

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1. *Good Governance*

2.1.1. *Pengertian Good Governance*

Secara etimologis *good governance* terdiri dari dua kata yaitu “*good*” dan “*governance*”. “*good*” merupakan kata yang berasal dari bahasa Inggris yang berarti baik. Namun secara istilah dalam *good governance*, Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan dalam Modul Akuntabilitas dan *Governance* memberikan pengertian *good* yaitu: pertama nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Sedangkan “*governance*” berasal dari bahasa Perancis kuno “*gouvernance*” yang berarti pengendalian (*control*) dan suatu keadaan yang berada dalam kondisi terkendali (*the state of being governed*). Seringkali metafora yang digunakan untuk menggambarkan esensi dari pengertian ini adalah mengendalikan dan menakhodai sebuah kapal (*the idea of steering or captaining a ship*) (Farrar, 2001 dalam Syakhroza, 2005).

Secara istilah, pengertian *Good governance* dapat ditinjau dari dua segi yang berbeda, yaitu *good government governance* dan *good corporate governance*. *Good government governance* dilihat dari sudut pandang pemerintah sedangkan *good corporate governance* dilihat dari sudut pandang korporasi atau perusahaan swasta. Dalam tulisan ini, *good governance* yang dimaksud adalah *good government governance* karena topik yang sedang dibahas lebih condong kepada sudut pandang pemerintahan.

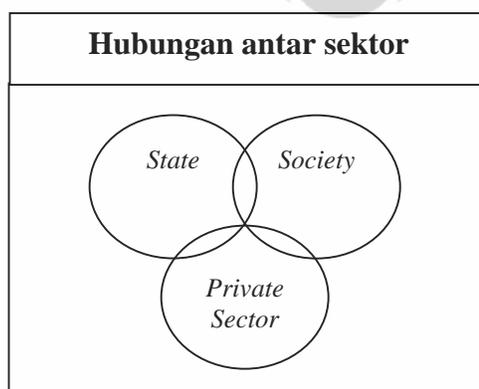
Dari segi *functional aspect: governance* dapat ditinjau dari apakah pemerintah berfungsi secara efektif dan efisien dalam upaya mencapai tujuan yang telah digariskan, atau sebaliknya? World Bank memberikan definisi “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*”. Sedangkan Ganie-Rochman

(2000) memberikan definisi: *Governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non pemerintah dalam suatu kegiatan kolektif. Pinto dlm Nisjar, 1997 mendefinisikan *governance* sebagai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintahan secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya.

Sementara *United Nations Development Program* (UNDP) mendefinisikan sebagai “*the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”. Oleh karena itu, menurut definisi terakhir, *governance* mempunyai tiga kaki, yaitu *economic, political, dan administrative*.

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

Oleh karena itu institusi dari *governance* meliputi tiga domain, yaitu *state* (negara atau pemerintahan), *private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat), yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi pemerintahan berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial, dan politik.



Gambar 1. Hubungan antar Sektor dalam *Good Governance*

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

Sedangkan masyarakat (*society*) terdiri dari individual maupun kelompok (baik yang terorganisasi maupun tidak) yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal. *Society* meliputi lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lain-lain.

Berdasarkan ketiga domain tersebut, *good governance* dapat didefinisikan kondisi yang memenuhi dua syarat, yaitu:

1. Ketiga domain (*state, society, dan private sector*) mengetahui, memahami, dan menjalankan fungsinya masing-masing secara benar dan efektif;
2. Ketiga domain (*state, society, dan private sector*) memiliki hubungan yang pas, sesuai proporsinya, tidak kurang dan tidak lebih (*appropriate relationship*).

Selain pengertian-pengertian di atas, Akhmad Syakhroza (2003) menjelaskan arti *good governance* sebagai tata kelola organisasi secara baik dengan prinsip-prinsip keterbukaan, keadilan, dan dapat dipertanggungjawabkan dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Tata kelola organisasi secara baik apakah dilihat dalam konteks mekanisme internal organisasi ataupun mekanisme eksternal organisasi. Mekanisme internal lebih fokus kepada bagaimana pimpinan suatu organisasi mengatur jalannya organisasi sesuai dengan ketiga prinsip diatas sedangkan mekanisme eksternal lebih menekankan kepada bagaimana interaksi organisasi dengan pihak eksternal berjalan secara harmonis tanpa mengabaikan pencapaian tujuan organisasi.

Agar supaya *good governance* bisa diterapkan dalam suatu organisasi maka dibutuhkan adanya aturan main yang membatasi/mengarahkan aktifitas maupun keputusan top manajemen organisasi selalu berorientasi kepada pencapaian tujuan organisasi. Selanjutnya aturan main apakah peraturan dan kebijakan internal organisasi ataupun hukum dan perundang-undangan

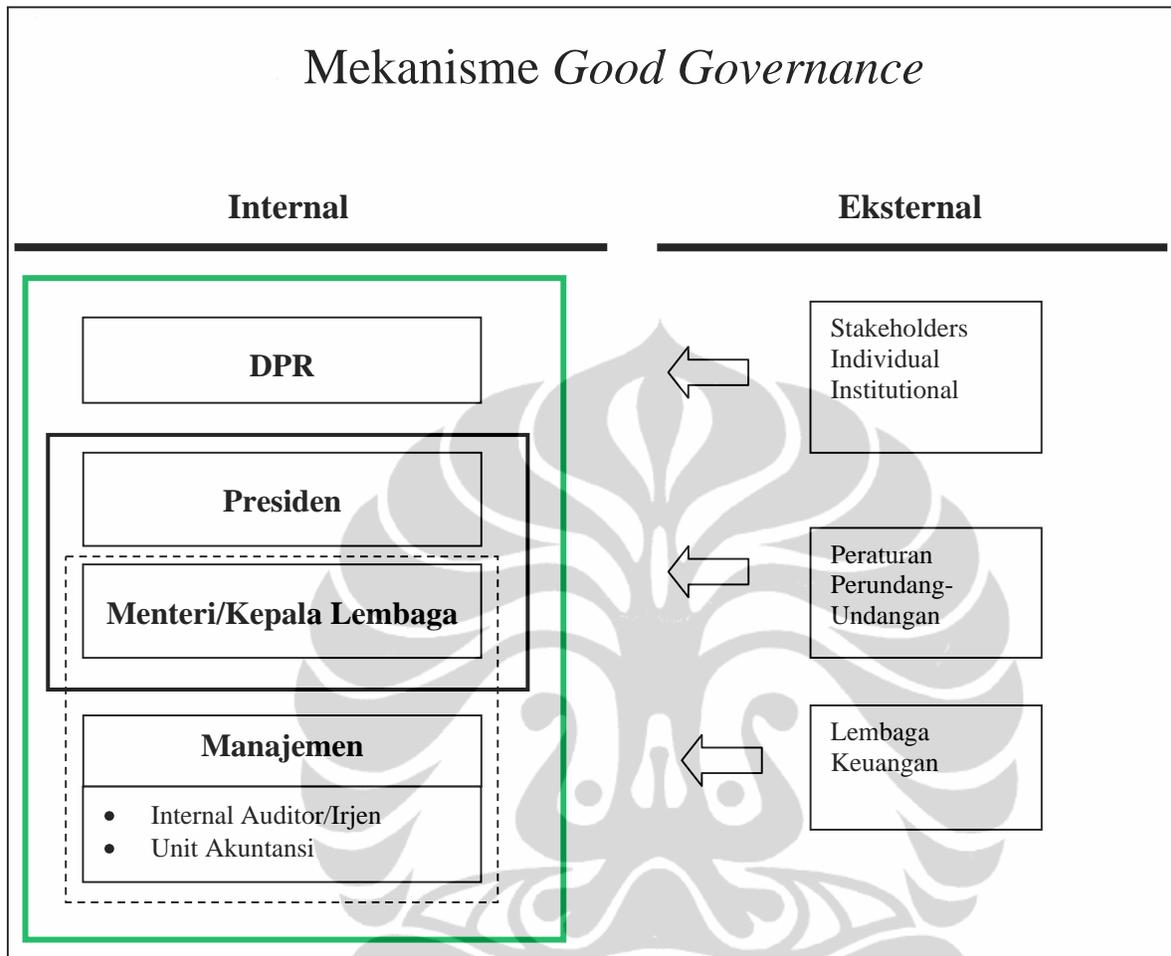
yang mengatur organisasi maupun perangkat pelaksanaannya membuat top manajemen tersebut menjadi lebih independen dalam menjalankan roda organisasi.

Dengan menegakkan sistim *good governance* dalam suatu organisasi diharapkan terjadi peningkatan dalam hal:

- Efisiensi, efektifitas, dan kesinambungan suatu organisasi yang memberikan kontribusi kepada terciptanya kesejahteraan masyarakat, pegawai, dan stakeholder lainnya dan merupakan solusi yang elegan dalam menghadapi tantangan organisasi ke depan.
- Legitimasi organisasi yang keloladengan terbuka, adil, dan dapat dipertanggungjawabkan.
- Mengakui dan melindungi hak dan kewajiban para stakeholder.
- Pendekatan yang terpadu berdasarkan kaidah-kaidah demokrasi, pengelolaan dan partisipasi organisasi secara *legitimate*.

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

Selanjutnya Prof. Akhmad Syakhroza dalam tulisan yang berjudul *Governance for Public Expenditure Management* menggambarkan mekanisme *Good Governance* sebagai berikut:



Gambar 2. Mekanisme *Good governance*

(sumber: *Governance for Public Expenditure Management*, Prof. Akhmad Syakhroza, Ph.D, 2008 modifikasi dari *Corporate Governance: A Framework for Implementation*, Cadbury, 1999 & *Corporate Governance*, Kim & Nofsinger, 2004))

Model *Good governance* di atas terdiri dari mekanisme internal dan eksternal. Mekanisme internal menunjukkan hubungan antara DPR, Presiden, Menteri/Kepala Lembaga, dan Manajemen. Sedangkan mekanisme eksternal melibatkan 3 (tiga) kelompok yaitu: (1) Eksternal Stakeholder baik yang bersifat individual maupun institutional, (2) Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, dan (3) Lembaga Keuangan. Pihak internal harus juga berhubungan baik dengan pihak eksternal sesuai mekanisme tersebut. Dimana kesemuanya harus mengikuti standar yang ditetapkan, dan harus memperhatikan sektor keuangan dan pasar. Apabila kesemua pihak dapat menjalankan fungsinya masing-masing dengan baik serta

mampu menjalin hubungan yang baik satu sama lain seperti gambar di atas maka akan tercipta *good governance*.

2.1.2. Sejarah *Good governance*

Good governance merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan keuangan dan administrasi pemerintahan dewasa ini. Dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat dan pengaruh globalisasi, masyarakat gencar untuk menuntut Pemerintah melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan dengan baik. Pola-pola lama penyelenggaraan pemerintahan tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat yang telah berubah. Oleh karena itu, tuntutan tersebut merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Menurut Davies (1999) pada awalnya perkembangan *governance* dikenal melalui berbagai aturan yang diterapkan atau didominasi oleh kaum gereja. Dalam perkembangan selanjutnya, dominasi ini beralih pada konsep revolusi industri serta akhirnya bermuara pada munculnya kapitalisme sampai akhir abad lalu. Dominasi kapitalisme sangat kental ditemukan dalam pola *governance* korporasi di awal abad ke 19. Pertumbuhan secara perlahan dari serikat pekerja selama paruh pertama abad ini mulai mengimbangi dominasi perusahaan yang sebelumnya mampu menekan tingkat upah dalam upaya memenangkan persaingan bisnis. Mulai paruh akhir abad ke 19 kekuatan serikat pekerja semakin besar dan bertumbuh sedemikian rupa. Fenomena ini menambah kompleksitas *governance* pada masa itu dan hal ini ditandai dengan munculnya hubungan (*axis*) antara para pemegang saham dengan *Board of Director* sebagai suatu bentuk respon atas meningkatnya kekuatan serikat pekerja (Davies, 1999 dalam Syakhroza, 2005).

Kemudian *governance* dimaknai secara terbatas sebagai kinerja pemerintahan efektif, yang digunakan untuk membedakan pengalaman pemerintahan yang buruk sebelumnya. Secara empiris, pemerintah (lama) itu sangat identik dengan kekuasaan, penguasaan, kewenangan, dominasi, pemaksaan, pemusatan, dll (Ari Dwipayana, dkk., 2003). *Governance* dapat diartikan sebagai cara-cara mengelola urusan publik. Dalam bahasa Bank Dunia, adalah “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of*

society” (cara kekuatan negara digunakan dalam mengelola sumber-sumber ekonomi dan sosial untuk pembangunan masyarakat).

Dalam konteks *governance* ini ada tiga dimensi besar yang mencakupinya, yaitu dimensi aktor, dimensi struktural dan dimensi empirik. Dimensi aktor mencakup kekuasaan, kewenangan, resiprositas dan pertukaran. Dimensi struktural mencakup elemen-elemen seperti ketulusan (*compliance*), *trust* (kepercayaan), akuntabilitas dan inovasi. Interaksi antara dimensi aktor dan dimensi struktural inilah yang kemudian melahirkan *governance*. Sedangkan dimensi empirik *governance* mencakup tiga elemen utama yaitu pengaruh warga negara; resiprositas sosial serta kepemimpinan yang responsif dan bertanggungjawab (Goran Hyden, 1992). Dalam artian inilah kemudian *Governance* diartikan secara substantif sebagai sebuah cara pemerintah dalam mengelola sumber-sumber daya ekonomi dan sosial untuk pembangunan masyarakat.

Kemudian dalam perkembangannya Paradigma Penyelenggaraan Pemerintahan telah terjadi pergeseran dari paradigma “*rule government*” menjadi “*good governance*”. *Rule government* dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik (*public services*) senantiasa lebih menyandarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedang *good governance* dalam penyelenggaraannya tidak semata-mata didasarkan pada pemerintah (*governance*) atau negara (*state*) saja, tapi harus melibatkan seluruh elemen, baik di dalam intern birokrasi maupun di luar birokrasi publik (masyarakat). Dalam perkembangannya konsep *good governance* tidak hanya digunakan dalam pemerintahan saja, namun saat ini dikenal konsep *good government governance* untuk pemerintahan dan konsep *good corporate governance* untuk perusahaan (korporasi).

2.1.3. Karakteristik dan Prinsip *Good governance*

UNDP mengajukan 9 karakteristik *good governance* sebagai berikut:

1. ***Participation***. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif
2. ***Rule of Law***. Kerangka hukum harus adil dandilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.

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

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

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

1. **Asas Kepastian Hukum** adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
2. **Asas Tertib Penyelenggaraan Negara** adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan, dalam pengendalian penyelenggara negara.

3. **Asas Kepentingan Umum** adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. **Asas Keterbukaan** adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif, tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. **Asas Proporsionalitas** adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. **Asas Profesionalitas** adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. **Asas Akuntabilitas** adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2.2. Akuntabilitas

2.2.1. Pengertian Akuntabilitas

Fenomena yang terjadi dalam perkembangan sektor publik di Indonesia dewasa ini adalah menguatnya tuntutan akuntabilitas atas lembaga-lembaga publik, baik di pusat maupun daerah. Akuntabilitas dapat diartikan sebagai bentuk kewajiban mempertanggungjawabkan keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya, melalui suatu media pertanggungjawaban yang dilaksanakan secara periodik (Stanbury, 2003 dalam Mardiasmo 2006). Pada dasarnya, akuntabilitas adalah pemberian informasi dan pengungkapan (*disclosure*) atas aktivitas dan kinerja finansial kepada pihak-pihak yang berkepentingan (Schiavo-Campo and Tomasi, 1999).

Pemerintah, baik pusat maupun daerah, harus dapat menjadi subyek pemberi informasi dalam rangka pemenuhan hak-hak publik yaitu hak untuk tahu, hak untuk diberi informasi, dan hak untuk didengar aspirasinya. Dimensi akuntabilitas publik meliputi akuntabilitas hukum dan kejujuran, akuntabilitas manajerial, akuntabilitas program, akuntabilitas kebijakan, dan akuntabilitas finansial. Akuntabilitas manajerial merupakan bagian terpenting untuk

menciptakan kredibilitas manajemen pemerintah daerah. Tidak dipenuhinya prinsip pertanggungjawaban dapat menimbulkan implikasi yang luas. Jika masyarakat menilai pemerintah daerah tidak *accountable*, masyarakat dapat menuntut pergantian pemerintahan, penggantian pejabat, dan sebagainya. Rendahnya tingkat akuntabilitas juga meningkatkan risiko berinvestasi dan mengurangi kemampuan untuk berkompetisi serta melakukan efisiensi. Manajemen bertanggung jawab kepada masyarakat karena dana yang digunakan dalam penyediaan layanan berasal dari masyarakat baik secara langsung (diperoleh dengan mendayagunakan potensi keuangan daerah sendiri), maupun tidak langsung (melalui mekanisme perimbangan keuangan).

Pola pertanggungjawaban pemerintah daerah sekarang ini lebih bersifat horisontal di mana pemerintah daerah bertanggung jawab baik terhadap DPRD maupun pada masyarakat luas (*dual horizontal accountability*). Namun demikian, pada kenyataannya sebagian besar pemerintah daerah lebih menitikberatkan pertanggungjawabannya kepada DPRD daripada masyarakat luas (Mardiasmo, 2003a).

Governmental Accounting Standards Board (GASB, 1999) dalam *Concepts Statement No. 1* tentang *Objectives of Financial Reporting* menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan dasar pelaporan keuangan di pemerintahan yang didasari oleh adanya hak masyarakat untuk mengetahui dan menerima penjelasan atas pengumpulan sumber daya dan penggunaannya. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa akuntabilitas memungkinkan masyarakat untuk menilai pertanggungjawaban pemerintah atas semua aktivitas yang dilakukan. *Concepts Statement No. 1* menekankan pula bahwa laporan keuangan pemerintah harus dapat membantu pemakai dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial, dan politik dengan membandingkan kinerja keuangan aktual dengan yang dianggarkan, menilai kondisi keuangan dan hasil-hasil operasi, membantu menentukan tingkat kepatuhan terhadap peraturan perundangan yang terkait dengan masalah keuangan dan ketentuan lainnya, serta membantu dalam mengevaluasi tingkat efisiensi dan efektivitas.

Pembuatan laporan keuangan adalah suatu bentuk kebutuhan transparansi yang merupakan syarat pendukung adanya akuntabilitas yang berupa keterbukaan (*openness*) pemerintah atas aktivitas pengelolaan sumber daya publik. Transparansi informasi terutama informasi keuangan dan fiskal harus dilakukan dalam bentuk yang relevan dan mudah dipahami (Schiavo-Campo and Tomasi, 1999). Transparansi dapat dilakukan apabila ada kejelasan tugas

dan kewenangan, ketersediaan informasi kepada publik, proses penganggaran yang terbuka, dan jaminan integritas dari pihak independen mengenai prakiraan fiskal, informasi, dan penjabarannya (IMF, 1998 dalam Schiavo-Campo and Tomasi, 1999). Pada saat ini, Pemerintah sudah mempunyai Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) yang merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan (PP No. 24 Tahun 2005).

Akuntabilitas secara harfiah dalam bahasa Inggris biasa disebut dengan *accountability* yang diartikan sebagai “yang dapat dipertanggungjawabkan”. Atau dalam kata sifat disebut sebagai *accountable*. Lalu apa bedanya dengan *responsibility* yang juga diartikan sebagai “tanggung jawab”. Pengertian *accountability* dan *responsibility* seringkali diartikan sama. Padahal maknanya jelas sangat berbeda. Beberapa ahli menjelaskan bahwa dalam kaitannya dengan birokrasi, *responsibility* merupakan otoritas yang diberikan atasan untuk melaksanakan suatu kebijakan. Sedangkan *accountability* merupakan kewajiban untuk menjelaskan bagaimana realisasi otoritas yang diperolehnya tersebut.

Berkaitan dengan istilah akuntabilitas, Sirajudin H Saleh dan Aslam Iqbal berpendapat bahwa akuntabilitas merupakan sisi-sisi sikap dan watak kehidupan manusia yang meliputi akuntabilitas internal dan eksternal seseorang. Dari sisi internal seseorang akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban orang tersebut kepada Tuhan-nya. Sedangkan akuntabilitas eksternal seseorang adalah akuntabilitas orang tersebut kepada lingkungannya baik lingkungan formal (atasan-bawahan) maupun lingkungan masyarakat.

Deklarasi Tokyo mengenai petunjuk akuntabilitas publik menetapkan pengertian akuntabilitas yakni kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial, dan program.

Ini berarti bahwa akuntabilitas berkaitan dengan pelaksanaan evaluasi (penilaian) mengenai standard pelaksanaan kegiatan, apakah standar yang dibuat sudah tepat dengan situasi dan kondisi yang dihadapi, dan apabila dirasa sudah tepat, manajemen memiliki tanggung jawab untuk mengimplementasikan standard-standard tersebut.

Akuntabilitas juga merupakan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama dalam pencapaian hasil pada pelayanan publik. Dalam hubungan ini, diperlukan evaluasi kinerja

yang dilakukan untuk mengetahui sejauh mana pencapaian hasil serta cara-cara yang digunakan untuk mencapai semua itu. Pengendalian (control) sebagai bagian penting dalam manajemen yang baik adalah hal yang saling menunjang dengan akuntabilitas. Dengan kata lain pengendalian tidak dapat berjalan efisien dan efektif bila tidak ditunjang dengan mekanisme akuntabilitas yang baik demikian juga sebaliknya.

Media akuntabilitas yang memadai dapat berbentuk laporan yang dapat mengekspresikan pencapaian tujuan melalui pengelolaan sumber daya suatu organisasi, karena pencapaian tujuan merupakan salah satu ukuran kinerja individu maupun unit organisasi. Tujuan tersebut dapat dilihat dalam rencana Strategis organisasi, rencana kinerja, dan program kerja tahunan, dengan tetap berpegangan pada Rencana Jangka Panjang dan Menengah (RJPM) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Media akuntabilitas lain yang cukup efektif dapat berupa laporan tahunan tentang pencapaian tugas pokok dan fungsi dan target-target serta aspek penunjangnya seperti aspek keuangan, aspek sarana dan prasarana, aspek sumber daya manusia dan lain-lain.

