

---

# **Menyoal Desentralisasi Fiskal: Mempertanyakan Akuntabilitas Keuangan Pemerintahan Daerah**

*Leaders should be accountable and responsible for their leadership period and all policy they have made to the public. They have obligation to answer what they have achieved, and also they have obligation to act what their task. This principle also becomes a commitment for the local government as regulated in UU Number 32/2004 about Local Government and UU Number 33/2004 about Balance of Finance between Central Government and Local Government. Local government's accountability and responsibility relates to implementation of politics, administrative, and fiscal decentralization.*

*Key words: Finance administration, local government, accountability, fiscal decentralization*

**Oleh Suryanto**

Keberadaan akuntabilitas sebagai suatu sistem sudah cukup lama dikenal dalam sejarah Mesopotamia pada 4000 SM dengan dikenalnya hukum Hamurabi yang mewajibkan seorang raja mempertanggungjawabkan tindakannya kepada pihak yang memberi wewenang (wangsit). Konsep akuntabilitas publik didasari pemikiran bahwa rakyat tidak hanya berhak mengetahui segala tindakan yang dilakukan oleh pemerintahnya, baik pelaporan pertanggungjawaban keuangan maupun pelaporan kinerjanya, dan inilah yang disebut dengan akuntabilitas publik. Dalam kaitan ini, setiap pimpinan instansi/satuan kerja pemerintah wajib melaporkan hasil kerjanya kepada atasan yang memberi tugas dan wewenang, dan juga kepada publik sesuai dengan peraturan dan perundangannya yang berlaku (Inpres No 7/1999).

Dengan kata lain, menurut Inpres No. 7/1999 tersebut ternyata akuntabilitas memiliki dua cabang yakni akuntabilitas keuangan dan non-keuangan. Kedua-duanya itu, baik aspek keuangan maupun non-keuangan haruslah dapat dipertanggunggugatkan kepada pemberi mandat (pemerintah tingkat di atasnya) dan masyarakat luas.

Ada dua hal penting yang harus dilakukan oleh pejabat/pengurus suatu lembaga publik agar terhindar dari fitnah, dua hal tersebut adalah transparansi dan akuntabilitas. Dewasa ini banyak pimpinan lembaga publik seperti sekolah, koperasi, partai politik, LSM dan lain-lain yang mencantumkan transparansi dan akuntabilitas sebagai VISI dan MISI lembaga publik tersebut, tanpa mengerti dan memahami kedua konsep tersebut yang terlihat dari minimnya publikasi Laporan Keuangan secara berkala kepada pihak-pihak yang berkepentingan atas lembaga-lembaga tersebut.

Transparansi berasal dari kata transparan yang artinya – kurang lebih – bisa melihat tanpa bisa menyentuh dan mencium aroma benda yang ada dibalik bungkus yang

---

transparan. Misalkan, seorang penjual daging sapi menjual daging dengan cara mengemasnya dalam plastik yang tertutup rapat, penjual daging tersebut dikatakan sudah menerapkan konsep transparansi karena calon pembeli dapat melihat barang dagangannya secara langsung meskipun tertutup oleh plastik. Pada tahap ini calon pembeli hanya dapat mengetahui melalui penglihatannya bahwa yang dijual adalah benar daging sapi dan bukan daging babi, dan calon pembeli tidak akan mendapati daging yang dimaksud adalah daging sapi yang sudah busuk atau kadaluwarsa.

Demikian pula dalam suatu organisasi, implementasi konsep transparansi dilakukan dengan menerbitkan Laporan Keuangan secara berkala yang meliputi Neraca, Laporan Rugi Laba dan Arus Kas. Dengan diterbitkannya Laporan Keuangan secara berkala, maka pihak-pihak yang berkepentingan dapat melihat dan kemudian menganalisa serta memonitor aktivitas organisasi secara umum, para pengguna dapat mengetahui kebenaran dan kewajaran atas isi laporan keuangan tersebut.

Adapun akuntabilitas diambil dari kata *accountable* artinya dapat dipertanggungjawabkan. Pada tahap ini, melanjutkan contoh di atas, pedagang sapi harus bisa membuktikan bahwa daging yang dibungkus adalah benar daging sapi yang segar bukan daging sapi yang busuk. Untuk itu pedagang sapi harus membuka bungkus plastik yang menyelubungi daging dan mempersilakan calon pembeli untuk memeriksa isi dari bungkus daging tersebut.

Demikian pula yang terjadi pada suatu organisasi, implementasi konsep akuntabilitas dilakukan dengan pemeriksaan (audit) secara berkala atas Laporan Keuangan yang diterbitkan oleh pejabat/pengurus lembaga publik. Namun tentu saja hasil dari pemeriksaan (audit) tidak akan mampu mengungkap seluruh penyimpangan yang terjadi, karena hal ini sangat tergantung pada banyak faktor. Akan tetapi dengan adanya audit yang komprehensif, setidaknya penyimpangan-penyimpangan tersebut dapat diungkap dan dicarikan jalan keluar terbaik.

Implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, terutama desentralisasi fiskal memerlukan adanya transparansi dan akuntabilitas. Hal ini menjadi prasyarat penting demi terpenuhinya tujuan pemberian otonomi daerah, yaitu (1) meningkatnya kesejahteraan masyarakat, (2) meningkatnya pelayanan umum, dan (3) meningkatnya daya saing daerah. Dalam bahasa awam, persoalan desentralisasi fiskal tersebut dapat dirumuskan dalam kalimat pertanyaan sebagai berikut: sejauhmanakah pertanggungjawaban pemerintahan daerah atas seluruh anggaran yang telah dibelanjakannya, guna mencapai tujuan otonomi daerah?

## **A. Desentralisasi Fiskal dan Hubungan Keuangan Pusat-Daerah**

Desentralisasi Fiskal adalah transfer kewenangan di area tanggung jawab finansial dan pembuatan keputusan termasuk memenuhi keuangan sendiri, ekspansi pendapatan lokal, transfer pendapatan pajak dan otorisasi untuk meminjam dan memobilisasi sumber-sumber pemerintah daerah melalui jaminan peminjaman (Litvac dan Seddon, 1998: 3) dalam Sait Abdullah (2005:64)).

Sebelum pelaksanaan desentralisasi fiskal berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999, terdapat tiga jenis transfer keuangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah (PKKOD-LAN, 2006), yaitu :

---

a. Subsidi Daerah Otonom (SDO). Sebagian besar dana SDO digunakan untuk membiayai gaji pegawai pemerintah di daerah. Dua pertiga SDO diberikan kepada pemerintah tingkat provinsi dan sepertiga sisanya menjadi milik pemerintah kabupaten/kota. SDO dikategorikan sebagai *specific grant* karena bersifat khusus dan peruntukannya sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat yaitu membiayai belanja pegawai di daerah. Sejak Tahun Anggaran (TA) 1999/2000 digunakan istilah Dana Rutin Daerah (DRD) sebagai nama pengganti SDO.

b. Bantuan Inpres. Bantuan Inpres (banpres) ditujukan untuk memberikan bantuan pembangunan daerah, baik yang bersifat umum maupun khusus diberikan atas Instruksi Presiden. Dasar pemberian bantuan tersebut adalah penyerahan sebagian urusan kepada daerah dan keterbatasan kemampuan pemerintah daerah untuk membiayai urusan tersebut. Program Bantuan Inpres diberikan setiap tahun kepada pemerintah daerah tingkat I, daerah tingkat II, maupun desa. Bantuan inpres dikategorikan sebagai *block grant* dimana pengalokasiannya didasarkan pada jumlah penduduk. Sejak TA 1999/2000 Bantuan Inpres berganti istilah menjadi Dana Pembangunan Daerah (DPD).

c. Daftar Isian Proyek (DIP). Subsidi dan bantuan dapat dikategorikan sebagai bantuan antar tingkat pemerintahan karena menjadi bagian dari anggaran pemerintah daerah. DIP dikategorikan sebagai *in-kind allocation*, karena walaupun dananya mengalir ke daerah, namun tidak termasuk ke dalam anggaran pemerintah daerah.

Dalam era otonomi daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004, bentuk hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah terdiri dari:

## 1. Desentralisasi

Implikasi langsung dari kewenangan/urusan yang diserahkan kepada daerah adalah kebutuhan dana yang cukup besar. Untuk itu, perlu diatur perimbangan keuangan (hubungan keuangan) antara pusat dan daerah yang dimaksudkan untuk membiayai kewenangan/urusan yang menjadi tanggung jawabnya. Kebijakan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan/urusan atau *money follows function*. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah perlu diberikan pengaturan sedemikian rupa, sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggungjawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada.

Sejalan dengan pembagian kewenangan/urusan, maka pengaturan pendanaan daerah dilakukan berdasarkan azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan azas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, pendanaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan azas dekonsentrasi dilakukan atas beban APBN, dan pendanaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka tugas pembantuan dilakukan atas beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan. Selanjutnya, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan azas desentralisasi, kepada daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi (*tax assignment*) dan pemberian bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) serta bantuan keuangan (*grant*) atau dikenal sebagai dana perimbangan sebagai sumber dana bagi APBD. Secara umum, sumber dana bagi daerah terdiri dari PAD, Dana Perimbangan (Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum/DAU, dan Dana Alokasi Khusus/DAK), dan Pinjaman Daerah, Dekonsentrasi dan

---

Tugas Pembantuan. Tiga sumber pertama langsung dikelola oleh pemerintah daerah melalui APBD, sedangkan yang lainnya dikelola oleh pemerintah pusat melalui kerjasama dengan pemerintah daerah.

## **2. Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan**

Dana perimbangan dapat diartikan sebagai *block grant* atau transfer dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dimana penggunaan sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah daerah, sedangkan dalam hubungan dekonsentrasi dan tugas pembantuan, pemerintah pusat ikut campur tangan langsung atas penggunaannya. Hubungan ini dapat dikatakan semacam *joint venture* antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di provinsi. Dalam pelaksanaannya, instansi yang melaksanakan adalah dinas provinsi sebagai perangkat pemerintah daerah provinsi. Sesuai dengan pengertiannya, karena wewenang/urusan tersebut sebenarnya merupakan urusan pemerintah pusat, maka pendanaan atas pelaksanaan urusan tersebut merupakan tanggung jawab pemerintah pusat dan bersumber dari APBN. Sebagai konsekuensinya, jika kegiatan tersebut menghasilkan pendapatan maka pendapatan itu menjadi hak pemerintah pusat dan dipertanggungjawabkan melalui APBN.

