

# MENGAWAL TRANSPARANSI ANGGARAN: PANDUAN BAGI JURNALIS

**P. HASUDUNGAN SIRAIT**

*Publikasi ini dimungkinkan karena dukungan Rakyat Amerika melalui United States Agency for International Development (USAID). Isi dari publikasi ini seluruhnya merupakan tanggung jawab dari Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Indonesia dan tidak mencerminkan pandangan USAID atau Pemerintah Amerika Serikat.*

**MENGAJAL TRANSPARANSI ANGGARAN:  
PANDUAN BAGI JURNALIS**

**PENULIS:**

P. Hasudungan Sirait

**DESAIN:**

jabrik.com

**ILUSTRASI:**

Imam Yuni

**DITERBITKAN OLEH**

Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Indonesia  
Jalan Kembang raya no. 6 Kwitang, senen  
Jakarta pusat 10420 indonesia  
e-mail: [office@ajiindonesia.org](mailto:office@ajiindonesia.org)  
website: [www.ajiindonesia.org](http://www.ajiindonesia.org)

**DIDUKUNG OLEH:**

Prorop - Usaid

# DAFTAR ISI

Catatan Pengantar .....	5
<b>Sesi 1 Memaknai Hakekat APBN.....</b>	<b>20</b>
[1.1] APBN untuk Mensejahterakan Rakyat.....	23
[1.2] Dari Format hingga Siklus Anggaran.....	29
[1.3] Membaca Format APBN dan APBD .....	37
[1.4] Anggaran Pemerintah, Transparansi dan Demokrasi ..	55
<b>Sesi 2 Ketidaktransparanan dan Manipulasi Anggaran di Birokrasi .....</b>	<b>62</b>
[2.1] Banyaknya Manipulasi Anggaran Negara .....	65
[2.2] Celah Manipulasi di Ruang Training.....	87
<b>Sesi 3 Jejak Transparansi Anggaran di Provinsi Kita [di Bidang Pendidikan, Kesehatan dan Pekerjaan Umum].....</b>	<b>94</b>
[3.1] Anggaran Berlimpah di Tiga Kementerian.....	97
[3.2] Kucuran Dana Besar, Bocornya pun Besar .....	107
<b>Sesi 4 Strategi Pers dalam Menjalankan Fungsi Sebagai Pengontrol Transparansi APBN-APBD .....</b>	<b>112</b>
[4.1] Berita yang Berbobot.....	115
[4.2] Indepth Reporting dan Investigative Reporting.....	125



## CATATAN PENGANTAR

# MENGAWAL TRANSPARANSI ANGGARAN: PANDUAN BAGI JURNALIS

Rumah tahanan Salemba, Jakarta, pada sebuah siang di tahun 2011.

**H**alaman depan itu sesak oleh mobil dan sepeda motor; mewah sebagian kendaraan beroda empat tersebut. Jalan masuk ke pintu utama saja yang terbebas dari kendaraan. Itu pun sepeda motor sebentar-sebentar mampir di sana. Pengendaranya mengantarkan sesuatu. Mac Donald, Hoka-hoka Bento, Sari Bundo dan Pizza Hut, itu antara lain yang tertulis di boks pada jok belakang kendaraan roda dua. Berarti, arus dari restoran pesan antar (*delivery order*) sedang mengalir. Orang yang lalu lalang atau nongkrong menambah kesesakan halaman yang tidak lebar tapi memanjang.

Pemandangan yang laksana di pekarangan sebuah rumah sakit mewah saat jam berkunjung itu membingungkan dua lelaki. Mereka—sebut saja namanya John dan Iwan— datang untuk membesuk tahanan. Sebelum tiba di sana, kesuraman dan kebekuanlah yang mereka bayangkan akan menyergap. Bukakkah penjara seperti itu biasanya?

Keduanya menapak sembari celingukan. Di loket pendaftaran, orang antri. Pula di sebelahnya, tempat penitipan barang.