2.2.2. Sejarah Akuntabilitas

Keberadaan akuntabilitas sebagai suatu sistem sudah cukup lama, karena sejarah akuntabilitas sudah dimulai sejak jaman Mesopotamia apad atahun 4000 SM, di mana pada saat itu sudah dikenal adanya hukum Hammurabi yang mewajibkan seseorang (raja) untuk mempertanggungjawabkan segala tindakan-tindakannya kepada pihak yang memberi wewenang atau wangsit kepadanya. Dalam perkembangannya, akuntabilitas diartikan sebagai *“required or expected to give an explanation for one’s action”* (*The Oxford Advance Learner’s Dictionary*). Dengan kata lain, dalam akuntabilitas terkandung kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala tindak tanduk dan kegiatannya terutama di bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi/atasannya. Dalam hal ini, terminologi akuntabilitas dilihat dari sudut pandang pengendalian tindakan pada pencapaian tujuan.

Menurut J.B Gharthey, akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan yang berhubungan dengan pelayanan apa, siapa, kepada siapa, milik siapa, yang mana, dan bagaimana. Pertanyaan yang memerlukan jawaban tersebut antara lain, apa yang harus dipertanggungjawabkan, mengapa pertanggungjawaban harus diserahkan, kepada siapa pertanggungjawaban tersebut diserahkan, siapa yang bertanggungjawab terhadap berbagai

bagian kegiatan dalam masyarakat, apakah pertanggungjawaban berjalan seiring dengan kewenangan yang memadai, dan lain sebagainya. Konsep itu harus diikuti dengan jiwa entrepreneurship pada pihak-pihak yang melaksanakan akuntabilitas.

Selanjutnya, konsep akuntabilitas terus berkembang. Banyak tokoh maupun ilmuwan mendefinisikan akuntabilitas menurut pendapat mereka masing-masing. Sampai-sampai Ledvina V. Carino mengatakan bahwa akuntabilitas merupakan suatu evolusi kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan seorang petugas baik masih berada pada jalur otoritasnya maupun tidak. Ada 4 (empat) dimensi yang membedakan akuntabilitas dengan yang lain, yaitu

- a. Siapa yang harus melaksanakan akuntabilitas
- b. Kepada siapa dia berakuntabilitas
- c. Apa standar yang dia gunakan untuk penilaian akuntabilitasnya
- d. Nilai akuntabilitas itu sendiri.

Perkembangan mengenai pengertian akuntabilitas ditandai dengan Deklarasi Tokyo pada tahun 1985. Pada deklarasi tersebut dihasilkan definisi bahwa akuntabilitas merupakan kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial, dan program. Dalam pengertian yang lebih luas, akuntabilitas pelayanan publik yang menjadi konsumen pelayanannya. Konsep ini timbul seiring dengan perkembangan demokrasi. Dan kemudian konsep ini sering mendasari pengertian dari akuntabilitas pada praktek di masa kini.

2.2.3. Akuntabilitas di Pemerintahan

Pemerintah merupakan lembaga yang sangat berpengaruh dalam kehidupan bernegara. Bahkan di negara yang sektor swastanya memiliki peranan dan pengaruh yang sangat besar, mereka tetap terikat dengan peraturan-peraturan yang dikeluarkan pemerintah. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan pemerintah akan memberikan dampak yang cukup besar bagi pemenuhan kepentingan masyarakat.

Kesadaran akan besarnya peran pemerintah bagi terciptanya masyarakat yang sejahtera telah mendorong beberapa negara untuk melaksanakan reformasi di sitem pemerintahannya. Reformasi ini berupa *reinventing government* sehingga terbentuk pemerintahan yang wirausaha (osborne & Gaebler, 1992).

Osborne dan Gaebler dalam bukunya yang berjudul *Reinventing Government* mengemukakan 10 (sepuluh) prinsip dalam upaya mewirauahakan pemerintah sebagai berikut:

1. *Catalytic Government*, yaitu pemerintah yang memisahkan fungsi sebagai pengendali dengan fungsi pelaksana;
2. *Community Own Government*, yaitu mengalihkan pemilikan pemerintah kepada masyarakat untuk menjamin pelayanan yang efektif dan efisien serta produktif.
3. *Competitive Government*, yaitu pemerintah yang mampu bersaing dengan organisasi bisnis;
4. *Mission Driven Government*, yaitu pemerintah yang digerakkan misi sehingga lebih memfokuskan pada pencapaian outcome;
5. *Result Oriented Government*, yaitu pemerintah yang lebih meletakkan ukuran pada akuntabilitas kinerja dan hasil;
6. *Customer Driven Government*, yaitu pemerintah yang menempatkan kepuasan pelanggan sebagai sasaran penyampaian tujuan sehingga kebutuhan pelanggan benar-benar diperhatikan;
7. *Enterprising Government*, yaitu pemerintah yang senantiasa menciptakan sumber-sumber pendapatan sehingga tidak terlalu menggantungkan pada penerimaan pajak;
8. *Anticipatory Government*, yaitu pemerintah yang lebih berfokus pada upaya untuk mencegah terjadinya suatu masalah;
9. *Decentralized Government*, yaitu pemerintah yang lebih terdesentralisasi dalam upaya menerapkan paradigma pemberdayaan dan membangkitkan partisipasi serta etos kerja;
10. *Market Oriented Government*, yaitu pemerintah yang lebih berorientasi pada pasar.

Kesepuluh prinsip tersebut ditujukan untuk membentuk pemerintahan yang wirausaha yang meletakkan pelanggan pada barisan terdepan sehingga pemerintah lebih responsif terhadap inovasi-inovasi dalam memenuhi kebutuhan dan keinginan pelanggan. Keberhasilan suatu pemerintah diukur dari kemampuannya dalam memenuhi kebutuhan dan keunggan masyarakat. Karena itu, pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan akuntabilitas yang meliputi kewajiban organisasi sektor publik untuk bersikap terbuka, akuntabel, hati-hati dalam pengambilan keputusan dan pengambilan kebijakan serta dalam mengelola dan melaksanakan program

sehingga informasi mengenai dampak kegiatan-kegiatan pemerintah terhadap masyarakat dapat tersedia.

2.2.4. Penerapan Akuntabilitas di Indonesia

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

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

UNDP menegaskan bahwa prinsip-prinsip *good governance* antara lain terdiri dari partisipasi, ketaatan hukum, transparansi, responsif, berorientasi kesepakatan, kesetaraan, efektif dan efisien, akuntabilitas dan visi Strategis. Tergambarkan jelas bahwa akuntabilitas merupakan salah satu aspek penting dalam *good governance*.

Beberapa negara maju di Eropa seperti Jerman dan Inggris telah menerapkan konsep akuntabilitas hampir di setiap aspek pemerintahan sejak tahun 1970-an. Inggris di era John Major dan Toni Blair memasyarakatkan akuntabilitas dengan menyusun *Output and Performance Analysis (OPA Guidance)* atau pedoman tresuri kepada departemen/badan di lingkungan pemerintahan dan *Guidance on Annual Report* yang berisikan petunjuk dalam menyusun laporan tahunan suatu badan kepada menteri, parlemen, dan masyarakat umum. Disamping itu pemerintah Inggris menetapkan gagasan tentang *Public Services for The Future: Modernisation, Reform, Accountability* yang intinya adalah setiap keputusan

hendaknya jangan hanya berorientasi pada berapa banyak pengeluaran dan atau penyerapan dana untuk tiap area, tetapi juga mengenai peningkatan jasa yang diberikan dan perbaikan-perbaikan.

Berbeda dengan Inggris, Jerman sebagai negara yang berbentuk federasi, menetapkan bahwa keterlibatan pusat (*central involvement*) dalam kegiatan setiap menteri dibatasi pada masalah kepegawaian, teknologi informasi dan hal-hal keuangan. Dari pola pemerintahan ini, maka pemerintah sesuai dengan tingkatannya secara formal mempunyai akuntabilitas (*public accountability*) kepada parlemen di tiap tingkatan pemerintahan (federal, negara bagian, dan lokal). Demikian pula dengan menikmati tingkat independen operasional yang tinggi, maka seorang menteri dapat secara leluasa melakukan kegiatannya, dan dengan demikian konsep dan prinsip akuntabilitas dapat dilakukan secara komprehensif .

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

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

Perkembangan penyelenggaraan negara di Indonesia memperlihatkan upaya sungguh-sungguh untuk menghasilkan suatu pemerintahan yang berorientasi pada pemenuhan amanah dari seluruh masyarakat. Undang-undang Nomor 28 Tahun 1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN menguraikan mengenai azas akuntabilitas dalam penyelenggaraan negara dan pengelolaan pemerintahan. Hal ini mengisyaratkan bahwa untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang responsif, bebas KKN serta berkinerja, kondisi akuntabilitas merupakan *sufficient condition* atau kondisi yang harus ada .

Wujud lain dari implementasi akuntabilitas di Indonesia adalah dengan lahirnya Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara khususnya di pasal 14 ayat (2) yang menyatakan bahwa instansi pemerintah diwajibkan menyusun rencana kerja dan anggaran yang didasarkan pada prestasi kerja yang akan di capainya. Dengan demikian terdapat hubungan yang erat antara anggaran pemerintah (APBN dan APBD) dengan kinerja yang akan dicapainya berdasarkan perencanaan Strategis tersebut.

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

Semua hambatan tersebut pada dasarnya akan dapat terpecahkan jika pemerintah dan seluruh komponennya memiliki pemahaman yang sama akan pentingnya implementasi akuntabilitas disamping faktor moral hazard individu pelaksana untuk menjalankan pemerintahan secara amanah.

2.3. Akuntabilitas Keuangan

2.3.1. Pengetian Akuntabilitas Keuangan

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

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

Sementara itu, masyarakat pembaca laporan keuangan yang bukan berlatar belakang akuntansi tidak merasa bahwa laporan keuangan tersebut juga diperuntukkan bagi mereka, padahal laporan keuangan disajikan untuk memenuhi kebutuhan seluruh pengguna laporan dari berbagai latar belakang pendidikan dan pengetahuan.

Yang lebih menyedihkan lagi, selama enam dekade setelah merdeka, tidak ada satu peraturan pun yang mengatur tentang akuntansi dan pelaporan keuangan pada sektor publik sampai dengan lahirnya UU Nomor 17 tahun 2003, yang mulai berlaku efektif pada tahun anggaran 2005. Dapat dibayangkan bagaimana alerginya persepsi masyarakat terhadap akuntansi dan laporan keuangan. Wajar kalau laporan keuangan pemerintah sampai dengan LKPP 2006 masih *disclaimer opinion*.

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

2.3.2. Konsep Dasar Akuntansi

Bila kita bicara mengenai Akuntabilitas Keuangan, maka yang kita bicarakan bukan saja laporan keuangan melainkan akuntansi secara keseluruhan. Akuntansi lebih luas dari Tata Buku sebab Tata Buku hanyalah pencatatan secara sistimatis transaksi/kejadian yang dinyatakan dengan nilai uang. Berdasarkan kamus *online* wikipedia, akuntansi adalah pengukuran, penjabaran, atau pemberian kepastian mengenai informasi yang akan membantu manajer, investor, otoritas pajak dan pembuat keputusan lain untuk membuat alokasi sumber daya keputusan di dalam perusahaan, organisasi, dan lembaga pemerintah. Akuntansi adalah

seni dalam mengukur, berkomunikasi dan menginterpretasikan aktivitas keuangan. Secara luas, akuntansi juga dikenal sebagai "bahasa bisnis" (<http://id.wikipedia.org/wiki/Akuntansi>).

Akuntansi bertujuan untuk menyiapkan suatu laporan keuangan yang akurat agar dapat dimanfaatkan oleh para manajer, pengambil kebijakan, dan pihak berkepentingan lainnya, seperti pemegang saham, kreditor, atau pemilik. Pencatatan harian yang terlibat dalam proses ini dikenal dengan istilah pembukuan.

Terdapat 3 (tiga) cabang akuntansi secara umum yaitu akuntansi keuangan, akuntansi manajemen, dan akuntansi pemerintahan. Akuntansi keuangan adalah cabang akuntansi yang menghasilkan laporan keuangan bagi pihak ekstern seperti investor, kreditor, dan Bapepam. Akuntansi manajemen adalah cabang akuntansi yang menghasilkan laporan keuangan bagi pihak intern organisasi atau manajemen. Sedangkan akuntansi pemerintah adalah cabang akuntansi yang memproses transaksi-transaksi keuangan pemerintah yang menghasilkan laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD kepada rakyat melalui lembaga legislatif serta untuk kepentingan pihak-pihak yang terkait.

Dalam penerapannya, akuntansi selalu dilaksanakan dengan berdasarkan basis akuntansi. Basis akuntansi menyatakan saat pengakuan atas transaksi yang merupakan dasar pencatatan transaksi tersebut. Terdapat 2 (dua) basis akuntansi dasar yaitu basis kas dan basis akrual. Basis kas adalah suatu transaksi yang diakui dan dicatat berdasarkan saat kas diterima dan dikeluarkan. Sedangkan Basis Akrual adalah Suatu transaksi diakui dan dicatat berdasarkan pengaruh transaksi pada saat kejadian dan dicatat serta dilaporkan pada periode yang bersangkutan.

Namun Deddi Nordiawan, Iswahyudi, dan Maulidah dalam buku yang berjudul Akuntansi Pemerintahan (2007) menjelaskan bahwa dalam praktik akuntansi pemerintahan terdapat empat macam basis akuntansi yang biasa digunakan, yaitu basis kas, basis akrual, basis kas modifikasi, dan basis akrual modifikasi.

Basis kas modifikasi adalah sebuah pendekatan yang mencoba menampilkan informasi yang dihasilkan basis kas, sekaligus menyajikan informasi yang hanya bisa dimunculkan oleh basis akrual (Nordiawan dkk, 2007). Sedangkan akrual modifikasi lebih banyak diimplementasikan pada negara-negara yang menggunakan multidana dalam akuntansi pemerintahannya. Basis akrual modifikasi pada dasarnya adalah basis akrual yang mencatat

transaksi-transaksi sesuai dengan kejadiannya, tidak semata-mata pada saat kas diterima atau dibayarkan. Namun, basis akrual modifikasi mempunyai fokus pengukuran hanya pada sumber daya yang bersifat lancar (Nordiawan dkk, 2007).

Di Pemerintah Indonesia berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 2005, basis akuntansi yang digunakan adalah basis menuju akrual (*cash toward to accrual*). Namun pada Undang-Undang nomor 17 tahun 2003, basis akuntansi yang harus digunakan adalah basis akrual yang selambat-lambatnya dipraktekkan lima tahun setelah Undang-Undang tersebut di keluarkan yaitu pada tahun 2008 ini.

Namun dalam prakteknya basis akuntansi yang digunakan dalam laporan keuangan adalah basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam Laporan Realisasi Anggaran. Sedangkan basis akrual digunakan dalam pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dalam neraca (Nordiawan dkk, 2007).

2.3.3. Laporan Keuangan

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

Terkait dengan tugas menegakkan akuntabilitas keuangan, khususnya di daerah, pemerintah bertanggungjawab untuk mempublikasikan laporan keuangan kepada pemangku kepentingannya. Terdapat dua alasan utama perlunya pemerintah mempublikasikan laporan keuangan:

1. Dari sisi Internal, laporan keuangan merupakan alat pengendalian dan evaluasi kinerja bagi pemerintah secara keseluruhan maupun maupun unit-unit kerja didalamnya. Laporan keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban internal (*Internal Accountability*), yaitu pertanggungjawaban kepala satuan kerja kepada atsannya.
2. Dari sisi Pemakai Eksternal, laporan keuangan pemerintah merupakan bentuk pertanggungjawaban eksternal (*External Accountability*), yaitu pertanggungjawaban kepada masyarakat, investor, kreditor, lembaga donor, pers, serta pihak-pihak lain yang

berkepentingan. Laporan Keuangan akan dijadikan dasar untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik.

Karena laporan keuangan digunakan sebagai dasar pengambil keputusan, maka laporan keuangan pemerintah harus disajikan secara tepat waktu dan andal. Selain itu laporan keuangan perlu dilengkapi dengan pengungkapan yang memadai (*Disclosure*) mengenai informasi-informasi yang dapat mempengaruhi keputusan.

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

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

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

Adapun secara garis besar tujuan laporan keuangan bagi pemerintah adalah:

1. untuk memberikan informasi yang bermanfaat dalam pembuatan keputusn ekonomi, sosial, dan politik,
2. untuk alat Akuntabilitas publik,

3. untuk memberikan informasi yang digunakan dalam mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasi.

Dalam kerangka Konseptual Akuntansi Pemerintahan yang merupakan salah satu bagian dari Standar Akuntansi Pemerintahan, dijelaskan mengenai tujuan laporan keuangan pemerintah. Tujuan laporan keuangan tersebut adalah untuk menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik dengan:

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

Pada tahun 2000, *International Federation of Accounting Public Sector Committee* (IFAC PSC) mengeluarkan *IFAC PSC Study 1* tentang *Financial Reporting by National Governments*. Dalam PSC Study 1 tersebut dijelaskan mengenai tujuan laporan keuangan organisasi pemerintah adalah untuk menunjukkan akuntabilitas pemerintah atau unit kerja pemerintah terhadap pengelolaan keuangan dan sumberdaya yang dipercayakan kepadanya, serta memberikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dengan cara:

1. Meniadakan apakah sumberdaya diperoleh dan digunakan sesuai dengan ketentuan anggaran
2. Mengindikasikan apakah sumberdaya diperoleh dan dimanfaatkan sesuai dengan peraturan hukum dan peraturan kontrak, termasuk batasan finansial yang ditetapkan dengan persetujuan dewan legislatif
3. Memberikan informasi mengenai sumber daya, alokasi, dan penggunaan sumber daya finansial
4. Memberikan informasi mengenai bagaimanakah pemerintah atau unit organisasi membiayai aktivitas dan memenuhi kebutuhan kasnya
5. Memberikan informasi yang bermanfaat untuk mengevaluasi kemampuan pemerintah ataupun unit organisasi untuk membiayai aktivitasnya dan memenuhi kewajiban serta komitmennya.
6. Memberikan informasi mengenai kondisi finansial pemerintah atau unit organisasi serta perubahan-perubahan yang terjadi
7. Memberikan informasi agregat yang bermanfaat untuk mengevaluasi kinerja pemerintah atau unit organisasi dalam hal biaya layanan, efisiensi, serta prestasinya.

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

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

Jika laporan keuangan yang telah dipublikasikan dieksplorasi dan ditelaah secara kritis, maka para pembaca laporan keuangan tersebut dapat menangkap berbagai informasi penting di dalamnya. Secara spesifik, manfaat penyajian laporan keuangan adalah:

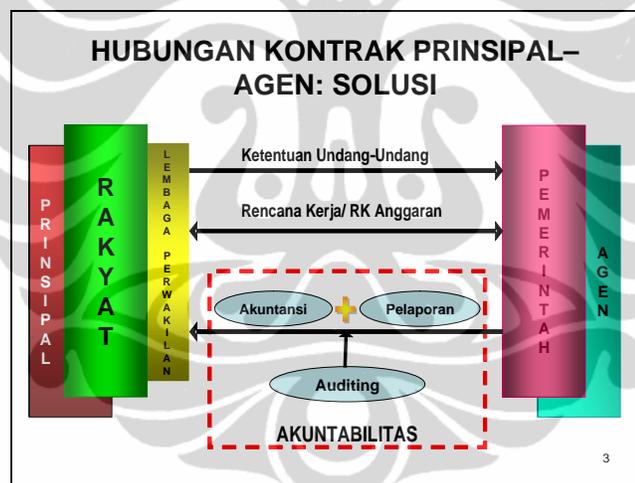
1. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi kesehatan keuangan pemerintah terkait dengan likuiditas dan solvabilitasnya;
2. Memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi ekonomi pemerintah dan perubahan-perubahan yang telah dan akan terjadi;
3. Memberikan informasi keuangan untuk memonitor kinerja, kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan, kontrak yang telah disepakati, dan ketentuan lain yang disyaratkan;
4. Memberikan informasi untuk perencanaan dan penganggaran;
5. Memberikan informasi untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional:
 - a. menentukan biaya program, fungsi, dan aktivitas sehingga memudahkan analisis dan melakukan perbandingan dengan kriteria yang telah ditetapkan, membandingkan dengan kinerja periode-periode sebelumnya, dan dengan kinerja unit yang lain;
 - b. untuk mengevaluasi tingkat ekonomi, efisiensi, dan efektivitas operasi, program, aktivitas, dan fungsi tertentu di dalam pemerintahan;
 - c. untuk mengevaluasi hasil (*outcome*) suatu program, aktivitas, dan fungsi serta efektivitas terhadap pencapaian tujuan dan target;
 - d. untuk mengevaluasi tingkat pemerataan dan keadilan (*equity & equality*).

2.3.4. Laporan Keuangan Pemerintah

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

Pola pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan negara dikembangkan sejalan dengan teori keagenan (*agency theory*). Pada prinsipnya, Pemerintah merupakan orang suruhan atau agen dari rakyat. Rakyat dalam hal ini diwakili oleh DPR. Pemerintah diberi kekuasaan untuk memungut uang dari rakyat berdasarkan Undang-Undang. Setiap tahunnya anggaran pendapatan dan belanja dituangkan dalam Undang-undang APBN. Pemerintah yang memungut, Pemerintah yang mengelola, maka Pemerintah juga berkewajiban untuk mencatat (mengakuntansikan) dan melaporkannya kepada rakyat melalui DPR. Dalam rangka meyakini bahwa laporan dimaksud telah menyajikan kondisi yang sesungguhnya serta Pemerintah telah menaati ketentuan peraturan perundang-undangan, maka laporan keuangan tersebut wajib diperiksa oleh pemeriksa yang independen. Berdasarkan UUD 45 yang berwenang untuk melakukan pemeriksaan atas laporan keuangan pemerintah adalah BPK RI.

Gambar atas pola pertanggungjawaban tersebut dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 3. Hubungan Kontrak Prinsipal-Agen

Laporan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN berupa Laporan Keuangan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan dan Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, Laporan keuangan Pemerintah setidaknya-tidaknya terdiri dari:

- Neraca;
- Laporan Realisasi Anggaran;
- Laporan Arus Kas; dan

- Catatan atas laporan Keuangan.