Penugasan pemerintah pusat yang dilimpahkan melalui dekonsentrasi antara lain fasilitasi kerjasama dan penyelesaian perselisihan antar daerah dalam wilayah kerjanya, penciptaan dan pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum, pembinaan penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah daerah kabupaten/kota, dan sebagainya. Dapat dikatakan bahwa bentuk hubungan tugas pembantuan hampir sama dengan dekonsentrasi, namun dalam hal ini yang menjadi sasaran pemerintah pusat adalah pemerintah kabupaten/kota/desa serta sifatnya bukan pelimpahan kewenangan/urusan tapi penugasan. Disamping itu, pihak yang memberi penugasan bukan hanya dari pusat tetapi juga dapat dilakukan oleh tingkatan pemerintahan di atasnya seperti dari pemerintah provinsi ke kabupaten atau kabupaten ke desa. Dalam hal urusan yang dilaksanakan oleh kabupaten/kota/desa berasal pemerintah pusat, maka dana yang digunakan berasal dari APBN. Sebagai akibatnya, bila ada pendapatan maka hasilnya harus mengalir ke pemerintah pusat.

## **3. Pinjaman Daerah**

Bentuk hubungan yang terakhir ini berbeda dengan dua bentuk di atas dalam hal sumber pembiayaannya. Untuk membiayai kebutuhan daerah berkaitan dengan penyediaan prasarana yang dapat menghasilkan (pengeluaran modal), pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman baik dari dalam negeri (Pemerintah Pusat dan Lembaga Keuangan) maupun dari Luar Negeri dengan persetujuan dan melalui Pemerintah Pusat (penerusan pinjaman). Sumber pinjaman dapat berasal dari sumber di luar keuangan Negara, yaitu jika pinjaman berasal dari lembaga swasta atau masyarakat langsung.

---

## B. Dinamika Implementasi Desentralisasi Fiskal dan Akuntabilitas Kinerja Keuangan Daerah

Akuntabilitas secara harfiah biasa disebut dengan *accoutability* yang diartikan sebagai “yang dapat dipertanggungjawabkan”. Atau dalam kata sifat disebut sebagai *accountable*. Lalu apa bedanya dengan *responsibility* yang juga diartikan sebagai “tanggung jawab”. Pengertian *accountability* dan *responsibility* seringkali diartikan sama, padahal maknanya jelas sangat berbeda. Beberapa ahli menjelaskan bahwa dalam kaitan dengan birokrasi, *responsibility* merupakan otoritas yang diberikan atasan untuk melaksanakan suatu kebijakan. Sedangkan *accountability* merupakan kewajiban untuk menjelaskan bagaimana realisasi otoritas yang diperolehnya tersebut. akuntabilitas, sebagaimana dijelaskan sebelumnya juga dimaknai sebagai pertanggung-gugatan.

Terdapat 3 (tiga) jenis akuntabilitas yaitu akuntabilitas politik, administratif dan finansial. ***Akuntabilitas Politik***, biasanya dihubungkan dengan proses dan mandat pemilu, yaitu mandat yang diberikan masyarakat kepada para politisi yang menduduki posisi legislatif dan eksekutif dalam suatu pemerintahan. Masa jabatan kedua kekuasaan tersebut bersifat temporer karena mandat pemilu sangat tergantung pada hasil pemilu yang dilakukan pada interval waktu tertentu. Untuk negara-negara di mana mandat pemilu mendapat legitimasi penuh (pemilu bersifat bebas dan hasilnya diterima oleh semua pihak), masyarakat menggunakan hak suaranya untuk mempertahankan para politisi yang mampu menunjukkan kinerja yang baik serta menjatuhkan pemerintahan yang berunjuk prestasi buruk. Mandat elektoral yang kuat memberikan legitimasi kepada pemerintah dan membantu menjamin kredibilitasnya, di samping stabilitas dan prediktibilitas kebijakan yang diformulasikannya.

***Akuntabilitas administratif***, merujuk pada kewajiban untuk menjalankan tugas yang telah diberikan dan diterima dalam kerangka kerja otoritas dan sumber daya yang tersedia. Dalam konsepsi yang demikian, akuntabilitas administratif umumnya berkaitan dengan pelayan publik, khususnya para direktur, kepala departemen, dinas, atau instansi, serta para manajer perusahaan milik negara. Mereka adalah pejabat publik yang tidak dipilih melalui pemilu tetapi ditunjuk berdasarkan kompetensi teknis. Kepada mereka dipercayakan sejumlah sumber daya yang diharapkan dapat digunakan untuk menghasilkan barang atau jasa tertentu.

