

**IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI KABUPATEN DAIRI
NOMOR 21 TAHUN 2014 TENTANG KEBIJAKAN
AKUNTANSI PEMERINTAH DAERAH
KABUPATEN DAIRI**
Studi pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi

TESIS

OLEH

**JAMES REJEKI M.R. BANUREA
NPM. 161801125**



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2018**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 24/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)24/1/20

**IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI KABUPATEN DAIRI
NOMOR 21 TAHUN 2014 TENTANG KEBIJAKAN
AKUNTANSI PEMERINTAH DAERAH
KABUPATEN DAIRI**

Studi pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi

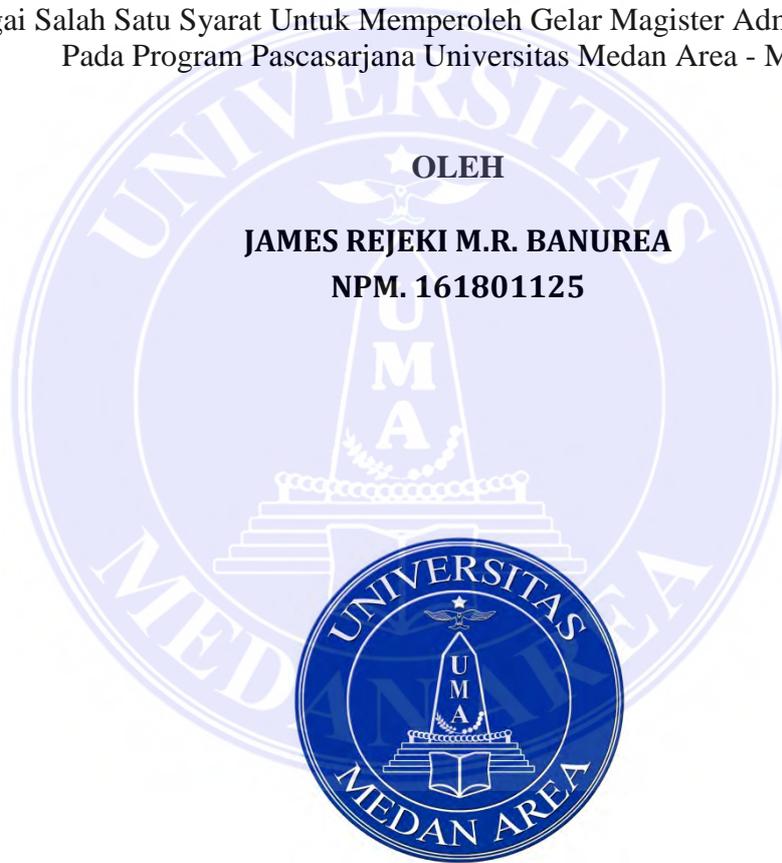
TESIS

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Magister Administrasi Publik
Pada Program Pascasarjana Universitas Medan Area - Medan

OLEH

JAMES REJEKI M.R. BANUREA

NPM. 161801125



**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2018**

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 24/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)24/1/20

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ILMU ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

Judul : Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Dairi Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Dairi Studi Pada Badan Pengelola Keuangan Dan Asset Daerah Kabupaten Dairi

N a m a : James Rejeki M.R. Banurea

N P M : 161801125

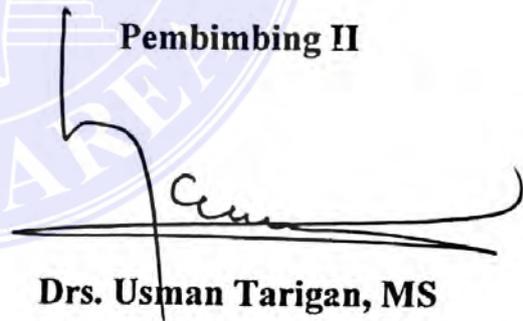
Menyetujui

Pembimbing I



Dr. Warjio, MA

Pembimbing II



Drs. Usman Tarigan, MS

**Ketua Program Studi
Magister Ilmu Administrasi Publik**



Dr. Warjio, MA
UNIVERSITAS MEDAN AREA

Direktur



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

Telah diuji pada tanggal 21 Mei 2018

N a m a : James Rejeki M.R. Banurea

N P M : 161801125



Panitia Penguji Tesis

Ketua Sidang : Dr. Nina Siti Salmaniah Siregar, M.Si
Sekretaris : Ir. Azwana, MP
Pembimbing I : Dr. Warjio, MA
Pembimbing II : Drs. Usman Tarigan, MS
Penguji Tamu : Dr. Heri Kusmanto, MA

UNIVERSITAS MEDAN AREA

© Hak Cipta Di Lindungi Undang-Undang

Document Accepted 24/1/20

1. Dilarang Mengutip sebagian atau seluruh dokumen ini tanpa mencantumkan sumber
2. Pengutipan hanya untuk keperluan pendidikan, penelitian dan penulisan karya ilmiah
3. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh karya ini dalam bentuk apapun tanpa izin Universitas Medan Area

Access From (repository.uma.ac.id)24/1/20

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Medan, Juni 2018

Yang menyatakan,




James Rejeki M.R. Banurea

KATA PENGANTAR

Puji syukur Penulis sanjungkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah melimpahkan rahmat dan karuniaNya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul **“Implementasi Peraturan Bupati Kabupaten Dairi Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Dairi, Studi pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi”**. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat guna memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Sumatera Medan Area.

Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terimakasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Dadan Ramdan, M.Eng, M.Sc, Rektor Universitas Medan Area
2. Ibu Prof.Dr.Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS, Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area
3. Bapak Dr. Warjio, MA, Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Publik, Program Pascasarjana Universitas Medan Area, sekaligus sebagai sebagai Pembimbing I, yang telah memberikan bimbingan, arahan yang cukup berarti dan semangat dalam penyelesaian studi.
4. Bapak Drs. Usman Tarigan, MS, sebagai Pembimbing II, yang telah memberikan bimbingan, arahan yang cukup berarti dan semangat dalam penyelesaian studi.
5. Pimpinan beserta seluruh staf, Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi atas informasi yang diberikan kepada penulis guna penyelesaian tesis ini.

6. Bapak dan Ibu dosen serta staf pengajar khususnya prodi Magister Ilmu Administrasi Publik Universitas Medan Area yang telah memberikan bekal ilmu serta kelancaran dalam proses penyusunan dan penyelesaian Tesis ini.
7. Terimakasih pula kepada Istri dan anak-anaku tercinta serta semua pihak yang telah meberikan bantuan serta seluruh keluarga yang senantiasa memberi dorongan dan semangat serta do`a demi keberhasilan dan kesuksesan penulis.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih banyak kekurangannya, oleh karena itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritikan yang konstruktif, dari para pembaca demi penyempurnaannya dalam upaya menambah khasanah pengetahuan dan bobot dari Tesis ini. Semoga Tesis ini dapat bermanfaat, baik bagi perkembangan ilmu pengetahuan maupun bagi dunia usaha dan pemerintah.

Medan, 05April 2018

P e n u l i s

(James Rejeki M.R. Banurea)

ABSTRAK

IMPLEMENTASI PERATURAN BUPATI KABUPATEN DAIRI NOMOR 21 TAHUN 2014 TENTANG KEBIJAKAN AKUNTANSI PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN DAIRI Studi Pada Badan Pengelola Keuangan Dan Aset Daerah Kabupaten Dairi

Nama : James Rejeki M.R. Banurea
NPM : 161801125
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi Publik
Pembimbing I : Dr. Warjio, MA
Pembimbing II : Drs. Usman Tarigan, MS

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menyatakan bahwa laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Hal ini ditegaskan dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 1 paragraf 9. Tujuan umum laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Sebagai tindak lanjut dari kebijakan tersebut, Pemerintah Kabupaten Dairi telah mengeluarkan kebijakan yang berupa Peraturan Bupati Kabupaten Dairi Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah daerah Kabupaten Dairi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Implementasi Peraturan Bupati Kabupaten Dairi Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Dairi, pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi. Sampel diambil secara *aksidental sampling*, yang berjumlah 22 orang. Analisis data dengan analisis statistik deskriptif dengan menggunakan tabel frekwensi atau tabel tunggal. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Implementasi Peraturan Bupati Kabupaten Dairi Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Bupati Kabupaten Dairi sesuai dengan kriteria yang ditetapkan, yaitu dengan rata-rata total skor 2,62, maka termasuk dalam kategori baik dalam arti bahwa Implementasi Peraturan Bupati Kabupaten Dairi Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Dairi tersebut telah berjalan efektif atau berhasil sebagaimana diharapkan. Namun apabila dilihat dari masing-masing indikator, menunjukkan adanya perbedaan angka skor rata-rata dimana indikator sumber-sumber menunjukkan kategori sedang, sedangkan ketiga indikator lainnya (komunikasi, kecenderungan dan struktur birokrasi) termasuk dalam kategori baik. Peraturan Bupati Kabupaten Dairi Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Dairi telah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 19 (1) dan (2) yaitu, pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Kata Kunci: Implementasi kebijakan, kebijakan akuntansi pemerintah daerah, akuntansi berbasis akrual.

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF REGENT REGULATION OF DAIRI REGENCY NUMBER 21 YEAR 2014 ABOUT LOCAL GOVERNMENT ACCOUNTING POLICY OF DAIRI REGENCY

Study on Financial and Asset Management Board of Dairi Regency

Name : James Rejeki M.R. Banurea
NPM : 161801125
Study Program : Master of Science in Public Administration
Supervisor I : Dr. Warjio, MA
Supervisor II : Drs. Usman Tarigan, MS

Government Regulation No. 71 of 2010 on Government Accounting Standards states that financial statements are structured reports on the financial position and transactions conducted by a reporting entity. This is affirmed in the Statement of Government Accounting Standards Number 1 paragraph 9. The general purpose of the financial statements is to provide information on the financial position, budget realization, cash flow, and financial performance of a reporting entity beneficial to users in creating and evaluating decisions on resource allocation. As a follow up of the policy, Dairi District Government has issued a policy in the form of Regent regulation of Dairi Regency Number 21 Year 2014 About Accounting Policies of Dairi District Government. This study aims to analyze the Implementation of Regent regulation of Dairi Regency Number 21 of 2014 on Accounting Policies of Dairi District Government, at the Regional Finance and Asset Management Board of Dairi Regency. Samples were taken by means of sampling, which amounted to 22 persons. Data analysis with descriptive statistical analysis by using table frequency or single table. The results of this study indicate that the Implementation of Regent regulation Dairi Number 21 of 2014 About the Accounting Policies of Dairi District Government in accordance with the established criteria, namely the average total score of 2.62, it is included in the category either in the sense that the Implementation of Regent regulation Dairi Number 21 of 2014 Concerning the Accounting Policies of Dairi District Government has been effective or successful as expected. However, when viewed from each indicator, the difference between the average score indicates where the indicator of the sources indicates the medium category, while the other three indicators (communication, trends and bureaucracy structure) are included in the good category. Regent regulation of Dairi Regency Number 21 of 2014 Concerning the Local Government Accounting Policy of Dairi Regency has been in accordance with the provisions of Law Number 17 Year 2003 regarding State Finance Article 19 (1) and (2) namely, approach based on work achievement to be achieved, and Regulation Minister of Home Affairs No. 13 of 2006 on Guidelines for Regional Financial Management.

Keywords: Public Policy, Implementation, local government accounting policies, accrual basis accounting.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PERSETUJUAN	
KATA PENGANTAR	i
ABSTRAK	iii
ABSTRACT	iv
DAFTAR ISI	v
BAB I : PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang Masalah	1
1.2. Perumusan Masalah.....	5
1.3. Tujuan Penelitian.....	5
1.4. Manfaat Hasil Penelitian	6
1.5. Kerangka Penelitian.....	6
BAB II : TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Kebijakan Publik	10
2.1.1. Pengertian Kebijakan Publik.....	10
2.1.2. Proses Analisis Kebijakan Publik	13
2.2. Implementasi Kebijakan Publik	25
2.3. Pendekatan-pendekatan Implementasi	34
2.4. Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah	39
2.4.1. Pengertian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah	40
2.4.2. Tujuan Pelaporan Keuangan dan Basis Akuntansi	41
2.4.3. Basis Akuntansi.....	43
2.4.4. Komponen Laporan Keuangan Pemda	49
2.5. PenelitianTerdahulu.....	50
BAB III : METODE PENELITIAN	
3.1. Waktu dan TempaPenelitian.....	54
3.2. Metode Penelitian.....	54
3.3. Populasi dan Sampel.....	54
3.4. Definisi Konsep	55

3.5. Teknik Pengumpulan Data	55
3.6. Teknik Analisis Data	56
BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
4.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	58
4.2. Gambaran Pelayanan Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi	60
4.2.1. Tugas, Fungsi dan Struktur	60
4.2.2. Sumber Daya	65
4.2.3. Kinerja Pelayanan	68
4.3. Hasil Penelitian	69
4.3.1. Karakteristik Responden	69
4.3.2. Variabel Penelitian	72
4.4. Pembahasan	111
BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN	
5.1. Kesimpulan	124
5.2. Saran - Saran	125
DAFTAR PUSTAKA	127
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah memberikan wewenang kepada Pemerintah daerah untuk bertanggungjawab dalam penggunaan dana, baik dana dari Pemerintah pusat maupun dana yang berasal dari Pemerintah daerah sendiri. Cara mengelolah keuangan dengan berhasil guna dan berdaya guna merupakan syarat penting untuk peningkatan pelayanan publik di daerah. Dalam pelaksanaannya harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah (anggaran) yang baik. Mardiasmo (2002) menyatakan bahwa terdapat lima prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah meliputi :

- *Akuntabilitas*, mensyaratkan bahwa dalam mengambil suatu keputusan hendaknya berperilaku sesuai dengan mandate yang diterimanya. Kebijakan yang dihasilkan harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik.
- *Value for money*, prinsip ini diopersionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah dengan ekonomis, efektif, dan efisien.
- Kejujuran dalam mengelola keuangan publik (probity), dalam pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada pegawai yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga potensi munculnya praktek korupsi dapat diminimalkan.
- *Transparansi*, merupakan keterbukaanpemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) maupun masyarakat.
- *Pengendalian*, dalam pengelolaan keuangan daerah perlu dilakukan monitoring terhadap penerimaan maupun pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sehingga bila terjadi selisih (varians) dapat dengan segera dicari penyebab timbulnya selisih.