Laporan keuangan yang disampaikan dalam RUU Pertanggungjawaban atas Pelaksanaan APBN adalah laporan keuangan yang telah diaudit BPK RI. Laporan keuangan ini paling lambat disampaikan ke DPR pada akhir bulan Juni tahun berikutnya. Laporan keuangan dilampiri dengan Laporan Kinerja dan laporan keuangan Badan Usaha Milik Negara dan badan lainnya. Laporan keuangan disertai dengan Surat Pernyataan Tanggung jawab atau Statement OF Responsibility (SOR). Laporan keuangan pertanggungjawaban atas pelaksanaan APBN tersebut dapat dilihat pada gambar berikut:



Gambar 4. Bagan Laporan Keuangan dan Kinerja

Dari gambar tersebut tampak bahwa terdapat lampiran yang bersifat wajib dan diamanatkan dalam undang-undang, yaitu laporan kinerja dan laporan keuangan BUMN dan badan lainnya. Yang dimaksud dengan badan lainnya, saat ini yang ada di Pemerintah adalah Badan Layanan Umum (BLU) dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN).

Laporan Keuangan Pemerintah disusun dengan menggabungkan seluruh laporan keuangan Kementerian negara/Lembaga selaku pengguna anggaran dengan laporan keuangan Bendahara Umum Negara. Laporan keuangan kementerian negara/lembaga ini harus disampaikan ke Presiden melalui Menteri Keuangan paling lambat 2 (dua) bulan setelah tutup tahun anggaran.

Dengan memperhatikan pengaturan tentang pengelolaan kas negara yang dilakukan oleh Bendahara Umum Negara maka kementerian negara/lembaga sebagai pengguna anggaran

tidak diwajibkan menyusun Laporan Arus Kas. Yang menyusun Laporan Arus Kas hanya Bendahara Umum Negara.

2.3.5. Standar Akuntansi Pemerintahan

Laporan keuangan disusun dan disajikan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 2005. Dalam hal ini tampak jelas bahwa tidak hanya penyajiannya yang harus sesuai dengan SAP tetapi juga penyusunannya. Dengan demikian sistem akuntansi yang digunakan untuk menghasilkan laporan keuangan juga harus dibangun sesuai dengan SAP.

SAP merupakan pedoman umum dalam penyusunan dan penyajian laporan keuangan. Kesesuaian dengan SAP mencerminkan tingkatan akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan negara. Oleh karena itu penyusunan dan penyajian laporan keuangan yang sesuai dengan SAP merupakan salah satu kriteria bagi BPK RI dalam memberikan opini atas kewajaran penyajian laporan keuangan.

Berdasarkan UU 17/2003 tentang Keuangan Negara dan UU 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara, SAP disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan (KSAP). KSAP merupakan suatu komite yang independen dengan komite kerja. beranggotakan 9 orang. KSAP telah mengeluarkan SAP yang tertuang dalam PP 24/2005.

Sistem akuntansi pemerintahan merupakan rangkaian secara sistematis dari prosedur, penyelenggara, peralatan, dan elemen lain untuk mewujudkan fungsi akuntansi sejak analisis transaksi sampai dengan pelaporan keuangan di lingkungan organisasi pemerintah. Dengan demikian sistem akuntansi merupakan suatu wadah untuk memproses data keuangan sampai dihasilkannya informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan.

Sistem akuntansi untuk Pemerintah Pusat ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Sistem akuntansi ini disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Dengan demikian maka laporan keuangan yang dihasilkan akan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan.

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

Sistem akuntansi Pemerintah ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan berlaku untuk seluruh kementerian negara/lembaga. Sistem ini diperlukan untuk tujuan tiga hal. Pertama adalah untuk menetapkan prosedur yang harus diikuti oleh pihak-pihak yang terkait sehingga jelas pembagian kerja dan tanggung jawab diantara mereka. Kedua adalah untuk terselenggarakannya pengendalian intern untuk menghindari terjadinya penyelewengan. Terakhir adalah untuk menghasilkan laporan keuangan sebagai bentuk pertanggungjawaban pengelolaan keuangan dimana jenis dan isi diatur oleh PP 24/2005 tentang SAP. Pertanggungjawaban atas pengelolaan keuangan tersebut, secara umum tata cara dan tanggung jawab pelaporan diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

2.4. Akuntabilitas Kinerja

2.4.1. Pengertian Akuntabilitas Kinerja

Berdasarkan Deklarasi Tokyo tahun 1985, seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa akuntabilitas tidak hanya merupakan pertanggungjawaban keuangan saja, melainkan kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial, dan program. Jadi akuntabilitas tidak hanya terbatas pada bidang keuangan saja, melainkan kinerja secara keseluruhan.

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

2.4.2. Pengukuran Kinerja

Akuntabilitas Kinerja dapat diterjemahkan melalui model-model pengukuran kinerja. Nils-Goran Olve, Jan Roy, dan Amgnus Wetter dalam bukunya yang berjudul "Performance Driver, A Practical Guide to Using The Balanced Scorecard" membedakan pengukuran kinerja ke dalam dua pendekatan. Yaitu pendekatan tradisional yang dinamakan "outcome measures" dan pendekatan modern yang dinamakan "performance drivers" (Olve, dkk, 2000).

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

Untuk itu, Nils-Goran Olve, Jan Roy, dan Amgnus Wetter menawarkan alternatif pengukuran kinerja dengan pengukuran pengganti atau disebut "surrogate measures" yang paling mendekati hasil yang ingin diukur. Pengukuran pengganti yang dapat digunakan adalah pengukuran input, proses, dan output. Kadang-kadang pengukuran tersebut lebih dekat kepada kondisi hasil yang sebenarnya. Dengan begitu, kinerja dapat dikendalikan secara terus-menerus seperti alat speedometer dalam memantau kecepatan dalam mengendarai kendaraan bermotor. Untuk itulah pendekatan semacam ini dinamakan *performace driver*. Dengan *Performance driver*, kinerja dapat dikontrol secara terus-menerus dan setiap saat dapat selalu diluruskan apabila terdapat suatu kesalahan.

Performance driver selanjutnya akan dijabarkan secara detail ke dalam score-score berdasarkan berbagai perspektif dalam bentuk suatu kartu pengukuran atau disebut *scorecard*. *Scorecard* yang baik berisi kombinasi dari pengukuran hasil (*outcome measures*) dan *performance drivers*. Nils-Goran Olve, Jan Roy, dan Amgnus Wetter mengadopsi metode balanced scorecard yang diperkenalkan Kaplan dan Norton (1992) dalam buku yang berjudul *The Balanced Scorecard–Measures that Drive Performance*. Dengan memanfaatkan teknologi informasi yang telah maju pesat, pengukuran *scorecard* dapat digunakan mengukur kinerja organisasi dengan cepat dan tepat.

Di Indonesia, pengukuran kinerja dijelaskan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dalam Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) yang mendefinisikan pengukuran kinerja secara jelas. Menurutnya, pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen untuk

meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas (Lan dan BPKP, 2000). Lebih lanjut, LAN dan BPKP menjelaskan pengukuran kinerja yang mempunyai makna ganda yaitu pengukuran kinerja sendiri dan evaluasi kinerja. Untuk melaksanakan kedua hal tersebut, terlebih dahulu harus ditentukan tujuan dari suatu program secara jelas. Setelah program didesain, haruslah sudah termasuk penciptaan indikator kinerja atau ukuran keberhasilan pelaksanaan program, sehingga dengan demikian dapat diukur dan dievaluasi tingkat keberhasilannya.

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

2.4.3. Alternatif Metode Pengukuran Kinerja

Nil-Goran Olve, Jan Roy, dan Amgnus Wetter (2000) menjelaskan berbagai model yang mirip dengan *Balanced Scorecard* dari Kaplan dan Norton. Model-model tersebut juga didesain untuk mengukur kinerja bisnis dan menghubungkan pengukuran tersebut dengan strategi keseluruhan dari perusahaan. Diantara model-model tersebut adalah *Maisel's Balanced-Scorecard Model* (1992), *The Performance Pyramid* oleh McNair (1990), dan EP²M oleh Adam dan Robert (1993).

1. ***Maisel's Balanced-Scorecard Model*** mirip dengan model balanced scorecard milik Kaplan dan Norton. Tidak hanya namanya saja yang sama, tapi juga pendefinisian empat perspektif yang harus diukur. Perbedaannya terletak pada perspektif *learning and growth*, pada model Maisel menggunakan istilah *a human-resource perspective* di dalam modelnya. Dalam perspektif tersebut, Maisel mengukur inovasi sebagai faktor seperti pendidikan dan pelatihan, pengembangan produk, kompetensi utama, dan budaya perusahaan. Dengan begitu, perbedaan antara model Kaplan dan Norton dengan model Maisel tidak begitu besar. Alasan Maisel dalam menggunakan perspektif pekerja secara

terpisah adalah karena manajemen seharusnya juga mendapat perhatian dan perlu diukur. Selain itu, efektivitas dari organisasi dan orang-orang dalam organisasi tersebut juga harus mendapat perhatian dan juga harus diukur.

2. ***The Performance Pyramid*** diperkenalkan oleh McNAir pada tahun 1990. Prinsip dasar dari model ini adalah model customer-oriented model yang dihubungkan dengan strategi keseluruhan perusahaan, dengan bidang keuangan ditambahkan dengan beberapa rasio kunci dari bidang non-keuangan. Kendali informasi dalam Manajemen tradisional ditetapkan hanya pada kondisi tingkatan/level yang relatif tinggi bagi perusahaan. Performance Pyramid adalah basis dari konsep *Total Quality Manajemen, industrial engineering*, dan aktivitas akuntansi. *Performance Pyramid* memperlihatkan organisasi dalam empat level yang berbeda dan membentuk struktur untuk sistem komunikasi dua arah yang dibutuhkan menuju visi organisasi yang komprehensif pada berbagai level Organisasi. Tujuan dan pengukuran akan menghubungkan antara strategi dan aktivitasnya. Dengan kata lain, tujuan akan diterjemahkan dari atas ke bawah (downward) melalui organisasi, dengan pengukuran diterjemahkan dari bawah ke atas (upward).
3. **EP²M (*Effektive Progress and Performance Measurement*)** yang diperkenalkan oleh Adam dan Robert tahun 1993 memberikan gambaran model yang berbeda. Dalam EP²M, Adam dan Robert menyatakan bahwa yang terpenting adalah mengukur apa yang dilakukan perusahaan dalam empat area, yaitu:
 - External measures – melayani pelanggan dan pasar
 - Internal measures – mengimprove efektivitas dan efisiensi
 - Top-down measures – merinci strategi umum perusahaan dan mempercepat proses perubahan
 - Bottom-up measures – mendelegasikan wewenang dan mempertinggi kebebasan dalam bekerja

Berdasarkan Model Adam dan Robert, tujuan sistem pengukuran bukan hanya untuk mengimplementasikan strategi perusahaan, melainkan membantu perkembangan budaya yang menekankan perubahan sebagai gaya hidup yang normal. Efektivitas pengukuran harus membolehkan review dan pembuatan keputusan serta perencanaan strategis dengan feedback yang cepat.

2.4.4. Sistem Perencanaan Indonesia

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

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

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

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

SPPN disusun dalam rangka mencapai tujuan sebagai berikut :

- a. menjamin adanya koordinasi di antara pelaku pembangunan, baik ditingkat pusat, pusat dengan daerah maupun antar daerah;
- b. menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan daerah;
- c. menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- d. mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan

- e. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

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

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

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

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

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

- a. penyiapan rancangan awal RKP sebagai penjabaran RPJM Nasional;

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

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

2.4.5. Sistem Penganggaran Indonesia

Selain menjalankan fungsi reguler dan *agent of development*, pemerintah memiliki tugas yang lain dan sangat penting yaitu sebagai pengelola keuangan negara yang harus dilaksanakan sesuai dengan tata aturan dan prosedur yang berlaku didalam pemerintahan. Berdasarkan UU No. 17/2003, Keuangan Negara adalah “semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.”

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

Untuk itu, pemerintah setiap tahun memiliki hak dan sekaligus kewajiban untuk menyusun anggaran. Anggaran yang disusun oleh pemerintah merupakan wujud perencanaan pembangunan tahunan sekaligus sebagai pedoman pelaksanaan tugas kenegaraan selama satu tahun.

Kata anggaran merupakan terjemahan dari kata bahasa Inggris *budget* yang sebenarnya berasal dari bahasa Perancis *bougette*. Kata ini mempunyai arti sebuah tas kecil. Berdasar dari arti kata asalnya, anggaran mencerminkan adanya unsur keterbatasan. Pada dasarnya anggaran

perlu disusun karena keterbatasan sumber daya yang dimiliki pemerintah, baik dana, SDM maupun sumber daya lainnya. Karena terbatasnya dana misalnya, maka diperlukan alokasi sesuai dengan prioritas dan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) menurut UU 17/2003 merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Anggaran merupakan rencana keuangan yang secara sistematis menunjukkan alokasi sumber daya manusia, material dan sumber daya lainnya. Berbagai variasi dalam sistem penganggaran pemerintah dikembangkan untuk melayani berbagai tujuan termasuk guna pengendalian keuangan, rencana manajemen, prioritas dari penggunaan dana dan pertanggungjawaban kepada publik.

Saat ini, Indonesia menganut sistem anggaran berbasis kinerja. Anggaran berbasis kinerja merupakan metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap biaya yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan manfaat yang dihasilkan. Manfaat tersebut didiskripsikan pada seperangkat tujuan dan dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja.

Bagaimana cara agar tujuan itu dapat dicapai, dituangkan dalam program diikuti dengan pembiayaan pada setiap tingkat pencapaian tujuan. Program pada anggaran berbasis kinerja didefinisikan sebagai keseluruhan aktivitas, baik aktivitas langsung maupun tidak langsung yang mendukung program sekaligus melakukan estimasi biaya-biaya berkaitan dengan pelaksanaan aktivitas tersebut. Aktivitas tersebut disusun sebagai cara untuk mencapai kinerja tahunan. Dengan kata lain, integrasi dari rencana kinerja tahunan (Renja) yang merupakan rencana operasional dari Renstra dan anggaran tahunan merupakan komponen dari anggaran berbasis kinerja

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

- Tujuan yang disepakati dan ukuran pencapaiannya;
- Pengumpulan informasi yang sistematis atas realisasi pencapaian kinerja dapat diandalkan dan konsisten, sehingga dapat diperbandingkan antara biaya dengan prestasinya

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

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

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

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

Perencanaan merupakan komponen kunci untuk lebih mengefektifkan dan mengefisienkan Pemerintah Daerah. Sedangkan perencanaan kinerja membantu pemerintah untuk mencapai tujuan yang sudah diidentifikasi dalam rencana Strategis, termasuk didalamnya pembuatan target kinerja dengan menggunakan ukuran-ukuran kinerja.

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

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

Masukan adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini merupakan tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber-sumber: dana, sumber daya manusia, material, waktu, teknologi, dan sebagainya yang digunakan untuk melaksanakan program atau kegiatan. Dengan meninjau distribusi sumber daya, suatu lembaga dapat menganalisis apakah alokasi sumber daya yang dimiliki telah sesuai dengan rencana strategik yang telah ditetapkan. Tolok ukur ini dapat juga digunakan untuk perbandingan (*benchmarking*) dengan lembaga-lembaga lain yang relevan. Contoh indikator masukan untuk kegiatan 'penyuluhan lingkungan sehat untuk daerah pemukiman masyarakat kurang mampu' adalah jumlah dana yang dibutuhkan dan tenaga penyuluh kesehatan.

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

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

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

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

Dengan membandingkan indikator keluaran instansi dapat menganalisis sejauh mana kegiatan terlaksana sesuai dengan rencana. Indikator keluaran hanya dapat menjadi landasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan apabila tolok ukur dikaitkan dengan sasaran-sasaran kegiatan yang terdefinisi dengan baik dan terukur. Oleh karenanya indikator keluaran harus sesuai dengan lingkup dan sifat kegiatan instansi. Untuk kegiatan yang bersifat penelitian berbagai indikator kinerja yang berkaitan dengan keluaran paten dan publikasi ilmiah sering dipergunakan baik pada tingkat kegiatan maupun instansi. Untuk kegiatan yang bersifat pelayanan teknis, indikator yang berkaitan dengan produk, pelanggan, serta pendapatan yang diperoleh dari jasa tersebut mungkin lebih tepat untuk digunakan.

Beberapa indikator keluaran juga bermanfaat untuk mengidentifikasi perkembangan instansi. Sebagai contoh besarnya pendapatan yang diperoleh melalui pelayanan teknis, kontrak riset, besarnya retribusi yang diperoleh, serta perbandingannya dengan

keseluruhan anggaran instansi, menunjukkan perkembangan kemampuan instansi memenuhi kebutuhan pasar, serta mengindikasikan tingkat ketergantungan instansi yang bersangkutan pada APBN.

Dalam mempergunakan indikator keluaran, beberapa permasalahan berikut perlu dipertimbangkan:

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

3. Hasil (*outcome*)

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

Pengukuran indikator hasil seringkali rancu dengan pengukuran indikator keluaran. Sebagai contoh 'penghitungan jumlah bibit unggul' yang dihasilkan oleh suatu kegiatan merupakan tolok ukur keluaran. Namun 'penghitungan besar produksi per hektar' yang dihasilkan oleh bibit-bibit unggul tersebut atau 'penghitungan kenaikan pendapatan petani pengguna bibit unggul tersebut merupakan tolok ukur hasil. Dari contoh tersebut, dapat pula dirasakan bahwa penggunaan tolok ukur hasil seringkali tidak murah dan memerlukan waktu yang tidak pendek, karena validitas dan reliabilitasnya tergantung pada skala penerapannya. Contoh nyata yang membedakan antara indikator *output* dan indikator *outcome* adalah pembangunan gedung sekolah dasar. Secara *output* gedung sekolah dasar

tersebut telah seratus persen berhasil dibangun. Akan tetapi belum tentu gedung tersebut diminati oleh masyarakat setempat.

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

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

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

Beberapa faktor yang harus dipertimbangkan dalam penetapan target kinerja:

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

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

Penetapan target kinerja kinerja harus memenuhi kriteria sebagai berikut:

a. Spesifik

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

b. Dapat diukur

Secara obyektif dapat diukur baik yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif

c. Dapat Dicapai (*attainable*)

Sesuai dengan usaha-usaha yang dilakukan pada kondisi yang diharapkan akan dihadapi

a. Realistis;

b. Kerangka waktu pencapaian (time frame) jelas; dan

c. Menggambarkan hasil atau kondisi perubahan yang ingin dicapai.

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

Penyusunan RKA-KL dengan pendekatan penganggaran terpadu dilakukan dengan mengintegrasikan seluruh proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan K/L untuk menghasilkan dokumen rencana kerja dan anggaran.

Penyusunan RKA-KL dengan pendekatan prestasi kerja dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran yang diharapkan dari kegiatan dan hasil yang diharapkan dari program termasuk efisiensi dalam pencapaian hasil dan keluaran tersebut.

RKA-KL, memuat rencana pendapatan, belanja untuk masing-masing program dan kegiatan menurut fungsi untuk tahun yang direncanakan, dirinci sampai dengan rincian objek pendapatan, belanja, serta prakiraan maju untuk tahun berikutnya.

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

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

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

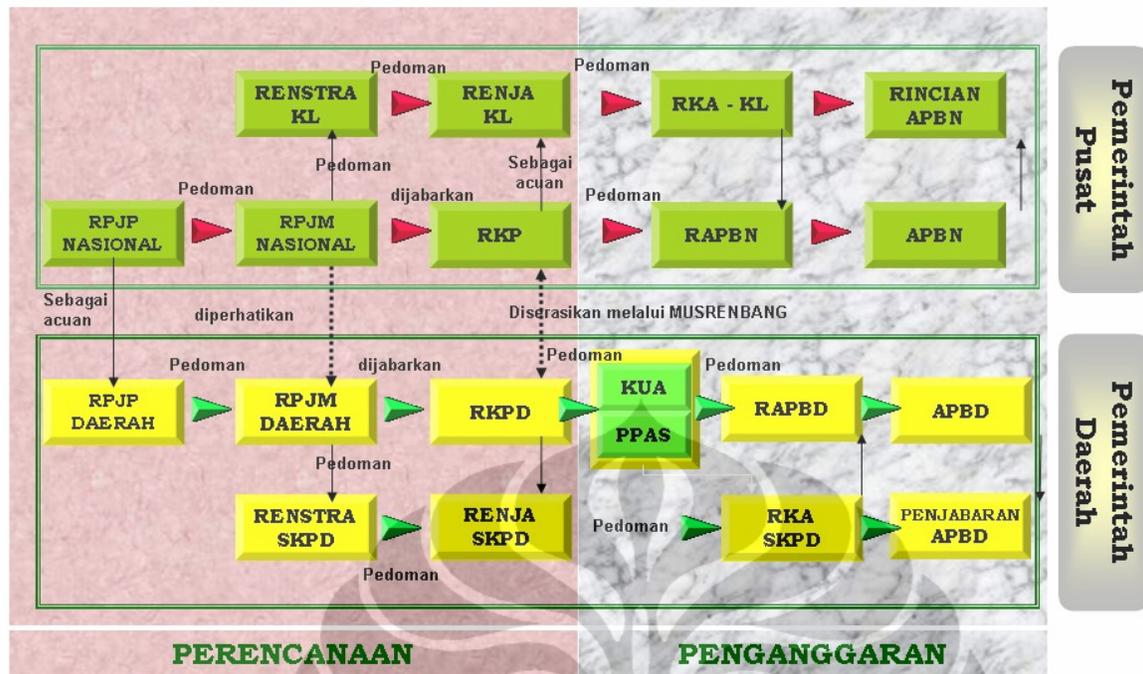
Tahap akhir dari penyusunan RKA-KL ini adalah menghimpun seluruh RKA hasil telaahan untuk dijadikan bahan menyusun rancangan APBN dan nota keuangan. Tahap ini dilakukan oleh Menkeu dan hasilnya akan dibahas dalam sidang kabinet.

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

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

Dari uraian di atas, siklus penganggaran yang merupakan kelanjutan dari perencanaan secara terintegrasi dan kaitannya dengan proses perencanaan dan penganggaran oleh pemerintah daerah dapat digambarkan secara utuh seperti gambar berikut ini.





Gambar 5. Bagan Proses Perencanaan dan Penganggaran

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

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

Periode pelaksanaan APBN adalah satu tahun, yaitu dari 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Dalam rangka menjaga agar APBN dapat dilaksanakan secara tepat waktu maka dalam Undang-Undang 17/2003 maupun PP 21/2004 telah ditentukan kalender anggarannya,

yaitu APBN harus sudah diundangkan paling lambat bulan Oktober tahun sebelumnya demikian diperlukan agar Pemerintah mempunyai waktu yang cukup untuk menyiapkan dokumen pelaksanaan anggaran. Demikian pula bagi Pemerintah Daerah, diharapkan dengan ditetapkannya APBN pada bulan Oktober, mereka dapat menyelesaikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara tepat waktu.

