

---

# IMPLEMENTASI AKUNTANSI BERBASIS AKRUAL

Pada Entitas Pemerintah Daerah dalam Menyediakan  
Informasi Transparan dan Akuntabel

---

Dr. Andi Kusumawati, SE.,M.Si, Ak.,CA.

Dr. Aini Indrijawati, SE.,M.Si, Ak.,CA.

Rahmawati HS., SE.,M.Si., Ak.,CA.



**IMPLEMENTASI AKUNTANSI  
BERBASIS AKRUAL  
PADA ENTITAS PEMERINTAH DAERAH  
DALAM MENYEDIAKAN INFORMASI  
TRANSPARANSI DAN AKUNTABEL**

**Dr. Andi Kusumawati, SE.,M.Si, Ak.,CA.  
Dr. Aini Indrijawati, SE.,M.Si, Ak.,CA.  
Rahmawati HS., SE.,M.Si., Ak.,CA.**



Penerbit K-Media  
Yogyakarta, 2021

---

**IMPLEMENTASI AKUNTANSI BERBASIS AKRUAL PADA ENTITAS  
PEMERINTAH DAERAH DALAM MENYEDIAKAN INFORMASI  
TRANSPARAN DAN AKUNTABEL**

vi + 129 hlm.; 15,5 x 23 cm

---

**ISBN: 978-623-316-144-2**

**Penulis** : Andi Kusumawati, Aini Indrijawati & Rahmawati HS

**Editor** : Fidy Arie Pratama

**Tata Letak** : Uki

**Desain Sampul** : Nur Huda A.

**Cetakan 1** : Mei 2021

Copyright © 2021 by Penerbit K-Media  
All rights reserved

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang No 19 Tahun 2002.

Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektris maupun mekanis, termasuk memfotocopy, merekam atau dengan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penulis dan Penerbit.

---

**Isi di luar tanggung jawab percetakan**

---

Penerbit K-Media  
Anggota IKAPI No.106/DIY/2018  
Banguntapan, Bantul, Yogyakarta.  
e-mail: kmedia.cv@gmail.com

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT atas selesainya disusun buku Implementasi Akuntansi Berbasis Akrual pada Entitas Pemerintah Daerah dalam Menyediakan Informasi Transparansi dan Akuntabel ini.

Buku ini disusun untuk melengkapi kebutuhan akademisi dan praktisi dalam memahami penerapan akuntansi berbasis akrual di pemerintah daerah. Isi buku ini membahas tentang penerapan akuntansi berbasis akrual, determinan keberhasilan penerapan akrual di pemerintah daerah, hingga dampaknya terhadap transparansi dan akuntabilitas. Dasar teori yang diungkapkan mulai dari Teori Implementasi Kebijakan Publik oleh George C. Edward III(1980), Teori Stewardship oleh Donaldson dan Davis (1991), Teori Kontingensi yang mula-mula diperkenalkan oleh Lawrence dan Lorsch (1967) kemudian digunakan oleh Kazt dan Rosenzweig (1973), serta Teori tentang Akuntabilitas dan Transparansi dari berbagai ahli/ perumus.

Selain membahas teori, buku ini juga menyajikan studi kasus yang merupakan hasil penelitian mengenai penerapan akuntansi berbasis akrual di Pemerintah daerah Sulawesi Selatan. Oleh karena itu, buku ini diharapkan dapat menjadi rujukan penelitian pada masa yang akan datang, serta dapat menjadi rujukan bagi pemerintah daerah dalam mengimplementasikan kebijakan terkait penerapan akuntansi berbasis akrual untuk peningkatan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan.

Penyusun mengharapkan saran dan krtitik yang membangun dari para pembaca dan pengguna buku ini. Penyusun juga mengucapkan terima kasih banyak kepada semua pihak yang telah membantu baik secara langsung maupun secara tidak langsung dalam penyelesaian buku ini.

Makassar, Mei 2021

Penyusun

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>v</b>
<b>PROLOG.....</b>	<b>1</b>
<b>BAB I IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK .....</b>	<b>13</b>
A. Pengertian Kebijakan Publik .....	15
B. Lingkup Kebijakan Publik.....	19
C. Urgensi Kebijakan Publik .....	22
D. Tahap-Tahap Kebijakan Publik.....	24
E. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan .....	26
F. Kerangka Kerja Kebijakan Publik.....	28
G. Ciri-Ciri Kebijakan Publik .....	29
H. Jenis Kebijakan Publik.....	30
I. Pemerintah Daerah.....	34
<b>BAB II STEWARDSHIP .....</b>	<b>42</b>
<b>BAB III KONTIGENSI.....</b>	<b>49</b>
A. Teori Kontigensi.....	49
B. Pendekatan Kontigensi .....	53
<b>BAB IV AKUNTABILITAS DAN TRANSPARANSI .....</b>	<b>54</b>
A. Teori Akuntabilitas.....	54
B. Bentuk Akuntabilitas.....	63
C. Teori Akuntabilitas Publik .....	65
D. Tipe-Tipe Akuntabilitas Publik.....	71

E.	Jenis-Jenis Akuntabilitas Publik .....	73
F.	Dimensi Akuntabilitas Publik.....	78
G.	Transparansi .....	83
H.	Jenis Transparansi .....	87
I.	Karakteristik Transparansi.....	91
<b>BAB V</b>	<b>STUDI KASUS PEMERINTAH</b>	
	<b>KABUPATEN KOTA DI PROVINSI</b>	
	<b>SULAWESI SELATAN .....</b>	<b>94</b>
A.	Deskripsi Data Studi Kasus.....	94
B.	Karakteristik Responden .....	95
C.	Descriptive Statistics .....	98
D.	Analisis data.....	99
E.	Implementasi Akuntansi Berbasis Akrua Berpengaruh Terhadap Akuntabilitas pada Entitas .....	109
F.	Pembahasan Studi Kasus .....	111
<b>EPILOG</b>	.....	<b>120</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....		<b>122</b>
<b>PROFIL PENULIS</b> .....		<b>128</b>

## PROLOG

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara mengamanahkan penggunaan basis akrual dalam sistem akuntansi keuangan pemerintahan. Sejalan dengan itu, pemerintah kemudian mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sebagai pengganti PP Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan yang menggunakan basis kas menuju basis akrual. Untuk mendukung pelaksanaan PP Nomor 71 Tahun 2010 tersebut, telah dikeluarkan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 238 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Sistem Akuntansi Pemerintah (PUSAP) dan Permendagri No. 64 Tahun 2013 tentang Penerapan Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis Akrual pada Pemerintah Daerah.