“Mau besuk siapa bos?” Sambil tersenyum ramah seorang petugas menyapa John. Penampilan John, 53 tahun, memang berkelas sebagaimana lazimnya pembicara publik top. Wajar saja kalau ia disambut dengan apresiasi.

Sebaik John menyebut nama seorang anggota DPR terkenal yang tersandung kasus korupsi, petugas itu bertambah ramah dan sopan. “Sini....sini bos....KTP-nya mana? Satu *aja*, nggak usah dua,” ujar dia. Lantas ia menjelaskan dengan rinci bagaimana lintasan menuju lantai 2, tempat orang yang akan dijenguk.

Petugas di penitipan pun sama ramahnya setelah tahu John dan kawannya akan melongok siapa. “*Handphone* saja yang ditinggal, bos...kamera tidak ada kan?” katanya ramah. Ia juga memberi arahan komplit bagaimana menuju lantai 2.

John dan Iwan melangkah sesuai panduan. Mereka melewati sebuah lorong pendek. Pintu berjeruji di depan dan petugas jaga di sana plus penerangan yang agak temaram segera menyadarkan John bahwa dirinya sedang berada di bui. “Ini baru atmosfir penjara,” ia berbisik. Tak seperti Iwan, ia baru kali itu menjejakkan kaki di penjara Salemba.

Di ujung lorong ada pesimpangan. Tangga besi menuju lantai 2 menyiku. Dari persimpangan ini tampak tempat tahanan biasa. Narapidana kriminal, sebagian besar penghuninya. Pembesuk dan napi berjejal seperti ikan rebus di sana. Saking tidak ada tempat, berdiri saja sebagian mereka. Atmosfir klasik bui kental betul di tempat itu: pengap, berbau kurang sedap, serba bersahaja serta keras.

Ajaib! Di lantai 2 suasananya seperti bumi dan langit. Begitu pintu masuk terbuka, udara mesin pendingin langsung menyergap. Ruangan lapang menghempang. Karpet merah terhampar membalut di sisi kiri. Belasan orang bercengkerama

di sana. Mereka—tahanan dan keluarga atau kerabat pembesuk—laki-laki dan perempuan. Ada bayi, bocah, remaja dan orang sepuh. Murung durja jauh dari wajah mereka. Sungguh berbeda dari orang-orang di blok bawah.

Tengah bersantap sebagian mereka. Rupanya, untuk merekalah makanan *delivery*. Tempat sampah bersandar di sudut. Sarat dus *styrofoam* bertuliskan Hoka-hoka Bento, Mac Donald dan yang lain, plastik kresek besar itu.

Terang, kepaan dan kemurungan bukanlah atmosfir lantai 2, tempat tahanan para penilap APBN atau APBD.

John bingung menghadapi realitas kontradiktif yang tak pernah ia bayangkan. Iwan pun setali tiga uang meski di paruh kedua 1990-an beberapa kali ia ke sana menjambangi rekan-rekannya, aktifis prodemokrasi yang menjadi narapidana politik. “Dulu tidak seperti ini...beda betul,” bisiknya.

Saat kedua orang ini kembali clingak-clinguk, dari kejauhan seseorang melambai. Ternyata orang yang hendak mereka besuk.

Balas melambai, kedua pembesuk pun bergegas girang. Jarak tinggal sekitar 3 meter lagi ketika anggota DPR yang bermasalah itu menyela dengan gaya ceplas-ceplosnya yang khas. Seperti biasa *sense of humor*-nya mewarna untuk mencairkan suasana.

“Sudahlah...kalian nggak usah pura-pura sedih. Kalian kira aku sudah susah ya...*kleru!* Lihatlah: aku bahagia di sini dan lebih sehat. Di sini aku berhenti merokok... rutin *jogging* dan main bulutangkis. Menulis buku lagi...sedap kan? Di luar mana bisa. Kawan-kawan pun berdatangan tiap hari, termasuk kalian sekarang,” ucap dia sambil tersenyum lebar.

Ah, dia memang tak pernah kehilangan semangat dalam keadaan sesulit apa pun. Itu salah satu kelebihan dirinya.

Tampaknya semua ucapannya benar. Memang dia jauh lebih bugar setelah tiga bulan lebih di sana.

