

Bismillahirrahmanirrahim.

Yang terhormat Pimpinan dan Anggota Majelis Wali Amanat Universitas Gadjah Mada,

Yang terhormat Ketua, Sekretaris dan Anggota Majelis Guru Besar Universitas Gadjah Mada,

Yang terhormat Pimpinan dan Anggota Senat Akademik Universitas Gadjah Mada,

Yang terhormat Rektor dan para Wakil Rektor Universitas Gadjah Mada,

Yang terhormat para Dekan dan Wakil Dekan Fakultas di lingkungan Universitas Gadjah Mada,

Seluruh Sivitas Akademika khususnya sejawat Dosen Fisipol Universitas Gadjah Mada

Para pejabat Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah,

Rekan-rekan wartawan, pegiat LSM, mahasiswa, segenap tamu undangan dan hadirin yang saya muliakan.

Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Salam sejahtera untuk kita semua yang hadir dalam majelis yang terhormat ini.

Sebelumnya, saya ingin menyampaikan banyak terima kasih kepada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan yang telah mengangkat saya sebagai Guru Besar sejak bulan Februari 2012 dan juga kepada Majelis Guru Besar UGM yang memberi kesempatan kepada saya untuk membaca pidato di Majelis yang terhormat ini.

Perkenankanlah saya menyampaikan sedikit pemikiran dari disiplin ilmu yang saya geluti selama lebih dari 22 tahun karir saya, yaitu ilmu administrasi negara (*public administration*). Topik bahasan berikut ini biasanya tercakup dalam mata-kuliah administrasi keuangan negara, ekonomi sektor publik, kebijakan publik, penganggaran publik, serta etika dan akuntabilitas. Saya ingin menyampaikan pidato yang saya beri judul:

MEMPERKUAT AKUNTABILITAS ANGGARAN PUBLIK: AGENDA KEBIJAKAN DI INDONESIA

Judul ini saya pilih selain karena memiliki relevansi dengan kajian ilmiah, juga karena menyentuh salah satu persoalan yang kita hadapi di tanah air.

Ilmu *public administration* diajarkan di Fisipol Universitas Gadjah Mada pada Jurusan Usaha Negara sejak tahun 1950, yang berubah nama menjadi Jurusan Administrasi Negara pada tahun 1974, dan sejak tahun 2011 berubah lagi menjadi Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik (MKP). Perubahan nama jurusan ini terjadi sejalan dengan kebutuhan untuk merumuskan secara jelas wadah dan inti kajian dalam ilmu *public administration* di Indonesia. Namun kiranya tantangan yang lebih berat bagi para akademisi di UGM yang menekuni *public administration* adalah relevansi praktisnya bagi pemecahan masalah bangsa kita. Persoalan relevansi praktis ini yang senantiasa disampaikan oleh para pakar (Henry, 1992; Denhardt, 1995) ketika mengatakan bahwa lokus dan fokus administrasi negara adalah pada kebijakan pemerintah (*public policy*) dan urusan kemasyarakatan (*public affairs*). Demikian pula, wacana mutakhir mengenai tata-kelola (*governance*) yang ditulis oleh para pakar (Myers, 2002; Demmers et al, 2004; Eden & Dobson, 2005; Bagella et al, 2006; Jenkins & Plowden, 2006; Lipman & Lipman, 2006, Hasan & Onyx, 2008) mengungkapkan betapa pentingnya relevansi ilmu untuk memecahkan masalah-masalah kemasyarakatan.

1. Relevansi peran negara dalam sistem demokratis

Majelis yang terhormat dan hadirin sekalian yang saya muliakan.

Pada tahun 1980-an, banyak pemimpin negara Barat menggagas dikurangnya peran negara hingga seminimal mungkin. Pengaruh yang sangat kuat dari Perdana Menteri Margaret Thatcher di Inggris dan Presiden Ronald Reagan di Amerika Serikat mewarnai pola kebijakan di banyak negara dengan gagasan-gagasan liberal melalui kebijakan deregulasi, debirokratisasi, dan swastanisasi. Intinya adalah bahwa peran negara dalam kehidupan sosial-ekonomi masyarakat harus

diminimalkan untuk mendorong agar peran swasta menjadi lebih efisien dan produktif. Pada saat yang sama, negara-negara di Asia, Amerika Latin dan Afrika dan negara bekas komunis Eropa menunjukkan keberhasilan untuk keluar dari penguasa yang otoriter, sehingga gagasan deregulasi dan swastanisasi memperoleh ruang yang sangat luas. Huntington (1991) menyebut periode ini sebagai “gelombang ketiga” demokratisasi di seluruh dunia.

Dengan deregulasi dan swastanisasi, peran negara diperkecil hingga ke tingkat yang benar-benar dibutuhkan. Karya Savas berjudul *Privatization* (1989) serta karya Osborne dan Plastrik berjudul *Reinventing Government* (1992) dan *Banishing Bureaucracy* (1994) adalah sebagian dari literatur yang banyak dirujuk untuk melakukan revitalisasi birokrasi publik dengan gagasan dari manajemen perusahaan swasta. Dari perubahan orientasi kebijakan itu, sektor swasta betul-betul memperoleh keleluasaan bergerak. Perusahaan-perusahaan di Inggris yang sebelumnya mengalami stagnasi berhasil melakukan ekspansi bisnisnya. Gelombang demokratisasi di bekas Uni Soviet dan beberapa negara Asia ikut memperluas gerakan meminimalkan peran negara dan sebaliknya mengedepankan peran pasar atau pelaku swasta.

Namun, di awal abad ke-21 sejumlah peristiwa mengguncang dunia membuat pemikiran tentang minimalisasi peran negara memperoleh tantangan besar. Hancurnya gedung WTC pada tanggal 11 September 2001 betul-betul menghunjam langsung kepada gagasan tentang liberalisme di AS. Masyarakat tersentak ketika menyaksikan bahwa terorisme bisa terjadi di mana saja dengan pemicu dan skala yang tidak terduga. Aksi terorisme juga terjadi di Basel (Spanyol), Mumbai (India), Mindanao (Filipina), Bali (Indonesia), dan di Oslo (Norwegia). Kekerasan dan terorisme ternyata bukan hanya terjadi di negara-negara yang secara politik tidak stabil seperti di Afghanistan atau Iraq. Justru di AS dan banyak negara yang meyakini ideologi kebebasan, kapitalisme, dan hak azasi manusia, terjadi ironi yang menunjukkan betapa masih pentingnya peran negara guna memenuhi kebutuhan manusia yang paling mendasar, yaitu rasa aman.

Maka, bermula dari wacana tentang negara lemah (*weak states*) yang dikemukakan oleh Migdal (1998) muncul tulisan-tulisan lebih frontal tentang negara gagal (*failed states*) seperti ditulis oleh

Fukuyama (2004), Stivers (2009) dan Chomsky (2011). Tulisan-tulisan tersebut menekankan bahwa peran negara atau sektor publik tidak mungkin dihapuskan. Justru di negara-negara yang pemerintahnya tidak mampu melaksanakan peran pokoknya, yang terjadi adalah bencana sosial yang bisa lebih buruk daripada sekadar resesi ekonomi.