Menurut PP 71 Tahun 2010, bahwa SAP Berbasis Akrual adalah SAP yang mengakui pendapatan, beban, aset, utang, dan ekuitas dalam pelaporan finansial berbasis akrual, serta mengakui pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam pelaporan pelaksanaan anggaran berdasarkan basis yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBN/APBD). Laporan keuangan yang dihasilkan dari Implementasi SAP Berbasis Akrual dimaksudkan untuk memberi manfaat lebih baik bagi para pemangku kepentingan, baik para pengguna maupun pemeriksa laporan keuangan pemerintah, dibandingkan dengan biaya yang



dikeluarkan. Hal ini sejalan dengan salah satu prinsip akuntansi yaitu bahwa biaya yang dikeluarkan sebanding dengan manfaat yang diperoleh.

SAP Berbasis Akrual juga diharapkan meningkatkan akuntabilitas pemerintah dalam mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik. Selain peningkatan akuntabilitas, SAP berbasis akrual diharapkan lebih transparansi dalam memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.

Hasil studi kasus dari Tarigan dan Nurtanzila (2013) menemukan bahwa basis akrual mewujudkan transparansi atau keterbukaan informasi terkait pada aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pengguna laporan keuangan dalam pengambilan keputusan. Sistem akuntansi berbasis akrual diyakini dapat menyediakan informasi yang aktual dan relevan dalam pengambilan keputusan. Hal ini juga sejalan dengan studi kasus (Cohen, Kaimenaki, dan Zorgios, 2007) bahwa perubahan sistem akuntansi dari akuntansi berbasis kas menjadi akuntansi berbasis akrual diperlukan karena sistem akuntansi berbasis kas dianggap kurang menyajikan gambaran keuangan yang akurat. Akuntansi pemerintahan berbasis akrual merupakan suatu inovasi

dalam unit implementasi basis akrual menjadi tren dalam sektor pemerintah di berbagai negara (Noch, 2017).

Hasil studi kasus dari Noch (2017) menemukan bahwa akuntansi berbasis akrual merupakan suatu inovasi dan menjadi tren dalam sektor pemerintah di berbagai negara dan merupakan salah satu sarana pendukung yang diperlukan dalam rangka transparansi dan akuntabilitas pemerintah (KSAP, 2006). Beechy (2007) juga menemukan bahwa laporan keuangan dengan basis akrual lebih baik untuk akuntabilitas dan transparansi. Akuntansi berbasis akrual diyakini dapat menyediakan informasi yang aktual dan relevan dalam pengambilan keputusan. Hal ini sejalan dengan studi kasus (Cohen, Kaimenaki, dan Zorgios, 2007) bahwa sistem akuntansi berbasis kas dianggap kurang menyajikan gambaran keuangan yang akurat. Salah satu upaya konkrit mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang telah diterima secara umum (Darmawati, 2018).

Ada beberapa studi kasus yang sudah dilakukan terkait implementasi akuntansi berbasis akrual pada entitas pemerintah daerah, baik yang dilakukan di Indonesia (Adventana, 2014; Pratiwi, 2015; Marsdenia dan Arthaingan, 2016; Erawati dan Kurniawan, 2018) maupun di negara-negara lainnya (Stamatiadis, 2009). Hasil yang ditemukan juga belum konsisten. Adventana (2014) dan Pratiwi (2015) menemukan bahwa Sumber Daya Manusia berpengaruh

signifikan positif terhadap kesiapan implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akrual. Hasil studi kasus (Marsdenia dan Arthaingan, 2016) dan (Erawati dan Kurniawan, 2018) menunjukkan hasil sebaliknya bahwa sumber daya manusia tidak berpengaruh terhadap Implementasi standar akuntansi pemerintah berbasis akrual. Adanya ketidakkonsistenan dari hasil studi kasus terdahulu menunjukkan bahwa ada variabel kontinjen yang mempengaruhi hubungan antara variabel-variabel tersebut.

Berdasarkan data yang dihimpun dari IHPS semester 1 2019 dari BPK RI, dalam 5 tahun terakhir (2014-2018), opini LKPD diseluruh Indonesia mengalami perbaikan. Selama periode tersebut, LKPD yang memperoleh opini WTP naik sebanyak 35 poin persen, yaitu dari 47% pada LKPD Tahun 2014 menjadi 82% pada LKPD Tahun 2018. Sementara itu, jumlah LKPD yang memperoleh opini WDP dan TMP mengalami penurunan masing-masing sebesar 30 poin persen (dari 46% menjadi 16%) dan 4 poin persen (dari 6% menjadi 2%). Khusus untuk Sulawesi Selatan, perbaikan opini LKPD dari tahun 2014 sebelum Implementasi Akrual hingga opini LKPD 2018, 3 tahun setelah Implementasi Akrual, telah mengalami perbaikan opini yang cukup bagus. Sebanyak 48% LKPD Pemerintah Daerah Sulawesi Selatan mengalami perbaikan opini dari TMP menjadi WDP, WDP menjadi WTP maupun TMP menjadi WTP. Hal ini menunjukkan adanya peningkatan kualitas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah.

**Tabel 1. Perbandingan Opini Laporan Keuangan Pemda  
Provinsi Sulawesi Selatan 2014 dan 2018**

<b>Nama Pemda</b>	<b>Opini LK 2014</b>	<b>Nama Pemda</b>	<b>Opini LK 2018</b>	<b>Status Opini</b>
Prov. Sulawesi Selatan	WTP	Prov. Sulawesi Selatan	WTP	Tetap
Kabupaten Bantaeng	WDP	Kabupaten Bantaeng	WTP	Meningkat
Kab. Barru	WTP	Kab. Barru	WTP	Tetap
Kab. Bone	WDP	Kab. Bone	WTP	Meningkat
Kab. Bulukumba	WTP	Kab. Bulukumba	WTP	Tetap
Kab. Enrekang	WDP	Kab. Enrekang	WTP	Meningkat
Kab. Gowa	WTP	Kab. Gowa	WTP	Tetap
Kab. Jeneponto	TMP	Kab. Jeneponto	WDP	Meningkat
Kab. Kepulauan Selayar	TMP	Kab. Kepulauan Selayar	WTP	Meningkat
Kab. Luwu	WDP	Kab. Luwu	WTP	Meningkat
Kab. Luwu Timur	WTP	Kab. Luwu Timur	WTP	Tetap
Kab. Luwu Utara	WTP	Kab. Luwu Utara	WTP	Tetap
Kab. Maros	WTP	Kab. Maros	WTP	Tetap
Kab. Pangkep	WTP	Kab. Pangkep	WTP	Tetap
Kab. Pinrang	WTP	Kab. Pinrang	WTP	Tetap
Kab. Sidrap	WDP	Kab. Sidrap	WTP	Meningkat
Kab. Sinjai	WDP	Kab. Sinjai	WTP	Meningkat
Kab. Soppeng	WTP	Kab. Soppeng	WTP	Tetap
Kab. Takalar	WDP	Kab. Takalar	WDP	Tetap
Kab. Tana Toraja	WDP	Kab. Tana Toraja	WDP	Tetap

<b>Nama Pemda</b>	<b>Opini LK 2014</b>	<b>Nama Pemda</b>	<b>Opini LK 2018</b>	<b>Status Opini</b>
Kab. Toraja Utara	WDP	Kab. Toraja Utara	WTP	Meningkat
Kab. Wajo	WDP	Kab. Wajo	WTP	Meningkat
Kota Makassar	WDP	Kota Makassar	WTP	Meningkat
Kota Palopo	WDP	Kota Palopo	WTP	Meningkat
Kota Pare-Pare	WDP	Kota Pare-Pare	WDP	Tetap

Sumber: Data diolah berdasarkan informasi dari IHPS BPK RI semester 1 2015 dan Semester 1 2019.