Paradigma manajemen keuangan pemerintahan saat ini menekankan bahwa kegiatan pemerintah harus berorientasi pada kinerja (hasil), bukan pada biaya. Hasil yang diperoleh tersebut harus terukur, serta menunjang pencapaian visi dan misi sesuai dengan fungsi pemerintahan masing-masing kementerian/ lembaga/satuan kerja perangkat daerah. Untuk melaksanakan hak dan kewajiban serta pelaksanaan tugas yang diberikan oleh rakyat, pemerintah harus mempunyai suatu rencana yang matang guna mencapai suatu tujuan yang dicitakan. Rencana-rencana tersebut disusun secara seksama yang akan dipakai sebagai pedoman dalam setiap langkah pelaksanaan tugas negara. Oleh karena itulah, maka rencana-rencana pemerintah untuk melaksanakan keuangan negara perlu dibuat dan dituangkan dalam bentuk anggaran. Mengingat akan besarnya manfaat anggaran bagi suatu organisasi, maka anggaran tersebut harus disusun secara baik. Hal ini ditegaskan oleh Izzetin (1979) bahwa penyusunan anggaran yang baik harus mempunyai karakteristik sebagai berikut: partisipasi dalam penyusunan anggaran, kejelasan sasaran anggaran, umpan balik anggaran, evaluasi anggaran dan tingkat kesulitan anggaran. Oleh karena itu untuk dapat merancang anggaran pemerintah, maka diperlukan sistem anggaran yang memadai.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menyatakan bahwa laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Hal ini ditegaskan dalam Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintahan Nomor 1 paragraf 9. Tujuan umum laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan

kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Laporan keuangan pemerintah pada hakekatnya merupakan suatu bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat atas pengelolaan dana publik baik dari pajak, retribusi atau transaksi lainnya (Mahmudi, 2003).

Laporan keuangan pemerintah harus menyajikan informasi yang bermanfaat bagi para pengguna dalam menilai akuntabilitas dan membuat keputusan baik keputusan ekonomi, sosial, maupun politik. Hal ini sesuai dengan penjelasan dalam Standar Akuntansi Pemerintahan, yaitu:

1. Menyediakan informasi mengenai kecukupan penerimaan periode berjalan untuk membiayai seluruh pengeluaran.
2. Menyediakan informasi mengenai kesesuaian cara memperoleh sumber daya ekonomi dan alokasinya dengan anggaran yang ditetapkan dan peraturan perundang-undangan.
3. Menyediakan informasi mengenai jumlah sumber daya 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 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 (Mahmudi, 2013).

Dengan demikian laporan keuangan pemerintah harus memenuhi karakteristik kualitatif laporan keuangan. Adapun karakteristik kualitatif laporan keuangan meliputi relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat dipahami. Bagi pemerintah daerah menjadi suatu keharusan untuk menyusun laporan keuangan yang berkualitas. Kualitas laporan keuangan pemerintah daerah mencerminkan

tertib pengelolaan keuangan pemerintah daerah, yang mencakup tertib administrasi dan taat asas. Indikator bahwa laporan keuangan pemerintah daerah sudah berkualitas yaitu opini Wajar Tanpa Pengecualian yang diberikan Badan Pemeriksa Keuangan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

Dalam Pasal 134 Peraturan Pemerintah Nomor. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa dalam rangka peningkatan kinerja, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, Gubernur/Bupati/ Walikota mengatur dan menyelenggarakan Sistem Pengendalian Internal di lingkungan pemerintah daerah yang dipimpinnya. Oleh karena itu, perlu dirancang suatu sistem yang mengatur proses pengklarifikasian, pengukuran dan pengungkapan seluruh transaksi keuangan, sehingga dapat disusun menjadi laporan keuangan. Berdasarkan Laporan Hasil Pemeriksaan no. 44/LHP/XVIII.MDN/05/2017 telah dilakukan pemeriksaan terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Dairi Tahun 2016. Dalam pemeriksaan tersebut, BPK memberikan opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). (<http://medan.bpk.go.id/?p=18995>).

Sebagai tindak lanjut dari kebijakan tersebut, Pemerintah Kabupaten Dairi telah mengeluarkan kebijakan yang berupa Peraturan Bupati Kabupaten Dairi Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Dairi. Dalam pelaksanaannya, penerapan kebijakan tersebut masih menukan berbagai masalah, yaitu keterlambatan dalam penyampaian laporan, ketidaksesuaian pengungkapan antar akun-akun dan transaksi sesuai dengan Peraturan Pemerintah No.71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan

dan lemahnya sistem pengendalian intern serta keterbatasan kompetensi sumber daya pada proses penyusunan laporan keuangan pemerintah kab Dairi. Atas dasar pemikiran inilah peneliti tertarik mengajukan usulan penelitian yang berjudul “Implementasi Peraturan Bupati Kabupaten Dairi Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Dairi, Studi pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi”.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian dalam bentuk pertanyaan penelitian sebagai berikut: Bagaimana Implementasi Peraturan Bupati Kabupaten Dairi Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Dairi, pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah untuk menganalisis Implementasi Peraturan Bupati Kabupaten Dairi Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Dairi, pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

- a. Secara akademis; hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah khasanah pengetahuan di bidang administrasi publik, khususnya mengenai kajian kebijakan publik.
- b. Secara praktis ; hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Kabupaten Dairi khususnya badan pengelola keuangan dan asset pemerintah kabupaten dairi dalam merumuskan kebijakan tentang perekrutan dan penempatan pegawai sesuai dengan kebutuhan dan kompetensi sehingga pelaksanaan kebijakan pengelolaan keuangan daerah lebih optimal.

1.5. Kerangka Penelitian

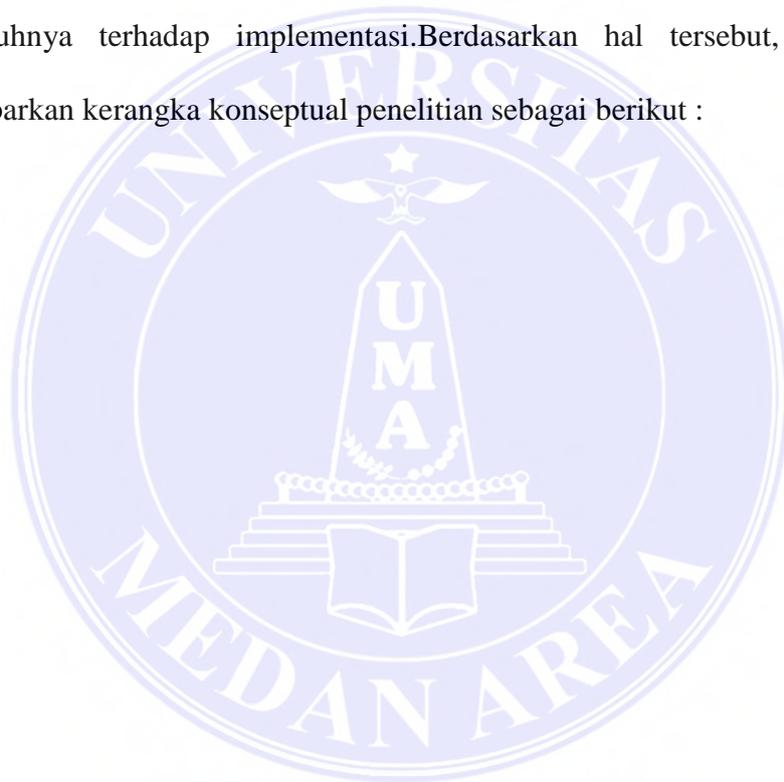
Dalam Pasal 134 Peraturan Pemerintah Nomor. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menyebutkan bahwa dalam rangka peningkatan kinerja, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, Gubernur/Bupati/Walikota mengatur dan menyelenggarakan Sistem Pengendalian Internal di lingkungan pemerintah daerah yang dipimpinnya. Oleh karena itu, perlu dirancang suatu sistem yang mengatur proses pengklarifikasian, pengukuran dan pengungkapan seluruh transaksi keuangan, sehingga dapat disusun menjadi laporan keuangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan menyatakan bahwa laporan keuangan merupakan laporan yang terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Hal ini ditegaskan dalam Pernyataan Standar Akuntansi

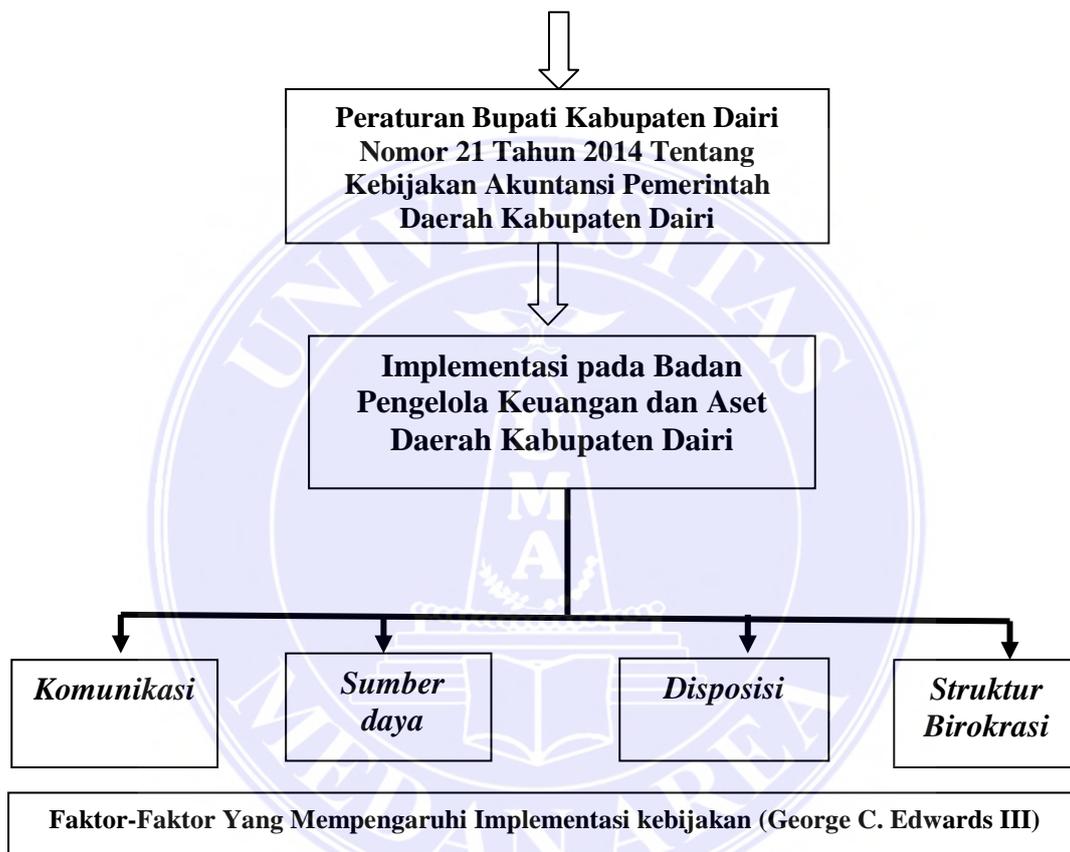
Pemerintahan Nomor 1 paragraf 9. Tujuan umum laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Laporan keuangan pemerintah pada hakekatnya merupakan suatu bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada rakyat atas pengelolaan dana publik baik dari pajak, retribusi atau transaksi lainnya (Mahmudi, 2003). Sebagai tindak lanjut dari kebijakan tersebut, Pemerintah Kabupaten Dairi telah mengeluarkan kebijakan yang berupa Peraturan Bupati Kabupaten Dairi Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Dairi. Dalam pelaksanaannya, penerapan kebijakan tersebut masih menukan berbagai masalah, tersebut merupakan gabungan ketidaksesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintahan, kelemahan sistem pengendalian internal, dan ketidakpatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang.

