

Akuntabilitas Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam Pengelolaan Aset

Nandya Arnitasari¹

Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP, Universitas Airlangga

Abstract

After have showed a concept of good governance Indonesia government try to establish transparantion, accountability, and society's participation in every activty that had been held. Accountabilty is a thing that very crucial for against corruption. As well as for local government, accountability is very important especially in local asset management. Local assets are very important for sustainability of a government because local assets are long-term investment from that region. In this matter Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah as a local government institute who manage the asset that has been had by local government, expected to be accountable in asset management especially when they handle issues of land assets that do not have certificate Cause of that this research try to describe how government accountablty especially Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah manage local assets. This research use qualitative method with descriptive type. Determination of informant was chosen with purposive sampling technique. Collecting data had been done with interview, observation, and documentation technique. For analysing data was used qualitative which through the stages of data reduction, data presentation, and conclusion. This research found that accountabilty Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah in manage land assets which have not had certificate is less accountable. It can be seen from indicator of accountability program that ineffective and inefficient, and indicator of accountability process still less accountable, because lack of control of the negotition which was done by Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah with Badan Pertanahan Nasional and society.

Keywords: good governance, accountability, local assets, certification.

Pendahuluan

Indonesia merupakan negara yang sangat luas terdiri dari beribu-ribu pulau. Perbandingan antara daratan dan lautan di Indonesia adalah 3:1 yaitu 70% wilayah Indonesia terdiri atas lautan. Disamping itu penduduk Indonesia yang lebih dari 200 juta jiwa menyebabkan tanah menjadi barang yang sangat berharga. Karena tanah sangat berharga bagi bangsa Indonesia maka ada kewajiban pemerintah mengelola tanah tersebut untuk kemakmuran bangsa Indonesia. Pengelolaan kekayaan alam bangsa Indonesia telah diatur dalam undang-undang dasar 1945 amandemen keempat pada pasal 33 ayat 3 yang menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Sehingga negara memiliki wewenang yang penuh untuk mengelola harta kekayaannya.

Setiap negara memiliki harta kekayaan yang harus dikelola oleh pemerintahnya masing-masing. Harta kekayaan negara tersebut biasa dikenal dengan aset negara. Aset negara

merupakan bagian dari kekayaan negara atau harta kekayaan negara yang terdiri dari barang bergerak atau barang tidak bergerak yang dimiliki, dikuasai oleh pemerintah, yang sebagian atau seluruhnya dibeli atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta dari perolehan yang sah, tidak termasuk kekayaan negara yang dipisahkan (dikelola BUMN) dan kekayaan Pemerintah Daerah (Doli, 2004:179). Begitu pula di daerah, setiap daerah memiliki aset daerahnya masing-masing.

Pada masa pemerintahan Orde Baru banyak terjadi kolusi, korupsi, dan nepotisme. Privatisasi dan deregulasi pada masa pemerintahan Orde Baru digunakan untuk memindahkan hak milik negara kepada kroni penguasa politik. Hal ini mengakibatkan produktivitas dan efisiensi perekonomian nasional menjadi semakin menurun dan berakhir pada krisis tahun 1997-1998. Pemerintahan Orde Baru menimbulkan banyak kelemahan pada sistem keuangan di Indonesia. Kelemahan tersebut meliputi desain dan pelaksanaan sistem

pengendalian internal, ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, penyimpanan keuangan negaragaya yang semerawut dan pengungkapan SAL yang tidak konsisten dan tidak memadai (www.bpk.go.id Diakses 9 April 2012). Karena posisi keuangan negara tidak dilaporkan secara akurat dan tepat waktu, rakyat dan DPR tidak dapat menggunakan hak bujetnya. Selain lemahnya pengelolaan keuangan pada pemerintah masa Orde Baru, pengelolaan aset negara dan daerah juga tidak memadai. Selain itu juga adanya ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang belaku dalam penerimaan dan belanja dalam perjanjian pengelolaan aset antara pemerintah dan Perusahaan Pengelola Aset (www.bpk.go.id Diakses 9 April 2012). Disamping itu kurangnya inventarisasi pada pengelolaan aset negara baik ditingkat pusat maupun daerah www.bpk.go.id Diakses 9 April 2012).