***Akuntabilitas Finansial***, fokus utamanya adalah pelaporan yang akurat dan tepat waktu tentang penggunaan dana publik, yang biasanya dilakukan melalui laporan yang telah diaudit secara profesional. Tujuan utamanya adalah untuk memastikan bahwa dana publik telah digunakan untuk tujuan-tujuan yang telah ditetapkan secara efisien dan efektif. Masalah pokoknya adalah ketepatan waktu dalam menyiapkan laporan, proses audit, serta kualitas audit. Perhatian khusus diberikan pada kinerja dan nilai uang serta penegakan sanksi untuk mengantisipasi dan mengatasi penyalahgunaan, mismanajemen, atau korupsi. Jika terdapat bantuan finansial eksternal, misalnya dari pinjaman lembaga keuangan multilateral atau melalui bantuan pembangunan oleh lembaga donor, maka standar akuntansi dan audit dari berbagai lembaga yang berwenang harus diperhatikan. Hal inilah yang kiranya dapat menjelaskan besarnya perhatian pada standar akuntansi dan audit internasional dalam menegakkan akuntabilitas finansial. Hasil dari akuntabilitas finansial yang baik akan digunakan untuk membuat keputusan yang berkaitan dengan mobilisasi dan alokasi sumber daya serta mengevaluasi tingkat efisiensi penggunaan dana.

---

Hasil tersebut juga dapat digunakan oleh masyarakat umum dan *stakeholders* (seperti donor) untuk menilai kinerja pemerintah berdasarkan sasaran tertentu yang telah disepakati sebelumnya.

Di tempat lain, Polidano (1998) menawarkan kategorisasi baru yang disebutnya sebagai *akuntabilitas langsung* dan *akuntabilitas tidak langsung*. Akuntabilitas tidak langsung merujuk pada pertanggungjawaban kepada pihak eksternal seperti masyarakat, konsumen, atau kelompok klien tertentu, sedangkan akuntabilitas langsung berkaitan dengan pertanggungjawaban vertikal melalui rantai komando tertentu.

Polidano lebih lanjut mengidentifikasi 3 elemen utama akuntabilitas, yaitu:

a. Adanya kekuasaan untuk mendapatkan persetujuan awal sebelum sebuah keputusan dibuat. Hal ini berkaitan dengan otoritas untuk mengatur perilaku para birokrat dengan menundukkan mereka di bawah persyaratan prosedural tertentu serta mengharuskan adanya otorisasi sebelum langkah tertentu diambil. Tipikal akuntabilitas seperti ini secara tradisional dihubungkan dengan badan/lembaga pemerintah pusat (walaupun setiap departemen/lembaga dapat saja menyusun aturan atau standarnya masing-masing).

b. Akuntabilitas peran, yang merujuk pada kemampuan seorang pejabat untuk menjalankan peran kuncinya, yaitu berbagai tugas yang harus dijalankan sebagai kewajiban utama. Ini merupakan tipe akuntabilitas yang langsung berkaitan dengan hasil sebagaimana diperjuangkan paradigma manajemen publik baru (*new public management*). Hal ini mungkin saja tergantung pada target kinerja formal yang berkaitan dengan gerakan manajemen publik baru.

c. Peninjauan ulang secara retrospektif yang mengacu pada analisis operasi suatu departemen setelah berlangsungnya suatu kegiatan yang dilakukan oleh lembaga eksternal seperti kantor audit, komite parlemen, ombudsmen, atau lembaga peradilan. Bisa juga termasuk badan-badan di luar negara seperti media massa dan kelompok penekan. Aspek subyektivitas dan ketidakterprediksikan dalam proses peninjauan ulang itu seringkali bervariasi, tergantung pada kondisi dan aktor yang menjalankannya.

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

Akuntabilitas kinerja paling tidak memberi manfaat (pertama) masyarakat ingin mengetahui seberapa besar efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan setiap kegiatan publik oleh pemerintah, yang notabene dibiayai oleh uang rakyat. Hal ini merupakan salah satu tolok ukur utama dari akuntabilitas dan transparansi. Kedua, pemerintah dapat sekaligus mengintrospeksi diri terhadap kemampuan dari setiap program yang dijalankan apakah mengarah pada tujuan pada periode akhir perencanaan. Sayangnya konsep akuntabilitas publik masih dijalankan setengah hati untuk menjadi budaya kerja di Indonesia. Banyak pihak mengartikan akuntabilitas publik hanya terbatas pada pelaporan pertanggungjawaban keuangan saja, hanya mencakup pertanggungjawaban anggaran semata.