Pendekatan yang digunakan dalam menganalisis implementasi kebijakan tentang Peraturan Bupati Kabupaten Dairi Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Dairi, adalah teori yang dikemukakan oleh George C. Edwards III. Dimana implementasi dapat dimulai dari kondisi abstrak dan sebuah pertanyaan tentang apakah syarat agar implementasi kebijakan dapat berhasil, menurut George C. Edwards III ada empat variabel dalam kebijakan publik yaitu Komunikasi (Communications), Sumber Daya (resources), sikap (dispositions atau attitudes) dan struktur birokrasi (bureaucratic structure). Ke empat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan

karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat. Tujuan kita adalah meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan, Penyederhanaan pengertian dengan cara membreakdown (diturunkan) melalui eksplanasi implementasi kedalam komponen prinsip. Implementasi kebijakan adalah suatu proses dinamik yang mana meliputi interaksi banyak faktor. Sub kategori dari faktor-faktor mendasar ditampilkan sehingga dapat diketahui pengaruhnya terhadap implementasi. Berdasarkan hal tersebut, maka dapat digambarkan kerangka konseptual penelitian sebagai berikut :



Gambar 1 : Kerangka Penelitian



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kebijakan Publik

2.1.1. Pengertian Kebijakan Publik

Thomas R. Dye (1981) memberikan pengertian dasar mengenai kebijakan publik sebagai apa yang tidak dilakukan maupun yang dilakukan oleh pemerintah. Pengertian ini kemudian dikembangkan dan diperbaharui oleh ilmuwan-ilmuwan yang berkecimpung di ilmu kebijakan publik sebagai penyempurnaan karena arti itu jika diterapkan, maka ruang lingkup studi ini menjadi sangat luas, disamping kajiannya yang hanya terfokus pada Negara sebagai pokok kajian.

Sedangkan Anderson (1975) memberikan definisi kebijakan publik sebagai kebijakan-kebijakan yang dibangun oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah, dimana implikasi dari kebijakan itu adalah: 1) Kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau mempunyai tindakan – tindakan yang berorientasi pada tujuan; 2) kebijakan publik berisi tindakan-tindakan pemerintah; 3) kebijakan publik merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang masih dimaksudkan untuk dilakukan; 4) Kebijakan publik yang diambil bisa bersifat positif dalam arti merupakan tindakan pemerintah mengenai segala sesuatu masalah tertentu, atau bersifat negative dalam merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu; 5) kebijakan pemerintah setidaknya-tidaknya dalam arti yang positif didasarkan pada peraturan perundangan yang bersifat mengikat dan memaksa.

Jadi pada dasarnya studi kebijakan publik berorientasi pada pemecahan masalah riil yang terjadi di tengah masyarakat. Dengan demikian analisis kebijakan publik secara umum merupakan ilmu terapan dan berperan sebagai alat atau ilmu yang berusaha untuk memecahkan masalah. Pada konteks ini kebijakan publik memiliki beragam perspektif, pendekatan maupun paradigma sesuai dengan focus dan lokus dari obyek penelitian atau obyek kajian.

Jones (1977) menekankan studi Kebijakan Publik ini pada 2 (dua) proses, yaitu:

- a. Proses-proses dalam ilmu politik, seperti bagaimana masalah-masalah itu sampai pada pemerintah, bagaimana pemerintah mendefinisikan masalah itu, dan bagaimana tindakan pemerintah.
- b. Refleksi tentang bagaimana seseorang bereaksi terhadap masalah-masalah, terhadap Kebijakan Negara, dan memecahkannya.

Menurut Charles O. Jones (1977) Kebijakan terdiri dari komponen-komponen:

- Goal atau tujuan yang diinginkan,
- Plans atau proposal, yaitu pengertian yang spesifik untuk mencapai tujuan,
- Program, yaitu upaya yang berwenang untuk mencapai tujuan, Decision atau keputusan, yaitu tindakan-tindakan untuk menentukan tujuan, membuat rencana, melaksanakan dan mengevaluasi program.
- Efek, yaitu akibat-akibat dari program (baik disengaja atau tidak, primer atau sekunder).

Lebih lanjut dikatakan bahwa dalam hubungannya dengan tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah-masalah masyarakat, kebijakan adalah keputusan-keputusan pemerintah untuk memecahkan masalah – masalah yang telah diutarakan. Atau dapat juga Kebijakan diartikan sebagai suatu keputusan untuk mengakhiri atau menjawab pertanyaan yang diajukan kepada kita. Helco (1972) menggunakan istilah kebijakan itu secara luas, yakni sebagai rangkaian tindakan pemerintah atau tidak bertindaknya pemerintah atas sesuatu masalah. Jadi lebih luas dari tindakan atau keputusan yang bersifat khusus. Henz Eulau dan Kenneth Previt (1973) merumuskan Kebijakan sebagai keputusan yang tetap, ditandai oleh kelakuan yang berkesinambungan dan berulang-ulang pada mereka yang membuat kebijakan dan yang melaksanakannya.

Selanjutnya Jones (1977) memandang Kebijakan Publik sebagai suatu kelanjutan kegiatan pemerintah di masa lalu dengan hanya mengubahnya sedikit demi sedikit. Prinsip-prinsip pendekatan Jones (1977) tersebut adalah membuat Kebijakan dan yang melaksanakannya.

- a. Kejadian-kejadian dalam masyarakat diinterpretasikan dengan cara yang berbeda oleh organisasi yang berbeda dan dalam waktu yang berbeda.
- b. Banyak masalah yang timbul karena adanya peristiwa yang sama
- c. Ada berbagai tingkatan atau harapan yang harus dilalui kelompok penekan untuk memasuki proses Kebijakan yang ada.
- d. Tidak semua masalah-masalah publik menjadi agenda pemerintah.

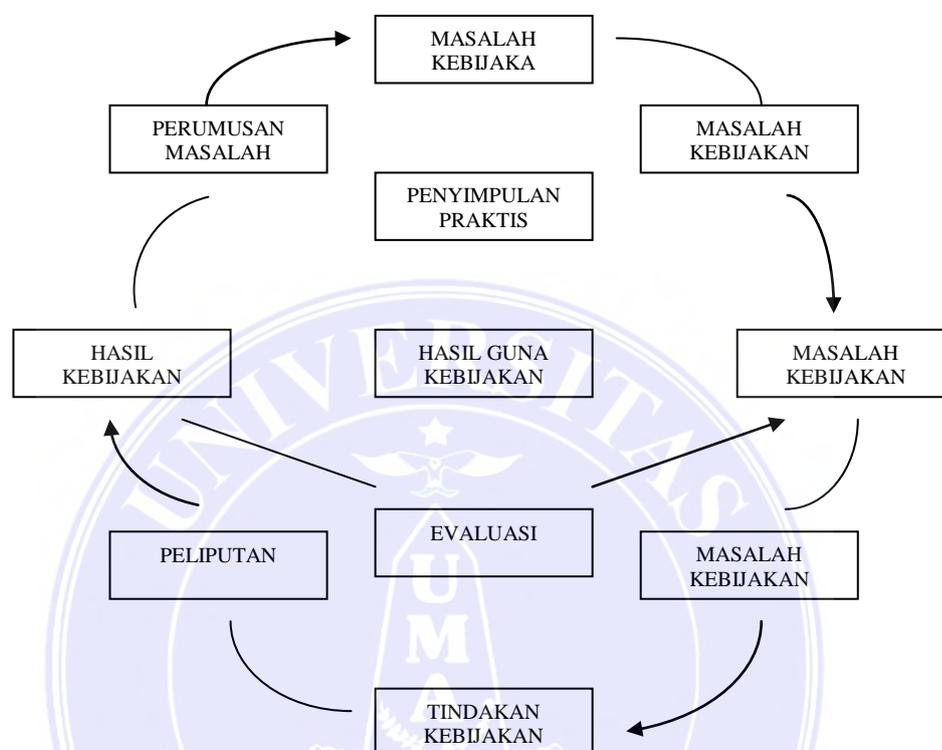
- e. Banyak juga kepentingan elit yang diangkat menjadi isu kebijakan dalam pemerintahan.
- f. Banyak masalah-masalah tidak dipecahkan oleh pemerintah, baik sengaja maupun tidak.
- g. Pembuatan Kebijakan tidak berhadapan dengan kelompok yang ada di masyarakat.
- h. Banyak pengambilan keputusan didasarkan pada informasi dan komunikasi yang kurang akurat.
- i. Kebijakan yang dibuat sering direfleksikan sebagai konsesus, daripada substansi dari pemecahan masalah
- j. Terjadi perbedaan dalam mendefinisikan kebijakan antara Pembuat Kebijakan dengan masyarakat yang terlibat.
- k. Banyak program yang dibuat dan dilaksanakan tidak seperti yang dirancang.
- l. ORganisasi yang ada dalam masyarakat memiliki kepentingan dan focus yang berbeda.

2.1.2. Proses Analisis Kebijakan Publik

Proses analisis kebijakan secara umum merupakan suatu proses kerja yang meliputi lima komponen informasi kebijakan yang saling terkait dan dilakukan secara bertahap dengan menggunakan berbagai teknik analisis kebijakan (Dunn, 1994) seperti berikut ini:

Bagan 1

Proses Analisis Kebijakan Publik



Sumber : Tangkilisan : Kebijakan Publik Yang Membumi, 2000

Bagan dari proses analisis kebijakan tersebut di atas terjadi secara akumulatif antara komponen informasi dan teknik analisis yang digunakan untuk menghasilkan dan memindahkannya. Penggunaan teknik-teknik analisis kebijakan (perumusan masalah, peramalan, peliputan, evaluasi, rekomendasi) memungkinkan analisis memindah salah satu tipe informasi ke informasi lainnya secara berkesinambungan. Informasi dan teknik saling bergantung, dimana keduanya terkait dalam proses pembuatan dan perubahan yang dinamis melalui transformasi informasi kebijakan (policy informational transformations). Pada konteks ini komponen informasi kebijakan (masalah kebijakan, alternative kebijakan, tindakan kebijakan, hasil kebijakan, dan hasil guna kebijakan)

ditransformasikan dari suatu posisi ke posisi lainnya dengan menggunakan teknik analisis kebijakan.

Dalam memecahkan masalah masalah yang dihadapi kebijakan publik, Dunn (1994) mengemukakan bahwa ada beberapa tahap analisis yang harus dilakukan yaitu penetapan agenda kebijakan (agenda setting); formulasi kebijakan (policy formulation); adopsi kebijakan (policy adoption) isi kebijakan (policy implementation), dan evaluasi kebijakan (policy assesment). Tahapan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Agenda Setting

Tahap penetapan agenda kebijakan ini, yang harus dilakukan pertama kali adalah menentukan masalah publik yang akan dipecahkan. Pada hakekatnya permasalahan ditemukan melalui proses problem structuring. Woll (1966) mengemukakan bahwa suatu isu kebijakan dapat berkembang menjadi agenda kebijakan apabila memenuhi syarat berikut ini :

1. Memiliki efek yang besar terhadap kepentingan masyarakat;
2. Membuat analog dengan cara memancing dengan kebijakan publik yang pernah dilakukan;
3. Isu tersebut mampu dikaitkan dengan symbol-simbol nasional atau politik yang ada,
4. Terjadinya kegagalan pasar (market failure);
5. Tersedianya teknologi dan dana untuk menyelesaikan masalah publik.

Menurut Dunn (1994) problem structuring memiliki 4 fase yaitu: pencarian masalah (problem search), pendefinisian masalah (problem definition),

spesifikasi masalah (problem specification) dan pengenalan masalah (problem setting). Sedangkan teknik yang dapat dilakukan untuk merumuskan masalah adalah analisis batasan masalah, analisis klarifikasi, analisis hirarki dan brainstorming, analisis multi perspektif, analisis asumsional serta pemetaan argumentasi.

2. Policy Formulation

Berkaitan dengan policy formulation Woll (1966) berpendapat bahwa formulasi kebijakan berarti pengembangan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik, dimana pada tahap para analis kebijakan publik mulai menerapkan beberapa teknik untuk menjustifikasikan bahwa sebuah pilihan kebijakan merupakan pilihan yang terbaik dari kebijakan yang lain. Dalam menentukan pilihan kebijakan pada tahap ini dapat menggunakan analisis biaya manfaat dan analisis keputusan, dimana keputusan yang harus diambil pada posisi tidak menentu dengan informasi yang serba terbatas.

Pada tahap formulasi kebijakan ini, para analisis harus mengidentifikasi kemungkinan kebijakan yang dapat digunakan melalui prosedur forecasting untuk memecahkan masalah yang di dalamnya terkandung konsekuensi dari setiap pilihan kebijakan yang akan dipilih.

3. Policy Adoption

Tahap adopsi kebijakan merupakan tahap untuk menentukan pilihan kebijakan melalui dukungan para stakeholders atau pelaku yang terlibat. Tahap ini dilakukan setelah melalui proses rekomendasi dengan langkah-langkah sebagai berikut (Dunn, 1994) :

- 1) Mengidentifikasi alternative kebijakan (policy alternative) yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan merupakan langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu bagi kemajuan masyarakat luas.
- 2) Pengidentifikasian criteria-kriteria tertentu dan terpilih untuk menilai alternative yang akan direkomendasi.
- 3) Mengevaluasi alternative-alternatif tersebut dengan menggunkan criteria-kriteria yang relevan (tertentu) agar efek positif alternative kebijakan tersebut lebih besar daripada efek negative yang akan terjadi.

4. Policy Implementation

Pada tahap ini suatu kebijakan telah dilaksanakan oleh unit-unit eksekutor (birokrasi pemerintah) tertentu dengan memobilisasikan sumber dana dan sumber daya lainnya (teknologi dan manajemen), dan pada tahap ini monitoring dapat dilakukan. Menurut Patton dan Sawicki⁸ (1993) bahwa implementasi berkaitan dengan berbagai kegiatan yang diarahkan untuk merealisasikan program, dimana pada posisi ini eksekutif mengatur cara untuk mengorganisir, menginterpretasikan dan menerapkan kebijakan yang telah diseleksi. Sehingga dengan mengorganisir, seorang eksekutif mampu mengatur secara efektif dan efisien sumber daya, unit-unit dan teknik yang dapat mendukung pelaksanaan program, serta melakukan interpretasi terhadap perencanaan yang telah dibuat, dan petunjuk yang dapat diikuti dengan mudah bagi realisasi program yang dilaksanakan.