Dengan adanya otonomi daerah, pemerintah daerah diberikan wewenang yang lebih besar dalam pengelolaan keuangannya. Kemudian diterbitnya Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Desentralisasi merupakan sebuah alat untuk mencapai salah satu tujuan bernegara, yaitu terutama memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan menciptakan proses pengambilan keputusan publik yang lebih demokratis. Di dalam hal pengelolaan aset, pemerintah daerah mempunyai wewenang yang sama dengan pemerintah pusat. Aset daerah dapat berupa tanah, gedung, kendaraan dinas, dan lain-lain. Di dalam pengelolaan aset daerah banyak sekali masalah yang dihadapi oleh pemerintah. Terutama pada aset yang berbentuk tanah, permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah sangat banyak, misalnya tanah yang sebenarnya milik pemerintah daerah tetapi dikalim oleh masyarakat atau pun oleh suatu organisasi.

Pemerintah Provinsi Jawa Timur juga mendapati permasalahan yang muncul dalam pengelolaan aset tanah. Permasalahan yang muncul adalah masalah sertifikasi, karena banyak aset tanah pemerintah Provinsi Jawa Timur yang belum disertifikasi. Aset tanah milik pemerintah provinsi yang masih belum memiliki sertifikasi antara lain, kompleks kantor unit pelaksana teknis panti sosial asuhan anak nganjuk di Ketrtosono dengan luas 5.165 m², kantor dan asrama UPT PSAA Sumene[2.172 m², kantor dam asrama UPT PSAA Trenggalek di Kediri seluas 1.720m²

(www.bappeda.jatimprov.go.id Diakses 20 Januari 2013). Selain itu rumah jabatan di jalan Jemur Andayani VVIII/14, tanah seluas 300 m² belum memiliki sertifikat (www.bappeda.jatimprov.go.id Diakses 20 Januari 2013). Jika tanah milik pemerintah tersebut tidak segera diselesaikan proses sertifikasinya maka akan ada dua masalah yang akan dihadapi oleh pemerintah yaitu, penggunaan aset-aset tersebut tidak bisa maksimal, dan aset tanah tersebut dapat berpotensi lepas dari provinsi atau diserobot pihak lain.

Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) Provinsi Jawa Timur merupakan lembaga yang mengelola aset-aset pemerintah Provinsi Jawa Timur. Badan ini dibentuk untuk membantu Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam mengelola keuangan dan aset daerah. BPKAD memiliki kewenangan untuk mengelola aset Provinsi Jawa Timur. Aset yang dikelola oleh BPKAD antara lain tanah, rumah dinas, mobil dinas, bus, truk, sepeda motor, gedung perkantoran, alat pompa air, jalan provinsi, dan lain-lain. Karena BPKAD ini memiliki wewenang untuk mengurus aset pemerintah Provinsi Jawa Timur maka seharusnya permasalahan aset yang sering terjadi dapat diselesaikan. Tetapi pada kenyataannya masih banyak permasalahan tentang aset yang belum dapat terselesaikan terutama dalam masalah sertifikasi aset tanah. Dari data yang diperoleh jumlah tanah milik provinsi Jawa Timur yang sudah memiliki sertifikat maupun yang belum memiliki sertifikat.

Permasalahan aset tanah yang tidak memiliki sertifikasi tidak hanya terjadi pada pemerintahan tingkat pusat saja tetapi juga terjadi pada pemerintahan tingkat daerah provinsi maupun kabupaten atau kota. Seperti halnya yang terjadi di Jawa Barat, nilai aset tanah yang belum memiliki sertifikat mencapai sekitar Rp 27 triliun (<http://dprd.jabarprov.go.id> Diakses 19 Maret 2012). Pemerintah Provinsi Jawa Timur juga mendapati permasalahan yang muncul dalam pengelolaan aset tanah. Permasalahan yang muncul adalah masalah sertifikasi, karena banyak aset tanah pemerintah Provinsi Jawa Timur yang belum disertifikasi. Sebanyak 1.008 bidang tanah belum memiliki sertifikat (www.antarajatim.net Diakses 5 Maret 2012). Aset tanah milik pemerintah provinsi yang masih belum memiliki sertifikasi antara lain, kompleks kantor unit pelaksana teknis panti sosial asuhan anak nganjuk di Ketrtosono dengan luas 5.165 m², kantor dan asrama UPT PSAA Sumene[2.172 m², kantor dam asrama UPT

Volume 1, Nomor 1, Januari 2013

PSAA Trenggalek di Kediri seluas 1.720m² (<http://bappeda.jatimprov.go.id> Diakses 20 Januari 2013). Selain itu rumah jabatan di jalan Jemur Andayani VVIII/14, tanah seluas 300 m² belum memiliki sertifikat (<http://bappeda.jatimprov.go.id> Diakses 20 Januari 2013). Jika tanah milik pemerintah