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

Paradigma baru dalam pengelolaan keuangan Negara adalah beralihnya konsep administrasi keuangan (*financial administration*) ke manajemen keuangan (*financial management*). Hal ini memerlukan pembaharuan pada setiap fungsi manajemen, baik pada tataran perencanaan, penganggaran, pelaksanaan anggaran, akuntansi dan pertanggungjawaban, serta pemeriksaan. Semua fungsi diarahkan pada pemanfaatan sumber daya secara efisien dan efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Salah satu pendekatan yang digunakan dalam reformasi manajemen keuangan Negara adalah “*let the managers manage*”. Dengan pendekatan ini kepada pengguna anggaran diberikan fleksibilitas untuk melaksanakan anggaran. Pengguna anggaran diberikan kewenangan untuk menyusun DIPA sesuai dengan program dan kegiatan yang telah ditetapkan serta plafon anggaran yang telah disediakan. Dengan mekanisme yang demikian maka kepada para pengguna anggaran diberikan fleksibilitas yang seluas-luasnya untuk mengatur anggarannya, dituangkan dalam DIPA sesuai dengan kebutuhan.

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

Anggaran dalam DIPA diklasifikasikan terinci sampai organisasi, fungsi, sub fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Dengan demikian maka azas spesialisitas benar-benar digunakan di sini, yaitu anggaran secara spesifik disediakan untuk membiayai kegiatan tertentu dan tidak dapat digeser tanpa mekanisme revisi DIPA sesuai dengan ketentuan.

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

Suatu hal yang perlu diingat dalam anggaran adalah digunakannya pendekatan anggaran berbasis kinerja. Anggaran berbasis kinerja mengamanatkan bahwa anggaran dialokasikan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Yang dimaksud dengan prestasi kerja adalah output atau outcome yang dihasilkan atau akan dihasilkan dari pelaksanaan suatu kegiatan atau program. Dengan demikian maka dalam dokumen pelaksanaan anggaran perlu adanya informasi tentang indikator kinerja berikut target yang akan dicapai dari suatu kegiatan atau program dengan dana yang disediakan dalam anggaran.



Gambar 6. Paradigma Baru dalam Pengelolaan Keuangan Negara

Pada Pemerintah Pusat, pelaksanaan APBN dimulai dengan diterbitkannya DIPA. Dalam rangka menjaga agar anggaran dapat dimulai segera pada awal tahun anggaran maka DIPA

harus diselesaikan dalam bulan Desember tahun sebelumnya. Segera setelah suatu tahun anggaran dimulai, maka DIPA harus segera diterbitkan untuk dibagikan kepada satuan-satuan kerja sebagai pengguna anggaran pada kementerian/lembaga. Setelah masa transisi pada TA 2005, maka mulai TA 2006, DIPA telah dapat serentak dibagikan pada awal tahun anggaran dimulai, tepatnya tanggal 2 Januari tahun bersangkutan. Seperti pada pemerintah pusat, pada pemerintah daerah pun digunakan mekanisme yang sama dengan penyesuaian terhadap ketentuan-ketentuan yang berlaku di daerah.

Setelah terbit Peraturan Daerah tentang APBD, SKPD wajib menyusun Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA). Dengan demikian maka fleksibilitas penggunaan anggaran diberikan kepada Pengguna Anggaran. DPA disusun secara rinci sampai dengan organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja disertai indikator kinerja. Dokumen ini disertai dengan rencana penarikan dana untuk mendanai kegiatan dan apabila dari kegiatan tersebut menghasilkan pendapatan maka rencana penerimaan kas juga dilampirkan. DPA disampaikan kepada kepala SKPKD untuk dimintakan pengesahan.

Jika DIPA bagi kementerian/lembaga sudah dapat dijadikan dokumen untuk segera melaksanakan anggaran Pemerintah Pusat, pada pemerintah daerah masih diperlukan Surat Penyediaan Dana (SPD). SPD merupakan suatu dokumen yang menyatakan tersedianya dana untuk melaksanakan kegiatan. SPD ini diperlukan untuk memastikan bahwa dana yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan telah tersedia pada saat kegiatan berlangsung. Setelah DPA dan SPD terbit, maka masing-masing satuan kerja wajib melaksanakan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya.

2.4.5. Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

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

peninjauan dan perbaikan terus menerus sehingga tidak berhenti pada satu titik disebabkan kondisi organisasi baik internal maupun eksternal yang terus berkembang baik pada masa kini maupun masa mendatang.

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

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

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

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

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

Dalam sistem manajemen kinerja diharapkan bahwa kinerja individu dan kelompok akan diselaraskan dengan kinerja unit atau instansi sehingga diharapkan bahwa apabila tujuan organisasi/instansi tercapai maka tujuan individu dan kelompok juga akan dapat dicapai. Peningkatan kinerja pelayanan terhadap masyarakat tidak terlepas dari peningkatan pelayanan yang diberikan oleh individu atau kelompok. Dalam hal ini sistem manajemen kinerja pada level atau tingkatan organisasi harus dapat diturunkan kepada sistem manajemen kinerja individu atau kelompok sehingga terdapat keselarasan diantara keduanya. Organisasi atau instansi pemerintah dapat menggunakan sistem manajemen kinerja individu atau kelompok guna membantu dalam rangka mencapai tujuan pelayanan kepada publik sebagaimana telah ditetapkan dalam rencana Strategis-nya.

Menurut Inpres No. 7/1999, pelaksanaan penyusunan Sistem AKIP dilakukan dengan:

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

- f. Melakukan evaluasi kinerja dengan:
- 1) Menganalisis hasil pengukuran kinerja;
 - 2) Menginterpretasikan data yang diperoleh;
 - 3) Membuat pembobotan (rating) keberhasilan pencapaian program;
 - 4) Membandingkan pencapaian program dengan visi dan misi instansi pemerintah

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

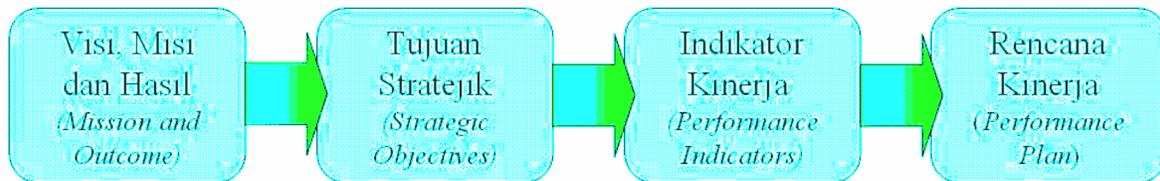


Gambar 7. Siklus Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

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

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

Perencanaan Strategis ini sepenuhnya merupakan suatu *customer-driven strategic planning* karena di dalam proses penyusunannya senantiasa memperhatikan keinginan dan kebutuhan masyarakat sebagai *stakeholder* utama.



Gambar 8. Alur Perencanaan Strategis dan Rencana Kinerja

Inpres 7 tahun 1999 menyebutkan bahwa perencanaan Strategis merupakan suatu proses yang berorientasi kepada hasil dan mengantisipasi masa depan yang diinginkan dapat dicapai. Dengan pernyataan ini menunjukkan bahwa perencanaan Strategis yang diinginkan merupakan perencanaan yang mampu memberikan manfaat yang dapat disajikan organisasi kepada masyarakat serta dapat mengantisipasi setiap perubahan yang mungkin akan terjadi.

Pada sebagian dokumen perencanaan Strategis yang ada, kondisi yang diinginkan oleh Inpres 7 tahun 1999 tersebut dapat disajikan dengan baik. Perencanaan Strategis tersebut mampu mengidentifikasi perubahan yang mungkin akan terjadi dan strategi mengantisipasinya serta mampu menyajikan manfaat nyata yang dapat diberikan organisasi kepada masyarakat dan *stakeholdernya*. Hal ini terutama terlihat pada perumusan visi, tujuan dan kegiatan organisasi.

Perumusan visi organisasi sebaiknya menggambarkan “apa yang ingin diwujudkan” oleh organisasi atau dapat pula menggambarkan “organisasi ingin menjadi apa” dalam rangka mengantisipasi setiap perubahan yang mungkin akan terjadi. Demikian pula dalam perumusan misi organisasi hendaknya dapat menggambarkan maksud pendirian organisasi. Sementara itu pada sisi lain, perumusan misi lebih pada penjabaran lebih lanjut dari visi organisasi.

Selanjutnya, dalam perumusan tujuan organisasi sebaiknya dengan melakukan analisis internal dan eksternal organisasi. Analisis internal dilakukan untuk mengetahui kekuatan dan kelemahan yang dimiliki organisasi. Analisis eksternal dilakukan untuk mengidentifikasi peluang dan tantangan yang dihadapi organisasi. Dengan dilakukannya analisis internal dan eksternal ini, maka akan diketahui *critical succes factors*, yaitu faktor-faktor yang akan mempengaruhi keberhasilan organisasi. Faktor-faktor kunci keberhasilan berfungsi untuk

lebih memfokuskan strategi organisasi dalam rangka pencapaian tujuan secara efektif dan efisien dari misi organisasi yang telah ditetapkan. Uraian tentang faktor-faktor kunci keberhasilan ini dapat dimulai dengan melakukan identifikasi indikator/ukuran yang dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Faktor-faktor kunci tersebut antara lain berupa potensi, peluang, kekuatan, tantangan, kendala, dan kelemahan yang dihadapi; termasuk sumber daya, dana, sarana dan prasarana, serta peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang digunakan instansi pemerintah dalam kegiatan-kegiatannya.

Dengan memperhatikan analisis tersebut, tujuan dirumuskan dengan jangkauan waktu berkisar tiga hingga lima tahun. Tujuan tersebut menggambarkan kondisi yang ingin diwujudkan organisasi pada akhir periode tersebut. Pada perumusan tujuan tersebut sebaiknya dilengkapi dengan indikator kinerja untuk mengukur keberhasilan pencapaiannya pada akhir periode yang diinginkan. Apabila pada tingkat tujuan tersebut belum terdapat indikator kinerja yang menjadi indikator keberhasilan atau kegagalannya maka dapat menyebabkan tidak terdapat suatu ukuran untuk mengetahui apakah kondisi yang diharapkan tersebut telah terwujud atau tidak.

Penetapan sasaran Strategis organisasi dilakukan setelah perumusan tujuan. Sasaran ditetapkan untuk jangka waktu capaian satu tahun. Sama juga seperti pada penetapan tujuan, penetapan sasaran sebaiknya juga dilengkapi dengan perumusan indikator kinerja yang berfungsi untuk mengindikasikan keberhasilan atau kegagalan organisasi dalam pencapaian tujuan dan misinya. Apabila sasaran Strategis organisasi belum dilengkapi dengan indikator kinerja maka kemungkinan tidak terdapat ukuran untuk mengetahui keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan visi dan misi organisasi.

Dengan tidak adanya indikator kinerja pada sasaran ini, selain tidak dapat segera diketahui sejauh mana capaian dari sasaran, selain itu juga akan dijumpai adanya ketidakselarasan antara tujuan dengan sasaran dan antara sasaran dengan kegiatan-kegiatan pendukungnya.

Penetapan Tujuan dan Sasaran Strategis organisasi sebaiknya dengan memperhatikan isu-isu Strategis yang melingkupi organisasi, *core area* organisasi, serta masukan dari *stakeholder* lainnya. Isu-isu Strategis dan *core area* organisasi merupakan bahan pertimbangan utama dalam rangka penyusunan tujuan dan sasaran. Sebagaimana diketahui bahwa sektor publik pada intinya sama seperti sektor swasta yang menetapkan *core area* dan isu Strategis sebelum melaksanakan usahanya.

Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa suatu instansi pemerintah memiliki isu Strategis dan *core area* yang berbeda dari instansi pemerintah lainnya. Perbedaan tersebut tidak dapat dihindari karena masing-masing instansi pemerintah memiliki fungsi yang berbeda-beda dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran pemerintahan secara umum. Demikian pula isu Strategis dan *core business* suatu wilayah berbeda dengan wilayah lainnya misalnya Kabupaten Karawang terkenal sebagai lumbung beras Jawa Barat sehingga perumusan tujuan dan sasaran diarahkan untuk mendukung kabupaten tersebut dalam mempertahankan reputasinya sebagai lumbung beras. Sebaliknya Propinsi Bali dikenal sebagai surga bagi wisatawan baik dari dalam negeri maupun luar negeri. Propinsi Bali terkenal sebagai tempat wisata paling banyak dikunjungi oleh wisatawan sehingga dalam proses perumusan tujuan dan sasaran Strategis diarahkan kepada suatu upaya preservasi terhadap lokasi-lokasi wisata tersebut serta upaya untuk lebih mempromosikan lokasi wisata tersebut ke manca negara.

Masukan dari para *stakeholder* organisasi sektor publik dalam hal ini adalah masyarakat luas juga perlu diperhatikan. Masukan tersebut dapat secara langsung misalnya melalui surat yang ditujukan kepada pejabat yang bersangkutan atau secara tidak langsung misalnya melalui perwakilan di DPR atau DPRD. Masukan dari masyarakat ini cukup penting karena perencanaan Strategis yang akan disusun haruslah dapat mengakomodasi kepentingan masyarakat yang akan membiayai pelaksanaan rencana tersebut.

Isu-isu Strategis, *core area*, dan masukan *stakeholder* instansi pemerintah atau organisasi sektor publik inilah yang seharusnya tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Dengan demikian penyusunan perencanaan Strategis suatu instansi pemerintah atau organisasi sektor publik lainnya haruslah dapat mengacu dan memperlihatkan keterkaitannya dengan dokumen RPJM dan RPJMD tersebut.

Dengan dipertimbangkannya isu-isu Strategis dan *core area* dalam perumusan tujuan dan sasaran pada dokumen perencanaan Strategis maka dapat diharapkan bahwa rencana Strategis yang disusun merupakan suatu upaya optimal dalam proses akuntabilitas kinerja. Diharapkan bahwa tujuan dan sasaran yang terfokus tersebut dapat memberikan arahan sekaligus sebagai alat pemantauan apakah setiap unsur organisasi sudah melaksanakan tugas dan fungsinya dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran tersebut.

Dengan demikian diharapkan adanya keterkaitan antara visi, misi, tujuan, sasaran dan strategi pencapaian sasaran. Diharapkan visi yang ditetapkan pada awal perumusan renstra dapat menurun pada perumusan misi, tujuan dan sasaran. Di sisi lain, apabila tidak adanya indikator kinerja pada sasaran, maka perumusan kebijakan, program dan kegiatan menjadi tidak terfokus pada usaha pencapaian sasaran. Kebijakan, program dan kegiatan merupakan cara atau strategi dalam mewujudkan tujuan atau sasaran. Dengan tidak adanya ketidakselarasan antara sasaran dengan kegiatan, maka sudah dapat diprediksikan sasaran yang diharapkan akan sangat sulit diwujudkan dan diukur keberhasilannya.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan beberapa kelemahan umum yang mungkin masih dijumpai dalam dokumen perencanaan Strategis yang telah disusun oleh berbagai instansi pemerintah. Kelemahan tersebut dapat berupa ketidaksesuaian dengan pedoman yang ada maupun kelemahan pedoman itu sendiri yang tidak mampu mengadaptasi keinginan dari Inpres 7 tahun 1999.

Kelemahan tersebut adalah :

- 1) Renstra telah menyajikan arah perkembangan organisasi. Pertanyaan “akan dibawa kemana organisasi” pada umumnya telah dapat dijawab pada renstra yang ada. Namun demikian, pertanyaan “siapa kita ?” belum seluruh renstra dapat menyajikan jawaban tersebut. Sebagian besar renstra yang ada masih rancu dalam merumuskan misi organisasi.
- 2) Renstra belum dapat menyediakan media pengukuran untuk mengetahui sejauh mana keberhasilan pencapaiannya. Renstra tidak menyajikan ukuran kinerja yang menyatakan keberhasilan atau kegagalan pencapaiannya. Ukuran kinerja ditetapkan setelah renstra tersebut dilaksanakan, yaitu pada formulir Pengukuran Kinerja Kegiatan (PKK), itupun terbatas hanya untuk ukuran kinerja kegiatan. Dengan hanya menetapkan ukuran kinerja untuk kegiatan saja, maka timbul kesulitan dalam menentukan tingkat keberhasilan organisasi dalam melaksanakan perencanaan Strategis tersebut.

Pada tahap berikutnya, setiap tahun perencanaan Strategis ini hendaknya dapat dituangkan dalam suatu perencanaan kinerja tahunan (*annual performance plan*). Rencana kinerja ini merupakan rencana kerja tahunan yang merupakan penjabaran lebih lanjut dari perencanaan Strategis, di dalamnya memuat seluruh rencana atau target kinerja yang hendak dicapai dalam suatu tahun yang dituangkan dalam sejumlah indikator kinerja strategis (*strategic performance indicators*) yang relevan. Indikator kinerja strategis ini merupakan indikator kinerja dari hasil

kegiatan-kegiatan yang dominan, menjadi isu nasional dan vital bagi pencapaian visi dan misi nasional. Rencana kinerja ini merupakan tolok ukur yang digunakan untuk menilai keberhasilan/kegagalan penyelenggaraan pemerintahan untuk suatu periode tertentu.

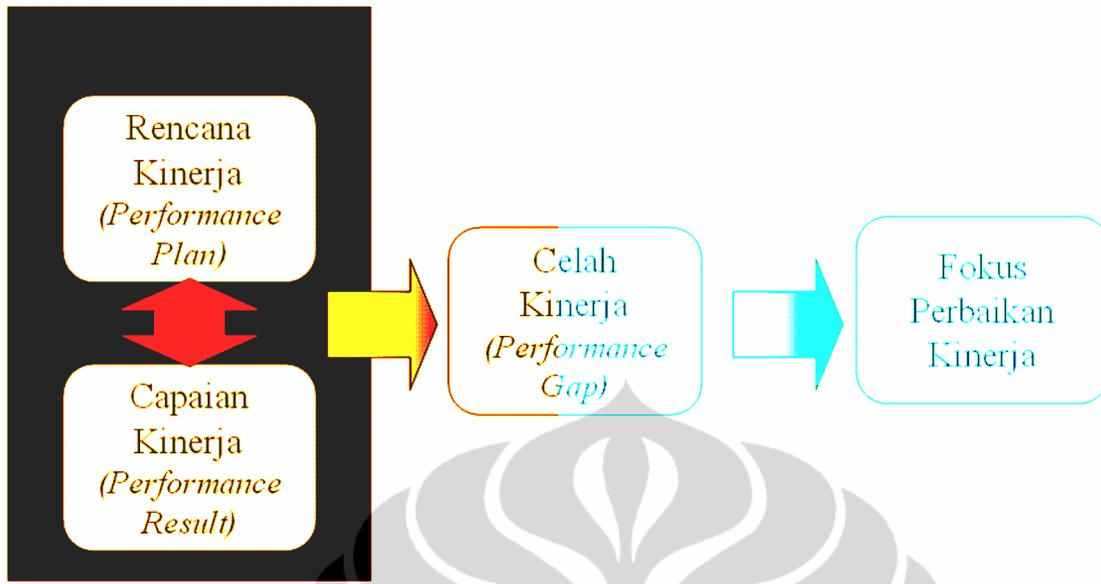
Idealnya, rencana kinerja ini diajukan kepada para pemberi amanat untuk kemudian para pihak mengikat suatu kesepakatan terhadap rencana kinerja yang telah disusun. Kesepakatan yang demikian dikenal sebagai suatu Penetapan Kinerja (*Performance Agreement*). Secara eksplisit, meski aturan dan ketentuan Rencana Kinerja dan Penetapan Kinerja belum tertuang jelas dalam Inpres No. 7/1999, namun esensi dari keduanya secara implisit telah terkandung dalam pokok-pokok pikiran Inpres sebagaimana disebutkan di atas.



Gambar 9. Pengukuran dan Pelaporan Kinerja

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

Pada setiap akhir periode, capaian kinerja dibandingkan dengan rencana kinerja untuk kemudian dilaporkan kepada publik dalam bentuk **Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)**.



Gambar 10. Rencana, Capaian dan Celah Kinerja dalam LAKIP

Pada dasarnya, LAKIP ini memuat informasi kinerja (*performance information*), yakni hasil pengolahan data capaian kinerja yang membandingkan antara realisasi capaian kinerja dengan rencana kinerja yang ada sehingga diperoleh pengetahuan mengenai keberhasilan/kegagalan pencapaian misi visi organisasi dan dapat digunakan untuk memperbaiki kinerja organisasi.

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

Laporan pertanggungjawaban sudah lama dikenal dalam sistem pemerintahan beberapa negara maju misalnya Amerika Serikat. Pada beberapa negara bagian di Amerika Serikat, Canada, Inggris, Australia dan Selandia Baru terdapat beberapa istilah untuk laporan

pertanggungjawaban ini, seperti *annual report*, *Performance Report* dan *accountability report*. Namun demikian, bila dicermati terdapat kesamaan dalam susunan format dan isi laporan tersebut, yaitu terdiri dari *financial report* dan *non financial/Performance Report*.

Secara garis besar, format yang disajikan dalam laporan pertanggung jawaban di beberapa negara bagian yang dijadikan contoh terdiri *Executive Summary* (ikhtisar eksekutif) yang berisikan ringkasan hal-hal utama dari laporan pertanggungjawaban yang pada dasarnya menyajikan informasi singkat atau simpulan dari laporan pertanggungjawaban keuangan (*financial Statement*) dan laporan pertanggungjawaban kinerja *outcome (Performance Report)*, *Financial Statement Report* (laporan keuangan) yang berisikan neraca, laporan rugi-laba serta laporan arus kas, serta laporan–laporan dibidang keuangan lainnya dan *Performance Report* (laporan kinerja) laporan ini menyajikan perbandingan antara tujuan yang telah ditetapkan dalam *Government Business Plan atau Strategic Plan* dengan hasil/result yang telah dicapai yang menunjukkan sejauhmana pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya.

Masing-masing negara atau negara bagian memiliki dasar hukum yang berbeda yang digunakan dalam menyusun dan mengembangkan laporan pertanggung-jawaban publik tersebut. Amerika Serikat menggunakan dua jenis undang-undang untuk melaporkan dan menilai kinerja pemerintahannya yaitu *Government Performance Result Act (GPRA)* yang dikeluarkan pada tahun 1993 yang khusus membahas mengenai proses akuntabilitas kinerja non-keuangan dimulai dari penyusunan rencana Strategis, penetapan indikator-indikatornya sampai kepada pelaporan kinerja. Sedangkan kinerja keuangan diatur dalam *Chief Financial Officer Act (CFO)* berisikan kinerja keuangan).

