

# Akuntabilitas Keuangan Negara: Konsep dan Aplikasi

*Public finance system, both in central and local government, still has some weaknesses. In fact, the government assets are not well managed so that causes improper use of power. Beside that, many regulations are not fitted each other that leads to different perception and corruption. Actually, National Budget annually shows significant improvement but poverty and unemployment also increase significantly. Development policy should be changed and involving all nation components to be responsible for it with good understanding and application of public finance to achieve good governance. Therefore, the effort should cover public finance reform, adaptation, implementation, and accountability which is supported by professional, responsible, honest, consistent, commitment actors in order to improve public image and public apparatus performance in carrying out government and development programs.*

*Key words: Public finance, public accountability, concept and application.*

**Oleh Achmad Djuaeni Kadmasasmita**

Akuntabilitas sebagai *decision makers* (in government, private sector, and citizens groups) must answer to the public as well as to their own organization, dewasa ini sering digabungkan dengan *rule of law, transparency, responsiveness, equity*, serta *effectiveness* dan *efficiency*, untuk mewujudkan *good governance*. Keuangan Negara sebagai kegiatan (pemerintah) di dalam mencari sumber-sumber dana (*sources of fund*), dan kemudian bagaimana dana tersebut digunakan (*uses of fund*), untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintah, dewasa ini sering dikaitkan dengan akuntabilitas, menjadi akuntabilitas keuangan negara, untuk mewujudkan *good governance*. Tuntutan untuk mewujudkan akuntabilitas keuangan negara tersebut, membutuhkan komitmen, integritas, dan kompetensi manajerial dan teknis dalam penataan keuangan negara khususnya, serta dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan pada umumnya.

## **A. Konsep dan Aplikasi Akuntabilitas**

Konsep Akuntabilitas mencakup eksistensi dari suatu mekanisme (baik secara konstitusional maupun keabsahan dalam bentuknya) yang meyakinkan politisi dan pejabat pemerintahan terhadap aksi perbuatannya dalam penggunaan sumber-sumber publik dan kinerja perilakunya. Akuntabilitas membutuhkan keterbukaan dan kejelasan serta keterhubungan dengan kebebasan media. Aplikasi akuntabilitas atau bertanggung-jawab/bertanggung-gugat dalam penyelenggaraan pemerintahan diawali pada saat penyusunan program pelayanan publik dan pembangunan (*program accountability*), pembiayaannya (*fiscal accountability*), pelaksanaan, pemantauan dan penilaiannya (*process accountability*) sehingga program tersebut dapat memberikan hasil atau dampak seoptimal mungkin sesuai dengan sasaran atau tujuan yang ditetapkan (*outcome accountability*).

Para penyelenggara pemerintahan menerapkan prinsip akuntabilitas dalam hubungannya dengan masyarakat/publik (*outwards accountability*), dengan aparat bawahan yang ada di dalam instansi pemerintahan itu sendiri (*downwards accountability*), dan kepada atasan mereka (*upwards accountability*). Berdasarkan substansinya, prinsip bertanggung-jawab/bertanggung-gugat mencakup akuntabilitas administratif seperti penggunaan sistem dan prosedur tertentu (*administrative accountability*), akuntabilitas hukum (*legal accountability*), akuntabilitas politik antara eksekutif kepada legislatif (*political accountability*), akuntabilitas profesional seperti penggunaan metode dan teknik tertentu (*professional accountability*), dan akuntabilitas moral (*ethical accountability*). Apabila semua yang dikatakan di atas dapat terpenuhi, maka akan tumbuh kepercayaan kepada aparat dan keandalan lembaga pemerintahan yang ada.

Aparatur pemerintah harus mampu mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan di bidang tugas dan fungsinya. Aparatur pemerintah harus dapat mempertanggungjawabkan kebijaksanaan, program dan kegiatannya yang dilaksanakan atau dikeluarkannya termasuk pula yang terkait erat dengan pendayagunaan ketiga komponen dalam birokrasi pemerintahan, yaitu kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan, dan sumber daya manusianya.