Tabel I
Jumlah Tanah Provinsi Jawa Timur yang Memiliki Sertifikat dan yang Tidak Memiliki Sertifikat

SKPD	Memiliki Sertifikat	%	Tidak Memiliki sertifikat	%
Dinas PU Bina Marga	230 bidang	17,52	124 bidang	9,44
BPKAD	-	-	2 bidang	0,15
Dinas Kehutanan	-	-	6 bidang	0,46
Dinas Kesehatan	24 bidang	1,83	15 bidang	1,14
Dinas Perikanan	42 bidang	3,19	13 bidang	0,99
Dinas Prindustrian dan Perdagangan	30 bidang	2,28	34 bidang	2,59
Dinas Pertanian	240 bidang	18,29	18 bidang	1,37
Dinas PU Pengairan	136 bidang	10,36	270 bidang	20,56
Dinas Sosial	60 bidang	4,57	23 bidang	1,75
Disnakertransduk	33 bidang	2,51	13 bidang	0,99
Jumlah	795 bidang	60,55	518 bidang	39,45

Sumber: Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah, 2011.

Berdasarkan tabel di atas dilihat bahwa tanah yang sudah mempunyai sertifikat lebih dari 60%, meskipun demikian tanah yang masih tidak mempunyai sertifikasi mencapai 39,45% atau setara dengan 518 bidang tanah. Dari data tersebut dapat disimpulkan bahwa masih banyak aset tanah Pemerintah Provinsi Jawa Timur yang belum memiliki sertifikat.

Dengan banyak permasalahan tentang sertifikasi aset tanah milik pemerintah daerah, maka perlu dilihat bagaimana kinerja para aparat pemerintah daerah dalam menyelesaikan permasalahan tersebut. Dalam penilaian kinerja para aparat pemerintah dapat dilihat melalui akuntabilitas aparat tersebut. Akuntabilitas sangat diperlukan dalam pemerintahan di Indonesia terutama setelah adanya konsep *good governance* yang mengutamakan transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi. Dalam *good governance*, akuntabilitas merupakan elemen terpenting dan merupakan tantangan utama yang dihadapi oleh pemerintah. Akuntabilitas merupakan pertanggung jawaban dari segala hasil kerja suatu organisasi atau pun pegawai. Di Indonesia penilaian akuntabilitas instansi pemerintah dikenal dengan evaluasi akuntabilitas

tersebut tidak segera diselesaikan proses sertifikasinya maka akan ada dua masalah yang akan dihadapi oleh pemerintah yaitu, penggunaan aset-aset tersebut tidak bisa maksimal, dan aset tanah tersebut dapat berpotensi lepas dari provinsi atau diserobot pihak lain.

kinerja instansi pemerintah. Dalam penilaian laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah, hasil penilaian terbagi ke dalam beberapa kategori yaitu memuaskan "AA" dengan skor lebih dari 85 yang diinterpretasikan dapat memimpin perubahan, 100 berbudaya kinerja, berkinerja tinggi, dan akuntabel, perlu terus berinovasi; sangat baik "A" dengan skor lebih dari 75 sampai dengan 85 yang diinterpretasikan memiliki akuntabilitas kinerja yang baik, berkinerja baik, memiliki sistem manajemen kinerja yang andal, menggunakan *knowledge management* untuk membangun budaya berkinerja, dan perlu banyak berinovasi; baik "B" dengan nilai lebih dari 65 sampai dengan 75 diinterpretasikan memiliki akuntabilitas kinerja yang baik, memiliki sistem yang dapat digunakan untuk manajemen kinerja, perlu sedikit perbaikan untuk sistem dan perlu banyak perbaikan yang berfokus pada perbaikan soft sistem; cukup baik (memadai) "CC" dengan nilai lebih dari 50 sampai dengan 65 yang diinterpretasikan memiliki akuntabilitas kinerja yang cukup baik, taat kebijakan, memiliki sistem yang dapat digunakan untuk memproduksi informasi kinerja bagi pertanggung jawaban, tetapi perlu banyak perbaikan termasuk perbaikan mendasar; agak kurang "C" dengan nilai lebih dari 30 sampai dengan 50 yang diinterpretasikan memiliki sistem untuk manajemen kinerja tapi kurang dapat diandalkan, perlu banyak perbaikan dan termasuk perbaikan yang mendasar; dan kurang "D" dengan nilai 0 sampai dengan 30 diinterpretasikan memiliki sistem dan tatanan yang tidak dapat diandalkan untuk manajemen kinerja, perlu banyak sekali perbaikan dan perubahan yang sangat mendasar (Krina, 2003:5). Dari Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) dapat dilihat bahwa kinerja dari instansi tersebut baik atau tidak. Dari hasil evaluasi LAKIP tahun 2010 BPKAD memperoleh nilai "C" yaitu cukup.