Krisis ekonomi tahun 2008 di AS yang dipicu skandal *prime-mortgage* di sektor properti membuka mata bahwa sektor swasta tidak mungkin dapat melakukan aktivitas yang membawa manfaat sosial-ekonomi yang berkelanjutan tanpa adanya regulasi oleh negara. Skandal penipuan besar oleh Enron, World dot com, dan para pelaku bisnis yang menikmati kebebasan membuktikan bahwa kapitalisme tanpa kontrol pemerintah bisa sangat berbahaya bagi ekonomi secara keseluruhan. Belajar dari pengalaman ini, Presiden Barack Obama mengumumkan sebuah kebijakan radikal untuk melakukan reformasi keuangan dan struktur ekonomi seraya mengawasi Wall Street secara ketat (*Financial Times*, 21/01/2010).

Sebagian dari topik dalam literatur mutakhir kini juga membahas formula peran sektor publik secara komprehensif. Kaidah yang disarankan oleh Fukuyama (2004), misalnya, adalah bahwa lingkup (*scope*) peran negara mesti diperkecil agar tidak terlalu menimbulkan eksese intervensi berlebihan kepada sektor swasta, tetapi kekuatannya (*strength*) harus ditingkatkan agar negara bisa memerankan fungsinya untuk menjaga keamanan, melindungi kelompok lemah, menunjang produktivitas dan menjamin persaingan yang sehat.

Pengalaman di Indonesia juga menunjukkan pasang-surut peran negara sesuai tuntutan zaman. Krisis yang mengakibatkan jatuhnya rejim Orde Baru menjadi pengalaman pahit bagi bangsa Indonesia. Sentralisasi politik tidak mungkin dapat menjamin kesinambungan sistem pemerintahan. Sektor swasta berkembang hanya karena kedekatan dengan kekuasaan, bukan karena produktivitas dan kualitas wira-usahanya, seperti tergambar dalam fenomena *clientele-businessmen* (Muhaimin, 1980).

Kebijakan deregulasi yang dilakukan serampangan juga mudah dimanfaatkan oleh "aji-mumpung" (*moral hazard*) dari para pelaku bisnis. Deregulasi perbankan pada tahun 1990-an tidak benar-benar

dimanfaatkan oleh pelaku bisnis untuk memerankan bank sebagai *financial intermediary*, tetapi hanya sekadar untuk mengeruk keuntungan secara mudah karena perbedaan suku bunga di Indonesia dan di tingkat internasional yang sangat signifikan ketika itu.

Banyak pakar yang optimis bahwa transisi politik Indonesia menuju demokrasi telah terlampaui setelah berlalunya tiga rejim dengan masa pemerintahan relatif pendek (B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, dan Megawati Sukarnoputri). Keberhasilan dua kali Pemilu yang relatif aman (tahun 2004 dan 2009) menandai optimisme tersebut. Namun dalam dua periode pemerintahan di bawah presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebenarnya masih banyak persoalan yang dihadapi terkait peran negara. Konsistensi hukum bagi para koruptor dan kasus penyerangan terhadap kelompok Ahmadiyah, Syiah maupun kegiatan gereja oleh jemaat tertentu masih menjadi sumber perdebatan. Ketika aparat keamanan tidak bisa lagi menjamin rasa aman, peran negara juga gagal sebagai pengayom (Kompas, 23/9/2013). Ironisnya, ketika pemerintah gagal memainkan peranannya sebagai penjamin rasa aman, pemerintah justru aktif dalam berbagai persoalan yang tidak strategis seperti pembuatan UU Anti Pornografi, pemblokiran situs di Internet, dan fasilitasi berlebihan kepada para politisi.

Bagaimana peran pemerintah di bidang ekonomi? Ketangguhan ekonomi Indonesia dalam menghadapi ancaman krisis global yang dipicu oleh krisis di AS tahun 2008 dan di Eropa tahun 2012 membuncahkan optimisme bahwa Indonesia cukup kuat untuk bersaing secara global. Namun, prestasi di bidang ekonomi itu pun mengandung banyak catatan. Volume sektor publik yang dihitung dari angka belanja APBN sudah mencapai Rp 1.683 triliun. Sektor publik menyerap 12,3% dari kekuatan ekonomi rakyat seperti tergambar dalam angka perolehan pajak. Tetapi sayang bahwa kemanfaatan sektor publik untuk menggerakkan ekonomi dan menyejahterakan rakyat justru sangat kecil. Dalam satu dasawarsa terakhir, peran APBN dalam mendorong kegiatan ekonomi rakyat dan peningkatan kesejahteraan seperti tercermin di dalam PDB hanya sebesar 8,9% (Radhi, 2011). Meskipun volume sektor publik terus meningkat, kemanfaatan yang sesungguhnya bagi rakyat masih begitu kecil.

Peran negara tetap penting dan bahkan menjadi semakin penting untuk menjalankan fungsi-fungsi yang mustahil bisa diperankan oleh swasta. Namun karena di Indonesia peran negara masih kurang optimal akibat belanja negara yang belum efektif, kiranya sangat relevan untuk membahas anggaran publik dan menyusun strategi pengembangan akuntabilitasnya di masa mendatang.

2. Korupsi dan penyalahgunaan anggaran publik

Majelis yang terhormat dan hadirin sekalian yang saya muliakan.

Penyebab utama dari rendahnya kontribusi APBN dan APBD terhadap peningkatan kemakmuran rakyat adalah korupsi anggaran. Fenomena ini telah dibahas oleh banyak pakar, tetapi di sini akan diuraikan lagi untuk menjelaskan betapa seriusnya masalah ini. Secara sederhana, komponen anggaran publik terdiri dari dua bagian, yaitu pendapatan (*revenues*) dan belanja (*expenditures*). Dari berbagai macam kasus yang terungkap selama ini, dapat dilihat bahwa korupsi dan penyalahgunaan anggaran publik terjadi di kedua komponen ini.

Dari sisi pendapatan, selain upaya pajak (*tax effort*) yang di Indonesia masih rendah (tahun 2012 hanya sebesar 13,3% dari PDB, terendah dibanding lima negara ASEAN), yang sangat serius adalah kebocoran karena mafia pajak. Catatan dari Ditjen Pajak menunjukkan bahwa pungutan pajak kurang optimal karena begitu banyaknya konspirasi antara para wajib pajak dengan petugas pajak sendiri. Pengadilan pajak pada periode antara 2002 hingga 2009 menunjukkan bahwa dari 22.105 perkara pengadilan pajak, ternyata wajib pajak bisa memenangi 61% diantaranya (Kuncoro, 2011). Angka ini masih dapat ditafsirkan berbagai macam. Tetapi jika penyebab kekalahan negara dalam kasus-kasus perpajakan terjadi karena konspirasi dengan para konsultan dan petugas pajak, persoalan tentu terkait dengan aparat di sektor publik.

Kasus-kasus besar mafia pajak terus bermunculan sejak terungkapnya seorang pegawai pajak berpangkat III/a yang punya rekening Rp 28 miliar, *safe deposit* Rp 75 miliar dan mengaku menerima US\$ 3 juta dari beberapa wajib pajak perusahaan besar. Perbaikan remunerasi di Kementerian Keuangan sejak tahun 2005

nyatanya tidak berhasil mencegah pegawai dari korupsi dan penyalahgunaan kewenangan. Rerata gaji pegawai pajak yang sudah berkisar antara Rp 5 juta hingga Rp 30 juta per bulan (bandingkan dengan pendapatan PNS biasa yang berkisar Rp 1,26 juta hingga Rp 4,6 juta per bulan) ternyata tidak bisa mencegah aparat dari perilaku korup. Tidak mudah untuk menghitung berapa besar kebocoran uang negara akibat mafia pajak. Salah satu perkiraan menyebutkan bahwa dari target pajak APBN tahun 2012 sebesar Rp 1.019 triliun, terdapat kemungkinan bahwa Rp 300 triliun diantaranya bocor (ICW, 2011).

