

BAB II

GAMBARAN UMUM

2.1 Sistem Akuntansi Barang Milik Negara

Barang Milik Negara (BMN) meliputi semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Perolehan lainnya yang sah antara lain berupa: transfer masuk, hibah, pembatalan penghapusan, dan rampasan/sitaan. Tidak termasuk dalam pengertian BMN adalah barang-barang yang dikuasai dan atau dimiliki oleh:

- a. Pemerintah Daerah
- b. Badan Usaha Milik Negara/ Badan Usaha Milik Daerah yang terdiri dari:
 1. Perusahaan Perseroan, dan
 2. Perusahaan Umum.
- c. Bank Pemerintah dan Lembaga Keuangan Milik Pemerintah.

Aset adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/ atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/ atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa untuk masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya. Barang Milik Negara (BMN) merupakan bagian dari aset pemerintah pusat.

BMN meliputi unsur- unsur aset tetap dan persediaan. Aset tetap adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum. Sedangkan persediaan adalah aset lancar dalam bentuk barang atau perlengkapan yang dimaksudkan untuk mendukung kegiatan operasional pemerintah, dan barang-barang yang dimaksudkan untuk dijual dan/atau diserahkan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

Sistem Akuntansi Barang Milik Negara (SABMN) merupakan sub sistem dari Sistem Akuntansi Intansi (SAI). SABMN diselenggarakan dengan tujuan untuk menghasilkan informasi yang diperlukan sebagai alat pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN serta pengelolaan/pengendalian BMN yang dikuasai oleh suatu unit akuntansi barang. Disamping menghasilkan informasi sebagai dasar penyusunan Neraca Kementrian Negara/Lembaga, SABMN juga menghasilkan informasi-informasi untuk memenuhi kebutuhan pertanggungjawaban pengelolaan BMN dan kebutuhan-kebutuhan manajerial Kementerian Negara/ Lembaga lainnya.

SABMN diselenggarakan oleh unit organisasi Akuntansi BMN dengan memegang prinsip-prinsip:

1. Ketaatan, yaitu prinsip Akuntansi BMN dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan dan prinsip akuntansi yang berlaku umum. Apabila prinsip akuntansi bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, maka yang diikuti adalah ketentuan perundang-undangan.
2. Konsistensi, yaitu Akuntansi BMN dilaksanakan secara berkesinambungan sesuai dengan peraturan yang berlaku.
3. Kemampubandingan, yaitu Akuntansi BMN menggunakan klasifikasi standar sehingga menghasilkan laporan yang dapat dibandingkan antar periode akuntansi.
4. Materialitas, yaitu Akuntansi BMN dilaksanakan dengan tertib dan teratur sehingga seluruh informasi yang mempengaruhi keputusan dapat di ungkapkan.
5. Obyektif, yaitu Akuntansi BMN dilakukan sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.
6. Kelengkapan, yaitu Akuntansi BMN mencakup seluruh transaksi BMN yang terjadi.

2.2 Struktur dan Bagan Organisasi Akuntansi BMN

2.2.1 Struktur organisasi

Secara umum, struktur organisasi Akuntansi Barang Milik Negara (BMN) ditetapkan sebagai berikut:

a. Unit Akuntansi Pengguna Barang (UAPB)

UAPB merupakan unit akuntansi BMN pada tingkat Kementrian Negara/Lembaga (pengguna barang), penanggungjawabnya adalah Menteri/ Pimpinan Lembaga . UAPB membawahi UAPPB-E1.

b. Unit Akuntansi Pembantu Penguasa Barang (UAPPB-E1)

UAPPB-E1 merupakan unit akuntansi BMN pada tingkat eselon 1, penanggungjawabnya adalah pejabat eselon 1. UAPPB-E1 membawahi UAPPB-W atau UAKPB.

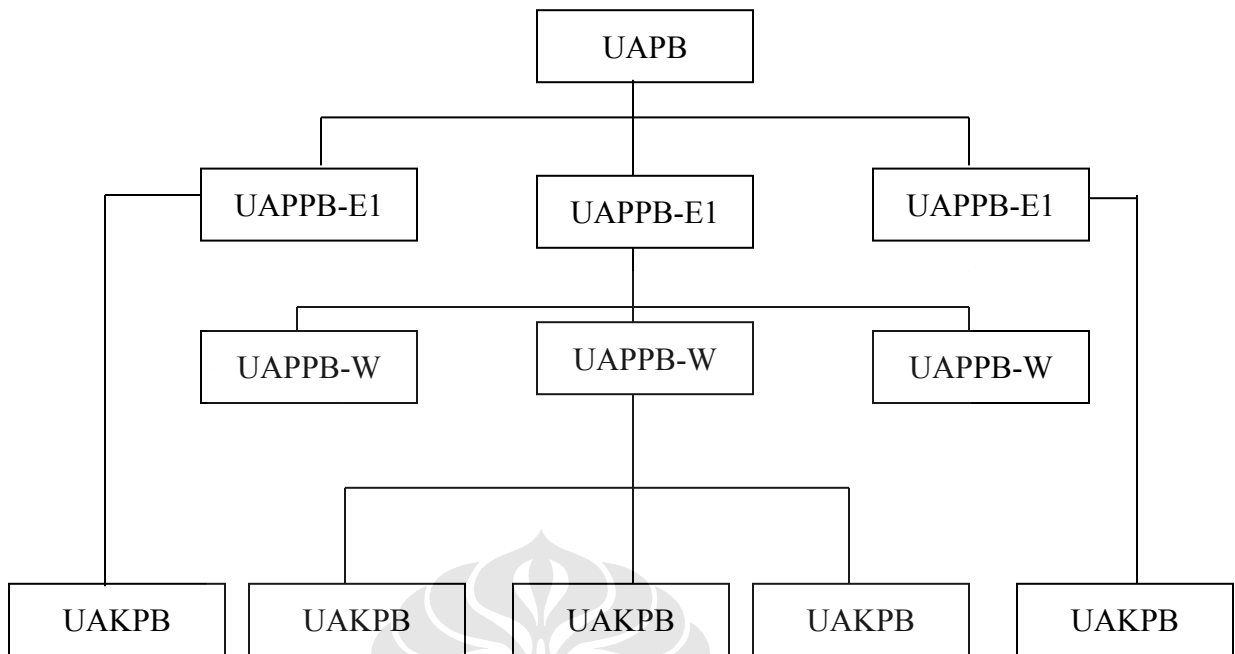
c. Unit Akuntansi Pembantu Penguasa Barang Wilayah (UAPPB-W)

UAPPB-W merupakan unit akuntansi BMN pada tingkat kantor wilayah atau unit kerja lain di wilayah yang ditetapkan sebagai UAPPB-W, penanggungjawabnya adalah Kepala Kantor Wilayah atau Kepala unit kerja yang ditetapkan sebagai UAPPB-W. UAPPB-W membawahi UAKPB. Untuk UAPPB-W Dekonsentrasi penanggungjawabannya adalah Gubernur sedangkan untuk UAPPB-W Tugas Pembantuan penanggungjawabannya adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota sesuai dengan penugasan yang diberikan oleh pemerintah melalui kementerian negara/lembaga.

d. Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Barang (UAKPB)

UAKPB merupakan unit akuntansi BMN pada tingkat satuan kerja (kuasa pengguna barang) yang memiliki wewenang mengurus dan atau menggunakan BMN serta menguasai anggaran sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Penanggung jawab UAKPB adalah Kepala Kantor/Kepala Satuan Kerja. Untuk UAKPB Dekonsentrasi/Tugas pembantuan penanggungjawabnya adalah Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

2.2.2 Bagan Organisasi



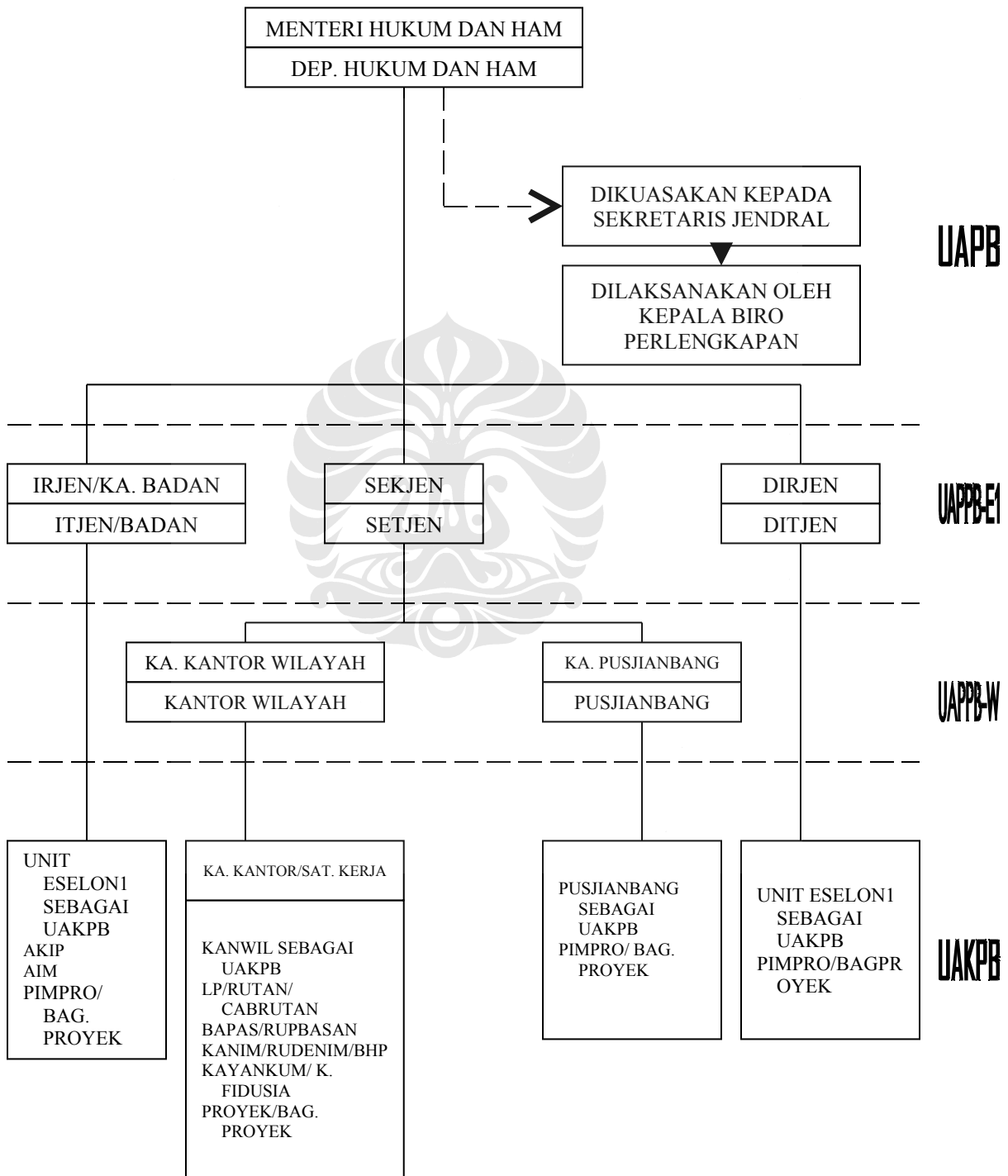
UAPB : Unit Akuntansi Pengguna Barang (Departemen Hukum dan HAM)

UAPPB-E1 : Unit Akuntansi Pembantu Penguasa Barang Eselon I

UAPPB-W : Unit Akuntansi Pembantu Penguasa Barang Wilayah (Kanwil)

UAKPB : Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Barang (Kantor/ Satker)

**BAGAN STRUKTUR ORGANISASI DAN PENANGGUNG JAWAB
AKUNTANSI BARANG MILIK NEGARA DILINGKUNGAN
DEPARTEMEN HUKUM DAN HAM**



Dalam melaksanakan tugas pokok, pegawai Biro Perlengkapan agar selalu berpedoman pada visi dan misi Biro Perlengkapan

Visi Biro Perlengkapan adalah: terciptanya dukungan perlengkapan dalam rangka pencapaian tugas pokok departemen. Sedangkan misinya adalah: melakukan pembinaan dan pelaksanaan pengelolaan perlengkapan secara profesional pada Departemen Hukum dan HAM.

2.3 Tugas Pokok dan fungsi Unit Akuntansi BMN pada tingkat UAKPB

Tugas pokok penanggung jawab UAKPB adalah menyelenggarakan akuntansi BMN di lingkungan satuan kerja, dengan fungsi sebagai berikut:

- a. Menyelenggarakan akuntansi BMN
- b. Menyusun dan menyampaikan laporan BMN secara berkala.

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsi tersebut, UAKPB melaksanakan kegiatan sebagaimana uraian di bawah ini.

Petugas akuntansi BMN pada tingkat UAKPB yang terdiri dari Petugas Administrasi dan Petugas Verifikasi melaksanakan kegiatan sebagai berikut:

- a. Memelihara dokumen sumber dan dokumen akuntansi BMN.
- b. Membukukan BMN ke dalam Buku Inventaris, Buku Barang Bersejarah, dan Buku Persediaan berdasarkan dokumen sumber
- c. Memberi tanda registrasi pada BMN
- d. Membuat DIR, KIB. DIL.
- e. Menyusun data transaksi BMN pada setiap akhir bulan.

- f. Melaksanakan pencocokan data antara Laporan BMN dengan Laporan Keuangan yang disusun oleh petugas akuntansi keuangan serta melakukan koreksi apabila ditemukan kesalahan.
- g. Menyusun Laporan BMN setiap semester dan Laporan BMN beserta Laporan Kondisi Barang setiap akhir tahun anggaran.
- h. Menyimpan arsip data BMN dan melakukan proses tutup tahun setiap akhir tahun anggaran.
- i. Melaksanakan opname fisik barang secara periodik setiap lima tahun sekali.

2.4 Prosedur Akuntansi BMN

2.4.1 Prosedur Akuntansi tingkat UAKPB

2.4.1.1 Dokumen Sumber

UAKPB termasuk UAKPB Dekonsentrasi/ Tugas Pembantuan melakukan proses perekaman dokumen sumber, verifikasi, dan pelaporan BMN. Dokumen sumber dalam SABMN termasuk yang berasal dari transaksi BMN yang sumber dananya berasal dari Anggaran Pembiayaan dan Perhitungan. Dokumen sumber yang digunakan dalam proses akuntansi BMN pada tingkat UAKPB adalah sebagai berikut :

a) Saldo Awal

Menggunakan catatan dan atau Laporan BMN periode sebelumnya dan apabila diperlukan, dan dapat dilakukan inventarisasi.

b) Perolehan/ Pengembangan/ Penghapusan dengan surat-surat:

- Berita Acara Serah Terima BMN;
- Bukti Kepemilikan BMN;
- SPM/ SP2D;
- Faktur pembelian;
- Kuitansi;
- Surat Keputusan Penghapusan;
- Dokumen lain yang sah.

2.4.1.2. Jenis Transaksi Akuntansi BMN

Transaksi yang dicatat dalam Akuntansi BMN meliputi tiga jenis, yaitu Perolehan, Perubahan, dan Penghapusan.

a.) Saldo Awal

Saldo Awal, merupakan saldo BMN pada awal tahun anggaran berjalan atau awal tahun mulai diimplementasikannya SABMN yang merupakan akumulasi dari seluruh transaksi BMN tahun sebelumnya.

b.) Perolehan BMN

- Pembelian, merupakan transaksi perolehan BMN dari hasil pembelian.
- Transfer Masuk, merupakan transaksi perolehan BMN dari hasil transfer masuk dari UAKPB yang lain dalam satu UAPB.
- Hibah, merupakan transaksi perolehan BMN dari hasil penerimaan dari pihak ketiga diluar Kementerian Negara/ Lembaga yang bersangkutan.
- Rampasan, merupakan transaksi perolehan BMN dari hasil rampasan berdasarkan putusan pengadilan.
- Penyelesaian Pembangunan, merupakan transaksi perolehan BMN dari hasil penyelesaian pembangunan berupa bangunan/gedung dan BMN lainnya yang telah diserahterimakan dengan Berita Acara Serah Terima.
- Pembatalan Penghapusan, merupakan pencatatan BMN dari hasil pembatalan penghapusan yang sebelumnya telah dihapuskan/ dikeluarkan dari pembukuan.
- Reklasifikasi Masuk, merupakan transaksi BMN yang sebelumnya telah dicatat dengan klasifikasi BMN yang lain.

c.) Perubahan BMN

- Pengurangan, merupakan transaksi pengurangan kuantitas/ nilai BMN yang menggunakan satuan luas atau satuan lain yang pengurangannya tidak menyebabkan keseluruhan BMN hilang.

- Pengembangan, merupakan transaksi pengembangan BMN yang dikapitalisir yang mengakibatkan pemindahbukuan dari BI Ekstrakomptabel ke BI Intrakomptabel atau perubahan nilai/ kuantitas BMN dalam BI Intrakomptabel.
- Perubahan Kondisi, merupakan pencatatan perubahan kondisi BMN.
- Koreksi Perubahan Nilai/ Kuantitas, merupakan koreksi pencatatan atas nilai/ kuantitas BMN yang telah dicatat dan telah dilaporkan sebelumnya.

d.). Penghapusan BMN

- Penghapusan merupakan transaksi untuk menghapus BMN dari pembukuan berdasarkan suatu surat keputusan penghapusan oleh instansi yang berwenang.
- Transfer keluar, merupakan transaksi penyerahan BMN ke Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Barang (UAKPB) lain dalam satu Unit Akuntansi Pengguna Barang.
- Hibah keluar merupakan transaksi penyerahan BMN kepada pihak ketiga.
- Reklasifikasi Keluar, merupakan transaksi BMN ke dalam klasifikasi BMN yang lain. Transaksi ini berkaitan dengan transaksi Reklasifikasi Masuk.
- Koreksi Pencatatan, merupakan transaksi untuk mengubah catatan BMN yang telah dilaporkan sebelumnya.

