabilitas tidak hanya terbatas pada bidang keuangan saja, melainkan kinerja secara keseluruhan. Kepedulian Pemerintah pada akuntabilitas kinerja ditandai dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden no 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Inpres tersebut menginstruksikan kepada Para Menteri; Panglima Tertinggi Nasional Indonesia; Gubernur Bank Indonesia; Jaksa Agung; Kepala Kepolisian Republik Indonesia; Para Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen; Para Pimpinan Sekretariat Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara; Para Gubernur; dan Para Bupati/Walikota untuk melaksanakan akuntabilitas kinerja dalam bentuk pembuatan Rencana Strategis selama satu sampai lima tahun dan menyampaikan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) pada pelaksanaan setiap tahunnya.

Dengan mengacu pada Inpres tersebut, Direktorat Pembinaan SLB kemudian menyusun Rencana Strategis Direktorat Pembinaan SLB tahun 2005-2009, dan LAKIP mulai tahun 2005. Dalam pelaksanaan Renstra, Direktorat Pembinaan SLB juga membuat Program Kerja tahunan, yang selanjutnya dihubungkan dengan anggaran dan dijabarkan dalam Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL) pada setiap tahun.

Oleh karena itu, Akuntabilitas Kinerja Direktorat Pembinaan SLB dapat dilihat dari Rencana Strategis, Program Kerja Tahunan, Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL), dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Keempat dokumen tersebut seharusnya saling terkait satu sama lainnya.

4.3.1. Rencana Strategis (Renstra)

Salah satu bagian terpenting dalam Akuntabilitas Kinerja Direktorat Pembinaan SLB adalah adanya Rencana Strategis sebagai acuan target kinerja. Renstra Direktorat Pembinaan SLB disusun untuk jangka waktu lima tahun yaitu tahun 2005-2009. Renstra tersebut harus mengacu pada Rencana Strategis

Kementerian Pendidikan Nasional tahun 2005-2009 yang juga merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tingkat Nasional.

Di dalam Renstra Direktorat Pembinaan SLB telah terdapat kondisi yang ingin dicapai, Kebijakan Pengembangan SLB, Visi, Misi, Nilai, Tujuan Strategis dan Tujuan Operasional, Ukuran Kinerja serta Program Strategis. Yang tidak tercantum adalah Kondisi awal, Road Map Pengembangan SLB 2005-2009, Sistem Pemantauan dan Evaluasi.

Dari segi unsur-unsur yang ada, Renstra Direktorat Pembinaan SLB sudah cukup lengkap sebagai acuan kinerja meskipun tidak detail. Rencana Strategis Direktorat Pembinaan SLB tidak berbentuk dokumen yang utuh sebagai dokumen renstra selengkap-lengkapnya. Di dalamnya tidak ada gambar dan/atau tabel, semisal gambar mengenai tantangan SLB, gambar kondisi sarana dan prasarana, gambar roadmap, tabel milestone dan gambar siklus perencanaan dan evaluasi.

Selain itu, terjadi ketidakjelasan mengenai hubungan antara Program, Kegiatan, dan Ukuran Kinerja. Tidak dijelaskan mengenai hubungan satu per satu antara ukuran kinerja dengan program dan kegiatan. Sehingga banyak program dan kegiatan yang tidak ada hubungannya dengan ukuran kinerja dan sebaliknya banyak ukuran kinerja yang tidak jelas program dan kegiatannya.

Inti dari Renstra adalah ukuran kinerja yang dijadikan acuan kinerja Direktorat Pembinaan SLB pada setiap tahun. Ukuran kinerja tersebut yaitu:

Ukuran Kinerja 1: Perluasan dan pemerataan akses dengan tetap memperhatikan mutu

- 1) Angka Partisipasi Kasar (APK) SLB tercapai 45%;
- 2) Unit Sekolah Baru (USB) SLB tercapai 100% (395 unit);
- 3) Ruang Kelas Baru (RKB) SLB tercapai 100% (377 lokal);
- 4) Rehabilitasi Ruang Belajar SLB tercapai 100% (3.595 lokasi);
- 5) Rehabilitasi gedung SLB tercapai 100% (68 sekolah);
- 6) Diseminasi penyelenggaraan pendidikan inklusi tercapai 100% (3.753 sekolah);

- 7) Bantuan Operasional Sekolah (BOS) SLB dan Beasiswa Siswa Miskin mulai diterapkan, yaitu BOS untuk 2.942 lembaga dan beasiswa untuk 203.066 siswa;

Ukuran Kinerja 2: Mengembangkan mutu dan relevansi SLB

- 1) Ruang perpustakaan tercapai 100% (550 ruang);
- 2) Bengkel keterampilan tercapai 100% (121 lokasi);
- 3) Minimal 1 unit usaha berpasangan dengan setiap SLB;
- 4) 33 SLB yang memiliki akses listrik menerapkan *Information and Communication Technology (ICT) based learning* (100%);
- 5) Satu buku teks pelajaran per siswa untuk mata pelajaran yang masuk dalam Ujian Nasional;
- 6) Akreditasi tercapai 100% (1.198 SLB);
- 7) Kemitraan dengan Dunia Usaha dan Dunia Industri tercapai 100% (66 SLB);
- 8) Setiap kabupaten/kota memiliki 1 SLB berbasis kemampuan lokal atau tercapai 100% (6.360 sekolah);
- 9) Nilai rata-rata UN siswa tercapai 6.00;
- 10) 1.450 SLB menyelenggarakan KTSP (100%);
- 11) 33 SLB meraih ISO 9001:2000 (100%).

Ukuran Kinerja 3: Penguatan tata kelola, akuntabilitas dan pencitraan publik SLB dengan menerapkan prinsip Good Governance

- 1) Pengembangan SIM-PLB tercapai 100%;
- 2) Penyusunan dan pengolahan data tercapai 100%
- 3) Program sosialisasi kebijakan dan program manajemen PLB tercapai 100%;
- 4) 100% Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota, Provinsi serta stakeholder memahami dan melaksanakan kebijakan/program daerah selaras dengan kebijakan/program Direktorat Pembinaan SLB;

Sayangnya, ukuran-ukuran kinerja tersebut tidak dijelaskan mengacu pada program dan kegiatan yang mana, yang berakibat sangat sulitnya untuk membuat pencapaian kinerja organisasi pada penyusunan LAKIP.

Selain itu, ukuran kinerja tersebut tergabung antara ukuran output dan ukuran outcome. Output adalah keluaran dari setiap program dan kegiatan yang dilaksanakan, sedangkan outcome merupakan hasil dari program dan kegiatan tersebut.

APK merupakan ukuran kinerja outcome, sedangkan jumlah USB yang terbangun merupakan ukuran output. USB langsung dapat diukur pada berakhirnya masa tahun anggaran. Sedangkan APK tidak bisa langsung didapatkan hasilnya. Direktorat Pembinaan SLB harus melakukan pendataan terlebih dahulu jika ingin mengetahui capaian hasil APK SLB.

Ukuran kinerja mengenai rehabilitasi gedung SLB yang mencapai 100%, 100% SLB memiliki perpustakaan, 100% SLB memiliki bengkel keterampilan dan 100% SLB yang memiliki akses listrik menerapkan *Information and Communication Technology (ICT) based learning*, juga merupakan indikator output yang memerlukan proses pendataan yang memerlukan waktu yang cukup lama. Renstra Direktorat Pembinaan SLB tidak memiliki keterkaitan yang cukup erat dengan Renstra Kemdiknas 2005-2009. Program, Kegiatan, dan Ukuran Kinerja tidak dijelaskan apakah mengacu atau tidak pada Renstra Kemdiknas tahun 2005-2009.

4.3.2. Program Kerja Tahunan

Sebagai turunan dari renstra, Direktorat Pembinaan SLB membuat Program Kerja untuk setiap tahun. Program Kerja tahunan juga mengacu pada Renstra dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Oleh karena itu perlu diteliti lebih lanjut mengenai keterkaitan antara Program Kerja Direktorat Pembinaan SLB dengan Rencana Kerja Pemerintah. Apakah terkait atautakah tidak.

Saat ini Direktorat Pembinaan SLB telah memiliki dokumen Program Kerja Tahun 2009 yang mengacu pada Renstra 2005-2009 dan RKP tahun 2009. Program Kerja Direktorat Pembinaan SLB tahun 2009 terdiri dari tujuh bab, yaitu (1) Pendahuluan, (2) Visi-Misi dan Tupoksi, (3) Program Kegiatan tahun 2009, (4) Anggaran Program Kegiatan, (5) Sasaran dan Hasil yang Diharapkan, (6) Rencana Jadwal Waktu Pelaksanaan, dan (7) Penutup. Selain itu juga

Universitas Indonesia

terdapat tabel-tabel yang berisi Alokasi Anggaran 2009 dan Jadwal Kerja Direktorat Pembinaan SLB.

Bab 3 menjabarkan daftar Program dan Kegiatan yang akan dilakukan pada tahun 2009, namun tidak jelas perbedaan makna dan penggunaan antara program dan kegiatan. Pada bab tersebut, istilah “program” dan ”kegiatan” digunakan secara tumpang tindih serta tidak konsisten. Kegiatan-kegiatan utama ada yang disandingkan dengan istilah program.

Selain itu, kegiatan-kegiatan tersebut tidak dikelompokkan berdasarkan turunan dari Visi, Misi, Tujuan, dan sasaran Renstra Direktorat Pembinaan SLB 2005-2009, bahkan tidak jelas dikelompokkan berdasarkan kriteria apa. Hal ini mengakibatkan terjadi ketidakjelasan antara program dan kegiatan dengan capaian hasil Renstra yang ingin dicapai. Selain itu, kegiatan-kegiatan tersebut juga berbeda dengan penggunaan istilah program dan kegiatan yang ada di RKA-KL. Sebagai contoh pada dokumen Program Kerja ditulis Kegiatan Kecacatan sedangkan perlakuan pada RKA-KL adalah Kegiatan Pelayanan Pendidikan Korban Narkoba dan HIV AIDS.

4.3.3. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)

Seperti dijelaskan sebelumnya, Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Direktorat Pembinaan SLB mengacu pada Instruksi Presiden no. 7 tahun 1999. Dalam menjalankan Instruksi Presiden tersebut, kemudian Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan menerbitkan Modul Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) pada tahun 2000. Selain itu, Direktorat Pembinaan SLB mendapat pelatihan dari Tim Studi Pengembangan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang dibentuk oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Deputy Bidang Akuntabilitas Aparatur pada tahun 2005.

Berdasarkan modul pelatihan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) tersebut, Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) merupakan suatu sistem yang membentuk suatu siklus yang dimulai dari proses penetapan visi, misi, tujuan dan sasaran organisasi yang akan dicapai

yang tercantum dalam perencanaan stratejik organisasi; yang kemudian dijabarkan lebih lanjut kedalam Rencana Kinerja Tahunan; kemudian ditetapkan dalam Penetapan Kinerja; penetapan pengukuran kinerja; pengumpulan data untuk menilai kinerja; menganalisis, mereviu dan melaporkan kinerja; serta menggunakan data kinerja tersebut untuk memperbaiki kinerja organisasi pada periode berikutnya.

Keluaran utama dari sistem akuntabilitas kinerja adalah Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Laporan ini sangat penting untuk digunakan sebagai umpan balik bagi para penyelenggara pemerintah. Pada dasarnya, LAKIP memuat informasi kinerja (*performance information*), yakni hasil pengolahan data capaian kinerja yang membandingkan antara realisasi capaian kinerja dengan rencana kinerja yang ada sehingga diperoleh pengetahuan mengenai keberhasilan/kegagalan pencapaian misi visi organisasi dan dapat digunakan untuk memperbaiki kinerja organisasi.

Namun dalam penyusunan visi misi, tujuan, sasaran (ukuran kinerja), program, dan kegiatan tidak terdapat keterkaitan satu sama lainnya. Hal ini mengakibatkan kesulitan dalam menyusun LAKIP. Dan akhirnya LAKIP yang dihasilkan seolah-olah merupakan dokumen yang terpisah dari dokumen Renstra, dan Dokumen Rencana Kerja Tahunan.

Ukuran Kinerja yang digunakan untuk membahas keterkaitan adalah LAKIP tahun 2008, karena LAKIP tahun 2009 belum selesai disusun. Ukuran kinerja yang tercantum dalam LAKIP tahun 2008 tidak sama dengan ukuran kinerja dalam Dokumen Renstra 2005-2009. Ukuran Kinerja yang tercantum dalam LAKIP tahun 2008 adalah sebagai berikut:

Ukuran Kinerja 1 : Pemerataan dan Perluasan Akses Pendidikan dengan Tetap Memperhatikan Mutu

1. Peningkatan sarana prasarana SLB dan sekolah inklusif tercapai 225 sekolah;
2. Peningkatan kapasitas daya tampung siswa SLB tercapai 111 lokasi;
3. Pengembangan Rintisan Program Akselerasi/CI-BI tercapai 110 sekolah;
4. Pengembangan Rintisan PLK Pekerja Anak tercapai 45 lokasi;

5. Pengembangan Rintisan PLK Anak Jalanan tercapai 80 lokasi;
6. Pengembangan Rintisan PLK Wilayah Transmigrasi Terpencil Etnis Minoritas tercapai 50 lokasi;
7. Peningkatan akses Siswa SLB memperoleh pendidikan keahlian tercapai 52 lokasi;
8. Angka drop-out SLB 0,5%

Ukuran Kinerja 2 : Peningkatan Mutu dan Relevansi SLB

1. SLB yang bersertifikat ISO tercapai 13 sekolah;
2. 3.360 siswa SLB mengikuti sertifikasi kompetensi keterampilan;
3. Pendampingan oleh Perguruan Tinggi tercapai oleh 100 lembaga;
4. Penyelenggaraan pembelajaran e-learning tercapai 317 sekolah;
5. Penyempurnaan infrastruktur rehab gedung SLB tercapai 225 lokasi;
6. Setiap SLB memiliki minimal 1 partner unit usaha
7. Melaksanakan kompetisi siswa tingkat Kabupaten/Kota, Propinsi, Nasional dan internasional secara reguler;
8. Semua SLB menerapkan standar isi dan standar kompetensi
9. Satu buku teks pelajaran per siswa untuk mata pelajaran yang di-UN-kan

Ukuran Kinerja 3 : Penguatan Tata Kelola, Akuntabilitas dan Pencitraan Publik Dalam Upaya Meningkatkan Manajemen SLB dengan Menerapkan Prinsip Good Governance

1. Semua SLB melaksanakan Manajemen Berbasis Sekolah dengan baik
2. Dinas Pendidikan Kabupaten/Kota dan Propinsi memahami dan melaksanakan program dan kebijakan pembinaan SLB
3. Direktorat Pembinaan SLB mempertahankan sertifikat ISO 9001:2000 yang telah diraih pada tahun 2007;
4. Diterapkannya e-government di lingkungan Direktorat Pembinaan SLB mulai tahun 2008;
5. Staf Direktorat dan Pembina SLB (Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kota) mengikuti pelatihan ICT sehingga mampu mengoptimasikan fasilitas ICT dengan baik;

6. Semua staf Direktorat dan Pembina SLB (Pusat, Propinsi, Kabupaten/Kota) memahami proses manajemen mutu;
7. Peningkatan peran dunia industri dan usaha dalam membantu pelaksanaan praktek kerja lapangan dan penyaluran tamatan SLB;
8. Semua SLB memiliki komite sekolah dan berfungsi dengan baik.

Perbedaan ini disebabkan Rencana Strategis Direktorat Pembinaan SLB mengalami perubahan-perubahan selama beberapa tahun ini. Dengan perbedaan ini, maka akuntabilitas kinerja Direktorat Pembinaan SLB masih meragukan. Konsistensi dari Renstra sangatlah penting karena menjadi dasar pencapaian kinerja. Perlu adanya audit terhadap LAKIP Direktorat Pembinaan SLB, selama ini audit yang dilakukan oleh BPK dan Inspektorat Jenderal tidak pernah memeriksa LAKIP Direktorat Pembinaan SLB. Hal ini mengakibatkan tidak bisa diandalkannya LAKIP Direktorat Pembinaan SLB sebagai bagian dari dokumen Akuntabilitas Kinerja Direktorat Pembinaan SLB.

4.4. Keterkaitan antara Akuntabilitas Keuangan dan Akuntabilitas Kinerja

Keterkaitan antara Akuntabilitas Keuangan dan Kinerja Direktorat Pembinaan SLB memang belum terlihat dengan jelas. Hal ini berawal dari perbedaan acuan yang dijadikan dasar penyusunan dokumen-dokumen akuntabilitas keuangan maupun kinerja.

Akuntabilitas Keuangan Direktorat Pembinaan SLB mengacu pada tiga Undang-Undang Keuangan Negara (UU no. 17 tahun 2003, UU no. 1 tahun 2004, dan UU no. 15 tahun 2004). Praktik-praktik bidang keuangan dalam suatu sistem akuntansi telah cukup mapan dengan adanya Standar Akuntansi Pemerintahan (PP no 24 tahun 2004) dan Aplikasi Sistem Akuntansi Instansi yang dikeluarkan Kementerian Keuangan. Demikian juga dalam pembuatan pelaporan keuangan Direktorat Pembinaan SLB mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintahan baik format maupun cara penyusunannya.