Di sisi belanja (*expenditure*), korupsi dan penyalahgunaan wewenang mengakibatkan belanja negara kurang efektif untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Korupsi yang melibatkan dana APBN itu berbentuk korupsi politik maupun korupsi birokratis. Terungkapnya kasus korupsi oleh bendahara umum Partai Demokrat pada bulan Mei 2011 menyentak publik karena membuktikan bahwa korupsi melibatkan pusat aktivitas politik tingkat nasional. Dari kasus-kasus korupsi yang terungkap KPK dan menjadi bahan pemberitaan besar di media, ternyata dari semua Parpol yang memiliki wakil di DPR selalu ada oknum politisi yang terlibat. Korupsi oleh anggota atau pengurus Parpol itu dilakukan secara sistemik, bersama-sama, dari hulu ke hilir, meliputi sektor strategis seperti energi, kehutanan, pertanian, pendidikan hingga pengelolaan haji (Kompas, 14/3/2013). Banyaknya kasus korupsi yang menunjukkan aliran dana ke Parpol menunjukkan bahwa ketentuan perundangan tentang sistem pendanaan partai (terakhir diatur dengan UU No.2/2011) telah gagal menciptakan sistem keuangan partai yang transparan dan sebaliknya justru mendorong korupsi anggaran publik.

Di Indonesia terdapat kecenderungan perumus kebijakan yang membiayai kegiatan dengan dana di luar mata anggaran resmi (*off-budget*). Angka proporsi kegiatan *off-budget* ini sulit diperoleh secara akurat, tetapi sebenarnya sudah berlangsung sejak lama (Alatas, 1999; McIntyre, 2002). Pada masa Orde Baru, fungsi anggaran DPR tidak dikembangkan secara sistematis sehingga DPR kebanyakan hanya menjalankan fungsi "stempel" untuk mengesahkan anggaran yang disiapkan oleh pemerintah. Reformasi politik telah mengubah tatanan dan DPR kini lebih kuat fungsinya di bidang penganggaran. Namun karena kapasitas anggota DPR masih rendah, sistem kontrol terhadap

keuangan Parpol lemah sedangkan kebutuhan pembiayaan politik sedemikian tinggi, mekanisme penganggaran menjadi lahan korupsi politik yang subur. Keberadaan Badan Anggaran (Banggar) berdasarkan ketentuan perundangan dimaksudkan untuk memperkuat fungsi DPR. Tetapi karena pembahasan dalam forum Banggar dilakukan setelah rapat paripurna DPR dan sifatnya tertutup bagi publik, banyak forum yang melibatkan lobi-lobi informal dengan para pejabat kementerian, pimpinan Parpol dan pengusaha yang ingin mendapat kontrak pengerjaan proyek pemerintah.

Publik menengarai bahwa Banggar tidak lagi membahas substansi prioritas program yang hendak didanai APBN, tetapi sekadar melakukan tawar-menawar mengenai besarnya *fee* yang akan diterima oleh anggota Banggar dari kontraktor swasta yang dimenangkan tendernya. Forum berubah menjadi konspirasi antara politisi, pejabat pemerintah dan rekanan swasta untuk menggerus dana APBN. Dalam kasus korupsi proyek wisma atlet di Hambalang, misalnya, konspirasi semacam itulah yang mengakibatkan anggaran proyek yang semula ditetapkan Rp 125 miliar bisa menggelembung hingga Rp 2,5 triliun (Tempo, 11/7/2012). Modus operandi dari korupsi anggaran tersebut hampir selalu sama; melalui anggaran pengadaan barang dan jasa, proyek pemerintah sengaja digelembungkan dan kemudian sebagian dananya diambil dan dibagi sebagai *fee* atau *kick-back* dari pemenang tender proyek pemerintah.

Kerugian masyarakat akibat korupsi anggaran itu begitu besar karena sifatnya sistemik. KPK melaporkan bahwa selama tahun 2004-2011 telah ditangani 1.408 kasus korupsi dengan total kerugian negara mencapai Rp 39,3 triliun (Kompas, 5/12/2012). Korupsi yang terjadi itu melibatkan para anggota DPR dan DPRD, pejabat pemerintah (Eselon I hingga III), kepala daerah (gubernur/bupati/walikota), kalangan swasta, kepala kementerian/lembaga, hingga hakim, duta besar dan jaksa. Dengan perhitungan sederhana, kerugian sebesar Rp 39,3 triliun itu sudah cukup untuk menyediakan 393.000 rumah sederhana atau memberi bantuan 4,6 miliar liter beras gratis bagi penduduk miskin. Angka kerugian ini pun baru sebatas perhitungan dari sejumlah kasus yang terungkap. Ada banyak lagi kasus yang belum terdeteksi atau belum terungkap sebagai kasus pidana.

Pada awalnya para pakar menduga bahwa korupsi anggaran dan pendanaan *off-budget* itu terjadi karena kekuasaan pemerintah yang tersentralisasi pada masa Orde Baru. Maka harapan supaya terbebas dari rejim Orde Baru yang sentralistis dan korup tertuang dalam ratifikasi UU No.28/2009 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Tetapi kenyataannya pasca Orde Baru korupsi justru meluas ke daerah.

Penyalahgunaan anggaran yang paling menonjol di daerah adalah yang dilakukan oleh para pejabat petahana (*incumbent*) yang mau mencalonkan kembali. Petahana memanfaatkan APBD untuk kepentingan pemenangan Pilkada dengan menarik simpati rakyat yang memilihnya (Kumorotomo, 27/5/2010; Kompas, 6/6/2011). Dan penyalahgunaan acapkali terjadi bukan saja karena kepentingan pejabat eksekutif (gubernur/bupati/walikota), tetapi juga didorong oleh kepentingan pejabat legislatif (anggota DPRD). Modus operandi korupsi yang sering dilakukan oleh pejabat daerah ialah manipulasi bantuan sosial, penyuaipan, pembebasan lahan hingga pengadaan barang dan jasa (KPK, 2010). Jadi, kebocoran bisa terjadi pada kategori belanja langsung maupun belanja tak langsung.

Kepentingan politik pejabat di dalam alokasi APBD itu sebenarnya mudah dilacak dari prioritas belanja yang dibuat dan pola alokasinya. Contoh konkret bisa dilihat pada alokasi dana hibah. Pada saat bupati/walikota dan anggota DPRD baru saja menjabat di tahun-tahun awal, tidak banyak dana hibah yang disalurkan dari APBD. Tetapi pada saat mendekati Pemilu atau Pilkada, besaran dana hibah yang dialokasikan itu bisa melonjak drastis.