Konsep akuntabilitas mensyaratkan adanya perhitungan "*cost and benefits analysis*" (tidak terbatas dari segi ekonomi, tetapi juga sosial, dan sebagainya tergantung bidang kebijaksanaan atau kegiatannya) dalam berbagai kebijaksanaan dan tindakan aparatur pemerintah. Selain itu, akuntabilitas juga berkaitan erat dengan pertanggungjawaban terhadap efektivitas kegiatan dalam pencapaian sasaran atau target kebijaksanaan atau program. Dengan demikian, tidak ada satu kebijaksanaan, program, dan kegiatan yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintahan yang dapat lepas dari prinsip ini.

## **B. Keuangan Negara**

Di negara-negara "*Anglo Saxon*", keuangan negara sebagai ilmu dipandang sebagai cabang ilmu ekonomi, sedangkan di daratan Eropa, keuangan negara, dipandang sebagai suatu cabang ilmu politik. Menurut Nurdjaman Arsjad dkk. (1992) dalam kepustakaan di negara-negara "*anglo saxis*", keuangan negara sering disebut "*public finance*", istilah "publik" sering membingungkan dan bukanlah merupakan istilah yang pas (*precise term*). Dalam kepustakaan keuangan negara (*public finance*), istilah "publik" biasa diartikan "pemerintah" (*government*). Dalam arti luas sebenarnya istilah "publik" tidak hanya menggambarkan kegiatan pemerintah saja, namun menggambarkan pula "*utility*" (yang menangani kebutuhan atau hajat hidup orang banyak), dan juga kegiatan perhimpunan amal (*charitable associations*). "*Public Finance*" (Keuangan Negara) seperti yang telah dijelaskan di muka diinterpretasikan dalam arti sempit yakni "*government finance*" (keuangan pemerintah), sedang makna "*finance*" (keuangan), yakni menggambarkan segala kegiatan (pemerintah) di dalam mencari sumber-sumber dana (*sources of fund*) dan kemudian bagaimana dana-dana tersebut digunakan (*uses of fund*) untuk mencapai tujuan-tujuan pemerintah.

Menurut Guritmo Mangkoesobroto (1999) ekonomi publik dahulu disebut dengan ilmu keuangan negara. Begitu pula Rosen (1999) *public finance is about the taxing and spending activities of government, a subject usually called public finance. This term is something of a misnomer, because the fundamental issues are not financial (that is, relating of money). Rather, the key problems relate to the use of real resources. For this reason, some authors prefer the label public sector economics or simply public economics.* Menurut Suparmoko (2003) dan juga

Cullis & Jones (1992) "*public sector*" dan "Pemerintah" adalah identik, bahkan telah dikatakan pula bahwa studi keuangan negara adalah identik dengan studi peranan dan kegiatan pemerintah pada sektor publik.

Keuangan negara memiliki tubuh pengetahuan yang kompak, tunggal dan homogen, pokok-pokok bahasan (*subject matters*) yang terkandung dalam keuangan negara sebagai studi dan ilmu adalah: (1) Pengeluaran Negara (*Government Expenditures*); (2) Sumber-sumber Penerimaan Negara di mana pajak merupakan sumber penerimaan yang terpenting (*Government Revenues and Taxes*); (3) Pinjaman Negara dan Perlunasannya (*Government Borrowing and Indebtedness*); (4) Administrasi Fiskal atau Teknik Fiskal (*Fiscal Administration or Technique*) yang membahas hukum dan tatausaha keuangan negara; (5) Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (*Intergovernment Fiscal Relationship*), suatu studi dalam keuangan negara yang semakin penting dan menonjol; dan (6) Kebijakan Fiskal (*Fiscal Policy*) yang mempelajari peranan dan pengaruh keuangan negara atas pendapatan nasional, distribusi pendapatan nasional, kesempatan kerja, harga-harga dan juga efisiensi alokasi sumber-sumber daya.