Sedangkan mengenai acuan akuntabilitas kinerja, Direktorat Pembinaan SLB masih mengacu pada Instruksi Presiden no 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang kemudian dijabarkan dalam Keputusan Kepala Universitas Indonesia

LAN Nomor 589/IX/6/Y/1999 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan perbaikannya pada Keputusan Kepala LAN Nomor 239/IX/6/8/2003 tentang Perbaikan Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah.

Direktorat Pembinaan SLB dalam pelaksanaan penyusunan anggaran/RKA-KL tidak selalu melibatkan Rencana Kerja dan LAKIP. Hal ini dikarenakan kurangnya konsistensi penyusun RKA-KL dan juga perbedaan format dan istilah antara Rencana Kerja dengan RKA-KL. Format indikator keluaran yang harus diisikan kedalam Aplikasi RKA-KL dalam pelaksanaannya diisi tanpa mengacu pada Renstra, Renja dan LAKIP. Hal ini perlu mendapat perhatian untuk tahun-tahun ke depannya.

Akuntabilitas Keuangan Pemerintah dikembangkan oleh Kementerian Keuangan, sedangkan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah dikembangkan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN, dulu Kementerian Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara) serta Lembaga Administrasi Negara (LAN).

Meskipun berpijak dari cara berpikir dan cita-cita yang sama, tetapi karena dikembangkan oleh instansi yang berbeda, pada tahap awal, tampaknya kedua jenis akuntabilitas ini berjalan sendiri-sendiri (Solikin, 2006). Dengan disajikan terpisah dan dilaporkan kepada pihak-pihak yang berbeda, tidak dapat dipetik manfaat maksimal dari penyusunan Laporan Keuangan dan LAKIP.

Selain itu, Pemerintah mencoba mengatasi masalah tersebut dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Penjelasan PP 8/2006 juga mengakui belum terintegrasinya LAKIP dengan laporan keuangan sehingga menetapkan perlunya penyusunan sistem akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (SAKIP) yang terintegrasi dengan sistem perencanaan strategis, sistem penganggaran, dan sistem akuntansi pemerintahan (SAP). Dalam Pasal 20 PP 8/2006 ada tambahan, bahwa selain terintegrasi dengan ketiga sistem tersebut, SAKIP juga perlu terintegrasi dengan sistem perbendaharaan. Sistem

yang terintegrasi tersebut akan diwujudkan dalam Peraturan Presiden yang diharapkan dapat menggantikan Inpres 7/1999. Peraturan ini mencoba menggabungkan antara Laporan Keuangan dengan LAKIP. Namun peraturan mengenai sistem akuntabilitas keuangan dan kinerja yang terintegrasi tersebut sampai saat ini belum juga dikeluarkan pemerintah.

Untuk mengatasi masalah tersebut, Pemerintah telah mencoba menerapkan sistem anggaran berbasis kinerja. Nasution (2004) dalam Solikin (2006) menjelaskan bahwa dengan penyatuan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah, sekaligus dapat terpenuhi kebutuhan untuk anggaran berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja instansi yang bersangkutan.

4.5. Akuntabilitas Dengan Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja

Direktorat Pembinaan SLB sebagai organisasi sektor publik pada era sekarang ini, dituntut untuk dapat menyediakan layanan jasa dan pengadaan barang publik secara efektif yang berkualitas tinggi sesuai harapan stakeholders (yaitu penerima layanan, karyawan, lembaga pemberi pinjaman/hibah, masyarakat, dan pembayar pajak) dengan memanfaatkan biaya seefisien mungkin. Juga dituntut menjadi akuntabel, kompetitif, ramah rakyat, dan berfokus pada kinerja. Tuntutan ini mengharuskan Direktorat Pembinaan SLB untuk menjadi akuntabel, kompetitif, profesional, ramah rakyat, dan berfokus pada kinerja. sebagaimana yang dilakukan oleh organisasi swasta.

Direktorat Pembinaan SLB sebagai bagian pelaksana reformasi administrasi sektor publik dalam upayanya mewujudkan good governance, ternyata dalam prakteknya masih mengalami permasalahan. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dibangun sebagai upaya reformasi dalam manajemen publik, yang diharapkan mampu memperbaiki kinerja instansi pemerintah dalam melaksanakan amanat yang diperoleh dari stakeholdersnya. SAKIP sebagai suatu sistem akuntabilitas yang mengacu pada prinsip manajemen berbasis kinerja terdiri atas beberapa sub sistem. Dari beberapa sub sistem, yang penerapannya belum dilaksanakan secara utuh oleh Direktorat

Pembinaan SLB adalah sub sistem penganggaran yaitu penerapan anggaran berbasis kinerja dalam penyusunan APBN.

Dengan menerapkan anggaran berbasis kinerja, Direktorat Pembinaan SLB dapat memberikan informasi yang berkaitan dengan perbaikan kualitas output dan outcome tanpa kehilangan informasi mengenai pemanfaatan sumber daya input. Penyusunan anggaran berbasis kinerja menggunakan pendekatan yang sistematis dan rasional yang memiliki keterkaitan dengan perencanaan jangka menengah secara utuh dan komprehensif sehingga informasi yang dihasilkan dari penerapan anggaran berbasis kinerja dapat memberikan kontribusi dalam perbaikan pengambilan keputusan manajemen sektor publik. Dengan menerapkan anggaran berbasis kinerja, maka Direktorat Pembinaan SLB dapat mengintegrasikan rencana kinerja tahunan dan rencana anggaran tahunan yang dapat menggambarkan hubungan antara tingkat pembiayaan program/kegiatan dengan hasil yang diharapkan.

Direktorat Pembinaan SLB harus mempunyai sistem manajemen strategis. Karena dunia eksternal adalah sangat tidak stabil, maka sistem perencanaan harus mengendalikan ketidakpastian yang ditemui. Organisasi pemerintah, dengan demikian, harus berfokus pada strategi. Strategi ini lebih bersifat hipotesis, suatu proses yang dinamis, dan merupakan pekerjaan setiap staf. Direktorat Pembinaan SLB harus juga merasakan, mengadakan percobaan, belajar, dan menyesuaikan dengan perkembangan. Agar Direktorat Pembinaan SLB dapat berfokus pada strategi yang sudah dirumuskan, maka Direktorat Pembinaan SLB juga harus menterjemahkan strategi ke dalam terminologi operasional, menyelaraskan organisasi dengan strategi (dan bukan sebaliknya), memotivasi staf sehingga membuat strategi merupakan tugas setiap orang, menggerakkan perubahan melalui kepemimpinan eksekutif, dan membuat strategi sebagai suatu proses yang berkesinambungan.

Sesuai manajemen stratejik, bahwa tujuan yang berdimensi jangka panjang terletak pada dokumen yang bernama renstra (meliputi visi, misi dan tujuan organisasi). Renstra ini dijabarkan lebih lanjut dalam perencanaan yang berdimensi jangka pendek berupa rencana kerja dan anggaran. Dalam konsep

New Public Management diperlukan akuntabilitas dalam pelaksanaan kegiatan/anggaran pemerintahan.

Direktorat Pembinaan SLB adalah Unit Eselon 2 sekaligus satuan kerja yang merupakan salah satu unit pelaksana dan penunjang tugas Kementerian Pendidikan Nasional di bidang Pendidikan Khusus dan Pendidikan Layanan Khusus. Artinya aktivitas/kegiatan yang dilakukan oleh Direktorat Pembinaan SLB sesuai yang ada dalam program-programnya adalah dalam rangka mewujudkan visi Direktorat Pembinaan SLB sebagai unit yang bertugas mensukseskan penuntasan Wajar Dikdas 9 Tahun Bagi Anak Berkebutuhan Khusus, tapi juga sesuai visi Kemdiknas sendiri yaitu menghasilkan insan Indonesia cerdas dan kompetitif 2025.

Visi Direktorat Pembinaan SLB adalah terwujudnya pelayanan pendidikan yang optimal bagi anak berkebutuhan khusus sehingga dapat mandiri dan berperan serta dalam kehidupan bermasyarakat dan berbangsa. Sedangkan misi untuk mewujudkan visi tersebut adalah ;

- Memperluas kesempatan bagi semua anak berkebutuhan khusus melalui program segregasi, terpadu dan inklusi.
- Meningkatkan mutu dan relevansi pendidikan luar biasa dalam hal pengetahuan, pengalaman atau keterampilan yang memadai.
- Meningkatkan kemampuan manajerial para pengelola, pembina, pengawas, guru dan tenaga pendidikan lainnya.
- Memperluas jejaring (network) dalam upaya mengembangkan dan mensosialisasikan pendidikan luar biasa.

Sesuai tupoksinya, Direktorat Pembinaan SLB pada periode 2005-2009 melaksanakan program-program :

1. Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun
2. Pendidikan Menengah

Program-program tersebut dijabarkan dalam kegiatan dan subkegiatan atau lebih kecil lagi berupa aktivitas/tindakan yang seluruhnya mengarah pada pencapaian program dalam rangka untuk mewujudkan visi. Secara struktural penanggungjawab program dan kegiatan dapat digambarkan dalam diagram 6.

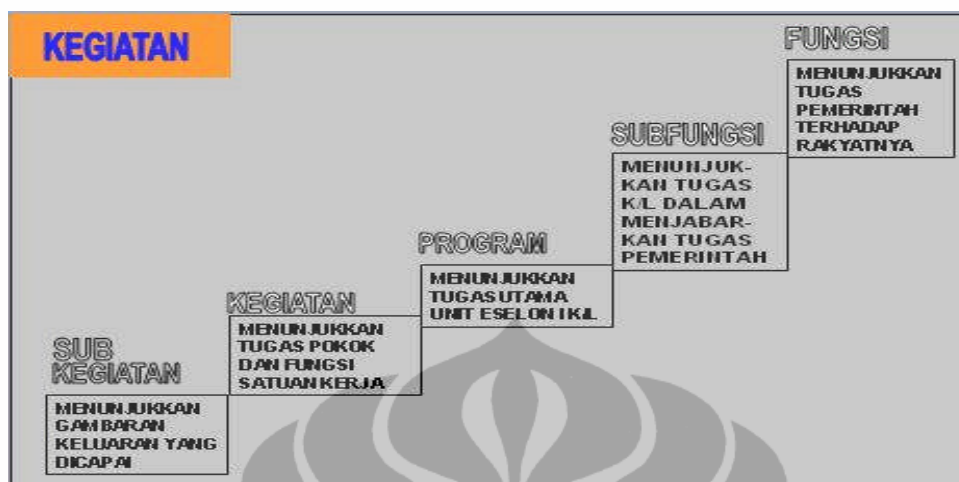


Diagram 6. Penanggung Jawab Program dan Kegiatan
(Sumber Achmad Rochjadi, 2006)

Kegiatan-kegiatan yang ada pada Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun dan Program Pendidikan Menengah yang dilaksanakan oleh Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa adalah ;

1. Kegiatan Pengembangan Sistem dan Standar Pengelolaan Pendidikan Khusus (PK) dan Pendidikan Layanan Khusus (PLK)/Kegiatan Pengembangan PLK
2. Kegiatan Perluasan dan Peningkatan Mutu Pendidikan Khusus (PK) dan Pendidikan Layanan Khusus (PLK)/Kegiatan Pengembangan Pendidikan CI-BI
3. Kegiatan Pendidikan Terpadu Pendidikan Khusus (PK) dan Pendidikan Layanan Khusus (PLK)/Kegiatan Pengembangan Pendidikan Inklusi
4. Kegiatan Pengembangan Pendidikan Berorientasi Keterampilan Hidup Pendidikan Khusus (PK) dan Pendidikan Layanan Khusus (PLK)
5. Kegiatan Pelayanan Pendidikan Korban Narkoba dan HIV AIDS Pendidikan Khusus (PK) dan Pendidikan Layanan Khusus (PLK)/Kegiatan Kecacatan

Anggaran berbasis kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat terhadap visi, misi dan renstra

organisasi. Anggaran berbasis kinerja mengalokasikan sumberdaya pada program bukan pada unit organisasi semata dan memakai pengukuran output sebagai indikator kinerja organisasi. Tujuan dari penetapan pengukuran output yang dikaitkan dengan biaya adalah untuk dapat mengukur tingkat efisiensi dan efektivitas. Hal ini sekaligus merupakan alat untuk dapat menjalankan prinsip akuntabilitas, karena yang diterima oleh masyarakat pada akhirnya adalah output dari suatu proses kegiatan birokrasi (Salomo, 2002).

Artinya ada perubahan cara berpikir dibandingkan dengan pelaksanaan penganggaran tahun-tahun sebelumnya. Fokus penganggaran semula terfokus pada input menjadi pada output yang berorientasi hasil.

Ada tiga pendekatan baru dalam penyusunan anggaran sesuai Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga, yaitu :

1. Pendekatan penganggaran terpadu yang mengintegrasikan anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Ini menjadi dasar bagi dua pendekatan selanjutnya.
2. Pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah dimaksudkan agar dalam menyusun anggaran didasarkan atas kebijakan dan skala prioritas. Artinya ada keselarasan antara perencanaan jangka menengah, RKP sampai dengan RKA-KL.
3. Pendekatan penganggaran berdasarkan kinerja dimaksudkan agar penyusunan anggaran dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut. Dalam penyusunan anggaran kinerja tersebut diperlukan indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan.

Berdasarkan pendekatan anggaran berbasis kinerja seperti tersebut di atas maka pelaksanaan anggaran berbasis kinerja di lingkungan Direktorat Pembinaan SLB dianalisis terhadap 3 pilar penyusunan anggaran berbasis

kinerja yang meliputi penerapan indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja.

1. Indikator kinerja

Indikator kinerja merupakan alat ukur untuk menilai keberhasilan suatu program atau kegiatan. Indikator kinerja yang digunakan terdiri dari indikator kinerja utama program yaitu untuk menilai kinerja program, indikator kinerja kegiatan yaitu untuk menilai kinerja kegiatan dan indikator keluaran untuk menilai kinerja subkegiatan.

Tujuan penetapan indikator kinerja utama adalah :

- a. untuk memperoleh informasi kinerja penting dan diperlukan dalam penyelenggaraan manajemen kinerja secara baik,
- b. untuk memperoleh ukuran keberhasilan dari pencapaian suatu tujuan dan sasaran strategis organisasi yang digunakan untuk perbaikan kinerja dan peningkatan akuntabilitas kinerja.

Direktorat Pembinaan SLB belum sepenuhnya mengimplementasikan penetapan indikator kinerja dengan tepat. Menurut pengamatan peneliti, hal ini disebabkan masih kurang memadainya pemahaman karyawan Direktorat Pembinaan SLB terhadap prinsip indikator kinerja, selain itu masih perlu dilakukan sosialisasi penyusunan indikator kinerja, minimnya ketersediaan data dan informasi dalam rangka penyusunan indikator kinerja.

Hal lain yang menyebabkan Direktorat Pembinaan SLB belum dapat menetapkan indikator kinerja adalah belum sinkronnya struktur program, kegiatan dan subkegiatan yang ada, hal ini disebabkan masih terdapat tumpang tindihnya (overlapping) tupoksi dan penanggungjawab kinerja suatu program/kegiatan/subkegiatan. Sebagai contoh dialokasikannya Subsidi Operasional Centra Braille pada Kegiatan Pendidikan Terpadu PK dan PLK/Kegiatan Pengembangan Pendidikan Inklusi, seharusnya Subsidi Operasional Centra Braille ini yang diperuntukkan sebagai bantuan operasional untuk centra braille pada SLB-SLB dialokasikan pada Kegiatan Pelayanan Pendidikan Korban Narkoba dan HIV AIDS PK dan

PLK/Kegiatan Kecacatan yang secara tupoksi menangani khusus pendidikan kecacatan. Sedangkan tupoksi Kegiatan Pendidikan Terpadu PK dan PLK/Kegiatan Pengembangan Pendidikan Inklusi adalah menangani penyelenggaraan pendidikan untuk siswa cacat di sekolah reguler baik dari jenjang TK, SD, SMP maupun SMA yang menyelenggarakan layanan pendidikan untuk siswa cacat.

Selain contoh tersebut, belum sinkronnya struktur program, kegiatan dan subkegiatan yang ada dapat dicontohkan dengan dialokasikannya anggaran Pelatihan Pengembangan Kidsmart IBM pada Kegiatan Pengembangan Sistem dan Standar Pengelolaan PK dan PLK/Kegiatan Pengembangan PLK, sedangkan anggaran perangkat keras Kidsmart IBM justru dialokasikan sebagai Subsidi Multimedia SLB (IBM Kidsmart) pada Kegiatan Pelayanan Pendidikan Korban Narkoba dan HIV AIDS PK dan PLK/Kegiatan Kecacatan.

Dari gambaran diatas sulit untuk ditentukan siapa yang berperan dan bertanggungjawab terhadap keberhasilan/kegagalan kegiatan. Selain itu juga menunjukkan belum adanya konsistensi dalam penerapan anggaran berbasis kinerja.