Jika dikaitkan dengan permasalahan sertifikasi aset tanah pemerintah Provinsi Jawa Timur, maka perlu adanya akuntabilitas dari pihak pemerintah Provinsi Jawa Timur khususnya BPKAD sebagai pelaksana dalam pengelolaan aset Provinsi Jawa Timur. Karena

masih banyaknya aset provinsi yang mengalami permasalahan, baik aset yang masih dikuasai oleh pihak ketiga maupun aset yang belum memiliki sertifikat. Aset tanah yang belum memiliki sertifikat sebanyak 518 bidang. Untuk mengatasi permasalahan ini pemerintah Provinsi Jawa Timur perlu memperhatikan kinerja para aparatnya.

Dengan melakukan penelitian ini diharapkan dapat melengkapi penelitian-penelitian sebelumnya yang memiliki kesamaan tema penelitian terkait dengan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Hasby A Rozzaq dengan judul "Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah: Studi Eksplanatif tentang Pengaruh Tingkat Profesionalisme Aparat dan Keefektifan Sistem Informasi Keuangan Daerah terhadap Tingkat Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Badan Pengelolaan Keuangan Pemerintah Kota Surabaya" yang memiliki kesimpulan bahwa terdapat pengaruh antara tingkat profesionalisme aparat dan keefektifan sistem keuangan daerah terhadap akuntabilitas kinerja instansi pemerintah. Jika dikaitkan dengan hasil evaluasi LAKIP BPKAD yang mendapat nilai "C", maka profesionalisme BPKAD mempengaruhi akuntabilitas kinerja BPKAD.

Permasalahan yang ingin dijawab dalam penelitian ini adalah bagaimana akuntabilitas instansi pemerintah dalam pengelolaan aset daerah. Tujuan penelitian ini adalah mendeskripsikan akuntabilitas instansi pemerintah dalam pengelolaan daerah. Manfaat dari penelitian ini secara praktis adalah memeberikan solusi bagi instansi pemerintah untuk meningkatkan akuntabilitasnya dalam pengelolaan aset daerah. Manfaat dari penelitian ini secara teritis adalah pengembangan akuntabilitas publik.

Akuntabilitas

Setelah munculnya konsep *good governance* di mana pemerintah Indonesia berusaha memperbaiki sistem pemerintahan pasca reformasi. Di dalam konsep *good governance* terdapat prinsip akuntabilitas dimana organisasi maupun para aparat pemerintah harus mempertanggungjawabkan kegiatannya kepada masyarakat dan lembaga yang berwenang. Sehingga masyarakat dapat ikut mengawasi kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah dan dengan adanya akuntabilitas diharapkan dapat mengurangi tindakan korupsi pada instansi pemerintah baik pusat maupun daerah. Akuntabilitas menuntut dua hal yaitu

kemampuan menjawab dan konsekuensi. Komponen pertama (istilah yang bermula dari responsibilitas) adalah berhubungan dengan tuntutan bagi para aparat untuk menjawab secara periodik setiap pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan bagaimana mereka menggunakan wewenang mereka, kemana sumber daya telah dipergunakan, dan apa yang telah dicapai dengan menggunakan sumber daya tersebut.

Akuntabilitas bermakna pertanggung jawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi. Menurut Prof. Mariam Budiardjo akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada yang memberi mandat itu. (www.goodgovernance_bappenas.go.id Diakses 15 Januari 2013). Dan menurut Chandler dan Plano mengartikan akuntabilitas sebagai *refers to the institution of checks and balances in an administrative system* (www.goodgovernance_bappenas.go.id Diakses 15 Januari 2013). Sedangkan Finner dalam Darwin menjelaskan akuntabilitas merupakan konsep yang berkenaan dengan standard eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan oleh administrasi negara (birokrasi publik) (Widodo, 2001:148). Lembaga Administrasi Negara menjelaskan bahwa akuntabilitas merupakan kewajiban seseorang atau unir organisasi untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui media pertanggungjawaban secara periodic (Widodo, 2001:149).