Alokasi dana Bantuan Sosial (Bansos) memiliki pola serupa. Bansos banyak dicairkan pada masa-masa di mana pejabat memiliki kepentingan politik seperti pada masa kampanye Pilkada atau pada waktu sosialisasi pemilihan anggota legislatif. Di Kabupaten OKU, Sumatra Selatan, tahun 2008 terungkap bahwa terdapat alokasi dana Bansos Rp 3 miliar yang digunakan untuk membuat stiker dan baliho bupati petahana. Di Jawa Tengah tahun 2011 ditemukan dana Bansos Rp 26,8 miliar untuk 208 Ormas, namun setelah diperiksa ternyata hanya 6 Ormas yang benar-benar terdaftar resmi. Di Sulawesi Selatan, awal tahun 2013 terungkap dana Bansos Rp 2,3 miliar yang disalurkan berdasarkan proposal yang dikirim oleh para kepala desa. Isi proposal

itu ternyata semua sama karena memang hanya merupakan rekayasa dari pejabat setempat. (Kompas, 20/2/2013).

Kelemahan dalam siklus anggaran sering dimanfaatkan oleh elit politik daerah. Otoritas anggaran menerapkan defisit APBD yang selanjutnya ditutup dengan SILPA (Sisa Lebih Penggunaan Anggaran). Masalahnya adalah bahwa SILPA mengandung potensi penyalahgunaan yang serius. SILPA biasanya disimpan di BPD (Bank Pembangunan Daerah) dan diinvestasikan kembali dalam bentuk SBI (Sertifikat Bank Indonesia), dana penyertaan pemda ke BUMD, dan bentuk-bentuk investasi lainnya yang luput dari perhatian publik. Bunga bank dari dana publik yang dialihkan ke rekening pribadi pejabat daerah adalah manipulasi dana publik. Kalaupun keuntungan dari investasi atau bunga bank itu bisa diperhitungkan secara terpisah, yang sulit terdeteksi adalah mengalirnya *fee* atau imbalan dari BPD kepada para pejabat Pemda (Rohman, 2012:122).

Otoritas anggaran daerah banyak mengeluh soal kecilnya sumber-sumber PAD sehingga daerah harus dibantu oleh pemerintah pusat. Namun ironisnya, di tengah berbagai keluhan mengenai kecilnya PAD dan keterbatasan anggaran, ternyata penyerapan anggaran terus menurun. Kantor UKP4 menunjukkan bahwa anggaran yang terserap oleh lembaga pemerintah terus menurun dari 91,8% (tahun 2009), 90,9% (tahun 2010) hingga hanya 87,0% (tahun 2011).

Indonesia adalah salah satu contoh negara dengan pertumbuhan cukup impresif setelah berhasil melampaui krisis ekonomi, tetapi pada saat yang sama korupsi juga tumbuh semakin luas dan semakin dalam. Akibatnya bahwa tingkat kesejahteraan agregat tidak bisa ditingkatkan sesuai harapan. Indeks gini menunjukkan kondisi semakin parah dalam lima tahun terakhir dari 31,3 menjadi 41,0 (www.quandl.com; Kompas, 12/4/2013). Korelasi negatif antara korupsi dengan upaya pemberantasan kemiskinan sudah banyak ditunjukkan di berbagai bentuk riset kebijakan. Karena itu banyak lembaga yang belakangan ini meletakkan pemberantasan korupsi anggaran sebagai salah satu strategi peningkatan tata-kelola yang baik atau *good governance* (Norris, 2011:195) meskipun sejauh ini belum banyak negara yang benar-benar berhasil menerapkan strategi yang jitu.

2. Perdebatan mengenai kinerja dan akuntabilitas

Majelis dan hadirin sekalian yang saya muliakan.

Seiring dengan kemajuan bangsa, tuntutan masyarakat akan pelayanan publik semakin kompleks. Ada sejumlah faktor yang menyebabkan semakin kompleksnya tuntutan tersebut, yaitu faktor ekonomis, demografis maupun politis. Dengan pendapatan per kapita sebesar 4.100 dolar AS, saat ini Indonesia memiliki proporsi kelas menengah sekitar 43 persen. Ada lebih dari 100 juta penduduk Indonesia yang kini berpendapatan antara 2-20 dolar AS per hari. Jika pertumbuhan ekonomi terus berlangsung sekitar 6 persen, berarti tiap tahun akan ada tambahan 7 juta penduduk Indonesia yang masuk kategori kelas menengah (World Bank, 2011; Damanik, 2012). Secara demografis, penduduk yang tinggal di perkotaan sudah sebesar 49,8 persen (BPS, 2010) dan pada tahun 2050 diperkirakan akan lebih dari 70 persen (UN, 2010). Meningkatnya kelas menengah dan makin besarnya proporsi masyarakat di perkotaan tentu menambah kebutuhan terhadap berbagai fasilitas publik.

Lalu, faktor paling penting yang mendorong meningkatnya tuntutan akan fasilitas dan pelayanan publik adalah perubahan tatanan politik. Dengan demokratisasi, "massa mengambang" Indonesia yang sebelumnya senantiasa terkontrol secara sentralistis kini mendapatkan kebebasan untuk menyalurkan suaranya (Erb & Sulistiyantom 2009). Dengan media massa yang lebih terbuka dan masyarakat yang relatif lebih terdidik, tuntutan terhadap kinerja pemerintah semakin tinggi meskipun belum sepenuhnya terlembaga. Tuntutan kinerja itu sangat beragam, mulai dari hal-hal yang bersifat makro seperti kestabilan politik dan keamanan nasional hingga penyediaan infrastruktur, sarana pendidikan dan kesehatan, telekomunikasi, serta berbagai bentuk fasilitas umum lainnya.

Dalam upaya pemerintah Indonesia untuk meningkatkan layanan publik dan menambah daya dorong anggaran publik terhadap kesejahteraan rakyat, sejak awal tahun 2000-an berkembang konsep penganggaran kinerja (*performance budgeting*). Yang dimaksud adalah proses penyiapan dokumen anggaran dan pelaksanaannya yang menekankan pada kinerja, sehingga memungkinkan setiap ketentuan alokasi anggaran menjadi bagian dari efisiensi dan efektivitas

pelayanan publik (Kelly & Rivenbark, 2011:14).

Asumsi dasar dari penganggaran kinerja ialah bahwa alokasi dana hendaknya memiliki kaitan sedekat mungkin dengan hasil yang hendak dicapai oleh organisasi publik, "*funds should be allocated where they are most likely to maximize the achievement of outcomes*" (Breul and Moravitz, 2007:163). Tetapi yang paling mudah dan ternyata paling sering dilakukan oleh birokrasi publik hanyalah mengaitkan alokasi anggaran dengan keluaran (*outputs*), bukan dengan hasil (*outcomes*) yang kriterianya lebih kompleks. Maka ketika sistem penganggaran kinerja dilaksanakan, yang berubah sekadar perubahan orientasi kepada keluaran atau hasil seketika, dan bukannya manfaat atau hasil dalam jangka panjang. Para pegawai terjebak kepada pemenuhan target (*target-oriented*) dan bukan pemenuhan hasil atau tujuan akhir (*result-oriented*).

Ketika pelaksana di sektor pendidikan mendapat tugas untuk mengalokasikan dana BOS kepada siswa miskin, yang segera dipenuhi adalah alokasi anggaran mengikuti Juklak dan Juknis bagi belanja di sekolah-sekolah yang memiliki siswa miskin, bukan tujuan pokok kebijakan: membantu siswa miskin membayar SPP, memenuhi kebutuhan siswa miskin atau menolong siswa miskin yang terancam putus sekolah. Parameter yang dipenuhi untuk proyek di bidang pendidikan itu sekadar prosentase anggaran yang telah direalisasikan atau pemenuhan administrasi anggaran, dan bukan parameter akhir seperti ATP (Angka Partisipasi Kasar), APM (Angka Partisipasi Murni), rerata NEM siswa miskin, pengurangan angka *drop-out* atau kriteria-kriteria lain yang merupakan tujuan akhir.