Dalam rangka penyusunan indikator kinerja, perlu dilakukan restrukturisasi program dan kegiatan, sehingga seluruh karyawan Direktorat Pembinaan SLB bertanggungjawab terhadap suatu program. Kemudian masih perlu dilakukan sosialisasi yang lebih intensif mengenai mekanisme dan metode penyusunan indikator kinerja baik terhadap pimpinan maupun staf, agar indikator kinerja program/kegiatan yang disusun mengacu pada Standar Pelayanan Minimal (SPM). Berdasarkan hasil pengamatan peneliti, belum dipahaminya mekanisme penyusunan indikator kinerja, mengakibatkan belum semua pegawai yang berkepentingan memahami metode pengukuran kinerja yang tepat. Kondisi tersebut sayangnya juga tidak didukung oleh sistem manajemen informasi yang memadai. Hal ini sesuai dengan pendapat Nurkhamid (2008) bahwa :

“Beberapa hasil penelitian di sektor publik mengindikasikan bahwa masalah sistem informasi menggambarkan hambatan utama terhadap kesuksesan implementasi sistem pengukuran kinerja. Masalah ini berhubungan dengan keterbatasan kemampuan sistem informasi yang ada untuk memberikan data yang reliabel, valid, tepat waktu dan dengan biaya yang efektif.”

Kemudian kurangnya komitmen pimpinan dalam mendukung upaya pengembangan indikator kinerja, yang biasanya tercermin dari keputusan untuk mengalokasikan atau tidak mengalokasikan anggaran pada bidang tertentu. GAO (2001) dalam Nurkhamid (2008) mengemukakan bahwa guna menciptakan organisasi dengan kinerja yang tinggi diperlukan komitmen manajemen yang tinggi dari pimpinan dan stafnya untuk mencapai hasil yang diinginkan.

Agar anggaran berbasis kinerja dapat diukur, maka diperlukan indikator kinerja yang harus dapat dinyatakan dalam angka (kuantifikasi). Diperlukan indikator-indikator yang dapat menunjukkan secara tepat tingkat prestasi kerja/kinerja, yaitu ;

- a. Indikator kinerja kegiatan,
- b. Indikator kinerja program,
- c. Indikator kinerja efisiensi,
- d. Indikator kinerja kualitas.

Contoh sederhana indikator kinerja

Program : Pendidikan Menengah

Kegiatan : Pengembangan Pendidikan Berorientasi Keterampilan
Hidup

Subkegiatan : Sertifikasi Kompetensi Keterampilan Siswa

Input : Biaya Sertifikasi

maka indikator kegiatan dapat berupa :

Indikator kinerja kegiatan

- Indikator kegiatan yaitu jumlah siswa yang mengikuti sertifikasi kompetensi keterampilan tersebut.

- Indikator kinerja program yaitu jumlah/persentase siswa yang mempunyai kompetensi keterampilan sehingga dapat hidup mandiri bekerja mencari nafkah di tengah masyarakat.
- Indikator efisiensi yaitu biaya sertifikasi per peserta.
- Indikator kualitas yaitu persentase siswa yang memperoleh sertifikat kompetensi keterampilan.

2. Standar biaya

Salah satu tahapan proses berikutnya dalam rangka penyempurnaan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja adalah mendorong kementerian/lembaga untuk menyusun standar biaya, sebagai implementasi amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sesuai pasal 7 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 dinyatakan bahwa dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja diperlukan indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja dari setiap program dan kegiatan.

Alokasi biaya dalam pelaksanaan kegiatan/sub kegiatan didasarkan pada indeks standar biaya yang dikenal dengan Standar Biaya Umum (SBU) dan Standar Biaya Khusus (SBK) yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan. Jika dalam melaksanakan aktivitasnya belum ada standar biaya maka satuan biayanya dinilai berdasarkan rincian anggaran biaya (RAB) dengan memperhatikan harga pasar yang berlaku dan jenis serta spesifikasi yang diperlukan. Standar biaya ini merupakan batas tertinggi yang boleh digunakan.

Standar Biaya Umum (SBU) adalah standar biaya yang dapat dipakai untuk penganggaran kegiatan/satker/wilayah/lokasi secara umum, yang umumnya berupa standar biaya input/biaya masukan. Standar Biaya Khusus (SBK) adalah standar biaya yang mengacu pada karakteristik kegiatan yang menjadi tupoksi kementerian/lembaga. Standar Biaya Khusus dipakai untuk penganggaran kegiatan/satker/wilayah/lokasi tertentu, yang umumnya berupa standar biaya output/biaya keluaran. Perbedaan SBU dan SBK adalah

pada penggunaannya. SBU digunakan secara lintas departemen, contoh honorarium penanggungjawab pengelola keuangan, honorarium seminar/rakor/sosialisasi/diseminasi, satuan biaya keperluan sehari-hari perkantoran, satuan biaya sewa kendaraan dan mesin fotokopi.

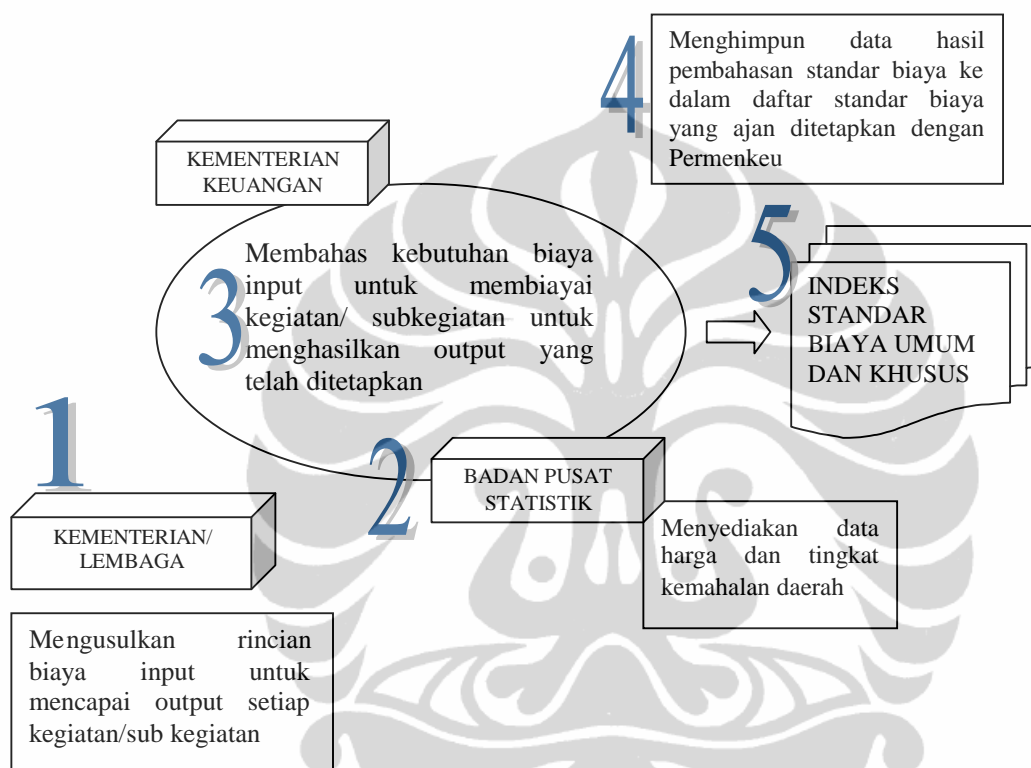


Diagram 7. Penyusunan Standar Biaya

(Sumber Subbag Perencanaan, Bag. Perencanaan Setditjen MPDM, 2008)

Penyusunan Standar Biaya Khusus dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai tahapan kegiatan serta perencanaan anggaran untuk menghasilkan keluaran (output), serta hasil (outcome) Indikator Kinerja Utama (IKU) atau Key Performance Indicator (KPI) pada masing-masing unit/satker.

Indeks biaya dalam SBU sangat terbatas penggunaannya sehingga kedudukan SBK dalam penganggaran berbasis kinerja menduduki posisi penting dalam menghitung keluarannya. Dengan adanya SBK diharapkan penyusunan anggaran lebih transparan dan akuntabel serta dapat mendukung

pencapaian sasaran program. Hal ini dikarenakan penyusunan SBK harus melalui proses pembahasan dengan instansi terkait seperti Kementerian Keuangan dan Badan Pusat Statistik sehingga penetapan indeks-nya lebih transparan dan penghitungan biaya per kegiatan untuk suatu satuan kerja lebih mudah dengan cara volume kegiatan yang hendak dilakukan pada tahun anggaran yang direncanakan dikalikan indeks kegiatan. SBK Direktorat Pembinaan SLB yang telah diterapkan hanya SBK untuk Subkegiatan Penyelenggaraan Lomba dan Gebyar Seni.

Dari hasil pengamatan peneliti dan informasi yang diperoleh dari pihak yang terlibat dalam perencanaan dan anggaran, mengindikasikan bahwa penyusunan standar biaya khusus belum menjadi fokus perhatian utama. Hal ini disebabkan oleh beberapa kendala mendasar yaitu ;

Pertama, baru sebagian kecil saja yang memahami peraturan dan pedoman penyusunan standar biaya. Belum ada peraturan dan pedoman yang sederhana sehingga mudah dipahami. Belum adanya sosialisasi secara intensif dan berkelanjutan terhadap pegawai yang menangani langsung tugas perencanaan dan penganggaran. Sosialisasi yang telah dilaksanakan Ditjen Anggaran dinilai masih kurang memadai secara kualitas dan kuantitas.

Kedua, kurangnya dukungan pimpinan dalam upaya pengembangan standar biaya khusus karena tidak sesuai dan akan menghambat prinsip *let the manager manages*.

Saat ini belum ada prosedur dan mekanisme yang secara sistematis dibangun, terkait dengan pengumpulan data dan informasi sebagai bahan dalam rangka penyusunan standar biaya. Penyusunan standar biaya memerlukan tahap-tahap yang sistematis dan terjadwal, mengikuti siklus penyusunan anggaran yang ketat. Kurangnya dorongan untuk menyusun standar biaya di Direktorat Pembinaan SLB, dibuktikan dengan masih sedikitnya kuantitas SBK.

Menurut pengamatan peneliti, bahwa SBK bersifat mengikat sehingga mengurangi fleksibilitas dalam hal terdapat perubahan harga sesuai kondisi di lapangan. Disamping itu tidak adanya reward and punishment bagi unit

kerja yang telah menyusun atau belum menyusun SBK, sehingga berakibat kurangnya motivasi untuk menyusun SBK, walaupun telah dipahami bahwa SBK bermanfaat dalam penyusunan perencanaan.

Dari hasil wawancara informal dengan dengan tim yang terlibat dalam penyusunan standar biaya khusus, dapat dijelaskan beberapa permasalahan yaitu ;

Pertama, rumusan nomenklatur kegiatan masih terlalu umum/tidak spesifik, sehingga sulit menempatkan SBK pada level kegiatan maupun subkegiatan. Sebagai contoh pada Kegiatan Pengembangan Pendidikan Berorientasi Keterampilan Hidup Subkegiatan Sertifikasi Pelatihan Kompetensi Keterampilan Siswa, standar biaya tidak dapat ditetapkan level kegiatan maupun subkegiatan tersebut, karena pada level subkegiatan telah dirinci jenis-jenis kompetensi keterampilan yang masing-masing memiliki standar biaya yang berbeda, dari karakteristik serta bahan-bahan pelatihan yang digunakan.

Kedua, kurangnya pemahaman terhadap pentingnya penyusunan SBK dalam penerapan anggaran berbasis kinerja dan kurang sosialisasinya tentang petunjuk penyusunan SBK.

Ketiga, SBK dianggap tidak fleksibel sehingga Direktorat Pembinaan SLB khawatir menjadi bumerang jika banyak jumlah subkegiatan yang ditetapkan SBK-nya. Akan sulit untuk disesuaikan dalam hal terjadi fluktuasi harga. Dalam hal ini, kegiatan yang sudah ditetapkan SBK-nya, dianggap tidak memberikan keleluasaan dalam implementasi, karena input kegiatan masih tetap dikendalikan, hal ini kurang sejalan dengan prinsip “let the manager manages”.

Keempat, Direktorat Pembinaan SLB kesulitan menyiapkan SBK, karena minimnya informasi mengenai standar harga setempat, untuk kegiatan yang pelaksanaannya tersebar di beberapa wilayah Indonesia.

Kelima, penyusunan SBK merupakan pekerjaan tambahan di luar tupoksi dan ketatnya jadwal penyusunan anggaran menyebabkan rendahnya

kuantitas SBK, sehingga SBK tidak bisa disusun secara sistematis dan profesional.

Keenam, belum adanya ketentuan yang tegas, yang mengharuskan unit kerja menyusun standar biaya. Akibatnya unit kerja tidak terpacu untuk mengembangkan standar biaya, terlebih lagi tidak ada pengaruh dan penilaian khusus reward and punishment terhadap unit yang menyusun atau tidak menyusun standar biaya.

3. Evaluasi kinerja dari setiap program dan jenis kegiatan.

Pengukuran kinerja kegiatan menyediakan informasi bagi unit kerja untuk menilai kemajuan atas sasaran program yang telah ditetapkan, identifikasi kelemahan program/kegiatan dan tindakan yang tepat untuk meningkatkan kinerja dan hasil pengukuran kinerja dimaksud merupakan umpan balik untuk memperbaiki kinerja selanjutnya.

Evaluasi merupakan proses penilaian terhadap pencapaian tujuan dan pengungkapan kendala baik pada saat penyusunan maupun pada saat implementasi kebijakan untuk memberikan umpan balik bagi peningkatan kualitas kinerja kebijakan dari sisi efisiensi dan efektivitas.

Evaluasi kinerja kegiatan meliputi evaluasi efisiensi tingkat kehematan pemanfaatan sumber daya (input) yang dilakukan melalui perbandingan realisasi dan rencana pemanfaatan sumber daya (input) pada setiap jenis kegiatan/subkegiatan dan evaluasi efektivitas ketepatan hasil (output) dilakukan melalui perbandingan hasil (output) dengan target rencana.

Evaluasi kerja yang berkesinambungan memberikan informasi kemajuan serta keberhasilan program berupa : efektivitas pencapaian sasaran program dan efisiensi biaya program. Secara rinci manfaat pengukuran dan evaluasi kinerja dalam penerapan penganggaran berbasis kinerja, adalah :

- a. Membantu untuk mempersiapkan laporan kinerja dalam waktu yang singkat,
- b. Mengetahui kekurangan-kekurangan yang perlu diperbaiki dan menjaga kinerja yang sudah baik,

- c. Sebagai dasar (informasi) yang penting untuk melakukan evaluasi program,
- d. Sebagai bahan masukan/rekomendasi kebijakan selanjutnya,
- e. Sebagai dasar untuk melakukan monitoring dan evaluasi selanjutnya.

Pengukuran kinerja kegiatan dilakukan terhadap pencapaian hasil/realisasi penggunaan dana dari beberapa aspek bidang penganggaran dalam kurun waktu tertentu, yaitu :

- a. Masukan merupakan segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Dalam hal ini masukan yang perlu diukur adalah realisasi penggunaan sumber daya berupa alokasi dana, seberapa besar dana yang telah digunakan,
- b. Proses adalah ukuran kegiatan dari segi kecepatan dan ketepatan pelaksanaan kegiatan yang menggambarkan % pencapaian hasil kegiatan,
- c. Keluaran adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat diperoleh dari suatu kegiatan yang dapat berwujud maupun tidak berwujud. Keluaran ini diukur berdasarkan satuan yang telah ditentukan,
- d. Hasil merupakan segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran pada jangka menengah yang mempunyai efek langsung yaitu merupakan bagian dari (%) pencapaian sasaran program dan keterkaitannya.

Evaluasi kinerja kegiatan pada suatu unit kerja merupakan analisa yang dilaksanakan oleh Kementrian/Lembaga terhadap pencapaian output dan outcome pada program/kegiatan atas alokasi input, dengan membandingkan realisasi terhadap rencana (meliputi masukan, keluaran dan hasil). Secara rinci hal-hal yang dievaluasi adalah :

- a. Perbandingan rencana dan realisasi masukan (input) kegiatan,
- b. Perbandingan rencana dan realisasi keluaran (output) kegiatan,
- c. Persentase (%) pencapaian target hasil (outcome) program,
- d. Perbandingan antara yang berlaku dengan Standar Biaya yang ditetapkan.

Kegiatan monitoring dan evaluasi merupakan kegiatan yang wajib dilaksanakan dalam upaya meningkatkan kinerja program dan kegiatan, sehingga dapat dikatakan fungsi evaluasi kinerja sama pentingnya dengan fungsi perencanaan. Namun menurut pengamatan peneliti, dapat dijelaskan bahwa monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan Direktorat Pembinaan SLB selama ini ternyata belum memberikan pengaruh signifikan terhadap peningkatan kinerja program dan kegiatan. Hasil monitoring dan evaluasi belum dapat membuktikan bahwa pencapaian tujuan dan sasaran program serta kegiatan dapat dilaksanakan lebih efektif dan efisien dibanding tahun sebelumnya.

Melalui evaluasi, seharusnya kinerja kegiatan dapat dinilai sehingga dapat memberikan umpan balik terhadap kebijakan tahun berikutnya. Dalam hal ini kegiatan apa yang sebaiknya dilanjutkan atau dihentikan, kegiatan mana yang perlu ditingkatkan/dikembangkan kinerjanya dalam skala yang lebih luas.