Pada tabel 1 di atas dilihat bahwa sebelum Implementasi SAP berbasis akrual (tahun 2014), dari 25 pemerintah daerah yang terdiri dari 1 Provinsi dan 24 kabupaten/kota, maka 10 daerah sudah memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dari Badan Pemeriksa keuangan (BPK). Ada 13 daerah kabupaten/kota yang memperoleh Wajar Dengan Pengecualian (WDP) dan 2 daerah yaitu Kabupaten Jeneponto dan Kabupaten Kepulauan Selayar memperoleh opini TMP (Tidak Memberi Pendapat).

Pada tahun 2018, setelah 3 tahun implementasi SAP basis akrual, perolehan opini BPK mengalami perbaikan. Ada 21 daerah provinsi/kabupaten/kota dalam wilayah Provinsi Sulawesi Selatan yang memperoleh WTP, dan sisanya sebesar 4 daerah memperoleh opini Wajar Dengan Pengecualian.

Bagi pemerintah daerah, hal ini memperlihatkan adanya perbaikan opini laporan keuangan di pemerintah Daerah Provinsi Sulawesi Selatan. Pertanyaan yang timbul adalah faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi implementasi SAP

berbasis akruaI tersebut. Menurut teori implementasi kebijakan publik dari Edward (1980) bahwa banyak faktor yang memengaruhi suatu implementasi kebijakan, diantaranya: Komunikasi, Sumber Daya, Disposisi, Struktur Birokrasi. Menurut Edward (1980), implementasi yang efektif terjadi apabila para pembuat keputusan sudah mengetahui apa yang akan mereka kerjakan. Setiap keputusan kebijakan dan peraturan harus dikomunikasikan kepada SDM yang tepat. Kebijakan yang dikomunikasikan pun harus tepat, akurat, dan konsisten. Agar implementasi berjalan efektif, siapa yang bertanggungjawab melaksanakan sebuah keputusan harus mengetahui apakah mereka dapat melakukannya.

Beberapa studi kasus terdahulu terkait faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi akuntansi berbasis akruaI menunjukkan hasil yang berbeda. Hasil Studi kasus Adventana (2014) dan Pratiwi (2015) menunjukkan bahwa Sumber Daya Manusia berpengaruh signifikan positif terhadap kesiapan implementasi Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) berbasis akruaI. Hasil studi kasus (Marsdenia & Arthaingan, 2016) dan (Erawati & Kurniawan, 2018) menunjukkan hasil sebaliknya bahwa sumber daya manusia tidak berpengaruh terhadap Implementasi standar akuntansi pemerintah berbasis akruaI. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak ompoten dibidangnya.

Salah satu fasilitas pendukung di pemerintah daerah adalah penggunaan teknologi informasi. Studi kasus Stamatiadis, *et all.* (2009) memperlihatkan terdapat hubungan positif dan signifikan antara kualitas teknologi informasi dengan tingkat kepatuhan akuntansi akrual. Pemerintah telah menetapkan program pembangunan pengembangan Teknologi Informasi dan Komunikasi dengan istilah *E-government*. Penerapan *E-government* merupakan amanat Inpres No.3 tahun 2003 tentang penyelenggaraan tata kelola pemerintahan secara elektronik di Indonesia. Implementasi *e-government* dalam pelaksanaan tata kelola pemerintah dan pelayanan publik tentunya membutuhkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi beserta sumber daya manusia yang handal dalam mengelolanya.

Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor PER/05/M.PAN/03/ 2008 tentang Standar Audit Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) menyebutkan bahwa APIP adalah Instansi Pemerintah yang mempunyai tugas pokok dan fungsi melakukan pengawasan. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah menjelaskan bahwa Pengawasan Intern adalah seluruh proses kegiatan audit, reuiu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Teori *stewardship* berdasarkan tingkah laku manusia (*behavior*), pola manusia (*model of a man*), mekanisme psikologi (motivasi, identifikasi dan kekuasaan) dalam sebuah organisasi yang mempraktikkan kepemimpinan sebagai aspek yang memainkan peranan penting bagi sebuah pencapaian tujuan. Teori ini berakar dari ilmu psikologi dan sosiologi yang mengarah pada sikap melayani (Donaldson, 1990). Asumsi filosofis teori *stewardship* mengenai sifat manusia yakni kepercayaan (*trust*). Asumsi tersebut menyatakan bahwa manusia pada hakekatnya dapat dipercaya, mampu bertindak dengan penuh tanggung jawab, serta memiliki integritas dan kejujuran terhadap pihak lain. Hal tersebut sejalan dengan fungsi auditor internal. Auditor internal merupakan salah satu profesi yang mensyaratkan adanya kepercayaan, penuh tanggung jawab, integritas dan kejujuran terhadap pihak lain.

Teori *stewardship* (Donaldson, 1990) adalah teori yang menggambarkan situasi para pimpinan tidak termotivasi oleh tujuan-tujuan individu tetapi lebih ditujukan pada sasaran utama untuk kepentingan organisasi sehingga *steward* (manajemen) bertindak sesuai keinginan *prinsipal*. Konteks studi kasus ini adalah pelaporan informasi keuangan yang berkualitas, terdapat manajemen dan auditor internal yang cenderung bersikap sesuai dengan perspektif teori pengelolaan (*stewardship theory*). Seorang aktor yang rasional yang tidak dimotivasi oleh keinginan individualnya, tetapi lebih sebagai penerima amanah (*penatalayanan*) yang memiliki motif yang sejalan dengan tujuan *prinsipal*.



Dukungan yang kuat dari pimpinan merupakan kunci keberhasilan dari suatu perubahan. Agar Implementasi akuntansi berbasis akrual dapat berhasil, maka perlu meningkatkan komitmen dari tingkat pucuk pimpinan sampai tingkat bawah untuk *mendukung* terhadap Implementasi akuntansi berbasis akrual di masing-masing satuan kerjanya. Teori kontingensi menurut Fred (1964) merupakan teori kesesuaian pemimpin artinya menyesuaikan pemimpin dengan kondisi yang tepat. Teori ini berpendapat bahwa kinerja pemimpin ditentukan dari pemahamannya terhadap situasi dimana mereka memimpin.