Pada negara lain seperti Canada, salah satu negara bagiannya menerapkan format laporan pertanggungjawaban yang menjadi satu berdasarkan undang-undang yang disebut dengan *Budget Transparency and Accountability Act*. Pada peraturan perundang-undangan tersebut laporan pertanggungjawaban pemerintah dibagi kedalam dua format yang merupakan satu kesatuan. Bagian pertama dari peraturan tersebut merupakan laporan pertanggungjawaban keuangan yang berisikan kebijakan-kebijakan keuangan seperti kebijakan fiskal. Sedangkan bagian yang kedua adalah laporan kinerja yang terdiri dari perencanaan Strategis, langkah-langkah Strategis dan rencana kinerja yang dapat mengindikasikan sejauh mana pemerintah telah berupaya untuk mensejahterakan masyarakatnya.

Dari beberapa pengalaman tersebut dapat diambil simpulan bahwa penerapan proses akuntabilitas dan laporan pertanggungjawabannya dinegaranegara maju atau negara bagian telah didukung oleh adanya suatu bentuk perundang-undangan yang memiliki kepastian hukum. Peraturan perundangan diperlukan agar terdapat keseragaman atau tingkat kesesuaian antara satu negara bagian dengan negara bagian lainnya walaupun tidak ditutup kemungkinan bahwa setiap negara bagian memiliki peraturan yang berbeda mengenai pelaksanaan kinerja berikut pelaporannya, namun inti pelaporannya terdiri dari dua bagian yaitu laporan kinerja keuangan dan laporan kinerja nonkeuangan. Laporan pertanggungjawaban berbasis kinerja belum lama dikenal dalam proses pemerintahan di Indonesia.

Laporan pertanggungjawaban tersebut merupakan bagian dari suatu sistem atau pola pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintah yang dibebankan kepadanya sebagai penerima amanat dari publik atau masyarakat. Laporan tersebut merupakan bagian akhir dari periode pemerintahan baik akhir tahun anggaran maupun akhir masa jabatan yang biasanya dibacakan didepan suatu majelis atau dewan sebagai perwakilan dari masyarakat atau publik.

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

Pada saat ini, karena adanya tuntutan dari masyarakat, maka tidak hanya masalah keuangan saja yang harus dipertanggungjawabkan, tetapi juga capaian kinerja non-keuangan juga harus dipertanggung jawabkan melalui perbandingan dengan rencana kerjanya. Masyarakat pada saat ini menuntut agar pemerintah tidak hanya melaporkan kinerja keuangan saja namun juga menghendaki agar hasil atau manfaat dari penggunaan anggaran bagi masyarakat juga dilaporkan.

Sebagai tindak lanjut dari tuntutan masyarakat tersebut maka disusunlah tata cara pertanggungjawaban Kepala Daerah melalui PP 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan

Pertanggungjawaban Keuangan Daerah dan PP 108 tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Daerah. Pada dasarnya kedua peraturan pemerintah ini mengatur ketentuan-ketentuan umum tentang tata cara pertanggungjawaban kepala daerah dan bentuk pertanggungjawaban keuangan daerah. Kedua Peraturan Pemerintah tersebut secara eksplisit telah mengisyaratkan adanya upaya untuk meningkatkan pertanggungjawaban kepala daerah yang tidak hanya melulu kepada jumlah uang atau sumber daya yang telah dibelanjakan (*input oriented*), akan tetapi lebih menitikberatkan pertanggungjawaban tersebut pada upaya pencapaian hasil kerja (*outcome*) dan atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan. Namun seperti telah disebutkan pada bagian sebelumnya bahwa kedua peraturan tersebut belum secara tegas mendorong terciptanya suatu pola pertanggungjawaban yang benar-benar berbasis kinerja sehingga masih belum dapat dijadikan pedoman dalam penyusunan dan pengembangan laporan pertanggungjawaban berbasis kinerja.

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

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

Implementasi laporan pertanggungjawaban yang berbasis kinerja sangat dimungkinkan di Indonesia apabila koordinasi yang baik didapatkan dalam pengelolaan sumber-sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang berasal dari masyarakat dengan pengelolaan sumber daya alam yang nantinya dipertanggungjawabkan kembali kepada publik.

Disamping koordinasi yang baik tersebut, diperlukan juga adanya suatu standar atau kriteria yang jelas dan menjadi acuan bagi penyelenggara pemerintahan. Standar tersebut bukan hanya meliputi standar yang harus dilaksanakan namun juga mencakup yang harus dihasilkan oleh penyelenggara pemerintahan daerah dalam program-program atau kegiatannya dengan fokus utamanya adalah pencapaian outcome dan bukan sekedar masukan atau keluaran saja. Apabila dibandingkan dengan negara-negara maju, Indonesia sampai saat ini masih belum memiliki suatu peraturan perundangan yang secara tegas memberikan dasar atau acuan atau standar bagi penyusunan dan pengembangan laporan pertanggungjawaban publik yang berbasis kinerja.

2.5. Akuntabilitas dalam Prespektif *Balanced Scorecard*

2.5.1. Pengertian *Balanced Scorecard*

Karena luasnya area implementasi *Balanced Scorecard*, maka suatu definisi kadang kala terasa sempit dibandingkan dengan fungsi *Balanced Scorecard* yang sesungguhnya. Sementara, untuk menyepakati suatu definisi yang bisa menaungi seluruh wilayah dimana *Balanced Scorecard* bekerja tidaklah mudah. Untuk itu, pendekatan apapun dalam rangka mensosialisasikan *Balanced Scorecard* hendaklah dipandang sebagai suatu upaya yang lengkap mengenai *Balanced Scorecard* per bagiannya (Sony Yuwono, Edy Sukarno, dan Muhammad Ichsan, 2007).

Kata “*score*” (olve, dkk. 1999) merujuk pada makna “penghargaan atas poin-poin yang dihasilkan (seperti dalam permainan)”. Dalam konteks kata kerja, “*score*” berarti “memberi angka”. Dengan makna yang lebih bebas, *Scorecard* berarti suatu kesadaran bersama dimana segala sesuatu perlu diukur. Pengukuran menjadi suatu hal yang vital sebelum melakukan evaluasi dan pengendalian terhadap suatu objek (Sony Yuwono, Edy Sukarno, dan Muhammad Ichsan, 2007). Apabila ditambah kata “*balanced*” didepan kata “*scorecard*” maka

scorecard tersebut harus mencerminkan keseimbangan antara sekian banyak elemen penting dalam kinerja.

Menurut Robert S Kaplan dan David P Norton (1996), Balanced scorecard adalah:

“... a set of measures that gives top managers a fast but comprehensive view of business...includes financial measures that tell the result of actions already taken...complements the financial measures with operational measures on customer satisfaction, internal process, and the organization’s innovation and improvement activities—operational measures that are the drivers of future financial performance.””

Lebih lanjut, Robert S Kaplan dan David P Norton dalam bukunya yang berjudul *“Balanced Scorecard Translating Strategy Into Action”* menjabarkan *Balanced Scorecard* sebagai suatu kerangka kerja baru untuk mengintegrasikan berbagai ukuran yang diturunkan dari strategi organisasi. Selain ukuran kinerja finansial masa lalu, *Balanced Scorecard* juga memperkenalkan pendorong kinerja (*performance driver*) finansial masa depan. *Performance Driver*, yang meliputi perspektif pelanggan, proses bisnis internal, dan pembelajaran serta pertumbuhan, diturunkan dari proses penerjemahan strategi organisasi yang dilaksanakan secara eksplisit dan ketat ke dalam berbagai tujuan dan ukuran yang nyata.

Manfaat yang sebenarnya dari muncul ketika scorecard, menurut Kaplan dan Norton, pada saat konsep tersebut ditransformasikan dari sebuah sistem pengukuran menjadi sebuah sistem manajemen. Dengan demikian Konsep *Balanced Scorecard* dapat diterapkan pada berbagai organisasi baik *profit oriented* maupun *non-profit oriented*. Hal ini dikarenakan konsep *Balanced Scorecard* dapat digunakan untuk:

- Mengklarifikasi dan menghasilkan konsensus mengenai strategi;
- Mengkomunikasikan strategi ke seluruh organisasi;
- Menyelaraskan berbagai tujuan departemen dan pribadi dengan strategi organisasi;
- Mengaitkan berbagai tujuan strategis dengan sasaran jangka panjang dan anggaran tahunan;
- Mengidentifikasi dan menyelaraskan berbagai inisiatif strategis;
- Melaksanakan peninjauan ulang strategis secara periodik dan sistematis;
- Mendapatkan umpan balik yang dibutuhkan untuk mempelajari dan memperbaiki strategi.

Dengan demikian, *Balanced Scorecard* merupakan suatu sistem manajemen, pengukuran, dan pengendalian yang secara cepat, tepat, dan komprehensif dapat memberikan pemahaman kepada manajer tentang kinerja. Pengukuran kinerja tersebut memandang unit bisnis dari empat perspektif, yaitu perspektif keuangan, pelanggan, proses bisnis, serta proses pembelajaran dan pertumbuhan.

Balanced Scorecard juga dianalogikan sebagai “*dashboard* mobil” atau “*cockpit* pesawat terbang”, untuk menggambarkan bagaimana seorang “pengemudi atau pilot organisasi” perlu diberi data yang *real time*, akurat, dan relevan dengan tujuan “kendaraan atau pesawat organisasi”

2.5.2. Sejarah *Balanced Scorecard*

Meskipun bukan sesuatu yang baru pada awal kemunculannya, ide *balanced scorecard* untuk memfasilitasi organisasi agar mencurahkan perhatiannya atas akapabilitas aktiva tak berwujud, banyak mendapat sambutan dari pemerhati dan praktisi organisasi dan manajemen (Sony Yuwono, Edy Sukarno, dan Muhammad Ichsan, 2007).

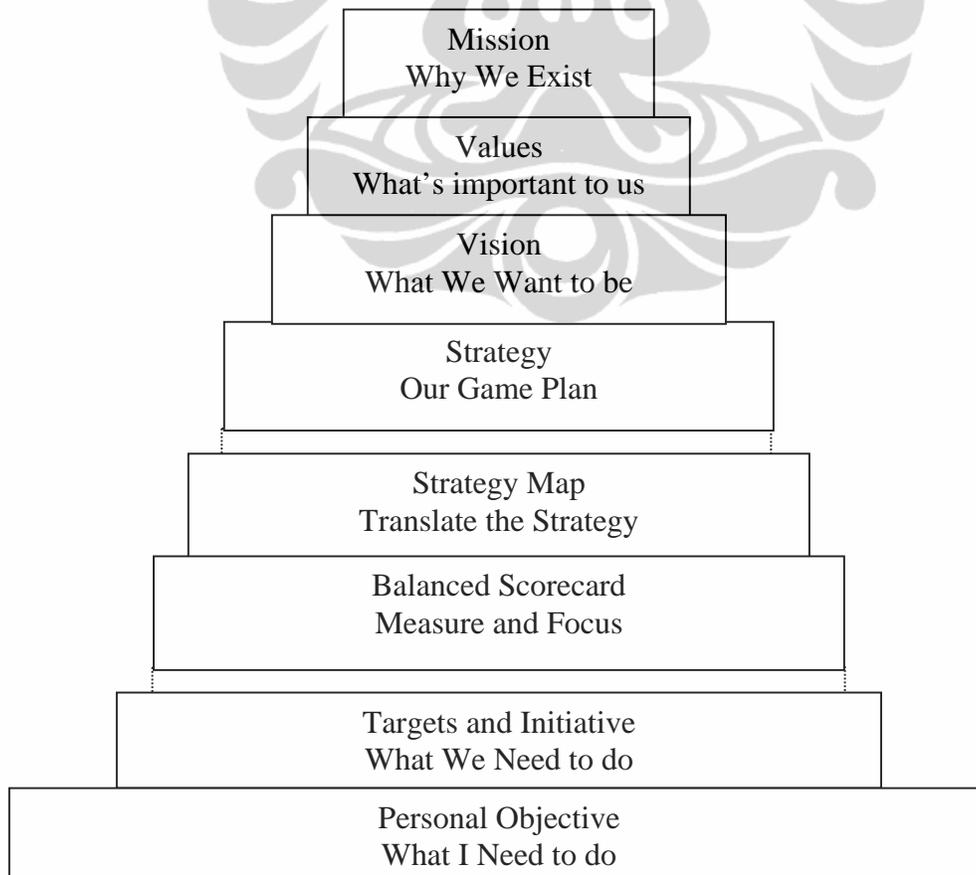
Sony Yuwono, Edy Sukarno, dan Muhammad Ichsan, 2007 dalam bukunya yang berjudul *Balanced Scorecard Menuju Organisasi yang berfokus pada strategi* menjelaskan tentang awal mula kelahiran konsep *balanced scorecard*. Ide tentang *balanced scorecard* pertamakali dipublikasikan dalam artikel Robert S. Kaplan dan David P. Norton di *Harvard Business Review* tahun 1992 dalam sebuah artikel berjudul “*Balanced Scorecard—Measures that Drive Performance*”. Artikel tersebut merupakan laporan dari serangkaian riset dan eksperimen terhadap beberapa perusahaan di Amerika serta diskusi rutin dua bulanan dengan wakil dari berbagai bidang perusahaan sepanjang tahun itu untuk mengembangkan suatu model pengukuran kinerja baru. *Balanced scorecard* dikembangkan sebagai sistem pengukuran kinerja yang memungkinkan para eksekutif memandang perusahaan dari berbagai perspektif secara simultan. *Scorecard* terdiri dari 4 perspektif, yaitu perspektif keuangan, kepuasan pelanggan, proses internal, dan kemampuan berorganisasi untuk belajar dan melakukan perbaikan.

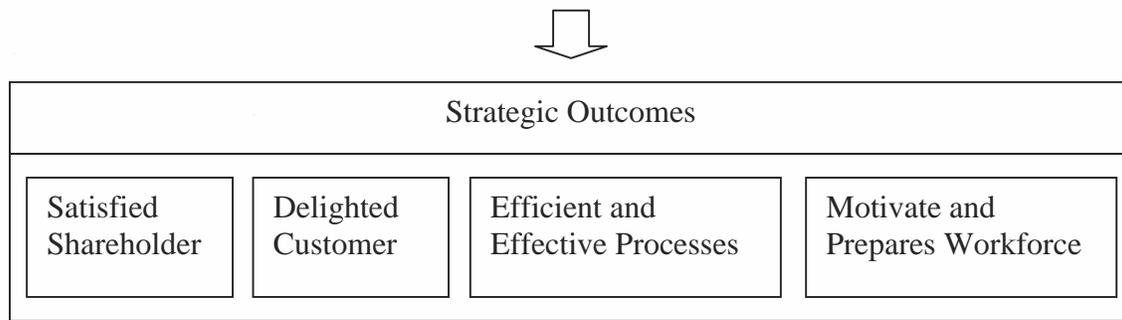
2.5.3. *Balanced Scorecard* Mengimplementasikan Misi, Visi Dan Strategi

Bila berbicara pengukuran kinerja, pendekatan *balanced scorecard* nampaknya pendekatan paling sering digunakan akhir-akhir ini. Pada awalnya, *balanced scorecard* menjelaskan mengenai pengukuran bukan strategi. Pendekatan *balanced scorecard* tetap mempertahankan ukuran kinerja keuangan sebagai pengukuran performance hanya saja dilengkapi dengan pengukuran yang lain yang merupakan pemicunya kinerja keuangan di masa yang akan datang. Kinerja yang akan datang dapat diukur dengan mengukur strategi. Jadi semua tujuan dan alat ukur dalam *balanced scorecard* baik itu keuangan maupun non keuangan harus berasal dari visi dan strategi organisasi. Oleh sebab itu *balanced scorecard* saat ini juga merupakan alat pengelola strategi. Penerapan *balanced scorecard* harus dikaitkan dengan strategi dan implementasi strategi bukan hanya sebatas pengukuran non keuangan dan keuangan saja. Hubungan antara misi, visi, dan strategi diuraikan sangat jelas oleh Norton dan Kaplan dalam bukunya berjudul “Strategy Maps” seperti di bawah ini:

The Balanced Scorecard in a step in continuum that describes what values is and

How it is Created





Gambar 11. Hubungan antara Misi, Visi, dan Strategi
(Sumber Norton & Kaplan, Strategy Maps hal 33)

Gambar di atas menjelaskan bahwa misi organisasi sebagai tujuan yang mendasar dari alasan berdirinya perusahaan perlu diuraikan lebih lanjut agar tujuan dasar tersebut dapat dicapai. Dari misi yang hendak dicapai dibangun nilai-nilai yang penting yang menjadi prinsip dalam menjalankan organisasi.

Setelah mengetahui alasan keberadaan perusahaan dan nilai-nilai yang penting bagi perusahaan maka dibangunlah visi yang merupakan pernyataan ingin menjadi seperti apa organisasi tersebut dikemudian hari. Dari visi yang hendak dicapai maka organisasi perlu membuat strategi-strategi untuk mencapai visi tersebut, mengenai apa yang dilakukan organisasi agar dapat mencapai visi.

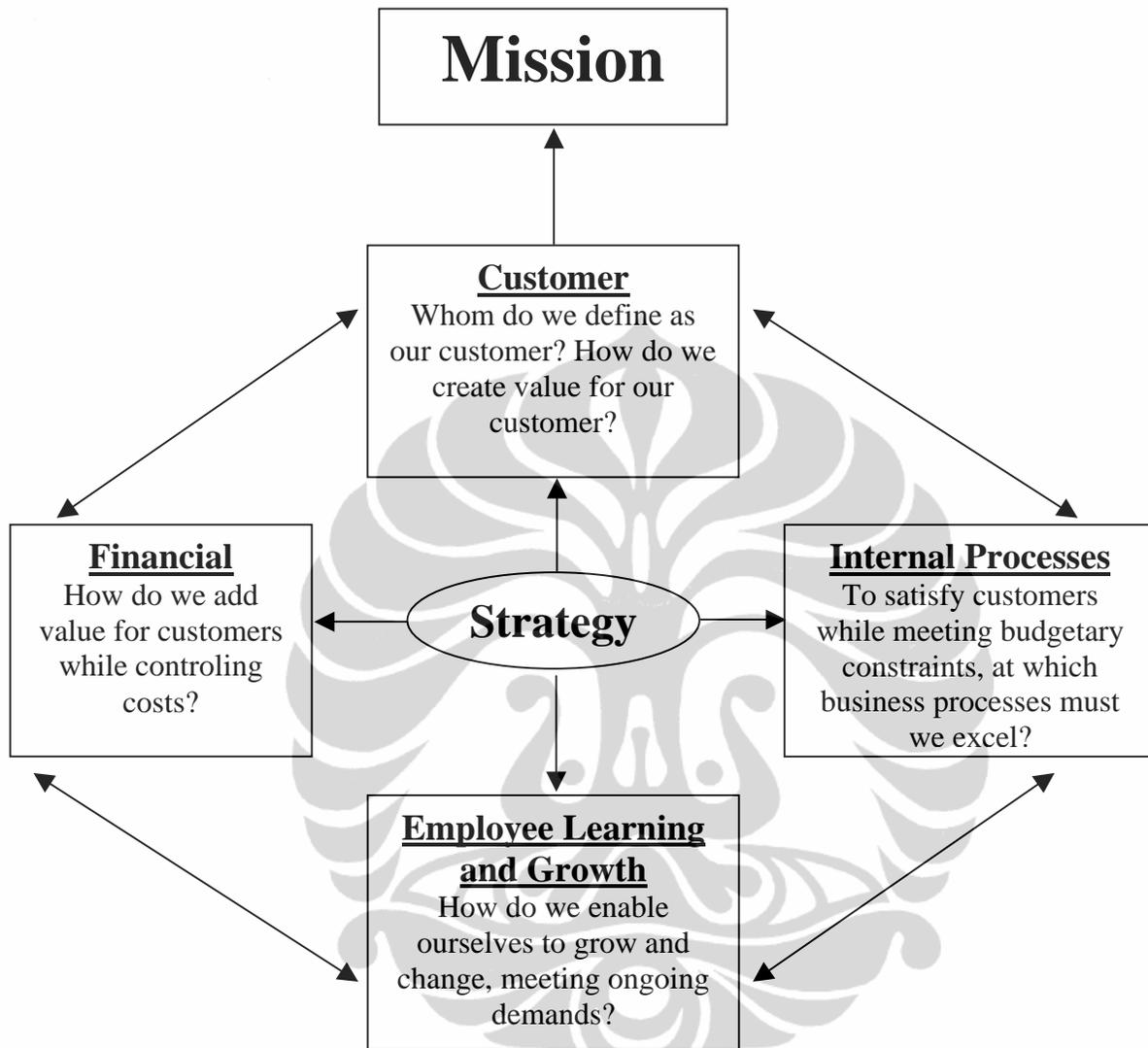
Dalam mengimplementasikan strategi perlu alat yang dapat menjembatani antara strategi perusahaan kepada operasi perusahaan sehari-hari dengan melakukan pengukuran maupun fokus yang dinamakan balanced scorecard. Dimana ketika balanced scorecard tersebut ditransformasikan ke dalam strategi dinamakan strategi map. Setelah didapat pengukuran yang memadai dibuatlah target dan inisiatif yang dilakukan untuk menjawab apa yang perlu kita lakukan terhadap pengukuran yang telah dibuat.

Dan terakhir dari target dan inisiatif tersebut dapat dibuat arah atau tujuan dari setiap individu dalam organisasi agar dapat mencapai misi. Dimana arah atau tujuan tersebut harus mengacu kepada kepuasan pemegang saham, kepuasan konsumen, keefektifan dan keefisienan proses dan bagaimana memotivasi dan menyiapkan tenaga kerja dalam mencapai misi.