Jadi tahapan implementasi merupakan peristiwa yang berhubungan dengan apa yang terjadi setelah suatu perundang-undangan ditetapkan dengan memberikan otoritas pada suatu kebijakan dengan membentuk output yang jelas dan dapat diukur. Dengan demikian tugas implementasi kebijakan sebagai suatu penghubung yang memungkinkan tujuan-tujuan kebijakan mencapai hasil melalui aktivitas atau kegiatan dari program pemerintah.

5. Policy Assesment

Tahap akhir dari proses pembuatan kebijakan adalah penilaian terhadap kebijakan yang telah diambil dan dilakukan. Dalam penilaian ini semua proses implementasi dinilai apakah telah sesuai dengan yang telah ditentukan atau direncanakan dalam program kebijakan tersebut sesuai dengan ukuran-ukuran (criteria-kriteria) yang telah ditentukan.

Evaluasi kebijakan dapat dilakukan oleh lembaga independent maupun pihak birokrasi pemerintah sendiri (sebagai eksekutif) untuk mengetahui apakah program yang dibuat oleh pemerintah telah mencapai tujuannya atau tidak. Apabila ternyata rujukan program tidak tercapai atau memiliki kelemahan, maka pemerintah harus mengetahui apa penyebab kegagalan (kelemahan) tersebut sehingga kesalahan yang sama tidak terulang di masa yang akan datang.

Menurut Dunn (1994) evaluasi kebijakan publik mengandung arti yang berhubungan dengan penerapan skala penilaian terhadap hasil kebijakan dan program yang dilakukan. Jadi terminology evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (appraisal), pemberian angka (rating) dan penilaian (assessment). Dalam arti yang lebih spesifik lagi, evaluasi kebijakan berhubungan

dengan produk informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Dari ulasan tersebut, maka dapat diketahui sifat dari evaluasi sebagai berikut :

- 1) Fokus nilai, dimana evaluasi dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dsuatu kebijakan dan program. Evaluasi merupakan upaya untu menentukan manfaat dan kegunaan social kebijakan atau program, dan bukan sekedar upaya untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi dan tidak terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat diperdebatkan, maka evaluasi mencakup juga prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.
- 2) Interdependensi fakta dan nilai, dimana tuntutan evaluasi tergantung pada fakta dan nilai untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi atau rendah. Untuk itu diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, sekelompok atau seluruh masyarakat, namun implikasi yang lebih luas terhadap perkembangan social yang ada. Mencapai hal ini harus didukung bukti secara actual yang merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan suatu masalah publik yang luas.
- 3) Orientasi masa kini dan masa lampau, dimana evaluasi bersifat retrospektif dilakukan setelah aksi-aksi dilakukan, sekaligus bersifat prospektif untuk kegunaan masa mendatang.
- 4) Dualitas nilai, dimana nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda karean dipandang mempunyai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai intrinsic

atau ekstrinsik. Nilai-nilai terpola dalam suatu hirarki yang menggambarkan kepentingan para pelaku dan bersifat saling ketergantungan antara tujuan dan sasaran.

Menurut Ripley & Franklin (1982) tahap evaluasi harus terlebih dahulu menjawab beberapa hal berikut ini :

- 1) Pelaku atau kelompok masyarakat mana yang memiliki akses di dalam proses pembuatan kebijakan?
- 2) Apakah proses pembuatan kebijakan dilakukan secara terperinci, transparan dan memenuhi prosedur perundangan yang berlaku?
- 3) Apakah kebijakan yang berbentuk program tersebut didesain secara logis?
- 4) Apakah sumber daya yang digunakan mampu menjadi input program secara memadai untuk mencapai tujuan?
- 5) Apakah standar implementasi yang baik menurut ukuran kebijakan tersebut?
- 6) Apakah program dari kebijakan dilaksanakan sesuai standar efisiensi dan memenuhi perhitungan ekonomi” artinya lebih jauh, apakah sumber daya (financial) digunakan dan dialokasikan secara transparan dan?
- 7) Apakah kelompok sasaran (targets group) memperoleh pelayanan dan barang seperti yang didesain dalam program?
- 8) Apakah program memberikan dampak kepada kelompok lainnya? Apa jenis dampaknya?
- 9) Apa dampaknya, baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan terhadap masyarakat?

10) Kapan tindakan program dilakukan dan dampaknya diterima oleh masyarakat?

11) Apakah tindakan dan dampak tersebut sesuai dengan yang diharapkan?

Dalam kaitan dengan kelompok sasaran dari program kebijakan, Kelman (1987) menyarankan tiga pertanyaan pokok sebagai berikut:

1) Siapa yang memperoleh akses terhadap input dan output program kebijakan?

2) Bagaimana program kebijakan tersebut mempengaruhi perilaku mereka?

Dengan demikian dalam melakukan kegiatan evaluasi kebijakan, seorang analis kebijakan publik akan berhubungan dengan aspek perumusan kebijakan, dimana pada aspek ini analis berusaha mencari jawaban bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan, siap yang paling berperan dan untuk siapa kebijakan tersebut dibuat. Juga aspek implementasi, kebijakan, dimana pada aspek ini analis berusaha untuk mencari jawaban bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan, apa faktor-faktor yang mempengaruhinya dan bagaimana kinerja dari kebijakan tersebut. Dan terakhir bagaimana melakukan suatu evaluasi yang sesuai dengan criteria maupun ukuran yang telah ditentukan dalam desain program kebijakan bagi perbaikan maupun penyempurnaan pembuatan kebijakan publik di masa mendatang.

Masalah kegiatan fungsional dijelaskan oleh Jones (1977) dari sudut institusional, dimana organisasi bisa dilihat dari actor atau badan-badan yang berperan dalam implementasi program dengan memfokuskan diri pada peranan birokrasi. Penafsiran terhadap rencana kebijakan ke dalam proses implementasi hanya dilakukan oleh organisasi birokrasi pemerintah dan pihak-pihak yang lain yang terlibat dalam pelaksanaan program kebijakan. Suatu program kebijakan

akan berhasil bila penafsiran oleh badan-badan eksekutif, birokrat, dan beberapa pihak lain yang terlibat dalam menyelenggarakan program-program tertentu. Suatu program dapat berlangsung dengan ditunjukkannya apakah keberadaan penafsiran masih mencukupi atau tidak.

Penafsiran yang berbeda-beda sering menimbulkan perdebatan. Meskipun demikian, perdebatan ini nantinya justru akan melahirkan suatu program baru yang lebih baik. Sedang proses aplikasinya sering dikatakan merupakan suatu proses yang dinamis dimana para pelaksana dan pemaksa pada umumnya berpedoman pada peraturan-peraturan program atau standar dan realitas yang ada. Dari sudut penafsiran dapat dilihat bahwa proses penafsiran banyak dilakukan oleh badan-badan eksekutif, birokrat, dan beberapa pihak lain yang terlihat dalam menyelenggarakan program-program tertentu. Suatu program dapat berlangsung dengan ditunjukkannya apakah keberadaan penafsiran masih mencukupi atau tidak.

Kebijakan publik mempunyai pengertian yang variatif tergantung dari siapa yang mengemukakan sehingga tidak dapat digeneralisasikan menjadi suatu pengertian yang representatif memuaskan. Menurut James Anderson (dalam Islamy, 2000:17) mendefinisikan kebijakan adalah “*A Purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (“Serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu”).

Menurut pendapat Thomas R. Dye (dalam Islamy, 2000:18) mendefinisikan kebijakan publik sebagai *“Is whatever governments choose to do or not to do”* (“apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan”). Dari pendapat ini mengandung pengertian sebagai suatu keputusan untuk melakukan suatu tindakan atau tidak melakukan suatu tindakan, sehingga diam pun bisa dianggap sebagai suatu kebijakan. Selanjutnya Richard Rose (dalam Winarno, 2002:15) menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai “Serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensinya bagi mereka yang bersangkutan dari pada sebagai suatu keputusan tersendiri.”

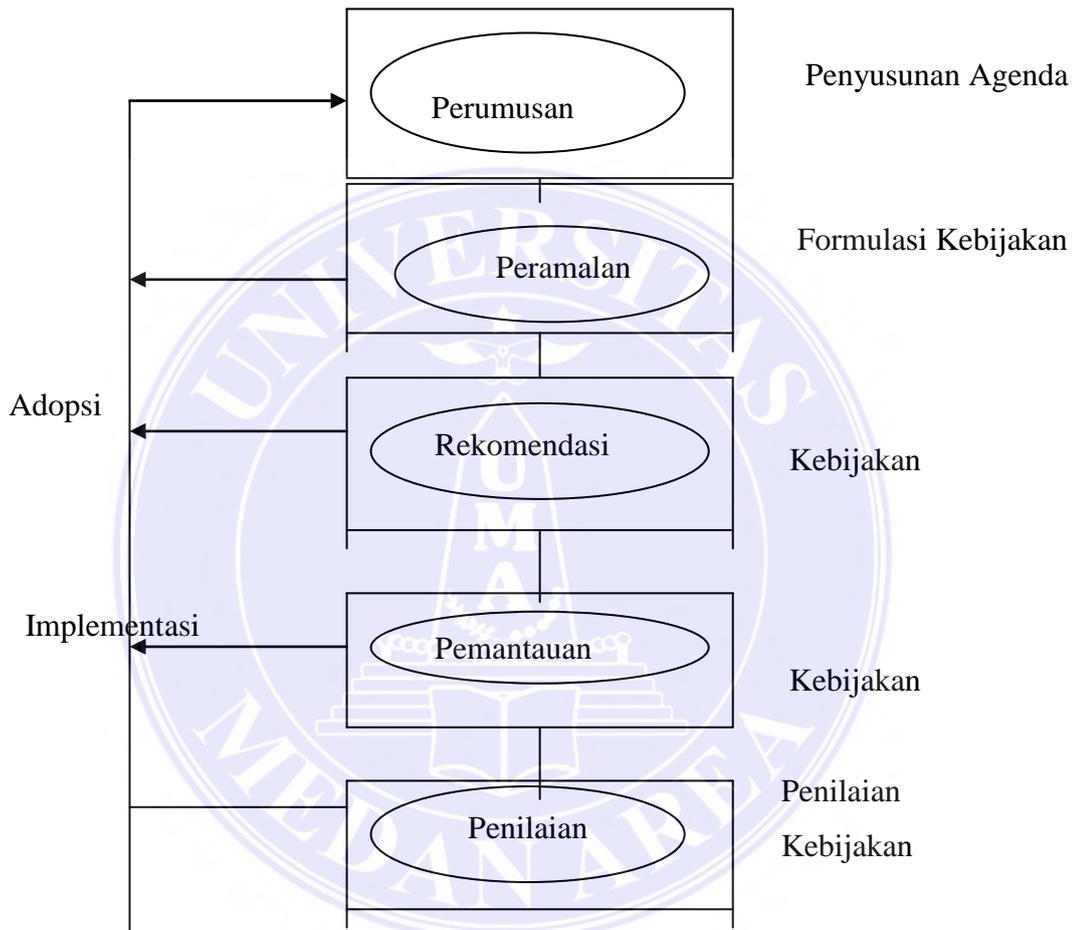
Dari pendapat-pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik memiliki ciri-ciri antara lain :

- a. Selalu mempunyai tujuan tertentu atau suatu tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Bersifat positif berupa tindakan-tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah tertentu, atau bersifat negatif dalam arti merupakan suatu keputusan pemerintah untuk tidak melakukan apapun.
- c. Serangkaian kegiatan yang tidak berdiri sendiri.
- d. Dibuat dan dilakukan oleh pemerintah.
- e. Didasari oleh suatu peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.
- f. Ditujukan untuk kepentingan umum.

Menurut William Dunn setiap kebijakan publik mencakup beberapa tahapan yang saling bergantung menurut urutan waktu : penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan dan penilaian

kebijakan. Aktivitas kebijakan yang termasuk dalam prosedur analisis kebijakan seperti yang digambarkan oleh William Dunn di bawah ini :

Gambar 1 : Kedekatan Prosedur Analisis Kebijakan Dengan Tipe-Tipe Pembuatan Kebijakan



Sumber : Dunn, 2003 : 25.

Menurut Winarno (2002:17) bahwa, kebijakan publik secara garis besar mencakup tahap-tahap perumusan masalah kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik meliputi tiga kegiatan pokok yaitu :

1. Perumusan Kebijakan publik
2. Implementasi kebijakan publik

3. Evaluasi Kebijakan publik

2.2.Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi Kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu Kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu Kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itulah implementasi Kebijakan mempunyai kedudukan yang penting di dalam Kebijakan Publik.

Menurut Robert Nakamura dan Frank Smallwood (1980), hal-hal yang berhubungan dengan implementasi Kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkan ke dalam keputusan-keputusan yang bersifat khusus. Sedangkan menurut Pressman dan Wildavsky (1984), implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.

Jones (1991) menganalisis masalah pelaksanaan Kebijakan dengan mendasarkan pada konsepsi kegiatan-kegiatan fungsional. Jones (1977) mengemukakan beberapa dimensi dari implementasi pemerintahan mengenai program-program yang sudah disahkan, kemudian menentukan implementasi, juga membahas actor-aktor yang terlibat, dengan memfokuskan pada birokrasi yang merupakan lembaga eksekutor. Jadi implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penempatan suatu program ke dalam

tujuan kebijakan yang diinginkan.

Tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi kebijakan menurut Jones (1991) adalah :

1. Penafsiran yaitu merupakan kegiatan yang menterjemahkan makna program kedalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan.
2. Organisasi yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program ke dalam tujuan kebijakan.
3. Penerapan yang berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, upah, dan lain-lainnya.

Kebijakan dapat diartikan sebagai arah tindakan yang mempunyai tujuan yang diambil oleh aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan (Winarno, 2002 : 31). Ada beberapa pendekatan dalam studi kebijakan publik, dan salah satunya adalah pendekatan kelembagaan. Suatu kebijakan tidak menjadi suatu kebijakan publik sebelum kebijakan itu ditetapkan dan dilaksanakan oleh suatu lembaga pemerintah. Lembaga-lembaga pemerintah memberi dua karakteristik yang berbeda terhadap kebijakan publik (Winarno, 2002 : 42-43), yaitu :

Pertama, pemerintah memberi legitimasi kepada kebijakan-kebijakan. Kebijakan-kebijakan pemerintah secara umum dipandang sebagai kewajiban-kewajiban yang sah yang menuntut loyalitas warga negara. Rakyat mungkin memandang kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh kelompok-kelompok dan asosiasi-asosiasi lain dalam masyarakat. Tetapi hanya kebijakan-kebijakan pemerintah sajalah yang membutuhkan kewajiban-kewajiban yang sah.

Kedua, kebijakan-kebijakan pemerintah memerlukan universalitas. Hanya kebijakan-kebijakan pemerintah yang menjangkau dan dapat menghukum secara sah orang-orang yang melanggar kebijakan tersebut. Dengan demikian, kebijakan yang dilahirkan oleh pemerintah mempunyai kemampuan membuat kebijakan yang mengatur seluruh masyarakat dan memonopoli penggunaan kekuatan secara sah yang mendorong individu-individu dan kelompok membentuk pilihan-pilihan mereka dalam kebijakan.

Winarno (2002 : 27) menjelaskan bahwa analisis kebijakan berhubungan dengan pendidikan dan deskripsi sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi kebijakan publik. Ada tiga hal pokok yang perlu diperhatikan dalam analisis kebijakan, yakni :

Pertama, fokus utamanya adalah mengenai penjelasan anjuran kebijakan yang “pantas”. *Kedua*, sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi dari kebijakan-kebijakan publik diselidiki dengan teliti dan dengan menggunakan metodologi ilmiah. *Ketiga*, analisis dilakukan dalam rangka mengembangkan teori-teori umum yang dapat diandalkan tentang kebijakan-kebijakan publik dan pembentukannya, sehingga dapat diterapkan terhadap lembaga-lembaga dan bidang-bidang kebijakan yang berbeda (Thomas R. Dye dalam Winarno, 2002 : 27).

Ciri lain dari kebijakan adalah tingkat konflik atau konsensus atas tujuan-tujuan dan sasaran-sasarannya (Winarno, 2002 : 107). Ciri ini dilihat dari mana para pejabat yang melaksanakan kebijakan mempunyai kesepakatan terhadap tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran program.

Kebijakan publik sebagai kajian Ilmu Administrasi Negara dewasa ini telah banyak mendapat perhatian dari banyak pihak baik mereka yang tidak terlibat dalam implementasi kebijaksanaan maupun para pelaksana dan ilmuwan yang berminat dalam masalah kebijaksanaan negara. Sedangkan Kebijakan publik menurut Dye (dalam Islamy, 1998 : 18) adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.

Kebijakan menurut Laswell dan Kaplan (dalam Islamy, 1998 : 17) adalah suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. Akan tetapi dewasa ini istilah kebijaksanaan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya (Johnson dalam Abdul Wahab, 1990 : 13). Definisi lain menyebutkan bahwa :

“Kebijaksanaan negara adalah serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan tujuan yang telah dipilih beserta cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi di mana keputusan-keputusan itu pada prinsipnya masih berada dalam batas-batas kewenangan kekuasaan dari para aktor tersebut (Jenkins dalam Abdul Wahab, 1990 : 4).

James P. Lester dan Joseph Stewart (dalam Winarno, 2002 : 101) menjelaskan konsep implementasi kebijakan sebagai alat administrasi hukum di mana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan. Sementara itu, Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2002 : 102) membatasi

implementasi kebijakan sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok) pemerintah ataupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan sebelumnya. Perlu ditekankan di sini adalah bahwa tahap implementasi kebijakan tidak akan dimulai sebelum tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran ditetapkan atau diidentifikasi oleh keputusan-keputusan kebijakan.

Dengan demikian fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan suatu tujuan atau sasaran kebijakan publik yang diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah (Abdul Wahab, 1990: 123). Sementara itu ada dua pendekatan yang digunakan dalam mengkaji implementasi kebijakan yaitu (Ripley dalam Wibawa dkk, 1994: 96) :

1. Pendekatan kepatuhan (*compliance*) yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan akan berhasil jika para pelaksana kebijakan mematuhi petunjuk – petunjuk yang diberikan birokrasi atau yang menetapkan kebijakan itu.
2. Pendekatan *what happening* yang melihat pelaksanaan kebijakan dari segala hal. Asumsinya adalah bahwa implementasi kebijakan melibatkan dan dipengaruhi oleh berbagai faktor. Dengan demikian apa yang terjadi implementasi jauh lebih penting dikaji daripada mempersoalkan sesuai tidaknya implementasi dengan keharusan – keharusan yang semestinya dilakukan.

Untuk menganalisis proses implementasi kebijakan, ada beberapa model yang dapat digunakan. Salah satu model yang dapat digunakan adalah Model Sabatier dan Mazmanian (dalam Wibawa dkk., 1990 : 16) yang menyatakan bahwa:

“ Implementasi kebijakan merupakan fungsi dari tiga variabel yaitu: (1) karakteristik masalah, (2) struktur manajemen program yang tercermin dalam berbagai macam peraturan yang mengoperasionalkan kebijakan dan (3) faktor - faktor di luar peraturan”. Sabatier dan Mazmanian ini terkesan menganggap bahwa suatu implementasi akan efektif apabila birokrasi pelaksanaannya mematuhi apa yang digariskan oleh peraturan (Petunjuk Pelaksanaan, dan Petunjuk Teknis). Oleh karena itu model ini sering disebut sebagai Model Top Down. Implementasi suatu program pada dasarnya adalah untuk mengetahui bagaimana sebenarnya suatu kebijakan dioperasionalkan dan mempermasalahkan faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan kebijakan dalam mencapai tujuan dan sasaran. Di samping itu, untuk mengetahui bagaimana hubungan suatu variabel tertentu terhadap keberhasilan implementasi suatu kebijakan.

Implementasi kebijakan sesungguhnya bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijaksanaan (Grindle dalam Abdul Wahab, 1990 : 59). Grindle (dalam Wibawa dkk., 1990 : 22) berpendapat bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua hal, yaitu : *content of policy* dan *contexts of policy*. *Content of policy* berisi enam variabel, yaitu :

1. kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan,
2. tipe keuntungan dan kebijakan,
3. tingkat perubahan yang diharapkan
4. kedudukan pembuatan kebijakan,
5. implementor program

6. sumber daya yang dikerahkan.

Tingkat derajat perubahan tingkah laku yang mencakup dalam program adalah salah satu dari isi kebijakan yang berpengaruh terhadap implementasi. Selanjutnya Brian W. Hoogwod dan Lewis A. Gunn (dalam Wibawa dkk., 1990 : 57) mengemukakan suatu model yang sering disebut “*thetop down approach*”, dimana ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi implementasi kebijakan atau program :

1. Kondisi eksternal yang dihadapi badan/institusi pelaksana;
2. Waktu dan sumber daya yang memadai;
3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
4. Kebijakan didasari oleh adanya hubungan kausalitas;
5. Hubungan kausalitas tersebut bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil,
7. Pemahaman dan kesepakatan terhadap tujuan;
8. Tugas-tugas terperinci dan urutan yang tepat;
9. Koordinasi dan Komunikasi yang sempurna.

Berdasarkan pendapat Hoogwod dan Gunn tersebut, salah satu faktor di atas yaitu komunikasi merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan implemenatsi suatu kebijakan. Di samping itu, Van Horn dan Van Meter (dalam Wibawa dkk., 1990 : 9) menegaskan pula pentingnya komunikasi antar organisasi pelaksana dan organisasi di dalam implementasi-implementasi kebijakan. Keduanya menjelaskan proses implementasi dengan merumuskan sebuah abstraksi yang memperlihatkan hubungan antar berbagai faktor yang mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Lebih lanjut Van Horn dan Van Meter (dalam Wibawa dkk., 1990 : 9) menjelaskan :

“Implementasi kebijakan dilakukan untuk meraih kinerja yang tinggi yang dipengaruhi beberapa faktor antara lain : (a) Kejelasan standar

dan tujuan; (b) Sumber daya; (c) Komunikasi antar organisasi dan aktivitas penguatan; (d) Karakteristik organisasi dan komunikasi antar organisasi; (e) Kondisi sosial, ekonomi, dan politik; dan (f) Sikap pelaksana.

Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2000 : 109-121) menawarkan suatu model implementasi. Model ini mempunyai enam variabel yang membentuk ikatan antara kebijakan dan pencapaian. Variabel-variabel tersebut antara lain :

1. Ukuran-ukuran dasar dan tujuan-tujuan kebijakan
Menurut Van Meter dan Van Horn, perlu mengidentifikasi indikator-indikator pencapaian, indikator ini menilai sejauh mana ukuran-ukuran dasar dan tujuan kebijakan telah direalisasikan. Dalam melakukan implementasi, tujuan dan sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.
2. Sumber-sumber kebijakan
Sumber-sumber yang dimaksud mencakup dana atau perangsang (insentif) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.
3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
Prospek-prospek tentang implementasi yang efektif ditentukan oleh kejelasan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan yang dinyatakan dan oleh ketepatan dan konsistensi dalam mengkomunikasikan ukuran-ukuran dan tujuan-tujuan tersebut.
4. Karakteristik badan-badan pelaksana
Dalam melihat badan-badan pelaksana, maka tidak akan lepas dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi diartikan sebagai karakteristik-karakteristik, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dengan menjalankan kebijakan.
5. Kondisi-kondisi ekonomi, sosial, dan politik
Sekalipun dampak dari faktor-faktor ini pada implementasi keputusan-keputusan kebijakan mendapat perhatian yang kecil, namun menurut Van Meter dan Van Horn, faktor tersebut mungkin mempunyai efek yang mendalam terhadap pencapaian badan-badan pelaksana.
6. Kecenderungan pelaksana
Implementasi kebijakan yang berhasil harus diikuti oleh kesadaran terhadap kebijakan tersebut secara menyeluruh. Para pelaksana mungkin menolak tujuan yang terkandung dalam kebijakan tersebut, dan begitu sebaliknya, penerimaan terhadap ukuran-ukuran dasar dan tujuan

kebijakan yang diterima secara luas oleh para pelaksana kebijakan akan menjadi pendorong bagi *implementasi* kebijakan yang berhasil.

Berbagai studi teoritis maupun empiris mengakui bahwa birokrasi yang sangat mengagungkan rasionalitas dan efektivitas serta efisiensi merupakan bentuk organisasi yang sangat diperlukan dalam proses pembangunan dan modernisasi, sehingga birokrasi adalah alat pemerintahan yang sangat utama dan paling dominan perannya. Dominasi birokrasi ini terjadi bukan semata-mata karena kelemahan swasta dan preferensi ideologi di negara-negara tadi, tetapi lebih karena luasnya jangkauan birokrasi pemerintah sehingga memiliki fungsi integratif yang sangat besar.

Menurut Muhaimin (1989:75) agar birokrasi modern dapat berfungsi secara efektif, ada dua prinsip dasar yang harus dipahami, diantaranya yaitu :

“*Pertama*, birokrasi harus menuruti tata cara yaitu peraturan-peraturan yang telah diciptakan sesuai dengan norma yang ada, artinya tidak bisa birokrasi itu bekerja atas dorongan perasaan dan kekeluargaan, jadi harus ada norma tertentu yang mampu merefleksikan suatu kepastian (*certain*) yang baik bagi pemerintah atau penguasa untuk masyarakat. Jadi ada semacam *predictability* yang bisa diciptakan oleh birokrasi. Oleh karenanya birokrasi harus menuruti peraturan yang telah ditetapkan bersama. *Kedua*, birokrasi itu seharusnya tidak terkait dengan kekuasaan jelasnya birokrasi harus apolitis”.

Selanjutnya di dalam setiap lingkungan terdapat apa yang dinamakan pola-pola perilaku (*pattern of behavior*) . Pola-pola perilaku merupakan cara-cara masyarakat bertindak dan berkelakuan yang sama dan harus diikuti oleh semua anggota masyarakat tertentu. Setiap tindakan manusia dalam masyarakat selalu

mengikuti pola-pola perilaku masyarakat tadi sangat dipengaruhi oleh kebudayaan masyarakatnya (Soekanto, 1990 : 127).