Dalam memberikan pertanggung jawaban kepada pihak yang memiliki hak atau wewenang untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban, telah dikembangkan beberapa tipe akuntabilitas publik. Menurut Brautigam akuntabilitas dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu a) Akuntabilitas publik, yang berkaitan dengan sistem politik dan sistem pemilu. b) Akuntabilitas keuangan, bahwa aparat pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran bekannya yang bersumber dari penerimaan pajak dan retribusi. c) Akuntabilitas hukum, bahwa rakyat harus memiliki keyakinan bahwa unit-unit pemerintahan dapat bertanggungjawab secara hukum atas segala tindakannya.

Volume 1, Nomor 1, Januari 2013

Sedangkan menurut Chandler dan Plano akuntabilitas terbagi menjadi lima macam yaitu 1) *Fiscal accountability*, tanggung jawab atas dana publik yang digunakan. 2) *Legal accountability*, tanggung jawab atas ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan 3) *Program accountability*, tanggung jawab atas pelaksanaan program. 4) *Process accountability*, tanggung jawab atas pelaksanaan prosedur. 5) *Outcome accountability*, tanggung jawab atas hasil pelaksanaan tugas (Widodo, 2001:153). Guy Peter menyebutkan tiga macam akuntabilitas yaitu a) akuntabilitas keuangan, b) akuntabilitas administratif, c) akuntabilitas kebijakan publik (www.goodgovernance_bappenas.go.id Diakses 15 Januari 2013).

Dengan melihat banyaknya macam-macam tipe akuntabilitas maka perlu adanya indikator yang dapat digunakan untuk menilai akuntabilitas pemerintah. Indikator merupakan variabel yang dapat memberikan atau menjadi petunjuk atas keterangan. Indikator ini dimaksudkan untuk memudahkan proses penilaian akuntabilitas dan juga diperlukan alat ukur akuntabilitas. Beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik, yaitu: Pembuatan sebuah keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan, Pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, Adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil, dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi, serta standar yang berlaku, Adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi, dengan konsekuensi mekanisme pertanggungjawaban jika standar tidak terpenuhi, Konsistensi maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkan maupun prioritas dalam mencapai target tersebut.

Menurut Peter Guy indikator akuntabilitas adalah Proses pembuatan sebuah keputusan yang dibuat secara tertulis, tersedia bagi warga yang membutuhkan. Dengan setiap keputusan yang diambil sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, dan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar, akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara-cara mencapai sasaran suatu program, kejelasan dari sasaran kebijakan yang telah diambil dan dikomunikasikan, kelayakan dan konsistensi target operasional maupun prioritas, penyebaran informasi mengenai suatu keputusan melalui media masa, akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat, sistem informasi

manajemen dan monitoring hasil. Untuk mengukur akuntabilitas diperlukan indikator-indikator seperti yang dikemukakan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional di atas, tetapi masih ada indikator lain yang dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas seperti yang dikemukakan oleh Carino, dan penelitian ini menggunakan indikator yang dikemukakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Teknik pemilihan informan menggunakan teknik *purposive* dimana informan dipilih adalah informan yang dianggap benar-benar mengetahui dan memahami permasalahan dalam penelitian ini. Tipe penelitian ini adalah kualitatif deskriptif, metode pengumpulan data melalui wawancara, observasi dan dokumentasi.

Akuntabilitas Program dan Akuntabilitas Proses BPKAD

Untuk melihat apakah sebuah instansi pemerintah dapat dikatakan akuntabel atau tidak dapat dilihat melalui LAKIP atau AKIP-nya. Dalam pembuatan LAKIP telah diatur dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 29 tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Penetapan Kinerja dan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Dari hasil evaluasi LAKIP tahun 2011 BPKAD memperoleh nilai "B" dimana hasil evaluasi LAKIP adalah cukup baik. Jika dibandingkan dengan hasil evaluasi LAKIP yang diterima pada tahun 2010 adanya peningkatan, pada tahun 2010 hanya memperoleh nilai "C" yaitu cukup. Dengan nilai yang diperoleh tersebut masih kurang akuntablenya BPKAD dalam melaksanakan program-programnya. Untuk tahun 2009-2012 dibentuk berbagai macam program, salah satu dari program tersebut adalah Peningkatan dan Pengembangan Pengelolaan Keuangan Daerah. Di dalam program tersebut terdapat berbagai macam kegiatan, antara lain 1) penyusunan kebijakan akuntansi pemerintah daerah, 2) penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD, 3) penyusunan rancangan peraturan daerah tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBD, 4) penyusunan rancangan peraturan Kepala Daerah tentang penjabara pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, 5) penyusunan sistem informasi keuangan daerah, 6) peningkatan manajemen aset/barang daerah, 7)