2.5.4. Penerapan *Balanced Scorecard* dalam Sektor Publik

Paul R. Niven dalam bukunya yang berjudul *Balanced Scorecard for Government and Non Profit Agencies* mengatakan pengukuran kinerja yang dilakukan organisasi non profit biasanya seperti di bawah ini:

- Financial Accountability. Fokus utama dari pengukuran kinerja organisasi non profit adalah pada proses dokumentasi mengenai bagaimana dana digunakan, bukan bagaimana mendapatkan pendapatan atau keuntungan.
- Program Product, or Outputs. Kategori ini mewakili pengukuran klasik dimana kebanyakan organisasi pemerintah dan non profit menghitung jumlah produk atau servis yang dilakukan dan jumlah orang yang dilayani.
- Adhereto Standard to Quality in Service Delivery. Dengan memperhatikan pelayanan yang diberikan oleh organisasi pemerintah dan non profit menyebabkan perkembangan sertifikasi nasional maupun regional serta akreditasi penggolongan. Agensi-agensi ini menjamin konsistennya kualitas yang diberikan lewat produk dan jasa yang ditawarkan.
- Participant-Related Measures. Dasar dari pengukurannya adalah siapa yang dilayani oleh organisasi. Dengan mengukur kependudukan dan status klien yang akan dilayani.
- Key Performance Indicator (KPI). KPI melingkupi rangkuman dari kumpulan semua pengukuran yang dianggap perlu. KPI terutama terdiri atas perbandingan antar berbagai kategori performance/kinerja yang menjadi kunci utama keberhasilan organisasi.
- Client Satisfaction. Mengukur kepuasan konsumen mulai gencar-gencarnya pada akhir tahun 1980-an. Beberapa pengukuran terhadap kepuasan konsumen adalah kecepatan dalam melakukan pelayanan, kemampuan dalam mengakses, maupun keseluruhan kepuasan.



Gambar 12. Peta Strategi Balanced Scorcard pada Organisasi Pemerintah

(Sumber Paul R. Niven, 2003)

Jika kita lihat skema di atas pada perusahaan yang berorientasi pada keuntungan (for-profit organization) “financial prespective” atau perspektif keuangan berada paling atas karena pertanggungjawaban yang utama terletak pada perspektif keuangan. Untuk perusahaan non profit dan pemerintah pertanggungjawaban utamanya terletak pada konsumen. Contohnya misalkan tujuan organisasi ialah meningkatkan tingkat pendidikan di Indonesia. Jadi tingkat pendidikan di Indonesia yang menjadi indikator utama pertanggungjawaban bukan hasil

keuangan untuk meningkatkan tingkat pendidikan. Dengan fokus terhadap konsumen, organisasi fokus pada peningkatan tingkat pendidikan dengan mengerahkan segala apa yang dimiliki untuk mencapai misi yang telah ditetapkan.

Pada skema terlihat bagaimana dalam mencapai misi perlu biaya, yang dikendalikan pada perspektif keuangan. Dalam mencapai misi juga diperlukan dana yang tidak sedikit, dan juga perlu mendapat perhatian sesuai dengan proporsinya. Dari mana sumber-sumber dana agar organisasi dapat mencapai misi tersebut, bagaimana agar dapat efisien dalam beraktivitas.

Setelah kita mengetahui bagaimana kita perlu fokus pada konsumen yang perlu dilandasi dengan perspektif keuangan yang baik, sekarang kita melihat bagaimana proses bisnis internal yang harus dilakukan untuk dapat mendukung perspektif konsumen dan efisiensi perspektif keuangan yang baik. Begitu banyak alternatif bisnis internal yang dapat dilakukan oleh organisasi. Dalam *balanced scorecard* proses bisnis internal yang perlu dipilih oleh organisasi adalah yang searah dengan sasaran dan pengukuran yang dipilih pada konsumen perspektif.

Dalam menjalankan proses bisnis internal yang memadai perlu didukung oleh karyawan kompeten juga organisasi yang memadai. Di sini karyawan sebagai pihak yang mengerjakan strategi yang ditetapkan perusahaan merupakan pihak yang sangat mempengaruhi keberhasilan strategi perusahaan, organisasi sebagai wadah terciptanya budaya kerja, sistem informasi, operasi, insentif juga hirarki dalam organisasi sangat mempengaruhi tercapainya misi perusahaan. Jadi di sini *learning and growth* perspektif yang selaras dengan internal business perspective dimana searah dengan customer perspective yang dilandasi dengan financial perspective akan menjadikan organisasi dapat berjalan lebih fokus dan terintegrasi dengan baik.

2.5.5. Pengukuran Kinerja terhadap Empat Perspektif *Balanced Scorecard*

Terdapat empat perspektif yang dapat dijadikan fokus dalam pengukuran kinerja yang menggunakan *balanced scorecard*. Di bawah ini akan dijelaskan mengenai pengukuran kinerja dalam setiap perspektif *balanced scorecard*.

1. Pengukuran kinerja pada perspektif konsumen

Pertanyaan yang mendasar dan yang paling utama dalam membuat pengukuran perspektif konsumen adalah mengenai apa yang diinginkan konsumen atau apa yang diharapkan konsumen dari kita. Empati merupakan faktor yang penting untuk kesuksesan hal ini.

Dimana setiap kelompok konsumen yang berbeda akan memberikan jawaban yang berbeda, serta dibutuhkan pengukuran yang berbeda pula.

2. Pengukuran kinerja pada perseptif proses bisnis internal

Paul R. Niven dalam bukunya berjudul *Balanced Scorecar for Government and non profit Agencies* mengatakan jika kita ingin memberikan kepada konsumen vaule proposition untuk mencapai misi dan visi yang ditetapkan, proses bisnis yang baik merupakan suatu keharusan. Pada setiap perusahaan mempunyai proses bisnis yang berbeda-beda, walaupun terdapat beberapa proses inti yang harus dipertimbangkan untuk mengembangkan pengukuran pada perspektif internal proses yaitu kualitas dan inovasi. Memperbaiki kualitas barang atau jasa yang ditawarkan kepada konsumen yang dilakukan terus menerus merupakan suatu hal yang penting. Karena kualitas suatu perusahaan dapat mendapatkan pendapatan yang tinggi dan karena kualitas yang buruk juga akan mengalami kebangkrutan. Perlu pengukuran yang mendemonstrasikan bahwa perbaikan yang dilakukan membawa kepada meningkatnya nilai yang diberikan kepada konsumen. Sedangkan inovasi sangatlah penting dalam bisnis internal karena kita selalu berada pada lingkungan yang terus berubah. Inovasi harus dibangun kepada setiap organisasi dalam menyambut segala perubahan tersebut. Karena inovasi yang terhambat atau tidak berkembang dapat pula menyebabkan kebangkrutan terutama untuk perusahaan/organisasi yang mengandalkan teknologi operasinya. (Paul R. Niven, 2003).

3. Pengukuran kinerja pada perspektif pembelajaran dan pertumbuhan karyawan

Paul R. Niven mengatakan bahwa dalam pengukuran kinerja pada perspektif pembelajaran dan pertumbuhan karyawan kita akan melihat pengukuran dari tiga sisi, yaitu human capital, information capital, dan climate for possitive. Pengukuran human capital terdapat pada tiga perilaku yang mendasari kecakapan seseorang melakukan pekerjaan yaitu skill, habit dan talent. Sedangkan information capital, organisasi cenderung mengukur keberhasilan dengan aplikasi IT. Keberhasilan tersebut dilihat dari bagaimana aplikasi tersebut melayani keperluan organisasi bukan dari berapa baik melayani kebutuhan konsumen. IT melayani organisasi agar dapat melayani konsumen dengan lebih baik lagi. Pengukuran kinerja IT harus dapat menyeimbangkan antara investasi IT untuk meningkatkan kemampuan untuk melayani dan pengaruhnya terhadap hasil pada

konsumen. Dan untuk mengukur climate for possitive, diperlukan survey kepada karyawan untuk mengetahui tingkat kepuasan mereka.

4. Pengukuran kinerja pada perspektif keuangan

Pengukuran pada perspektif keuangan dari balaced scorecard membantu mendemonstrasikan bagaimana kita menyediakan pelayanan kita yang mneyeimbangkan antara efektivitas, efisiensi, dan biaya yang harus dikeluarkannya.

2.6. Keterkaitan Antara Akuntabilitas Keuangan Dan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah

Indonesia

Dalam rangka lebih meningkatkan pelaksanaan pemerintahan yang lebih berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 (Inpres 7/1999) tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) tersebut dipandang perlu untuk mengetahui kemampuan setiap instansi dalam pencapaian visi, misi dan tujuan organisasi. Pada praktiknya, LAKIP menggantikan Laporan Tahunan yang harus diterbitkan oleh instansi pemerintah. Pada awalnya, gerakan ini diawali dari Badan Pengawasan keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang kemudian melibatkan Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN, dulu Kementerian Negara Koordinator Bidang Pengawasan Pembangunan dan Pendayagunaan Aparatur Negara) serta Lembaga Administrasi Negara (LAN).

Dalam kaitan dengan pengelolaan keuangan negara, pemerintah dengan persetujuan DPR RI telah berhasil menetapkan paket perundang-undangan di bidang keuangan negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 (UU 17/2003) tentang Keuangan Negara, UU Nomor 1 tahun 2004 (UU 1/2004) tentang Perbendaharaan Negara, dan UU Nomor 15 tahun 2004 (UU 15/2004) tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiga UU tersebut menjadi dasar bagi reformasi di bidang keuangan negara, dari administrasi keuangan (financial administration) menjadi pengelolaan keuangan (financial management). Reformasi keuangan negara ini dipelopori oleh Departemen Keuangan, sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Meskipun berpijak dari cara berpikir dan cita-cita yang sama, tetapi karena dikembangkan oleh instansi yang berbeda, pada tahap awal, tampaknya kedua jenis laporan ini berjalan

sendiri-sendiri. Dengan disajikan terpisah dan dilaporkan kepada pihak-pihak yang berbeda, tidak dapat dipetik manfaat maksimal dari penyusunan dua jenis laporan tersebut.

Dalam UU 17/2003 disebutkan bahwa masalah yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kerja. Dalam rangka penerapan anggaran berbasis kinerja tersebut, perlu dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja ke dalam sistem penganggaran. Apabila kedua hal tersebut tidak disatukan, dapat terjadi duplikasi dalam penyusunan rencana kinerja dan rencana anggaran. Lagipula, sistem anggaran berbasis kinerja tentu saja memerlukan informasi yang dihasilkan oleh sistem akuntabilitas kinerja. Dengan penyatuan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah, sekaligus dapat terpenuhi kebutuhan untuk anggaran berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja instansi yang bersangkutan (Nasution, 2004).

Dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 (PP 8/2006) tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah kebutuhan akan penggabungan kedua jenis laporan tersebut cukup terpenuhi. Bahkan Penjelasan PP ini juga menyebutkan perlunya pengintegrasian sistem akuntabilitas instansi pemerintah dengan sistem perencanaan strategis, sistem penganggaran, dan sistem akuntansi pemerintahan. Sistem yang sangat terintegrasi tersebut diharapkan dapat menggantikan Inpres 7/1999.

Meskipun sudah menjawab sebagian masalah, kemungkinan masih ada masalah lain yang belum terpecahkan atau setidaknya untuk mengoptimalkan manfaat dari penggabungan kedua jenis tersebut.

BAB III

GAMBARAN UMUM DIREKTORAT PEMBINAAN SMK

3.1. Sejarah Direktorat Pembinaan SMK

3.1 .1. Awal Mula Pendidikan Kejuruan Indonesia

Sekitar 10 abad sebelum datangnya bangsa Portugis dan Belanda, pendidikan di Indonesia berawal dari pendidikan berbasis keagamaan yang diselenggarakan oleh para pemuka dan penyebar agama Hindu, Buddha, dan Islam. Pada zamannya, mereka telah mengembangkan sistem pendidikan yang relatif "terstruktur" dari segi isi maupun tingkat tingkatnya. Namun sistem pendidikan dalam bentuk sekolah atau menyerupai sekolah sekarang baru dimulai pada abad ke-16. Sekolah pertama di Indonesia didirikan oleh penguasa Portugis di Maluku, Altonio Galvano, pada tahun 1536 berupa sekolah seminari untuk anak-anak dari pemuka pribumi.

VOC mendirikan sekolah pertama di Ambon pada tahun 1607, disusul kemudian di Pulau Banda (1622), di Pulau Lontar (1923), dan di Pulau Roen (1927), semuanya di kawasan Maluku yang kaya akan rempah-rempah dan menjadi sasaran awal misi VOC. Sekolah-sekolah tersebut pada dasarnya bertujuan untuk penyebaran agama Kristen. Di luar wilayah Ambon, VOC mendirikan juga sekolah di Jakarta (1617) yang menjadi Sekolah Batavia (*Bataviaase School*) pada tahun 1622; Sekolah Warga Masyarakat (*Burgerschool*) tahun 1630, Sekolah Latin (*Latijnse School*) tahun 1642, dan Sekolah Cina (*Chineese School*) tahun 1737. Sekolah yang berorientasi "kejuruan" yang didirikan pertama kali pada zaman VOC adalah Akademi Pelayaran (*Academie der Marine*) pada tahun 1743 tetapi ditutup kembali pada tahun 1755.

Ketika kekuasaan VOC berakhir pada penghujung abad ke-18, pendirian sekolah-sekolah dilanjutkan oleh Pemerintah Hindia Belanda yang didasarkan atas keturunan, bangsa, dan status sosial. Sekolah pertama untuk anak-anak Eropa dibuka di Jakarta pada 1817. Setelah lebih dari dua abad berkuasa sejak zaman VOC, baru pada tahun 1853 Belanda mendirikan sekolah kejuruan, yaitu *Ambachts School van Soerabaia* (Sekolah Pertukangan Surabaya) yang diperuntukkan bagi anak-anak Indo dan Belanda, disusul kemudian oleh sekolah serupa

di Jakarta pada 1856. Kedua sekolah ini diselenggarakan oleh swasta. Baru pada tahun 1860, Pemerintah Hindia Belanda mengusahakan Sekolah Pertukangan di Surabaya untuk golongan Eropa.

3.1.2. Pendidikan Kejuruan Sejak Dimulainya Politik Etika (1901)

Pada tahun 1899 dalam majalah *De Gids* (No. 63) di Negeri Belanda dipublikasikan artikel berjudul "*Een Eereschuld*" (Hutang Kehormatan) yang ditulis oleh *Mr. C. Th. van Deventer*. Tulisan ini mengungkapkan kerisauan kalangan intelektual Belanda terhadap pertumbuhan kapitalisme yang cenderung mengabaikan nilai-nilai kemanusiaan, khususnya di Hindia Belanda, sementara Belanda sendiri menyatakan dirinya sebagai bangsa yang memiliki peradaban yang tinggi. Ia mengemukakan bahwa Sistem Tanam Paksa (*Cultuurstelsel*) tahun 1830 dan Sistem Liberal tahun 1870 yang dilaksanakan oleh Pemerintah Belanda di tanah jajahannya, Hindia Belanda, merupakan politik pengerukan keuntungan yang luar biasa. Sampai dengan tahun 1899, menurut kalkulasi *van Deventer*, Pemerintah Belanda berutang pada Hindia Belanda sejumlah 187 juta gulden yang harus dibayar kembali kepada rakyat di tanah jajahannya itu dengan memberikan anggaran belanja tersendiri. Tulisan inilah yang kemudian memicu lahirnya Politik Etika (*Etische Politiek*) yang dicanangkan oleh Ratu Belanda dalam pidatonya di depan sidang parlemen Belanda tahun 1901 (Leirissa, 1985: 21-23 dalam Sejarah pendidikan Teknik dan Kejuruan di Indonesia).

Sejak Politik Etika dicanangkan, Pemerintah Hindia Belanda memang memiliki anggaran sendiri yang sebagian digunakan untuk membangun pendidikan, termasuk pendidikan kejuruan. Di samping itu, mereka juga menunjukkan kesungguhannya untuk menyediakan pendidikan yang lebih dapat memenuhi kebutuhan orang-orang Bumiputera, bukan lagi semata-mata untuk kepentingan orang-orang Eropa yang tinggal di Hindia Belanda.

Mendahului dicanangkannya Politik Etika, mulai tahun 1900 sebenarnya Pemerintah Belanda telah menunjukkan kehendaknya untuk mengubah arah pendidikan di Hindia Belanda yang elitis dan segregatif pada abad ke-18 dan ke-19 ke arah pendidikan yang lebih *populis* dan *egaliter*. Lembaga pendidikan yang sebelumnya hanya diperuntukkan bagi orang-orang Eropa dan orang-orang Cina mulai dibuka untuk orang-orang Bumiputera, meskipun masih terbatas pada kalangan tertentu khususnya kaum priyai. Begitu juga tanggung jawab

pengelolaan lembaga pendidikan yang sebelumnya mengandalkan prakarsa swasta Belanda dan Cina mulai diambil alih oleh pemerintah. Hal ini terjadi pula pada pendidikan kejuruan.

Sebagai akibat dari Politik Etika, sampai dengan tahun 1940 perkembangan jumlah lembaga, siswa, dan guru sekolah kejuruan, termasuk kejuruan bidang keguruan, mengalami kemajuan. Misalnya, pada tahun 1940, jumlah siswa sekolah kejuruan meningkat 3,8 kali lipat menjadi 13.230 dan komposisi siswanya pun lebih berimbang antara siswa keturunan Eropa, Timur Asing dan Bumiputera.

Tabel 1. Jumlah Sekolah, Siswa, dan Guru Sekolah Kejuruan (1940)

| Sekolah | Lembag | Siswa | Guru | Ratio |
|-----------------------|--------|--------|------|-------|
| 1. Technise School | 7 | 1.708 | 98 | 17 |
| 2. Ambachts School | 36 | 5.414 | 355 | 15 |
| 3. Handel School | 21 | 1.307 | 55 | 24 |
| 4. Nijverheids School | 4 | 772 | 43 | 18 |
| 5. Landbouw School | 6 | 1.040 | -- | -- |
| 6. Middelbare | 2 | 1.285 | 77 | 17 |
| 7. Middelbare Handel | 4 | 461 | 13 | 35 |
| 8. Middelbare | 1 | 250 | 8 | 31 |
| 9. Kweek School | 4 | 855 | 21 | 41 |
| 10. Middelbare | 3 | 138 | 48 | 3 |
| Jumlah | 88 | 13.230 | 718* | 17' |

Sumber: Tumbuh Kembang Pendidikan dasar dan Menengah 1940-1996. Ditjen Dikdasmen (1997: 8-9). * Tidak termasuk sekolah pertanian.

Pada tabel di atas tampak pula ratio guru dan siswa di sekolah-sekolah kejuruan pada saat itu yang merentang dari 1: 3 hingga 1: 41 tergantung jenis kejuruan yang diajarkannya, dengan rata-rata 1 guru menangani 17 siswa. Ratio ini cukup baik yang menunjukkan kesungguhan pendidikan kejuruan pada saat itu untuk menjaga mutunya.

3.1.3. Direktorat Pembinaan SMK dari Zaman Kemerdekaan Hingga Era Reformasi

Secara historis, pendidikan kejuruan di Indonesia memang berakar pada zaman penjajahan Belanda. Oleh sebab itu, upaya untuk memahami sejarah pendidikan kejuruan semestinya merujuk pada perkembangan pada zaman Belanda tersebut. Akan tetapi, dalam pengamatan Oejeng Soewargana (1969) terjadi penyimpangan dari konsep pendidikan kejuruan yang berlaku di Belanda dengan apa yang kemudian diadopsi dan dikembangkan di Indonesia oleh

Belanda sendiri yang dilanjutkan oleh pemerintah Indonesia. Menurut dia, pendidikan kejuruan yang berkembang di Indonesia adalah apa yang di Negeri Belanda disebut "*Beroepsonder-wijs*" yang dilaksanakan di sekolah oleh pemerintah, padahal yang lebih sesuai dengan kebutuhan Indonesia adalah "*Beroeps-en Vakopleidingen*" yang di Jerman dinamakan "*Beroeps-und Fachschule*" dan di Inggris disebut "*Vocational Education*". Pada awalnya, tipe yang disebut kedua itu merupakan kelanjutan dan tradisi "*gildewezen*" (Belanda), "*guild system*" (Inggris) atau "*Zunft-wesen*" (Jerman) yang dilaksanakan atas prakarsa swasta yang tergabung dalam perhimpunan para pengusaha yang disebut "*Bedrijfsgroepen*" (Belanda), "*Traders Union*" (Inggris), atau "*Wirtschaftsgruppen*" (Jerman). Soewargana (1969: 39) menulis:

Yang dahulu dibawa oleh Pemerintah Hindia Belanda ke Indonesia itu hanya "*Broepsonderwijs*" yang di Nederland diselenggarakan oleh Mm. OK & W saja (di Indonesia dahulu oleh Dep. O & E), sehingga dengan demikian timbullah pengertian keliru seolah-olah "pendidikan kejuruan" itu hanya meliputi "*schooltypen*" yang dahulu di zaman kolonial Belanda diadakan oleh Dept. O & E saja!

Bila ditelaah, kritik Oejeng Soewargana benar hingga tahun 1970-an, tetapi setelah itu kedua tradisi pendidikan kejuruan yang berkembang di Negeri Belanda tersebut berkembang pula di Indonesia, termasuk melalui berbagai macam pelatihan dan kursus yang diselenggarakan oleh pihak swasta (montir, kecantikan, tata buku, dll.). Pendidikan kejuruan di Indonesia mengadopsi pula model dari negara-negara lainnya.

Tekad pemerintah untuk membangun pendidikan kejuruan ditunjukkan sejak Pelita I yang berlanjut hingga akhir Pelita VI, dibuktikan dengan investasi besar-besaran untuk membangun sekolah-sekolah baru, merehabilitasi dan meningkatkan sekolah-sekolah yang telah ada, mengadakan peralatan praktik, membangun PPPG, meningkatkan mutu guru, dan banyak lagi. Di samping didukung dengan dana dari APBN, sumber pendanaan untuk membangun pendidikan kejuruan juga diperoleh melalui kerjasama luar negeri secara multilateral termasuk dengan lembaga-lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia, ADB dan IDB, serta bilateral (G to G, Government to Government), baik dalam bentuk pinjaman (*loan*) maupun hibah (*grant*).