Van Meter dan Van Horn (dalam Winarno, 2000 : 116) menyetujui beberapa unsur yang mungkin berpengaruh terhadap suatu organisasi dalam mengimplementasikan kebijakan, yaitu :

1. Kompetensi dan ukuran staf suatu badan;
2. Tingkat pengawasan hirarkis terhadap keputusan-keputusan sub unit dan proses-proses dalam badan-badan pelaksana;
3. Sumber-sumber politik suatu organisasi;
4. Vitalitas suatu organisasi;
5. Tingkat komunikasi-komunikasi terbuka, yang didefinisikan sebagai jaringan kerja komunikasi horisontal dan vertikal secara bebas serta tingkat kebebasan yang secara relatif tinggi dalam komunikasi dengan individu-individu di luar organisasi; dan,
6. Kaitan formal dan informal suatu badan “pembuat keputusan” atau “pelaksana keputusan”.

2.3. Pendekatan-pendekatan Implementasi

Setidaknya ada empat pendekatan implementasi (Abdul Wahab, 1990 : 110-120), yaitu :

1. Pendekatan-pendekatan struktural

Struktur-struktur yang bersifat organis dianggap cocok dalam lingkungan/situasi yang penuh dengan ketidakpastian atau lingkungan yang sedang mengalami perubahan yang cepat. Struktur-struktur seperti ini mampu menyesuaikan diri dengan cepat dan efektif, sebagian karena mereka memiliki kemampuan yang besar untuk mengolah informasi. Khususnya bila dibandingkan dengan kekurangan-kekurangan yang ada pada organisasi birokrasi yang tradisional yang menekankan pada saluran-saluran resmi dan komunikasi vertikal.

Secara umum dapat dikatakan bahwa struktur yang bersifat organis nampaknya amat cocok untuk situasi-situasi implementasi di mana memerlukan rancang bangun struktur-struktur yang mampu melaksanakan suatu kebijaksanaan yang senantiasa berubah bila dibandingkan dengan merancang bangun suatu struktur khusus untuk program yang sekali selesai. Namun, karena pertimbangan-pertimbangan tertentu, bentuk struktur yang seringkali tidak mudah diterima di kalangan dinas-dinas pemerintah. Untuk itu bentuk struktur yang sifatnya kompromistis barangkali adalah struktur matrik dimana departemen-departemen vertikal bersilangan dengan tim-tim proyek antardepartemen horisontal (atau satuan-satuan tugas, kelompok-kelompok program dan sebagainya) yang dikepalai oleh pimpinan-pimpinan proyek. Kombinasi struktur yang bersifat birokratik dan adhokrasi ini mengandung kelemahan tertentu, misalnya adanya kewenangan ganda, tetapi bagaimanapun ia lebih luwes bila dibanding struktur-struktur model mesin pemerintah yang selama ini ada.

2. Pendekatan-pendekatan prosedural dan manajerial

Teknik manajerial yang merupakan perwujudan dari pendekatan ini ialah perencanaan jaringan kerja dan pengawasan (*Networking Planning and Control-NPC*) yang menyajikan suatu kerangka kerja dalam mana proyek dapat direncanakan dan implementasinya dapat diawasi dengan caramengidentifikasi tugas-tugas yang harus diselesaikan, hubungan diantara tugas-tugas tersebut, dan urutan logis di mana tugas-tugas itu harus dilaksanakan. Bentuk-bentuk jaringan kerja (*network*) yang canggih, semisal *Programme Evaluation and Review Technique* (PERT) memungkinkan untuk memperkirakan secara tepat jangka

waktu penyelesaian tiap-tiap tugas, menghitung lintasan kritis di mana setiap keteledoran akan dapat menghambat penyelesaian keseluruhan proyek, memonitor setiap luang waktu yang tersedia bagi penyelesaian tugas dalam jaringan kerja, dan mengalokasikan sumber-sumber guna memungkinkan kegiatan-kegiatan yang terletak di sepanjang lintasan kritis dapat diselesaikan tepat pada waktunya.

Analisis jaringan kerja juga dipergunakan dalam penyelesaian tugas-tugas pemerintahan sehari-hari. Meskipun dalam hal ini harus dicatat bahwa sebab-sebab terjadinya perbedaan dari jadwal semula yang diungkapkan oleh jaringan kerja masih harus diidentifikasi oleh para manajer (yang seharusnya lebih dahulu menyadari perbedaan-perbedaan itu sebelum terpampang pada layar komputer), yang juga akan memikul tanggung jawab untuk melakukan perbaikan-perbaikan, dan semua itu seringkali terjadi di lapangan dan bukannya di ruang komputer. Realokasi sumber-sumber dari suatu tugas ke tugas yang lain mungkin dihambat oleh adanya keharusan untuk menegosiasikan perubahan-perubahan tertentu dengan pihak terkait.

3. Pendekatan-pendekatan keprilakuan

Ada keterbatasan-keterbatasan tertentu mengenai apa yang dapat dicapai dengan menggunakan pendekatan-pendekatan struktural dan prosedural di atas. Perilaku manusia beserta segala sikapnya harus pula dipengaruhi kalau kebijaksanaan ingin dapat diimplementasikan dengan baik. Pendekatan keprilakuan diawali dengan suatu kesadaran bahwa seringkali terdapat penolakan terhadap perubahan. Dalam kenyataannya, alternatif-alternatif yang tersedia jarang sekali yang sesederhana seperti menerima atau menolak dan sebenarnya

terbentang spektrum kemungkinan reaksi sikap, mulai dari penerimaan aktif hingga penerimaan pasif, acuh tak acuh, dan penolakan pasif hingga penolakan aktif.

Penerapan analisis keprilakuan pada masalah-masalah manajemen yang paling terkenal ialah yang disebut “OD” (*Organizational Development/Pengembangan Organisasi*). OD adalah suatu proses untuk menimbulkan perubahan-perubahan yang diinginkan dalam suatu organisasi melalui penerapan ilmu-ilmu keprilakuan. Tekanan perhatian konsultasi dalam OD adalah lebih pada penganalisaan proses pemecahan masalah, bukannya menyarankan cara-cara pemecahan tertentu atas permasalahan yang dihadapi. Dengan cara-cara merumuskan masalah dan cara bagaimana menanggulangnya, diharapkan pemecahan yang lebih baik akan dapat dilakukan oleh organisasi itu sendiri.

Bentuk lain dari pendekatan keprilakuan ialah *Management by Objectives* (MBO). MBO adalah suatu pendekatan yang menggabungkan unsur-unsur yang terdapat dalam pendekatan prosedural/manajerial dengan unsur-unsur yang termuat dalam analisis keprilakuan. Jelasnya, MBO berusaha menjembatani antara tujuan-tujuan yang telah dirumuskan secara spesifik dengan implementasinya. Unsur-unsur pokok yang biasanya melekat pada MBO, adalah:

- a. Harus ada penjenjangan tujuan-tujuan, sehingga seorang manajer dapat melihat bagaimana tujuan-tujuan pribadinya, jika dapat dicapai, akan menunjang terhadap tujuan-tujuan organisasi;

- b. Proses untuk mencapai tujuan –tujuan atau sasaran-sasaran yang bernaung di bawah nama MBO haruslah bersifat interkatif, yakni didasarkan atas musyawarah dan sejauh mungkin, didasarkan atas persetujuan bersama. Jika tujuan-tujuan tersebut semata-mata disodorkan oleh para manajer, maka sistem tersebut jelas bukanlah MBO.
- c. Harus ada suatu sistem penilaian atas prestasi kerja yang mencakup suatu kombinasi monitoring kemampuan diri manajemen dan pengawasan melekat dan evaluasi bersama terhadap kemajuan-kemajuan oleh tiap manajer dan atasan-atasan.
4. Pendekatan-pendekatan politik
- Pendekatan politik ini secara fundamental menentang asumsi yang diketengahkan oleh ketiga pendekatan sebelumnya (khususnya pendekatan keprilakuan). Pada umumnya para ilmuwan sosial menentang asumsi bahwa konflik itu adalah suatu bentuk penyimpangan yang dapat disembuhkan dengan cara menyempurnakan kemampuan komunikasi antar pribadi. Konflik yang berlangsung diantara dan di dalam lingkungan kebanyakan organisasi dan kelompok-kelompok sosial merupakan gejala yang sifatnya endemis, karenanya tidak bisa hanya diatasi lewat komunikasi dan koordinasi.

Dengan demikian, keberhasilan suatu kebijaksanaan pada akhirnya akan tergantung pada kesediaan dan kemampuan kelompok-kelompok yang dominan/berpengaruh (atau koalisi dari kelompok-kelompok ini) untuk memaksakan kehendaknya. Apabila kelompok yang dominan itu tidak ada,

implementasi kebijaksanaan yang dikehendaki mungkin hanya akan bisa di capai melalui suatu proses panjang yang bersifat inkremental dan saling pengertian di antara mereka yang terlibat. Dalam situasi tertentu distribusi kekuasaan kemungkinan dapat pula menimbulkan kemacetan pada saat implementasi kebijaksanaan, walaupun sebenarnya kebijaksanaan tersebut secara formal telah disahkan.

2.4. Kebijakan Akuntansi Pemerintah daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tanggal 9 Desember 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Nomor 17 Tahun 2003, UU Nomor 1 Tahun 2004, dan UU Nomor 32 Tahun 2004 mewajibkan pemerintah daerah, untuk menyusun kebijakan akuntansi (Pasal 97 : Kepala daerah berdasarkan standar akuntansi pemerintahan menetapkan peraturan kepala daerah tentang kebijakan akuntansi). Kemudian dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tanggal 15 Mei 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 239 ayat (1) menyatakan: Kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah tentang kebijakan akuntansi pemerintah daerah dengan berpedoman pada standar akuntansi pemerintahan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tanggal 13 Juni 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) disebutkan bahwa pengungkapan kebijakan akuntansi yang diterapkan akan membantu pembaca untuk dapat menghindari kesalahpahaman dalam membaca laporan keuangan (SAP Pernyataan No. 04 para 10). Pengungkapan kebijakan akuntansi dalam laporan

keuangan dimaksudkan agar laporan keuangan tersebut dapat dimengerti. Pengungkapan kebijakan tersebut merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari laporan keuangan yang sangat membantu pemakai laporan keuangan, karena kadang-kadang perlakuan yang tidak tepat atau salah digunakan untuk suatu komponen laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas, atau laporan lainnya terbias dari pengungkapan kebijakan akuntansi terpilih. Selain itu penetapan kebijakan akuntansi terpilih dimaksudkan untuk menjamin adanya keseragaman pencatatan dalam setiap transaksi baik di SKPKD maupun di masing-masing SKPD.

Secara umum laporan keuangan bertujuan menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya.

Suatu laporan keuangan bermanfaat bagi sejumlah besar pengguna apabila informasi yang disajikan dalam laporan keuangan tersebut dapat dipahami, relevan, andal dan dapat diperbandingkan. Namun demikian, perlu disadari bahwa laporan keuangan tersebut tidak menyediakan semua informasi yang mungkin dibutuhkan pengguna dalam pengambilan keputusan ekonomi. Secara umum laporan keuangan menggambarkan pengaruh keuangan dari kejadian masa lalu dan tidak diharuskan untuk menyediakan informasi non keuangan.

2.4.1 Pengertian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2013 Tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrua

Pada Pemerintah Daerah, dijelaskan Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah adalah prinsip-prinsip, dasar-dasar, konvensi-konvensi, aturan-aturan dan praktik-praktik spesifik yang dipilih oleh pemerintah daerah sebagai pedoman dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah daerah untuk memenuhi kebutuhan pengguna laporan keuangan dalam rangka meningkatkan keterbandingan laporan keuangan terhadap anggaran, antar periode maupun antar entitas.

2.4.2. Tujuan Pelaporan Keuangan Dan Basis Akuntansi

Tujuan umum laporan keuangan adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Secara spesifik, tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya, dengan:

- a) Menyediakan informasi mengenai posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah;
- b) Menyediakan informasi mengenai perubahan posisi sumber daya ekonomi, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah;
- c) Menyediakan informasi mengenai sumber, alokasi, dan penggunaan sumber daya ekonomi;
- d) Menyediakan informasi mengenai ketaatan realisasi terhadap anggarannya;
- e) Menyediakan informasi mengenai cara entitas pelaporan mendanai aktivitasnya dan memenuhi kebutuhan kasnya;

- f) Menyediakan informasi mengenai potensi pemerintah untuk membiayai penyelenggaraan kegiatan pemerintahan;
- g) Menyediakan informasi yang berguna untuk mengevaluasi kemampuan entitas pelaporan dalam mendanai aktivitasnya.

Laporan keuangan untuk tujuan umum juga mempunyai peranan prediktif dan prospektif, menyediakan informasi yang berguna untuk memprediksi besarnya sumber daya yang dibutuhkan untuk operasi yang berkelanjutan, sumber daya yang dihasilkan dari operasi yang berkelanjutan, serta risiko dan ketidakpastian yang terkait. Pelaporan keuangan juga menyajikan informasi bagi pengguna mengenai:

- a) Indikasi apakah sumber daya telah diperoleh dan digunakan sesuai dengan anggaran;
- b) Indikasi apakah sumber daya diperoleh dan digunakan sesuai dengan ketentuan, termasuk batas anggaran yang ditetapkan oleh dpr/dprd.

Untuk memenuhi tujuan umum ini, laporan keuangan menyediakan informasi mengenai entitas pelaporan dalam hal: aset; kewajiban; ekuitas dana; pendapatan; belanja; transfer; pembiayaan; dan arus kas.