2.4.1.3. Kapitalisasi BMN

Penentuan nilai kapitalisasi dalam Akuntansi BMN mengacu pada keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 01/KM.12/2001 tanggal 18 Mei 2001 tentang Pedoman Kapitalisasi BM/KN dalam Sistem Akuntansi Pemerintah. Penetapan kapitalisasi dalam Akuntansi BMN, mengakibatkan Buku Inventaris (BI) di bagi menjadi dua jenis yaitu:

1. BI Intrakomptabel, mencakup BMN berupa aset tetap yang memenuhi kriteria kapitalisasi dan seluruh BMN yang di peroleh sebelum berlakunya kebijakan kapitalisasi, dan BMN yang diperoleh melalui transaksi Transfer masuk/ Ruslag/ Pengalihan Masuk serta BMN yang dipindahbukukan dari BI Ekstrakomptabel pada saat nilai akumulasi biaya perolehan dan nilai pengembangannya telah mencapai batas minimum kapitalisasi.
2. BI Ekstrakomptabel, mencakup BMN berupa aset tetap yang tidak memenuhi kriteria kapitalisasi.

2.5. Kebijakan Akuntansi Barang Milik Negara

Barang adalah bagian dari kekayaan Negara yang merupakan satuan tertentu yang dapat dinilai/ dihitung/ diukur/ ditimbang dan dinilai tidak termasuk uang dan surat berharga. Menurut Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Barang Milik Negara (BMN) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lain yang sah.

Barang Milik Negara memiliki jenis dan variasi yang sangat beragam, baik dalam hal tujuan perolehannya maupun masa manfaat yang diharapkan. Oleh karena itu, dalam perlakuan akuntansinya ada Barang Milik Negara yang dikategorikan sebagai aset lancar dan ada pula yang dikategorikan sebagai aset tetap.

Barang Milik Negara dikategorikan sebagai aset lancar apabila diharapkan segera dipakai atau dimiliki untuk dijual dalam waktu 12 (dua belas) bulan sejak tanggal pelaporan. Barang Milik Negara yang memenuhi kriteria ini diperlakukan sebagai Persediaan.

Sedangkan Barang Milik Negara dikategorikan sebagai aset tetap apabila mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan, tidak dimaksudkan untuk dijual dalam operasi normal oleh Kuasa Pengguna Barang, dan diperoleh atau dibangun dengan maksud untuk digunakan. Barang Milik Negara yang memenuhi kriteria tersebut bisa meliputi Tanah, Peralatan dan Mesin, Gedung dan Bangunan, Jalan, Irigasi, dan Jaringan, Aset tetap lainnya serta Konstruksi dalam Pengerjaan.

2.6 Persediaan

Persediaan adalah aset lancar dalam bentuk barang atau perlengkapan yang dimaksudkan untuk mendukung kegiatan operasional pemerintah, dan barang-barang yang dimaksudkan untuk dijual diserahkan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Persediaan mencakup barang atau perlengkapan yang di beli dan disimpan untuk digunakan, misalnya barang habis pakai seperti alat tulis kantor, barang tak habis pakai seperti komponen peralatan dan pipa, dan barang bekas pakai seperti komponen bekas.

Persediaan dapat meliputi barang konsumsi, amunisi, bahan untuk pemeliharaan, suku cadang, persediaan untuk tujuan strategis/ berjaga-jaga, pita cukai dan leges, bahan baku, barang dalam proses/ setengah jadi, tanah/ bangunan untuk dijual

atau diserahkan kepada masyarakat, dan hewan dan tanaman untuk dijual atau diserahkan kepada masyarakat.

2.6.1. Pengakuan Persediaan

Persediaan diakui pada saat diterima hak kepemilikan dan/ atau kepenguasaannya berpindah. Pada akhir periode akuntansi, persediaan dicatat berdasarkan hasil inventarisasi fisik. Persediaan bahan baku dan perlengkapan yang dimiliki dan akan dipakai dalam pekerjaan pembangunan fisik yang dikerjakan secara swakelola, dimasukkan sebagai perkiraan aset untuk konstruksi dalam pengerjaan, dan tidak dimasukkan sebagai persediaan.

2.6.2. Pengukuran

Persediaan disajikan sebesar:

- a) Biaya perolehan, apabila diperoleh dengan pembelian. Biaya perolehan persediaan meliputi harga pembelian, biaya pengangkutan, biaya penanganan dan biaya lainnya yang secara langsung dapat dibebankan pada perolehan persediaan. Potongan harga, rabat, dan lainnya yang serupa mengurangi biaya perolehan. Nilai pembelian yang digunakan adalah biaya perolehan persediaan yang terakhir diperoleh.
- b) Biaya standar, apabila diperoleh dengan memproduksi sendiri. Biaya standar persediaan meliputi biaya langsung yang terkait dengan persediaan yang diproduksi dan biaya overhead tetap dan variabel yang dialokasikan secara sistematis, yang terjadi dalam proses konversi beban menjadi persediaan.
- c) Nilai wajar, apabila diperoleh dengan cara lainnya seperti donasi/ rampasan.

2.6.3. Pengungkapan.

Persediaan disajikan di Neraca sebesar nilai moneter.

Selain itu di dalam catatan atau laporan harus diungkapkan pada:

- a) Kebijakan akuntansi yang digunakan dalam pengukuran persediaan
- b) Penjelasan lebih lanjut persediaan seperti barang atau perlengkapan yang digunakan dalam pelayanan masyarakat, barang atau perlengkapan yang digunakan dalam proses produksi, barang yang di simpan untuk dijual atau diserahkan kepada masyarakat, dan barang yang masih dalam proses produksi yang dimaksudkan untuk dijual atau diserahkan kepada masyarakat.
- c) Kondisi persediaan.
- d) Hal-hal lain yang perlu diungkapkan berkaitan dengan persediaan, misalnya persediaan yang diperoleh melalui hibah atau rampasan.

Persediaan dengan kondisi rusak atau usang tidak dilaporkan dalam neraca, tetapi diungkapkan dalam Catatan atas Laporan Keuangan.

2.7. Landasan Pemikiran Pengelolaan BMN

Landasan-landasan pemikiran yang digunakan dalam pengaturan pengelolaan BMN meliputi:

2.7.1 Landasan Filosofi

Hakekat Barang Milik Negara merupakan salah satu unsur penting penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk mencapai cita-cita dan tujuan berbangsa dan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Oleh karena itu, pengelolaan BMN perlu dilakukan dengan mendasarkan pada peraturan perundang-undang yang berlaku untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan dimaksud.

2.7.2 Landasan Operasional

Landasan operasional pengelolaan BMN lebih berkaitan dengan kewenangan institusi atau Lembaga Pengelola/Pengguna Barang Milik Negara, yang dapat dikemukakan sebagai berikut:

- Pengelolaan Kekayaan Negara bersumber pada pasal 33 ayat 3 UUD 1945 adalah Negara adalah badan penguasa atas barang Negara dengan hak menguasai dan bertujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Instansi pengelolanya adalah instansi pemerintah departemen/ LPND yang diberikan wewenang untuk itu. Pengaturan atas pengelolaan barang milik Negara dalam ruang lingkup ini telah diatur dalam berbagai undang-undang.
- Pengelolaan Barang milik Negara yang bersumber pada pasal 23 UUD 1945 adalah Negara sebagai Pemerintah Republik Indonesia yang dapat memiliki barang atau sesuatu sebagai aset kekayaan pemerintah dengan tujuan untuk menjalankan roda pemerintahan. Instansi pengelola adalah Presiden yang didelegasikan kepada Menteri Keuangan dan Instansi pengguna adalah kementerian Negara/ lembaga.

2.7.3 Landasan Yuridis

Acuan dasar dalam pengelolaan BMN tertuang dalam UU No.17 Tahun 2003 dan UU No.1 Tahun 2004, khususnya Bab VII dan Bab VIII pasal 42 s/d pasal 50. Untuk itu seluruh Peraturan Perundang-undangan yang ada perlu dikaji kembali termasuk penerapannya untuk disesuaikan dengan acuan tersebut diatas.

2.7.4 Landasan Sosiologis

Rasa ikut memiliki (sense of belonging) masyarakat terhadap BMN merupakan wujud kepercayaan kepada pemerintah yang antara lain diwujudkan dalam bentuk keterlibatannya dalam merawat dan mengamankan BMN dengan baik. Namun, masih ditemui adanya pandangan sebagian anggota masyarakat bahwa BMN adalah milik rakyat secara bersama, yang diwujudkan adanya usaha-usaha untuk memanfaatkan dan memiliki BMN tanpa memperhatikan kaidah-kaidah hukum yang berlaku, misalnya penguasaan, penyerobotan, atau penjarahan tanah-tanah negara. Pengaturan yang memadai mengenai pengelolaan BMN antara lain diharapkan dapat meningkatkan

partisipasi masyarakat dalam pengamanan dan optimalisasi pendayagunaan BMN dengan selalu mendasarkan pada kaidah-kaidah atau ketentuan yang berlaku.

2.8 Azas-azas pengelolaan BMN

Pengelolaan BMN dilaksanakan dengan memperhatikan azas-azas sebagai berikut:

1. Azas Fungsional

Pengambilan keputusan dan pemecahan masalah-masalah dibidang pengelolaan BMN dilaksanakan oleh pengelola dan/ atau pengguna BMN sesuai fungsi, wewenang, dan tanggung jawab masing-masing

2. Azas kepastian hukum

Pengelolaan BMN harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan, serta azas kepatuhan dan keadilan.

3. Azas transparansi (keterbukaan)

Penyelenggaraan pengelolaan BMN harus transparan dan membuka diri terhadap hak dan peran serta masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar dan keikutsertaannya dalam mengamankan BMN.

4. Penggunaan BMN diarahkan sesuai batasan standar kebutuhan yang diperlukan untuk menunjang penyelenggaraan tupoksi pemerintahan secara optimal.

5. Akuntabilitas publik

Setiap kegiatan pengelolaan BMN harus dipertanggungjawabkan kepada rakyat sabagai pemegang kadaulatan tertinggi Negara.

6. Kepastian nilai

Pendayagunaan BMN harus didukung adanya akurasi jumlah dan nominal BMN. Kepastian nilai merupakan salah satu dasar dalam penyusunan Neraca Pemerintah dan pemindahtanganan BMN.

2.9 Tantangan Implementasi Aplikasi SABMN

Selain menciptakan nilai bagi organisasi, ternyata implementasi aplikasi Sistem Akuntansi Barang Milik Negara sebagai pengelolaan Barang Milik Negara berbasis komputer juga menciptakan biaya (cost), baik biaya langsung (direct cost) maupun biaya tidak langsung (indirect cost). Dalam rangka mengimplementasikan suatu teknologi baru dalam hal ini Sistem Akuntansi Barang Milik Negara, memang beresiko tinggi karena melibatkan dana investasi yang besar.

Selain membutuhkan biaya tinggi, mulai dari fase perencanaan, pengadaan komputer, implementasi sampai dengan operasional, ternyata timbul biaya-biaya lain yang secara tidak langsung turut mempengaruhi kinerja organisasi seperti; opportunity cost, stranded fixed cost dan biaya lain yang timbul akibat perubahan kinerja pengelola barang milik Negara.

Kesulitan terbesar Biro Perlengkapan mengimplementasikan sistem ini, adalah adanya mutasi pegawai yang tadinya mengelola Barang Milik Negara di mutasikan ke bagian lain tanpa transfer ilmu pengoperasian aplikasi Sistem Akuntansi Barang Milik Negara kepada penggantinya. Hal tersebut dapat mengakibatkan terhambatnya pelaksanaan aplikasi SABMN dan juga berpengaruh pada kelancaran pelaporan BMN. Agar suatu sistem dapat benar-benar menciptakan kemudahan di dalam pengelolaan Barang Milik Negara, maka Unit Akuntansi Pembantu Pengguna Barang Wilayah (UAPPB-W) agar memberikan pembinaan pada satuan kerja terkait terhadap pengoperasian sistem tersebut.

BAB III

LANDASAN TEORI

3.1. Teori Pendukung

Untuk dapat membantu menentukan fakta-fakta yang relevan dalam penelitian dan melihat hubungan antara kebijakan publik dan implementasinya dengan sistem pemikiran ilmiah, peneliti menyajikan beberapa teori yang mendukung terhadap penelitian ini sebagai berikut:

3.1.1. Kebijakan Publik

Istilah kebijakan atau kebijaksanaan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan kegiatan-kegiatan pemerintah sebagai pedoman bertindak serta perilaku negara pada umumnya. Friedrich dalam Wahab (1997:3) mengemukakan bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Pendapat Charles O. Jones (1996:47) kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkahlaku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan. Samodra Wibawa (1994:3) justru mengatakan bahwa suatu kebijakan sering dibuat untuk mencapai maksud kepentingan yang berbeda dengan apa yang dirumuskan.

Kebijakan menurut pendapat Soedjadi Jatnodiprodo (1988:8) adalah;

Ketetapan ataupun ketentuan- ketentuan yang diterbitkan oleh pejabat dari instansi yang berwenang, yang bersifat sebagai pedoman, pegangan, petunjuk, bimbingan untuk mewujudkan suatu kesepahaman dan kecocokan tentang tindakan, langkah-langkah dan cara-cara yang harus ditempuh, serta sumber-sumber dan waktu yang harus dipergunakan, dalam rangka melaksanakan rangkaian kegiatan dari sekelompok manusia yang terorganisasi, sehingga terjadi dan terpelihara dinamika gerak langkah yang terpadu, searah dan seirama bagi terciptanya tujuan dan sasaran yang sudah ditetapkan.

Pengertian kebijakan dalam berbagai konteks adalah sebagai berikut:

- Pernyataan politis yang menyatakan kehendak, tujuan, dan sasaran serta alasan perlunya pencapaian tujuan (Lukman hakim,1997)
- Satu rangkaian kegiatan (course of action) dan maksud tertentu yang diikuti oleh seseorang atau satu perangkat (aktor) dalam mengatasi masalah mengenai suatu hal (Anderson,1979)
- Serangkaian instruksi dari pembuat kepada pelaksanaan kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara-cara mencapainya (Nakamura dan Smallwood,1980)
- Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu serta mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.

Richard Rose yang dikutip oleh William N. Dunn (1984:109) berpendapat bahwa kebijakan publik (*Public policies*) adalah merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintahan).

Dari rumusan-rumusan tersebut di atas, dilihat adanya beberapa implikasi tertentu terhadap kebijakan publik yang dibuat oleh pejabat pemerintahan yaitu:

1. Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan;
2. Kebijakan publik pada hakekatnya terdiri atas tindakan- tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri;
3. Kebijakan publik bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu;
4. Kebijakan publik dapat bersifat positif atau mungkin pula bersifat negatif, yaitu:
 - a. Kebijakan politik, kebijakan publik mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu.
 - b. Yang bersifat negatif, kebijakan publik mungkin meliputi keputusan-keputusan pejabat-pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Selanjutnya Reksasatya dalam Islamy (1997:17) mendefinisikan kebijakan sebagai suatu dan strategi yang diarahkan untuk mencapai suatu tujuan. Oleh karena itu suatu kebijakan memuat tiga elemen, yaitu:

- a) Identifikasi dari tujuan yang ingin dicapai
- b) Taktik atau strategi dari berbagai langkah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.
- c) Penyediaan berbagai input untuk memungkinkan pelaksanaan nyata dari taktik atau strategi

Pendapat Bromley (1989:33), ada tiga tingkatan yang berkaitan dengan proses penyusunan kebijakan yakni Policy Level, Organizational level, dan Operational Level. Policy Level kekuasaannya dipegang oleh lembaga legislatif, sedangkan Organizational Level dipegang oleh lembaga eksekutif dan selanjutnya Operational Level merupakan operationalisasi kegiatan yang ditetapkan oleh pimpinan instansi atau lembaga masing-masing sebagai petunjuk pelaksanaan atas petunjuk teknis dari kebijakan untuk menghasilkan suatu outcomes yang diharapkan. Rules dan Laws yang menghubungkan antara policy level dengan organizational level disebut sebagai institutional arrangement. Berkaitan dengan publik policies, kebijakan ini menyangkut dua konsep utama, yakni:

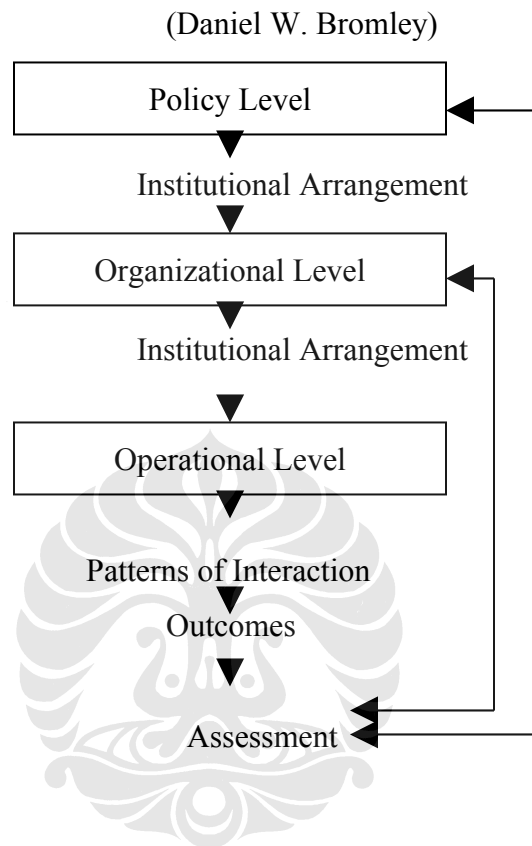
1. Memutuskan menentukan institusional arrangement yang dapat diterima masyarakat.
2. Mengamati/ meneliti batasan antara pengambilan keputusan sendiri atau kolektif.