Sudah menjadi tradisi, ilmu pengetahuan sosial apa saja bidangnya bisa kita bagi ke dalam ilmu pengetahuan positif dan ilmu pengetahuan normatif. Demikian pula keuangan negara sebagai studi ilmu dapat dibagi ke dalam "*positive public finance*" dan "*normative public finance*". Keuangan negara "positif" adalah studi tentang fakta, keadaan dan hubungan antar variabel yang berkenaan dengan usaha pemerintah di dalam mencari dana dan menggunakan dana, misalnya bagaimana sistem perpajakan dan struktur perpajakan dewasa ini, menelaah keadaan dan sistem anggaran dewasa ini dan lain sebagainya. Jadi, dalam "*positive public finance*", kita berusaha menggambarkan, menjelaskan, serta meramalkan tentang apa yang terjadi dalam keuangan negara.

Keuangan negara "*normative*" adalah studi keuangan negara tentang etika dan nilai pandang (*value judgement*), yakni bagaimana kegiatan keuangan negara, perpajakan, pengeluaran dan pinjaman negara bisa menciptakan efisiensi alokasi sumber daya, stabilisasi ekonomi makro, pemerataan/distribusi pendapatan dan lain sebagainya. Jadi, studi "*normative public finance*" lebih banyak berkisar pada daerah permasalahan kebijakan keuangan negara (*fiscal policy*). Hal ini dipengaruhi oleh pandangan ideologi, yang dibedakan dalam 2 (dua) pendekatan utama, yaitu: *organic view of government*, dan *mechanistic view of government*.

Menurut Samuelson (1980) pemerintah telah memainkan peranan yang semakin meningkat dalam sistem ekonomi campuran modern. Hal ini tercermin dalam (1) pertumbuhan pengeluaran pemerintah; (2) pemerataan pendapatan oleh negara; dan (3) pengaturan langsung dari kehidupan ekonomi. Perubahan fungsi-fungsi pemerintah tercermin dalam kegiatan pemerintah dalam: (1) pengawasan langsung; (2) konsumsi sosial dari barang publik; (3) stabilitas kebijakan keuangan negara dan moneter; (4) produksi pemerintah; dan (5) pengeluaran kesejahteraan.

### **C. Akuntabilitas Keuangan Negara dan Reformasi Keuangan Negara**

"Reformasi" atau "paradigma baru" dalam Keuangan Negara adalah paradigma yang menuntut besarnya akuntabilitas dan transparansi dari penataan keuangan negara dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan, dengan ciri-ciri sebagai berikut:

1. **Dari *Vertical Accountability* menjadi *Horizontal Accountability*.** Jika selama ini pertanggungjawaban atas penataan keuangan negara lebih ditujukan pada pemerintah yang lebih tinggi (Provinsi atau Pusat), maka dengan reformasi saat ini pertanggungjawaban lebih ditujukan

kepada rakyat (DPR). Laporan pertanggungjawaban keuangan negara disampaikan kepada DPR secara periodik, tidak lagi sekedar laporan tentang APBN tetapi mencakup pula laporan Aliran Kas dan Neraca.

**2. Dari Traditional Budget menjadi Performance Budget.** Selama ini penataan keuangan negara adalah dengan sistem tradisional. Sistem tradisional, sistem penyusunannya adalah dengan pendekatan *incremental* dan “*line item*” dengan penekanan pada pertanggungjawaban pada setiap input yang dialokasikan. Melalui reformasi, anggaran harus disusun dengan pendekatan atau sistem anggaran kinerja (*performance budgeting*), dengan penekanan pertanggungjawaban tidak sekedar pada input tetapi juga pada *output* dan *outcome*.