Hasil pengamatan dan wawancara secara informal dengan tim Direktorat Pembinaan SLB yang terlibat dalam penyusunan evaluasi kinerja, diperoleh informasi mengenai evaluasi kinerja dengan gambaran yang dilihat dari tiga aspek. Ketiga aspek ini menjadi perhatian peneliti memiliki pengaruh signifikan terhadap pelaksanaan evaluasi kinerja, dengan penjelasan sebagai berikut :

Pertama, saat ini belum ada peraturan dan pedoman evaluasi, yang berlaku umum di seluruh unit kerja, terkait dengan pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja. Siapa yang seharusnya melakukan evaluasi, mekanismenya bagaimana dan apa pengaruhnya terhadap penyusunan anggaran tahun berikutnya, belum secara tegas diatur. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan pegawai dan pimpinan masih didasarkan atas paradigma lama, yang pengaruhnya tidak begitu tampak pada kinerja program dan kegiatan.

Kedua, evaluasi kinerja dipercaya oleh sebagian besar pimpinan bermanfaat bagi kinerja program dan kegiatan, karena memberikan informasi bagi keberhasilan program dan kegiatan. Evaluasi kinerja juga memberikan umpan balik terhadap perbaikan kinerja secara berkelanjutan, data dan informasi yang diperoleh dari hasil evaluasi kinerja program/kegiatan adalah bahan masukan dalam perencanaan anggaran dan kegiatan tahun berikutnya, dan hal ini perlu mendapat pembuktian selanjutnya. Namun implementasinya belum secara signifikan mendorong adanya peningkatan kinerja program dan kegiatan, bahkan terkesan terjadi pemborosan biaya perjalanan dinas. Hal ini ditunjukkan dengan jauh lebih besarnya alokasi dana perjalanan dinas dibandingkan alokasi dana gaji pokok pegawai.

Ketiga, perlu adanya sosialisasi terhadap tatacara, mekanisme dan prosedur terhadap evaluasi kinerja program dan kegiatan. Hal ini penting agar pemahaman terhadap langkah-langkah melakukan evaluasi kinerja, memberikan hasil nyata karena, evaluasi kinerja yang secara signifikan dapat memberikan informasi mengenai perbandingan rencana dan realisasi keluaran kegiatan, evaluasi kinerja yang telah dilakukan memberikan informasi mengenai pencapaian target outcome program.

4.6 Restrukturisasi Program Dan Kegiatan

Agar penerapan tiga pendekatan baru dalam penyusunan anggaran sesuai Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga yaitu Kerangka Pengeluaran Jangka Jangka Menengah (KPJM), Anggaran Berbasis Kinerja dan Anggaran Terpadu dapat dioptimalkan, maka diperlukan suatu upaya untuk menata kembali struktur program dan kegiatan Direktorat PSLB (restrukturisasi program dan kegiatan). Restrukturisasi program dan kegiatan tersebut bertujuan mewujudkan perencanaan yang berorientasi kepada hasil (outcome) dan keluaran (output) sebagai dasar ; (i) penerapan akuntabilitas kabinet, dan (ii) penerapan akuntabilitas kinerja Kementerian Negara/Lembaga.

Restrukturisasi program dan kegiatan diharapkan ; (i) mempersiapkan program dan kegiatan yang akan digunakan dalam penyusunan RPJMN 2010-2014 dan Renstra K/L 2010-2014 serta RKP, Renja K/L, RKA KL dan DIPA; (ii) meletakkan prinsip dasar dalam penerapan anggaran berbasis kinerja; (iii) meningkatkan akuntabilitas kinerja organisasi serta; (iv) melaksanakan transparansi dalam proses perencanaan dan penganggaran.

Pendekatan restrukturisasi program dan kegiatan Direktorat PSLB harus mengacu pada 2 prinsip dasar, yaitu ;

- Prinsip akuntabilitas kinerja kabinet (perencanaan kebijakan/policy planning)

Terdapat keterkaitan yang jelas antara program dan kegiatan dengan upaya pencapaian sasaran pembangunan nasional sesuai *platform* (agenda) kabinet pemerintah.

Penyusunannya akan dilakukan melalui proses teknokratis (dipersiapkan oleh jajaran birokrasi pemerintahan) yang kemudian disesuaikan dengan proses politis (menerjemahkan visi dan misi (*platform*) presiden terpilih).

- Prinsip akuntabilitas kinerja organisasi (struktur organisasi dan struktur anggaran)

Terdapat keterkaitan yang jelas antara tupoksi organisasi (struktur organisasi) dengan struktur program dan kegiatan (struktur anggaran).

Kedua prinsip ini ditujukan untuk meningkatkan keterkaitan antara pendanaan dengan akuntabilitas kinerja, baik di tingkat kabinet/pemerintah (prinsip akuntabilitas kinerja kabinet) maupun di tingkat kementerian/lembaga (prinsip akuntabilitas kinerja organisasi).

Bagan Arsitektur Program

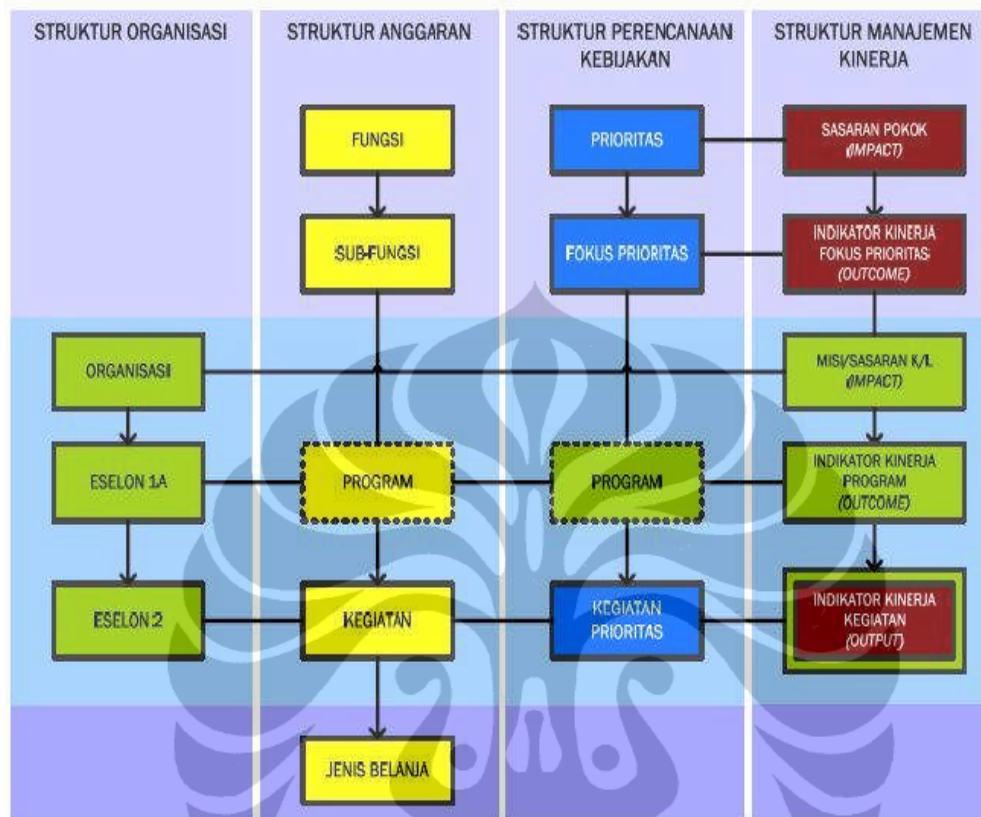


Diagram 8. Arsitektur Program

(Sumber Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran, 2009)

Secara struktural masing-masing organisasi terdiri dari pejabat eselon 1, 2, 3 dan 4. Berkaitan dengan pelaksanaan restrukturisasi program dan kegiatan, secara umum unit eselon 1A akan bertanggungjawab pada pelaksanaan program dan unit eselon 2 akan bertanggungjawab pada pelaksanaan kegiatan.

Struktur anggaran belanja Direktorat PSLB harus mengacu pada rincian sebagai berikut ; (i) fungsi (sub-fungsi); (ii) organisasi; (iii) program; (iv) kegiatan; dan (v) jenis belanja. Selain itu juga harus berlandaskan semangat reformasi perencanaan dan penganggaran, dengan adanya transparansi dan akuntabilitas keuangan negara yang diwujudkan melalui penjabaran prestasi kerja. Laporan Realisasi Anggaran Direktorat PSLB selain menyajikan realisasi pendapatan dan belanja, juga harus menjelaskan prestasi kerja. Implikasi dari

restrukturisasi program dan kegiatan adalah perlunya diisyaratkan pengelolaan dan pelaksanaan anggaran yang berbasis kinerja. Dalam restrukturisasi program dan kegiatan, seluruh program dan kegiatan harus dilengkapi dengan indikator kinerja beserta anggarannya, untuk digunakan sebagai alat ukur pencapaian tujuan pembangunan yang efektif dan efisien secara teknis operasional serta dalam pengelokasian sumber dayanya.

Pendekatan perencanaan kebijakan merupakan alat dalam menerjemahkan alat untuk menerjemahkan visi dan misi presiden terpilih. Dalam restrukturisasi program dan kegiatan, perencanaan kebijakan tingkat kabinet akan diterjemahkan dalam bentuk prioritas, fokus prioritas dan kegiatan prioritas yang kemudian dilaksanakan oleh masing-masing kementerian/lembaga termasuk Direktorat Pembinaan SLB.

Jika dikaitkan dengan struktur manajemen kinerja, maka prioritas akan terkait dengan pencapaian sasaran pokok (*impact*), fokus prioritas terkait dengan pencapaian *outcome* dan kegiatan prioritas terkait dengan pencapaian *output*. Kinerja dalam arsitektur program merupakan struktur yang menghubungkan antara sumberdaya dengan hasil atau sasaran perencanaan, serta merupakan instrumen untuk merancang, memonitor dan melaporkan pelaksanaan anggaran.

Kerangka penyusunan kinerja dimulai dari “*apa yang ingin diubah*” (*impact*), yang kemudian membutuhkan rumusan “*apa yang akan dicapai*” (*outcome*) guna mewujudkan perubahan yang diinginkan. Selanjutnya, untuk mencapai *outcome* diperlukan rumusan mengenai “*apa yang dihasilkan*” (*output*), dan untuk menghasilkan *output* tersebut diperlukan “*apa yang akan digunakan*”.

Secara konseptual, bagan informasi kinerja dapat ditunjukkan pada diagram berikut ini :

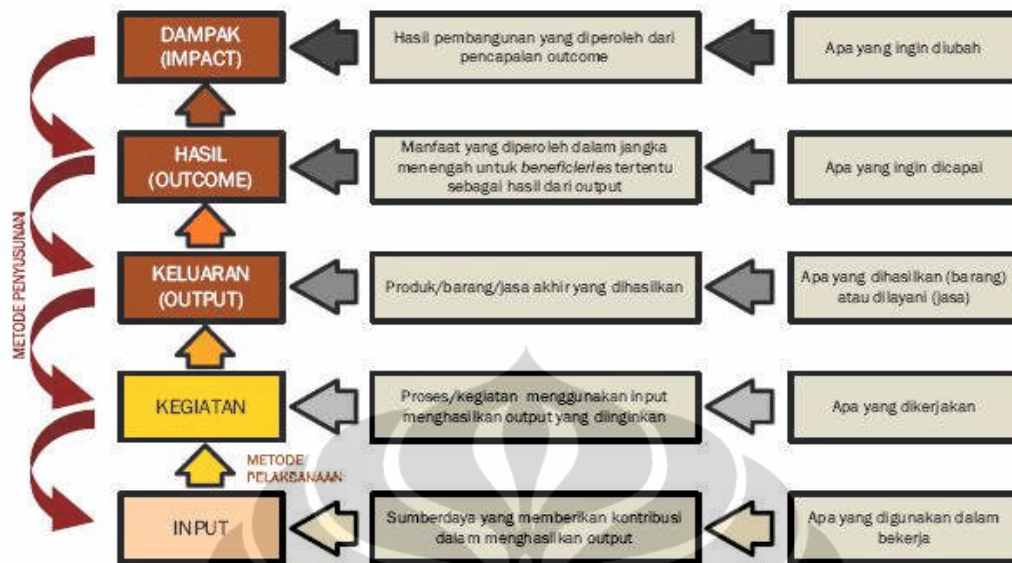


Diagram 9. Informasi Kinerja

(Sumber Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran, 2009)

Dalam restrukturisasi program dan kegiatan, pendekatan manajemen kinerja yang akan diterapkan terbagi menjadi 2 bagian utama, yaitu ; (i) kinerja pada tingkat kabinet dan (ii) kinerja pada tingkat kementerian/lembaga. Terkait dengan struktur informasi kinerja, tingkat kinerja yang akan disusun terdiri dari *impact*, *outcome* dan *output*.

Dalam menyusun program dan kegiatan, Direktorat Pembinaan SLB harus dapat menunjukkan akuntabilitas kinerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Selain itu Direktorat Pembinaan SLB juga perlu menyadari bahwa program dan kegiatan yang disusun merupakan bagian dari upaya pencapaian tujuan perencanaan kebijakan (*policy planning*) pada tingkat kabinet/pemerintah.

Berdasarkan hal tersebut, kerangka pikir penyusunan program dan kegiatan harus didasarkan dalam rangka pencapaian kinerja dampak (*impact*) dari tingkat perencanaan yang lebih tinggi, yaitu pencapaian prioritas pada tingkat kabinet/pemerintah dan/atau dalam rangka pencapaian visi, misi dan sasaran strategis kementerian/lembaga pada tingkat kementerian/lembaga. Secara garis besar, penyusunan program dan kegiatan dalam rangka penyusunan RPJMN

2010-2014 dilakukan melalui 3 tahapan, yaitu ; tahap penyusunan program, tahap penyusunan kegiatan dan tahap rekapitulasi program dan kegiatan.

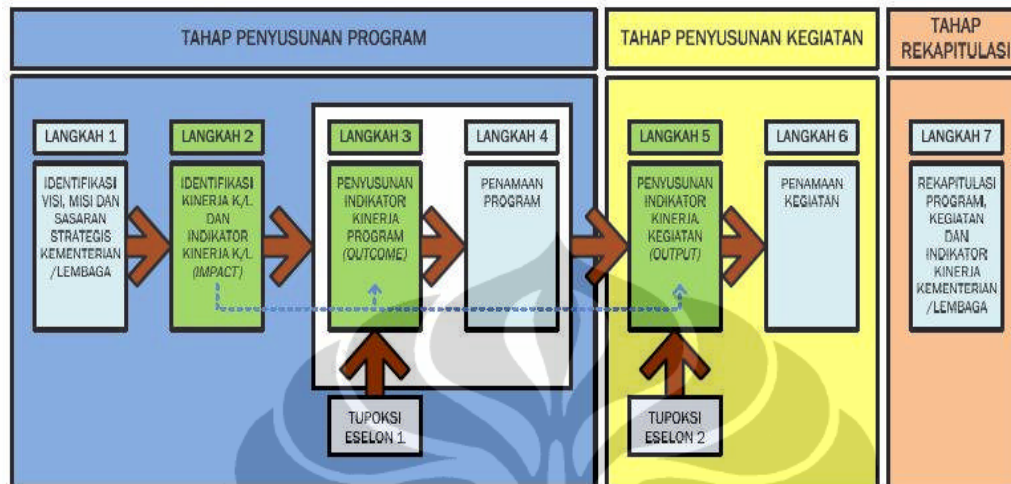


Diagram 10. Tahapan Penyusunan Program dan Kegiatan
(Sumber Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran, 2009)

Sesuai diagram ditunjukkan bahwa tupoksi eselon 2 mulai pada tahap penyusunan kegiatan. Oleh karena itu Direktorat Pembinaan SLB dalam penyusunan program dan kegiatan dalam rangka penyusunan RPJMN 2010-2014 dilakukan melalui tahap penyusunan kegiatan dan tahap rekapitulasi program dan kegiatan.

Direktorat Pembinaan SLB dalam melakukan rumusan indikator kinerja kegiatan (*output*) seyogyanya memenuhi kriteria sebagai berikut :

- Mencerminkan sasaran kinerja unit eselon 2 sesuai dengan tupoksinya.
- Output kegiatan harus bersifat spesifik dan terukur.
- Output kegiatan harus dapat mendukung pencapaian outcome program dan/atau outcome fokus prioritas dalam rangka pelaksanaan perencanaan kebijakan.
- Output kegiatan harus dapat dievaluasi berdasarkan periode waktu tertentu.

Sedangkan dalam penamaan kegiatan Direktorat Pembinaan SLB harus mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut :

- Nama kegiatan harus dapat mencerminkan pelaksanaan dari tupoksi.
- Nama kegiatan harus bersifat unique/khusus (tidak duplikatif) untuk masing-masing organisasi pelaksanaannya.
- Pemberian nama kegiatan generik agar tidak bersifat duplikatif dilakukan dengan menambahkan nama Direktorat Pembinaan SLB.