Peraturan pemerintah No.24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintah, Peraturan Pemerintah No.6 tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah, dan Peraturan Pemerintah No.8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah dalam konteks ini adalah sebagai suatu Policy level yang secara prosedur telah memenuhi persyaratan, pada Organizational level, Peraturan Pemerintah No.6 tahun 2006 ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Keuangan No.59/PMK.06/2005 sebagai pedoman pelaksanaan aplikasi Sistem Akuntansi Barang Milik Negara.

Dalam operasionalisasi kegiatan, yang merupakan rangkaian hirarki dari policy level dan organization level akan berinteraksi dalam pattern of interaktion yang pada akhirnya akan melahirkan outcomes. Hasil kebijakan tersebut dinilai oleh pengguna kebijakan atau stakeholders sebagai assessment terhadap akumulasi kebijakan. Proses

susunan kebijakan yang dikemukakan oleh Daniel W. Bromley tersebut ditampilkan dalam gambar 3.1 sebagai berikut:

Gambar :3.1 Hirarkhi Dalam Proses Penyusunan Kebijakan



Gambar 3.1 tersebut diatas melukiskan hirarkhi kebijakan, dimana suatu kebijakan pada policy level harus ditindaklanjuti oleh tingkat kebijakan dibawahnya sampai dapat menunjukkan hasil-hasil yang dicapai ‘outcomes’ dan ‘assessment’ yang jelas dan bermanfaat. Suatu kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah harus mendapatkan respon positif dari masyarakat pengguna kebijakan atau stakeholders. Kegiatan analisis dan perumusan kebijakan harus dilakukan secara terus menerus sebagai kegiatan organisasional yang dinamik karena dalam pelaksanaan kebijakan dan strategi yang telah ditetapkan mungkin saja timbul kebutuhan untuk melakukan peninjauan kembali berbagai segi kebijakan tersebut.

Peraturan Pemerintah No.6 tahun 2006 adalah merupakan dinamika dari suatu peraturan perundang-undangan dibidang pengelolaan Barang Milik Negara dan

merupakan strategi pemerintah dalam upaya pengembangan pembinaan pengelolaan Barang Milik Negara untuk meningkatkan kinerja organisasi. Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah No.6 tahun 2006 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Keuangan No.59/PMK.06/2005 secara efektif maka arah kebijakan publik dalam proses pengelolaan Barang Milik Negara menjadi lebih baik.

Namun demikian dituntut kemampuan manajerial (management skill) bagi pembuat kebijakan dan pengambilan keputusan serta human organization untuk mengkoordinasikannya dengan peraturan perundang-undangan dan ketentuan-ketentuan lain yang terkait dengan kebijakan publik. Peraturan Pemerintah No.6 tahun 2006 sebagai institusional arrangement pada policy level di instansi pemerintah yang masih akan melalui tahapan proses menuju tahapan yang lebih kompetitif setelah melalui suatu pattern of interaction sangat signifikan dalam proses pengelolaan Barang Milik Negara.

Pengertian kebijakan dikemukakan juga Sondang P. Siagian (1995:11) adalah: berbagai kegiatan pengambilan keputusan yang strategis yang menyangkut keseluruhan organisasi serta berkaitan dengan hal-hal yang nilainya strategis ditinjau dari sudut kepentingan pelestarian organisasi yang pada gilirannya akan memungkinkannya mencapai tujuan yang telah ditetapkan baginya.

Pendapat Fried yang dikutip oleh Bambang Sugiyono (1994:13) bahwa kebijakan pada hakikatnya adalah suatu posisi yang sekali dinyatakan akan mempengaruhi keberhasilan keputusan-keputusan yang akan di buat di masa mendatang. Dalam kamus besar Bahasa Indonesia (1996:131) kebijakan adalah rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak.

Peneliti Kebijakan pada hakekatnya merupakan penelitian yang dimaksudkan guna melahirkan rekomendasi untuk pembuat kebijakan dalam rangka pemecahan masalah sosial. Penelitian kebijakan menurut Ann Majchrzak yang di kutip oleh Sudarwan Danim (1997:23) adalah:

Sebagai proses penyelenggaraan penelitian untuk mendukung kebijakan atau analisis terhadap masalah-masalah sosial yang bersifat fundamental secara teratur untuk membantu pengambil kebijakan memecahkan masalah dengan jalan menyediakan rekomendasi yang berorientasi pada tindakan atau tingkah laku pragmatik.

Bagi peneliti kebijakan, yang paling dipentingkan adalah diperolehnya hasil penelitian yang dapat digunakan dan terumusannya rekomendasi yang dapat diimplementasikan dan diperlukan oleh pembuat kebijakan. Oleh karena itu yang perlu dihasilkan oleh peneliti kebijakan adalah bukan terletak pada hingga mana bobot ilmiah sebuah hasil penelitian, melainkan hingga mana hasil penelitian punya aplikabilitas atau kemampooterapan dalam rangka memecahkan masalah sosial.

Pengambilan keputusan sebagaimana dikemukakan oleh Bintoro Tjokroamidjojo (1995:117) dilakukan berdasarkan informasi mengenai permasalahannya, nasehat-nasehat dari orang-orang yang dianggap mengetahui, dan juga penilaian pribadi dari si pengambil keputusan.

3.1.2 Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting di dalam proses kebijakan publik. Sebab boleh saja suatu kebijakan telah disusun secara cermat, akan tetapi di dalam pelaksanaannya mungkin akan terjadi beberapa penyimpangan mengingat adanya kemungkinan intervensi dari pihak luar. Pada umumnya hambatan di dalam implementasi kebijakan publik disebabkan oleh:

a) pelaksanaannya yang tidak baik; b) kebijakannya yang kurang memadai; c) saat yang kurang tepat. (Hogwood & Gunn, 1984: 196-200).

Implementasi kebijakan pada dasarnya juga adalah suatu cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Mester (1978:13) mengemukakan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilaksanakan oleh individu-individu (dan kelompok-kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang menjadi prioritas dalam keputusan kebijakan.

Selanjutnya Anderson (1978:92) mengemukakan bahwa terdapat empat aspek penting dalam implementasi kebijakan, yaitu:

- 1) Siapa yang dilibatkan dalam implementasi.
- 2) Hakekat proses administrasi
- 3) Kepatuhan atas suatu kebijakan
- 4) Efek atau dampak dari sisi implementasi

Sebagaimana dikemukakan oleh Merilee S. Grindle yang dikutip oleh Samodra Wibawa dkk. (1994:22) bahwa implementasi kebijakan itu ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Demikian pula pendapat Mester dan Horn implementasi kebijakan setidaknya melihat implementasi dalam keterpengaruhannya oleh lingkungan.

Kemudian William N Dunn (1998:80) berpendapat bahwa implementasi kebijakan (policy implementation) pada dasarnya merupakan aktifitas praktis, yang dibedakan dari formulasi kebijaksanaan, yang pada dasarnya bersifat teoritis. Implementasi kebijakan berarti pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai tercapainya hasil kebijakan itu sendiri.

Menurut Edward III, dalam Winarno (2002:125), studi implementasi kebijakan adalah krusial bagi *public administration* dan *public policy*. Implementasi kebijakan adalah tahap pembuatan kebijakan antara pembentukan kebijakan dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan bagi masyarakat yang dipengaruhinya. Jika suatu kebijakan tidak tepat atau tidak dapat mengurangi masalah yang merupakan sasaran dari kebijakan, maka kebijakan itu mungkin akan mengalami kegagalan sekalipun kebijakan itu diimplementasikan dengan baik. Sementara itu, suatu kebijakan yang cenderung mungkin juga akan mengalami kegagalan jika kebijakan tersebut kurang diimplementasikan dengan baik oleh para pelaksana kebijakan.

Dalam mengkaji implementasi kebijakan, Edward III dalam Winarno (2002:126), mulai dengan mengajukan dua buah pertanyaan, yakni: prakondisi-prakondisi apa yang diperlukan sehingga suatu kebijakan berhasil? Dan hambatan-hambatan utama yang mengakibatkan suatu implementasi gagal. Edward III berusaha menjawab dua buah pertanyaan penting ini dengan membicarakan empat faktor atau variabel krusial dalam implementasi kebijakan publik.

Faktor-faktor atau variabel-variabel tersebut adalah komunikasi, sumber daya, sikap atau tingkah laku dan struktur birokrasi, Winarno (2002: 126). Menurut Edward III, oleh karena empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan bekerja secara simultan dan berinteraksi satu sama lain untuk membantu dan menghambat implementasi kebijakan, maka pendekatan yang ideal adalah dengan cara merefleksikan kompleksitas ini dengan membahas semua faktor tersebut sekaligus.

Lebih lanjut dikatakan, untuk memahami suatu implementasi kebijakan perlu menyederhanakan, dan untuk menyederhanakan perlu merinci penjelasan-penjelasan tentang implementasi dalam komponen-komponen utama. Perlu diperhatikan disini bahwa implementasi dari setiap kebijakan merupakan suatu proses dinamis yang mencakup banyak interaksi dari banyak variabel. Oleh karena itu, tidak ada variabel tunggal dalam proses implementasi, sehingga perlu dijelaskan keterkaitan antara satu variabel dengan variabel yang lain dan bagaimana variabel-variabel ini mempengaruhi proses implementasi kebijakan.

KOMUNIKASI

Secara umum Edward III dalam Winarno (2002:126), membahas tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan (clarity). Persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja, komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Akan tetapi, banyak hambatan-hambatan yang menghadang transmisi komunikasi-komunikasi pelaksanaan dan hambatan-hambatan ini mungkin menghalangi kebijakan.

Jika kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk-petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas. Jika petunjuk-petunjuk pelaksanaan itu tidak jelas, maka para pelaksana (implementors) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan. Selain itu, mereka juga akan mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan-pandangan mereka sendiri pada implementasi kebijakan, pandangan-pandangan yang mungkin berbeda dengan pandangan-pandangan atasan mereka atau pandangan-pandangan yang seharusnya dijadikan acuan,

Aspek lain dari komunikasi menyangkut petunjuk-petunjuk pelaksanaan adalah persoalan konsistensi. Keputusan-keputusan yang bertentangan akan membingungkan dan menghalangi staf administrasi dan menghambat kemampuan mereka untuk

melaksanakan kebijakan-kebijakan secara efektif. Sementara itu, ada banyak hal yang mendorong terjadinya komunikasi yang tidak konsisten dan menimbulkan dampak buruk bagi implementasi kebijakan. Beberapa hal yang dimaksud menyangkut transmisi, konsistensi, dan kejelasan.

Transmisi. Faktor pertama yang mempengaruhi terhadap komunikasi kebijakan adalah transmisi. Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hal ini tidak selalu merupakan proses yang langsung sebagaimana tampaknya. Banyak sekali ditemukan keputusan-keputusan tersebut diabaikan atau jika tidak demikian, seringkali terjadi kesalahpahaman terhadap keputusan-keputusan yang dikeluarkan.

Ada beberapa hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi. Pertama, pertentangan pendapat antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Pertentangan terhadap kebijakan-kebijakan ini akan menimbulkan hambatan-hambatan atau distorsi seketika terhadap komunikasi kebijakan. Hal ini terjadi karena para pelaksana menggunakan keleluasaan yang tidak dapat mereka elakan dalam melaksanakan keputusan-keputusan dan perintah-perintah umum.

Kedua, informasi melewati berlapis-lapis hierarki birokrasi. Seperti diketahui, birokrasi mempunyai struktur yang ketat dan cenderung sangat hierarkhis. Kondisi ini sangat mempengaruhi tingkat efektifitas komunikasi kebijakan yang dijalankan. Penggunaan sarana komunikasi yang tidak langsung dan tidak adanya saluran-saluran komunikasi yang ditentukan mungkin juga mendistorsikan perintah-perintah pelaksana.

Ketiga, pada akhirnya penangkapan komunikasi-komunikasi mungkin dihambat oleh persepsi yang selektif dan ketidakmauan para pelaksana untuk mengetahui persyaratan-persyaratan suatu kebijakan. Kadang-kadang para pelaksana mengabaikan apa yang sudah jelas dan mencoba menduga-duga makna komunikasi-komunikasi yang sebenarnya.

Kejelasan. Faktor kedua yang dikemukakan Edward III dalam Winarno (2002:128), adalah kejelasan, jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksana tidak hanya harus diterima oleh para

pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Seringkali instruksi-instruksi yang diteruskan kepada pelaksana-pelaksana kabur dan tidak menetapkan kapan dan bagaimana suatu program dilaksanakan.

Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal. Namun, ketidakjelasan pesan komunikasi kebijakan tidak selalu mengalangi implementasi. Pada tataran tertentu, para pelaksana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan.

Edward III dalam Winarno (2002: 128), mengidentifikasi enam faktor yang mendorong terjadinya ketidakjelasan komunikasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut adalah kompleksitas kebijakan publik, keinginan untuk tidak mengganggu kelompok-kelompok masyarakat, kurangnya konsensus mengenai tujuan-tujuan kebijakan, masalah-masalah dalam memulai suatu kebijakan baru, menghindari pertanggungjawaban kebijakan, dan sifat pembuat kebijakan pengadilan.

Konsistensi. Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksana harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan, maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

Sisi lain, perintah-perintah implementasi kebijakan yang tidak konsisten akan mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang sangat longgar dalam menafsirkan dan mengimplementasikan kebijakan. Bila hal ini terjadi, maka akan berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan karena tindakan yang sangat longgar, besar kemungkinan tidak akan digunakan untuk melaksanakan tujuan-tujuan kebijakan.

Menurut Edward III dalam Winarno (2002:129), dengan menyelidiki hubungan antara komunikasi dan implementasi, maka dapat diambil generalisasi, yakni bahwa semakin cermat keputusan-keputusan dan perintah-perintah pelaksanaan diteruskan, maka semakin tinggi probabilitas keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah pelaksanaan tersebut dilaksanakan. Dalam situasi seperti ini, penyimpangan-penyimpangan transmisi merupakan sebab utama bagi kegagalan implementasi.

Setelah menjelaskan komunikasi beserta faktor-faktor yang mempengaruhinya, Edward III dalam Winarno (2002:129), melangkah ke pembahasan lebih lanjut, yakni menyangkut bagaimana hambatan dan distorsi komunikasi tersebut dijelaskan. Jika mereka yang terlibat dalam berbagai tahap implementasi menyetujui suatu kebijakan, mereka lebih cenderung meneruskan komunikasi mengenai kebijakan itu dengan cermat.

Para pembuat kebijakan tingkat tinggi harus mengandalkan pejabat-pejabat lain untuk meneruskan dan melaksanakan keputusan-keputusan dan perintah-perintah mereka. Jika suatu kebijakan bertentangan dengan pilihan-pilihan pelaksana, maka mereka akan mempunyai kecenderungan menggunakan keleluasaan mereka untuk mengabaikan atau mendistorsikannya. Namun demikian, dalam tahapan-tahapan tertentu penggunaan keleluasaan ini dapat menyelamatkan pejabat-pejabat dari keputusan-keputusan tidak pada tempatnya yang dibuat dalam kemarahan dan tanpa pemikiran yang wajar.

Jika suatu kelompok orang yang relatif lebih kecil dan kohesif bertanggung jawab atas pelaksanaan, maka perintah-perintah implementasi lebih cenderung diteruskan dengan cermat. Semakin banyak yang harus dijangkau dengan komunikasi-komunikasi, semakin besar kemungkinan kehilangan beberapa diantaranya, dan semakin banyak lapisan birokrasi yang harus dilewati oleh pelaksana-pelaksana, maka semakin besar pula peluang perintah tersebut diabaikan dan terdistorsi.

Dalam rangka mengurangi kadar ketidakjelasan komunikasi kebijakan, maka jauh lebih baik jika dikembangkan saluran-saluran komunikasi untuk meneruskan perintah-perintah implementasi, maka semakin tinggi probabilitas perintah-perintah ini diteruskan dengan benar. Namun demikian, saluran-saluran komunikasi yang telah dikembangkan dengan baik tidak selalu ada. Hal inilah yang sering berakibat pada ketidakefektifan pesan komunikasi yang disampaikan.

Dengan demikian, kebijakan-kebijakan yang diimplementasikan oleh individu-individu swasta mempunyai kemungkinan kegagalan transmisi yang lebih besar karena tidak adanya saluran-saluran komunikasi dari pejabat-pejabat publik dengan mereka. Sedangkan bagi para pejabat birokrasi, mereka cenderung lebih relatif mudah dalam menstransmisikan pesan-pesan komunikasi karena mempunyai saluran-saluran komunikasi yang lebih baik.

Biasanya masalah-masalah transmisi timbul dari tujuan penerimaan komunikasi maupun tujuan pengiriman. Semakin besar suatu kebijakan mendorong persepsi selektif dan ketidaksamaan untuk mengetahui kebijakan dari implementasi-implementasinya, maka semakin tinggi probabilitas kebijakan itu tidak dipahami dengan cermat oleh para pelaku kebijakan. Proses-proses kognitif yang halus ini pada akhirnya akan bercampur dengan transmisi.