Studi kasus yang dilakukan oleh Septarini (2016), Suarmika (2016) dan Manullang (2016) menunjukkan bahwa komitmen organisasi dapat memoderasi hubungan antara kapasitas sumber daya manusia dengan kualitas laporan keuangan. Studi kasus yang dilakukan oleh Suarmika (2016) membuktikan secara empiris bahwa komitmen organisasi dapat memoderasi hubungan antara pemanfaatan Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD), dalam hal ini teknologi informasi, dengan kualitas laporan keuangan. Studi kasus yang dilakukan oleh Manullang (2016) menyimpulkan bahwa komitmen organisasi dapat memoderasi hubungan antara sistem pengendalian intern, yang di dalamnya termasuk pengendalian intern akuntansi, dengan kualitas laporan keuangan.

Buku ini juga bertujuan mengetahui dampak implementasi akuntansi berbasis akrual. Dalam rangka pengukuran kinerja, informasi berbasis akrual dapat menyediakan informasi mengenai penggunaan sumber daya

ekonomi yang sebenarnya. Oleh karena itu, akuntansi berbasis akrual merupakan salah satu sarana pendukung yang diperlukan dalam rangka transparansi dan akuntabilitas pemerintah (KSAP, 2006). Studi kasus Beechy (2007) mengungkapkan bahwa laporan keuangan dengan basis akrual lebih baik untuk akuntabilitas dan transparansi. Steccolini (2004) mengadakan studi kasus analisis empiris yang bertujuan memperoleh pemahaman yang baik mengenai peranan *annual report* sebagai media akuntabilitas untuk stakeholders dalam konteks reformasi pemerintahan lokal di Italia. Hasilnya sangat meragukan atas peran nyata *annual report* sebagai media akuntabilitas untuk stakeholders pemerintah lokal di Italia.

Akuntabilitas dapat dipahami sebagai kewajiban pihak pemegang amanah (*agent*) untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak pemberi amanah (*principal*) yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Menurut PP 71 Tahun 2010, akuntabilitas pemerintah merupakan pertanggungjawaban pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada entitas pelaporan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.

Transparansi pengelolaan keuangan adalah memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah dalam

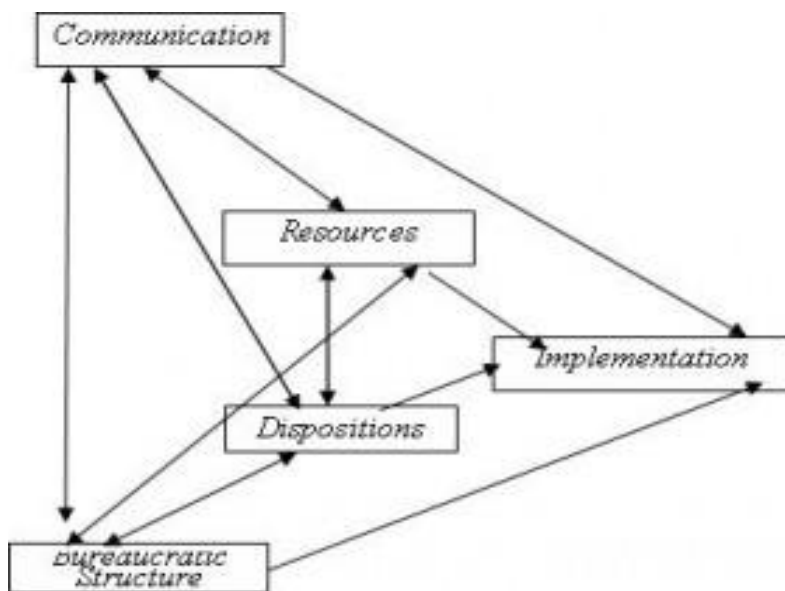
pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan. Dalam studi kasus ini, transparansi diukur dengan menggunakan indeks tingkat aksesibilitas informasi yang digunakan oleh Styles and Tennyson (2007) yang telah dimodifikasi menurut kondisi di Indonesia (Ratmono, 2013) dan digunakan sebagai alat ukur transparansi (Adiputra et al., 2018).

Buku ini diharapkan memiliki implikasi kebijakan terkait Implementasi akuntansi berbasis akrual bagi pemerintah daerah kabupaten/kota yang ada, khususnya pemerintah kabupaten/kota pada Provinsi Sulawesi Selatan. Selain itu, studi kasus ini diharapkan meningkatkan akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan pada pemerintah daerah Sulawesi Selatan. Penggunaan basis akrual merupakan salah satu ciri dari praktik manajemen keuangan modern (sektor publik) yang bertujuan untuk memberikan informasi yang lebih transparan mengenai biaya (*cost*) pemerintah dan meningkatkan kualitas pengambilan keputusan di dalam pemerintah dengan menggunakan informasi yang diperluas, tidak sekedar basis kas.

# BAB I

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK

Model implementasi kebijakan berspektif *top down* yang dikembangkan oleh George C. Edward III. Edward III (1980) merupakan model implementasi kebijakan publiknya dengan *Direct and Indirect Impact on Implementation*. Dalam pendekatan teori ini terdapat empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan implemementasi suatu kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi. Hubungan antara keempat faktor tersebut, dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 1. Theory Implementasi Kebijakan

Gambar 1 memperlihatkan hubungan antar variable-variabel yang mendukung implementasi suatu kebijakan. Faktor penentu pertama dalam implementasi kebijakan menurut Edward III (1980) adalah komunikasi. Komunikasi sangat menentukan keberhasilan pencapaian tujuan dari implementasi kebijakan publik. Komunikasi (atau transmisi informasi) diperlukan agar para pembuat keputusan dan para implementor akan semakin konsisten dalam melaksanakan setiap kebijakan yang akan diterapkan dalam masyarakat.

Faktor kedua dalam implementasi kebijakan public adalah sumber daya. Sumber daya terdiri dari beberapa elemen, yaitu: staf, informasi, wewenang, dan fasilitas. Sumberdaya utama dalam implementasi kebijakan adalah staf. Kegagalan yang sering terjadi dalam implementasi kebijakan salah satunya disebabkan oleh karena staf yang tidak mencukupi, memadai, ataupun tidak kompeten dibidangnya. Dalam implementasi kebijakan, informasi mempunyai dua bentuk, yaitu pertama informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan. Kedua, informasi mengenai data kepatuhan dari para pelaksana terhadap peraturan dan regulasi pemerintah yang telah ditetapkan. Pada umumnya kewenangan harus bersifat formal agar perintah dapat dilaksanakan. Kewenangan merupakan otoritas atau legitimasi bagi para pelaksana dalam melaksanakan kebijakan yang ditetapkan secara politik. Implementor mungkin memiliki staf yang mencukupi, mengerti apa yang harus dilakukan dan memiliki wewenang untuk melaksanakan tugasnya, tetapi tanpa adanya fasilitas

pendukung (sarana dan prasarana) maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan berhasil.

