

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

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

Misalnya pada media elektronik detik.com, banyak sekali pemberitaan mengenai *good governance*. Terdapat 201 berita yang berhubungan dengan *good governance* apabila dilakukan pencarian kata “*good governance*”. Selain itu, terdapat 303 yang memuat kata “*governance*” dan 99 kata “tata kelola pemerintahan”. Salah satu contoh detik.com menyampaikan bahwa ketiadaan *good governance* telah membangkitkan sentimen regional yang kadang-kadang menyebabkan keresahan sosial yang berkontribusi negatif bagi proses pembangunan nasional yang damai (www.detiknews.com, 16 Mei 2008).

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

Dalam rangka meningkatkan akuntabilitasnya, pemerintah telah mengeluarkan beberapa peraturan dan perundang-undangan. Prof. Akhmad Syakhroza, P.hD dalam tulisannya yang berjudul *Governance for Public Expenditure Managemen*, (2008) menjelaskan bahwa upaya sungguh-sungguh dari Pemerintah bersama-sama dengan pihak Legislatif/DPR untuk

mengembangkan berbagai perangkat peraturan dan perundang-undangan tersebut dimulai sejak ditandatanganinya kesepakatan antara Pemerintah Indonesia dan IMF pada tahun 1997 tentang penerapan praktik *good governance* (Syakhroza, 2008).

Pada awalnya, pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dalam Instruksi Presiden (Inpres) ini, seluruh instansi pemerintah diwajibkan membuat Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) yang dibuat berdasarkan Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP). Namun sayangnya pengeluaran Inpres tersebut tidak langsung dibarengi dengan reformasi peraturan dan perundang-undangan tentang keuangan negara sehingga membuat LAKIP menjadi suatu dokumen yang terpisah dengan sektor keuangan negara.

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

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

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

Walaupun telah banyak peraturan dan perundang-undangan yang telah dibuat berkaitan dengan akuntabilitas, namun akuntabilitas pemerintah masih belum menunjukkan perbaikan

yang signifikan. Baik itu akuntabilitas keuangan maupun akuntabilitas kinerja masih menunjukkan kekurangan di sana-sini.

Akuntabilitas keuangan pemerintah masih sangat lemah ditandai dengan opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat tahun 2006 dengan opini *disclaimer* (tidak memberikan pendapat). Opini tersebut merupakan penilaian terendah dari empat macam tingkatan opini BPK. Terlebih lagi indeks korupsi Indonesia juga tidak kunjung membaik. Pada tanggal 26 September 2007, Transparency Internasional (TI) menunjukkan bahwa Indonesia berada di urutan 143 dari 180 negara dengan nilai indeks persepsi korupsi (IPK) tahun 2007 sebesar 2,3. Ini berarti persepsi mengenai korupsi Indonesia terburuk ke-38 dari 180 negara (<http://www.depkominfo.go.id>, September 2007).

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

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

Sebenarnya Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 8 tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, namun belum menjelaskan secara detail. Pelaporan Keuangan telah memiliki standar yang dapat dijadikan acuan yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 24 tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Sedangkan Pelaporan Kinerja belum memiliki standar yang dapat dijadikan acuan. Untuk itulah, penelitian-penelitian mengenai akuntabilitas kinerja yang mencakup detail sistem pengukuran kinerja dan pelaporan kinerja sangatlah diperlukan

1.2. Perumusan Masalah

Akuntabilitas Keuangan dan Kinerja Pemerintah masih sangat lemah. Hal ini ditandai dengan dengan opini Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat tahun 2006 dengan opini *disclaimer* (tidak memberikan pendapat) dan indeks korupsi Indonesia yang tidak kunjung membaik. Selain itu, Akuntabilitas Kinerja Pemerintah juga belum jelas karena belum adanya sistem akuntabilis kinerja pemerintah yang dapat dijadikan acuan sebagai pengganti Inpres No 7 tahun 1999. Dengan demikian masyarakat mengalami kebingungan dalam menilai kinerja pemerintah. Apakah sudah sesuai dengan keinginan masyarakat ataukah belum.