---

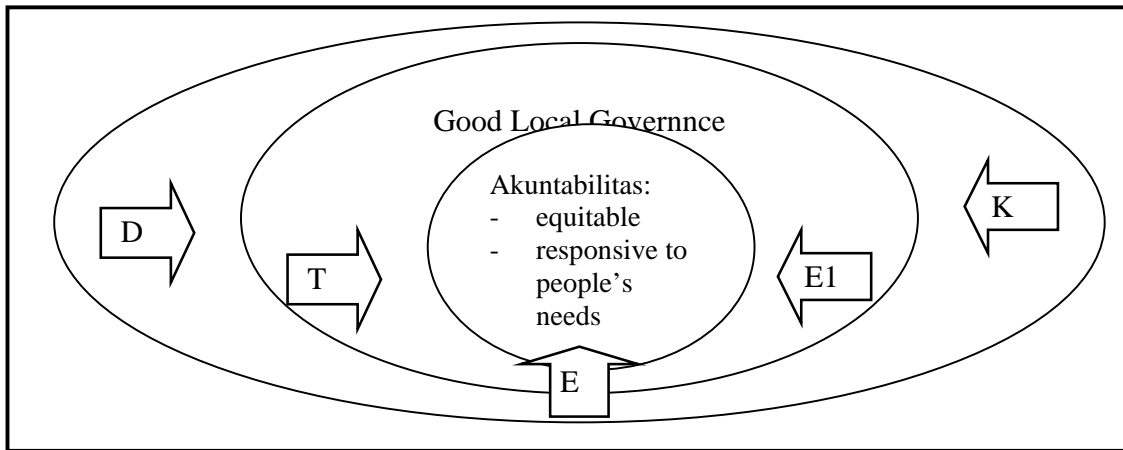
Akibatnya, suatu penyelenggaraan pemerintahan yang telah melaporkan alokasi dana yang digunakan dianggap sudah selesai mempertanggungjawabkan kegiatannya secara memadai terlepas dari apakah kegiatan yang dilaksanakan memberi manfaat atau tidak, terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Hal ini pada gilirannya membuka peluang yang besar bagi praktik-praktik penyimpangan dana dan sumber daya lainnya. Yang lebih berbahaya munculnya penyimpangan gaya lama dengan pola dan modifikasi baru. Sesungguhnya akuntabilitas publik harus diikuti oleh pengukuran secara komprehensif terhadap keluaran, hasil, dan manfaat yang benar-benar dapat dirasakan dan dilihat masyarakat, serta pada gilirannya dengan memperhitungkan dampak.

Oleh karena itu, akuntabilitas kinerja pemerintahan tidak lagi terjebak dalam pola pertanggungjawaban administratif belaka, yang dapat diinterpretasikan sebagai apologi terhadap temuan penyimpangan pelaksanaan kegiatan di lapangan. Dengan cara ini kinerja suatu instansi pemerintah pada suatu tahun tertentu dapat dibandingkan kinerjanya dengan tahun-tahun sebelumnya. Jika hal ini dapat dikonkritkan maka dapat menjadi salah satu pola alternatif bagi pola pertanggungjawaban (LPJ) seorang kepala eksekutif.

Akhirnya, perlu dipahami bahwa pemahaman dan kesadaran mengenai pentingnya akuntabilitas kinerja instansi pemerintah membutuhkan komitmen dari seluruh pihak terkait, pemerintah, legislatif dan masyarakat. Keterlibatan masyarakat maupun legislatif bukan diartikan sekadar menghadirkan dalam berbagai pertemuan, rapat kerja, dialog interaktif atau apa pun namanya, tetapi apa yang dapat mereka (masyarakat dan legislatif) berikan terhadap pemecahan suatu masalah dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan.

Konsep akuntabilitas di Indonesia memang bukan merupakan hal yang baru. Hampir seluruh instansi dan lembaga-lembaga pemerintah menekankan konsep akuntabilitas ini khususnya dalam menjalankan fungsi administratif pemerintahan. Fenomena ini merupakan imbas dari tuntutan masyarakat yang mulai digemborkan kembali pada awal era reformasi di tahun 1998. Tuntutan masyarakat ini muncul karena pada masa orde baru konsep akuntabilitas tidak mampu diterapkan secara konsisten di setiap lini pemerintahan yang pada akhirnya menjadi salah satu penyebab lemahnya birokrasi dan menjadi pemicu munculnya berbagai penyimpangan-penyimpangan dalam pengelolaan keuangan dan administrasi negara di Indonesia. Era reformasi telah memberi harapan baru dalam implementasi akuntabilitas di Indonesia. Apalagi kondisi tersebut didukung oleh banyaknya tuntutan negara-negara pemberi donor dan hibah yang menekan pemerintah Indonesia untuk membenahi sistem birokrasi agar terwujudnya *good governance*.

**Gambar 1**  
**Akuntabilitas dan *Good Local Governance***



*Ket: D=Demokrasi, T=Transparansi, E=Efektivitas, E1=Efisiensi, K=Kompetisi*

Akuntabilitas sejatinya adalah kunci dari konsep *good governance* yang kini sedang menguat dalam geliat dan situasi dunia yang sedang mengglobal. Dari gambar 1 tersebut dapat dijelaskan bahwa akuntabilitas menjunjung tinggi *equitable* dan *responsiveness to people's needs* merupakan resultante dari proses dan prinsip-prinsip *good governance* (transparansi, efektifitas, efisiensi) serta globalisasi (demokrasi dan kompetisi). Dengan kata lain, dalam konteks globalisasi, *good governance* telah menjadi parameter dan tuntutan masyarakat terhadap kinerja aparatur pemerintah. Aparatur pemerintah yang semula bersandar pada prinsip *responsibility* (tanggung jawab) dan *obligation* (kewajiban) kini harus berubah ke arah *accountability*.