Kembali kepada faktor kejelasan yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan, menurut Edwards III dalam Winarno (2002-130), perintah-perintah komunikasi yang tidak menentukan tujuan-tujuan itu adalah umum. Seperti telah disinggung di muka, jika komunikasi-komunikasi (mencakup keputusan-keputusan pengadilan) itu tidak jelas, para pelaksana akan mempunyai lebih banyak keleluasaan untuk menginterpretasikan persyaratan-persyaratan kebijakan. Dalam beberapa kasus pelaksana-pelaksana sama sekali tidak memahami tujuan-tujuan suatu kebijakan atau persyaratan-persyaratan operasional. Sedangkan dalam beberapa kasus yang lain, para pelaksana membuat usaha untuk mengeksploitasi kekaburan dalam komunikasi dengan tujuan membantu kebijakan-kebijakan atau badan-badan kepentingan para pelaksana itu sendiri.

Selain itu kurangnya kejelasan mungkin menimbulkan perubahan kebijakan yang tidak diharapkan karena kekaburan dieksploitasi untuk membantu kepentingan-kepentingan tertentu, baik dalam sektor publik maupun dalam sektor swasta. Kekaburan juga memberikan suatu lingkungan yang menyebabkan para pelaksana dapat dengan mudah salah menafsirkan maksud-maksud yang sebenarnya.

Dibelakang komunikasi kebijakan yang dijalankan oleh para pembuat keputusan. Salah tafsir ini sering merugikan tujuan umum dari suatu kebijakan. Usaha yang dilakukan untuk menghilangkan keleluasaan para pelaksana didalam menginterpretasikan pesan komunikasi adalah dengan menyatakan dengan jelas persyaratan-persyaratan untuk mendapatkan keuntungan, menghilangkan pilihan-pilihan, merencanakan prosedur dengan hati-hati dan memerlukan laporan tindakan secara rinci. Namun, walaupun secara umum lebih mudah menghilangkan perilaku tertentu, tetapi kebanyakan implementasi membutuhkan tindakan-tindakan yang kompleks dan positif.

Pada akhirnya, faktor yang menjadi penyebab utama keputusan-keputusan kebijakan yang kabur adalah kurangnya konsensus yang sering terjadi mengenai tujuan-tujuan kebijakan. Para pembuat keputusan seringkali tidak mencoba menyebarkan tujuan-tujuan. Tujuan-tujuan khusus membuat para pembuat keputusan menghadapi kesulitan untuk membantu koalisi yang mendukung diantara kepentingan-kepentingan yang berbeda.

.Lebih dari itu, bila keputusan-keputusan membutuhkan kesepakatan dari beberapa orang yang mempunyai kedudukan atau pengaruh yang sama, seperti dalam lembaga-lembaga legislatif dan pengadilan-pengadilan yang berwenang untuk meninjau kembali keputusan hakim, kebijakan lebih cenderung kabur karena sering kali membutuhkan kompromi yang besar mengenai hal-hal yang khusus agar dapat mencapai suatu keputusan.

Yang berhubungan, tetapi secara konseptual berbeda, dari kejelasan komunikasi-komunikasi adalah konsistensi. Bila para pelaksana perintah-perintah tidak konsisten, mereka pasti tidak mampu dalam menghadapi semua tuntutan yang dibuat, mungkin secara efektif lumpuh, atau memilih antara petunjuk-petunjuk atas dasar apa yang dipilih.

Penjelasan mengenai bagaimana komunikasi implementasi yang tidak konsisten sama seperti penjelasan bagi kurangnya kejelasan pesan komunikasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi tingkat konsistensi keputusan menyangkut kerumitan kebijakan publik, masalah-masalah yang mengawali program-program baru dan akibat banyaknya ketidakjelasan tujuan. Ketidakkonsistenan seperti halnya kekaburan berasal dari semakin besarnya kepentingan yang bersaing yang berusaha untuk mempengaruhi implementasi kebijakan. Keadaan ini akan mendorong kemungkinan perintah-perintah implementasi yang tidak konsisten.

SUMBER DAYA

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka implementasi inipun cenderung tidak efektif. Dengan demikian, sumber daya dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik. Sumber daya yang penting meliputi; staf yang memadai

serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang diperlukan untuk menterjemahkan usul-usul diatas kertas guna melaksanakan pelayanan-pelayanan publik.

Staf. Barangkali sumber yang paling penting dalam melaksanakan kebijakan adalah staf. Ada satu hal yang harus diingat adalah bahwa jumlah tidak selalu mempunyai efek positif bagi implementasi kebijakan. Hal ini berarti bahwa jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Hal ini disebabkan oleh kurangnya kecakapan yang dimiliki oleh para pegawai pemerintahan ataupun staf, namun di sisi yang lain kekurangan staf juga akan menimbulkan persoalan yang pelik menyangkut implementasi kebijakan yang efektif.

Kasus rendahnya kualitas pelayanan birokrasi di Indonesia menjadi contoh kasus yang dapat digunakan untuk menjelaskan proposisi. Pelayanan-pelayanan publik di Indonesia seringkali dikatakan lamban dan cenderung tidak efisien. Penyebabnya bukan terletak pada kurangnya jumlah staf yang menangani pelayanan publik tersebut, tetapi lebih pada kurangnya kualitas sumber daya manusia dan rendahnya motivasi para pegawai. Hal tersebut tidaklah cukup hanya dengan jumlah pelaksana yang memadai untuk melaksanakan suatu kebijakan. Para pelaksana harus memiliki keterampilan-keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang menjangkau banyak pembaharuan.

Salah satu masalah yang dihadapi oleh pemerintah adalah sedikitnya pejabat yang mempunyai keterampilan-keterampilan pengelolaan. Seringkali yang mempunyai latar belakang profesional dinaikkan pangkatnya sampai menjadi administrator-administrator, sehingga tidak lagi menggunakan keterampilan-keterampilan profesional. Lagipula, seringkali tidak mempunyai keahlian pengelolaan yang dibutuhkan bagi kedudukan-kedudukan yang baru.

Latihan-latihan atau training yang diberikan kepada para pelaksana ini sangat minim, sehingga kemampuan profesional mengalami kenaikan yang cukup lambat. Sementara itu, pejabat-pejabat yang ditingkat atas, yaitu pejabat-pejabat yang dipilih berdasarkan politik mempunyai kedudukan yang relatif singkat. Para pejabat ini kurang menanamkan pengembangan keterampilan jangka panjang. Di samping itu juga, para pejabat karir sendiri tidak menekankan latihan pengelolaan. Oleh karena itu, ada yang

menyarankan perlunya kompetisi pengelolaan sebagai kriteria kenaikan pangkat. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan insentif guna memperoleh kecakapan-kecakapan tersebut.

Kurangnya keterampilan-keterampilan pengelolaan merupakan masalah besar yang dihadapi pemerintah daerah (dan mungkin juga pemerintah pusat). Hal ini disebabkan oleh minimnya sumber yang dapat digunakan untuk latihan profesional. Faktor lain adalah kesulitan dalam merekrut dan mempertahankan administrator-administrator yang kompeten karena pada umumnya gaji, prestise dan jaminan kerja yang rendah. Dalam banyak kasus, rendahnya jaminan kerja telah mendorong banyak orang yang mempunyai kemampuan cenderung bekerja disektor swasta atau luar pemerintah karena mempunyai kerja lebih baik.

Persoalan yang lain berangkat dari pemrakarsa program kebijakan dan pembiayaan program-program kebijakan. Suatu program kebijakan seringkali diprakarsai oleh badan-badan legislatif dan pembiayaan mengenai program tersebut diserahkan kepada eksekutif. Akibatnya, para administrator kebijakan seringkali tidak menerima dana yang memadai untuk membayar jumlah dan tipe personil yang dibutuhkan guna melaksanakan kebijakan tersebut. Pengangkatan pegawai yang tidak memadai merupakan masalah yang besar bagi program-program yang baru. Hal ini disebabkan keterbatasan waktu untuk membentuk staf dan alokasi dana yang cukup sehingga kebijakan-kebijakan seringkali diterima hanya pada tahap permulaan pelaksanaan.

Namun demikian, uang yang selalu merupakan jawaban terhadap kesulitan-kesulitan yang mungkin timbul. Dalam kenyataannya, dana yang besar tidak selalu mudah mendapatkan personil yang terampil. Hal ini terjadi karena pemerintah mengatur persoalan-persoalan teknis dengan sangat tinggi. Sesuatu yang justru menghambat implementasi kebijakan yang efektif. Selain itu, kadang-kadang personil-personil yang dibutuhkan ada tetapi tidak mau dipekerjakan karena lebih suka bekerja di sektor swasta dengan pendapatan yang jauh lebih tinggi dan keluwesan yang lebih besar. Pada saat yang lain, staf yang dibutuhkan mungkin benar-benar tidak ada dan suatu pemerintah harus menanamkan modalnya untuk pengembangan keahlian.

Informasi-informasi merupakan sumber penting yang kedua dalam implementasi kebijakan. Informasi mempunyai dua bentuk yaitu **pertama**, informasi mengenai

bagaimana melaksanakan suatu kebijakan. Pelaksana-pelaksana perlu mengetahui apa yang dilakukan dan bagaimana harus melakukannya. Dengan demikian, para pelaksana kebijakan harus diberi petunjuk untuk melaksanakan kebijakan. Seperti telah dibahas dalam aspek terdahulu, yakni menyangkut faktor-faktor komunikasi, ketidakjelasan pesan komunikasi kebijakan akan menghambat keberhasilan implementasi. Bentuk **kedua** dari informasi adalah data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah. Pelaksana-pelaksana harus mengetahui apakah orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan mentaati undang-undang ataukah tidak.

Informasi mengenai program-program adalah penting terutama bagi kebijakan-kebijakan baru atau kebijakan-kebijakan yang melibatkan persoalan-persoalan teknis seperti misalnya, kebijakan mengenai otonomi daerah dan rumah sakit swadana. Kegiatan-kegiatan rutin, membagi dana, membangun jalan-jalan, mempekerjakan pengetik, membeli barang-barang relatif langsung dalam pelaksanaannya, dan informasi tentang bagaimana melaksanakan kegiatan-kegiatan banyak tersebut. Tidak demikian halnya dengan pelaksana-pelaksana suatu kebijakan baru, seperti otonomi daerah dan kebijakan pemerintah mengenai rumah sakit swadana tadi. Para pelaksana kebijakan harus dijelaskan bagaimana kebijakan-kebijakan tersebut harus dilaksanakan.

Kurangnya pengetahuan tentang bagaimana mengimplementasikan beberapa kebijakan mempunyai beberapa konsekuensi secara langsung. Pertama, beberapa tanggung jawab secara sungguh-sungguh tidak akan dapat dipenuhi atau tidak dapat dipenuhi tepat pada waktunya. Kedua, ketidakefisienan. Kebijakan yang tidak tepat menyebabkan unit-unit pemerintahan lain atau organisasi-organisasi dalam sektor swasta membeli perlengkapan, mengisi formulir, atau menghentikan kegiatan-kegiatan yang tidak diperlukan.

Selain itu, implementasi kebijakan seringkali membutuhkan informasi tentang ketaatan dari organisasi-organisasi atau individu-individu dengan hukum. Akan tetapi, data tentang ketaatan biasanya sulit diperoleh. Hal ini disebabkan kurangnya staf yang mampu memberikan informasi mengenai ketidaktaatan hukum yang mungkin dilakukan. Menyadarkan pada informasi dari yang dianggap melakukan ketaatan menimbulkan persoalan-persoalan menyangkut implementasi yang efektif.

Selain birokrasi pemerintah, implementasi kebijakan juga bergantung terutama pada individu-individu dalam sektor swasta. Sayangnya, warganegara diluar struktur birokrasi seringkali tidak memprakarsai tindakan atau memberikan informasi mengenai ketidaktaatan hukum, misalnya, dalam kasus di Amerika Serikat orang-orang yang paling mungkin mendapatkan diskriminasi dalam perumahan, pekerjaan, kredit dan pendidikan adalah mereka yang kurang mempunyai pendidikan sehingga tidak mempunyai cukup pengetahuan mengenai undang-undang anti diskriminasi dan bagaimana cara memperbaikinya.

Selain itu, karena kehidupan yang miskin juga sangat sedikit sekali kemungkinan mempunyai sumber-sumber untuk memenuhi tuntutan-tuntutan mereka dan seringkali tidak menerima bantuan luar yang diperlukan. Disamping itu, biasanya harus tetap berhubungan dengan pihak lawan, seperti pengusaha-pengusaha, para pemilik tanah luas, dan bank-bank, mungkin takut akan mendapatkan balasan atas usaha-usaha dalam memperoleh hak-hak. Banyak kebijakan publik yang seringkali tidak dilaksanakan karena publik tidak mengetahui apa yang harus dilakukan atau bagaimana memantau ketaatan.

Wewenang. Sumber lain yang penting dalam pelaksanaan adalah wewenang, Wewenang ini akan berbeda-beda dari satu program ke program yang lain serta mempunyai banyak bentuk yang berbeda, seperti misalnya: hak untuk mengeluarkan surat panggilan untuk datang ke pengadilan; mengajukan masalah-masalah ke pengadilan; mengeluarkan perintah kepada para pejabat lain; menarik dana suatu program; menyediakan dana staf dan bantuan teknis kepada pemerintah daerah; membeli barang-barang dan jasa, atau memungut pajak.

Namun, dalam beberapa hal suatu badan mempunyai wewenang yang terbatas atau kekurangan wewenang untuk melaksanakan suatu kebijakan dengan tepat. Bila wewenang formal tidak ada, atau sering di sebut sebagai wewenang di atas kertas, seringkali salah dimengerti oleh para pengamat dengan wewenang yang efektif. Padahal keduanya mempunyai perbedaan yang cukup substansial. Wewenang di atas kertas atau wewenang formal adalah suatu hal, sedangkan apakah wewenang tersebut digunakan secara efektif adalah hal lain. Dengan kata lain, bisa terjadi suatu badan mempunyai wewenang formal yang besar, namun tidak efektif dalam menggunakan wewenang tersebut.

Menurut Edward III dalam Winarno (2002:135), kita dapat memahami mengapa hal ini terjadi dengan menyelidiki salah satu dari sangsi-sangsi yang paling potensial merusak dari yurisdiksi-yurisdiksi tingkat tinggi, yakni wewenang menarik kembali dana dari suatu program. Misalnya, pemerintah bisa saja dengan menggunakan wewenang yang dimiliki, menarik kembali atau menghentikan dana untuk pemerintah-pemerintah daerah, namun demikian pengendalian ini bukan berarti tanpa resiko.

Memutuskan dana adalah suatu tindakan yang drastis. Tindakan ini mungkin memalukan semua personil yang terlibat dan mendorong rasa benci para pelaksana suatu program. Pada satu sisi, memutuskan dana bantuan pemerintah pusat dari beberapa proyek akan menjauhkan anggota-anggota legislatif dari daerah-daerah yang kehilangan dana.

Dengan kata lain, menarik kembali dana sekalipun suatu sangsi yang secara potensial berat bagi para pelaksana, dalam kenyataan tidak selalu memungkinkan. Penarikan dana hanya relevan bagi kebijakan-kebijakan dimana pemerintah pusat memberi dana kepada pemerintah daerah atau organisasi-organisasi swasta. Namun biasanya, pemerintah jarang sekali membatalkan dana jika salah satu dari komponennya tidak melaksanakan suatu program secara efektif.

Terdapat banyak pembatasan pada penggunaan wewenang yang efektif. Sekalipun demikian, sangsi-sangsi dapat memainkan peranan yang penting dalam pelaksanaan kebijakan. Pejabat-pejabat daerah mungkin ingin mentaati perintah dari yurisdiksi yang lebih tinggi, tetapi takut melakukan pengorbanan politik secara oposisi dari para pemilihnya. Dalam hal-hal demikian ini, ancaman sangsi-sangsi dapat memberikan perlindungan politik yang penting. Tentunya, sangsi-sangsi mungkin juga mempunyai peranan langsung di dalam memperbaiki pelaksanaan kebijakan.

Kurangnya wewenang yang efektif disadari oleh para pejabat dan karena itu, pejabat membutuhkan kerjasama dengan pelaksana-pelaksana lain jika ingin melaksanakan program-program dengan berhasil. Para pejabat pada tingkat yurisdiksi yang lebih tinggi ini sering meminta pandangan (sharing) kepada pejabat tingkat yang lebih rendah atau para pelaksana tentang bagaimana mengimplementasikan kebijakan. Menurut Edward III dalam Winarno (2002:136), dengan cara seperti ini setidaknya ada dua keuntungan yang dapat diraih, pertama mendorong ketertiban para pelaksana

kebijakan sehingga pada akhirnya akan mendorong partisipasi. Kedua, mengeliminasi penolakan yang mungkin timbul dari para pelaksana kebijakan. Minimal, para pelaksana kebijakan memberikan apa yang diminta oleh para perumus kebijakan publik.

Pemahaman terhadap wewenang barangkali akan menjadi lebih baik bila kita mendiskusikan wewenang yang dikemukakan oleh Lindblom. Lindblom dalam Winarno (2002:137), menyatakan bahwa kewenangan dapat dipahami dengan sebaik-baiknya kalau kita mengenal dua jalur di mana berbagai orang menggunakan metode kontrol, ia menerapkan berbagai metode kontrol (antara lain persuasi, ancaman, dan tawaran keuntungan) terhadap orang-orang yang akan dikontrolnya.