Oleh karena itu permasalahan yang akan diteliti dalam studi ini terfokus pada: bagaimana penerapan akuntabilitas keuangan dan kinerja pemerintah? Apakah sudah berjalan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku? Apakah akuntabilitas keuangan berkaitan dengan akuntabilitas kinerja? Dan Bagaimanakah alternatif model akuntabilitas yang menyatukan antara keuangan dan kinerja?

Penelitian ini dibatasi hanya pada lingkup Direktorat Pembinaan SMK. Hal ini dilakukan untuk kemudahan pencarian data dan dokumen.

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penerapan akuntabilitas keuangan dan kinerja, menganalisis keterkaitan antara akuntabilitas keuangan dan kinerja, dan memformulasikan model akuntabilitas berdasarkan metode *balanced scorecard* pada Direktorat Pembinaan SMK.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1 Bagi Direktorat Pembinaan SMK

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan berupa analisis dan saran yang dapat dimanfaatkan untuk mengevaluasi, memperbaiki, dan meningkatkan akuntabilitas keuangan dan kinerja Direktorat Pembinaan SMK .

1.4.2. Bagi Penulis

Penelitian ini diharapkan memberikan pengetahuan tentang konsep Akntabilitas Keuangan dan Kinerja Pemerintah serta aspek-aspek yang diperlukan agar konsep tersebut dapat diterapkan secara optimal pada lingkungan Direktorat Pembinaan SMK.

1.4.3. Bagi Pemerintah dan Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu pandangan atau analisis tentang akuntabilitas pemerintah sebagai salah satu bentuk penerapan prinsip *good governance*.

1.5. Metodologi Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan adalah metode kepustakaan berdasarkan dokumen-dokumen yang ada dan kemudian melakukan analisis berdasarkan teori dan peraturan serta perundang-undangan yang berlaku. Adapun analisis yang akan penulis lakukan adalah:

1.5.1 Analisis dokumen akuntabilitas keuangan.

1.5.2 Analisis dokumen akuntabilitas kinerja.

1.5.3 Analisis keterkaitan antara akuntabilitas keuangan dan kinerja.

1.5.4 Formulasi sistem akuntabilitas berdasarkan metode *balanced scorecard*.

1.6. Sistematika Penulisan

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

BAB I Pendahuluan menguraikan mengenai latar belakang penelitian, permasalahan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II Landasan Teori berisikan pengertian, sejarah, dan penerapan dari konsep *good governance*, akuntabilitas, akuntabilitas keuangan, akuntabilitas kinerja, akuntabilitas dalam perspektif *balanced scorecard*, dan keterkaitan antara akuntabilitas keuangan dan akuntabilitas kinerja pemerintah indonesia.

BAB III Gambaran umum Direktorat Pembinaan SMK menyajikan informasi berkenaan dengan sejarah, budaya kerja, strategi dan rencana kerja, manajemen dan struktur organisasi,

tugas pokok dan fungsi, penerapan akuntabilitas keuangan, serta penerapan akuntabilitas kinerja.

BAB IV Pembahasan menyajikan mengenai analisis akuntabilitas keuangan Direktorat Pembinaan SMK, analisis akuntabilitas kinerja Direktorat Pembinaan SMK, analisis keterkaitan antara akuntabilitas keuangan dan kinerja, serta model akuntabilitas menggunakan metode *balanced scorecard*.

BAB V Kesimpulan dan Saran berisikan kesimpulan yang diperoleh dari hasil analisis pembahasan pada BAB IV dan kelemahan dari penelitian ini. Juga saran-saran untuk Direktorat Pembinaan SMK yang diharapkan dapat meningkatkan efektivitas akuntabilitas Direktorat Pembinaan SMK serta untuk studi yang akan datang.