Usulan program dan kegiatan Direktorat Pembinaan SLB seharusnya disusun berdasarkan pedoman penyusunan program dan kegiatan. Penilaian pencapaian target kinerja program dan kegiatan akan dilakukan melalui kegiatan monitoring dan evaluasi program sebagaimana ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kerangka monitoring dan evaluasi program dan kegiatan akan dikembangkan berdasarkan indikator dan target kinerja, desain serta pelaksanaan program dan kegiatan yang disusun oleh Direktorat Pembinaan SLB.

Penganggaran berbasis kinerja akan memberikan informasi kinerja atas pelaksanaan suatu program/kegiatan pada Direktorat Pembinaan SLB, serta dampak/hasilnya bagi masyarakat luas. Informasi kinerja yang dicantumkan tidak hanya keluaran dan hasil pada tingkatan program/kegiatan tetapi juga menjelaskan hubungan erat antar tingkatan tersebut. Keterkaitan tersebut terlihat sejak dari perumusan visi dan misi kementerian/lembaga, yang selanjutnya diterjemahkan dalam program beserta alokasi anggarannya. Dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja yang lebih menekankan pada informasi kinerja, maka siklus yang harus dijalani dapat ditunjukkan pada diagram 11.

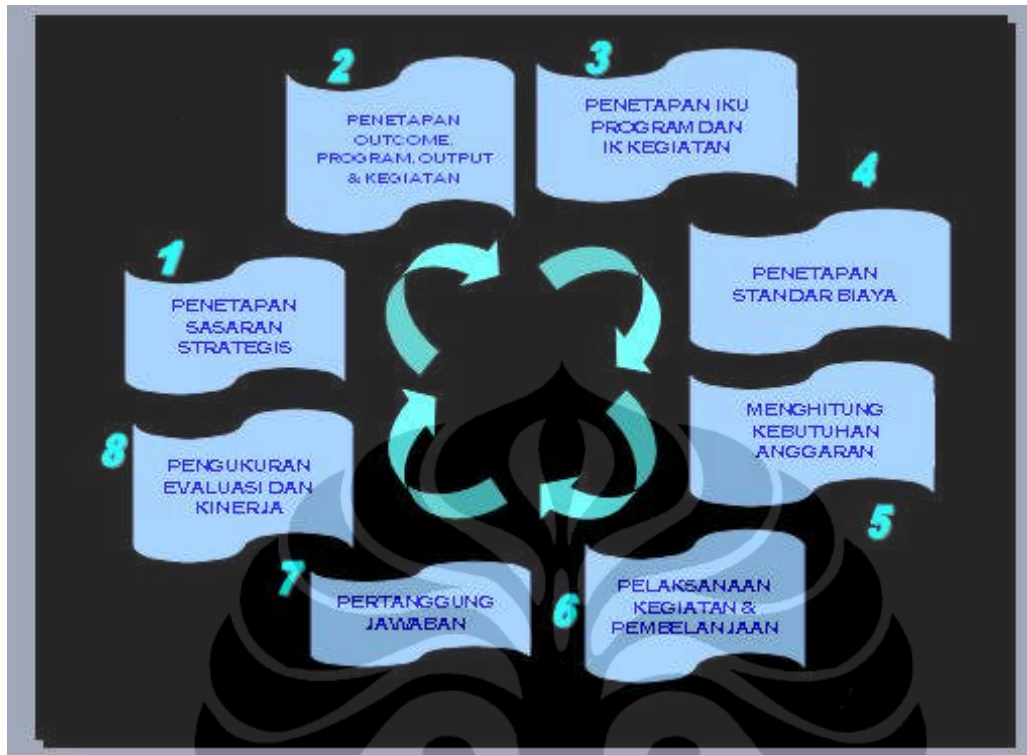


Diagram 11. Siklus Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja
(Sumber Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran, 2009)

Siklus penerapan anggaran berbasis kinerja terdiri dari 8 tahapan ; (1) penetapan strategis, (2) penetapan outcome, program, output dan kegiatan, (3) penetapan indikator kinerja, (4) penetapan standar biaya, (5) penghitungan kebutuhan anggaran, (6) pelaksanaan kegiatan dan pembelanjaan, (7) pertanggungjawaban, (8) pengukuran evaluasi dan kinerja. Tahap 1 sampai dengan tahap 5 dimuat di dalam dokumen anggaran.

Yang perlu dicermati dari kedelapan langkah tersebut adalah tahapan terakhir yaitu pengukuran dan evaluasi kinerja. Pengukuran dan evaluasi kinerja merupakan sesuatu yang sudah dinyatakan dalam sistem penganggaran, tetapi penerapannya belum maksimal. Tahapan penting yang harus dipersiapkan Direktorat Pembinaan SLB sebelum melakukan penerapan anggaran berbasis kinerja adalah ;

- a. Pemahaman tujuan anggaran berbasis kinerja

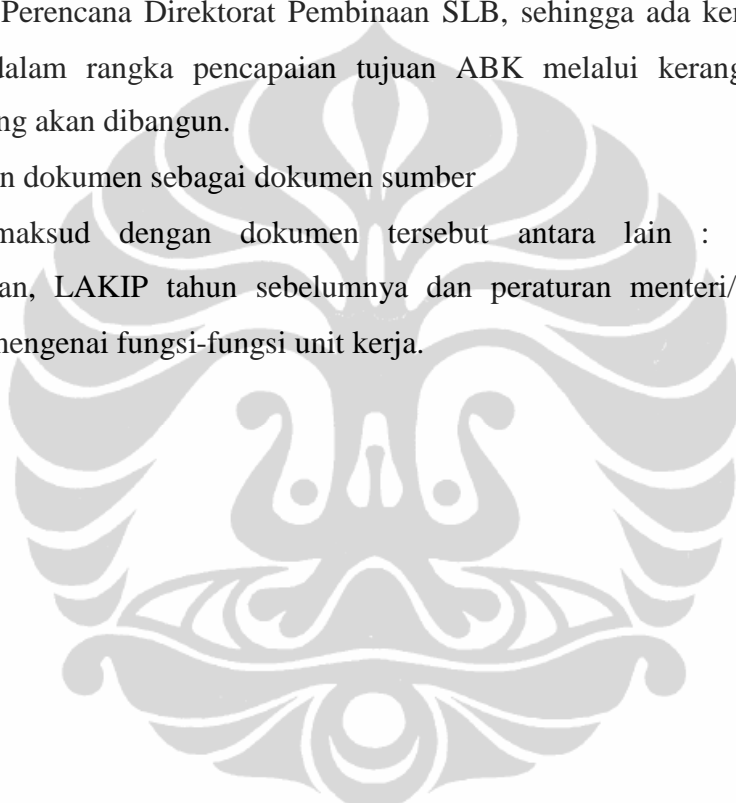
Tim perencana Direktorat Pembinaan SLB harus memahami tujuan ABK secara benar. Dengan pemahaman tersebut, tim perencana mampu merumuskan kinerja yang akan dicapai melalui perumusan output (pada tingkat kegiatan) dan cara menghubungkan dengan tujuan ABK.

b. Pemahaman kerangka logis

Kerangka logis merupakan hal yang harus juga dipahami terlebih dahulu oleh Tim Perencana Direktorat Pembinaan SLB, sehingga ada kemantapan berpikir dalam rangka pencapaian tujuan ABK melalui kerangka logis kinerja yang akan dibangun.

c. Penyediaan dokumen sebagai dokumen sumber

Yang dimaksud dengan dokumen tersebut antara lain : dokumen perencanaan, LAKIP tahun sebelumnya dan peraturan menteri/pimpinan lembaga mengenai fungsi-fungsi unit kerja.



BAB 5

SIMPULAN DAN SARAN

5.1. Simpulan

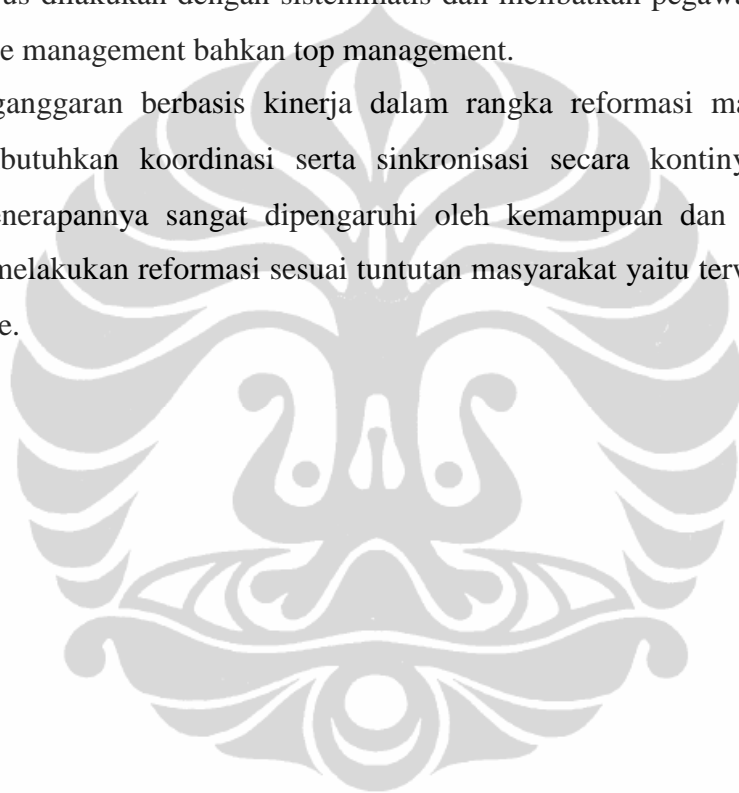
1. Implementasi Akuntabilitas Keuangan dan Kinerja Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa dapat disimpulkan sebagai berikut ;
 - a. Akuntabilitas Keuangan Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa masih bisa dikatakan lemah, meskipun laporan keuangan Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa pada tahun 2008 telah memperoleh perbaikan yang cukup signifikan dengan diperolehnya opini wajar dengan pengecualian atas hasil auditing Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Aplikasi SAI yang diterapkan dengan pengaplikasian Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK) saat ini menyebabkan prinsip penyusunan dan penyajian laporan keuangan yang cepat, lengkap, cermat, tepat, transparan dan memenuhi kepentingan belum terlaksana secara optimal.
 - b. Akuntabilitas Kinerja Direktorat Pembinaan SLB masih sangat lemah karena banyak sekali perbedaan antara dokumen perencanaan dan dokumen laporan kinerja. Terdapat perbedaan antara ukuran kinerja yang tercantum dalam Renstra dan yang digunakan sebagai dasar laporan kinerja, sehingga tidak bisa diukur keberhasilan maupun kegagalan suatu program dilaksanakan. Selain akuntabilitas kinerja belum memenuhi prinsip efektif dan efisien, juga belum memenuhi prinsip keterbukaan dan kepentingan umum. Penyusunan laporan masih mengacu pada Instruksi Presiden no 7 tahun 1999 yang seharusnya sudah mengacu pada Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.
 - c. Akuntabilitas Keuangan dan Kinerja Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa belum terkait satu sama lainnya. Hal ini disebabkan memang tidak terintegrasinya sistem keuangan dengan sistem akuntabilitas kinerja Pemerintah. Sistem keuangan mengacu pada Standar Akuntansi Pemerintahan

- (SAP), sedangkan akuntabilitas kinerja mengacu pada Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).
- d. Direktorat Pembinaan Sekolah Luar Biasa belum menerapkan tata kelola pemerintahan secara baik (*good governance*) karena belum dipenuhinya secara optimal asas keterbukaan, asas akuntabilitas, asas efektif dan efisien serta asas kepentingan umum dalam akuntabilitas keuangan dan kinerja.
2. Implementasi sistem penganggaran berbasis kinerja di Direktorat Pembinaan SLB belum sepenuhnya menerapkan prinsip-prinsip sesuai ciri-ciri penyusunan anggaran berbasis kinerja. Hal ini ditunjukkan dengan ;
- a. Belum semua kegiatan dan subkegiatan memiliki indikator kinerja dan belum sepenuhnya mengacu pada Standar Pelayanan Minimal sebagai acuan dasar dalam meningkatkan kinerja Direktorat Pembinaan SLB,
 - b. Hanya satu kegiatan pada Direktorat Pembinaan SLB yang memiliki Standar Biaya Khusus, bahkan kuantitas dan kualitas SBK Direktorat Pembinaan SLB yang ada masih sangat minim,
 - c. Belum semua program dan kegiatan dilakukan evaluasi kinerja, akibatnya pelaksanaan monitoring dan evaluasi yang selama ini terlaksana, kurang memiliki dampak signifikan terhadap perbaikan kinerja program, bahkan cenderung hanya menjadi pemborosan pada belanja perjalanan dinas.

5.2. Saran

1. Perlu adanya peningkatan kapasitas aparatur bagian perencanaan serta keuangan dari segi kuantitas dan kualitas, dalam upaya meningkatkan kualitas perencanaan, penganggaran serta kesiapan aparatur pengelola keuangan dalam menghadapi perubahan kebijakan akuntansi dari kas basis menjadi akrual basis.
2. Perlu adanya tim yang bertanggungjawab terhadap tugas penyusunan standar biaya, penentuan indikator kinerja dan evaluasi kinerja.
3. Departemen Keuangan dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional perlu menyusun petunjuk teknis yang lebih mudah dipahami dalam penyusunan indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja.

4. Kapasitas aparatur yang berperan dalam menyusun perencanaan dan penganggaran, terutama dalam menerapkan anggaran berbasis kinerja, masih sangat terbatas dan perlu peningkatan baik dari segi kualitas maupun kuantitas. Selanjutnya perlu diterapkan mekanisme reward and punishment secara seimbang, dan penetapan remunerasi pegawai dengan pendekatan merits system. Sosialisasi terhadap peraturan dan pedoman dalam rangka penyusunan anggaran berbasis kinerja perlu terus dilakukan dengan sistematis dan melibatkan pegawai baik di level staf, middle management bahkan top management.
5. Penerapan penganggaran berbasis kinerja dalam rangka reformasi manajemen keuangan membutuhkan koordinasi serta sinkronisasi secara kontinyu. Serta keberhasilan penerapannya sangat dipengaruhi oleh kemampuan dan kemauan aparatur untuk melakukan reformasi sesuai tuntutan masyarakat yaitu terwujudnya good governance.



DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Arif, B., Muchlis, dan Iskandar. (2002). *Akuntansi Pemerintahan*. Jakarta : Salemba Empat.
- Arikunto, Suharsimi. (1998). *Prosedur Penelitian*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Ammons, David. (1994). *Municipal Benchmarks (Assesing Local Performance and Establishing Community Standards)*. London : Sage Publications.
- Axelrod, Donald. (1995). *Budgeting for Modern Government*. New York : St. Martin's Press.
- Bastian, Indra. (2007). *Akuntansi Pendidikan*. Jakarta : Erlangga.
- Bastian, Indra. (2001). *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia*. Yogyakarta : BPFE.
- Davey, Kenneth. (1998). *Pembiayaan Pemerintahan Daerah : Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya Bagi Dunia Ketiga* (Amanullah dkk, penerjemah). Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia.
- Devas, Binder, et al., ed. (1999). *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia* (Masri Maris, penerjemah). Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia.
- Diamond, Jack. (2006). *Performance Budgeting : Managing The Reform Process*. New York : IMF.
- Djumhana, Muhammad. (2007). *Pengantar Hukum Keuangan Daerah*. Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti.
- Dwiyanto, Agus. (2006). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- GAO. *Performance Budgeting Part Focuses Attention on Program Performance, but More Can Be Done to Engage Congress*, United States: Government Accountability Office, 2005.
- Hughes, Owen E. (1994). *Public Management and Administration*. ST. Martin Press, Inc. New York.
- Irawan, Prasetya. (2002). *Logika dan Prosedur Penelitian*. Jakarta : STIA-LAN Press.
- Jamaludin, Arief. (1982). *Sistem Perencanaan, Pembuatan Program dan Anggaran Suatu Pengantar*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- James, A.F. Walker, Charles Wankel. (1993). *Perencanaan dan Pengambilan Keputusan*. Jakarta : Rineka Cipta.