Pada jalur kedua, pihak pengontrol hanya kadang-kadang saja menggunakan metode-metode itu untuk membujuk orang-orang yang dikontrolnya, agar mentaati peraturan yang ada bahwa mereka harus tunduk terhadapnya. Untuk jalur kedua ini, Lindblom menegaskan bahwa hanya jalur kedua yang menetapkan kewenangan. Kewenangan seperti diungkapkan Lindblom dalam Winarno (2002:137), jika saya mentaati peraturan untuk tunduk kepada anda, maka anda mempunyai kewenangan terhadap saya. Dengan demikian, merujuk pada jalur kedua yang dikemukakan oleh Lindblom ini maka kontrol tidak berarti kewenangan, sebab kewenangan ada hanya jika satu pihak bersepakat terhadap dirinya sendiri untuk mentaati aturan yang dikemukakan oleh pihak lain.

Dari sini lalu Lindblom mengemukakan ciri-ciri kewenangan, yakni kewenangan selalu bersifat khusus, kewenangan baik sukarela maupun paksaan, merupakan konsensus dari yang bersedia tunduk; kewenangan itu rapuh, dan yang terakhir, kewenangan diakui karena berbagai sebab. Menurut Lindblom, sebab-sebab kewenangan terdiri dari dua hal pokok, yakni pertama, sebagian orang beranggapan bahwa mereka lebih baik jika ada seseorang yang memerintah. Kedua, kewenangan mungkin juga ada karena adanya ancaman, teror, dibujuk, diberi keuntungan dan lain sebagainya.

Fasilitas-fasilitas. Fasilitas fisik mungkin pula merupakan sumber-sumber penting dalam implementasi. Seorang pelaksana mungkin mempunyai staf yang memadai, maupun memahami apa yang harus dilakukan, dan mungkin mempunyai wewenang untuk melakukan tugasnya, tetapi tanpa bangunan sebagai kantor untuk

melakukan koordinasi. Tanpa perlengkapan, tanpa pembekalan, maka besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil.

Sebagai contoh, implementasi kebijakan untuk meningkatkan kualitas pendidikan sekolah dasar tidak akan berhasil, bila tidak dilengkapi dengan gedung sekolah yang memadai, buku-buku sebagai bahan pelajaran, kurangnya tenaga pendidikan dan lain sebagainya. Ada banyak contoh lain lagi yang menunjukkan kekurangan fasilitas yang dibutuhkan akan menghambat implementasi kebijakan yang efektif. Fasilitas yang diperlukan untuk menjalankan implementasi kebijakan yang efektif sangat penting.

Akibat-akibat dari kekurangan fasilitas-fasilitas itu mungkin dramatis, misalnya, rumah-rumah tahanan yang penuh sesak, secara umum dipandang sebagai latar belakang berkembangnya perilaku kriminal. Sementara itu, kekurangan buku-buku yang memadai di sekolah-sekolah dan laboratorium-laboratorium di bawah standar di universitas-universitas kecil kemungkinan akan menghasilkan lulusan-lulusan yang mutunya rendah. Demikian halnya dengan kekuatan militer yang tidak mempunyai perlengkapan yang tidak memadai tidak akan menjamin keamanan nasional secara optimal.

Dalam kondisi seperti itu, suatu pernyataan yang layak diajukan di sini menurut Edward III dalam Winarno (2002:138), adalah bagaimana para pelaksana mendapatkan fasilitas dan perlengkapan yang mereka butuhkan? Walaupun pertanyaan ini nampaknya sederhana, tetapi dalam kenyataannya tidaklah mudah untuk menjawabnya. Masyarakat yang dibebani dalam soal keuangan pada umumnya tidak ingin pajak mereka dinaikkan untuk membayar fasilitas-fasilitas dilingkungan sekitar.

Jika pejabat-pejabat ingin membangun penjara yang keamanannya secara minimal kurang dijamin, penduduk daerah itu mungkin akan melakukan protes. Para penduduk takut kalau para tahanan itu akan melarikan diri atau rumah tahanan akan mengurangi nilai tanah bangunan milik penduduk. Proyek-proyek perumahan, pabrik seringkali ditentang dengan alasan-alasan yang sama. Hal ini menunjukkan bahwa penyediaan fasilitas bagi implementasi kebijakan yang efektif tidaklah selalu mudah.

Hal yang dapat diambil dari pembahasan mengenai sumber-sumber implementasi kebijakan adalah bahwa sumber-sumber kebijakan sangat penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Tanpa sumber-sumber, kebijakan-kebijakan yang telah

dirumuskan diatas kertas mungkin hanya akan menjadi rencana saja dan tidak pernah ada realitasnya.

Sumber daya yang akan mendukung kebijakan yang efektif terdiri dari jumlah staf yang mempunyai keterampilan yang memadai serta dengan jumlah yang cukup, kewenangan, informasi dan fasilitas. Menyangkut staf yang mendukung pelaksanaan kebijakan adalah bahwa staf seringkali sangat kecil untuk melakukan kebijakan yang menjadi tanggungjawabnya secara efektif. Karena kekurangan personil ini ada pada setiap tingkat pemerintah, maka mendelegasikan pelaksanaan kebijakan kepada tingkat pemerintah yang lebih rendah jarang dapat mengatasi masalah. Akibat yang ditimbulkan dari kekurangan personil ini adalah ketidakefektifan dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan secara langsung.

Selain itu, suatu masalah yang besar yang sering timbul adalah menyangkut pembatasan-pembatasan dalam memantau kegiatan-kegiatan pelaksanaan dari personil-personil lain atau dalam mengatur perilaku. Apakah yang diatur itu menyangkut individu-individu swasta atau organisasi-organisasi atau tingkat pemerintahan yang lain, seringkali dijumpai staf yang kurang memadai untuk melakukan pekerjaan.

Menurut Edward III dalam Winarno (2002:139), kekurangan staf yang memadai untuk melaksanakan kebijakan adalah menyangkut “pemerintahan besar”. Faktor penyebabnya adalah keraguan untuk memperluas birokrasi karena takut penggunaan kekuasaan oleh pejabat-pejabat publik. Namun, dalam konteks birokrasi di Indonesia hal ini masih bisa diperdebatkan. Beberapa kasus menyangkut birokrasi di Indonesia bukan berasal dari kurangnya tenaga personil, namun lebih disebabkan oleh kurangnya tenaga profesional. Dalam banyak kasus, akibat terlalu banyak tenaga birokrasi di Indonesia telah mendorong ketidakefisienan yang kronis. Sementara itu, usaha untuk mendelegasikan tanggungjawab bagi implementasi suatu kebijakan kepada yurisdiksi pemerintahan tingkat rendah biasanya hanya memperburuk daripada mengatasi masalah.

Jelasnya, semakin teknis kebijakan yang dilaksanakan dan semakin besar keahlian yang dibutuhkan dari para pelaksana, maka semakin besar pula kekurangan personil yang mempunyai keterampilan yang memadai dan hal ini akan menghambat pelaksanaan kebijakan. Kekurangan staf yang terampil merupakan masalah utama dalam program-program baru yang membutuhkan keahlian, disamping juga jumlah personil yang

mempunyai pengalaman sangat sedikit. Personil yang berpengalaman dan terampil seringkali diserap oleh sektor swasta yang besarnya menawarkan kompensasi yang lebih tinggi. Dalam keadaan tertentu personil dengan keterampilan yang dibutuhkan tidaklah selalu ada.

Sumber krusial kedua dalam implementasi kebijakan adalah informasi. Seperti telah dibahas sebelumnya, para pelaksana perlu mengetahui bagaimana melaksanakan kebijakan-kebijakan sesuai dengan petunjuk-petunjuk dari para pejabat atasan. Jika kebijakan-kebijakan bersifat inovatif dan sangat teknis, maka kesulitan terbesar yang dihadapi adalah mendapatkan seseorang yang mengetahui bagaimana melaksanakan kebijakan-kebijakan tersebut dengan baik. Sementara itu, konsekuensi-konsekuensi dari banyak tindakan hanya dapat diduga karena kurangnya pengetahuan tentang hubungan antara perilaku implementasi dan hasil-hasil kebijakan.

Karena kurangnya informasi, beberapa kebijakan tidak pernah dilaksanakan. Kebijakan-kebijakan lain dilaksanakan atas dasar ujicoba sejalan dengan pemahaman tentang bagaimana mengimplementasikan kebijakan dengan secara perlahan-perlahan menggunakan proses implementasi dan tanggapan-tanggapan dari yang terlibat. Mengenai pemantauan ketaatan terhadap undang-undang ada banyak alasan yang mendorong kepercayaan bahwa banyak dan seringkali hampir sebagian terbesar pelanggaran yang terjadi tidak diketahui. Sementara sebagian terbesar kasus yang mencolok tentang ketidaktaatan mungkin terbongkar, semakin banyak kasus yang secara khusus kurang kelihatan seringkali tetap tersembunyi.

Kurangnya staf yang memadai merupakan masalah utama dalam mendapatkan data yang diperlukan untuk memberlakukan persyaratan-persyaratan kebijakan. Kadang-kadang peraturan-peraturan pemerintah lebih lanjut membatasi dalam memperoleh informasi yang relevan. Individu-individu swasta ditempatkan pada kedudukan yang kurang baik untuk memantau pelaksanaan kebijakan di sektor swasta karena kurangnya pengetahuan tentang kebijakan-kebijakan publik yang kompleks serta menyangkut biaya-biaya yang harus dikeluarkan menyangkut waktu, uang dan kemungkinan pembalasan ekonomi yang tercakup dalam menemukan dan melaporkan pelanggaran-pelanggaran peraturan.

Wewenang merupakan sumber lain yang penting bagi implementasi kebijakan. Wewenang ada dalam banyak bentuk, dari memberi bantuan sampai memaksakan perilaku. Wewenang yang memadai seringkali langka terutama dalam hal mengatur personil-personil lain. Kadang-kadang wewenang itu tidak ada bahkan di atas kertas sekalipun (wewenang formal).

Pada saat lain para pelaksana mempunyai wewenang formal, tetapi dibatasi dalam penggunaan. Beberapa faktor akan membatasi penggunaan wewenang seperti misalnya, tindakan yang memalukan karena harus menyandarkan pada tindakan-tindakan yang bersifat koersif, campur tangan anggota-anggota legislatif atau pejabat-pejabat daerah yang kuat, kritik pers, dan penyelamatan diri sendiri dengan menggunakan tindakan-tindakan seperti memberi bantuan uang.

Pada sisi yang lain, wewenang mungkin tidak tepat untuk beberapa kasus pengalokasian tugas. Pemerintah daerah mungkin mampu memanipulasi dana yang diberikan pemerintah pusat untuk menghindari sanksi yang mungkin dijatuhkan akibat penyalahgunaan dana hingga penyalahgunaan wewenang. Wewenang mungkin juga sangat kuat dan karena itu tidak dapat dipercaya, seperti memberikan ancaman untuk mengakhiri suatu proyek karena terdapat pelanggaran kecil, atau para pelaksana kebijakan mungkin enggan untuk menggunakan wewenang karena hal itu akan melukai sebagian besar orang yang ingin ditolong oleh kebijakan. Sedangkan pihak-pihak ketiga yang tidak berdosa mungkin juga menanggung beban yang tidak seimbang dari tindakan-tindakan pemerintah. Kondisi seperti ini, beberapa orang organisasi atau yurisdiksi mungkin lebih memilih menerima sanksi-sanksi yang berat untuk menghindari ketaatan mereka terhadap persyaratan-persyaratan kebijakan.

Kasus di pengadilan, seringkali pengadilan mempunyai kewenangan yang lemah. Lembaga pengadilan mempunyai kewenangan untuk menerapkan sanksi guna mendorong implementasi, namun hal ini jarang dilakukan. Walaupun dilakukan sering tidak efektif. Selain itu pihak legislatif dapat menjungkirbalikan keputusan-keputusan pengadilan dengan mudah atas dasar interpretasi undang-undang. Apa yang kita bicarakan ini hanya merupakan contoh kasus saja.

Badan-badan yurisdiksi di tingkat atas dapat menerapkan sanksi dengan efektif, maka bisa jadi ancaman tersebut mampu memperbaiki implementasi kebijakan.

Sedangkan bagi yurisdiksi dibawahnya, sangsi seperti ini kadangkala memberi keuntungan. Bagi yurisdiksi di tingkat bawah, ancaman dalam bentuk sangsi-sangsi memberikan perlindungan yang penting untuk mentaati undang-undang. Sangsi-sangsi tersebut memberikan peluang kepada mereka untuk menjelaskan kepada para pemilih bahwa mereka melakukan tindakan yang diperlukan untuk memberlakukan persyaratan-persyaratan kebijakan.

Sementara di sisi lain, peraturan-peraturan pemerintah kadang-kadang membatasi usaha di dalam memperoleh informasi yang relevan. Individu-individu swasta ditempatkan pada kedudukan yang kurang baik untuk memantau pelaksanaan kebijakan di sektor swasta karena kurangnya pengetahuan tentang kebijakan-kebijakan publik yang kompleks dan biaya-biaya menyangkut waktu, uang, dan tenaga.

Selain tiga hal yang telah dipaparkan di atas, faktor yang tidak kalah pentingnya bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah fasilitas. Seperti telah disinggung sebelumnya dalam beberapa kasus, sekolah-sekolah seringkali kekurangan bahan-bahan pelajaran dan laboratorium yang kurang memadai, rumah-rumah tahanan seringkali penuh sesak oleh karena penghuni rumah tersebut melebihi kapasitas yang seharusnya, pelataran-pelataran parkir yang sempit di kompleks pertokoan atau rekreasi, dan perlengkapan militer yang kurang memadai sehingga gagal mendeteksi secara dini gangguan keamanan.

Akibatnya, sekolah menghasilkan lulusan yang buruk tingkat kriminalitas cenderung mengalami kenaikan, pusat-pusat belanja dan rekreasi karena kurang tempat parkir yang penuh sesak, anak-anak remaja lebih banyak menghabiskan waktu di jalan-jalan, serta penanggulangan keamanan nasional tidak maksimal. Akibat lebih lanjut dari kondisi yang disebutkan terakhir barangkali adalah penjarahan besar-besaran kekayaan alam nasional, penyelundupan barang ke luar negeri dan ancaman terhadap kedaulatan nasional.

Sementara itu, penyediaan fasilitas-fasilitas yang layak untuk mendukung implementasi yang efektif tidaklah selalu mudah. Masyarakat seringkali menentang bahkan dengan mengkonsolidasikan diri untuk menentang pembangunan-pembangunan fasilitas. Masyarakat seringkali mengeluh ketika pajak dinaikan untuk pembangunan fasilitas-fasilitas baru, sementara saat pemerintah ingin membebaskan tanah untuk

membangun fasilitas baru tersebut, aparat keamanan sering harus “berperang” dengan masyarakat. Hal ini seringkali menjadi faktor yang menyulitkan para perumus kebijakan untuk menyediakan fasilitas yang memadai bagi keberhasilan implementasi kebijakan yang efektif.

SIKAP

Sikap dari para pelaksana kebijakan merupakan faktor ketiga yang mempunyai konsekuensi-konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu, dan hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal. Demikian pula sebaliknya, bila tingkah laku-tingkah laku atau perspektif-perspektif para pelaksana berbeda dengan para pembuat keputusan, maka proses pelaksanaan suatu kebijakan menjadi semakin sulit.

Dalam beberapa kasus, karena sifat dari kebijakan serta sifat dari sistem pengadilan, seringkali suatu kebijakan dilaksanakan oleh yurisdiksi yang lain. Hal ini berakibat pada semakin terbukanya interpretasi terhadap kebijakan yang dimaksud dan bila hal ini benar-benar terjadi maka akan berakibat pada semakin sulitnya implementasi kebijakan, sebab interpretasi yang terlalu bebas terhadap kebijakan akan semakin mempersulit implementasi yang efektif dan besar kemungkinan implementasi yang dijalankan menyimpang dari tujuan awalnya. Mengingat pentingnya kecenderungan-kecenderungan ini bagi implementasi kebijakan yang efektif, maka perlu di sini dibahas dampak dari kecenderungan-kecenderungan tersebut terhadap implementasi kebijakan.

Dampak dari sikap menurut Edwards III dalam Winarno (2002:143), banyak kebijakan masuk ke dalam “zona ketidakacuhan”. Ada kebijakan yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dari para pelaksana kebijakan, namun kebijakan-kebijakan lain mungkin akan bertentangan secara langsung dengan pandangan-pandangan pelaksana kebijakan atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana. Jika orang diminta untuk melaksanakan perintah-perintah yang tidak disetujui, maka kesalahan-kesalahan yang tidak dapat dielakan terjadi, yakni antara keputusan-keputusan kebijakan dan pencapaian kebijakan. Dalam kasus-kasus seperti ini, maka para pelaksana kebijakan akan menggunakan keleluasaan dan kadang-kadang dengan cara-cara yang halus untuk menghambat implementasi.

Para pejabat dalam birokrasi pemerintahan merupakan pelaksana-pelaksana yang paling umum dan penting dalam mengetahui pengaruh-pengaruh tertentu pada kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku mereka, bila dibandingkan dengan para hakim dan pelaksana swasta/ dan pemerintah. Badan-badan birokrasi pemerintah mempunyai beberapa karakteristik yang mungkin tidak dimiliki oleh badan-badan swasta lainnya.

Pertama, badan-badan birokrasi pemerintah lebih bersifat homogen. Tingkah laku yang homogen ini berkembang karena model rekrutmen staf baru yang berlangsung secara efektif. Mereka yang tertarik bekerja dalam badan-badan pemerintahan mungkin mendukung kebijakan yang dijalankan oleh badan-badan itu, apakah kebijakan-kebijakan itu menyangkut bidang-bidang kesejahteraan sosial, pertanian atau ketahanan sosial. Badan-badan seperti ini lebih sering mendorong timbulnya suatu lingkungan yang relatif seragam di mana pembuatan kebijakan dilakukan.