UNDP menegaskan bahwa prinsip-prinsip *good governance* antara lain terdiri dari partisipasi, ketaatan hukum, transparansi, responsif, berorientasi kesepakatan, kesetaraan, efektif dan efisien, akuntabilitas dan visi strategis. Tergambarkan jelas bahwa akuntabilitas merupakan salah satu aspek penting dalam *good governance*. Beberapa negara maju di Eropa seperti Jerman dan Inggris telah menerapkan konsep akuntabilitas hampir di setiap aspek pemerintahan sejak tahun 1970-an. Inggris di era John Major dan Toni Blair memasyarakatkan akuntabilitas dengan menyusun Output and Performance Analysis (OPA Guidance) atau pedoman treasury kepada departemen/badan di lingkungan pemerintahan dan Guidance on Annual Report yang berisikan petunjuk dalam menyusun laporan tahunan suatu badan kepada menteri, parlemen, dan masyarakat umum. Disamping itu pemerintah Inggris menetapkan gagasan tentang *Public Services for The Future: Modernisation, Reform, Accountability* yang intinya adalah setiap keputusan hendaknya jangan hanya berorientasi pada berapa banyak pengeluaran dan atau penyerapan dana untuk tiap area, tetapi juga mengenai peningkatan jasa yang diberikan dan perbaikan-perbaikan.

Berbeda dengan Inggris, Jerman sebagai negara yang berbentuk federasi, menetapkan bahwa keterlibatan pusat (*central involvement*) dalam kegiatan setiap menteri dibatasi

---

pada masalah kepegawaian, teknologi informasi dan hal-hal keuangan. Dari pola pemerintahan ini, maka pemerintah sesuai dengan tingkatannya secara formal mempunyai akuntabilitas (public accountability) kepada parlemen di tiap tingkatan pemerintahan (federal, negara bagian, dan lokal). Demikian pula dengan menikmati tingkat independen operasional yang tinggi, maka seorang menteri dapat secara leluasa melakukan kegiatannya, dan dengan demikian konsep dan prinsip akuntabilitas dapat dilakukan secara komprehensif .

Di Indonesia, sosialisasi konsep akuntabilitas dalam bentuk Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) telah dilakukan ke seluruh Departemen/LPND. Di tingkat unit kerja Eselon I, dilakukan berdasarkan permintaan dari pihak unit kerja yang bersangkutan, oleh karenanya capaian dan cakupannya masih tergolong rendah. Dengan komitmen tiga pihak yakni Lembaga Administrasi Negara (LAN), Sekretariat Negara, dan BPKP, maka pemerintah mulai memperlihatkan perhatiannya pada implementasi akuntabilitas ini. Hal ini terlihat jelas dengan diterbitkannya Inpres No. 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Inpres ini menginstruksikan setiap akhir tahun seluruh instansi pemerintah (dari eselon II ke atas) wajib menerbitkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Dengan LAKIP seluruh instansi pemerintah dapat menyampaikan pertanggungjawabannya dalam bentuk yang kongkrit ke arah pencapaian visi dan misi organisasi.

Selain di dalam LAKIP, laporan kinerja keuangan daerah juga dapat terlihat dalam dokumen LPPD (Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah), LKPJ (Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah), dan EPPD (Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah). Persoalannya adalah, bahwa laporan-laporan keuangan yang dibuat oleh pemerintah daerah ternyata masih mengandung sejumlah permasalahan, menyangkut permasalahan teknis-administratif dan permasalahan substantif.

Permasalahan teknis-administratif, bahwa pelaporan keuangan pemerintah daerah belum sepenuhnya memenuhi standar akuntansi pemerintahan. Hal ini memang bukan masalah baru, tetapi upaya-upaya untuk memperbaikinya pun belum secara maksimal dilakukan. Akibatnya, laporan keuangan daerah yang disampaikan belum memiliki kualitas yang diharapkan. Selain itu, masih rendahnya pemahaman tentang pola pengelolaan keuangan di daerah mengakibatkan masih buruknya dokumen pelaporan keuangan. Dengan demikian, persoalan mendasar dalam hal ini adalah kompetensi sumber daya aparatur di daerah khususnya pengelola keuangan daerah.

Terkait dengan permasalahan-permasalahan yang bersifat substantif, dapat dicermati dalam beberapa hal, antara lain: (a) lemahnya sistem perencanaan dan penganggaran daerah sehingga sering didapati ketidakcocokan antara program/kegiatan dengan output/outcome yang dihasilkan, dalam arti bahwa perencanaan daerah tidak disinkronkan dengan penganggarnya, (b) terabaikannya pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, hal ini terjadi karena lemahnya tata kelola keuangan di daerah, dan (c) tidak terinternalisasinya prinsip disiplin anggaran dan tertib anggaran, yang berakibat pada pencapaian visi dan misi pemerintah daerah.

Sistem Laporan keuangan pemerintah daerah baru dapat dikatakan “baik” apabila pemerintah daerah mampu menyelesaikan permasalahan-permasalahan tersebut. Oleh karena itu, pemerintah daerah harus dapat menuntaskan persoalan tersebut melalui berbagai upaya pembenahan berkelanjutan.

---

### C. Upaya Pembinaan

Ada berbagai upaya pembinaan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah, pemerintah daerah, DPRD, maupun oleh masyarakat daerah yang bersangkutan. Namun yang jelas bahwa upaya-upaya tersebut hendaknya dilakukan secara komprehensif dan berkelanjutan, bukan parsial sebagaimana yang dilakukan selama ini.