**3. Dari Pengendalian dan Audit Keuangan ke Pengendalian dan Audit Keuangan, dan Kinerja.** Sebelum reformasi terdapat pengendalian dan audit keuangan negara, bahkan juga audit kinerja. Namun, oleh karena sistem anggaran yang tidak memasukan kinerja, maka proses audit kinerja menjadi tidak berjalan dengan baik. Dalam reformasi ini, oleh karena sistem penganggaran yang menggunakan sistem penganggaran kinerja (*performance budgeting*) maka pelaksanaan pengendalian dan audit keuangan negara dan audit kinerja akan menjadi lebih baik.

**4. Lebih Menerapkan Konsep Value for Money.** Reformasi penataan keuangan negara saat ini menghendaki penerapan konsep *value for money* atau yang lebih dikenal dengan konsep 3 E (Ekonomi, Efisien, dan Efektif). Oleh karena itu dalam reformasi ini pemerintah diminta baik dalam mencari dana maupun menggunakan dana selalu menerapkan prinsip 3 E tersebut. Hal ini mendorong pemerintah berusaha selalu memperhatikan tiap sen/rupee dan (uang) yang diperoleh dan digunakan. Perhatian tertuju pada hubungan antara *input-output-outcome*.

**5. Penerapan Pusat Pertanggungjawaban.** Dalam reformasi penataan keuangan negara ini konsep pusat pertanggungjawaban (*responsibility center*) diterapkan. Penerapan ini akan memudahkan pengukuran kinerja setiap unit organisasi. Pada konsep ini unit organisasi dapat diperlakukan sebagai pusat pertanggungjawaban pendapatan (*revenue*) seperti dinas pendapatan, biaya (*expense*) seperti bagian keuangan. “laba” (profit), dan investasi seperti BUMD atau Perusahaan Daerah.

**6. Perubahan Sistem Akuntansi Keuangan Pemerintahan.** Untuk mendukung perubahan-perubahan yang telah dikemukakan di atas direformasi pula sistem akuntansi di pemerintahan. Jika selama ini pemerintah menggunakan sistem pencatatan tunggal (*single entry system*) maka dirubah menjadi sistem ganda (*double entry system*). Selain itu, selama ini digunakan pencatatan atas dasar kas (*cash-basis*) maka dirubah menjadi atas dasar aktual medication (*modified accrual basis*). Selain itu, perubahan dalam akuntansi dan pengelolaan negara, yang pada gilirannya menuntut adanya neraca laporan negara, tidak lagi sekedar laporan perhitungan keuangan negara.

## **D. Penyusunan Keuangan Negara**

Dalam rangka akuntabilitas penataan keuangan negara, penyusunan keuangan negara mengacu pada norma-norma dan prinsip-prinsip sebagai berikut:

**1. Transparansi dan Akuntabilitas Keuangan Negara.** Transparansi tentang keuangan negara merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggungjawab. Mengingat penanganan pemerintah merupakan salah satu sarana evaluasi pencapaian kinerja dan tanggungjawab pemerintah mensejahterakan masyarakat, maka keuangan negara harus dapat memberikan informasi yang jelas tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat

yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Selain itu setiap dana yang diperoleh, penggunaannya harus dapat dipertanggungjawabkan.

2. **Disiplin Keuangan Negara.** Keuangan negara yang disusun harus dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemilihan antara belanja yang bersifat rutin dengan belanja yang bersifat pembangunan/modal harus diklasifikasikan secara jelas, agar tidak terjadi percampuran kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dan kebocoran dana. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicari untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.

3. **Keadilan Keuangan Negara.** Pembiayaan pemerintah dapat dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap lapisan masyarakat, untuk itu pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.

4. **Efisiensi dan Efektivitas Keuangan Negara.** Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang diprogramkan.