Kedua, aspek lain yang merupakan sifat badan pemerintah adalah berkembangnya pandangan-pandangan parokial. Disamping rekrutmen personil-personil yang mempunyai kesamaan pikiran, aspek-sapek lain dari kehidupan organisasi membantu perkembangan pandangan-pandangan parokial di kalangan birokrat. Sifat parokialisme ini didukung oleh beberapa faktor, yakni:

1. Terlalu sedikitnya jumlah pembuat keputusan tingkat tinggi yang menghabiskan masa jabatannya dalam suatu badan atau departemen.
2. Pengaruh-pengaruh yang datang dari luar.

Dampak lain kekuatan-kekuatan ini adalah seringnya birokrat mengesampingkan implementasi kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Lebih dari itu, para pelaksana akan cenderung melihat kepentingan organisasi mereka sebagai prioritas yang tinggi. Hal inilah yang pada akhirnya menjadi penyebab bagi munculnya perbedaan antara para pembuat keputusan puncak dan mendorong ketidakefektifan implementasi kebijakan.

STRUKTUR BIROKRASI

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan. Birokrasi baik secara sadar atau tidak sadar

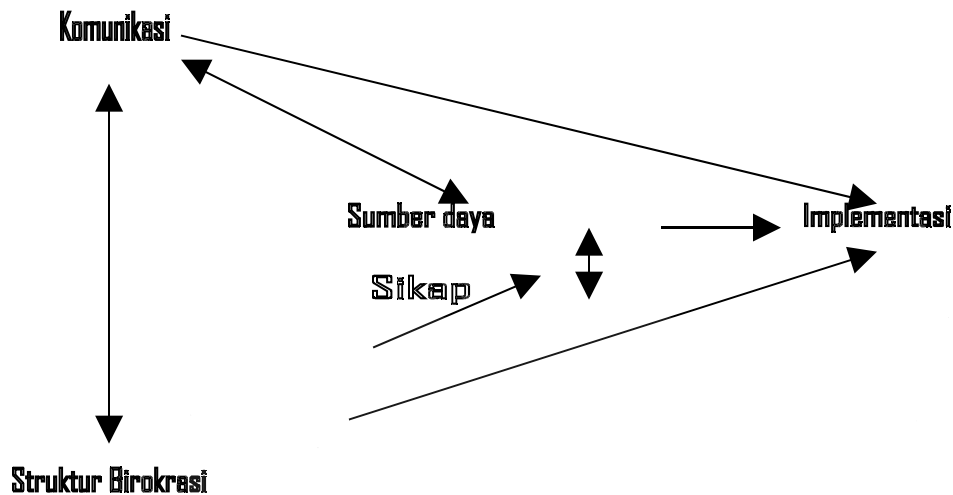
memilih bentuk-bentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif dalam rangka memecahkan masalah-masalah sosial dalam kehidupan modern.

Menurut Edwards III dalam Winarno (2002:150), ada dua karakteristik utama dari birokrasi, yakni **Standard Operating Procedures (SOP)** dan **Fragmentasi**. Yang pertama berkembang sebagai tanggapan internal terhadap waktu yang terbatas dan sumber-sumber dari para pelaksana serta keinginan untuk keseragaman dalam bekerjanya organisasi-organisasi yang kompleks dan tersebar luas. Yang kedua berasal terutama dari tekanan-tekanan di luar negeri di luar unit-unit birokrasi, seperti komite-komite legislatif, kelompok-kelompok kepentingan, pejabat-pejabat eksekutif, konstitusi Negara dan sifat kebijakan yang mempengaruhi organisasi birokrasi-birokrasi pemerintah.

Fragmentasi organisasi akan mempunyai pengaruh yang besar terhadap implementasi kebijakan. Tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan sering tersebar diantara beberapa organisasi, seringkali dengan radikal mendesentralisasikan kekuasaan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Kondisi ini akan berpengaruh secara langsung terhadap faktor-faktor komunikasi, sumber daya, sikap dan struktur birokrasi pada pelaksanaan kebijakan. Akan tetapi disamping secara langsung mempengaruhi implementasi, faktor-faktor ini juga secara tidak langsung mempengaruhi implementasi kebijakan melalui dampak pada masing-masing faktor. Dengan perkataan lain, komunikasi mempengaruhi sumber daya, sikap dan struktur birokrasi, yang pada gilirannya mempengaruhi implementasi, Winarno (2002:154).

Gambar berikut menjelaskan interaksi-interaksi ini. Satu tinjauan yang singkat dari beberapa hubungan dari faktor-faktor ini terhadap satu sama lain akan menjelaskan peranan mereka dalam proses implementasi, Winarno (2002:155).

Gambar : 3.2 Dampak langsung dan tidak langsung pada implementasi



Untuk dapat menganalisis suatu kebijakan publik diperlukan adanya instrumen atau policy tools yang relevan. Instrumen kebijakan tersebut antara lain sebagai berikut:

1) Perumusan masalah

Perumusan masalah dapat membantu menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pandangan yang bertentangan, dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.

2) Peramalan

Peramalan dapat menguji masa depan yang masuk akal (plausible), potensial, dan secara normatif bernilai, mengestimasi akibat dari kebijakan yang ada atau yang diusulkan, mengenai kendala-kendala yang mungkin akan terjadi dalam pencapaian tujuan, dan mengestimasi kelayakan politik dari berbagai pilihan.

3) Rekomendasi

Rekomendasi membantu pengambilan kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu mengestimasi tingkat resiko dan ketidakpastian, mengenali eksternalitas akibat ganda, menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan, dan menentukan pertanggungjawaban administratif bagi implementasi kebijakan.

4) Pemantauan

Pemantauan (monitoring) membantu pengambil kebijakan pada tahap implementasi kebijakan. Pemantauan membantu menilai tingkat kepatuhan, menemukan akibat-akibat yang tidak diinginkan dari kebijakan dan program, mengidentifikasi hambatan dan rintangan implementasi, dan menemukan letak pihak-pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahap kebijakan.

5) Evaluasi

Evaluasi membantu mengambil kebijakan pada tahap penelitian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klasifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

Sondang P. Siagian (1995:225) berpendapat sebagai berikut:

Implementasi kebijakan dan strategi adalah desain dan pengelolaan berbagai sistem yang berlaku dalam organisasi untuk mencapai tingkat integrasi yang tinggi dari seluruh yang terlibat yaitu: manusia, struktur, proses administrasi dan manajemen, dana serta daya, kesemuanya dalam rangka pencapaian tujuan dan berbagai sasaran organisasi.

Secara obyektif, bahwa kebijakan publik sebenarnya mengandung resiko untuk gagal. Pengertian kegagalan kebijakan negara ini oleh Hogwood dalam I Wahab (1991:45) dibagi dalam dua kelompok, yaitu:

1. Non implementation (tidak terimplementasikan), hal ini mengandung alasan:
 - a) Kebijakan itu tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana.
 - b) Mungkin pihak-pihak yang terlibat dalam kebijakan tidak mau bekerjasama.
 - c) Bekerja tidak efisien.
 - d) Tidak menguasai permasalahan dan diluar jangkauan kekuasaan.
 - e) Hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup ditanggulangi.
2. Unsuccessful implementation (implementasi yang tidak berhasil), hal ini mengandung alasan:
 - a) Kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan
 - b) Kebijakan tersebut tidak berhasil mewujudkan hasil yang dikehendaki.

3.1.3 Evaluasi kebijakan

Sekalipun tindakan kebijakan dirancang sedemikian rupa untuk mencapai tujuan-tujuannya, tidak selalu tindakan tersebut dapat mewujudkan semua kehendak kebijakan. Kecuali disebabkan oleh lemahnya daya antisipasi para pembuat kebijakan maupun pendesain program, terganggunya implementasi yang menjadikan tidak tercapainya tujuan kebijakan mungkin juga karena pengaruh dari berbagai kondisi lingkungan yang tidak teramalkan sebelumnya.

Evaluasi menurut pendapat Charles O Jones (1996:357) adalah suatu aktivitas yang dirancang untuk menimbang manfaat program dan proses pemerintahan. Pendapat lain, Samodra Wibawa dkk. (1994:8) menjelaskan bahwa evaluasi kebijakan diperlukan untuk mengetahui penyebab kegagalan agar hal yang sama tidak terulang dimasa depan. Dari dua pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa suatu kebijakan perlu dievaluasi untuk menjaga proses implementasinya sebaik mungkin terhadap pencapaian sasaran dan melihat sejauh mana kebijakan publik itu dipatuhi, apakah terjadi penyimpangan atau tidak, dan apakah perlu penyempurnaan atau tidak.

Demikian pula Peraturan Pemerintah No.6 tahun 2006 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Keuangan No.59/PMK.06/2005 perlu dievaluasi untuk diketahui efektivitasnya, baik proses penyusunannya maupun pelaksanaan dan dampak terhadap pengelolaan Barang Milik Negara. Evaluasi kebijakan pada hakekatnya bermaksud untuk mengetahui 4(empat) aspek, yaitu:

- 1) Proses Pembuatan kebijakan
- 2) Proses implementasi kebijakan
- 3) Konsekuensi kebijakan, dan
- 4) Efektivitas dampak kebijakan

Evaluasi kebijakan adalah merupakan siklus yang harus dilaksanakan untuk mengetahui tingkat efektivitas kebijakan yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Sedangkan tujuan evaluasi kebijakan tersebut dapat diidentifikasi dalam tiga jenis yaitu evaluasi yang bersifat politis (political evaluation), evaluasi yang sifatnya organisasional (organizational evaluation), dan evaluasi yang sifatnya substantif atau nyata (substantive evaluation). Fungsi utama evaluasi kebijakan dalam analisis kebijakan

adalah penyediaan informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakannya,

Menurut Dunn dan Ripley dalam Wibawa dkk., (1994:10-11) mengemukakan bahwa secara keseluruhan, evaluasi kebijakan memiliki empat fungsi:

1) Eksplanasi

Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya.

2) Kepatuhan

Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lain, sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.

3) Auditing

Melalui evaluasi dapat diketahui apakah output benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran maupun penerima lain yang dimaksudkan oleh pembuat kebijakan. Tidak adakah penyimpangan dan kebocoran?

4) Akunting.

Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat ekonomi dari kebijakan tersebut.

Dari uraian diatas dapat dinyatakan bahwa seorang evaluator kebijakan harus mengetahui secara jelas aspek-aspek apa yang perlu dikajinya. Disamping itu ia harus mengetahui sumber-sumber informasi yang perlu dikerjakan untuk memperoleh data yang valid, selain mengetahui teknik analisis yang tepat untuk melakukan evaluasi. Kemampuan evaluator sangat menentukan apakah hasil evaluasinya dijadikan oleh pembuat keputusan sebagai bahan pertimbangan untuk menentukan, apakah kebijakannya akan diteruskan, diubah atau dihentikan.

3.1.4 Evaluasi Implementasi Kebijakan

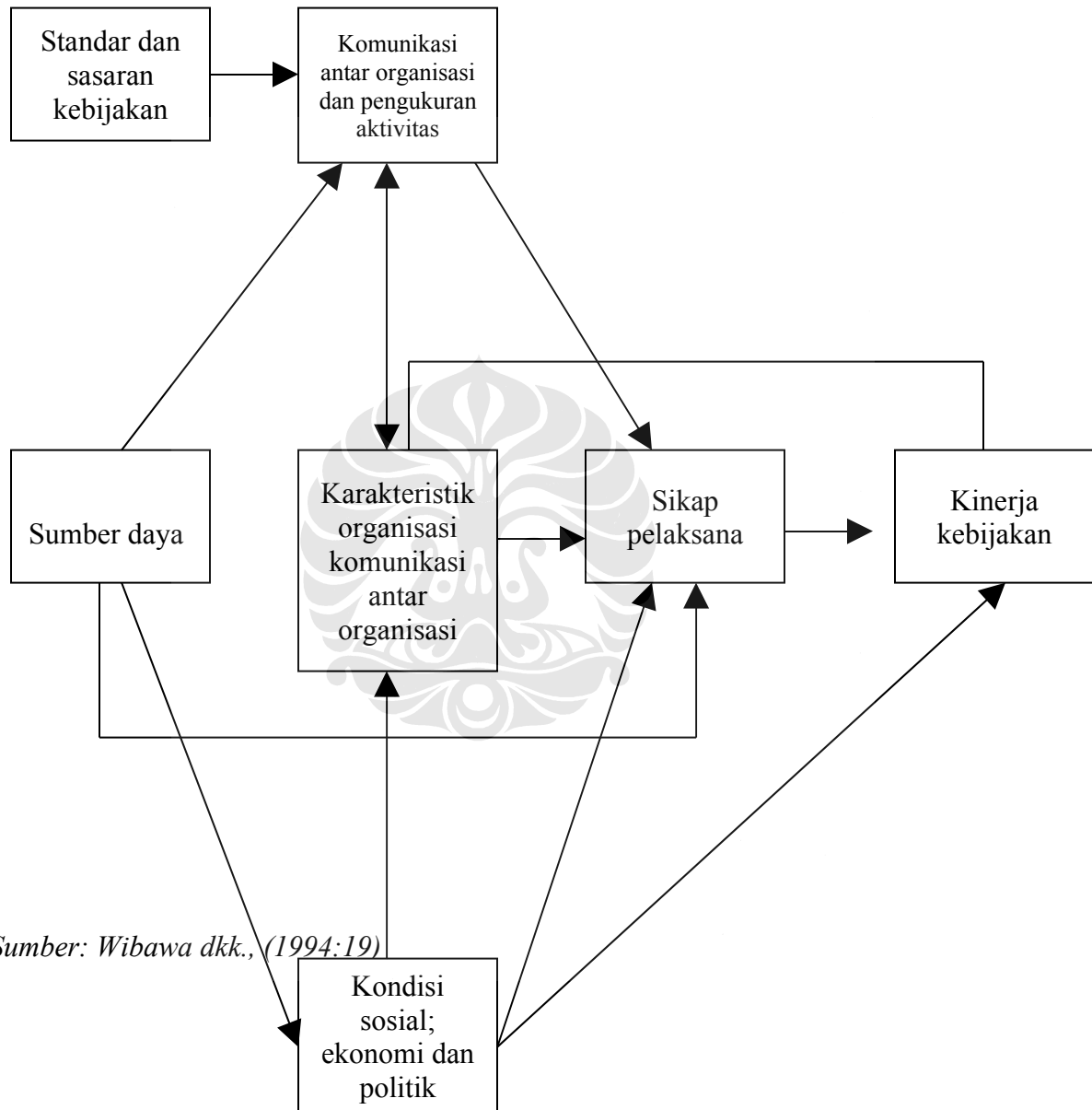
Sebelum melakukan evaluasi terhadap implementasi kebijakan, maka terlebih dahulu perlu diketahui model-model implementasi kebijakan.

1. Model Mester dan Horn

Dalam model ini dirumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antara berbagai faktor yang mempengaruhi hasil atau kinerja suatu kebijakan. Menurut

model ini suatu kebijakan tentulah menegaskan standar dan sasaran tertentu yang harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan. Kinerja kebijakan pada dasarnya merupakan penilaian atas tingkat ketercapaian standar dan sasaran tersebut. Lebih jelasnya dapat disajikan dalam gambar di bawah ini.

Gambar 3.3: Model Implementasi Kebijakan menurut Mester dan Horn

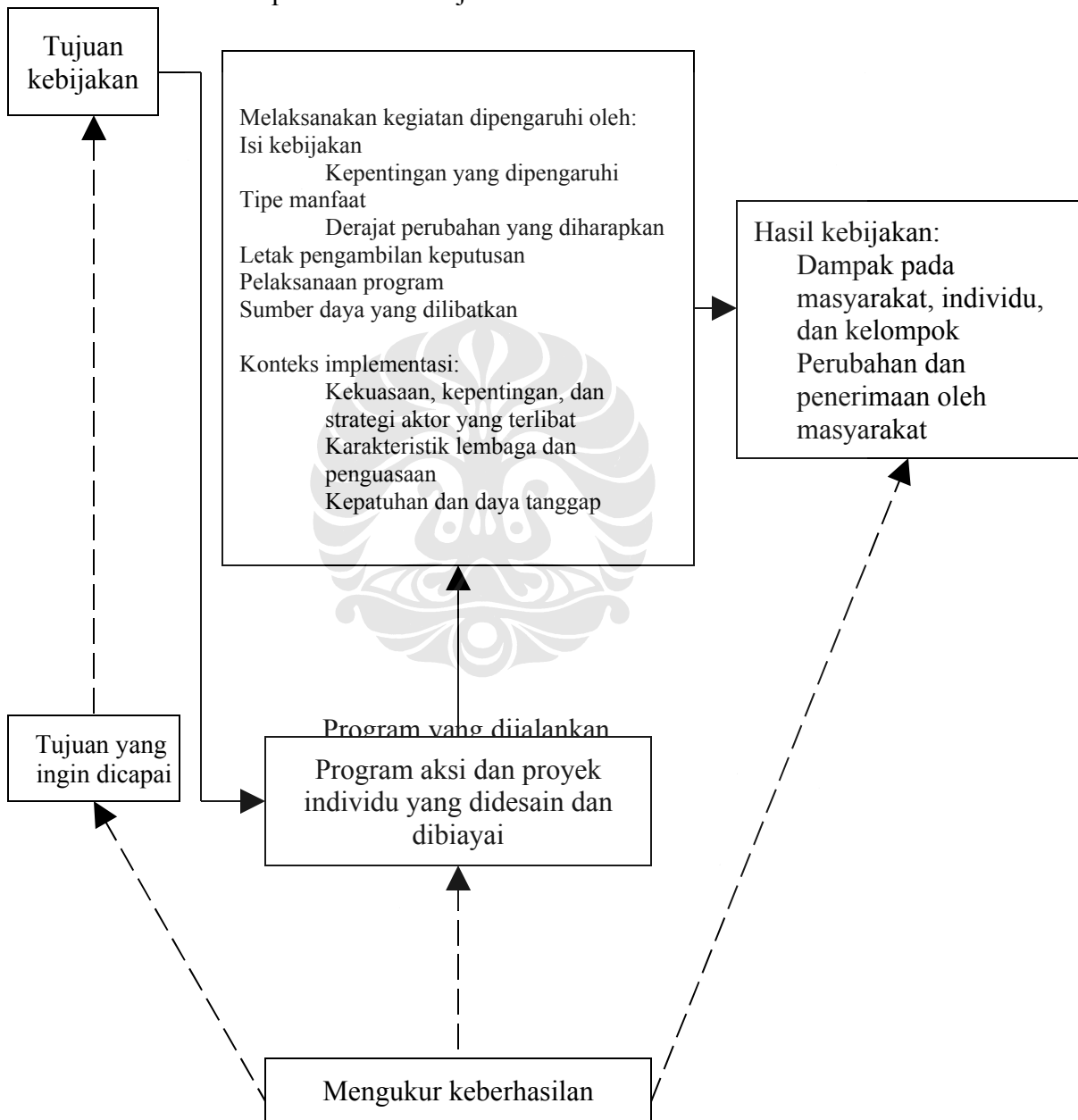


Sumber: Wibawa dkk., (1994:19)

2. Model Grindel.

Menurut Grindle, implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasar Grindle adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan menjadi program aksi maupun proyek individual dan biaya telah disediakan, maka implementasi kebijakan dilakukan.