**Pertama, Kontrol DPRD.** Di level negara, legislatif melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan melalui diskusi dan sejumlah komisi di dalamnya, maka di pemerintahan daerah DPRD-lah yang bertugas melakukan kontrol tersebut melalui pelaksanaan fungsi pengawasan yang dimilikinya. Jika komisi-komisi legislatif dapat berfungsi secara efektif, maka mereka dapat meningkatkan kualitas pembuatan keputusan (meningkatkan responsivitasnya terhadap kebutuhan dan tuntutan masyarakat), mengawasi penyalahgunaan kekuasaan pemerintah melalui investigasi, dan menegakkan kinerja.

**Kedua, Akuntabilitas Legal.** Ini merupakan karakter dominan dari suatu negara hukum. Pemerintah daerah dituntut untuk menghormati aturan hukum, yang didasarkan pada badan peradilan yang independen. Aturan hukum yang dibuat berdasarkan landasan ini biasanya memiliki sistem peradilan, dan semua pejabat publik dapat dituntut pertanggungjawabannya di depan pengadilan atas semua tindakannya. Dua faktor utama yang menyebabkan efektivitas akuntabilitas legal adalah kualitas institusi hukum dan tingkat akses masyarakat atas lembaga peradilan, khususnya yang berhubungan dengan biaya pengaduan. Institusi hukum yang lemah dan biaya yang mahal (tanpa suatu sistem pelayanan hukum yang gratis) akan menghambat efektivitas akuntabilitas legal.

**Ketiga, Desentralisasi dan Partisipasi.** Akuntabilitas juga dapat ditegakkan melalui struktur pemerintah yang terdesentralisasi dan partisipasi. Terdapat beberapa situasi khusus di mana berbagai tugas pemerintah didelegasikan ke tingkat lokal yang dijalankan oleh para birokrat lokal yang bertanggung jawab langsung kepada masyarakat lokal. Legitimasi elektoral juga menjadi faktor penting seperti dalam kasus pemerintah pusat. Tetapi cakupan akuntabilitas di dalam sebuah sistem yang terdesentralisasi lebih merupakan fungsi otonomi di tingkat lokal.

**Keempat, Kontrol Administratif Internal.** Kepala daerah dan wakil kepala daerah dapat memainkan kontrol administratif internal kepada aparatnya, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah c.q. pengelolaan keuangan daerah dapat berjalan sesuai dengan aturan yang berlaku. Celaknya, apabila kepala daerah justru memberikan contoh yang kurang baik dengan memberikan "instruksi" yang melanggar tatanan dan pengelolaan keuangan yang ada.

**Kelima, Optimalisasi Peran Media Massa dan Opini Publik.** Hampir di semua konteks, efektivitas berbagai metode dalam menegakkan akuntabilitas sebagaimana diuraikan di atas sangat tergantung tingkat dukungan media massa serta opini publik. Tantangannya, misalnya, adalah bagaimana dan sejauhmana masyarakat mampu mendayagunakan media massa untuk memberitakan penyalahgunaan kekuasaan dan menghukum para pelakunya. Terdapat 3 faktor yang menentukan dampak aktual dari media massa dan opini publik: (1) kebebasan berekspresi dan berserikat harus diterima dan dihormati. Di banyak negara, kebebasan tersebut dilindungi dalam konstitusi. Derajat penerimaan dan rasa hormat umumnya dapat diukur dari peran media massa (termasuk perhatian terhadap pola kepemilikan) dan pentingnya peran kelompok kepentingan,

---

asosiasi dagang, organisasi wanita, lembaga konsumen, koperasi, dan asosiasi profesional; (2) pelaksanaan berbagai tugas pemerintah harus transparan. Kuncinya adalah adanya akses masyarakat terhadap informasi. Hal ini harus dijamin melalui konstitusi (misalnya, UU Kebebasan Informasi) dengan hanya mempertimbangkan pertimbangan keamanan nasional (dalam pengertian sempit) dan privasi setiap individu. Informasi yang dihasilkan pemerintah yang seharusnya dapat diakses secara luas antara lain meliputi anggaran, akuntansi publik, dan laporan audit. Tanpa akses terhadap berbagai informasi tersebut, masyarakat tidak akan sepenuhnya menyadari apa yang dilakukan dan tidak dilakukan pemerintah dan efektivitas media massa akan sedikit dibatasi; dan (3) adanya pendidikan sipil yang diberikan kepada warga negara, pemahaman mereka akan hak dan kewajibannya, di samping kesiapan untuk menjalankannya.

#### **D. Kesimpulan**

Akuntabilitas dapat diartikan sebagai kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawabannya. Akuntabilitas terkait erat dengan instrumen untuk kegiatan kontrol terutama dalam hal pencapaian hasil pada pelayanan publik dan menyampaikannya secara transparan kepada masyarakat.