Pada akhir Pelita I dan menjelang dimulainya Pelita II, perhatian yang besar dari pemerintah terhadap pendidikan kejuruan dimungkinkan oleh meningkatnya ketersediaan dana

sebagai akibat melonjaknya harga minyak secara dramatis, menyusul pecahnya perang Arab-Israel tahun 1973 yang dikenal dengan "*Yom Kipur*", diawali dengan serangan kilat pasukan Mesir atas Israel untuk merebut kembali Gurun Sinai. Beeby (1981: 1-2) melukiskan keadaan saat itu sebagai berikut:

Di tahun 1974 departemen tersebut (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan) tiba-tiba mendapatkan kenaikan anggaran belanja, setidaknya untuk sementara. Ketika anggaran untuk tahun fiskal 1974/1975 tahun pertama Pelita II, 1974-1978 sedang disusun, terjadi kenaikan harga minyak mentah Indonesia dari US\$ 2,93 per barrel pada bulan April 1973 menjadi US\$ 10,80 di bulan Januari 1974. Akibatnya, RAPBN tahun 1974/1975 naik sampai dua setengah kali anggaran tahun 1973-1974. Harga minyak bumi masih terus menaik sampai US\$ 11,70 per barrel pada bulan April 1974 dan US\$ 12,60 pada bulan Juli tahun itu juga, sehingga jumlah dana yang tersedia cukup besar untuk melaksanakan program-program pembangunan yang telah ditentukan. Sejak tahun 1972, pemerintah sudah mengemukakan niatnya untuk meningkatkan titik berat pembangunan sosial dalam Pelita II, dan rezeki minyak telah memungkinkan dilaksanakannya niat itu lebih cepat dari dugaan semula. Pada Pelita I (1968-1973), anggaran pembangunan untuk Departemen P & K adalah Rp 36,6 milyar atau 3,4% dari seluruh anggaran pembangunan pemerintah. Pada Pelita II pos tersebut menjadi Rp 436 milyar berarti naik 12 kali atau sebesar 9% (dari RAPBN). Ini berarti meningkatnya anggaran belanja Departemen P & K, bahkan lebih dramatis dari kisah kenaikan harga minyak bumi. (Catatan: US\$ = Rp 378 tahun 1971, kemudian menjadi Rp 415).

Selama Pelita VI terjadi berbagai perubahan mendasar dalam pengelolaan pendidikan kejuruan. Dapat dikatakan bahwa pendidikan kejuruan mendapat tempat yang sangat baik dalam berbagai kebijakan dan program pendidikan ketika itu, yang boleh dikatakan belum pernah diperoleh sebelumnya. Pendidikan kejuruan diangkat setinggi-tingginya, bahkan cenderung "dimanjakan" (mungkin lebih tepat, "diprioritaskan"), oleh pimpinan Depdikbud dan menjadi andalan dalam mengimplementasikan kebijakan "*Link & Match*" yang terutama dilakukan melalui PSG. Hal ini sesuai dengan tujuan kelembagaan SMK yang menurut UU No. 2/1989 tentang Sistem Pendidikan Nasional, "mengutamakan penyiapan siswa untuk memasuki lapangan kerja serta mengembangkan sikap profesional".

Momentum pertumbuhan kuantitatif pendidikan kejuruan tersebut mulai dirasakan tersendat sejak dimulainya otonomi daerah tahun 2001, ditandai dengan makin sulitnya

mendapatkan dana untuk pembangunan sekolah baru, rehabilitasi sekolah/peralatan yang ada, dan pengadaan peralatan baru. Sementara itu, kesungguhan dan kapasitas pemerintah provinsi/kabupaten/kota untuk melanjutkan ekspansi dan meningkatkan mutu pendidikan kejuruan diragukan karena mereka masih disibukkan oleh urusan-urusan jangka pendek dalam membenahi sistem yang ada dan membagi anggaran yang terbatas (itu pun sebagian besar bersumber dari Dana Alokasi Umum yang dialokasikan Pusat) untuk kegiatan rutin.

Perubahan lain yang perlu dicatat adalah dalam visi, misi, kebijakan dan program SMK saat ini telah sejalan dengan semangat reformasi, kemudian digagas perubahan yang revolusioner dalam menempatkan pendidikan kejuruan di tengah pendidikan dan pelatihan kejuruan. Gagasan ke arah itu sesungguhnya telah dirintis pada periode sebelumnya dengan menghilangkan sekat yang begitu pekat antara apa yang disebut dengan "dunia sekolah" (*the world of school*) di satu pihak dengan "dunia kerja" (*the world of work*) di pihak lain.

Tabel 2. Arah Kebijakan Direktorat Pembinaan SMK

| | Kondisi Sebelumnya | | Arah Kebijakan |
|---|--|---|--|
| 1 | Sistem 'supply-driven' atas kebutuhan sosial masyarakat luas | → | Sistem 'demand-driven' yang dipandu kebutuhan pasar kerja |
| 2 | Sistem berbasis sekolah dengan pemberian ijazah bagi yang lulus ujian akhir | → | Sistem pendidikan dan pelatihan yang memberikan kompetensi sesuai dengan standar nasional yang baku |
| 3 | Sistem berbasis sekolah melalui alur dan proses yang kaku | → | Sistem pendidikan dan pelatihan yang lentur dengan prinsip multi entry dan multi exit |
| 4 | Tidak mengakui kemampuan yang telah dimiliki sebelumnya | → | Sistem yang secara tegas mengakui kompetensi dimanapun dan bagaimana-pun caranya diperoleh. |
| 5 | Sistem berbasis sekolah dengan orientasi program studi. | → | Sistem pendidikan dan pelatihan yang mengacu pada profesi dan keterampilan kejuruan yang baku |
| 6 | Pendidikan dan pelatihan berfokus pada sektor formal | → | Pendidikan dan pelatihan untuk sektor formal maupun informal |
| 7 | Pemisahan antara pendidikan dan pelatihan | → | Mengintegrasikan secara terpadu antara pendidikan dan pelatihan yang bersifat kognitif dan berlandaskan ilmu pengetahuan |
| 8 | Sistem pengelolaan yang terpusat | → | Sistem pengelolaan yang terdesentralisasi |
| 9 | Lembaga/ organisasi yang sepenuhnya dibiayai dan dioperasikan oleh pemerintah pusat. | → | Lembaga/ organisasi yang mampu melakukan swakelola dan swadana dengan subsidi pemerintah pusat |

(Sumber : Rencana Stratgeis Direktorat Pembinaan SMK 2005-2009)

Perkembangan kemudian menuntut reformasi lebih jauh lagi dengan membuka SMK seluas-luasnya untuk siapapun, kapanpun, dan di manapun. Namun ingin diberi catatan di sini bahwa gagasan yang baik tersebut perlu disertai kehati-hatian dalam pelaksanaannya untuk mencegah kemungkinan hilangnya jati diri SMK sebagai sebuah lembaga pendidikan

3.2. Budaya Kerja Direktorat Pembinaan SMK

Selalu komit terhadap pengembangan dan pembinaan SMK dengan mengutamakan layanan yang prima dan kerjasama yang baik melalui pengembangan kemampuan dan daya saing direktorat dengan cara mengutamakan keharmonisan, sinergitas, jiwa profesionalisme, integritas dan loyalitas karyawan, sehingga dapat memberikan manfaat kepada semua pihak yang berkepentingan.

3.2.1. Visi dan Misi Direktorat Pembinaan SMK

Dalam memberikan pelayanannya Direktorat Pembinaan SMK memiliki Visi sebagai berikut : *"Terwujudnya SMK bertaraf internasional, menghasilkan tamatan yang siapkerja-cerdas-kompetitif dan memiliki jati diri bangsa, mampu mengembangkan keunggulan lokal dan bersaing di pasar global. "*

Untuk merealisasikan visi yang telah dicanangkan Direktorat Pembinaan SMK mencanangkan misinya sebagai berikut :

- 1) Meningkatkan Profesionalisme dan Good Governance SMK sebagai Pusat Pembudayaan Kompetensi
- 2) Meningkatkan Mutu Penyelenggaraan Pendidikan
- 3) Membangun dan Memberdayakan SMK menuju sekolah bertaraf Internasional (SBI) untuk menghasilkan lulusan yang siap kerja, cerdas, dan kompetitif di pasar Nasional dan Global dan memiliki jati diri bangsa.
- 4) Memberdayakan SMK untuk Mengembangkan Potensi Lokal dalam rangka menumbuhkan pendidikan yang relevan berbasis Keunggulan Lokal
- 5) Memberdayakan SMK untuk Mengembangkan Kerjasama dengan Industri dan Berbagai Lembaga Terkait Lainnya
- 6) Meningkatkan Perluasan dan Pemerataan Akses Pendidikan Kejuruan yang Bermutu

3.2.2. Tujuan Direktorat Pembinaan SMK

Secara garis besar tujuan Direktorat Pembinaan SMK terdiri atas tiga tujuan strategis yaitu:

- 1) Tujuan strategis I : Perluasan dan Pemerataan Akses dengan tetap memperhatikan mutu
 - Meningkatkan daya tampung SMK dengan mengupayakan pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana serta tenaga kependidikan
 - Meningkatkan peran pemerintah daerah untuk membangun SMK
 - Membangun SMK baru bekerja sama dengan pemerintah daerah
 - Meningkatkan peran serta masyarakat berpartisipasi membuka SMK yang memenuhi standar nasional pendidikan
 - Mengembangkan layanan khusus SMK
 - Mengusahakan model alternatif penyelenggaraan SMK
- 2) Tujuan strategis II : Mengembangkan Mutu dan Relevansi SMK dan Membina Sejumlah SMK yang Bertaraf Internasional.
 - Menyiapkan bahan untuk penetapan kebijakan standar nasional pendidikan dan standar pelayanan minimal pendidikan kejuruan
 - Menyiapkan bahan untuk penetapan kebijakan sistem evaluasi, sertifikasi, dan akreditasi SMK
 - Mengusahakan pemenuhan kebutuhan sekolah menengah kejuruan sesuai dengan tuntutan pemenuhan kebutuhan standar nasional dan internasional
 - Pengembangan relevansi sekolah menengah kejuruan sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi, serta tuntutan pasar kerja lokal dan global
 - Mengusulkan pemenuhan jumlah, mutu, dan distribusi guru kejuruan
 - Melakukan bimbingan teknis kepada SMK
 - Memfasilitasi terlaksananya uji kompetensi dan sertifikasi tamatan SMK
 - Meningkatkan peran serta dunia usaha dan dunia industri dalam penyelenggaraan SMK
 - Melengkapi, meningkatkan, dan memelihara sarana dan prasarana SMK
 - Meningkatkan sistem manajemen mutu di SMK
 - Meningkatkan kreativitas dan inovasi di lingkungan SMK

- Meningkatkan SMK sebagai learning organisation
 - Mengembangkan SMK sebagai Tempat Uji Kompetensi (TUK)
 - Mengembangkan kewirausahaan di lingkungan SMK
 - Meningkatkan unit produksi di SMK
 - Meningkatkan kerja sama internasional
 - Memfasilitasi penyusunan kurikulum SMK bertaraf internasional
- 3) Tujuan strategis III : Meningkatkan Manajemen SMK dengan Menerapkan Prinsip *Good Governance*.
- Meningkatkan capacity building pada semua lini organisasi
 - Mengembangkan Sistem Informasi Manajemen Pendidikan (EMIS)
 - Membangun brand image dalam meningkatkan citra lembaga
 - Membangun koordinasi, kolaborasi, sinergi, dan networking
 - Mengupayakan penerapan secara konsisten Sistem Manajemen Mutu
 - Mengembangkan sistem kontrol kegiatan dan keuangan melalui monitoring dan evaluasi kinerja (performance audit) secara terprogram dan berkelanjutan
 - Mengembangkan sistem penganggaran berbasis kinerja yang berorientasi pada skala prioritas
 - Meningkatkan terlaksananya manajemen berbasis sekolah yang akuntabel, transparan, dan responsif
 - Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan dan penyelenggaraan SMK

3. 3. Strategi dan Rencana Kerja Direktorat Pembinaan SMK

Strategi dan Rencana Kerja Direktorat Pembinaan SMK ini bertujuan untuk meningkatkan akses dan pemerataan pelayanan pendidikan menengah kejuruan yang bermutu dan terjangkau bagi semua penduduk, laki-laki dan perempuan, melalui pendidikan formal yaitu SMK. Program pendidikan menengah kejuruan ini didorong untuk mengantisipasi meningkatnya lulusan sekolah menengah pertama sebagai dampak positif pelaksanaan Wajib Belajar Pendidikan Dasar 9 Tahun, serta penguatan pendidikan vokasional guna mempersiapkan lulusan yang tidak melanjutkan ke jenjang pendidikan tinggi untuk masuk ke dunia kerja.

3.3.1 Pemerataan dan Perluasan Akses

Berbagai kegiatan berikut dilakukan dalam rangka melaksanakan program pemerataan dan perluasan akses pendidikan menengah. Pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pendidikan dilakukan melalui pembangunan USB, RKB, laboratorium, perpustakaan, buku pelajaran buku nonteks pelajaran/bacaan lainnya dan sarana belajar.

Sejalan dengan itu, penyediaan pendidik dan tenaga kependidikan yang lebih merata, bermutu, serta penyediaan biaya operasional pendidikan dan beasiswa kepada anak yang kurang beruntung tetapi berprestasi, juga akan dilakukan untuk mendukung perluasan.

Untuk daerah yang mampu mencapai APM SMP di atas 95% dan bermutu, pemerintah mendorong daerah tersebut untuk proaktif melakukan inisiasi program dan fasilitasi pendidikan universal 12 tahun dalam rangka memperluas partisipasi pendidikan menengah.

Pengembangan model layanan alternatif pendidikan akan dilakukan khusus untuk daerah terpencil, daerah pedalaman, dan daerah tertinggal sebagai fasilitas untuk menampung lulusan SMP di daerah tersebut. Perluasan penyelenggaraan pendidikan kejuruan yang dilaksanakan, yaitu SMK kelas jauh di pesantren/institusi lain, SMK di daerah perbatasan, dan SMK berasrama.

Dalam rangka memenuhi kebutuhan tenaga kerja menengah di sektor manufaktur, industri pengolahan, konstruksi, pertambangan, perdagangan, jasa kemasyarakatan, pariwisata, TIK, pertanian, serta teknologi dan seni (konservatori budaya) pemerintah akan meningkatkan jumlah peserta didik SMK, yang diproyeksikan akan meningkat secara signifikan sampai dengan tahun 2009.

3.3.2 Peningkatan Mutu, Relevansi, dan Daya Saing

Peningkatan mutu, relevansi, dan daya saing pada jenjang pendidikan menengah akan dilaksanakan melalui kegiatan-kegiatan sebagai berikut.

Direktorat Pembinaan SMK mengembangkan kurikulum berbasis kompetensi, bahan ajar, model pembelajaran, dan sistem evaluasi/penilaian menuju standar nasional dan internasional. Semua bagian dari sistem dan muatan pembelajaran dikembangkan untuk mencapai pembelajaran yang bermakna dan efektif. Pada jenjang pendidikan menengah, penekanan

muatan kecakapan dasar (*basic learning contents*) mendapat porsi yang menurun, sedangkan muatan akademik dan keterampilan hidup meningkat.

Dalam rangka meningkatkan mutu buku pendidikan, Direktorat Pembinaan SMK akan mengembangkan buku pendidikan yang bermutu dengan melakukan peningkatan sistem penilaian perbukuan.

Dalam rangka pendidikan kecakapan hidup, Direktorat Pembinaan SMK akan melaksanakan berbagai kegiatan yang mendukung tumbuhnya pribadi siswa, yang berjiwa kewirausahaan, kepemimpinan, beretika, serta memiliki apresiasi terhadap estetika dan lingkungan hidup.

Guna mendorong siswa berprestasi, pemerintah juga akan melaksanakan program pembinaan dan fasilitasi untuk mempersiapkan anak-anak yang berprestasi istimewa mengikuti kompetisi tingkat nasional/internasional seperti olimpiade sains dan matematika bagi siswa SMA, sedangkan bagi siswa SMK berprestasi mengikuti promosi keterampilan siswa (PKS) tingkat nasional, *Asian Skill Competition* (ASC) tingkat regional dan *World Skill Competition* (WSC) tingkat internasional.

Terkait dengan peningkatan mutu juga perlu dilakukan perbaikan kondisi ruang belajar. Berdasarkan data tahun 2003, jumlah ruang belajar yang rusak ringan sekitar 4.800 ruang, serta yang rusak berat sekitar 3.000 ruang.

Direktorat Pembinaan SMK juga akan melakukan peningkatan jumlah SMK secara proporsional termasuk upaya penataan bidang keahlian dan program studi di SMK serta fasilitas magang agar relevan dengan kebutuhan dunia kerja. Penataan ini dilakukan agar lulusan sekolah menengah kejuruan dapat makin memadai untuk memenuhi kebutuhan dunia kerja.

Pengembangan mutu dan keunggulan SMK juga diarahkan untuk mendorong sekolah potensial menuju kategori di atas SNP. Sekolah seperti ini akan terus dikembangkan menjadi sekolah berkeunggulan nasional dan internasional.

Pengembangan sekolah berkeunggulan paling tidak satu SMK pada masing-masing kabupaten/kota menjadi sekolah berkeunggulan lokal dan internasional pada tahun 2009.

Direktorat Pembinaan SMK akan bekerja sama dengan pemerintah daerah untuk pengembangan keunggulan lokal, dan dengan luar negeri dalam pengembangan kurikulum dan standar kompetensi untuk mengembangkan kompetensi lulusan agar dapat bersaing secara

global. Salah satu orientasi pencapaian standar internasional adalah mendorong sekolah untuk dapat memperoleh sertifikat.

Pengembangan mutu dan keunggulan SMK juga disertai dengan program peningkatan kualitas jasmani dan pengembangan sekolah sehat. Dengan demikian, dapat tercipta siswa yang sehat dan bugar, serta sekolah yang memenuhi standar sekolah sehat.

Peningkatan mutu dan relevansi pendidikan menengah kejuruan dilakukan dengan mengembangkan program studi/jurusan yang sesuai dengan kebutuhan dunia kerja, antara lain teknologi pengolahan dan pengemasan makanan teknologi otomotif modern, telematika, hotel dan restoran, bidang kelautan, seni etnik dan kerajinan industri manufaktur, serta teknologi pertanian nilai tinggi. SMK di setiap daerah juga didorong untuk mengembangkan program studi yang berorientasi pada keunggulan lokal, baik pada aspek keterampilan maupun kewirausahaan. Pendidikan kewirausahaan akan diberikan untuk membekali lulusan SMK mampu mengembangkan sendiri lapangan kerja bagi dirinya. Pengembangan kecakapan berwirausaha akan dilakukan seluas-luasnya untuk mendorong tumbuhnya wiraswastawan sebanyak-banyaknya, yang selain menjadi wahana kemandirian berusaha bagi pelaku-pelakunya, juga memberikan dampak makro yang sangat positif bagi pengembangan ekonomi nasional.

3.3.3 Penguatan Tata Kelola, Akuntabilitas, dan Citra Publik

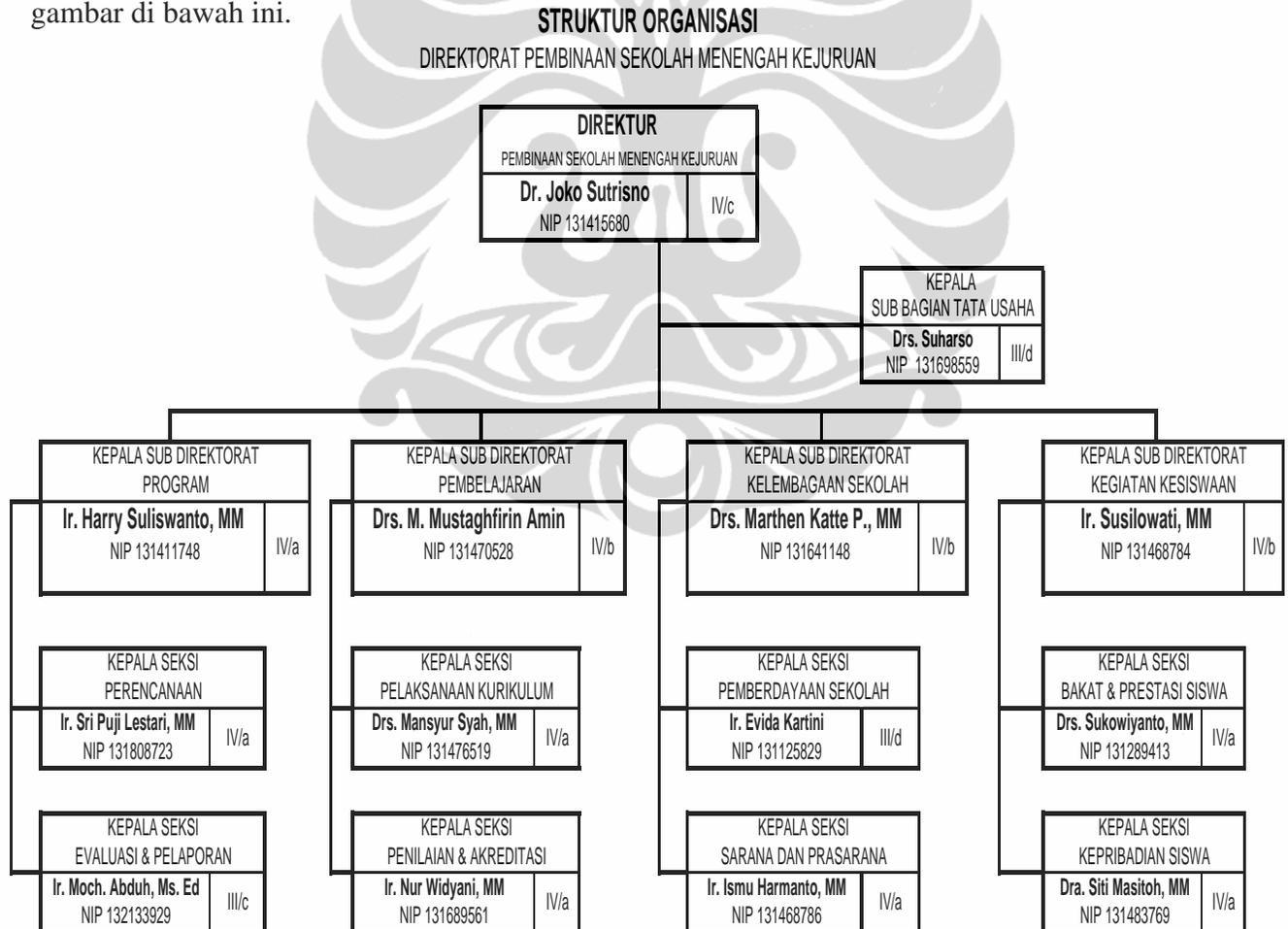
Peningkatan tata kelola, akuntabilitas, dan daya saing dilakukan dalam kerangka sistem dan mekanisme yang sama dalam isu-isu partisipasi masyarakat, pengembangan kapasitas, dan pengembangan EMIS. Perluasan partisipasi masyarakat akan didorong lebih luas dengan melibatkan dunia usaha dan industri dalam pengelolaan pendidikan kejuruan. Mengingat pendidikan menengah kejuruan belum menjadi program wajib belajar, partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pendidikan akan diupayakan, baik dalam rangka perluasan maupun peningkatan mutu pendidikan. Untuk itu, kemampuan dan kemauan untuk melakukan pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel, sangat strategis untuk memberikan citra kelembagaan yang positif, yang selanjutnya akan meningkatkan kepercayaan masyarakat pada pengelola. Masyarakat juga diharapkan untuk proaktif dalam perencanaan, pengawasan, dan evaluasi anggaran penyelenggaraan pendidikan.