5. **Format Keuangan Negara.** Pada dasarnya keuangan negara disusun berdasarkan format anggaran deficit (*deficit budget format*). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus atau deficit anggaran. Apabila terjadi surplus, negara dapat membentuk dana cadangan, sedangkan bila terjadi deficit, dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Keuangan negara yang disusun dengan pendekatan kinerja memuat hal-hal sebagai berikut: (1) Sasaran yang diharapkan menurut fungsi belanja; (2) Standar pelayanan yang diharapkan dan perkiraan biaya satuan komponen kegiatan yang bersangkutan; dan (3) Bagian pendapatan keuangan negara yang membiayai administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, dan belanja modal/pembangunan. Untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah tersebut, maka dikembangkan standar analisis belanja, tolok ukur kinerja dan standar biaya. Standar analisis belanja adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya terhadap suatu kegiatan, dan yang dimaksud dengan tolok ukur kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit organisasi perangkat pemerintah sedangkan yang dimaksud dengan standar biaya adalah harga satuan unit biaya yang berlaku bagi masing-masing daerah.

## **E. Pelaksanaan Keuangan Negara**

Dalam rangka akuntabilitas penataan keuangan negara terdapat beberapa kriteria yang dikembangkan terhadap sumber-sumber penerimaan negara, yaitu: (1) Kriteria bagi hasilnya harus mencukupi, menghendaki hasil pungutan penerimaan yang besar dan mencukupi untuk keperluan pemerintah. Oleh karena itu, bukan banyak jenis penerimaannya, tetapi hasil dan potensinya; (2) Kriteria Adil dan Pemerataan, dilihat dari segi dimensi yaitu: a) Tegak lurus (tingkat atau besar pendapatan); b) Mendatar (sumber pungutan dikenakan); dan c) Geografis (meyerang lokasi dimana pungutan itu dikenakan). Kriteria ini bertitik tolak pada azas manfaat

dan azas daya pikul. Azas manfaat menghendaki agar jumlah pungutan sama dengan manfaat yang diterima, sedangkan azas daya pikul adalah pengenaan harus berdasarkan kemampuan bayar seseorang atas suatu pungutan; (3) Kriteria Kemampuan Administrasi, setiap jenis penerimaan berbeda-beda dalam perangkat administrasi. Ada yang modern (pajak pusat), sementara Pajak dan Retribusi Daerah biasanya sederhana; dan (4) Kriteria Pengaruh Pajak terhadap ekonomi, agar diperhatikan efek terhadap alokasi sumber, oleh karena ada pungutan yang dapat mengurangi kemampuan memproduksi dan investasi, ada pula yang mendorong kegiatan produksi dan investasi. Segi efisiensi adalah pungutan yang mendorong kegiatan ekonomi.

## F. Prinsip-prinsip Pengeluaran Negara

Prinsip pengeluaran negara yang harus dipertimbangkan meliputi akuntabilitas dan *value of money*, kejujuran dalam penataan keuangan negara, transparansi dan pengendalian.

1. **Akuntabilitas.** Akuntabilitas pengeluaran negara adalah kewajiban pemerintah untuk memberikan pertanggungjawaban, menyajikan dan melaporkan segala aktivitas dan kegiatan yang terkait dengan menggunakan uang publik, kepada pihak yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggung-jawaban tersebut (DPR dan masyarakat luas). Aspek penting yang harus dipertimbangkan oleh para manajer pemerintah adalah: a) Aspek legalitas pengeluaran negara yaitu setiap transaksi pengeluaran yang dilakukan harus dapat dilacak otoritas legalnya; b) Pengelolaan (*stewardship*) atas pengeluaran negara yang baik, perlindungan aset fisik dan finansial, mencegah terjadinya pemborosan dan salah urus.

Adapun prinsip-prinsip akuntabilitas pengeluaran negara adalah: (1) Adanya sistem akuntansi dan sistem kemampuan negara yang dapat menjamin bahwa pengeluaran negara dilakukan secara konsisten sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (2) Pengeluaran negara yang dilakukan dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan; dan (3) Pengeluaran negara yang dilakukan dapat berorientasi pada pencapaian visi, misi, hasil dan manfaat yang akan diperoleh.