Implementasi akuntabilitas di Indonesia pada prinsipnya telah dilaksanakan secara bertahap dalam lingkungan pemerintahan. Dukungan peraturan-peraturan yang berhubungan langsung dengan keharusan penerapan akuntabilitas di setiap instansi pemerintah menunjukkan keseriusan pemerintah dalam upaya melakukan reformasi birokrasi. Namun demikian, masih terdapat beberapa hambatan dalam implementasi akuntabilitas seperti; masih rendahnya kesejahteraan pegawai, faktor budaya, dan lemahnya penerapan hukum di Indonesia.

#### **E. Saran**

Lemahnya penerapan akuntabilitas keuangan daerah sesungguhnya menjadi problem serius bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini tidak hanya terkait dengan hilangnya sejumlah "uang" yang dikelola pemerintah daerah – yang sejatinya adalah uang rakyat – tetapi justru ada hal yang lebih penting yaitu terpenuhinya hak-hak rakyat daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, upaya pembenahan sebagaimana tersebut di atas perlu mendapat dukungan dari semua pemangku kepentingan (*stakeholders*). Beberapa saran/rekomendasi penulis adalah sebagai berikut:

a. Perlu penataan sistem regulasi tentang pengelolaan keuangan daerah, baik dalam bentuk penyempurnaan (revisi) maupun menyusun peraturan baru yang dibutuhkan dalam rangka efektivitas dan efisiensi pengelolaan keuangan daerah;

b. Perlu membangun suatu "collective mind" bahwa pengelolaan keuangan daerah haruslah dilakukan menurut prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang baik, yakni yang memenuhi asas transparansi dan akuntabilitas;

c. Bahwa adanya "collective mind" tersebut hendaknya menjadi "*collective action*" oleh para penyelenggara pemerintahan daerah dan khususnya para pejabat pengelola keuangan daerah sesuai dengan PP No. 56 Tahun 2005 tentang Sistem Informasi

---

Keuangan Daerah, PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Permendagri No. 13 Tahun 2006 jo Permendagri No. 57 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dan berbagai peraturan perundangan relevan lainnya. Intinya adalah, bahwa kesadaran bersama perlu terus ditumbuhkan dan kemudian diikuti dengan tindakan bersama untuk mewujudkannya;

d. Bahwa untuk mewujudkan "collective action" dalam pengelolaan keuangan daerah dimaksud diperlukan sebuah upaya pencerahan kepada seluruh pejabat pengelola keuangan, apakah melalui diklat (oleh LAN) maupun bimbingan-bimbingan teknis oleh berbagai pihak, termasuk perguruan tinggi dan lembaga donor;

e. Bahwa tercapainya laporan keuangan daerah yang 'akuntabel' hanya dapat dicapai jika dan hanya jika melibatkan komitmen seluruh *stakeholders* di pusat dan daerah, karenanya upaya ke arah itu harus terus-menerus dipacu dan diupayakan secara sungguh-sungguh.

---

*Suryanto, S.Sos, M.Si* adalah Peneliti Madya pada Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah LAN Jakarta.

Email: suryokusumo170172@yahoo.com

---

## Daftar Pustaka

- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah  
Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah.  
Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2005 Tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah  
Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah  
Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah  
Coe, Charles K. (L989) *Public Financial Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.  
Covey, Stephen R., *The 7 Habits of Highly Effective People* (2007).  
Dillinger, William And Steven B. Webb, *Decentralization And Fiscal Management In Columbia*, World Bank Staff Paper  
Nurcholis, Hanif, *Teori Dan Praktek Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2005  
Kuncoro, Mudrajat Dan Abimanyu, Anggito (1995), *Struktur Dan Kinerja Industri Indonesia Dalam Era Deregulasi Dan Globalisasi, Kelola*, No. 10/Iv.  
Kuncoro, Mudrajat (1997), *Otonomi Daerah Dalam Transisi*, Pada Seminar Nasional Manajemen Keuangan Daerah Dalam Era Global, 12 April, Yogyakarta.  
Manan, Bagir, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum (Psh) Fh Uii, Yogyakarta, 2004  
Mardiasmo (2002), *Akuntansi Sektor Publik*, Penerbit Andi Yogyakarta.  
\_\_\_\_\_, (2002), *Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2002  
Nasution, Anwar (L990), *Globalisasi Produksi, Pengusaha Nasional Dan Deregulasi Ekonomi, Prisma* No. 8 Tahun Xix.  
Shah, Anwar (L997), *Balance, Accountability And Responsiveness, Lesson About Decentralization*, World Bank, Washington D.C.  
Sudarsono, Juwono (L990), *Globalisasi Ekonomi Dan Demokrasi Indonesia, Prisma*, No. 8 Tahun Xix.  
Suryanto, Adi dkk, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah-LAN, Jakarta, 2007  
Makalah Ir. Tatag Wiranto, MURP (Bappenas), 2007  
Makalah Teguh Arifiyandi, SH (Inspektorat Jenderal Depkominfo), 2008  
<http://kspws.wordpress.com/2008/04/09/laporan-keuangan-tahun-2008/>  
[http://blogs.depkominfo.go.id/itjen/2008/12/19/konsep-tentang-akuntabilitas-dan-  
implementasinya-di-indonesia/](http://blogs.depkominfo.go.id/itjen/2008/12/19/konsep-tentang-akuntabilitas-dan-implementasinya-di-indonesia/)  
<http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/AkuntabilitasDiklatKesos.pdf>