3.4 Manajemen dan Struktur Organisasi

Manajemen dan struktur organisasi Direktorat Pembinaan SMK dibentuk berdasarkan pada Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 14 tahun 2005 tentang Organisasi dan tata kerja Direktorat Jnedral Manajemen Pendidikan Dasar dan Menengah. Direkrotat Pembinaan Sekolah Menengah kejuruan terdiri atas:

- Subdirektorat Ptoqram;
- Subdirektorat Pembelajaran;
- Subdirektorat Kelembagaan Sekolah;
- Subdirektorat Kegiatan Kesiswaan;
- Subbagian Tata Usaha,

Bagan organisasi dan manajemen Direktorat Pembinaan SMK tersebut dapat dilihat pada gambar di bawah ini.



Gambar 13. Struktur Organisasi Direktrroat Peminaan SMK

(Sumber : Data Pegawai Keadaan Bulan Mei 2008, Direktorat Pembinaan SMK)

3.5. Tugas Pokok Dan Fungsi

Adapun tugas dan fungsi manajemen Direktorat Pembinaan SMK dijelaskan sebagai berikut :

a. Subdirektorat Program

Subdirektorat Program mempunyai tugas melaksanakan pengumpulan data dan informasi, penyusunan program, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan program Direktorat serta penyiapan bahan kerjasama di bidang pembinaan sekolah menengah kejuruan. Dalam melaksanakan tugasnya subdirektorat Program menyelenggarakan fungsi: penyiapan data dan informasi pembinaan sekolah menengah kejuruan; penyusunan program dan kegiatan Direktorat; penyiapan bahan kerjasama dan pemberdayaan peranserta masyarakat di bidang pembinaan sekolah menengah kejuruan; penyiapan bahan evaluasi dan laporan Direktorat. Subdirektorat Program terdiri atas: (1) Seksi Perencanaan mempunyai tugas melakukan pengumpulan dan analisis data, penyajian informasi pembinaan sekolah menengah kejuruan, serta penyiapan program dan kegiatan Direktorat, (2) Seksi Evaluasi dan Pelaporan mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan pemantauan, evaluasi, kerjasama dan pemberdayaan peran serta masyarakat di bidang pembinaan sekolah menengah kejuruan, serta penyusunan laporan Direktorat.

b. Subdirektorat Pembelajaran

Subdirektorat Pembelajaran mempunyai tugas melaksanakan penyiapan bahan perumusan kebijakan, pemberian bimbingan teknis, supervisi, dan evaluasi pelaksanaan pembelajaran. Dalam melaksanakan tugasnya, subdirektorat Pembelajaran menyelenggarakan fungsi: penyiapan bahan perumusan kebijakan di bidang pelaksanaan pembelajaran; penyiapan bahan perumusan standar, kriteria, pedoman, dan prosedur di bidang pelaksanaan pembelajaran; pemberian bimbingan teknis, supervisi, dan evaluasi pelaksanaan pembelajaran. Subdirektorat pembelajaran terdiri atas: (1) Seksi Pelaksanaan Kurikulum mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan kebijakan, standar, kriteria, dan pedoman serta pemberian bimbingan teknis, supervisi, dan evaluasi pelaksanaan kurikulum (2) Seksi Penilaian dan Akreditasi mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan kebijakan,

standar, kriteria, dan pedoman serta pemberian bimbingan teknis, supervisi, dan evaluasi pelaksanaan penilaian dan akreditasi.

c. Subdirektorat Kelembagaan Sekolah

Subdirektorat Kelembagaan Sekolah mempunyai tugas melaksanakan penyiapan bahan perumusan kebijakan, pemberian bimbingan teknis, supervisi, dan evaluasi kelembagaan, pemberdayaan sekolah, dan sarana prasarana. Dalam melaksanakan tugasnya, subdirektorat Kelembagaan Sekolah menyelenggarakan fungsi : penyiapan bahan perumusan kebijakan di bidang kelembagaan, pemberdayaan, dan sarana prasarana sekolah menengah kejuruan; penyiapan bahan petumusan standar, kriteria, pedoman, dan prosedur di bidang kelembagaan, pemberdayaan, dan sarana prasana sekolah menengah kejuruan; pemberian bimbingan teknis, supervisi, dan evaluasi di bidang kelembagaan, pemberdayaan dan sarana prasarana sekolah menengah kejuruan. Subdirektorat Kelembagaan Sekolah terdiri atas: (1) Seksi Pembetdayaan Sekolah mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan kebijakan, standar, kriteria, dan pedoman serta pemberian bimbingan teknis, supervisi, dan evaluaei pcemberdayaan sekolah menengah kejuruan. (2) Seksi Sarana dan Prasarana mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan kebijakan, standar, kriteria, dan pedoman serta pemberian bimbingan teknis, supervisi, dan evaluasi sarana dan prasarana sekolah menengah kejuruan.

d. Subdirektorat Kegiatan Kesiswaan

Subdirektorat Kegiatan Kesiswaan mempunyai tugas melaksanakan penyiapan bahan perumusan kebijakan, pemberian bimbingan teknis, supervisi, dan evaluasi kegiatan kesiswaan. Dalam melaksanakan tugasnya, Subdirektorat Kegiatan Kesiswaan menyelenggarakan fungsi: penyiapan bahan perumusan kebijakan di bidang kegiatan kesiswaan; penyiapan bahan perumusao standar, kriteria, pedoman, dan prosedur kegiatan kesiswaan; pemberian bimbingan teknis, supervisi, dan evaluasi kegiatan kesiswaan. Subdit Kegiatan Kesiswaan terdiri atas: (1) Seksi Bakat dan Prestasi Siswa melakukan penyiapan bahan kebijakan, standar, kriteria, dan pedoman serta pemberian bimbingan teknis, supervisi, dan evaluasi pembinaan bakat dan pengembangan prestasi siswa, (2) Seksi Kepribadian Siswa mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan kebijakan, standar, kriteria dan pedoman serta pemberian bimbingan teknis, supervisi, dan evaluasi pembinaan kepribadian.

e. Subbagian Tata Usaha

Subbagian Tata Usaha mempunyai tugas melakukan urusan persuratan, kepegawaian, keuangan, perlengkapan, dan ketumahtangaan Direktorat.

3.6. Penerapan Akuntabilitas Keuangan

Sistem Akuntabilitas Keuangan yang diterapkan Direktorat Pembinaan SMK mengacu pada tiga Undang-Undang keuangan Negara yaitu Undang-Undang Republik Indonesia nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan Undang-Undang Republik Indonesia nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Kemudian Undang-Undang tersebut diturunkan menjadi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesi nomor 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Dan selanjutnya Peraturan Pemerintah tersebut dioperasionalkan oleh Departemen Keuangan melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 59/PMK.06/2005 tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan Pemerintah Pusat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 59/PMK.06/2005 pasal 1, Direktorat Pembinaan SMK disebut sebagai Unit Akuntansi Kuasa Pengguna Anggaran (UAKPA). Pada pasal 9 Peraturan Menteri Keuangan tersebut dijelaskan bahwa UAKPA wajib memproses dokumen sumber untuk menghasilkan laporan keuangan berupa (1) Laporan Realisasi Anggaran, (2) Neraca, dan (3) Catatan atas Laporan Keuangan satuan kerja yang kemudian menyampaikannya setiap bulan kepada Unit Akuntansi Pembantu Pengguna Anggaran Eselon I (UAPPA-E1) dan Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN). Laporan keuangan tersebut disajikan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP).

3.6.1. Laporan Realisasi Anggaran (LRA)

Laporan Realisasi Anggaran (LRA) menggambarkan perbandingan antara anggaran dengan realisasinya, mencakup unsur pendapatan dan belanja. Realisasi anggaran tahun 2007 di Satuan Kerja Direktorat Pembinaan SMK sebesar Rp.1.135.108.921.447,- atau mencapai 96.30 % dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 3. Realisasi Anggaran Direktorat Pembinaan SMK tahun 2007 menurut Jenis Belanja

| NO | JENIS BELANJA | ANGGARAN (Rp) | REALISASI (Rp) | PERSEN |
|---------------|----------------|--------------------------|--------------------------|---------------|
| 1 | Pegawai | 15.765.102.000 | 15.909.808.294 | 100,92% |
| 2 | Barang | 98.680.600.000 | 92.184.937.153 | 93,42% |
| 3 | Modal | 2.168.000.000 | 1.928.786.000 | 88,97% |
| 4 | Bantuan Sosial | 1.062.064.573.000 | 1.025.085.390.000 | 96,52% |
| Jumlah | | 1.178.678.275.000 | 1.135.108.921.447 | 96,30% |

(sumber: Laporan Keuangan Direktorat Pembinaan SMK tahun 2007)

Sedangkan kinerja anggaran dari setiap kegiatan yang berada dibawah satuan kerja Direktorat Pembinaan SMK berdasarkan urutan persentase realisasi anggaran disajikan dalam table dibawah ini:

Tabel 4. Realisasi Anggaran Direktorat Pembinaan SMK tahun 2007 menurut Kegiatan

| No. | KEGIATAN | PAGU | REALISASI | SISA | % |
|---------------|---|--------------------------|--------------------------|-----------------------|---------------|
| 1 | Pengelolaan Gaji, Honorarium dan Tunjangan | 6.881.832.000 | 7.287.260.192 | -385.428.192 | 105,60% |
| 2 | Peningkatan Sarana Kelembagaan dan Akses SMK | 701.473.777.000 | 699.823.227.263 | 1.650.549.737 | 99,78% |
| 3 | Peningkatan Mutu Pembelajaran SMK | 124.117.850.000 | 123.699.208.474 | 418.641.526 | 99,66% |
| 4 | Peningkatan Mutu Layanan Kesiswaan SMK | 112.763.995.000 | 112.303.137.800 | 460.857.200 | 99,59% |
| 5 | Perencanaan Peningkatan Mutu dan Evaluasi SMK | 190.428.805.000 | 189.355.182.801 | 1.073.622.399 | 99,44% |
| 6 | Perawatan Gedung Kantor/Khusus | 289.283.000 | 288.922.000 | 2.361.000 | 99,12% |
| 7 | Perawatan Sarana dan Prasarana Kantor | 53.600.000 | 53.055.000 | 545 | 98,98% |
| 8 | Penyelenggaraan Operasional Perkantoran | 816.285.000 | 739.228.455 | 77.056.545 | 90,56% |
| 9 | Peningkatan Mutu Institusi Kejuruan IG-II | 5.345.575.000 | 1.633.128.510 | 3.712.446.490 | 30,55% |
| 10 | Peningkatan Mutu Institusi Kejuruan IG-II | 38.527.273.000 | 0 | 38.527.273.000 | 0,00% |
| Jumlah | | 1.178.678.275.000 | 1.135.140.346.295 | 43.537.928.705 | 96,31% |

(sumber: Laporan Keuangan Direktorat Pembinaan SMK tahun 2007)

Laporan Realisasi Anggaran di atas merupakan bagian dari laporan keuangan Direktorat Pembinaan SMK tahun Anggaran 2007 yang belum diaudit (*Unaudited*). Untuk dijadikan dasar akuntabilitas maka diperlukan laporan yang sudah audit sehingga laporan tersebut dapat dipercaya kebenarannya oleh pengguna laporan.

3.6.2. Neraca

Neraca Direktorat Pembinaan SMK adalah laporan yang berisi informasi mengenai posisi keuangan yang menggambarkan aset, kewajiban, dan ekuitas dana yang dimiliki oleh Direktorat Pembinaan SMK sampai dengan tanggal pelaporan yaitu per 31 Desember 2007.

Dalam Neraca tersebut, tergambar Aset per 31 Desember tahun 2007 adalah sebesar Rp. 13.263.378.725,- yang terdiri dari Aset lancar sebesar Rp. 2.992.000,- dan Aset tetap sebesar Rp. 13.260.386.725,-. Direktorat Pembinaan SMK tidak memiliki kewajiban. Sedangkan ekuitas dana lancar sebesar 2.992.000,- dan kuitas dana investasi dalam aset tetap sebesar Rp. 13.260.386.725,-

Neraca di atas belum diaudit, sehingga kebenaran data-data tersebut masih diragukan kebenarannya dan belum bisa dijadikan dasar akuntabilitas. Setelah diaudit dan diperbaiki sesuai dengan hasil audit, baru laporan tersebut bisa dijadikan dasar akuntabilitas keuangan Direktorat Pembinaan SMK.

3.6.3. Catatan atas Laporan Keuangan

Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK) menyajikan informasi tentang penjelasan pos-pos laporan keuangan dalam rangka pengungkapan yang memadai antara lain mengenai dasar penyusunan laporan keuangan, kebijakan akuntansi, kejadian penting lainnya, dan informasi tambahan yang diperlukan.

Dalam CaLK Direktorat Pembinaan SMK tahun 2007, dijelaskan mengenai dasar hukum, prosedur penyusunan laporan keuangan, kebijakan akuntansi, ringkasan laporan, penjelasan atas pos-pos laporan realisasi anggaran, penjelasan atas pos-pos neraca, dan informasi tambahan dan pengungkapan lainnya.

Basis akuntansi yang digunakan dalam Laporan Keuangan Direktorat Pembinaan SMK adalah basis kas untuk pengakuan pendapatan dan belanja, sedangkan basis akrual digunakan untuk pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dana.

Selain itu, CaLK juga menjelaskan berbagai hambatan dan kendala yang dihadapi yaitu mengenai penyerapan yang tercapai hanya 96.30% karena Kegiatan Peningkatan Mutu Institusi Kejuruan IGI-II (2362) dengan pagu dana Rp. 41.872.848.000,- mengalami hambatan karena baru teralisasi Rp 16.463.571.282,-

Hambatan tersebut karena:

1. Keterlambatan proses kontrak peralatan yang prosedur pengadannya melalui proses Pelelangan Internasional (ICB) dengan melibatkan donor dalam hal ini KFW baru diterima pada tanggal 3 desember 2007 sehingga kontrak baru ditandatangani pada tanggal 1- Desember 2007 yang beakibat keterlambatan pembayaran;

2. Selain proses ICB juga diakibatkan oleh revisi Loan dan DIPA 2007, karena adanya perbedaan prosedur pembayaran yang tertuang dalam Loan dan DIPA yang perlu disinkronkan. Revisi Loan pada tanggal 23 Nopember 2007 dan revisi DIPA baru selesai pada tanggal 21 Nopember 2007.

Selain itu, CaLK juga menjelaskan mengenai masalah rekening sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No. 57/PMK.05/2007 tentang pengelolaan rekening milik Kementerian Negara/Satuan Kerja, menyangkut rekening proyek, bagian proyek dan Pemegang uang Muka Kegiatan. Kemudian Direktorat Pembinaan SMK yang semula memiliki sembilan rekening, menutup delapan rekening sehingga menyisakan satu rekening saja yang dipergunakan.

3.7. Penerapan Akuntabilitas Kinerja

Akuntabilitas Kinerja Direktorat Pembinaan SMK masih mengacu pad Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah dan Keputusan Kepala LAN Nomor 589/IX/6/Y/1999 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah yang dijabarkan dalam modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Pemerintah (AKIP) yang dikeluarkan oleh Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan sesuai amanat Presiden K.H Abdurrahman Wahid tahun 2000. Walaupun Inpres tersebut dikeluarkan sebelum adanya Undang-Undang nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah.

Dokumen-dokumen yang dihasilkan oleh Direktorat Pembinaan SMK terkait dengan akuntabilitas kinerjanya antara lain Rencana Strategis (Renstra), Rencana Kerja Tahunan, Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL0, dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Sebagai perwujudan akuntabilitas kinerja, kesemua dokumen terebut hendaknya merupakan suatu kesatuan yang tidak terpisahkan dan saling terkait satu dengan yang lainnya.

3.7.1. Rencana Strategis (Renstra)

Saat ini, Direktorat Pembinaan SMK telah memiliki dokumen Rencana Strategis Direktorat Pembinaan SMK tahun 2005 – 2009. Renstra Direktorat Pembinaan SMK merupakan penjabaran dari Rencana Strategis Departemen Pendidikan Nasional tahun 2005 – 2009 yang juga merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) tingkat Nasional.

Renstra Direktorat Pembinaan SMK terdiri dari dua belas bab, yaitu Pendahuluan, Dasar Kebijakan Pengembangan SMK, Analisis Situasi, Pokok-Pokok Pengembangan Kebijakan Direktorat Pembinaan SMK, Kebijakan Pengembangan SMK, Visi dan Misi Direktorat Pembinaan SMK, Nilai-Nilai di Lingkungan Direktorat Pembinaan SMK, Tujuan Strategis Pengembangan SMK, Ukuran Kinerja Pengembangan SMK, Rencana Pengembangan SMK, Strategi Pembiayaan, dan Sistem Pemantauan dan Evaluasi.

3.7.2. Program Kerja Tahunan

Untuk setiap tahunnya Direktorat Pembinaan SMK membuat Program Kerja tahunan yang mengacu pada Renstra dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RKP adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 1 (satu) tahun. RKP yang telah disusun kemudian disahkan oleh pemerintah dalam bentuk Peraturan Presiden. RKP tahun 2006 diatur dalam Peraturan Presiden R.I Nomor 39 tahun 2005 sedangkan RKP tahun 2007 diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 19 tahun 2006, dan yang terakhir RKP tahun 2008 diatur dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia nomor 18 tahun 2007 . RKP Tahun 2008 merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2005, yang memuat Rancangan Kerangka Ekonomi Makro tahun 2008 yang antara lain termasuk di dalamnya arah kebijakan fiskal dan moneter, prioritas pembangunan, rencana kerja dan pendanaannya.

Saat ini Direktorat Pembinaan SMK telah memiliki dokumen Program Kerja Tahun 2008 yang mengacu pada Renstra 2005 – 2009 dan RKP tahun 2008. Program Kerja Direktorat Pembinaan SMK tahun 2008 terdiri dari tujuh bab, yaitu (1) Pendahuluan, (2) Visi, Misi, Tugas Pokok dan Fungsi, (3) Kebijakan Direktorat Pembinaan SMK tahun 2008, (4) Program Kegiatan tahun 2008, (5) Jadwal Kegiatan, (6) Strategi Monitoring dan Evaluasi Kegiatan, dan

(7) Penutup. Selain itu juga terdapat lampiran yang berisi Jadwal Kerja Direktorat Pembinaan SMK.

3.7.3. Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL)

Undang-Undang Republik Indonesia nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara mengamanatkan Pemerintah untuk menyusun anggaran dengan Pendekatan anggaran terpadu (*unified budget*), kerangka pengeluaran jangka menengah/KPJM (*Medium Term Expenditure Framework/MTEF*) dan penganggaran berbasis kinerja/PBK (*Performance Based Budgeting*) (Lampiran 1 Peraturan Menteri Keuangan nomor 80/PMK.05/2007). Penyusunan anggaran ini dilakukan dengan menyusun dokumen anggaran yang disebut "Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL)".

Sesuai dengan amanat tersebut, Direktorat Pembinaan SMK telah menyusun dokumen RKA-KL. RKA-KL tersebut merupakan penterjemahan dari Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja tahunan Direktorat Pembinaan SMK. Selanjutnya RKA-KL dijabarkan menjadi Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) yang menjadi dasar pengeluaran dana bagi Direktorat Pembinaan SMK. DIPA satuan kerja Direktorat Pembinaan SMK terdiri dari 10 kegiatan, yaitu (1) Perencanaan Peningkatan Mutu dan Evaluasi SMK, (2) Peningkatan Sarana Kelembagaan dan Akses SMK, (3) Peningkatan Mutu Pembelajaran SMK, (4) Peningkatan Mutu Layanan Kesiswaan SMK, (5) Peningkatan Mutu Institusi Kejuruan IGI, (6) Pembayaran Gaji, Lembur, Honorarium, dan Vakasi, (7) Penyelenggaraan Operasional Perkantoran, (8) Perawatan Gedung Kantor/Khusus, (9) Perawatan Sarana dan Prasarana Kantor, dan (10) Peningkatan Mutu SMK melalui dana dekonsentrasi untuk 33 provinsi.

3.7.4. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP)

Saat ini, Direktorat Pembinaan SMK telah memiliki dokumen Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) sampai dengan 2006. Lakip tahun 2007 sedang dalam proses penyusunan dan belum disahkan oleh Direktur Pembinaan SMK.

LAKIP Direktorat Pembinaan SMK mengacu pada Instruksi Presiden no. 7 tahun 1999 yang terdiri dari bagian ringkasan eksekutif, bagian isi laporan (empat bab) dan lampiran. Ringkasan eksekutif berisi ringkasan keseluruhan isi laporan tentang program, nilai alokasi dana, kebijakan utama, dan hasil yang dicapai.

Sedangkan bagian isi terdiri dari empat bab. Bab I Data Umum Organisasi berisi data umum organisasi, tugas pokok dan fungsi, dan struktur organisasi. Bab II Perencanaan Strategis berisi visi dan misi, tujuan, sasaran, ukuran kinerja jangka panjang, tren, isu dan kebutuhan, program dan kegiatan, serta rencana pencapaian program. Bab III Akuntabilitas Kinerja berisi pengukuran kinerja dari input, proses, output, outcome, benefit, dan impact, penetapan capaian kinerja, serta hasil capaian kinerja. Bab IV Penutup berisi kesimpulan hasil capaian sasaran program, ringkasan perbandingan antara rencana tingkat capaian (RTC)/target terhadap hasil yang dicapai diperoleh hasil capaian, Permasalahan yang muncul dalam realisasi program dan penyusunan LAKIP, serta usaha penanggulangannya.

Lampiran berisi rincian anggaran dan realisasi keuangan, rincian capaian kinerja, sumber daya pendukung, deskripsi program, rencana strategis dan pencapaiannya, serta daftar penerima subsidi.