Ketika dana BLSM (Bantuan Langsung Sementara Masyarakat) dibagikan, yang menjadi acuan pelaksana sekadar berapa besarnya dana yang diberikan kepada kelompok sasaran, berapa orang yang menerima bantuan dan apakah dana sudah terserap dengan baik. Tetapi parameter kinerja yang menunjukkan hasil seperti manfaat dana bagi RTS (Rumah Tangga Sasaran), apakah kriteria penerima (*recipient*) sudah tepat, dan apakah pemanfaatan dana itu bisa berkelanjutan, jarang dijadikan sebagai parameter kinerja program.

Sekalipun pemerintah telah mendorong agar setiap sektor memiliki SPM (Standar Pelayanan Minimal) dan NSPK (Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria) untuk mengukur kinerja program,

kemajuan terhadap penyusunan SPM, pelaksanaan dan penggunaannya berjalan sangat lambat. Untuk SPM, misalnya, data terakhir menunjukkan baru 15 dari seluruh 69 SPM sektoral yang telah tersusun dan secara efektif dilaksanakan. Dari sebuah survei di 45 kabupaten/kota, hanya 36% yang telah menerapkan 15 jenis SPM tersebut dan bahkan ada 20% kabupaten/kota yang tidak menerapkan SPM sama sekali (Pramusinto, 2012).

Penilaian kinerja organisasi pemerintah memang mengandung tiga paradoks sebagaimana diungkapkan oleh Radin (2006), bahwa: 1) penilaian kinerja hanya sekadar proses formal, 2) kriteria hasil (*outcomes*) sebagai sesuatu yang ideal sulit disepakati karena banyaknya unsur subjektif, dan 3) profesionalisme dan spesialisasi sering bertentangan dengan gagasan tentang akuntabilitas. Kita bisa melihat paradoks ini dari penggunaan sistem LAKIP (Laporan Akuntabilitas Instansi Pemerintah) yang digagas oleh kantor MENPAN dan RB. Laporan ini masih cenderung formalistik dan belum mengukur kinerja yang sesungguhnya dari satuan-satuan kerja dalam lembaga pemerintah. Dan sistem ini pun belum bisa dijadikan sebagai materi evaluasi kinerja. Dalam sasaran kebijakan reformasi birokrasi, penyampaian LAKIP pada tahun 2009 masih meliputi 24% dari seluruh lembaga dan tampaknya masih sulit untuk memenuhi target 80% pada tahun 2014 (Prasojo, 2012). Sementara itu, tanpa perubahan mendasar dalam ukuran kinerja, dokumen LAKIP akan sulit untuk dijadikan sebagai acuan penilaian secara objektif.

Akuntabilitas adalah indikator penting dalam sistem pemerintahan demokratis. Rakyat memilih tokoh politik atau pemimpin bukan lagi hanya karena ideologi, kedekatan kepada partai atau afiliasi politiknya, tetapi juga karena mereka ingin mengontrol disiplin dan kinerja pemerintah (Maravall & Sachez-Quenca, 2008:45). Di sinilah arti penting dari akuntabilitas (*accountability*) atau "kinerja yang dipertanggungjawabkan kepada publik". Akuntabilitas dipahami sebagai sebuah cara untuk menyediakan bagi rakyat sarana untuk mengendalikan perilaku aktor kebijakan, semisal politisi atau pejabat pemerintah, yang telah memperoleh delegasi kekuasaan dari rakyat baik melalui pemilihan umum, seleksi profesional, atau cara-cara modern lainnya (Goetz & Jenkins, 2005).

Berbagai studi menunjukkan bahwa akuntabilitas anggaran yang

rendah telah mengakibatkan kegagalan pemerintah dalam upaya mewujudkan kesejahteraan rakyat. Studi di 10 negara berkembang Amerika Latin membuktikan bahwa kegiatan aparat pemerintah yang dibiayai dengan dana yang tidak dipertanggung-jawabkan (*off-budget activities*) telah mengaburkan kaitan antara komitmen kebijakan dan program dengan sumberdaya yang dipergunakan. Laporan keuangan yang bersifat umum dalam bentuk penjabatan anggaran tanpa rincian proses yang dapat dipertanggungjawabkan (biasa disebut *ex ante control*) menghasilkan kinerja program yang begitu rendah (Ladipo et al, 2009:8). Itulah sebabnya, akuntabilitas anggaran publik disarankan sebagai bagian penting dari reformasi birokrasi dan pemaknaan demokrasi substansial di negara-negara berkembang.

Nilai-nilai dalam demokrasi (persamaan, partisipasi, kebebasan, keadilan sosial) seringkali dipandang bertentangan dengan nilai-nilai dalam birokrasi modern (hierarki, spesialisasi, impersonalitas). Namun sesungguhnya pertentangan nilai itu dapat didamaikan dengan mengembalikan kontrol atas kekuatan birokrasi di dalam sistem pemerintahan modern (Thompson, 2005; Shober, 2010). Demokrasi hendaknya tidak lagi dimaknai sekadar sebagai proses politik yang bersifat prosedural tetapi harus benar-benar menyentuh sasaran-sasaran yang substansial. Demokrasi bukan hanya dimaksudkan untuk menjamin legitimasi sosiologis, tetapi juga menjamin legitimasi etis (Kumorotomo, 1992). Dengan demikian, demokrasi bukan hanya dilaksanakan berdasarkan proses elektoral dan prosedur-prosedur politik untuk menjamin azas persetujuan rakyat (*principle of consent*), tetapi juga harus disertai dengan azas-azas substansial yang tidak kalah pentingnya, yaitu: azas persamaan hukum (*equality before the law*), perbaikan bagi semua (*betterment of all*), dan keadilan sosial (*social justice*), yang selama ini terabaikan di Indonesia.

4. Melembagakan akuntabilitas anggaran publik.

Majelis dan hadirin sekalian yang saya muliakan.

Sebagai langkah awal, semua unsur perumus kebijakan publik hendaknya sadar bahwa meningkatkan akuntabilitas bukan sekadar dimaksudkan untuk memuaskan kehendak supra-struktur politik serta

tuntutan dari lingkungan eksternal. Akuntabilitas aparat pemerintah bukan hanya untuk memenuhi kehendak lembaga legislatif, media massa, atau para pegiat masyarakat yang kritis terhadap kegiatan pemerintah. Seorang pakar mengatakan: "*(it will)... enhance organizational survival, increase agency legitimacy, and heighten public satisfaction with government*" (Koven, 1999). Jadi, tujuan akuntabilitas anggaran publik selain untuk kemaslahatan rakyat pada akhirnya juga untuk keberlanjutan dan legitimasi lembaga pemerintah.