2. **Value for Money.** Pengeluaran negara harus berdasarkan konsep *value of money*, yaitu: a) Ekonomi, adalah hubungan antara pasar (nilai uang) dan masukan (*input*). Ekonomi adalah praktek pembelian barang dan jasa pada kualitas yang diinginkan dan pada harga terbaik yang memungkinkan. Sesuatu kegiatan operasional dikatakan ekonomis bila dapat menghilangkan atau mengurangi biaya yang dianggap tidak perlu. Oleh karena itu pada hakekatnya ada pengertian yang serupa antara efisiensi dengan ekonomi, karena kedua-duanya menghendaki penghapusan/penurunan biaya; b) Efisiensi, berhubungan erat dengan konsep efektivitas, yaitu rasio yang membandingkan antara *output* yang dihasilkan terhadap *input* yang digunakan. Proses kegiatan operasional dapat dikatakan dilakukan secara efisien apabila suatu target kinerja tertentu (*outcome*) dapat dicapai dengan menggunakan sumber daya dan biaya yang serendah-rendahnya; dan c) Efektivitas, merupakan kaitan atau hubungan antara keluaran suatu pusat pertanggungjawaban dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapainya. Efektivitas dalam Pemerintahan dapat diartikan penyelesaiannya kegiatan tepat pada waktunya dan di dalam batas anggaran yang tersedia, dapat berarti pula mencapai tujuan dan sasaran seperti apa yang telah direncanakan.

## G. Pertanggungjawaban Keuangan Negara

Menurut Mustopadidjaja (2003), Pertanggungjawaban merupakan ujung dari siklus anggaran setelah perencanaan dan pelaksanaan. Kata-kata kunci dalam pertanggungjawaban dalam evaluasi, evaluasi kinerja, dan akuntabilitas. *Evaluasi kinerja kebijakan* pada hakikatnya dilakukan untuk mengetahui ketepatan dan efektivitas baik *kebijakan* itu sendiri maupun *sistem dan proses pelaksanaannya*, agar dapat dilakukan langkah-langkah tindak lanjut untuk menghindarkan “biaya” (kemungkinan kemubaziran) yang lebih besar atau untuk mencapai “manfaat” yang lebih baik. Essensi evaluasi kinerja adalah perbandingan yang menyangkut kinerja dan tingkat efektivitas baik kebijakan maupun sistem dan proses pelaksanaan yang berkembang dalam mengatasi permasalahan yang dihadapi atau dalam mencapai tujuan yang ditetapkan.

Evaluasi kinerja yang dilakukan dalam rangka *pemantauan* pada pokoknya adalah menyediakan informasi bagi para pengelola kebijakan dan pembuat kebijakan mengenai ketepatan dan efektivitas kebijakan dan sistem serta proses pelaksanaannya, agar dapat dilakukan tindak lanjut ini apabila secara aktual ternyata ada hal-hal yang perlu dikoreksi baik pada kebijakan atau pun pada sistem dan proses pelaksanaannya. Langkah dan tujuan serupa juga dilakukan dalam rangka *pengawasan internal*, karena sebenarnya pemantauan merupakan bagian dari kegiatan *pengendalian internal* yang diperlukan untuk peningkatan efektivitas manajemen, peningkatan efisiensi pemanfaatan sumber-sumber, dan perbaikan-perbaikan lainnya ke depan yang dapat meliputi kebijakan dan sistem serta proses pelaksanaannya, dengan kemungkinan terminasi atau pun ekstensi dan modifikasi kebijakan yang dilaksanakan.

Evaluasi kinerja pada *pengawasan eksternal*, dilakukan dengan *tujuan* memberikan gambaran obyektif mengenai ketepatan dan efektivitas kebijakan ataupun sistem serta proses pelaksanaannya, kondisi biaya dan manfaat aktual dari kebijakan, perkembangan berbagai unsur dan indikator kinerja yang dicapai, yang diperlukan sebagai “pertanggungjawaban” atau pun “pertanggunggugatan” (*responsibility and or accountability*) suatu organisasi dalam melaksanakan tugas kelembagaannya. Hal terakhir itu menunjukkan maksud (motif) dilakukannya evaluasi kinerja, yang tentu dipengaruhi pula oleh posisi dan peran lembaga pengawasan eksternal yang melakukan evaluasi tersebut.

Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah adalah instrumen pertanggungjawaban yang pada pokoknya terdiri dari berbagai indikator dan mekanisme kegiatan pengukuran, penilaian, dan pelaporan kinerja secara menyeluruh dan terpadu untuk memenuhi kewajiban suatu instansi pemerintah dalam pertanggungjawabkan keberhasilan/kegagalan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi, serta misi organisasi.

LAKIP adalah media pertanggungjawaban yang bersisi informasi mengenai kinerja instansi pemerintah, dan bermanfaat antara lain untuk: (1) Mendorong instansi pemerintah untuk menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan secara baik dan benar (*good governance*) yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, kebijaksanaan yang transparan dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat; (2) Menjadikan instansi pemerintah yang akuntabel sehingga dapat beroperasi secara efisien, efektif, dan responsive terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya; (3) Menjadi masukan dan umpan balik bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah; dan (4) Terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

## **H. Akuntabilitas Keuangan Negara: Masalah yang Dihadapai**

Menurut Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (27/1/2009) ada lima kebijakan pembangunan yang bertahun-tahun diterapkan di Indonesia dan kini harus dikoreksi secara total untuk menghadapi dinamika perubahan zaman dan tantangan global, yaitu: (1) Kebijakan yang selama ini dinilai hanya difokuskan di kota-kota besar dan kurang memedulikan kelestarian lingkungan; (2) Kebijakan yang sektoral dan kurang memadukan sektor-sektor yang ada, seperti lingkungan, ilmu pengetahuan alam, dan budaya; (3) Kebijakan yang cuma mengutamakan pertumbuhan tanpa memerhatikan pemerataan atas hasil-hasilnya; (4) Kebijakan pembangunan lainnya kurang meningkatkan ketahanan dan kemandirian bangsa; dan (5) Kebijakan pembangunan yang harus diubah adalah kurangnya mengajak semua komponen bangsa ikut bertanggungjawab.

Sementara itu, sistem keuangan negara, masih lemah. Pencegahan korupsi, menurut Anwar Nasution (15/5/2009) bisa dilakukan dengan memperbaiki sistem keuangan negara (termasuk di daerah), misalnya dengan mencegah bagaimana agar tidak terjadi pungutan di setiap instansi, bagaimana jangan terjadi rekening liar, dan menghindari upah pungut. Pengelolaan aset pemerintah juga lemah sehingga ada peluang korupsi dari lemahnya pengelolaan aset pemerintah ini. Selain itu, juga muncul aturan yang simpang siur, seperti aturan pajak, upah pungut, serta UU migas dan perminyakan. Kesimpangsiuran tersebut juga memicu perbedaan persepsi dan berujung pada korupsi. Di samping masalah dalam kebijakan pembangunan tersebut di atas, masalah yang dihadapi khususnya dalam keuangan negara.

Rendahnya kualitas administrasi keuangan negara: (1) Tersendat-sendatnya pengajuan anggaran; (2) Rendahnya daya serap anggaran; (3) Kelambatan melaporkan keuangan serta tidak sesuai standar akuntansi pemerintah; (4) Buruknya komunikasi politik antara Pemda dan DPRD menjadi penyebab keterlambatan penetapan anggaran; (5) Dana APBN menumpuk di rekening Bank Pemda, yang selanjutnya disimpan dalam bentuk Sertifikat Bank Indonesia (SBI); (6) Proses perencanaan di daerah juga masih lemah, sehingga program atau proyek tidak bisa diselesaikan dalam satu tahun anggaran; (7) Pelaksanaan anggaran buruk, kesejahteraan bangsa juga merosot.