- Jones, Rowan and Padlebury, Maurice. (1996). *Public Sector Accounting*. London : Pitman Publishing. Fourth Edition.
- Joyce, G. Philip G (Roy T. Meyers ed). (1999). *Handbook of Government Budgeting (Performance Based Budgeting)*. San Fransisco : Jossey-Bass Publisher.
- Keraf, Goris. (1997). *Komposisi*. Ende Flores : Nusa Indah.
- Kunarjo. (1983). *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*. Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia. Edisi Kedua.
- Mamesah, DJ. (1995). *Sistem Administrasi Keuangan Daerah*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Mardiasmo. (2002). *Akuntansi Sektor Publik*. Jakarta : Penerbit Andi.
- Mardiasmo. (2002). *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta : Penerbit Andi.
- Moeljono, Djokosantoso. (2005). *Good Corporate Culture Sebagai Inti Dari Good Corporate Governance*. Jakarta : PT. Elex Media Komputindo.
- Murni, Nasra. *Upaya Penerapan Good Governance di Departemen Keuangan Republik Indonesia : Studi Kasus di Direktorat Jenderal Anggaran*. Tesis Program Studi Magister Sains Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia. Jakarta. 2001.
- Nawawi, Hadari. (1994). *Metodologi Penelitian-Penelitian Sosial*. Yogyakarta. Gajahmada University Press.
- Neuman, W. Lawrence. (2003). *Social Research Methods : Qualitative and Quantitative Approach*. Boston : Allyn Bacon Peason Education.
- Nordiawan, Deddi, Iswahyudi Sondi Putra, dan Maulidah Rahmawati. (2007). *Akuntansi Pemerintahan*. Jakarta : Salemba Empat.
- Nugroho, Riant. (2001). *Reinventing Indonesia*. Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Indonesia.
- Pramusinto, Agus. (2006). *Isu-isu Penting Dalam Kegiatan Evaluasi Pembangunan*, Malang : FIA Unibraw.
- Rasul, Syahrudin. (2002). *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran dalam Perspektif UU No.17/2003 Tentang Keuangan Negara*. Jakarta : PNRI.
- Salusu. (2000). *Pengambilan Keputusan Stratejik Untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta : PT. Grasindo.

- Schiavo-Campo, Salvatore and Tommasi. (1999). *“Managing Government Expenditure”*. Manilla : The Asian Development Bank.
- Schick, Allen. (1998). *“A Contemporary Approach to Public Expenditure Management”*. World Bank : Economic Development Institute.
- Singarimbun, Masri dan Sofyan Efendi. (1995). *Metode Penelitian Survei*. Jakarta. LP3ES.
- Soewartojo, Junaidi. (1986). *Keuangan Negara*. Jakarta : STIA-LAN Press.
- Sugiyono. (1999). *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung. Alfabeta.
- Sulistiyani, Ambar Teguh dan Rosidah. (2003). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta : Penerbit Graha Ilmu.
- Syakhroza, Akhmad. (2005). *Corporate Governance: Sejarah dan Perkembangan, Teori, Model, dan Sistem Governance serta Aplikasinya pada perusahaan BUMN*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Syamsi, S.U. Ibnu. (1994). *Dasar-dasar Kebijaksanaan Keuangan Negara*. Yogyakarta : Rineka Cipta.
- Tjokroamidjojo, Bintoro H. (1996). *Perencanaan Pembangunan*. Jakarta : PT. Gunung Agung.
- Tjokroamidjojo, Bintoro H. (2001). *Good Governance (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan)*. Jakarta : LAN-RI.
- Turner, Mark and Hulme, David. (1997). *Governance, Administration and Development Making The State Work*. London : MacMillan Press Ltd.
- Ulum, Ihyaul. (2004). *Akuntansi Sektor Publik Sebuah Pengantar*. Malang : Penerbit Universitas Muhammadiyah Malang.
- Yuwono, Sony, dkk. (2008). *Memahami APBD dan Permasalahannya*. Malang : Banyumedia.
- Wuisman, JJM. (1996). *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*. Jakarta : LPFEUI.
- Zunaidi, Achmad. *Analisis Anggaran Kinerja Dalam Pelaksanaan Kegiatan Penelitian dan Pengembangan di Bidang Pendidikan : (Studi Tentang Pelaksanaan Sistem Anggaran Berbasis Kinerja pada Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Pendidikan Nasional*. Tesis Program Studi Magister Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Jakarta. 2006

Lain-Lain :

Depdiknas, Rencana Strategis Departemen Pendidikan Nasional 2005 – 2009.

Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan. *Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran*. Koperasi Sejahtera Anggaran. 2009.

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. *Acuan Umum Penerapan Good Governance pada Sektor Publik*, Komite Nasional Kebijakan Governance, 2005.

Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. “Akuntabilitas dan Good Governance,” *Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP)*, 2000.

Syakhroza, Akhmad.

<http://puslit2.petra.ac.id/ejournal/index.php/aku/article/viewFile/16819/16802>

Tim Studi Pengembangan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. “Modul Pelatihan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP),” Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Deputi Bidang Akuntabilitas Aparatur, Jakarta, 2005

Artikel/Jurnal/Modul:

Mardiasmo. (2006). “Perwujudan Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui Akuntansi Sektor Publik: Suatu Saran Good Governance”. *Jurnal Akuntansi Pemerintah*, vol. 2, no.1.

Mohammad, Ismail. (2006). Anggaran Berbasis Kinerja, disampaikan dalam Lokakarya Nasional “Penganggaran Berbasis Kinerja” di Jakarta.

Nurkhamid, Muh. (2006). “Implementasi Inovasi Sistem Pengukuran Kinerja Instansi Pemerintah”. *Jurnal Akuntansi Pemerintah* vol. 3 no.1.

Rochjadi, Achmad. (2006). Implementasi Sistem Penganggaran Berbasis Kinerja di Pusat, disampaikan dalam Lokakarya Nasional “Penganggaran Berbasis Kinerja” di Jakarta.

Salomo, Roy V. (2002). “Anggaran yang Berorientasi pada Kinerja dan Kepemerintahan yang Baik”. *Jurnal Forum Inovasi*, vol 5. Jakarta : PPs PSIA FISIP UI.

Solikin, Akhmad. (2006). “Penggabungan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja Instansi Pemerintah : Perkembangan dan Permasalahan”. *Jurnal Akuntansi Pemerintah* vol. 2, no. 2.

Syakhroza, Akhmad. (2003). "Teori Corporate Governance". *Usahawan*, No. 08 Tahun XXXII.



Pedoman Wawancara

1. Apakah pengertian dan tujuan penerapan anggaran berbasis kinerja (ABK) menurut pendapat Bapak/Ibu?
2. Bagaimanakah menurut pendapat Bapak/Ibu, keterkaitan ABK dengan;
 - a. Renstra
 - b. Perencanaan kinerja
 - c. Indikator kinerja
3. Ada beberapa kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan penerapan ABK, yaitu;
 - a. Kepemimpinan dan komitmen seluruh komponen organisasi
 - b. Fokus penyempurnaan administrasi secara terus-menerus
 - c. Sumber daya yang cukup (uang, waktu dan orang)
 - d. Penghargaan (reward) dan sanksi (punishment) yang jelasBagaimanakah menurut pendapat Bapak/Ibu tentang faktor-faktor tersebut?
4. Bagaimanakah menurut pendapat Bapak/Ibu tentang keterkaitan ABK dengan standar pelayanan minimal (SPM)? Apakah SPM hanya dapat diterapkan pada pemerintah daerah saja?
5. Dalam menyusun ABK perlu memperhatikan prinsip-prinsip penganggaran, yaitu;
 - a. Transparansi dan akuntabilitas anggaran,
 - b. Disiplin anggaran,
 - c. Keadilan anggaran,
 - d. Efisiensi dan efektivitas anggaran
 - e. Disusun dengan pendekatan kinerjaBagaimanakah maksud masing-masing prinsip menurut pendapat Bapak/Ibu?
6. Disamping prinsip-prinsip penganggaran tersebut, UU nomor 17 tahun 2003 mengamanatkan perubahan-perubahan kunci tentang penganggaran, yaitu;
 - a. Penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah
 - b. Penerapan penganggaran secara terpadu

c. Penerapan penganggaran berdasarkan kinerja

Bagaimanakah maksud masing-masing penerapan tersebut menurut pendapat Bapak/Ibu?

7. Memperoleh data kuantitatif dan membuat keputusan penganggaran merupakan aktivitas utama dalam penyusunan ABK, bagaimana menurut pendapat Bapak/Ibu?
8. Bagaimanakah keterkaitan analisis standar biaya (ASB) dalam penyusunan ABK menurut pendapat Bapak/Ibu?
9. Apakah kelebihan dan kekurangan penerapan ABK menurut pendapat Bapak/Ibu?
10. Apakah kendala-kendala dalam penerapan ABK menurut pendapat Bapak/Ibu?
11. Bagaimanakah pendapat Bapak/Ibu terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja yang terdiri dari 3 pilar yaitu standar kinerja, evaluasi kinerja dan standar biaya ?

Wawancara dengan Direktur Alokasi Pendanaan Pembangunan
Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas

1. Apakah pengertian dan tujuan penerapan anggaran berbasis kinerja (ABK) menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Mengapa ada Bappenas dan Departemen Keuangan? Lihat dalam UU nomor 25 tahun 2004 yang menjabarkan platform presiden ke dalam action plan yang juga memperhitungkan pagu atau ketersediaan anggaran.

Jika dilihat elemennya ada elemen PPB karena disitu sasaran presiden yaitu output yang ingin dicapai, outcome yang ingin dicapai, lalu dijabarkan ke action plan. Tentunya pelaksanaan ini terkait dengan siapa lembaga/ intitusi yang mana yang akan melaksanakan action plan itu. Inilah bentuk akuntabilitas, yang pertama akuntabilitas kinerja kabinet yang dipimpin presiden dalam pencapaian kebijakan-kebijakan nasional sedangkan yang kedua akan turun menjadi akuntabilitas kementerian/lembaga yang akan ditugaskan oleh presiden untuk melaksanakan pencapaian sasaran tersebut.

Sesuai UU nomor 17 tahun 2003 ada tiga pilar, yaitu anggaran berbasis kinerja, anggaran jangka menengah, anggaran terpadu. Action plan presiden sarasannya itu selama lima tahun dan dalam pemikiran Bappenas ini tidak hanya langsung uang, terkadang perlu kerangka regulasi saja, walaupun uang bentuknya dalam rutin dan pembangunan.

Tujuan penerapan tentunya meningkatkan kualitas, dan sekaligus akuntabilitas kinerja dari pemerintah.

2. Bagaimanakah menurut pendapat Bapak/Ibu, keterkaitan ABK dengan;
 - a. Renstra
 - b. Perencanaan kinerja
 - c. Indikator kinerja

Jawab :

Ini secara nasional untuk akuntabilitas kinerja kabinet. Jadi masing-masing kementerian itu harus menjabarkan yang ditugaskan di lembaganya apa saja. Maka disebut sebagai Rencana Strategik Kementerian Lembaga. Disitu sudah ada perencanaan kinerja, outputnya, indikator, sasaran yang ingin dicapai lima tahun berikutnya.

3. Ada beberapa kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan penerapan ABK, yaitu;
 - a. Kepemimpinan dan komitmen seluruh komponen organisasi
 - b. Fokus penyempurnaan administrasi secara terus-menerus
 - c. Sumber daya yang cukup (uang, waktu dan orang)
 - d. Penghargaan (reward) dan sanksi (punishment) yang jelas

Bagaimanakah menurut pendapat Bapak/Ibu tentang faktor-faktor tersebut?

Jawab :

- a. Salah satu contoh yang sudah diterapkan yaitu terwujud dari surat edaran bersama antara dua menteri yaitu Kepala Bappenas dan Menkeu. SEB itu diterbitkan tanggal 19 Juni 2009 tentang Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran. Pedoman itu ada 5 buku ; buku ke-1 sampai dengan ke-4 adalah tentang konsep dan bagaimana konsep itu akan diterjemahkan oleh penganggaran, sedangkan buku ke-5 adalah timeframe dari reformnya sampai 2011 apa yang harus dilakukan. Memang benar bahwa komitmen dari pimpinan harus ada, kalau tidak ada maka bagaimana kita melakukan reform.
- b. Reform itu merupakan suatu konsep, yang melaksanakan konsep itu adalah manusianya atau organisasinya. Oleh karena itu kita melakukan suatu manajemen itu di central agency yaitu Depkeu dan Bappenas. Kita juga menggunakan 6 pilot project yang ada di domain eksekutif yaitu Depkeu, Bappenas, Depdiknas, Depkes, Deptan, dan DepPU.
- c. Untuk ketercukupan sumber daya dimulai dengan reform makanya menggunakan piloting.
- d. Dengan penganggaran berbasis kinerja, kita sudah menyiapkan adanya penghargaan dan punishment. Jadi nanti kita akan memperkenalkan, sehingga

bila sudah diterapkan maka akan dikaji sejauhmana penyerapan, output tercapai atau tidak. Itu belum dilakukan tapi sudah disiapkan.

4. Bagaimanakah menurut pendapat Bapak/Ibu tentang keterkaitan ABK dengan standar pelayanan minimal (SPM)? Apakah SPM hanya dapat diterapkan pada pemerintah daerah saja?

Jawab :

SPM (standar pelayanan minimal) tidak hanya diterapkan oleh pemerintah daerah saja. SPM selalu dikaitkan dengan pemerintah daerah karena pelayanannya selalu berdekatan dengan masyarakat setempat disana.

Tapi pemerintah pusat sendiri juga punya peran-peran pelayanannya seperti kewenangan-kewenangan pusat seperti keuangan dan hankam. Contoh Depkeu, mereka melayani pajak yang memiliki standar pelayanan setiap hari.

Tapi cakupan itu mau kita katakan, apakah pelayanan pemerintah pusat itu punya suatu standar? Jawabnya ya, contoh pajak tadi. Bahkan dalam Ditjen Anggaran telah memiliki standar untuk merespon revisi anggaran dalam 5 hari, inilah yang dikaitkan dengan pencapaian kinerja.

Sebagai warga negara, apa yang kita bisa peroleh terkait SPM sektor pendidikan dan kesehatan? Dalam hal ini *delivery* langsung dari suatu unit pelayanan kepada masyarakat dalam bentuk penyediaan layanan jasa pendidikan dan kesehatan.

Memang untuk sektor keuangan jarang disebut sebagai SPM, tapi standar pelayanan dari Depkeu. Semua ini dalam Anggaran Berbasis Kinerja memiliki standar pelayanan, karena harus ada kinerja yang akan diukur juga. Setiap suatu indikator ini dalam bentuk pelayanan seperti tadi.

5. Dalam menyusun ABK perlu memperhatikan prinsip-prinsip penganggaran, yaitu;
 - a. Transparansi dan akuntabilitas anggaran,
 - b. Disiplin anggaran,
 - c. Keadilan anggaran,
 - d. Efisiensi dan efektivitas anggaran

e. Disusun dengan pendekatan kinerja

Bagaimanakah maksud masing-masing prinsip menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

- a. Transparansi anggaran ; dalam hal platform presiden mau output dan outcomenya seperti apa dan anggarannya berapa, itu jelas sekali siapa institusi pelaksananya. Kalau itu nanti dalam bentuk peraturan presiden RPJMN, Renstra dalam bentuk peraturan menteri. Transparansi peraturan presiden dan peraturan menteri dapat diakses oleh siapa saja. Akuntabilitasnya juga akan kelihatan. Kabinet mau delivery ini, kementerian mau delivery ini.
- b. Disiplin anggaran : Dulu kita menerapkan ini ada ukuran-ukuran tertentu. Karena sekarang orang tak bisa mengeluarkan seenaknya.
- c. Keadilan anggaran : ini berbeda menurut saya, ini terlepas dari ABK. Karena ini kan (keadilan anggaran) merupakan *policy*, sedangkan ABK merupakan instrumen. Kita bisa punya ABK tapi keadilan anggaran dalam tanda kutip, misalnya begini kenapa kok hanya banyak pada orang kaya. Dalam ABK itu bisa mencerminkan indikator kinerja. Dan kalo dibaca kita jadi tahu contoh konkretnya apa. Contoh lain jamkesmas dengan nilai targetnya berapa dan mesti sudah terukur, karena yang menikmati rakyat miskin. Jika anggaran yang triliunan besarnya dibanding dengan anggaran kesehatan seluruhnya, maka bisa kita nilai berarti keadilan pemerintah ini *pro-poor*. Jadi ABK itu tidak bisa menyebabkan keadilan anggaran, tapi mencerminkan *policy* yang diambil. Anda bisa punya ABK yang anggaran *policy*-nya berkeadilan dan anda punya ABK yang *policy*-nya anggarannya tidak berkeadilan. Misalnya anggaran negara untuk bail-out (seperti kasus century) berartikan itu bukan anggaran berkeadilan. Jadi keadilan soal *policy*-nya, instrumen untuk menggambarkan *policy* adalah ABK.
- d. Efisiensi dan efektivitas anggaran : Efisiensi ini tentu dengan ABK bisa misalnya melakukan benchmarking saja jika biaya itu dilakukan di sektor swasta berapa? Jika dilakukan di sektor lain berapa anggarannya yang diperlukan? Mengenai efektivitas, kita harus merencanakan bagaimana

mencapai outcome melalui output-output. Dan apakah sesuai dengan outputnya?

e. Disusun dengan pendekatan kinerja : Ya pasti berkaitan. Namanya juga ABK, nanti pasti ada measurement yang ingin dicapai.

6. Disamping prinsip-prinsip penganggaran tersebut, UU nomor 17 tahun 2003 mengamatkan perubahan-perubahan kunci tentang penganggaran, yaitu;

- a. Penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah
- b. Penerapan penganggaran secara terpadu
- c. Penerapan penganggaran berdasarkan kinerja

Bagaimanakah maksud masing-masing penerapan tersebut menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

a. Penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah
Pencapaian sasaran pembangunan jarang yang bisa terealisasi dalam 1 (satu) tahun. Untuk menurunkan angka kemiskinan maka memerlukan beberapa tahun, begitu juga dengan infrastruktur. Makanya kita perlu membuat perspektif di dalam jangka menengah. Oleh karena itu kita sekarang buat 5 tahun....resources apa, ketersediaan anggaran berapa yang dapat diperoleh dalam 5 tahun yang sesuai dengan policy fiskal jangka menengah.