Penguatan akuntabilitas publik dapat dilakukan pada dua tataran, yaitu tataran normatif dan tataran prosedural. Pada tataran normatif, harus dilakukan pergeseran sikap mengenai tolok-ukur, nilai-nilai serta tujuan dari tindakan birokrasi publik yang bertanggungjawab. Standar dari praktik penggunaan otoritas oleh pejabat publik harus diukur oleh seberapa besar sumbangan mereka terhadap kesejahteraan umum, bukan sekadar efisiensi atau kesesuaiannya dengan peraturan. Pada tataran prosedural, harus diupayakan perbaikan terhadap akses dan aspirasi dari orang miskin dan kelompok-kelompok yang tidak beruntung. Dalam hal ini, birokrasi publik tetap harus memiliki keberpihakan kepada kelompok-kelompok masyarakat yang selama ini banyak ditelantarkan oleh berbagai macam program dan proyek pemerintah.

Pelebagaan akuntabilitas anggaran publik hendaknya didasari oleh kelengkapan daur akuntabilitas yang meliputi empat tahapan, yaitu: 1) ketersediaan informasi, 2) analisis hasil dan usulan kebijakan, 3) debat publik, dan 4) advokasi publik. Ketika para pejabat pemerintah dituntut untuk bersikap terbuka dan responsif, unsur-unsur masyarakat madani hendaknya juga melakukan analisis dengan objektif. Tindakan koreksi terhadap kebijakan anggaran bukan dengan maksud sekadar mencari-cari kesalahan, tetapi untuk menjamin bahwa sumber dana yang terkumpul dalam APBN dan APBD benar-benar diperuntukkan bagi kemaslahatan seluruh rakyat.

Pemenuhan prasyarat akuntabilitas tersebut sangat penting untuk memastikan bahwa kekuasaan pejabat tidak disalahgunakan. Sebuah hasil survai menunjukkan bahwa, diantara 66 negara berkembang, Indonesia sebenarnya termasuk negara yang memiliki kapasitas birokrasi relatif tinggi. Namun dalam hal sistem kawal dan imbang (*checks and balances*), Indonesia masih termasuk dalam kategori

rendah (Levy, 2007:82). Oleh sebab itu, akuntabilitas anggaran merupakan salah satu faktor yang akan bermanfaat untuk meningkatkan sistem kawal dan imbang tersebut.

Pengalaman dari negara-negara maju OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) menunjukkan bahwa dari belanja pemerintah, pada dasarnya ada tiga unsur yang perlu diketahui oleh publik, yakni: *prioritization* (penentuan prioritas alokasi dana), *execution* (pelaksanaan atau pencairan dana yang mendukung kegiatan), dan *evaluation* (mengkaji hasil-hasil dari pendanaan oleh pemerintah) (Griffin et al, 2010:67). Unsur-unsur anggaran belanja di negara OECD itu begitu sederhana. Ini berbeda dengan yang diterapkan di banyak negara berkembang termasuk Indonesia yang siklus anggarannya berlangsung sepanjang tahun dan unsur-unsurnya begitu kompleks. Siklus di Indonesia itu lebih banyak melibatkan hal-hal formal atau prosedural sedangkan yang substantif diabaikan.

Kerangka hukum dan peraturan yang menyangkut anggaran di Indonesia sebenarnya juga sudah cukup lengkap. Selain telah memiliki UU No.17/2003 tentang Keuangan Negara, ada begitu banyak peraturan rinci yang menunjang akuntabilitas anggaran publik di Indonesia. Tetapi masih banyak substansi peraturan yang harus dipertajam dengan mengedepankan akuntabilitas eksternal, bukan sekadar akuntabilitas internal yang formalistik. Sebagai contoh, PP No.3/2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) telah mengakomodasi konsep *triple accountability* (akuntabilitas kepada tiga pihak). Akuntabilitas *ke atas* mengharuskan pemerintah kabupaten/kota bertanggungjawab kepada pemerintah Provinsi, dan selanjutnya kepada Kementerian Dalam Negeri. Akuntabilitas *ke samping* mengharuskan Pemda bertanggungjawab kepada DPRD sebagai lembaga legislatif. Dan akuntabilitas *ke luar* mengharuskan Pemda bertanggungjawab kepada masyarakat luas.

Sayangnya, sistem LPPD itu masih mengandung dua kelemahan. Pertama, format informasi LPPD yang wajib diterbitkan di surat kabar lokal itu sangat formal dengan bahasa yang sama dengan laporan yang dibuat untuk keperluan internal atau laporan kepada DPRD. Kedua, materi informasi LPPD masih memuat hal-hal yang terlalu umum dan hanya dimengerti oleh para pejabat pemerintah seperti 26 urusan wajib, 8 urusan pilihan dan beberapa urusan

desentralisasi. Sedangkan informasi tentang program atau proyek khusus yang dilaksanakan dalam satu tahun fiskal, alasan yang mendasari program tersebut, komitmen dana yang dialokasikan, berapa dana yang tidak terserap serta apa saja hasil capaian yang diperoleh dari program tersebut justru tidak banyak diuraikan.

Di Indonesia, perhatian terhadap anggaran publik dan keberlanjutan desentralisasi fiskal masih kurang. Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah masih diwarnai kebijakan-kebijakan sentralistis seperti terbukti dari masih banyaknya skema dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan yang dikendalikan berbagai Kementerian. Dan substansi anggaran kita cukup ironis: di tingkat nasional APBN mengalami defisit untuk mendanai berbagai sektor pembangunan sehingga utang luar negeri maupun dalam negeri proporsinya semakin besar, tetapi di tingkat daerah APBD tidak dapat dibelanjakan secara efektif sementara SILPA yang menunjukkan surplus terus meningkat.

Kendatipun banyak pihak yang melontarkan kritik tajam mengenai korupsi politik yang melibatkan politisi di Badan Anggaran, belum banyak masyarakat awam yang mau mendalami penyebab sistemik mengapa masalah itu terjadi. Di tingkat daerah, meskipun banyak kasus hukum yang melibatkan para politisi di DPRD dalam penggunaan APBD, tetapi belum banyak upaya untuk mencegah agar kejadian serupa tidak terjadi, dan terlalu sedikit masyarakat yang peduli tentang bagaimana proses negosiasi yang terjadi di dalam TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah). Para akademisi, peneliti dan LSM belum benar-benar peduli kepada upaya aktif partisipasi publik terkait anggaran. Seperti dikemukakan oleh Ott (2006), keterlibatan aktif warga (*active citizenry*) acapkali masih menjadi persoalan yang menyebabkan lemahnya akuntabilitas anggaran.

Pada tingkat operasional, berikut ini adalah sebagian dari upaya memperkuat akuntabilitas anggaran publik yang harus diperhatikan:

1. Sistem penganggaran berbasis kebijakan (*policy-based budgeting*); Anggaran harus punya keterkaitan langsung dengan kebijakan strategis. Prinsip-prinsip seperti *money follows function* (uang mengikuti fungsi) atau *values for money* (uang harus menghasilkan manfaat riil) hendaknya bukan sekadar wacana, tetapi harus terwujud dalam semua kebijakan pemerintah.