Sang anggota dewan (sampai hari itu pun statusnya masih tetap 'wakil rakyat') mengajak kedua tamunya ke sebuah ruangan. Sama seperti di luar, di dalam ruang berukuran sekitar 5x10 meter ini pun udara segar. Wajar, karena memang berpendingin dan berpewangi. "Ini ruang tamu VIP," ucap dia tergelak. Humor dan sinismenya masih utuh.

Seperti di kantor saja suasana di sana. Ada meja kerja, kursi tamu, komputer, dan televisi besar berlayar tipis.

Bukan mereka bertiga saja di sana. Seorang walikota sedang dikunjungi tiga anak buahnya. Mereka duduk di sofa. Segar dan santai, walikota yang gempal itu bercelana pendek dan beroblong putih. Katun, bahannya.

Kedua rombongan bersilaturahmi sejenak. Akrab, anggota DPR dan walikota saling mengenalkan tamunya.

Anggota DPR membawa kedua pembesuknya ke sudut ruangan. Baru saja ketiganya mengobrol, tamu lain sudah muncul. Dia pengacara terkenal yang wajahnya acap muncul di layar televisi. Sebagai penasihat hukum si anggota DPR, rutin ia datang.

Pengacara langsung nimbrung, tapi panggilan di *handphone* berkali-kali membuat dia menjauh untuk menjawab. Tak seperti pengunjung biasa, sebagai *lawyer* ia bebas masuk kapan pun tanpa mengikuti prosedur standar. Jadi membawa HP pun ia boleh.

Dari pintu kaca tampak seorang gubernur melintas. Agak tertatih, tampaknya lelaki gemuk berperut subur itu hendak ke toilet.

"Kawan itu sedang sakit. Pencernaannya kan sudah lama nggak beres tapi masih terpilih jadi gubernur," si anggota

DPR menjelaskan. Lantas ia bercerita tentang penjara Salemba yang menjadi tempat terdampar pembesar-pembesar negara: menteri, gubernur, walikota, bupati dan anggota DPR seperti dirinya. Belum lagi pensiunan menteri, dirjen dan sebagainya. Semua mereka tersangkut kasus korupsi.

“Aku sendiri kena padahal tidak ada yang bisa membuktikan. Itu aku tulis di bukuku,” ia berapologi.

Pengusaha dari banyak tempat tentu bertabur juga di sana.

Sepulang dari penjara Salemba John dan Iwan mampir di warung Padang untuk mengisi perut mereka yang tiba-tiba terasa kosong. Sambil mengganyang makanan mereka pun saling mengungkapkan isi hati. Sama-sama merasa baru bermimpi, keduanya.

“Untung juga kita tidak jadi latihan *acting* sebelum besuk, ya,” kata Iwan tersenyum. Keduanya memang sempat berencana berlatih memelaskan muka agar terlihat masygul di hadapan anggota DPR yang dijangangi. Tidakkah sepatutnya orang memperlihatkan empati di depan kawan yang sedang kesusahan?

“Kawan kita memang jago membaca pikiran,” John menimpali. “Tahu kita mau *acting*, dia langsung bilang, sudahlah...kalian nggak usah pura-pura sedih. Kadal mana mau dikadali...ha..ha..ha....”

Keduanya terus bercakap. Masih pengalaman besuk barusan topiknya. Ada satu hal yang membuat nafsu bicara mereka membesar yakni terjawabnya teka-teki lama: mengapa jumlah koruptor tak kunjung berkurang di Indonesia padahal mereka sudah banyak yang dijeblos ke dalam penjara.

“Ternyata di hotel prodeo pun tetap uang yang bicara ya,” kata John. “Pantas para koruptor tidak takut.”

## CINCAI

Kisah tadi *setting*-nya rumah tahanan Salemba. Apakah keleluasaan dan kelimpahan tahanan atau narapidana pencuri dana APBN-APBD hanya ada di sana? Kemungkinan besar tidak. Di mana-mana pun di negeri kita ini bisa jadi keadaannya kurang lebih sama yakni tak membuat koruptor jera. Zaman memang sudah jauh berubah.