peningkatan manajemen investasi daerah, 8) rekonsiliasi pengelolaan aset/barang daerah, 9) penataan, pengembangan sistem dan pengelolaan keuangan yang profesional, efisien, transparan, dan bertanggungjawab, 10) peningkatan kapasitas keuangan pemerintah daerah/peningkatan administrasi gaji pegawai provinsi, 11) peningkatan kapasitas keuangan Pemda/peningkatan tertib administrasi pelayanan giro, 12) peningkatan tertib administrasi surat pertanggungjawaban satuan kerja dilingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Akuntabilitas program berkaitan dengan kepemilikan unit-unit dan birokrat secara individual yang melakukan aktivitas bersama untuk mencapai aktivitas program tersebut. Akuntabilitas program diperlukan untuk mengetahui apakah program yang ada telah dilakukan dengan efektif atau tidak. Setiap tahun BPKAD mengadakan anggaran untuk dialokasikan kepada program-program yang telah dibentuk.

Berdasarkan indikator yang dikemukakan oleh Carino maka akuntabilitas program dan akuntabilitas proses, maka akuntabilitas program BPKAD dari segi pencapaian ekonomi, efisiensi dan efektivitas dapat dilihat dari pencapaian program-program yang telah dibentuk.

Tabel 2
Laporan Realisasi Keuangan dan Capaian Kinerja Program/Kegiatan/Rencana Aksi APBD tahun anggaran 2012 triwulan I dan II tahun 2012

Nama Program/Kegiatan/Rencana/Aksi	Dana Program/Kegiatan	Realisasi Dana Program/Kegiatan	%	Tri wulan
Peningkatan manajemen aset/barang daerah	1.327.000.000,00	157.627.500,00 336.795.850,00	11,88 25,38	I II
Rekonsiliasi pengelolaan aset/barang daerah	1.686.710.000,00	226.601.100,00 652.141.200,00	13,43 38,66	I II
Optimalisasi pengelolaan aset	1.901.440.000,00	251.853.900,00 722.108.900,00	13,25 37,98	I II
Percepatan sertifikasi aset daerah	12.476.850.000,00	141.172.050,00 280.195.640,00	1,13 2,25	I II

Sumber: Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Jawa Timur, 2012

Dari tabel diatas dapat dilihat bahawa pada triwulan dua pencapaian masing-masing program dan kegiatan meningkat jika dibandingkan dengan triwulan pertama, dengan rincian sebagai berikut peningkatan manajemen aset/barang daerah sebesar 25,38%, rekonsiliasi pengelolaan aset/barang daerah sebesar 38,66%, optimalisasi pengelolaan aset sebesar 37,98%, dan percepatan sertifikasi aset daerah 2,25%. Dapat diketahui bahwa program yang tidak efektif dan efisien adalah program percepatan sertifikasi aset daerah, hal ini dikarenakan

banyaknya faktor yang menghambat dalam proses melakukan sertifikasi tanah, antara lain standar operasional prosedur (SOP) di kantor pertanahan kabupaten/kota tidak seragam, khususnya format blangko yang disediakan oleh BPN membingungkan pengisiannya, persyaratan kelengkapan dokumen pendukung permohonan sertifikasi melalui program percepatan tidak memperoleh dispensasi khusus dari BPN, namun diperlakukan sama dengan permohonan pada umumnya.

Dan dalam proses sertifikasi tanah tersebut dibentuk tim khusus yang terdiri dari SKPD dan kanwil BPN Provinsi Jawa Timur, hal ini dimaksudkan agar dalam pembuatan sertifikat tersebut lebih efisien dan efektif. Dalam akuntabilitas program administrator harus bertanggung jawabkan hasil laporan programnya selain kepada presiden dan legislatif tetapi juga pada standar profesional dan kesadaran individu, hal ini dimaksudkan agar semakin kuatnya kesetiaan para apatat. Tetapi dalam pengelolaan aset tanah BPKAD bertanggungjawab kepada Gubernur selaku Kepala Daerah, dan bentuk pertanggungjawaban tersebut berupa berita acara serah terima sertifikat tanah yang telah jadi.