Hal-hal penting yang perlu dicermati pada faktor disposisi, menurut Edward III (1980) adalah pengangkatan birokrat dan Insentif. Walaupun sumber daya untuk melaksanakan suatu kebijakan tersedia, atau para pelaksana kebijakan mengetahui apa yang seharusnya dilakukan, dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan, kemungkinan kebijakan tersebut tidak dapat dilaksanakan atau direalisasikan karena terdapatnya kelemahan dalam struktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumber daya-sumber daya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik.

### **A. Pengertian Kebijakan Publik**

Sebelum dibahas lebih jauh mengenai konsep kebijakan publik, kita perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai konsep kebijakan atau dalam bahasa Inggris sering kita dengar dengan istilah *policy*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dsb); pernyataan

cita-cita, tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran.

Carl J Federick sebagaimana dikutip Leo Agustino(2008: 7) mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Pendapat ini juga menunjukkan bahwa ide kebijakan melibatkan perilaku yang memiliki maksud dan tujuan merupakan bagian yang penting dari definisi kebijakan, karena bagaimanapun kebijakan harus menunjukkan apa yang sesungguhnya dikerjakan daripada apa yang diusulkan dalam beberapa kegiatan pada suatu masalah.

Solichin Abdul Wahab mengemukakan bahwa istilah kebijakan sendiri masih terjadi silang pendapat dan merupakan ajang perdebatan para ahli. Maka untuk memahami istilah kebijakan, Solichin Abdul Wahab (2008: 40-50) memberikan beberapa pedoman sebagai berikut :

- a) Kebijakan harus dibedakan dari keputusan
- b) Kebijakan sebenarnya tidak serta merta dapat dibedakan dari administrasi
- c) Kebijakan mencakup perilaku dan harapan-harapan
- d) Kebijakan mencakup ketiadaan tindakan ataupun adanya tindakan
- e) Kebijakan biasanya mempunyai hasil akhir yang akan dicapai

- f) Setiap kebijakan memiliki tujuan atau sasaran tertentu baik eksplisit maupun implisit
- g) Kebijakan muncul dari suatu proses yang berlangsung sepanjang waktu
- h) Kebijakan meliputi hubungan-hubungan yang bersifat antar organisasi dan yang bersifat intra organisasi
- i) Kebijakan publik meski tidak eksklusif menyangkut peran kunci lembaga-lembaga pemerintah
- j) Kebijakan itu dirumuskan atau didefinisikan secara subyektif.

Menurut Budi Winarno (2007 : 15), istilah kebijakan (*policy term*) mungkin digunakan secara luas seperti pada “kebijakan luar negeri Indonesia” , “kebijakan ekonomi Jepang”, dan atau mungkin juga dipakai untuk menjadi sesuatu yang lebih khusus, seperti misalnya jika kita mengatakan kebijakan pemerintah tentang debirokatisasi dan deregulasi. Namun baik Solihin Abdul Wahab maupun Budi Winarno sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan- ketentuan, standar, proposal dan *grand design* (Suharno :2009 : 11).

Irfan Islamy sebagaimana dikutip Suandi (2010: 12) kebijakan harus dibedakan dengan kebijaksanaan. *Policy* diterjemahkan dengan kebijakan yang berbeda artinya dengan *wisdom* yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijakan mencakup aturan- aturan yang



ada didalamnya. James E Anderson sebagaimana dikutip Islamy (2009: 17) mengungkapkan bahwa 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 suatu masalah tertentu).

Konsep kebijakan yang ditawarkan oleh Anderson ini menurut Budi Winarno (2007: 18) dianggap lebih tepat karena memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan pada apa yang diusulkan atau dimaksudkan. Selain itu konsep ini juga membedakan secara tegas antara kebijakan (*policy*) dengan keputusan (*decision*) yang mengandung arti pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada.

Richard Rose sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 17) juga menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi- konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai keputusan yang berdiri sendiri. Pendapat kedua ahli tersebut setidaknya dapat menjelaskan bahwa mempertukarkan istilah kebijakan dengan keputusan adalah keliru, karena pada dasarnya kebijakan dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan adalah tindakan-tindakan atau kegiatan yang sengaja dilakukan atau tidak dilakukan oleh seseorang, suatu kelompok atau pemerintah

yang di dalamnya terdapat unsur keputusan berupa upaya pemilihan diantara berbagai alternatif yang ada guna mencapai maksud dan tujuan tertentu.

## **B. Lingkup Kebijakan Publik**

Lingkup dari studi kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai bidang dan sektor seperti ekonomi, politik, sosial, budaya, hukum, dan sebagainya. Disamping itu dilihat dari hirarkirnya kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional maupun lokal seperti undang- undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan pemerintah daerah/provinsi, keputusan gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota, dan keputusan bupati/walikota.

Secara terminologi pengertian kebijakan publik (*public policy*) itu ternyata banyak sekali, tergantung dari sudut mana kita mengartikannya. Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai- nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat. Laswell dan Kaplan juga mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.

Pressman dan Widavsky sebagaimana dikutip Budi Winarno (2002: 17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bias diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh

keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. Robert Eyestone sebagaimana dikutip Leo Agustino (2008 : 6) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “hubungan antara unit pemerintah dengan lingkungannya”. Banyak pihak beranggapan bahwa definisi tersebut masih terlalu luas untuk dipahami, karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Menurut Nugroho, ada dua karakteristik dari kebijakan publik, yaitu:1) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah untuk dipahami, karena maknanya adalah hal-hal yang dikerjakan untuk mencapai tujuan nasional; 2) kebijakan publik merupakan sesuatu yang mudah diukur, karena ukurannya jelas yakni sejauh mana kemajuan pencapaian cita-cita sudah ditempuh. Menurut Woll sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003:2) menyebutkan bahwa kebijakan publik ialah sejumlah aktivitas pemerintah untuk memecahkan masalah di masyarakat, baik secara langsung maupun melalui berbagai lembaga yang mempengaruhi kehidupan masyarakat.

Thomas R Dye sebagaimana dikutip Islamy (2009: 19) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “ *is whatever government choose to do or not to do*” ( apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau untuk tidak dilakukan). Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai

pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu.