Dulu, penjara itu menakutkan bagi siapa saja di negeri kita karena sungguh identik dengan penderitaan. Isolasi dan siksa di lingkup dalam tembok tinggi serba berjeruji menjadi pelecut nestapa. Itu tidak hanya terjadi pada tahanan berkasus kriminal tapi juga penipuan, obat terlarang, dan politik. Lagu *Hidup di bui* yang dipopulerkan kelompok terkenal tahun 1970-an, D'lloyd, menggambarkannya dengan baik:

*Hidup di bui bagaikan burung, bangun pagi makan nasi jagung,  
tidur di ubin bikin bingung, apa daya badanku terkurung*

*Terompet pagi kita harus bangun, makan di lantai nasinya  
jagung.....*

*Hidup di bui menyiksa diri, jangan sampai kau mengalami,  
badan hidup terasa mati*

*Apalagi penjara Tangerang, masuk gemuk pulang tinggal  
tulang.....*

Barangkali di zaman sekarang pun masih ada bui di negeri kita bersituasi seperti yang dilukiskan lagu tersebut. Tapi itu hanya tempat untuk kaum malang sebab tak ber-uang. Tidak untuk para koruptor berlimpah harta seperti yang di Salemba tadi.

Ada harga ada rupa, begitu prinsip pedagang sejak zaman *baheula*. Itu berlaku juga di rumah tahanan atau penjara. Asal mampu bayar, seperti istilah terkenal almarhum Adam Malik [wartawan yang menjadi wakil presiden] dulu: semua bisa

diatur. *Cincai*-lah. Mau kamar berfasilitas lengkap seperti yang ditempati Artalyta Suryani [Ayin, 'ratu suap' yang merupakan keponakan bos konglomerat Sjamsul Nursalim] di penjara Pondok Bambu, Jakarta, tinggal bayar saja. Jangan-jangan menghirup udara bebas secara temporer (misalnya pada malam hari) bisa juga. Hitung-hitung seperti menyepi saja. Kalau mau, di sana bisa menulis buku untuk diterbitkan menjadi semacam pledoi. Seperti yang dilakukan mantan menteri riset dan teknologi, Rahadi Ramelan atau bekas menteri kesehatan, Sujudi.

Kalau sudah begitu, buat apa lagi takut masuk bui? Bila mampu membayar kan keadaan di hotel prodeo paling tidak seperti di hotel melati saja....

Wajar saja kalau para pencuri uang negara yang sudah kaya tak gentar lagi masuk penjara. Juga patut bila mereka tidak merasa perlu malu. *Toh* bukan sendirian yang begitu, melainkan banyak sebab pelakunya biasanya berjamaah. Lagi pula masyarakat kita juga sudah kian tidak pusing lagi bila ada kasus korupsi terungkap. Bukankah media massa memberitakannya saban hari?

Begitulah, label koruptor yang melekat pada diri seseorang telah semakin kehilangan makna. Berbeda betul dengan masa sebelum reformasi. Kala itu korupsi uang negara tetap saja terjadi hanya saja pelakunya kalangan tertentu yakni yang dekat dengan pusat kekuasaan. Kasus yang paling fenomenal adalah Pertamina (tokoh sentralnya Ibnu Sutowo dan Haji Taher) serta Bulog (Achmat Tirtosudiro).

Hingga masa itu, di masyarakat kita, merupakan aib besar kalau orang sampai berpredikat koruptor. Konsekuensinya berat; bukan hanya bagi diri penilap melainkan anak-cucunya juga. Mereka menjadi pesakitan untuk waktu yang lama.

Berbesankan koruptor, umpamanya, orang tidak sudi sebab akan ikut menanggung aib.

Lain dulu lain sekarang. Kini orang bisa cuek bebek. Contohnya para manipulator dana APBN atau APBD yang di penjara Salemba. Kalau saja merasa malu, anak, cucu atau keponakannya yang belum dewasa tidak akan mereka bolehkan besuk agar tidak ikut terbeban.