Menurut PSAP 01 Paragraf 13, tanggung jawab penyusunan dan penyajian laporan keuangan berada pada pimpinan entitas. Dalam lingkup pemerintah pusat yang dimaksud dengan pimpinan entitas adalah setiap kepala satuan kerja sebagai entitas akuntansi dan setiap Menteri/Pimpinan Lembaga sebagai entitas pelaporan. Kewajiban dan tanggung jawab penyusunan dan penyajian laporan keuangan untuk setiap Menteri/pimpinan lembaga juga dinyatakan dalam Pasal 55 ayat (2) huruf a Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara,

yang berbunyi:“Menteri/pimpinan lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang menyusun dan menyampaikan laporan keuangan yang meliputi laporan realisasi anggaran, neraca, dan catatan atas laporan keuangan dilampiri laporan keuangan Badan Layanan Umum pada kementerian negara/lembaga masing-masing. “

2.4.3. Basis Akuntansi

Basis akuntansi merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang menentukan kapan pengaruh atas transaksi atau kejadian harus diakui untuk tujuan pelaporan keuangan. Basis akuntansi pada umumnya ada dua yaitu basis kas (*cash basis of accounting*) dan basis akrual (*accrual basis of accounting*). Dalam akuntansi berbasis kas, transaksi ekonomi dan kejadian lain diakui ketika kas diterima oleh kas pemerintah (Kas Umum Negara) atau dibayarkan dari kas pemerintah (Kas Umum Negara). Sedangkan dalam akuntansi berbasis akrual berarti suatu basis akuntansi di mana transaksi ekonomi dan peristiwa-peristiwa lain diakui dan dicatat dalam catatan akuntansi dan dilaporkan dalam periode laporan keuangan pada saat terjadinya transaksi tersebut, bukan pada saat kas atau ekuivalen kas diterima atau dibayarkan. Contoh transaksi yang membedakan basis kas dan basis akrual adalah dalam peristiwa pada saat pemerintah menerbitkan Surat Keputusan Penetapan Pajak (SKPP). Dalam basis kas, saat terbitnya SKPP tersebut belum diakui sebagai pendapatan, karena pemerintah belum menerima kas. Namun, dalam basis akrual, terbitnya SKPP tersebut oleh pemerintah sudah diakui sebagai pendapatan, walaupun pemerintah belum menerima kas atas pendapatan pajak tersebut.

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, pemerintah diwajibkan menerapkan basis akuntansi akrual secara penuh atas pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja negara paling lambat tahun anggaran 2008. Sedangkan basis akuntansi yang digunakan dalam penyusunan laporan keuangan pemerintah pada saat ini menurut PSAP Nomor 01 adalah basis kas untuk pengakuan pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan dan basis akrual untuk pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dana. Basis kas adalah basis akuntansi yang mengakui pengaruh transaksi dan peristiwa lainnya pada saat kas atau setara kas diterima atau dibayar. Sedangkan basis akrual adalah basis akuntansi yang mengakui pengaruh transaksi dan peristiwa lainnya pada saat transaksi dan peristiwa itu terjadi, tanpa memperhatikan saat kas atau setara kas diterima atau dibayar.

Entitas pelaporan diperkenankan untuk menyelenggarakan akuntansi dan penyajian laporan keuangan dengan menggunakan sepenuhnya basis akrual (*fully accrual basis*), baik dalam pengakuan pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan, maupun dalam pengakuan aset, kewajiban, dan ekuitas dana. Namun, entitas pelaporan tersebut tetap menyajikan Laporan Realisasi Anggaran (LRA) berdasarkan basis kas. Rekonsiliasi dari LRA berbasis akrual ke LRA berbasis kas wajib disajikan dalam Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Laporan keuangan merupakan bentuk pertanggungjawaban atas kepengurusan sumber daya ekonomi yang dimiliki oleh suatu entitas. Laporan keuangan yang diterbitkan harus disusun sesuai dengan standar akuntansi yang

berlaku agar laporan keuangan tersebut dapat dibandingkan dengan laporan keuangan periode sebelumnya atau dibandingkan dengan laporan keuangan entitas yang jelas. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dalam ketentuan umumnya menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan keuangan daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Selanjutnya dalam Pasal 4 dikatakan pula bahwa, pengelolaan keuangan daerah dilakukan dengan tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan dan bertanggungjawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, bahwa laporan keuangan merupakan laporan terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Entitas pelaporan dalam pemerintah adalah unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut ketentuan perundang-undangan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan, yang terdiri dari: (a) Pemerintah Pusat, (b) Pemerintah Daerah, (c) Satuan organisasi di lingkungan pusat/daerah atau organisasi lainnya, jika menurut perundang-undangan satuan organisasi dimaksud wajib menyajikan laporan keuangan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah terdiri dari :

1. Laporan Realisasi Anggaran

Laporan realisasi anggaran menyajikan ikhtisar sumber, alokasi dan pemakaian sumber daya ekonomi yang dikelola oleh pemerintah pusat/daerah, yang menggambarkan perbandingan antara anggaran dan realisasinya dalam satu periode pelaporan. Unsur yang dicakup secara langsung oleh laporan realisasi anggaran terdiri dari pendapatan, belanja transfer dan pembiayaan.

2. Neraca

Neraca menggambarkan posisi keuangan suatu entitas pelaporan mengenai aset, kewajiban dan ekuitas dana pada tanggal tertentu. Aset adalah sumber ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya non keuangan yang diperlukan untuk menyediakan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya. Kewajiban adalah utang yang timbul dan peristiwa masa lalu yang penyelesaiannya mengakibatkan aliran keluar sumber daya ekonomi pemerintah. Ekuitas Dana adalah kekayaan bersih pemerintah yang merupakan selisih antara aset dan kewajiban pemerintah. Sehingga unsur-unsur yang harus dimiliki Neraca adalah Aset, Kewajiban dan ekuitas Dana.

3. Laporan Arus Kas

Laporan arus kas menyajikan informasi kas sehubungan dengan aktivitas operasional, inventarisasi aset non keuangan, pembiayaan, dan transaksi non anggaran yang menggambarkan saldo awal, penerimaan, pengeluaran dan saldo akhir kas pemerintah pusat/daerah selama periode tertentu. Unsur yang mencakup dalam laporan arus kas terdiri dari penerimaan dan pengeluaran kas.

4. Catatan atas Laporan Keuangan

Catatan atas laporan keuangan meliputi penjelasan naratif atau rincian dari angka yang tertera dalam laporan realisasi anggaran, neraca dan laporan arus kas. Catatan atas laporan keuangan juga mencakup informasi tentang kebijakan akuntansi yang dipergunakan oleh entitas pelaporan dan informasi lain yang diharuskan dan dianjurkan untuk mengungkapkan di dalam Standar Akuntansi Pemerintahan serta ungkapan-ungkapan yang diperlukan untuk menghasilkan penyajian laporan keuangan secara wajar.

Di dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dijelaskan bahwa laporan pertanggungjawaban APBD daerah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah merupakan wujud pertanggungjawaban atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Daerah dalam kurun waktu 12 (dua belas) bulan sejak pelaksanaan 10 anggaran pendapatan dan belanja daerah yang dikelola Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara lebih lanjut memperjelas bahwa Laporan Keuangan dimaksud harus disusun berdasarkan proses akuntansi yang wajib dilaksanakan oleh setiap Pengguna Anggaran dan kuasa Pengguna Anggaran serta pengelola Bendahara Umum Daerah.

Berdasarkan Undang – undang Nomor 15 Tahun 2004 terdapat 4 (empat) Opini yang diberikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Republik Indonesia (RI) atas Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah :

1. Opini wajar tanpa pengecualian (*Unqualified Opini*) Menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa, menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material, posisi keuangan, hasil usaha dan arus kas entitas tertentu sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.
2. Opini wajar dengan pengecualian (*Qualified Opinion*) Menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material, posisi keuangan, hasil usaha dan arus kas entitas tersebut sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia, kecuali untuk dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikcualikan.
3. Opini tidak wajar (*Adversed Opinion*) Menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa tidak menyajikan secara wajar posisi keuangan, hasil usaha, dan arus kas entitas tertentu sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.
4. Pernyataan menolak memberikan opini (*Disclaimer of Opinion*) Menyatakan bahwa Auditor tidak menyatakan pendapat atas laporan keuangan, jika bukti audit tidak untuk membuat kesimpulan.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan, bahwa laporan keuangan merupakan laporan terstruktur mengenai posisi keuangan dan transaksi-transaksi yang dilakukan oleh suatu entitas pelaporan. Entitas pelaporan dalam pemerintah adalah unit pemerintahan yang terdiri dari satu atau lebih entitas akuntansi yang menurut ketentuan perundang-undangan wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban berupa laporan keuangan, yang terdiri dari: (a) Pemerintah Pusat, (b) Pemerintah Daerah, (c) Satuan organisasi di lingkungan pusat/daerah atau organisasi lainnya, jika menurut perundangundangan satuan organisasi dimaksud wajib menyajikan laporan keuangan.

2.4.4 Komponen Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Pemda)

Menurut Rini (2012:81), Laporan Keuangan Pemda merupakan, Laporan keuangan gabungan dari seluruh SKPD dan Laporan Keuangan PPKD sebagai PPKD/BUD. Laporan Keuangan Pemda Ini dibuat setiap semesteran/tahunan dan merupakan pertanggungjawaban pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah untuk tahun anggaran tersebut. Untuk bisa menyusun laporan keuangan Pemda, terlebih dahulu disusun laporan keuangan Satuan Kerja secara terpisah, juga PPKD menyusun laporan keuangan sebagai PPKD/BUD. Pada saat akan disusun laporan keuangan pemda maka laporan keuangan SKPD dan PPKD digabungkan untuk menjadi laporan keuangan tingkat Pemda. Format laporan keuangan PPKD sama dengan laporan keuangan SKPKD. Yang berbeda dari kedua laporan keuangan tersebut adalah cakupan transaksi dan akun yang

digunakannya. Adapun komponen laporan keuangan yang disusun oleh PPKD (Pejabat Pengelola Keuangan Daerah) terdiri atas:

- a. Laporan Realisasi Anggaran (LRA);
- b. laporan perubahan saldo anggaran lebih (LPSAL)
- c. Neraca
- d. Laporan operasional (LO)
- e. Laporan Arus kas (Lak)
- f. Laporan Perubahan Ekuitas (LPe)
- g. Catatan Atas Laporan Keuangan.

Komponen laporan Keuangan di tingkat SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) terdiri atas :

- a. Laporan realisasi Anggaran;
- b. Laporan arus kas
- c. Neraca; dan
- d. Catatan atas Laporan Keuangan.

2.5. Penelitian Terdahulu

- 1) Warda, (2017), dengan judul penelitian : Implementasi kebijakan standar Akutansi pemerintah berbasis akrual pada dinas pengelolaan keuangan dan asset daerah Kabupaten Nunukan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa :
 1. Implementasi kebijakan standar akutansi pemerintah berbasis Akrual pada Dinas pengelolaan keuangan dan asset kabupaten Nunukan yang ditentukan oleh komunikasi masih belum berjalan optimal disebabkan kurangnya pemahaman diantara pelaksana kegiatan

2. implementasi kebijakan standar akuntansi pemerintah berbasis AkruaI pada Dinas pengelolaan keuangan dan asset kabupaten Nunukan yang ditentukan Dari segi SDM sudah baik namun perlu peningkatan dengan mengadakan pelatihan atau bimbingan teknis kepada pegawai yang terkait dengan pelaksanaan standard akuntansi berbasis akruaI'

3. Dari segi komitmen pimpinan, sudah baik namun perlu peningkatan agar kebijakan dapat dilaksanakan lebih optimal. adanya penganggaran untuk pelaksanaan akruaI, kemudian merevisi Peraturan Pemerintah daerah yang meliputi Peraturan Bupati, pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah dan peraturan kepala daerah mengenai kebijakan akuntansi serta sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah pemerintah Kabupaten nunukan

4. Dari segi struktur birokrasi sudah sangat mendukung dalam proses pelaksanaan kebijakan dan penyusunan laporan keuangan pemerintah kabupaten dalam menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis AkruaI.

- 2) Dewi Aulia Fatma (2017), Dengan Judul Penelitian :Analisis Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Serdang Bedagai). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah merupakan syarat normatif yang dipenuhi dalam penyusunan laporan keuangan untuk menghasilkan informasi akuntansi yang memiliki manfaat bagi pengguna laporan keuangan. Karakteristik yang diperlukan agar laporan keuangan pemerintah berkualitas, yaitu relevan, andal, dapat dibandingkan dan dapat

dipahami. Penerapan Standar Akuntansi Pemerintah masih diterapkan secara perlahan, masih kurangnya Sumber daya manusia yang memahami akrual, dan belum secara intensif pelaksanaan sosialisasi dan pelatihan peraturan Standar akuntansi pemerintah berbasis akrual. Rendahnya tingkat penerapan Standar akuntansi pemerintah ini akan mempengaruhi kualitas laporan keuangan pada Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai semakin rendah. Pemerintah Kabupaten Serdang Bedagai diharapkan berbenah dalam peningkatan kualitas Sumber dayamanusia yang memahami berbasis akrual. Sistem Pengendalian Intern di Pemerintahan Kabupaten Serdang Bedagai masih Lemah yakni belum tertib nya penatausahaan keuangan, pengelolaan retribusi, pengelolaan persediaan dan pengelolaan aset tetap yang kurang memadai serta penganggaran belanja yang tidak sesuai dengan klasifikasinya. Jika sistem pengendalian intern lemah, akan banyak ditemukan kasus penggelapan akan aset daerah dan itu akan merugikan negara secara keseluruhan.