2. Prediktabilitas dan kontrol atas pelaksanaan anggaran;
Masyarakat harus dapat mengetahui dan mengontrol proses pelaksanaan anggaran dengan ketersediaan informasi mengenai jalannya pemerintahan secara lengkap. Kecenderungan perubahan anggaran yang membuka peluang lobi politik dan kerjasama terselubung harus dikurangi. Mekanisme kurang transparan yang terjadi dalam penyusunan APBN-P dan APBD-P mestinya dikurangi dengan keterlibatan masyarakat yang semakin aktif dalam mencermati penggunaan anggaran.
3. Sistem akuntansi dan pencatatan alokasi anggaran;
Secara internal, sistem administrasi keuangan di jajaran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah perlu terus diperkuat. Perangkapan fungsi-fungsi keuangan antar bagian dan satuan kerja hendaknya dikurangi sehingga terjadi pengendalian internal yang efektif sehingga setiap kemungkinan penyimpangan dapat dicegah sejak dini.
4. Audit eksternal yang objektif dan transparan;
Lembaga pemeriksaan dan pengawasan harus diperkuat dengan para pegawai yang punya kemampuan profesional tinggi. Dengan bantuan teknologi informasi sekarang ini, semestinya transparansi tidak menjadi masalah dalam membuat laporan kepada publik. Yang harus dicegah ialah audit yang mengutamakan kepentingan politik dan bukan transparansi anggaran yang optimal.

Seperti telah diuraikan di depan, penguatan akuntabilitas anggaran publik akan dapat meningkatkan efektivitas belanja negara. Bangsa Indonesia sedang berada pada titik penciptaan sejarah yang sangat penting bersamaan dengan negara-negara lain di Asia untuk menjadi negara yang kuat, maju dan makmur. Namun Indonesia akan terperangkap sebagai negara *middle-income* apabila gagal mengoptimalkan belanja negara dan mengarahkannya pada kebijakan dan program strategis yang bermanfaat bagi rakyat. Inilah tantangan yang harus dijawab bukan saja oleh para politisi dan pejabat pemerintah, tetapi juga oleh seluruh rakyat Indonesia.

Majelis dan hadirin yang saya muliakan.

Perkenankan saya mengakhiri pidato ini dengan mengucapkan puji syukur kepada Allah SWT yang telah memberikan anugerah yang begitu besar sehingga saya bisa sampai tahap pencapaian ini. Kepada Bapak/Ibu guru di SD Margoagung, SMP Seyegan, Sleman dan SMA 2 kota Yogyakarta, saya mengucapkan terima kasih. Syukur dan terima kasih atas ilmu dari dosen dan guru-guru saya di Fisipol: alm. Prof. Soempono D., Prof. Dr. Moeljarto T., dll, Prof. Dr. Miftah Thoha yang memasuki masa pensiun. Prof. Dr. Sofian Effendi, MPIA, dan Prof. Dr. Warsito Utomo yang membawa saya ke MAP dan mencarikan beasiswa S3. Prof. Dr. Agus Dwiyanto, Prof. Dr. Muhadjir Darwin, Prof. Dr. Jeremias Keban, terima kasih komentar untuk naskah awal pidato ini.

Di program S2, saya dibimbing oleh Prof. John Thomas, Prof. Ong Jin Hui, Prof. Euston Quah, Dr. Merilee Grindle, Dr. David Lee, dll. Di program S3 saya dibimbing Prof. Syed Ahmad Hussein dan Dr. Lim Hong Hai, serta penilai Prof. Francis Loh Koh Wah dan Dr. Vedi R. Hadiz, terima kasih meskipun tidak dapat hadir di sini.

Saya beruntung memiliki kolega yang hangat dan kompak di jurusan MKP. Dr. Subando Agus Margono adalah pembimbing skripsi saya. Dekan Fisipol Dr. Erwan Agus Purwanto, ketua pengelola MAP Dr. Agus Pramusinto, Kajur Dr. Ambar Widaningrum, Ketua Reforma Dr. A.G. Subarsono, Sekjur Dr. Bevaola Kusumasari. Karena keterbatasan tempat, saya tidak dapat menyebut kolega satu-persatu.

Di Kampus Biru, saya mendapatkan banyak pengalaman riset dan kerjasama penelitian dari PSKK, MSK, PSEKP, PUKAT, MPKD, PUSPAR dan PUSTRAL. Kerjasama penelitian itu telah membantu saya untuk mengasah keterampilan dalam menerapkan ilmu, dan untuk itu saya mengucapkan terima kasih.

Untuk para pejabat di jajaran pemerintah pusat, khususnya di Bappenas, Kemdagri, Kemkeu, Kempan & RB, KPK, BNPB, ANRI, LAN dan BKN, terima kasih atas kerjasama dan kepercayaan dalam penelitian dan konsultasi kebijakan. Rekan-rekan di lembaga donor internasional juga berperan dalam kerjasama tersebut. Di jajaran pemerintah daerah, kepada Gubernur DIY, Sultan Hamengku Buwono X, mantan Walikota Yogyakarta Drs. Hery Zudianto, MM dan Walikota Drs. Haryadi Suyuti, rekan seangkatan yang dulu menekuni ilmu yang sama, terima kasih atas kepercayaannya pada saya untuk

menerapkan ilmu. Ucapan yang sama tertuju kepada para gubernur, bupati dan walikota, serta para anggota DPRD di berbagai daerah.

Untuk teman-teman di asosiasi profesi dan LSM seperti Persadi, ICW, FITRA di Jakarta, BIGS di Bandung, Cindelaras dan berbagai LSM di Jogja, terima kasih. Saya mendapatkan beberapa ide untuk pidato ini dari banyak pegiat dan wartawan yang tidak mungkin saya sebutkan satu-persatu.

Kedua orang-tua saya alm. Bapak Rajiyo Dirjosusanto dan Ibu Sutini Dirjosusanto adalah yang paling berjasa, di tengah berbagai kesulitan tetap mengutamakan sekolah anak-anaknya. Kepada mertua saya alm. Bapak Muhadi dan Ibu Taryumi yang telah mendampingi di Jogja dan merestui dari Weleri, puji syukur dan terima kasih. Kepada saudara-saudara, Mas Agus P., Dik Tri Wibawa, Dik Riana S. dan Dik Bagus S., terima kasih dukungannya. Khusus kepada adinda Tri Wibawa Ph.D., saya doakan suatu saat berdiri di sini untuk pidato pengukuhan dengan restu Fakultas Kedokteran UGM. Kepada Mas Ali Munawar, Mas Slamet Riyadi, Mbak Rini L. dan seluruh keluarga di Weleri, terimakasih atas dukungan dan doanya.

Saya tidak bisa mencapai ini jika tanpa didampingi oleh isteri saya tercinta Dr. Dyah Mutiarin. Terima kasih Direktur PUSPAR-UGM dan Jurusan IP Fisipol UMY yang mempekerjakan isteri saya sehingga ijazahnya dapat dimanfaatkan. Untuk ketiga anak saya, Lydia, Aya dan Danish, terima kasih atas kehangatan di rumah kita, maaf waktu untuk bercengkerama kurang karena kesibukan papa.

Akhirnya, terima kasih kepada semua asisten dan sekretaris yang telah membantu dalam mengajar, menulis dan berkarya yang tidak mungkin saya sebut satu-persatu. Terima kasih atas kehadiran dan kesabarannya mendengarkan pidato pengukuhan pada pagi ini. Mohon tambahan doa hadirin agar saya dikaruniai kesehatan dan kekuatan untuk mengabdikan ilmu pada Universitas Gadjah Mada yang kita cintai dan umumnya untuk bangsa dan tanah-air Indonesia. Semoga Allah SWT meridloi niat baik kita bersama. Aamiin.

Wassalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh.