Bukti bahwa pejabat pemerintah atau anggota parlemen tidak risih atau kehilangan muka sebagai koruptor mudah kita lihat di layar televisi. Perhatikanlah gaya orang seperti Muhammad Nazarruddin, Angelina Sondakh, Nunun Nurbaeti, (istri Adang Dorojatun, mantan Kapolri), Miranda Gultom, atau Wa Oda Nurhayati (anggota Badan Anggaran DPR dari PAN), contohnya. Pun orang-orang Kementerian Agama yang korupsi saat pengadaan Al Quran. Atau para penilap dana pengadaan fasilitas Pekan Olahraga Nasional (PON) Riau 2012. Tanpa rikuh mereka tetap pasang aksi di depan kamera.

Baik yang sudah divonis maupun yang sedang menjalani persidangan sama saja *cool*-nya. Orang-orang Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang sedang tersangkut kasus impor daging sapi, contohnya. Lihatlah di layar kaca penampakan Luthfi Hasan Ishaq (Presiden), Hilmi Aminuddin (Ketua Dewan Syariah), dan calo mereka, Ahmad Fathanah (pengusaha).

Mereka yang sedang berkasus mungkin berkata dalam hati: santai saja *toh* nanti semua bisa diurus. Kalaupun divonis paling banter dua tahun. Dipotong remisi—diskon masa tahanan ini bisa dibeli—cuma mendekam setahunan saja di dalam. Mafia hukum siap membantu; itu nanti urusan pengacara. Bukankah masih banyak otoritas pengadilan seperti Kartini Juliana Mandalena Marpaung, Asmadina

(hakim pengadilan Tipikor Semarang), dan Heru Kusbandono (hakim pengadilan Tipikor Pontianak) yang sudi meringankan hukuman koruptor? Biar pun mereka sudah ditangkap KPK, koleganya yang bisa main mata banyak. Jaksa yang bisa dibeli pun tak kurang jumlahnya.

Realitasnya memang demikian. Bukan rahasia lagi bahwa sistem peradilan kita tak membuat para pencoleng anggaran negara jera. Hal yang membuat kasus demi kasus terus muncul kendati sudah sangat banyak aparat negara kita dan anggota DPR/DPRD yang membui.

Kasus masih akan terus muncul. Lihatlah: isyarat baru yang datang dari Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Ketua lembaga ini, Muhammad Yusuf, mengungkapkan, temuan transaksi keuangan yang mencurigakan terus meningkat. Menurut laporan statistik PPATK periode Juli 2012, selama tahun 2012 ada 2.054 transaksi per bulan; lebih tinggi dari tahun 2010 (1.445) dan tahun 2011 (1.685). Dianggap mencurigakan sebab angka transaksi terlalu besar jika dibandingkan dengan gaji si empunya rekening. M. Yusuf menyebut, peningkatan angka ini bisa karena, *pertama*, memang banyak penyimpangan dan, *kedua*, kesadaran dan jumlah lembaga lembaga yang melaporkan transaksi mencurigakan meningkat (*Kompas*, 12 September 2012).

Beranjak dari data PPATK-lah majalah *Tempo* (edisi 3-9 September 2012) menurunkan liputan utama ihwal Badan Anggaran (Banggar) DPR. Mengutip M. Yusuf, mingguan ini menulis bahwa PPATK telah memeriksa 20.000-an transaksi anggota DPR. Dari sekian banyak baru sekitar 1.000 transaksi tuntas dianalisis. Hasilnya? Sekitar 10 orang terindikasi melakukan transaksi mencurigakan. Umumnya mereka anggota Badan Anggaran.

Merujuk narasumber anonim, *Tempo* menulis, pemilik rekening itu diduga antara lain Mirwan Amir, Wa Ode Nurhayati, Zulkarnaen Djabar, Epyardi Asda, Muhammad Azhari, Sonny Waplau, Hasrul Azwar, Sadar Subagyo. Masih ada dua nama lain yang disebut tapi bukan dari Banggar, yaitu Yasti Soepredjo Makoagow (Ketua Komisi V) dan Max Sopacua (anggota Komisi I, mantan wartawan *TVRI*).