Akuntabilitas proses yang lebih menekankan pada prosedur dan metode dari suatu sistem yang menstransformasikan *input* menjadi *output*. Jika dilihat dari program sertifikasi tanah maka untuk mengetahui akuntabilitas prosesnya terlebih dahulu melihat prosedur pembuatan sertifikat yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Dan dalam pengurusan sertifikasi tanah tersebut terdiri dari beberapa tahap, yaitu permohonan hak, dimana orang yang memohonkan haknya adalah para penerima hak atas tanah negara berdasarkan surat keputusan pemberian hak yang dikeluarkan pemerintah melalui direktur jendral agraria atau pejabat yang ditunjuk, yakni para ahli waris, yaitu mereka yang menerima warisan tanah; para pemilik tanah, yaitu mereka yang memiliki tanah dari jual-beli, hibah, lelang, dan lain-lain; dan terakhir pemilik sertifikat tanah yang hilang.

Tahap kedua untuk mendapatkan sertifikat adalah pembayaran biaya sps pada loket pembayaran, kemudian dilakukan pengukuran, pemeriksaan tanah dan pendaftaran hak. Setelah melakukan permohonan maka pihak kantor pertanahan akan melakukan pengukuran, pemetaan, dan pendaftaran haknya. Kegiatan pengukuran merupakan penetapan batas-batas tanah. Dan hasilnya akan dipetakan serta dibuat surat ukur dan gambaran situasinya. Dan tahap

Volume 1, Nomor 1, Januari 2013

ketiga adalah penerbitan sertifikat, pada tahap ini yang dilakukan adalah membuat salinan buku tanah dari hak-hak atas tanah. Salinan buku tanah beserta surat ukur dan gambar situasinya kemudian dijahit menjadi satu dengan kertas sampul yang telah ditentukan pemerintah. Hasil akhir itulah yang disebut dengan sertifikat yang kemudian diserahkan kepada pihak pemohon (<http://sesmen.kempera.go.id> Diakses 1 November 2012). Untuk proses penerbitan sertifikat membutuhkan waktu sebanyak 98 hari untuk tanah non pertanian yang luasnya lebih dari 150.000 m² dari mulainya permohonan hak. Sedangkan untuk tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 Ha dan tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2.000 m² memakan waktu 38 hari. Bagi tanah pertanian yang luasnya lebih dari 2 Ha dan tanah non pertanian yang luasnya lebih 2.000 m² sampai dengan 150.000 m² memakan waktu sebanyak 57 hari. Untuk biaya pendaftaran tanah adalah 2% dari nilai tanah ditambah Rp. 100.000, jika di formulasikan maka $T = (2\% \times \text{Nilai Tanah}) + \text{Rp. 100.000}$

Akuntabilitas proses BPAKD kurang akuntabel karena kurangnya pengetahuan pihak para aparat mengenai letak aset tanah yang ada di lapangan, selain itu kurangnya koordinasi dengan pihak BPN dalam pengurusan sertifikasi tanah. Dan menurut Carino dalam akuntabilitas proses selain menggunakan standar kinerja akuntabilitas program, juga menggunakan negosiasi antara kontroler yaitu BPKAD dan pihak yang di kontrol yaitu pihak-pihak yang terkait. Jika negosiasi antara pihak BPKAD dan BPN berjalan baik maka koordinasi dengan BPN akan baik pula dan proses pembuatan sertifikat tanah tidak akan memakan waktu yang lama.

Pada akuntabilitas proses standar yang digunakan untuk menilai apakah proses dari program tersebut akuntabel atau kah tidak adalah melihat dari segi ekonomi, efisiensi, efektivitas, desentralisasi, dan partisipasi. Untuk mencapai efisiensi dan efektivitas dalam program sertifikasi aset maka diperlukannya partisipasi masyarakat agar mempermudah proses pembuatan sertifikat tanah tersebut. Walaupun dibentuk tim khusus untuk mengefisienkan waktu dan anggaran, tetapi tetap saja masih kurangnya pengetahuan para anggota tim tentang tata letak aset tanah yang dimiliki pemerintah sehingga menyebabkan proses sertifikasi tanah

berjalan dengan lambat dan juga menjadi kurang efisien. Oleh karena itu perlunya pengetahuan para anggota tim yang melaksanakan program sertifikasi tanah tentang tata letak tanah tersebut agar dapat mempermudah pengukuran dalam pembuatan sertifikat tanah. Dan juga diperlukan kecakapan dalam bernegosiasi baik dengan BPN atau dengan masyarakat sekitar agar mempermudah dalam proses sertifikasi tanah dan meminimalisir munculnya permasalahan yang baru.