Oleh karena itu kita perlu melihat secara holistik dalam 5 tahun itu. Kalau tidak atau hanya satu tahun kita jadi tidak mengerti apakah tercapai atau tidak, karena biasanya outcome itu 2-3 tahun bisa muncul. sedangkan output muncul tahunan.

b. Penerapan penganggaran secara terpadu

Dulu dikenal anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Anggaran rutin itu seperti subsidi. Contoh produksi beras, kalau dulu melalui anggaran rutin. Sebaliknya kalau membangun irigasi melalui anggaran pembangunan kalau terpadu mestinya subsidi beras dan pembangunan irigasi, mana yang lebih efektif bukan terpisah, tapi sebagai policy yang utuh. Contoh lain soal pelayanan Kartu Tanda Penduduk, apakah lebih baik menambah Sumber

Daya Manusianya atau menambah perangkat komputernya. Kalau menambah SDM-nya berarti termasuk rutin sedangkan menambah komputer berarti anggaran pembangunan.....ini kategori belanja modal. Itu keterpaduan sistem, karena tujuan ini bisa dicapai dengan apa yang efektif. Dulu memang dipisahkan antara rutin dan pembangunan. Sekarang tidak bisa begitu lagi dalam hal konteksnya, kalau Depkeu itu rutin Bappenas pembangunan. Jika output dan outcomenya sama sehingga bisa satu kesatuan *policy*.

c. Kalau kinerja kita sudah membahas diawal tadi.

7. Memperoleh data kuantitatif dan membuat keputusan penganggaran merupakan aktivitas utama dalam penyusunan ABK, bagaimana menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Data terkait dengan indikator kinerja, ada 3 indikator kinerja yaitu yang disebut quantity, quality dan cost. Quantity dan quality itu berbeda, keduanya tergolong kuantitatif. Misalnya di kantor imigrasi, berapa passport yang bisa diselesaikan? Itu kan quantity, kita bisa mengatakan pihak kantor imigrasi bisa bekerja. Kalau quality, dimisalkan jika petugas imigrasi mengerjakan passport itu bisa berapa hari? Bila hanya satu jam, berarti quality dari institusi ini bagus. Belum lagi soal perizinan investasi, kalau di Singapura itu hanya satu jam, sedangkan di Indonesia memerlukan waktu beberapa ratus hari, ini menunjukkan perbedaan quality. Kalau cost, berapa untuk memproduksi passport. jadi ada anggapan cost di Indonesia paling mahal, sehingga ini kita bisa melihat efektifitas dan efisiensi dari anggaran kita.

Jadi teman-teman di departemen melaporkan dulu quantity apa yang akan di-*produce* dengan anggaran yang dialokasikan.

8. Bagaimanakah keterkaitan analisis standar biaya (ASB) dalam penyusunan ABK menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Tentunya pada Anggaran Berbasis Kinerja ini nantinya harus tahu outputnya, misal dalam suatu pelayanan pengurusan passport itu kita harus punya indikator apakah efisien atau tidak, tentu diperlukan standar biaya. Standar biaya itu bermacam-macam, yaitu bisa dilihat dari rincian biaya pembuatan passport itu apa saja. Lalu ada perbandingan, kenapa di negara lain mengurus passport itu hanya beberapa sen sedangkan mahal biaya di Indonesia.

Sehingga standar biaya diperlukan untuk mengkalkulasi itu tadi, karena kita bisa katakan, bahwa output dan outcome ini memerlukan biaya berapa. Standar biaya diperlukan karena kaitannya untuk efisiensi dari suatu pelaksanaan (program/kinerja).

9. Apakah kelebihan dan kekurangan penerapan ABK menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Kelebihannya yaitu transparan akuntabel dan bukan hanya dapat dilihat oleh masyarakat tapi juga transparan dan akuntabel dalam pengambilan keputusan bentuk-bentuk analisis yang dipertanggungjawabkan. Karena di sistem ABK (tidak ada kolusi-nepotisme), yang dilihat adalah output dan outcome. Tergantung suatu lembaga/departemen berencana menghasilkan output dan outcomenya. Kelebihannya bisa mengambil keputusan berdasarkan analisis yang dapat dipertanggungjawabkan.

Kalau kekurangan saya berpendapat tidak ada, tapi saya mengkaitkan dengan pertanyaan nomor 10 yaitu apa kendala-kendala.

10. Apakah kendala-kendala dalam penerapan ABK menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Kendala itu sebenarnya pada apakah seluruh stakeholders itu berkemauan untuk melakukan ini (ABK). Sehingga ditahap awal kita.....kalo anda baca literatur ada tiga tingkatan dalam OECD yaitu ; tingkat pertama mulai dulu saja, tingkat kedua sudah berdasarkan kalkulasi....tingkat ketiga ukuran-ukuran itu sudah jelas dikaitkan dengan standar biaya.

11. Bagaimanaakah pendapat Bapak/Ibu terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja yang terdiri dari 3 pilar yaitu standar kinerja, evaluasi kinerja dan standar biaya ?

Jawab :

Semestinya 3 pilar ini diimplementasikan secara optimal dan konsisten oleh kementerian/lembaga. Standar kinerja sudah mulai disusun tetapi belum bersifat final, evaluasi kinerja juga belum diimplementasikan dengan baik sedangkan standar biaya masih sulit diterapkan karena adanya kegiatan-kegiatan yang tidak standar. Ke depan akan dilengkapi peraturan-peraturan turunan dari UU no 17 tahun 2003 sehingga dalam penyusunan anggaran akan lebih jelas lagi aturan dan prosedurnya.

Wawancara dengan Kasi pada Direktorat Sistem Penganggaran, Ditjen Anggaran
Kementerian Keuangan Republik Indonesia

1. Apakah pengertian dan tujuan penerapan anggaran berbasis kinerja (ABK) menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Pengertian anggaran berbasis kinerja (ABK): sistem penganggaran yang menghubungkan anggaran negara (pengeluaran negara) dengan hasil yang diinginkan (output dan outcome), sehingga setiap rupiah yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan kemanfaatannya. Performance based budgeting dirancang untuk menciptakan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas dalam pemanfaatan anggaran belanja publik dengan output dan outcome yang jelas sesuai dengan prioritas nasional sehingga semua anggaran yang dikeluarkan dapat dipertanggungjawabkan secara transparan kepada masyarakat luas. Penerapan penganggaran berdasarkan kinerja juga akan meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan memperkuat dampak dari peningkatan pelayanan kepada publik.

2. Bagaimanakah menurut pendapat Bapak/Ibu, keterkaitan ABK dengan;
 - a. Renstra
 - b. Perencanaan kinerja
 - c. Indikator kinerja

Jawab :

Pengukuran Kinerja merupakan hasil dari suatu penilaian yang sistematis dan didasarkan pada kelompok indikator kinerja kegiatan yang berupa indikator-indikator masukan, keluaran, hasil, manfaat, dan dampak. Penilaian tersebut tidak terlepas dari proses yang merupakan kegiatan mengolah masukan menjadi keluaran atau penilaian dalam proses penyusunan kebijakan/program/kegiatan yang dianggap penting dan berpengaruh terhadap pencapaian sasaran dan tujuan. Pengukuran kinerja digunakan sebagai dasar

untuk menilai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi yang terdapat dalam renstra.

3. Ada beberapa kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan penerapan ABK, yaitu;
 - a. Kepemimpinan dan komitmen seluruh komponen organisasi
 - b. Fokus penyempurnaan administrasi secara terus-menerus
 - c. Sumber daya yang cukup (uang, waktu dan orang)
 - d. Penghargaan (reward) dan sanksi (punishment) yang jelas

Bagaimanakah menurut pendapat Bapak/Ibu tentang faktor-faktor tersebut?

Jawab :

- a. Jika penganggaran berdasarkan kinerja telah dapat berkembang dengan baik, kontrak atas kinerja dapat mulai diterapkan. Atas nama pemerintah, Departemen Keuangan dapat melaksanakan kontrak atas pencapaian suatu kinerja dengan kementerian negara/lembaga teknis lainnya, begitu juga antara menteri dengan unit organisasi di bawahnya.
- b. Dalam sistem ini manajer pengguna anggaran memperoleh kewenangan penuh dalam merencanakan dan mengelola anggaran mereka. Prinsip dasar di dalam sistem ini adalah manajer pengguna anggaran harus diberi kebebasan penuh bila akuntabilitas atas pencapaian output yang ingin dicapai. Agar akuntabilitas dapat diwujudkan, maka sistem ini didesain mengandung dua karakteristik dasar.
- c. Sumber daya yang cukup (uang, waktu dan orang) jelas menentukan keberhasilan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja. Adanya budget negara yang realistis dan predictable sebelum menuntut para manajer untuk bertindak efisien dan efektif dalam menggunakan anggarannya.
- c. Pelaksanaan penganggaran berdasarkan kinerja sulit dicapai dengan optimal tanpa ditunjang dengan penerapan insentif atas kinerja yang dicapai dan hukuman atas kegagalannya. Penerapan insentif di sektor publik bukan hal yang mudah untuk dilaksanakan karena penerapan sistem

insentif perlu didukung oleh mekanisme non keuangan, terutama keinginan dan kebutuhan atas pencapaian kinerja. Hal ini dapat tumbuh misalnya jika ada aturan bahwa lembaga/unit kerja yang mencapai kinerja dengan baik dapat memperoleh prioritas atas anggaran berikutnya walaupun alokasi anggaran telah ditentukan oleh prioritas kebijakan dan program.

4. Bagaimanakah menurut pendapat Bapak/Ibu tentang keterkaitan ABK dengan standar pelayanan minimal (SPM)? Apakah SPM hanya dapat diterapkan pada pemerintah daerah saja?

Jawab :

Standar Pelayanan Minimal adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib unit pemerintah pusat maupun daerah, yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal. Indikator SPM merupakan tolok ukur prestasi kuantitatif dan kualitatif yang digunakan untuk menggambarkan besaran sasaran yang hendak dipenuhi dalam pencapaian suatu SPM tertentu, berupa masukan, proses, hasil dan/atau manfaat pelayanan. Masalah yang muncul dalam pelaksanaan anggaran berbasis kinerja adalah bahwa belum seluruh kementerian negara/lembaga yang memberikan layanan mampu merumuskan dan menyusun Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang dapat digunakan sebagai dasar target outcome minimum. Padahal, konsep teoretis sistem penganggaran berbasis kinerja mengharuskan keberadaan SPM. Namun demikian secara legalitas, pemerintah telah menerbitkan peraturan tentang pedoman penyusunan dan penerapan SPM, antara lain PP No. 65 Tahun 2005. Sehingga yang terpenting dari kondisi yang terkait dengan SPM ini adalah bagaimana penetap kebijakan mampu menekankan kepada unit layanan untuk dapat menyusun dan merumuskan SPM sebagai dasar dalam persetujuan pengajuan anggaran mereka.

Caranya adalah dengan menekankan bahwa anggaran yang diajukan harus berdasarkan pada kinerja layanan yang akan diberikan dalam SPM. Tanpa SPM pengajuan anggaran akan menghadapi masalah karena tidak didukung dengan bukti-bukti kinerja layanan.

5. Dalam menyusun ABK perlu memperhatikan prinsip-prinsip penganggaran, yaitu;

- a. Transparansi dan akuntabilitas anggaran,
- b. Disiplin anggaran,
- c. Keadilan anggaran,
- d. Efisiensi dan efektivitas anggaran
- e. Disusun dengan pendekatan kinerja

Bagaimanakah maksud masing-masing prinsip menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

- a. Transparansi anggaran ; berarti masyarakat luas atau stakeholder punya akses untuk mengetahui proses perencanaan anggaran sampai pada penggunaan anggaran. Sedangkan akuntabilitas anggaran berarti bahwa setiap pengguna anggaran beserta jajarannya bertanggungjawab atas pelaksanaan anggaran, yang ditunjukkan adanya laporan periodik sesuai peraturan yang berlaku.
 - b. Disiplin anggaran : setiap pengguna anggaran harus mentaati aturan penempatan anggaran dan jenis belanja sesuai dengan aturan mata anggaran yang ditetapkan.
 - c. Keadilan anggaran : menguatkan kepemihakan kepada daerah atau komponen pendidikan yang tingkat pencapaiannya masih sangat rendah/lemah.
 - d. Efisiensi dan efektivitas anggaran : merencanakan anggaran dengan menggunakan harga satuan yang berlaku, sehingga penggunaannya benar-benar akan mencapai output yang maksimal.
 - e. Disusun dengan pendekatan kinerja : anggaran yang digunakan telah melalui proses penghitungan anggaran yang ditujukan untuk membiayai pencapaian outcome dan output tertentu yang sudah ditargetkan.
6. Disamping prinsip-prinsip penganggaran tersebut, UU nomor 17 tahun 2003 mengamanatkan perubahan-perubahan kunci tentang penganggaran, yaitu;
- a. Penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektf jangka menengah
 - b. Penerapan penganggaran secara terpadu
 - c. Penerapan penganggaran berdasarkan kinerja

Bagaimanakah maksud masing-masing penerapan tersebut menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Perencanaan dan penganggaran yang berbasis kinerja, berjangka menengah serta penganggaran terpadu merupakan perwujudan dari pelaksanaan 3 prinsip pengelolaan keuangan publik. Agar penerapan penganggaran jangka menengah, anggaran berbasis kinerja dan anggaran terpadu dapat dioptimalkan, diperlukan upaya untuk menata kembali struktur program dan kegiatan.

7. Memperoleh data kuantitatif dan membuat keputusan penganggaran merupakan aktivitas utama dalam penyusunan ABK, bagaimana menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Sumber utama dari kegiatan penyusunan ABK adalah data. Sedangkan yang menjadi kendala saat ini tidak semua data itu bisa menjadi informasi (mungkin karena ternyata data yang dikumpulkan tidak sesuai dengan yang dibutuhkan), bahkan tidak ada data. Penyebab kendala yang lain adalah : perilaku manusia. Selama kita kurang *care* dan *aware* terhadap data dan informasi yang berkualitas, maka tidak jarang kalau keputusan apa pun yang diambil sering meleset, dan akhirnya tidak akan pernah tercapai tujuan.

8. Bagaimanakah keterkaitan analisis standar biaya (ASB) dalam penyusunan ABK menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Analisa standar biaya tidak terlalu berperan, hal itu hanya bagian dari proses penyusunan alokasi anggarannya. Tapi tidak ada kaitannya dengan Standar Biaya Khusus (SBK). Kalau tidak ada SBK juga tidak ada masalah. Yang paling penting adalah apa yang dihasilkan dari alokasi itu dan sesuaikan dengan perencanaan.

----> Lalu kenapa banyak pihak yang membahas tentang standar biaya pada jurnal atau kajian ?

Karena kebiasaan masyarakat kita yaitu tingkat rasa percaya kita dengan orang lain itu kurang, sehingga paradigma lama itu masih dipegang melalui standar biaya ini. Tapi rasa percaya kita sekarang sudah membaik, maka tidak perlu (standar biaya).

Tulisan SBK di world bank, bahwa tujuan SBK yaitu adanya keterkaitan yang kuat antara input dan alokasi anggaran. lalu orang dibebaskan untuk berkreasi mencapai output yang ditetapkan, jadi tidak perlu diberikan rambu-rambu lagi, sesuaikan saja dengan harga pasar.

9. Apakah kelebihan dan kekurangan penerapan ABK menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

- a. Memungkinkan pengalokasian sumber daya yang terbatas untuk membiayai kegiatan prioritas pemerintah sehingga tujuan pemerintah dapat tercapai dengan efisien dan efektif.
- b. Merupakan hal penting untuk menuju pelaksanaan kegiatan pemerintah yang transparan. Dengan anggaran yang jelas, dan juga output yang jelas, serta adanya hubungan yang jelas antara pengeluaran dan output yang hendak dicapai maka akan tercipta transparansi.
- c. Dengan penerapan ABK maka setiap departemen dipaksa fokus pada tujuan pokok yang hendak dicapai. Selanjutnya penganggaran yang dialokasikan untuk masing-masing departemen akan dikaitkan dengan tujuan yang hendak dicapai.

10. Apakah kendala-kendala dalam penerapan ABK menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

- a. Masih kurangnya pemahaman semua pihak tentang peraturan perundang-undangan yang berlaku dan masih lemahnya komitmen untuk melaksanakannya menjadikan implementasi anggaran berbasis kinerja belum berjalan dengan baik.

- b. Peraturan perundang-undangan yang ada dilaksanakan baru sekedar memenuhi aspek legal formal dan masih jauh dari esensi yang diharapkan dari penerapan anggaran berbasis kinerja.
 - c. Satker baik intern maupun antar Departemen/Lembaga tidak terkoordinasi dalam penyusunan program/kegiatan dan penganggarnya. Hal ini mengakibatkan adanya duplikasi program/kegiatan dan pendanaannya serta adanya program/kegiatan yang tidak tertampung di satker manapun.
 - d. Belum tersedia sistem monitoring dan evaluasi yang terintegrasi untuk mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja anggaran. Tidak adanya sistem monitoring dan evaluasi juga menjadikan sulit untuk mendapatkan feedback pelaksanaan anggaran.
11. Bagaimanaakah pendapat Bapak/Ibu terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja yang terdiri dari 3 pilar yaitu standar kinerja, evaluasi kinerja dan standar biaya ?