Sebagai contoh besaran transaksi itu mari kita lihat rekening Wa Ode Nuhayati yang tersangkut kasus alokasi dana pengembangan infrastruktur daerah (DPID). Politisi dari Sulawesi Selatan ini melaporkan kekayaannya Rp 5,5 miliar (30 November 2009). Pada Oktober 2009-September 2011 ke rekening Mandiri miliknya masuk Rp 44,3 miliar. Setoran tunai Rp 6.2 miliar masuk pada 3 November 2010-30 September 2011. Ditambah penerimaan lain rekening itu total Rp 50,5 miliar. Besar betul kan?

Tentu saja Wa Ode Nuhayati dan mereka yang namanya disebut tadi menepis tuduhan telah korupsi. Mereka berdalih: dirinya juga pebisnis selain menjadi orang parlemen. Wajar kan orang bisnis bertransaksi besar? Tapi ke mereka pertanyaan bisa diajukan: bagaimana mereka menjalankan bisnis selama ini sebagai orang parlemen—tanpa memanfaatkan kedudukankah? Sudah bukan rahasia lagi bahwa parlemen kita merupakan salah satu biang penilap APBN dan APBD. Di sana, Badan Anggaran memainkan peran sentral.

Bahwa parlemen merupakan mata rantai dalam penilapan anggaran negara, sudah bukan cerita baru. Mata rantai lainnya adalah eksekutif dan pengusaha yang menjadi mitranya. Di pusat maupun di daerah sama. Besaran uangnya saja yang berbeda.

“Anggaran itu dikuasai oligarki yang berunsurkan

penguasa politik dan penguasa yang menjadi mitra mereka. Penguasa politik yang lebih berperan adalah eksekutif. Adapun legislatif, mereka belum terampil sebagai pemain anggaran; masih kurang cerdas,” Teten Masduki, menjelaskan. Pendiri Indonesia Corruption Watch (ICW) yang kini bergiat di Transparansi Internasional (TI) mengatakan, dalam beberapa tahun belakangan saja kemampuan DPR-DPRD meningkat sebagai pemain.

Di daerah, sejak era otonomi, lanjut Teten, bupati dan walikota merupakan pemain utama dalam manipulasi anggaran. Dari segi pola permainan, mereka bisa dibedakan menjadi dua jenis. *Pertama*, mereka yang mengandalkan keluarga sebagai dasar dukungan. “Mereka memang keturunan penguasa tradisional setempat sehingga memiliki basis dukungan politik yang luas. Seperti yang di Wakatobi dan Banten sekarang,” jelas Teten.

*Kedua*, mereka yang bertumpu pada birokrasi karena tidak memiliki basis dukungan tradisional. “Contohnya yang di Bandung sekarang.”

Kiat penguasa jenis yang pertama? Mereka menciptakan proyek-proyek infrastruktur besar di daerahnya. Keluarganya nanti yang akan menanganinya. Menjelang Pilkada penguasa tersebut akan membentuk macam-macam lembaga. Keluarganya pula yang akan menjadi pimpinannya. Kegiatannya? Menyalurkan dana hibah dan bantuan sosial. ICW mensinyalir hal seperti ini terjadi di Banten.

ICW mempublikasikan *Laporan Dugaan Korupsi Dana Hibah dan Bantuan sosial Provinsi Banten Tahun 2001*. Isinya, hasil penelusuran mereka yang kesimpulannya: anggaran sekitar Rp 35 miliar diduga telah disalahgunakan Gubernur Ratu Atut Choisy. Modusnya, dana disalurkan ke sejumlah

lembaga (sebagian fiktif) yang ternyata dipimpin keluarga Atut. Bertujuan politis tentunya penyaluran itu.

Strategi penguasa jenis kedua lain lagi. Birokrasilah yang mereka manfaatkan. Caranya, mereka menciptakan proyek sebanyak mungkin untuk dibagikan ke orang-orangnya di lingkungan birokrasi. Bahwa proyek itu menjadi kecil-kecil akibat dana yang terbatas, tak masalah. Yang penting sang pemimpin sudah menunjukkan perhatian dan komitmen kepada pendukungnya.