Kesimpulan

Untuk melihat bagaimana akuntabilitas aparat pemerintah daerah dalam mengatasi aset tanah yang belum memiliki sertifikat maka dapat dilihat dari segi akuntabilitas program dan akuntabilitas prosesnya. Dari segi akuntabilitas program, BPKAD selaku badan yang menangani pengelolaan aset daerah dalam menangani masalah aset tanah yang belum memiliki sertifikat dapat dikatakan kurang akuntabel dikarenakan tidak tercapainya target yang telah ditetapkan pada saat pembuatan anggaran. Tidak tercapainya target ini dikarenakan banyaknya hambatan baik dari internal maupun eksternal BPKAD dalam menjalankan program sertifikasi tanah. Hambatan tersebut termasuk kurangnya koordinasi dengan pihak BPN.

Akuntabilitas juga dapat dilihat dari akuntabilitas proses. Dalam akuntabilitas proses, BPKAD selaku pelaksana yang menangani masalah sertifikasi aset tanah juga dapat dikatakan kurang akuntabel. Kurang akuntabelnya BPKAD dalam mengatasi masalah sertifikasi tanah dikarenakan kurangnya pengetahuan para aparat dalam mengetahui letak dan posisi aset tanah tersebut sehingga memakan waktu lama dalam proses pemetaan, dan juga kurang koordinasinya dengan BPN sehingga dapat dikatakan dalam hal negosiasi pihak BPKAD dapat dikatakan lemah. Negosiasi dalam akuntabilitas proses sangat diperlukan karena untuk mengontrol pihak yang dikontrol agar pencapaian target tersebut dapat efektif dan efisien. Selain kemampuan dalam bernegosiasi juga diperlukan partisipasi dari masyarakat untuk mempermudah proses sertifikasi tanah dan juga untuk menghindari masalah baru yang dapat muncul agar tidak menyebabkan semakin lamanya proses sertifikasi tanah. Disamping

negosiasi dan partisipasi masyarakat, juga diperlukan pengetahuan dari para aparat mengenai tata letak dari aset yang dimiliki agar mempermudah dalam proses pemetaan dan mempercepat dalam pengurusan sertifikasi aset tanah tersebut.

Daftar Pustaka

- Anonimous. Aset Pemprov Rawan Hilang. 2011. (diakses 20 Januari 2013). <http://bappeda.jatimprov.go.id/2012/10/09/9-aset-pemprov-rawan-hilang/>
- Anonimous. BAPPENAS. 2003. *Indikator Good Public Govenance*. (diakses 15 Januari 2013). <http://goodgovernance.bappenas.go.id>.
- Anonimous. Transparansi dan Akuntabilitas Fiskal untuk Membangun Kembali Sistem Sosial Indonesia. 2010. (diakses 9 April 2012). www.bpk.go.id/doc/publikasi/PDF/ppan/05.pdf
- Anonimous. Perbaikan Transparansi dan Akuntabilitas Pengellaan Keuangan Negara dan Daerah di Indonesia. 2011. (diakses 9 April 2012). www.bpk.go.id/doc/publikasi/PDF/ppan02.pdf
- Doli D, Siregar. 2004. *Manajemen Aset: Strategi Penataan Konsep Pembangunan Berkelanjutan secara Nasional dalam Konteks Kepala Daerah sebagai Ceo's*. Jakarta: Gramedia.
- Farazmand , Ali. 2004. *Sound Governance: Policy and Administrative Innovation*. London: Preager
- Lallo Krina P , Loina. 2003. *Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi*. Jakarta: BPPN
- Moehariono. 2009. *Pengukuran Kinerja Berbasis Kompetensi: Competency Based Human Resource Management*. Jakrta: Ghalia
- Moelong, Lexy J. 2010. *Metodelogi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Rosda.
- Mahmudi. 2010. *Analisis Laporan Keuangan Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: UUP STIM YKPN
- Sedarmayanti. 2004. *Good Governance: Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance*. Bandung: Mandar Maju
- Widodo, Joko. 2001. *Good Governance: Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi Pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. Surabaya: Insan Cendekia
- Rozzaq , Hasby A. 2007. *Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah: Studi Eksplanatif tentang Pengaruh Tingkat Profesionalisme Aparat dan Keefektifan Sistem Informasi Keuangan Daerah terhadap Tingkat Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah pada Badan Pengelolaan Keuangan Pemerintah Kota Surabaya*. Universitas Airlangga, Skripsi