- 3) Greaty Prilen Humiang, David P.E. Saerang & Herman Karamoy (2017), dengan judul penelitian : Analisis Kesiapan Pemerintah Daerah Dalam Menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual Dan Dampaknya Terhadap Sumber Daya Manusia Pada Pemerintah Kabupaten Bitung.. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Dari segi mempersiapkan SDM pemerintah mengadakan pelatihan atau bimbingan teknis kepada pegawai yang terkait dengan pelaksanaan standard akuntansi berbasis akrual yang didampingi langsung oleh BPKP. 2. Dari segi komitmen

pimpinan, adanya penganggaran untuk pelaksanaan akrual, kemudian merevisi Peraturan Pemerintah daerah yang meliputi Peraturan Bupati, pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah dan peraturan kepala daerah mengenai kebijakan akuntansi serta sistem dan prosedur pengelolaan keuangan daerah pemerintah Kabupaten, 3. Dari segi sarana dan prasarana sistem informasi, Pemerintah Kabupaten Bitung menggunakan produk software dari BPKP yaitu SIMDA versi baru 2.7 yang sudah bisa mengakomodir terkait Standar Akuntansi Berbasis Akrual. Berdasarkan 3 indikator kesiapan diatas maka dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Kabupaten telah siap menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis Akrual.

- 4) Daniel Kartika Adhi dan Yohanes Suhardjo (2017), dengan judul penelitian : Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Dan Kualitas Aparatur Pemerintah Daerah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan (Studi Kasus Pada Pemerintah Kota Tual). Hasil penelitian menunjukkan bahwa Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berpengaruh signifikan terhadap Kualitas Laporan Keuangan.; b) Kualitas Aparatur Pemerintah Daerah berpengaruh signifikan terhadap Kualitas Laporan Keuangan.; dan c) Tidak ada hubungan moderasi antara Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan dengan Kualitas Aparatur Pemerintah Daerah dalam pengaruhnya terhadap Kualitas Laporan Keuangan.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1. Waktu dan Tempat Penelitian

Penelitian ini dilakukan pada Badan Pengelolaan Keuangan, Pendapatan dan Aset Pemerintah Kabupaten Dairi .Penelitian lapangan dilaksanakan selama 3 (tiga) bulan, yaitu dari bulan Januari s/d Maret 2018.

3.2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif. Penelitian deskriptif dengan pendekatan kuantitatif, yaitu ditujukan untuk memberi penggambaran secara cermat suatu fenomena tertentu, oleh karenanya penelitian ini berusaha untuk mengembangkan konsep dan menghimpun fakta (Sugiyono, 2003)).

3.3. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh pegawai pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi sebagai pelaksana (implementor) dari kebijakan anggaran berbasis kinerja di BPKD Kabupaten Dairi sebanyak 37 orang. Sampel diambil sebanyak 50 % yaitu 22 orang. Teknik pengambilan sampel adalah *proporsional random sampling*.

No	Unit Kerja	Populasi	Sampel (50%)
1	Pejabat Struktural	21	14
2	Staf Operasional	16	8
Jumlah		37	22

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian data yang akan dikumpulkan terdiri dari data primer dan data sekunder. Teknik Pengumpulan Data Primer dilakukan dengan cara:

- a. Melalui penyebaran kuesioner.
- b. Mengadakan wawancara dengan pegawai/ pejabat terkait khususnya mereka yang secara langsung melaksanakan implementasi kebijakan akuntansi pemerintah daerah pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi..

Sedangkan pengumpulan Data Sekunder dilakukan dengan cara mengumpulkan data-data melalui satu teknik riset Perpustakaan (library research) untuk melengkapi data primer yang telah penulis dapatkan dari riset, maka penulis juga mengambil data sekunder dari berbagai sumber antara lain buku-buku, literature,

3.5. Variabel Penelitian

Variabel yang diukur dalam penelitian ini adalah variabel sesuai teori George Edward III tentang implementasi kebijakan yaitu implementasi kebijakan akuntansi pemerintah daerah pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi yang diukur dari aspek :

1. Komunikasi :
 - kejelasan konsep kebijakan akuntansi pemerintah daerah pada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi .

2. SumberDaya

- keahlian/kemampuan yang dimiliki komponen pelaksana dalam implementasi kebijakan akuntansi pemerintah daerahpada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi .
- sumber daya, dana dan prasarana yang dimiliki

3. Disposisi

- otoritas/wewenang yang ada Pemerintah Kabupaten Dairi
- Badan Pengelola KeuanganKabupaten Dairi

4. Struktur birokrasi :

- adanya keterpaduan komponen pelaksana dalam pelaksanaan program

3.6. Teknik Analisis Data

Dalam penelitian ini dilakukan teknik analisa data yaitu metode deskriptif, yaitu suatu metode dimana data yang diperoleh disusun kemudian diinterpretasikan sehingga memberikan keterangan terhadap permasalahan yang diteliti dengan menggunakan tabel tunggal. Untuk menganalisa data-data yang telah diperoleh dari hasil penelitian di lapangan khususnya dari penyebaran angket akan digunakan analisa tabel tunggal atau yang disebut analisa tabel frekwensi. Analisa tabel tunggal (frekwensi) ini dimaksudkan untuk memperinci data-data sekaligus menyajikan presentase dari masing-masing jawaban reesponden, sehingga akan dapat diketahui data yang paling dominan, atau yang paling besar persentasenya.

Dalam analisa tabel tunggal ini akan dicari nilai-nilai rata-rata tiap-tiap data yang disajikan pada tabel dengan cara :

$$x = \frac{\text{Nomor rangking} \times \text{frekwensi}}{\text{Jumlah responden}}$$

Dan setelah data-data selesai dianalisa dalam tabel tunggal berikut rata-ratanya maka akan dicari nilai dari rata-rata variabel implementasi kebijakan akuntansi pemerintah daerahpada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi. Sedangkan untuk mencari nilai intervalnya digunakan dengan cara :

$$\frac{\text{Rangking Tertinggi} - 1}{\text{Jumlah item}} = \frac{3 - 1}{3} = \frac{2}{3} = 0,66$$

Sehingga dapat ditentukan patokan nilai variabel yang diteliti sebagai berikut :

- Skor untuk kategori tinggi : 2,34 - 3,00 , implementasi kebijakan akuntansi pemerintah daerahpada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi *cukup efektif*
- Skor untuk kategori sedang : 1,67 - 2,33 , implementasi kebijakan akuntansi pemerintah daerahpada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi *kurang efektif*
- Skor untuk kategori rendah : 1,00 - 1,66 , implementasi kebijakan akuntansi pemerintah daerahpada Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Dairi *tidak efektif*.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin, 1997, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi ke Implementasi kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Andi Gani, 2005. *Kepemimpinan Sektor Publik Dalam Perspektif Tindakan Kolektif* (Collective Action), PPS UNIBRAW Malang.
- Arikunto, Suharsimi. 2006. *Prosedur Penelitian : Suatu Pendekatan Praktek*. Jakarta : PT. Rineka Cipta
- Brinkerhoff, Derick W– Benjamin L. Crosby, 2002, *Managing Policy Reform*, Kumarian Press, USA.
- BPKP, 2005. *Pedoman Penyusunan Anggaran Berbasis Kinerja*. Jakarta.
- Burhanudin, 2002. *Pengaruh Karakteristik Anggaran Terhadap Efektifitas Pelaksanaan Anggaran (Studi di Kota Malang)*. Tesis, tidak dipublikasikan. PPS Universitas Brawijaya. Malang.
- Daniel Kartika Adhi dan Yohanes Suhardjo, 2013. *Pengaruh Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan Dan Kualitas Aparatur Pemerintah Daerah Terhadap Kualitas Laporan Keuangan (Studi Kasus Pada Pemerintah Kota Tual)*. *JURNAL STIE SEMARANG*, VOL 5, NO 3, Edisi Oktober 2013 (ISSN : 2252-7826).
- Devas, Nick et all, 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, UI-Press, Jakarta, 1989
- Dewi Aulia Fatma, 2017. *Analisis Kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (Studi Kasus Pada Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Serdang Bedagai)*. <http://repository.uinsu.ac.id/3093/1/CD%20SKRIPSI.pdf>
- Erlina dan Rasdianto. *Akuntansi Keuangan Daerah Berbasis Akrual*. Medan: Brama Ardian, 2013.
- Erlina, et. al, *Pengelolaan dan Akuntansi Keuangan Daerah*. Medan: USU Press, 2012.
- Forum Dosen Akuntansi Sektor Publik. *Standar Akuntansi Pemerintahan: Telaah Kritis PP Nomor 24 Tahun 2004*. Yogyakarta: BPF, 2006.
- Halim, Abdul. *Akuntansi Sektor Publik: Akuntansi Keuangan Daerah*. Jakarta: Salemba Empat, 2008.
- Danisworo, Mohammad (1998), *Konseptualisasi Gagasan dan Upaya Penanganan Proyek Peremajaan Kota : Pembangunan Kembali sebagai Fokus*, Jakarta.
- Dwiyanto, Agus, 2002, *Reformasi Birokrasi Di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan Dan Kebijakan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

- Dunn, William N., 2003, Penerjemah Samodra Wibawa dkk., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press.
- Domai, Tjahjanulin. 2002. *Reinventing Keuangan Daerah (studi tentang pengelolaan keuangan daerah)*. Dalam Jurnal Administrasi Negara Volume II Nomor 2 Maret 2002. FIA Universitas Brawijaya.
- Edwards III, George C., 1980, *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Inc., United States of America.
- Fauzi, Achmad dan Ek. Iskandar, 2005. *Cara Membaca APBD*, PT. Danar Wijaya Brawijaya University Press, Malang.
- Febry Perdana Kusuma I Nyoman Mahaendra Yasa I Ketut Djayastra, 2017. Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kualitas Informasi Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Jember. *E-Jurnal Ekonomi dan Bisnis Universitas Udayana* 5.12 (2016): 4115-4150. ISSN : 2337-3067.
- Fitria Prehatiningtias, 2016. *Evaluasi Penerapan Standar Akuntansi Terhadap Penyusunan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso Berbasis Cash Towards Accrual Tahun Anggaran 2010 – 2012*. [http://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/63092/Fitria Prehatiningtias.pdf?sequence=1](http://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/63092/Fitria%20Prehatiningtias.pdf?sequence=1)
- Greaty Prilen Humiang David P.E. Saerang Herman Karamoy. 2017. *Analisis Kesiapan Pemerintah Daerah Dalam Menerapkan Standar Akuntansi Pemerintahan Berbasis AkruaL Dan Dampaknya Terhadap Sumber Daya Manusia Pada Pemerintah Kota Bitung*. <https://media.neliti.com/media/publications/61940-ID-analisis-kesiapan-pemerintah-daerah-dala.pdf>.
- Ichsan, Moch, dkk, 2007. *Administrasi Keuangan daerah: Pengelolaan dan Penyusunan APBD*, PT. Danar Wijaya, Brawijaya University Press, Malang.
- Islamy, M. Irfan, 2000, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Imam T. Raharto (2008), *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Berbasis Kinerja (Studi Empiris Di Pemerintahan Kabupaten Tanjung Jabung Timur)*. <http://www.pustakakendee.net/2012/04/faktor-faktor-yang-mempengaruhi.html> (20 Maret 2018)
- Lembaga Administrasi Negara, 2006. *Evaluasi Kebijakan Pengawasan Internal dan Eksternal: Sistem Pengendalian Internal*, Jakarta,
- Pemerintah Kabupaten Dairi, 2009. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Sumatera Utara Tahun 2009-2014*. Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi.

- Miles, Matthew B. & A. Michael Huberman, 1984, *Qualitative Data Analysis*, Sage publication Inc, USA.
- Mardiasmo, 2000. *Implikasi APBN dan APBD Dalam Konteks Otonomi Daerah*. Makalah disampaikan dalam Seminar Sehari Menyoal Pelaksanaan Otonomi Daerah di Sumatera Selatan, 11 April 2000. Universitas IBA. Palembang.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta.
- Moleong, Lexy J., 1995, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Osborne, David and Ted Gaebler, 2005. *Mewirauahakan Birokrasi*. Penerjemah Abdul Rosyid, Jakarta : PPM
- Osborne Dan Plastrik, 2004, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategic For Reinventing Government*, Addison-Westey Publishing Company, Inc, California
- Ripley, Randall B., 1985, *Policy Analysis in Political Science*, Nelson-Hall Inc., Chicago.
- Sugiyono, 2003, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung.
- Sugiyono. 2005. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : CV. Alfabeta.
- Van Meter, Donald S., and Carl E Van Horn, 1975, *Administration & Society : The Policy Implementation Process A Conceptual Framework*, Sage Publications Inc., Ohio.
- Winarno, Budi, 2002, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Pressindo, Yogyakarta.
- Winardi, 1983, *Pengantar Ekonomi Pembangunan*, Tarsito, Bandung.
- Wibawa, Samudra, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Ikatan Akuntan Indonesia. Standar Akuntansi Pemerintah. Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2010.

Peraturan Perundang-undangan:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara
3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
5. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah
6. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
7. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah
12. Peraturan Bupati/Kabupaten Dairi Nomor 7 Tahun 2016 tentang Pembentukan Perangkat Daerah Kabupaten Dairi
13. Daerah Kabupaten Dairi Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Kebijakan Akuntansi Pemerintah Daerah Kabupaten Dairi.