Gambar 3.4: Model Implementasi Kebijakan menurut Grindle



Sumber: Wibawa ddk., (1994:23)

3.1.5 Analisis Kebijakan

Dalam teori policy analysis David L. Weimer & Aidan R. Vining (1989:1) mendefinisikan analisis kebijakan sebagai berikut:

The product of policy analysis is advice. The majority of policy analysts are to be found in government and nonprofit organizations, where day-to-day operations inherently involve public decisions. Because our interest centers on policy analysis as a professional activity, our definition will require that policy analysis, in either public or private settings, have clients for their advice who can participate in public decisions making.

Dari rumusan tersebut di atas, secara singkat dikatakan bahwa analisis kebijakan adalah nasehat untuk mengambil keputusan yang berhubungan dengan keputusan publik. Kegiatan analisis dan perumusan kebijakan harus dilakukan secara terus menerus sebagai kegiatan organisasional yang dinamik karena dalam pelaksanaan kebijakan dan strategi yang telah ditetapkan mungkin saja timbul kebutuhan untuk melakukan peninjauan kembali berbagai segi kebijakan tersebut.

Pendapat ES Quade yang dikutip oleh William N Dunn (1998:44) bahwa analisa kebijakan (policy analysis) adalah suatu bentuk analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi sedemikian rupa sehingga dapat memberi landasan dari para pembuat kebijakan dalam membuat keputusan. Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan.

Moekijat (1995:6) menjelaskan bahwa tujuan analisis kebijaksanaan adalah untuk membantu para pengambil kebijaksanaan publik memecahkan masalah-masalah yang mereka hadapi. Kualitas analisis kebijakan adalah penting sekali untuk memperbaiki kebijakan dan hasilnya, hal ini dapat dicapai melalui proses belajar yang terus menerus (cycle learning) dan learning organization.

Perubahan-perubahan yang terjadi pada proses belajar akan meningkatkan dan atau diperolehnya kapasitas baru yang berkesinambungan bila dilakukan dengan benar dan terus menerus. Ini menandakan terjadinya perubahan mendasar bagi pola pikir (mind set) yang lama kepada pola pikir yang baru. Proses belajar adalah juga suatu kegiatan perbaikan terus menerus (Continuous improvement) kemampuan dan kapasitas individu dan team dalam suatu organisasi.

Dimensi-dimensi tersebut dikemukakan oleh Peter M Senge (1996: 6-9) sebagai berikut:

1. Berfikir sistem (system thinking).
2. Keahlian pribadi (personal mastery)
3. Modal mental (mental modal).
4. Membangun visi bersama (building shared vision).
5. Pembelajaran dalam tim (team learning)

3.1.6 Perencanaan Strategis

Untuk mencapai kesuksesan suatu organisasi harus dapat menyusun strategi yang tepat. Belajar dari pengalaman berbagai organisasi di dunia ternyata banyak sekali pilihan strategi yang terbukti unggul di dunia bisnis dapat di pakai dalam organisasi pemerintah.

Strategi merupakan alat mencapai tujuan. Konsep strategi berkembang mulai dari sekedar alat untuk mencapai tujuan, berkembang menjadi alat menciptakan keunggulan bersaing, selanjutnya menjadi tindakan dinamis untuk memberi respon terhadap kekuatan internal dan eksternal (Mintzberg, 1992:12-18), dan menjelang akhir abad XX berubah menjadi pemahaman keinginan konsumen (Osborne, 2000:191-197).

Dengan perkembangan yang pesat dalam dunia usaha, maka pemahaman terhadap manajemen strategis semakin berkembang luas. Tiap penulis dan ahli mempunyai definisi atau persepsi sendiri terhadap manajemen strategis.

Strategi adalah pola tindakan utama yang di pilih untuk mewujudkan visi organisasi melalui misi. Strategi membentuk pola pengambilan keputusan dalam mewujudkan visi organisasi (Mulyadi,2001:72). Glueck dan Jauch (1992:6) dalam bukunya *Strategic Management and Business Policy* menyebutkan bahwa, "*Strategy is a unified, comprehensive and integrated plan... designed to ensure that the basic objectives of the enterprise are achieved*". Dari devinisi tersebut terlihat bahwa strategi mempunyai beberapa sifat, yaitu: Pertama, menyatukan (*unified*) seluruh bagian dalam organisasi; kedua, meyeluruh (*comprehensive*) seluruh aspek dalam organisasi; dan integral (*integrated*) yaitu bahwa strategi akan cocok bagi seluruh tingkatan korporat, bisnis, dan fungsional.

James Brian Quinn (1980;7-9) dalam bukunya *Strategies for Change : Logical Incrementalism* secara khusus melihat strategi dari termin dan gambaran dari dunia militer yang mempunyai dimensi atau kriteria strategi yang sukses. Strategi merupakan suatu seni yang menggunakan pertempuran untuk memenangkan perang. Oleh karena itu jika keliru dalam memilih dan mengatur cara dan taktik peperangan, maka nyawa prajurit yang jadi taruhannya. Penggunaan strategi dalam manajemen sebuah organisasi dapat diartikan sebagai kiat, cara dan taktik utama yang dirancang secara sistematis dalam melaksanakan fungsi- fungsi manajemen, yang terarah pada tujuan strategi organisasi.

Mintzberg (1992:12-17) dalam bukunya *Structures in Five : Designing Effective Organizations* memberikan pandangan tersendiri mengenai strategi. Mintzberg memfokuskan pada berbagai pandangan strategi sebagai rencana, pola, posisi, dan perspektif yaitu:

- a. Sebagai rencana, strategi deals dengan bagaimana para pemimpin mencoba untuk mengarahkan organisasi dalam situasi masa datang.
- b. Sebagai pola, strategi memfokuskan pada tindakan (*action*), juga mendorong pemusatan tindakan, dan pencapaian konsistensi perilaku organisasi.
- c. Sebagai posisi, strategi mendorong kita untuk melihat organisasi dalam lingkungan persaingannya, bagaimana mereka menentukan posisi dan mempertahankan dalam persaingan, menghadapi atau menghindar.
- d. Sebagai perspektif, strategi meningkatkan pernyataan mengenai intensi dan perilaku dalam konteks kolektif. Bagaimana intensi menyebar keseluruh anggota organisasi menjadi norma dan nilai yang disepakati bersama.

Dari beberapa definisi tersebut pada prinsipnya sama yaitu mereka menggabungkan pola berfikir strategi dengan fungsi-fungsi manajemen yaitu: perencanaan (*planning*), penerapan (*implementing*), dan pengawasan (*evaluating*).

Strategi dimulai dengan konsep bagaimana menggunakan sumberdaya organisasi secara efektif dalam lingkungan yang berubah-ubah. Jadi strategi tidak hanya bagaimana menghadapi dinamika pasar saja, tetapi juga hal-hal fundamental tentang organisasi sebagai instrumen persepsi kolektif dan kegiatan (*action*). Sebuah strategi menciptakan arah yang diunifikasi untuk organisasi yang bersangkutan sehubungan dengan macam-macam sasaran, dan ia mengarahkan penggunaan sumber-sumber daya yang digunakan

untuk menggerakkan organisasi yang bersangkutan agar berfokus ke arah sasaran tersebut.

Setelah organisasi merumuskan strategi yang di pilih untuk mewujudkan visi melalui misi organisasi, strategi tersebut perlu di implementasikan. Langkah pertama implementasi strategi adalah melaksanakan strategic planning. Pada tahapan ini strategi yang telah dirumuskan dijabarkan ke dalam strategic plan yang terdiri dari tiga komponen, yaitu:

- **Strategic Objectives**

Strategic objectives merupakan penjabaran strategi ke dalam sasaran-sasaran masa depan yang dituju oleh perubahan dan mewujudkan visi organisasi.

Penjabaran strategi ke dalam strategic objectives ditentukan dua macam ukuran:

- Ukuran hasil (outcome measures)
- Ukuran pemicu kinerja (performance driver measures)

- **Strategic Targets**

Agar dapat memberikan dorongan akan motivasi kerja bagi para manajer dengan karyawan maka target yang ditetapkan harus realistis. Target yang ditentukan harus realistis dan terukur karena target yang terlalu tinggi selain akan sulit di capai juga akan berpengaruh pada menurunnya motivasi para manajer dan karyawan organisasi/ perusahaan.

- **Strategic Initiatives**

Untuk mewujudkan strategic objectives di perlukan strategic initiatives berupa program dari dalam (action program) yang akan dilaksanakan oleh organisasi/ perusahaan di masa depan, strategic initiatives inilah yang menjadi dasar penyusunan program (programming) dan penyusunan anggaran (budgeting).

- **Programming**

Programming adalah proses penyusunan rencana jangka panjang untuk menjabarkan strategic initiatives yang dipilih untuk menjabarkan strategic objectives. Pelaksanaan strategic initiatives memerlukan perencanaan sistematis langkah-langkah yang akan di tempuh organisasi/ perusahaan dalam jangka panjang ke depan beserta perkiraan sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan tindakan tersebut.

- **Budgeting**

Budgeting adalah proses penyusunan rencana jangka pendek (pada umumnya satu tahun) yang berisi tahapan yang harus dilakukan perusahaan untuk melaksanakan sebagian dari program. Dalam budgeting dijabarkan program tertentu ke dalam rencana kegiatan yang akan dilaksanakan dalam tahun anggaran. Alokasi sumber daya untuk melaksanakan kegiatan tersebut.

- **Implementasi Strategic**

Dalam tahap implementasi maka manajer dan karyawan melaksanakan rencana yang tercantum dalam anggaran ke dalam aktivitas harian. Oleh karena anggaran merupakan bagian dari program. Program merupakan penjabaran strategic initiatives yang dipilih untuk melaksanakan strategic objectives, maka dalam implementasi strategic selalu ada keterkaitan antara anggaran, program, strategic initiatives, strategic objectives dan strategi.

- **Pengendalian strategi**

Implementasi dari suatu rencana memerlukan pengendalian. Pengendalian diperlukan untuk memberikan umpan balik kepada pelaksana seberapa jauh target telah berhasil dicapai, strategic objectives telah berhasil diwujudkan dan visi perusahaan telah tercapai.

3.2 Manajemen Strategi untuk Organisasi Pemerintahan

Dalam dunia usaha (bisnis) yang mengembangkan manajemen secara teoritis dan praktis, manajemen strategis telah cukup lama dikenal dan dikembangkan. Berbeda dengan organisasi non profit bidang pemerintahan, manajemen strategis pada dasarnya merupakan suatu paradigma baru.

Ada perbedaan yang mendasar antara manajemen strategis di bidang bisnis dan pemerintah. Nilai-nilai persaingan bebas antar organisasi melalui pendayagunaan sumberdaya merupakan isi dari manajemen strategis dunia usaha. Bidang pemerintahan mendasari manajemen strategisnya dengan filsafat yang berisi nilai-nilai pengabdian dan kemanusiaan untuk kepentingan masyarakat.

Persamaan dalam pengimplementasian antar dunia dengan pemerintah adalah pada awal kegiatan menyusun perencanaan strategis, dimulai dari kegiatan menyusun

perencanaan strategis sebagai fungsi manajemen. Strategi diperlukan manajemen untuk dapat memenangkan persaingan dalam pasar. Pierce II (1980:15) menyebutkan: *“Strategy management in the set of decisions and actions that result in the formulations and implementations of plan designed to achieve company’s objectives.”*

Dengan strategi, manajemen menggunakan rencana berorientasi ke depan untuk berinteraksi dengan lingkungan kompetitif, guna mencapai tujuan organisasi. Strategi mencerminkan kesadaran organisasi dengan bagaimana, kapan, dan dimana sebaiknya berkompetisi, dengan siapa berkompetisi dan maksud kompetisi.

Manajemen strategi mengkombinasikan pola berfikir strategis dengan tata oleh manajemen. Tiap penulis mempunyai persepsinya sendiri mengenai manajemen strategi.

Ada tiga tata olah dalam manajemen strategis, yaitu (Wahyudi, 1996:15-16):

- a. Pembuatan strategi, yang meliputi pengembangan misi dan tujuan jangka panjang, pengidentifikasian peluang dan ancaman serta kekuatan dan kelemahan, pengembangan alternatif strategi dan penentuan strategi yang sesuai untuk diadopsi;
- b. Perencanaan strategi, meliputi penentuan sasaran operasional tahunan, kebijakan, motivasi karyawan dan pengalokasian sumberdaya agar strategi yang telah ditetapkan dapat diimplementasikan;
- c. Evaluasi/ kontrol strategi, mencakup usaha-usaha untuk memonitor seluruh hasil dari pembuatan dan penerapan strategi, termasuk mengukur kinerja individu dan organisasi serta mengambil langkah- langkah perbaikan jika diperlukan.

Pengertian lain menyebutkan bahwa manajemen strategi adalah perencanaan bersekala besar (perencanaan strategis) yang berorientasi pada jangkauan masa depan yang jauh (visi) dan ditetapkan sebagai keputusan manajemen puncak (yang bersifat mendasar dan prinsipil) agar memungkinkan organisasi berinteraksi secara efektif (misi), dalam usaha menghasilkan sesuatu (perencanaan operasional) yang berkualitas, dengan diarahkan pada optimalisasi pencapaian tujuan (tujuan strategis) dan berbagai sasaran (tujuan operasional). Dari pengertian ini menunjukkan bahwa manajemen strategis merupakan suatu sistem yang memiliki berbagai komponen yang saling berhubungan dan mempengaruhi, dan bergerak bersama ke arah yang sama pula (Nawawi, 2000:149)

Model manajemen strategis terdiri dari tahapan-tahapan kegiatan yang berupa analisis, diagnosis, sintesis, dan implementasi. Model ini untuk mendapatkan perumusan

strategi organisasi. Tahapan dari model manajemen strategis adalah sebagai berikut (Glueck, Jauch, 1994:6):

- a. Unsur- unsur manajemen strategis yang terdiri dari perencanaan organisasi dan misi serta tujuan organisasi.
- b. Analisis dan diagnosa. Tahapan ini meneliti lingkungan baik lingkungan umum maupun lingkungan industri dan mendiagnosis dampak ancaman dan peluang.
- c. Pemilihan. Tahapan ini merupakan tahapan menentukan alternatif penyelesaian, menilai, dan memilih strategi terbaik.
- d. Pelaksanaan. Tahapan ini menjadikan agar strategi berjalan baik dengan membangun struktur untuk mendukung strategi tersebut dan mengembangkan rencana serta kebijakan yang tepat.
- e. Evaluasi. Tahapan ini melakukan umpan balik terhadap kesesuaian strategi yang telah dipilih dengan pelaksanaan strategi sehingga dapat dijalankan sesuai dengan sasaran dan tujuan organisasi.

Berdasarkan karakteristik dan komponen manajemen strategis sebagai suatu sistem ada beberapa faktor yang mempengaruhi tingkat intensitas dan formalitas pengimplementasian di pemerintahan. Beberapa faktor tersebut adalah:

a. **Tantangan internal**

Ukuran organisasi, gaya manajemen pimpinan, kompleksitas lingkungan ideologi, sosial, politik, sosial ekonomi, sosial budaya, peraturan pemerintah.

b. **Tantangan eksternal**

Kemampuan menerjemahkan strategi menjadi tata olah atau rangkaian kegiatan pelaksanaan pekerjaan pelayanan umum (*public service*) yang efektif, efisien, dan berkualitas.

Dalam bidang pemerintahan pengertian manajemen strategi mempunyai beberapa karakteristik yaitu (Nawawi, 2000:150):

- a. Manajemen strategi diwujudkan dalam bentuk Rencana Strategis (Renstra) yang berskala besar dan mencakup seluruh komponen organisasi dan dijabarkan menjadi

rencana operasi kemudian dijabarkan lagi ke dalam bentuk program kerja dan proyek tahunan.