Terdapat beberapa ahli yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai tindakan yang diambil oleh pemerintah dalam merespon suatu krisis atau masalah publik. Begitupun dengan Chandler dan Plano sebagaimana dikutip Tangkilisan (2003: 1) yang menyatakan bahwa kebijakan publik adalah pemanfaatan yang strategis terhadap sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintah. Selanjutnya dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan suatu bentuk intervensi yang dilakukan secara terus-menerus oleh pemerintah demi kepentingan kelompok yang kurang beruntung dalam masyarakat agar mereka dapat hidup, dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan secara luas.

David Easton sebagaimana dikutip Leo Agustino (2009: 19) memberikan definisi kebijakan publik sebagai “ *the autorative allocation of values for the whole society*”. Definisi ini menegaskan bahwa hanya pemilik otoritas dalam sistem politik (pemerintah) yang secara syah dapat berbuat sesuatu pada masyarakatnya dan pilihan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu diwujudkan dalam bentuk pengalokasian nilai-nilai. Hal ini disebabkan karena pemerintah termasuk ke dalam “ *authorities in a political system*” yaitu para penguasa dalam sistem politik yang terlibat dalam urusan sistem politik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu maslaha tertentu dimana pada suatu titik mereka diminta untuk mengambil

keputusan di kemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu.

Berdasarkan pendapat berbagai ahli tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang berorientasi pada tujuan tertentu guna memecahkan masalah-masalah publik atau demi kepentingan publik. Kebijakan untuk melakukan sesuatu biasanya tertuang dalam ketentuan- ketentuan atau peraturan perundang-undangan yang dibuat pemerintah sehingga memiliki sifat yang mengikat dan memaksa.

### **C. Urgensi Kebijakan Publik**

Untuk melakukan studi kebijakan publik merupakan studi yang bermaksud untuk menggambarkan, menganalisis, dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan pemerintah. Studi kebijakan publik menurut Thomas R. Dye, sebagaimana dikutip Sholichin Abdul Wahab (Suharno: 2010: 14) sebagai berikut:

“Studi kebijakan publik mencakup menggambarkan upaya kebijakan publik, penilaian mengenai dampak dari kekuatan- kekuatan yang berasal dari lingkungan terhadap isi kebijakan publik, analisis mengenai akibat berbagai pernyataan kelembagaan dan proses-proses politik terhadap kebijakan publik; studi kasus mendalam mengenai akibat-akibat dari berbagai kebijakan politik pada masyarakat, baik berupa dampak kebijakan publik pada masyarakat, baik berupa dampak yang diharapkan (direncanakan) maupun dampak yang tidak diharapkan.”

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010: 16- 19) dengan mengikuti pendapat dari Anderson (1978) dan Dye (1978) menyebutkan beberapa alasan mengapa kebijakan publik penting atau urgen untuk dipelajari, yaitu:

1. Alasan Ilmiah. Kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Dalam hal ini kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). Kebijakan dipandang sebagai variabel terikat, maka perhatian akan tertuju pada faktor-faktor politik dan lingkungan yang membantu menentukan substansi kebijakan atau diduga mempengaruhi isi kebijakan publik. Kebijakan dipandang sebagai variabel independen jika focus perhatian tertuju pada dampak kebijakan tertuju pada sistem politik dan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan publik.
2. Alasan profesional. Studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah dibidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari.
3. Alasan Politik. Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula.

#### **D. Tahap-Tahap Kebijakan Publik**

Proses pembuatan kebijakan publik merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam beberapa tahap. Tujuan pembagian seperti ini adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik. Namun demikian, beberapa ahli mungkin membagi tahap-tahap ini dengan urutan yang berbeda. Tahap-tahap kebijakan publik menurut William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 32-34) adalah sebagai berikut :

- a) Tahap penyusunan agenda. Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk dalam agenda kebijakan. Pada akhirnya, beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini mungkin suatu masalah tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama
- b) Tahap formulasi kebijakan. Masalah yang telah masuk ke agenda kebijakan kemudian dibahas oleh para pembuat kebijakan. Masalah-masalah tadi didefinisikan untuk kemudian dicari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan (*policy alternatives/policy options*) yang ada. Dalam perumusan kebijakan masing-

masing alternatif bersaing untuk dapat dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Dalam tahap ini masing-masing actor akan bersaing dan berusaha untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik

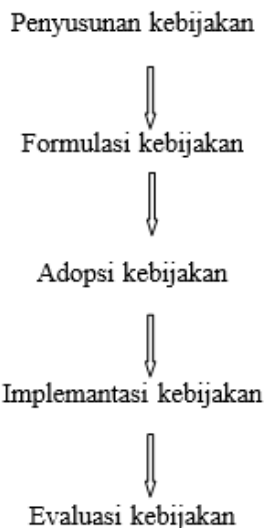
- c) Tahap adopsi kebijakan. Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau putusan pengadilan.
- d) Tahap implementasi kebijakan. Suatu program kebijakan hanya akan menjadi catatan-catatan elit jika program tersebut tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administratif yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana (*implementors*), namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.
- e) Tahap evaluasi kebijakan. Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai atau dievaluasi, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat untuk meraih dampak yang diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang



menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan sudah mencapai dampak atau tujuan yang diinginkan atau belum.

Secara singkat, tahap-tahap kebijakan adalah seperti gambar dibawah ini;

Tahap-Tahap Kebijakan:



Sumber: William Dunn sebagaimana dikutip Budi Winarno (2007: 32-34)

### **E. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan**

Menurut Suharno (2010: 52) proses pembuatan kebijakan merupakan pekerjaan yang rumit dan kompleks dan tidak semudah yang dibayangkan. Walaupun demikian, para administrator sebuah organisasi institusi atau lembaga dituntut memiliki tanggung jawab dan kemauan, serta

kemampuan atau keahlian, sehingga dapat membuat kebijakan dengan resiko yang diharapkan (*intended risks*) maupun yang tidak diharapkan (*unintended risks*).

Pembuatan kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor. Hal penting yang turut diwaspadai dan selanjutnya dapat diantisipasi adalah dalam pembuatan kebijakan sering terjadi kesalahan umum. Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah:

- a) Adanya pengaruh tekanan-tekanan dari luar. Tidak jarang pembuat kebijakan harus memenuhi tuntutan dari luar atau membuat kebijakan adanya tekanan-tekanan dari luar
- b) Adanya pengaruh kebiasaan lama. Kebiasaan lama organisasi yang sebagaimana dikutip oleh Nigro disebutkan dengan istilah *sunk cost*, seperti kebiasaan investasi modal yang hingga saat ini belum professional dan terkadang amat birokratik, cenderung akan diikuti kebiasaan itu oleh para administrator, meskipun keputusan/kebijakan yang berkaitan dengan hak tersebut dikritik, karena sebagai suatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan lama tersebut sering secara terus-menerus pantas untuk diikuti, terlebih kalau suatu kebijakan yang telah ada tersebut dipandang memuaskan.
- c) Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi. Berbagai keputusan/kabijakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan/kebijakan banyak dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Sifat pribadi merupakan faktor yang berperan besar dalam penentuan keputusan/kebijakan.