DAFTAR PUSTAKA

- Alatas, S.H. *Corruption and the Destiny of Asia*. Petaling Jaya: Prentice Hall.
- Anonim (2012). *Implementasi Instrumen Pedoman Akuntabilitas Nasional di Instansi Pemerintah*. Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara, LAN.
- Blondal, J.R., Hawkesworth, I. & Choi H.D. (2009). "Budgeting in Indonesia", *OECD Journal on Public Budgeting*, Vol. 2009/2.
- Breul, J.D & Moravitz, C. (2007). *Integrating Performance and Budgets: The Budget Office of Tomorrow*. Lanham: IBM Center for The Business of Government, Rowman & Littlefield Publishers.
- Chomsky, N. (2006). *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*. New York: Owl Book.
- Davey, K. (2009). *Making Government Accountable: Local Government Audit in Postcommunist Europe*. Budapest: Open Society Institute.
- Erb, M. & Sulistiyanto, P. (2009). *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore: ISEAS.
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca: Cornell University Press.
- Goetz, A.M. & Jenkins, R. (2005). *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*. New York: Palgrave-MacMillan.
- Griffin, C.C. et al (2010). *Lives in the Balance: Improving Accountability for Public Spending in Developing Countries*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Kelly, J.M. & Rivenbark, W.C. (2011). *Performance Budgeting for State and Local Government*. New York: M.E. ShaRpe.
- Koven, S.G. (1999). *Public Budgeting in the United States: The Cultural and Ideological Setting*. Washington: Georgetown University Press.
- Kumorotomo, W. (1992). *Etika Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Kumorotomo, W. (2008). *Desentralisasi Fiskal: Politik dan*

- Perubahan Kebijakan 1974-2004*. Jakarta: Prenada Media.
- Kumorotomo, W. & Purwanto, E.A., eds. (2005). *Anggaran Berbasis Kinerja: Konsep dan Aplikasinya*. Yogyakarta: MAP-UGM dan ADEKSI.
- Ladipo, O., Sanchez, A. & Sopher, J. (2009). *Accountability in Public Expenditures in Latin America and the Caribbean: Revitalizing Reforms in Financial Management and Procurement*. New York: IBRD, World Bank.
- Levy, B. (2007). *Governance Reform: Bridging Monitoring and Action*. Washington D.C.: IBRD, World Bank.
- Maravall, J.M. & Sanchez-Cuenca, I. (2008). *Controlling Governments: Voters, Institutions, and Accountability*. New York: Cambridge University Press.
- Ott, K. (2006). *Making Public Finance Public: Subnational Budget Watch in Croatia, Macedonia, and Ukraine*. Budapest: Open Society Institute.
- Pramusinto, A. et al (2012). *Penerapan Standar Pelayanan Minimum: Kerancuan Konsep dan Kendala Implementasinya*. Yogyakarta: MAP-UGM dan LAN.
- Radin, B.A. (2006). *Challenging Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*. Washington D.C: Georgetown University Press.
- Rohman, H. (2012). *APBD Bukan Untuk Rakyat*. Yogyakarta: Capiya Publishing.
- Shober, A.E. (2010). *Splintered Accountability: State Governance and Education Reform*. New York: SUNY Press.
- Stivers, C. (2009). *Governance in Dark Times: Practical Philosophy for Public Services*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Thompson, D.F. (2005). *Restoring Responsibility: Ethics in Government, Business, and Healthcare*. New York: Cambridge University Press.

BIODATA

Nama : Prof. Dr. Wahyudi
Kumorotomo, MPP
Tempat & tgl lahir : Sleman, 19 Desember 1964
Jabatan : Guru Besar
Pangkat : Pembina Tingkat I
Golongan : IV/b
NIP. : 196412191991031002

Alamat Kantor : Fisipol UGM, Jl. Sosio Justisia, Bulaksumur
Yogyakarta 55281
Alamat rumah : Gg. Parkit, Maguwo RT.14 RW.27,
Banguntapan, Yogyakarta 55198
Telp/HP/E-mail : 0274563362/081328488444/kumoro@ugm.ac.id
Isteri : Dyah Mutiarin, PhD
Anak : Lydia Aulia Kumara
Ghinaya Asamuliani Kumara
Danish Purnandika Kumara

Riwayat pendidikan:

- S3 Lulus tahun 2007 (PhD), Universiti Sains Malaysia, Penang, Malaysia
- S2 Lulus tahun 1994 (MPP), Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore
- S1 Lulus tahun 1989 (Drs.), Jurusan Administrasi Negara, Fisipol, Universitas Gadjah Mada.

Riwayat pekerjaan :

- Dosen S1 Fisipol UGM, 1990 – sekarang
- Dosen S2 Magister Administrasi Publik, 1994 - sekarang
- Ketua Jurusan Administrasi Negara, Fisipol UGM (1999-2001)
- Ketua Program Studi S2/S3 Manajemen dan Kebijakan Publik, 2012- sekarang

- Sekretaris Persadi (Persatuan Sarjana Administrasi Indonesia), 2007-2009
- Anggota Dewan Pengembangan Ilmiah dan Publikasi IAPA (*Indonesian Association for Public Administration*), 2009 - sekarang
- Konsultan *Advisory Service and Support for Decentralization* (ASSD), Kementerian Dalam Negeri, 2009
- Konsultan *Local Government Finance and Governance Reform* (LGFGR), Kementerian Keuangan, 2011
- Anggota *Working Group for Government Transparency and Integrity*, Kempan & RB, Washington, 2012
- Konsultan Naskah Akademik RPJMN 2015-2019 Bidang Aparatur Negara, Bappenas, 2013
- Staff ahli Bidang Tata-Pemerintahan, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, 2013

Publikasi ilmiah (5 tahun terakhir):

1. Dikun, S., Kumorotomo, W. & Hutagalung, J. (2012). *Costing Template of PSO-IMO-TAC for Indonesian Railway Services*, Jakarta: INDII (Indonesia Infrastructure Initiative).
2. Kumorotomo, W. (2011). "Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) dan Upaya Peningkatan Kinerja Pegawai: Kasus Di Provinsi Gorontalo dan Provinsi DKI Jakarta", *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, Vol.5 No.1, June 2011
3. Thai, K.V. ed. (2010). "Undisbursed Local Budgets: The Dilemma of Public Procurement Reform and Anti-Corruption Initiatives in Indonesia" (Ch.8), *The New Horizon of Public Procurement*. Florida: Academic Press.
4. Kumorotomo, W. (2010). "Challenges of Inter-Local Cooperation in Indonesia's Decentralized Governance: The Case of Kartamantul, Jogja Province". *Journal of Policy Science*, Graduate School of Policy Science, Ritsumeikan University, Vol.5, 2010
5. Kumorotomo, W. & Widaningrum, A. eds. (2010). *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali*, Yogyakarta: Gava Media.
6. Kumorotomo, W. (2010). "Melayani Kepentingan Partai Politik: Masalah Fragmentasi dan Akuntabilitas di Indonesia Setelah

Kebijakan Desentralisasi". *Analisis*, CSIS, March, 2010

7. Priyarsono, D.S. & Rustiadi E. eds. (2010). "Politics of Local Budgeting: The Main Hurdle for Stimulus Efficacy" (Ch.6). *Regional Development in Indonesia*. Bogor: Crestpent Press.
8. Pramusinto, A. & Kumorotomo, W. eds. (2009). *Governance Reform di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
9. Kumorotomo, W. (2008). *Desentralisasi Fiskal: Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*. Jakarta: Prenada Media.