- b. Renstra berorientasi pada jangkauan masa depan (lebih kurang selama 25-30 tahun).
- c. Visi, misi, dan pemilihan strategi yang menghasilkan strategi induk dan tujuan strategis organisasi untuk jangka panjang merupakan acuan merumuskan Renstra.
- d. Penetapan Renstra dan Rencana Operasional harus melibatkan jajaran pimpinan karena sifatnya yang sangat mendasar dalam pelaksanaan seluruh misi organisasi.
- e. Pengimplementasian strategi dalam program dilakukan melalui fungsi manajemen yang mencakup pengorganisasian, pelaksanaan, penganggaran dan kontrol.

3.3 Akuntansi Pemerintahan

Pengelolaan keuangan negara, menurut Mardiasmo (Mardiasmo 2002;69) melibatkan beberapa aspek yang terdiri dari: aspek penganggaran, aspek akuntansi, aspek pengendalian dan aspek auditing. Aspek penganggaran berfungsi dalam melakukan antisipasi terhadap pendapatan dan belanja negara. Sedangkan aspek akuntansi terkait dengan proses mencatat, mengolah dan melaporkan segala aktivitas penerimaan dan pengeluaran atas dana pada saat anggaran dilaksanakan.

Accounting Principles Board (1970) mengidentifikasi akuntansi sebagai berikut:

Akuntansi adalah suatu kegiatan jasa. Fungsinya menyediakan informasi kuantitatif, terutama yang bersifat keuangan tentang entitas ekonomi yang dimaksudkan agar berguna dalam pengambilan keputusan ekonomi dalam membuat pilihan-pilihan yang rasional di antara berbagai alternatif arah tindakan.

Akuntansi dapat pula didefinisikan sebagai, “*a process of three activities: identifying, recording, and communicating the economic events of an organization (business or no business) to interested users of the information.*” (Weygandt 1996;2)

Proses identifikasi meliputi seleksi atas peristiwa-peristiwa yang memiliki bukti mengenai aktivitas ekonomi yang relevan dengan organisasi. Setelah diketahui besar atau jumlah nominalnya dalam satuan uang, peristiwa ekonomi ini kemudian dicatat untuk menyediakan bukti historis atas aktivitas keuangan organisasi yang bersangkutan.

Proses pencatatan dilakukan secara kronologis dengan teratur dan sistematis. Sedangkan yang dimaksud dengan proses komunikasi adalah mengkomunikasikan informasi kepada pengguna yang berkepentingan. Informasi-informasi tersebut dikomunikasikan melalui laporan akuntansi yang lazim disebut sebagai laporan keuangan.

Definisi akuntansi menurut *American Accounting Association* (1966),

Akuntansi adalah suatu proses pengidentifikasian, pengukuran, pencatatan, dan pelaporan transaksi ekonomi (keuangan) dari suatu organisasi/ entitas yang dijadikan sebagai informasi dalam rangka pengambilan keputusan ekonomi oleh pihak-pihak yang memerlukan. Pengertian ini juga dapat melingkupi penganalisisan atas laporan yang dihasilkan oleh akuntansi tersebut.

Berdasarkan kedua definisi terakhir, dapat disimpulkan bahwa fungsi akuntansi adalah menyediakan informasi kuantitatif tentang suatu entitas ekonomi. Informasi yang dihasilkan oleh akuntansi dimaksudkan agar berguna sebagai bahan pengambilan keputusan ekonomi yang rasional.

Akuntansi sebagai suatu sistem merupakan suatu kesatuan yang terdiri atas beberapa subsistem yang lebih kecil yang saling berhubungan dan mempunyai tujuan tertentu. Sebagaimana layaknya suatu sistem, sistem akuntansi mengolah input menjadi output. Input sistem akuntansi adalah bukti transaksi berupa dokumen, sedangkan outputnya laporan keuangan.

Sugiri (Sugiri, 2001:13) sebagaimana dikutip Halim (Halim, 2002:43) berpendapat bahwa sistem akuntansi dapat dijelaskan secara terperinci dengan siklus akuntansi. Siklus akuntansi adalah tahapan-tahapan yang mesti dilalui dalam sistem akuntansi.

Tahapan-tahapan tersebut dapat diringkaskan sebagai berikut:

- 1) Mendokumentasikan transaksi keuangan dalam Bukti Transaksi dan melakukan analisis transaksi.
- 2) Mencatat transaksi dalam Buku Jurnal, atau disebut menjurnal.
- 3) Transaksi keuangan yang sudah dijurnal diringkas ke dalam Buku Besar (Posting).
- 4) Menentukan Saldo Buku Besar pada akhir periode dalam melaporkannya pada Neraca Saldo.
- 5) Melakukan penyesuaian atas Saldo Buku berdasarkan informasi terbaru pada akhir periode.

- 6) Menentukan Saldo Buku Besar setelah Penyesuaian (Neraca Saldo setelah Penyesuaian).
- 7) Menyusun Laporan Keuangan berdasarkan Neraca Saldo Setelah Penyesuaian.
- 8) Menutup Buku Besar.
- 9) Menentukan saldo-saldo Buku Besar dan menuangkannya dalam Neraca Saldo setelah Tutup Buku.

Pencatatan transaksi dalam akuntansi dapat dilakukan melalui 3 (tiga) sistem yaitu: Sistem tata buku tunggal (Single Entry), Sistem tata buku berpasangan (Double Entry) dan Triple Entry. Dalam metode tata buku tunggal, pencatatan transaksi ekonomi hanya dilakukan satu kali saja. Transaksi yang menyebabkan terjadinya penambahan kas akan dicatat sebagai penerimaan, sedangkan yang menyebabkan terjadinya pengurangan kas akan dicatat sebagai pengeluaran.

Metode tata buku tunggal mempunyai kelebihan mudah dipahami karena bentuknya yang sederhana. Namun, metode ini memiliki beberapa kelemahan antara lain. metode ini menyebabkan timbulnya kesulitan dalam melakukan pemeriksaan. Selain itu, tidak dapat dilakukan pengecekan langsung sebagaimana halnya pada metode pembukuan berpasangan. (Baswir, 1999: 151)

Sistem jurnal berpasangan berasumsi bahwa pada dasarnya suatu transaksi ekonomi akan dicatat dua kali atau dijurnal. Dalam membuat jurnal, dikenal sisi Debet dan sisi Kredit. Sisi Debet selalu pada sebelah kiri, sedangkan sisi Kredit pada sebelah kanan. Setiap pencatatan transaksi yang dilakukan harus selalu menjaga keseimbangan sisi Debet dengan sisi Kredit berdasarkan persamaan akuntansi. Persamaan akuntansi yang dimaksud adalah sebagai berikut:

$$\text{Aset} + \text{Belanja} = \text{Utang} + \text{Ekuitas Dana} + \text{Pendapatan}$$

Maksudnya, suatu transaksi yang mengakibatkan terjadinya penambahan aset akan dicatat Debet, sedangkan yang mengakibatkan terjadinya pengurangan aset akan dicatat pada sisi Kredit. Hal yang sama berlaku pula untuk perkiraan Belanja. Adapun pada perkiraan Utang, Ekuitas Dana dan Pendapatan, yang berlaku adalah sebaliknya.

Sistem pencatatan triple entry adalah pelaksanaan pencatatan dengan menggunakan sistem pencatatan double entry, ditambah dengan pencatatan pada buku anggaran.

Sementara sistem pencatatan double entry dijalankan, dilakukan juga pencatatan pada buku anggaran sehingga pencatatan akan berefek pada sisa anggaran. (Halim, 2002: 39)

Salah satu hal yang penting dalam akuntansi adalah pengakuan (recognition). Pengakuan, menurut International Accounting Standart Comitte (IASC) adalah : “Proses memasukan ke neraca atau laporan rugi laba,item yang memenuhi definisi elemen dan memenuhi kriteria pengakuan”. Elemen yang dimaksudkan dalam definisi tersebut adalah elemen laporan keuangan, seperti aktiva atau utang pada neraca. Adapun kriteria pengakuan menurut Ikatan Akuntan Indonesia (IAI) (IAI,1999) adalah:

1. Ada kemungkinan bahwa manfaat ekonomi yang berkaitan dengan bagian dari elemen tersebut akan mengalir dari atau ke dalam entitas.
2. Pos tersebut mempunyai nilai atau biaya yang dapat diukur dengan andal.

Pengakuan menentukan kapan suatu transaksi akan dicatat. Penentuan ini dilakukan berdasarkan basis atau metode pencatatan. Basis yang dikenal dalam akuntansi, antara lain: kas basis (*Cash basis*) dan akrual basis (*acrual basis*). Metode kas basis hanya mengakui atau mencatat suatu transaksi ekonomi apabila mengakibatkan terjadinya penambahan atau pengurangan kas. Sebagaimana diungkapkan oleh Jones dan Pendlebury (Jones and Pendlebury, 1987;157):

“This accounting system recognizes only cash inflows and cash outflows. The resulting final accounts are nothing more than summarized cash books. There are no balance sheets because there are no assets or ilabilities in the books.”

Metode kas basis yang dipergunakan, juga memiliki beberapa kelemahan. Menurut Bastian (Bastian 2002;3-4) kelemahan metode kas basis, antara lain:

- c. Informasi yang lebih kompleks dan sebenarnya dibutuhkan oleh pemakai laporan keuangan tidak dapat disediakan oleh sistem ini.
- b. Relevansi laporan keuangan bagi para pengambil keputusan sangat kurang, karena basis kas hanya berfokus pada aliran kas dan mengabaikan aliran sumber daya lain.
- c. Pertanggungjawaban kepada publik terbatas pada penggunaan kas saja, tidak dicantumkan pertanggungjawaban atas pengelolaan aktiva lainnya dan hutang atau kewajiban.

Basis akrual, menurut Smith dan Skousen (Smith and Skousen, 1995; 74) adalah sebagai berikut:

“Accrual accounting recognizes revenues as they are earned, not necessarily when cash is received. Expenses are recognized and recorded when they are incurred, not necessarily when cash is paid. This provides for a better matching of revenues and expenses during an accounting period and generally result in financial statement that are more accurately reflect a company’s financial position and result of operations.”

Metode ini merupakan dasar akuntansi yang mengakui transaksi dan peristiwa lainnya pada saat transaksi dan peristiwa itu terjadi (bukan hanya pada saat kas atau setara kas diterima atau dibayar) (Halim 2002; 41). Oleh karena itu, transaksi-transaksi dan peristiwa-peristiwa dicatat dan diakui pada laporan keuangan dalam periode terjadinya. Selain itu, dikenal pula basis kas modifikasi dan basis akrual modifikasi yang merupakan modifikasi antara kas basis dengan akrual basis.

Sejak dipaparkan secara sederhana oleh Luca Pacioli dalam bukunya yang berjudul *Summa de Arithmatica Geometria Proportioni et Proportionalita* pada tahun 1494 sampai sekarang, akuntansi telah mengalami perkembangan sangat pesat. Saat ini, akuntansi telah menjadi ilmu pengetahuan sendiri.

Ilmu pengetahuan akuntansi berkembang menjadi dua kelompok besar, yaitu: kelompok ilmu pengetahuan akuntansi dan kelompok ilmu pengetahuan auditing (gade 2000;4). Ilmu Pengetahuan Akuntansi terbagi lagi menjadi tiga bagian, yaitu Akuntansi Bisnis (Business Accounting), Akuntansi Sosial (Social Accounting). Akuntansi Bisnis terbagi lagi menjadi Financial Accounting dan Cost Accounting. Dengan demikian, dapat dilihat bahwa akuntansi pemerintahan merupakan bagian dari ilmu pengetahuan akuntansi.

Ilmu pengetahuan Akuntansi memiliki konsentrasi pada pembahasan hal- hal seperti: teori akuntansi, sistem akuntansi, anggaran, laporan keuangan dan analisa rasio serta pengawasan. Sedangkan Ilmu Pengetahuan Auditing membahas prinsip dan standar pemeriksaan, teknik dan prosedur pemeriksaan, program pemeriksaan, laporan pemeriksaan, dan manajemen pemeriksaan.

Akuntansi pemerintah, dengan mengacu kepada definisi akuntansi secara umum, dapat didefinisikan sebagai,

Suatu aktivitas pemberian jasa (*service activity*) untuk menyediakan informasi keuangan pemerintah berdasarkan proses pencatatan, pengklasifikasian,

pengiktisan suatu transaksi keuangan pemerintah serta penafsiran atas informasi keuangan tersebut. (Arif 2001;3)

Akuntansi pemerintahan harus memenuhi persyaratan tertentu agar dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Syarat-syarat akuntansi pemerintah, menurut *Departement of Economic and Social Affairs, United Nations (1970) (Gade 2000; 21-23)* adalah sebagai berikut:

1. Sistem akuntansi harus dirancang untuk memenuhi ketentuan Undang-Undang Dasar, undang-undang dan peraturan negara lainnya.
2. Sistem akuntansi harus dikaitkan dengan klasifikasi anggaran. Fungsi anggaran dan akuntansi merupakan unsur-unsur yang saling melengkapi dari pengurusan keuangan dan harus diintegrasikan secara erat.
3. Perkiraan-perkiraan harus diselenggarakan dengan cara yang dapat mengidentifikasi obyek dan tujuan penggunaan dana yang diterima, serta para pejabat yang bertanggungjawab atas penyimpanan dan penggunaan dana dalam program tersebut.
4. Sistem akuntansi harus diselenggarakan dengan cara yang memungkinkan dilakukannya pemeriksaan oleh lembaga pemeriksa eksternal, serta menyediakan informasi-informasi yang diperlukan untuk pemeriksaan.
5. Sistem akuntansi harus dikembangkan dengan cara yang memungkinkan dilaksanakannya pengawasan secara administratif terhadap dana-dana dan pelaksanaannya, manajemen program serta penilaian dan pemeriksaan internal.
6. Perkiraan-perkiraan harus dikembangkan agar dapat mengungkapkan hasil-hasil secara ekonomi dan keuangan dari pelaksanaan program, termasuk pengukuran pendapatan, identifikasi biaya, serta penetapan hasil operasi dari pemerintah dengan program dan organisasinya.
7. Sistem akuntansi harus mampu menyediakan informasi keuangan yang mendasar yang diperlukan dalam penyusunan rencana dan program serta penelaahan dan penilaian terhadap pelaksanaan secara fisik dan keuangannya.

8. Perkiraan-perkiraan harus diselenggarakan dengan cara yang memungkinkan dapat tersedianya data keuangan yang berguna untuk analisa ekonomi dan reklasifikasi transaksi pemerintah, serta membantu menyusun perkiraan nasional.

Setiap negara memiliki kondisi yang berbeda satu sama lain. Itulah sebabnya, meskipun terdapat persyaratan umum yang harus dipenuhi, akuntansi pemerintahan di berbagai negara memiliki bentuk yang bervariasi. Adapun faktor yang mempengaruhinya, adalah: sifat lembaga pemerintahan, sistem pemerintahan suatu negara, dan mekanisme pengurusan keuangan dan sistem anggaran negara. Ketiga faktor ini sekaligus menyebabkan pula karakteristik akuntansi pemerintah berbeda dengan sektor privat (Baswir 1999; 9-11).

Ciri-ciri utama akuntansi pemerintahan, menurut *A Guide to Accounting, Financial reporting* dan *Auditing in Federal Government*, sebagaimana dikutip oleh Sugijanto (Sugijanto dkk 1995; 8) adalah sebagai berikut:

- a. Investasi pada aset tetap yang tidak menghasilkan pendapatan (*Nonrevenue Producing Capital Assets*). Pada umumnya, pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat memerlukan investasi yang besar namun tidak menghasilkan pendapatan. Sebagai contoh; jembatan dan jalan raya.
- b. Tidak bertujuan untuk menghasilkan laba. Tujuan utama akuntansi pemerintahan adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan harus memberikan informasi keuangan mengenai sumber dana yang dipergunakan untuk memberikan pelayanan dan bagaimana sumber dana tersebut diperoleh.
- c. Tidak ada kepentingan pemilik. Pemerintah tidak memiliki kekayaan sendiri sebagaimana perusahaan.
- d. Penggunaan akuntansi dana untuk pengendalian dan akuntabilitas. Pemerintah memperoleh dana dari berbagai sumber, dan penggunaannya dilakukan melalui proses penganggaran. Terhadap dana-dana tertentu, terdapat pembatasan-pembatasan dalam penganggarnya.

Tujuan akuntansi pemerintahan, menurut *American Accounting Association* (1970) dan Glynn (1993) (Mardiasmo 2002; 14) adalah sebagai berikut:

- .1 Memberikan informasi yang diperlukan untuk mengelola secara tepat, efisien, dan ekonomis kegiatan dan alokasi sumber daya yang dimiliki oleh organisasi. Tujuan pertama ini, terkait dengan pengendalian manajemen (*manajemen control*).
- .2 Memberikan informasi yang memungkinkan para manajer melaporkan pertanggungjawaban program dan sumber daya secara tepat dan efektif. Akuntansi pemerintahan juga memungkinkan pemerintah melaporkan hasil operasi dan penggunaan dana publik. Tujuan ini berkaitan dengan akuntabilitas.

Fungsi akuntansi pemerintahan biasanya lebih ditekankan pada pencatatan pelaksanaan anggaran negara beserta pelaporan realisasinya. Hal ini dapat dipahami karena obyek dari akuntansi pemerintahan adalah anggaran. Itu sebabnya, akuntansi pemerintahan kadang-kadang disebut juga sebagai akuntansi anggaran. (Jones 1998;7)