- d) Adanya pengaruh dari kelompok luar Lingkungan sosial dari para pembuat keputusan/kebijakan juga berperan besar.
- e) Adanya pengaruh keadaan masa lalu. Maksud dari faktor ini adalah bahwa pengalaman latihan dan pengalaman sejarah pekerjaan yang terdahulu berpengaruh pada pembuatan kebijakan/keputusan. Misalnya, orang mengkhawatirkan pelimpahan wewenang yang dimilikinya kepada orang lain karena khawatir disalahgunakan (Suharno: 2010: 52-53).

#### **F. Kerangka Kerja Kebijakan Publik**

Menurut Suharno (2010: 31) kerangka kebijakan publik akan ditentukan oleh beberapa variabel dibawah ini, yaitu:

- a) Tujuan yang akan dicapai, hal ini mencakup kompleksitas tujuan yang akanm dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka untuk mencapainya juga semakin mudah.
- b) Prefensi nilai seperti apa yang perlu dipertimbangkan. Suatu kabijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk dicapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar satu nilai.
- c) Sumber daya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumber daya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
- d) Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan

dipengaruhi oleh kualitas aktor kebijakan yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut ditentukan oleh tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja dan integritas moralnya.

- e) Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik, dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, maupun politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
- f) Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Strategi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top/down approach* atau *bottom approach*, otoriter atau demokratis (Suharno: 2010: 31).

### **G. Ciri-Ciri Kebijakan Publik**

Menurut Suharno (2010: 22-24), ciri-ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan. Ciri-ciri kebijakan publik antara lain:

- a) Kebijakan publik lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Kebijakan-kebijakan publik dalam system politik modern merupakan suatu tindakan yang direncanakan.
- b) Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkait dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh

pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri. Kebijakan tidak cukup mencakup keputusan untuk membuat undang-undang dalam bidang tertentu, melainkan diikuti pula dengan keputusan-keputusan yang bersangkutan paut dengan implementasi dan pemaksaan pemberlakuan.

- c) Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang tertentu.
- d) Kebijakan publik mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif, kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah dimana justru campur tangan pemerintah diperlukan.

## **H. Jenis Kebijakan Publik**

Banyak pakar yang mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandang masing-masing. James Anderson sebagaimana dikutip Suharno (2010: 24-25) menyampaikan kategori kebijakan publik sebagai berikut:

- a) Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural. Kebijakan substantif yaitu kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.
- b) Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan

kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak diantara berbagai kelompok dalam masyarakat.

- c) Kebijakan material versus kebijakan simbolik. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya komplet pada kelompok sasaran. Sedangkan, kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- d) Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*privat goods*). Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

Sholichin Abdul Wahab sebagaimana dikutip Suharno (2010: 25- 27) mengisyaratkan bahwa pemahaman yang lebih baik terhadap hakikat kebijakan publik sebagai tindakan yang mengarah pada tujuan, ketika kita dapat memerinci kebijakan tersebut kedalam beberapa kategori, yaitu:

- a) Tuntutan kebijakan (*policy demands*). Yaitu tuntutan atau desakan yang diajukan pada pejabat-pejabat pemerintah yang dilakukan oleh actor-aktor lain, baik swasta maupun kalangan pemerintah sendiri dalam sistem politik untuk melakukan tindakan tertentu atau sebaliknya untuk tidak melakukan tindakan pada suatu

masalah tertentu. Tuntutan ini dapat bervariasi, mulai dari desakan umum, agar pemerintah berbuat sesuatu hingga usulan untuk mengambil tindakan konkret tertentu terhadap suatu masalah yang terjadi di dalam masyarakat.

- b) Keputusan kebijakan (*policy decisions*). Adalah keputusan yang dibuat oleh para pejabat pemerintah yang dimaksudkan untuk memberikan arah terhadap pelaksanaan kebijakan publik. Dalam hal ini, termasuk didalamnya keputusan-keputusan untuk menciptakan statuta (ketentuan-ketentuan dasar), ketetapan-ketetapan, ataupun membuat penafsiran terhadap undang-undang.
- c) Pernyataan kebijakan (*policy statements*). Ialah pernyataan resmi atau penjelasan mengenai kebijakan publik tertentu. Misalnya; ketetapan MPR, Keputusan Presiden atau Dekrit Presiden, keputusan peradilan, pernyataan ataupun pidato pejabat pemerintah yang menunjukkan hasrat, tujuan pemerintah, dan apa yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tersebut.
- d) Keluaran kebijakan (*policy outputs*). Merupakan wujud dari kebijakan publik yang paling dapat dilihat dan dirasakan, karena menyangkut hal-hal yang senyatanya dilakukan guna merealisasikan apa yang telah digariskan dalam keputusan dan pernyataan kebijakan. Secara singkat keluaran kebijakan ini menyangkut apa yang ingin dikerjakan oleh pemerintah.
- e) Hasil akhir kebijakan (*policy outcomes*). Adalah akibat-akibat atau dampak yang benar-benar dirasakan oleh

masyarakat, baik yang diharapkan atau yang tidak diharapkan sebagai konsekuensi dari adanya tindakan atau tidak adanya tindakan pemerintah dalam bidang-bidang atau masalah-masalah tertentu yang ada dalam masyarakat.

William N. Dunn (2000: 21) membedakan tipe-tipe kebijakan menjadi lima bagian, yaitu:

- a. Masalah kebijakan (*policy public*). Adalah nilai, kebutuhan dan kesempatan yang belum terpuaskan, tetapi dapat diidentifikasi dan dicapai melalui tindakan public. Pengetahuan apa yang hendak dipecahkan membutuhkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang mendahului adanya problem maupun informasi mengenai nilai yang pencapaiannya menuntut pemecahan masalah.
- b. Alternative kebijakan (*policy alternatives*). Yaitu arah tindakan yang secara potensial tersedia yang dapat member sumbangan kepada pencapaian nilai dan pemecahan masalah kebijakan. Informasi mengenai kondisi yang menimbulkan masalah pada dasarnya juga mengandung identifikasi terhadap kemungkinan pemecahannya.
- c. Tindakan kebijakan (*policy actions*). Adalah suatu gerakan atau serangkaian gerakan sesuai dengan alternatif kebijakan yang dipilih, yang dilakukan untuk mencapai tujuan bernilai.
- d. Hasil kebijakan (*policy outcomes*). Adalah akibat-akibat yang terjadi dari serangkaian tindakan kebijakan yang



telah dilaksanakan. Hasil dari setiap tindakan tidak sepenuhnya stabil atau diketahui sebelum tindakan dilakukan, juga tidak semua dari hasil tersebut terjadi seperti yang diharapkan atau dapat diduga sebelumnya.