Jawab :

Masih banyak departemen yang menjadi pilot project belum menerapkan 3 pilar ini secara baik. Terutama dalam hal standar kinerja dan standar biaya, sedangkan evaluasi kinerja sudah diterapkan dengan adanya Lakip. Kendala dalam standar biaya dengan tidak adanya reward dan punishment bagi departemen yang sudah menyusun atau belum menyusun standar biaya.

Wawancara dengan Panitia Anggaran Pendidikan DPR-RI Tahun 2005-2007
(Anggota Komisi X DPR-RI Periode 2009-2014)

1. Apakah pengertian dan tujuan penerapan anggaran berbasis kinerja (ABK) menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Anggaran Berbasis Kinerja sudah dimulai dengan UU nomor 17 tahun 2003 sedangkan penerapan murni pada tahun 2005 dengan diimplementasikan secara efektif dalam RKAKL. Misalnya pada saat kita membuat seminar, sudah dirinci semua kebutuhan di dalamnya secara detil. Ada outputnya dari seminar itu, indikatornya yang berhasil dari sejumlah orang yang mengikuti seminar itu, sekian orang paham dan menerapkannya. Itu-kan berbasis kinerja, yaitu uang yang dikeluarkan sesuai dengan uang yang dihasilkan (harapan yang dikerjakan/ dicapai).

Misalnya, ada sekolah mahal dan orang tua mampu membayar Rp 100 juta. Tapi orang tua menuntut sekolah agar anaknya dapat mampu mencapai sesuatu. Misalnya dalam satu tahun anaknya bisa lima kali khatam Alquran, bisa kalkulus, dan bisa ini dan bisa itu. Percuma saja orang tua itu bayar ini itu tapi gak ada indikator keberhasilannya.

Kata kunci yang berbasis kinerja itu adalah apa yang diberikan sama dengan apa yang didapat. Dengan memberikan dalam bentuk uang, outputnya dalam bentuk kualitas, atau dalam bentuk bukti.

2. Bagaimanakah menurut pendapat Bapak/Ibu, keterkaitan ABK dengan;
 - a. Renstra
 - b. Perencanaan kinerja
 - c. Indikator kinerja

Jawab :

Misalnya bisa dilihat disini (menunjukkan sebuah buku), sesudah Renstra ada Renja. Renja (rencana kerja) di dalam bentuk keuangan namanya RKAKL. Renstranya lima tahunan, sedangkan Renja dijabarkan tahunan.

Dibuktikan dengan akuntabilitas berbasis kinerjanya. Nantinya bisa nampak anggaran terhadap kinerja ini, sehingga bisa kelihatan antara kinerja dari anggaran tersebut.

Dalam pelaksanaan tahunan renstra di dalamnya sudah termasuk ada perencanaan kinerja dan indikator kinerja. Jadi dalam sebuah renstra mutlak harus ada perencanaan kinerja dan indikator kinerja.

3. Ada beberapa kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan penerapan ABK, yaitu;
 - a. Kepemimpinan dan komitmen seluruh komponen organisasi
 - b. Fokus penyempurnaan administrasi secara terus-menerus
 - c. Sumber daya yang cukup (uang, waktu dan orang)
 - d. Penghargaan (reward) dan sanksi (punishment) yang jelas

Bagaimanakah menurut pendapat Bapak/Ibu tentang faktor-faktor tersebut?

Jawab :

Keberhasilan itu penyebabnya bisa dari sumber daya, bukan berarti masalah kualitas saja, tapi juga kuantitas. Kenapa? karena dengan yang diurus dengan yang mengurus ternyata tidak seimbang.

Jadi berapa jumlah Anak Berkebutuhan Khusus, dan berapa jumlah tenaga pendidik untuk melayani Anak Berkebutuhan Khusus tersebut.

-----> Apakah ini masalah klasik?

Maka dari itu. Jika itu jadi masalah. Kalau ada penambahan kinerja, saya juga tidak tahu berapa perbandingan idealnya. Apakah 1:100 ya nggak mungkin juga. Jika dalam konteks ini ada penambahan guru dari kualitas maupun kuantitas. Misalnya masalah mis-match gurunya, yang sekolah reguler mis-match saja banyak, apalagi SLB.

4. Bagaimanakah menurut pendapat Bapak/Ibu tentang keterkaitan ABK dengan standar pelayanan minimal (SPM)? Apakah SPM hanya dapat diterapkan pada pemerintah daerah saja?

Jawab :

SPM itu mestinya ditetapkan, misalnya SPM untuk anak ber-IQ rendah itu apa saja misalnya mesti ada bangku, kursi dan apa saja yang diperlukan bagi anak penyandang ini. Begitu juga PLK itu pendekatan seperti apa, supaya didefinisikan PLK itu agar tidak sama dengan pendidikan formal.

5. Dalam menyusun ABK perlu memperhatikan prinsip-prinsip penganggaran, yaitu;
- Transparansi dan akuntabilitas anggaran,
 - Disiplin anggaran,
 - Keadilan anggaran,
 - Efisiensi dan efektivitas anggaran
 - Disusun dengan pendekatan kinerja

Bagaimanakah maksud masing-masing prinsip menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Prinsip-prinsip itu mesti ada. Transparansi akuntabilitas anggaran, apakah seminar tema x bisa mensiasati peningkatan mutu untuk siswa tunarungu, misalnya. Disiplin itu tentang waktu, tempat dan penggunaan keuangan negara. Misalnya workshop untuk 100 orang, jika yang hadir 90 orang masih bagus, tapi bagaimana jika yang hadir hanya 50 orang. Apakah workshop itu tetap dilaksanakan? Mesti direvisi anggarannya 100 menjadi 50 orang.

Keadilan artinya proporsional kebutuhan terhadap jumlah anak yang IQ di bawah rata-rata dengan anak yang IQ di atas rata-rata. Dan supaya adil mesti dihitung unit cost-nya. Tapi ada suatu kebijakan, apakah ada prioritas untuk siswa yang IQ di bawah rata-rata atau yang di atas rata-rata.

Agar efektif dan efisien maka penganggaran harus memenuhi peraturan perundang-undangan dan memenuhi kesepakatan dengan DPR.

6. Disamping prinsip-prinsip penganggaran tersebut, UU nomor 17 tahun 2003 mengamanatkan perubahan-perubahan kunci tentang penganggaran, yaitu;
- Penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah
 - Penerapan penganggaran secara terpadu
 - Penerapan penganggaran berdasarkan kinerja
- Bagaimanakah maksud masing-masing penerapan tersebut menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

- Penganggaran jangka menengah dimaksudkan untuk memberikan jaminan kontinuitas penyediaan anggaran kegiatan karena telah dirancang hingga 3 atau 5 tahun ke depan. Penerapan penganggaran jangka menengah fokus dan mendukung penerapan ABK.
 - Penerapan penganggaran secara terpadu merupakan prasyarat penerapan ABK. Penerapan penganggaran secara terpadu juga fokus dan mendukung penerapan ABK.
 - Penganggaran berdasarkan kinerja mengandung makna anggaran yang disusun dengan memperhatikan keterkaitan antara uang dan hasil yang diharapkan sehingga bisa diketahui informasi tentang efektivitas dan efisiensi kegiatan.
7. Memperoleh data kuantitatif dan membuat keputusan penganggaran merupakan aktivitas utama dalam penyusunan ABK, bagaimana menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Sebelum ada perencanaan perlu ada data-data yang lengkap tentang anak-anak berkebutuhan khusus seluruh Indonesia setiap tahun. Jika perlu validitas data, baik dari data siswa, guru dan lembaganya. Karena data itu menjadi suatu gambaran dalam penggunaan anggaran. Artinya dalam penggunaan anggaran itu bisa menuntaskan wajib belajar 9 tahun sampai kapan? Misalnya Direktorat Pembinaan SLB dengan anggaran Rp 200 milyar ditugasi menuntaskan 500.000 siswa padahal unit cost-nya Rp 6.0000.0000, ya... tidak bisa tuntas.

8. Bagaimanakah keterkaitan analisis standar biaya (ASB) dalam penyusunan ABK menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Sebenarnya tahun 2006 sudah dibuat oleh Biro Umum Depdiknas. Sayangnya tidak direvisi setiap tahun, karena (ASB) ini setiap tahun selalu berubah-ubah. Equipment Office mestinya punya standar dan setiap direktorat tidak boleh berbeda-beda. Ini tugasnya Biro Perencanaan Setjen. Biro perencanaan inilah yang mesti bisa mengarahkan kepada pembuat program.

9. Apakah kelebihan dan kekurangan penerapan ABK menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Dengan ABK maka anggaran yang telah disusun diharapkan bisa memberi informasi tentang efektivitas dan efisiensi kegiatan.

10. Apakah kendala-kendala dalam penerapan ABK menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Saya pikir aparaturnya pemerintah belum paham ke arah sana, mereka belum sampai paham tentang anggaran berbasis kinerja. Sementara (APBN) dulu sudah ada berbasis kinerja, tapi belum terinci seperti sekarang. Inti semuanya, APBN dulu sudah berbasis kinerja, cuma dalam konteks ini sistemnya dikonteks saja. Seperti Presiden Soeharto sudah memberikan sejumlah uang dan dia meminta laporannya dari si penerima uang negara itu. Nah, sekarang ini sudah ada sistem benar-baik dan pedoman, begitu juga ada pedoman dari Bappenas tentang pedoman harga satuan.

11. Bagaimana pendapat Bapak/Ibu terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja yang terdiri dari 3 pilar yaitu standar kinerja, evaluasi kinerja dan standar biaya ?

Jawab :

Secara jujur belum semua departemen melaksanakan standar kinerja dengan benar dan serius. Masih banyak departemen yang kesulitan dan kebingungan

menyusun standar biaya, kalau evaluasi bisa dilihat di Lakip. Audit lakip harus ada, tapi saya tidak tahu apakah audit ini efektif atau tidak. Bisa saja dalam laporan nanti bahwa audit lakip tidak se-efektif audit keuangan.



Wawancara dengan Kepala Biro Perencanaan & Kerjasama Luar Negeri
Kementerian Pendidikan Nasional

1. Apakah pengertian dan tujuan penerapan anggaran berbasis kinerja (ABK) menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Pengertian anggaran berbasis kinerja (ABK): metode penganggaran yang menunjukkan keterkaitan langsung antara input (pendanaan) dengan outcome suatu organisasi.

Tujuan :

- a. Sebagai pedoman bagi organisasi dalam menyusun anggaran dengan kerangka logis yang jelas
 - b. Sebagai bahan evaluasi kinerja yang dicapai selama kurun waktu penganggaran.
2. Bagaimanakah menurut pendapat Bapak/Ibu, keterkaitan ABK dengan;
 - a. Renstra
 - b. Perencanaan kinerja
 - c. Indikator kinerja

Jawab :

Dalam pelaksanaan tahunan renstra di dalamnya sudah termasuk ada perencanaan kinerja dan indikator kinerja. Jadi dalam sebuah renstra mutlak harus ada perencanaan kinerja dan indikator kinerja.

3. Ada beberapa kondisi yang harus disiapkan sebagai faktor pemicu keberhasilan penerapan ABK, yaitu;
 - a. Kepemimpinan dan komitmen seluruh komponen organisasi
 - b. Fokus penyempurnaan administrasi secara terus-menerus
 - c. Sumber daya yang cukup (uang, waktu dan orang)
 - d. Penghargaan (reward) dan sanksi (punishment) yang jelas

Bagaimanakah menurut pendapat Bapak/Ibu tentang faktor-faktor tersebut?

Jawab :

Setuju semua komponen tersebut ada, tinggal dikelola dengan cara yang lebih profesional.

4. Bagaimanakah menurut pendapat Bapak/Ibu tentang keterkaitan ABK dengan standar pelayanan minimal (SPM)? Apakah SPM hanya dapat diterapkan pada pemerintah daerah saja?

Jawab :

Sangat terkait karena ABK adalah metode penganggarannya sedangkan SPM adalah alat mengukur layak tidaknya suatu layanan yang dilaksanakan. SPM untuk pendidikan memang lebih tepat dilaksanakan di tingkat satuan pendidikan pada setiap daerah.

5. Dalam menyusun ABK perlu memperhatikan prinsip-prinsip penganggaran, yaitu;
- a. Transparansi dan akuntabilitas anggaran,
 - b. Disiplin anggaran,
 - c. Keadilan anggaran,
 - d. Efisiensi dan efektivitas anggaran
 - e. Disusun dengan pendekatan kinerja

Bagaimanakah maksud masing-masing prinsip menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

- a. Transparansi anggaran ; mengandung makna bahwa semua pihak memiliki akses untuk mengetahui proses perencanaan anggaran sampai pada pelaksanaan/penggunaan anggaran, serta pengguna anggaran memiliki komitmen transparan. Sedangkan akuntabilitas anggaran mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran (termasuk komponen perbendaharaan) dalam pengelolaan anggaran harus bertanggungjawab atas pelaksanaan anggaran. Tanggungjawab ditunjukkan dengan kepatuhan melaporkan secara berkala dan sesuai aturan pengelolaan dan pelaporan keuangan.

- b. Disiplin anggaran : setiap pengguna anggaran harus mentaati aturan penempatan anggaran dan jenis belanja sesuai dengan aturan mata anggaran yang ditetapkan.
 - c. Keadilan anggaran : menguatkan kepemihakan kepada daerah atau komponen pendidikan yang tingkat pencapaiannya masih sangat rendah/lemah.
 - d. Efisiensi dan efektivitas anggaran : merencanakan anggaran dengan menggunakan harga satuan yang berlaku, sehingga penggunaannya benar-benar akan mencapai output yang maksimal.
 - e. Disusun dengan pendekatan kinerja : anggaran yang digunakan telah melalui proses penghitungan anggaran yang ditujukan untuk membiayai pencapaian outcome dan output tertentu yang sudah ditargetkan.
6. Disamping prinsip-prinsip penganggaran tersebut, UU nomor 17 tahun 2003 mengamanatkan perubahan-perubahan kunci tentang penganggaran, yaitu;
- a. Penerapan pendekatan penganggaran dengan perspektf jangka menengah
 - b. Penerapan penganggaran secara terpadu
 - c. Penerapan penganggaran berdasarkan kinerja

Bagaimanakah maksud masing-masing penerapan tersebut menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

- a. Penganggaran jangka menengah dimaksudkan untuk memberikan dukungan pendanaan rencana kinerja secara indikatif setiap tahun selama jangka waktu menengah (3-5 tahun)
- b. Penerapan penganggaran secara terpadu mengandung makna bahwa pembiayaan yang dilaksanakan oleh unit kerja sudah menyatu dalam proses perencanaan anggaran dan sudah menyatu dalam 1 (satu) dokumen anggaran, baik anggaran yang bersifat operasional maupun yang sifatnya untuk investasi.
- c. Penganggaran berdasarkan kinerja (sudah diterangkan pada nomor satu)

7. Memperoleh data kuantitatif dan membuat keputusan penganggaran merupakan aktivitas utama dalam penyusunan ABK, bagaimana menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Sebuah keputusan harus ditunjang oleh 2 (dua) hal, yaitu fakta/data dan nilai. Jadi merencanakan harus diawali dengan ketersediaan data yang dikalikan harga satuan sehingga akan diperoleh perkiraan jumlah anggaran yang diperlukan.

8. Bagaimanakah keterkaitan analisis standar biaya (ASB) dalam penyusunan ABK menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Analisis Standar Biaya (ASB) mutlak harus dilalui dalam penyusunan ABK, karena ASB inilah yang akan menunjukkan rasional atau tidak rasional suatu perhitungan anggaran.

9. Apakah kelebihan dan kekurangan penerapan ABK menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

Kelebihan ABK adalah dapat dipastikan bahwa anggaran yang disiapkan ditujukan untuk membiayai rencana kinerja yang diukur dengan outcome atau output yang akan dihasilkan oleh organisasi.

10. Apakah kendala-kendala dalam penerapan ABK menurut pendapat Bapak/Ibu?

Jawab :

- a. Tingkat akurasi data kadang tidak mendukung dalam menetapkan target indikator.
- b. Belum ada kepastian tentang jaminan pagu indikatif anggaran yang akan diperoleh pada perencanaan yang akan datang.

11. Bagaimanaakah pendapat Bapak/Ibu terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja yang terdiri dari 3 pilar yaitu standar kinerja, evaluasi kinerja dan standar biaya ?

Jawab :

Dengan penerapan sistem ini maka K/L ditugasi untuk secara berkelanjutan melakukan perbaikan kinerja. Instansi pemerintah dituntut untuk lebih meningkatkan mutu dan jumlah layanannya, sehingga perlu diterapkan indikator, evaluasi dan standar biaya. Standar biaya sudah kami susun untuk beberapa subkegiatan, tapi terkendala dengan jadwal yang sempit, data yang kurang mendukung.