Hal ini terlihat dari APBN yang terus meningkat, tetapi kemiskinan dan pengangguran tetap besar; (8) Hingga saat ini ketimpang anggaran pusat dan daerah masih sangat besar (70 persen berbanding 30 persen), dan seharusnya relatif berimbang; (9) Belanja aparatur di Provinsi ataupun Kabupaten/Kota saat ini sangat tinggi, mencapai 71 persen dan belanja public hanya 29 persen; (10) Pembangunan tidak benar-benar berdampak langsung pada pemberantasan kemiskinan.

## **I. Kesimpulan**

Telah diuraikan mengenai akuntabilitas keuangan negara yang meliputi uraian tentang konsep dan aplikasinya, “reformasi, penyesuaian, pelaksanaan, dan pertanggungjawaban keuangan negara”. Tuntutan untuk mewujudkan konsep dan aplikasi keuangan negara tersebut di atas, dan juga untuk mewujudkan “*good governance*”, membutuhkan profesionalitas dan akuntabilitas yang semakin tinggi, kejujuran, konsistensi, komitmen yang tinggi, dan berupaya keras meningkatkan citra dan kinerja aparatur dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan.

---

**Prof. Dr. Achmad Djuaeni Kadmasasmita, SE, MEd.** adalah Guru Besar Tetap STIA LAN Jakarta.

## **Daftar Pustaka**

- Abdul Hakim. 2006. *Reformasi Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Fakultas Ekonomi UGM.
- Bappenas. 2002. *Public Good Governance: Sebuah Paparan Singkat*, Jakarta: Sekretariat Pengembangan Public Good Governance.
- Bintoro, Tjokroamidjojo. 1995. *Pengantar Administrasi Pembangunan*. Jakarta: PT Pustaka LP3ES Indonesia.
- Bromley, Daniel. 1989. *Economic Interests and Institutions (The Conceptual Foundations of Public Policy)*. New York: Basil Blackwell.
- Cullis, John G. and Philip R, Jones. 1992. *Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives*. Singapore: Mc Graw – Hill Book Company.
- Gross, Betram M.1969. “The New System Budgeting.” *Public Administration Review*, 29 (March – April). pp 113 – 137.
- I Gusti Ayu Rina Kusuma Dewi. 2006. *Pendapatan Daerah sebagai Salah satu Masalah pada Pengelolaan Keuangan Daerah*, Badung – Bali.
- Kadmasasmita, Achmad Djuaeni. 1976. *Kekakuan dalam Pelaksanaan Performance Budgeting di Indonesia*. Jakarta: Program Perencanaan Nasional, FE UI – Bappenas.
- Mangkoesoebroto, Guritmo. 1999. *Ekonomi publik*, Yogyakarta: BPFÉ.
- McKinney, Jerome B. 1986. *Effective Financial Management in Public and Non Profit Agencies. A Pratical and Intergrated Approach*. Connecticut: Greenwood Press, Inc.
- Musgrave, Richard A. & Peggy B. Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. Singapore: Mc Graw – Hill, Inc.
- Nurdjaman Arsjad, Bambang Kusumanto, dan Yuwono Prawirosetoto. 1992. *Keuangan Negara*. Jakarta : Intermedia.
- Osborne, David and Gaebler, Ted. 1992. *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*. Addison – Wesly Publishing Company, Inc.
- Rosen, Harvey S. 1999. *Public Finance*. Singapore: Mc Graw-Hill Companies, Inc.
- Samuelson, Paul A. 1980. *Economics*. New York: Mc Graw-Hill Book Company.
- Shafritz, Jay M. and Russel E.W. 2005. *Public Administration*. New York: Pearson Education, Inc.
- Suparmoko. 2003. *Keuangan Negara: Dalam Teori dan Praktek*. Yogyakarta: BPFÉ.
- Westport, Mikesell, John L. 2003. *Fiscal Adminstration : Analysis and Application for the Public Sector*, Belmont, Wadsworth : Thomson Learning Inc.