- e. Hasil guna kebijakan. Adalah tingkat seberapa jauh hasil kebijakan memberi kontribusi pada pencapaian nilai. Pada kenyataannya jarang ada problem yang dapat dipecahkan secara tuntas, umumnya pemecahan terhadap suatu problem dapat menumbuhkan problem sehingga perlu pemecahan kembali atau perumusan kembali.

Jika dilihat secara tradisional para ilmuwan politik umumnya membagi: 1) kebijakan substantif (misalnya kebijakan perburuhan, kesejahteraan sosial, hak-hak sipil, masalah luar negeri); 2) kelembagaan (misalnya: kebijakan legislatif, kebijakan eksekutif, kebijakan yudikatif, kebijakan departemen); 3) kebijakan menurut kurun waktu tertentu (misalnya kebijakan masa reformasi, kebijakan masa orde baru).

## **I. Pemerintah Daerah**

### **1. Pengertian Pemerintah Daerah**

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 2 UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud

dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dan unsur penyelenggara pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah.

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan, serta mengevaluasi kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat (Agustino, 2008: 1). Sekarang Pemerintah daerah tidak lagi sekedar sebagai pelaksana operasional kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan dan ditentukan oleh pusat, tetapi lebih dari itu diharapkan dapat menjadi agen penggerak pembangunan di tingkat daerah atau lokal.

## **2. Kewenangan Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah mempunyai kewenangan-kewenangan tertentu. Kewenangan pemerintah daerah yaitu meliputi:

- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. Ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. Penyediaan sarana dan prasarana;
- e. Penanganan bidang kesehatan;
- f. Penyelenggaraan pendidikan;
- g. Penanggulangan masalah sosial;
- h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;

- i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. Pengendalian lingkungan hidup
- k. Pelayanan pertahanan;
- l. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. Pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
- p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan (Sunarno, 2008: 35-36)."

Melihat konteks di atas kewenangan dari pemerintah daerah sangatlah kompleks, karena mempunyai wewenang yang strategis dalam berbagai sektor. Kewenangan-kewenangan tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintah daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan daerah yang dilakukan secara efektif, efisien, transparan, akuntabel, adil, dan taat pada peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu perkembangan suatu daerah dipengaruhi oleh kinerja dari pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang memiliki kinerja baik dan profesional akan mampu meningkatkan potensi daerah yang dikelolanya.

### **3. Asas-Asas Pelaksanaan Pemerintahan Daerah**

#### **a. Asas Desentralisasi**

Desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *Centrum* yang artinya pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, desentralisasi berarti melepas atau menjauh dari pemusatan (Nurcholis, 2010: 1.7). Menurut Pasal I butir (7) UU No. 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur urusan pemerintahan dalam sistem NKRI.

Saligman dan Van Den Berg menganggap bahwa desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan (urusan) pemerintah pusat kepada daerah (Gadjong, 2007:80). Ruitter berpendapat bahwa desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya (Gadjong, 2007:80). Sementara Litvack berpendapat bahwa desentralisasi adalah sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah (Gadjong, 2007:81). RDH Koesoemahatmaja sebagaimana dikutip Ridwan (2010: 121), menyatakan bahwa desentralisasi yaitu pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat ke daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom).

Menurut Gie desentralisasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang Pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari kelompok yang mendiami suatu wilayah (Gadjong, 2007:81). Tjahya Supriatna mengemukakan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan urusan dari pemerintah pusat kepada satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari kelompok penduduk yang mendiami wilayah tertentu (Ridwan, 2010: 123).

Pandangan yang sama dengan Litvack, RDH Koesoemahatmaja, Gie dan Tjahja Supriarna datang dari Amrah muslimin yang berpendapat bahwa desentralisasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat, yang menimbulkan hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik didaerahnya, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu (Ridwan, 2010: 121). Pendapat lainnya datang dari Tresna yang berpandangan bahwa desentralisasi diartikan sebagai pemberian kekuasaan mengatur diri kepada daerah-daerah dalam lingkungannya guna mewujudkan demokrasi, di dalam pemerintahan Negara (Gadjong, 2007:83). Mustamin memaparkan bahwa desentralisasi berarti pemencaran atau penyebaran wewenang dari pusat ke bagian-bagian organisasi dibawahnya (Gadjong, 2007:83). Aldfer juga yang berpendapat bahwa desentralisasi adalah pembentukan daerah

otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif dan administrasi sendiri (Gadjong, 2007:83).

Dilihat dari beberapa pandangan para pakar di atas, desentralisasi dapat diklasifikasikan dalam beberapa hal, yaitu: pertama, desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan. Kedua, desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan. Ketiga, desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran dan pemberian kekuasaan dan kewenangan. Keempat, desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan. Desentralisasi memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk mengelola dan mengatur daerahnya secara mandiri, karena kondisi sebenarnya yang terjadi di daerah hanya pemerintah daerah yang mengetahuinya lebih mendalam yang bermanfaat dalam efektifitas suatu kebijakan yang mengatur masyarakat.

#### b. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi sebenarnya sentralisasi juga, tetapi lebih halus daripada sentralisasi (Nurcholis, 2010: 1.5). Menurut Leica Marzuki, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisastie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam menyelenggarakan pemerintahan (Gadjong, 2007:89).

Amrah Muslimin berpendapat bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian wewenang dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah (Ridwan, 2010: 125). Kertasapoetra mendefinisikan desentralisasi sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat (bawahannya) di daerah (Gadjong, 2007: 90).

Sementara itu Djoko Prakoso mengungkapkan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan urusan pemerintahan kepada pejabat di daerah, tetapi tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik perencanaan, pelaksanaan maupun dalam pembiayaan (Ridwan, 2010: 125). Selanjutnya pada pasal 1 angka 8 UU No. 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, menyatakan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu (Ridwan, 2010: 125). Jadi, dalam dekonsentrasi yang dilimpahkan hanya kebijakan administrasi (implementasi kebijakan), sedangkan kebijakan politiknya tetap berada pada Pemerintah Pusat.

c. Asas Tugas Pembantuan (Madebewind)

Koesoemahatmadja mengertikan tugas pembantuan sebagai pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga dari daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut (Nurcholis, 2010:1.15-1.16). Ridwan (2010: 126) memberikan pengertian bahwa tugas pembantuan adalah pemerintah menugaskan kepada pemerintah daerah otonom untuk ikut serta melakukan kewenangan urusan pemerintah dengan batasan-batasan pertanggung jawaban, dimana pelaksanaannya diatur dalam peraturan perundang-undangan. Sementara itu dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah menyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada kota dan atau desa serta dari pemerintahan kabupaten atau kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu (Ridwan, 2010: 126-127).