Teten Masduki mengingatkan, korupsi dana APBN dan APBD sudah sangat kronis. “Perlu ada gerakan penyadaran masyarakat. Kita – pers, NGO dan kalangan lain yang peduli – perlu merumuskan agenda bersama. Kalau jalan sendiri-sendiri tidak akan efektif selain mudah digebuk,” lanjut dia. Sebenarnya bukan Teten saja yang berucap pernah demikian.

## **MEMBANGUN SINERGI**

Anjuran senada dengan yang disampaikan Teten, sebelumnya telah menggema dalam ruangan di tiga kota dimana Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Indonesia-Prorep USAID melangsungkan *workshop*. Berikut ini sedikit catatan ihwal acara tersebut.

Bagaimana anggaran negara (APBN dan APBD) dijarah para koruptor selama ini tergambar dengan jelas dalam perhelatan bertajuk jurnalis dan transparansi anggaran, di Surabaya, Padang dan Yogyakarta. Pula dalam acara terusnya, serial diskusi dengan topik serupa di sejumlah kota di Jawa Timur, Sumatera Barat dan DIY-Jawa Tengah. *Workshop* di masing-masing kota dituanrumahi AJI kota setempat.

Sebelum *workshop*, AJI Indonesia di kantor Kwitang, Jakarta, mengadakan *forum group discussion* (FGD) dengan

topik serupa. Tujuannya, menjaring masukan untuk penulisan modul yang di tangan Anda ini. Peserta FGD adalah wakil dari Bappenas, Bappeda DKI, Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran—Fitra (Yenni Sucipto), serta ICW. Bahwa APBN dan APBD telah menjadi *bancakan* selama ini, terungkap juga dalam FGD.

Acara di Surabaya (9-10 Juni) dengan pemateri Wasiaturrahma (FE-Universitas Airlangga), Achsanul Qosasi (anggota DPR dari PKB), Eddy Rasyidin (BAKN), dan Ismail Amir (Fitra),

Perhelatan di Padang (14-15 Juni), pembicaranya Hefrizal Hendra (FE-Universitas Andalas), Adli Anwar (BAKN), (Refrizal, anggota DPR dari PAN), dan Niko Kamal (Gerakan Lawan Mafia hukum Sumbar).

Sedangkan kegiatan di Yogyakarta (21-22 Juni), pematerinya Anggito Abimanyu (dosen FE-UGM yang tak lama berselang terpilih menjadi Dirjen Haji dan Umroh Kementerian Agama), Eddy Rasyidin (BAKN), dan Wijiyati (IDEA). Saya, P. Hasudungan Sirait, menjadi pemandu peserta di tiga kota khusus dalam penyusunan *outline* (TOR) liputan individu.

*Workshop* di tiga kota berlangsung hidup dan penuh gairah. Para pembicara berbagi cerita dan pengalaman di bidangnya, terkait dengan transparansi anggaran. Adapun peserta, mereka memaparkan realitas yang mereka alami sebagai peliput di lapangan selama ini. Tak jarang para jurnalis ini mendebat narasumber terutama yang berlatar sebagai anggota parlemen atau birokrat.

Terlepas dari debat kencang yang terkadang terjadi, ada kesamaan pendapat di antara para pemateri dan peserta. Yaitu APBN dan APBD hanya sedikit yang dialokasikan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat banyak. Penyebabnya?

Porsinya yang terbesar untuk membiayai pegawai, bukan untuk infrastruktur. Sudah begitu, dana ditilap lagi secara tidak manusiawi oleh otoritas yang mengurus. Anggaran negara yang pro-rakyat sudah mendesak, tegas mereka.

Kalau hanya berwacana, akan percuma. Hari ini ingat besok bisa lupa. Pembicara dan peserta menyadari hal itu. Mereka sepaham bahwa harus ada langkah konkrit untuk memerangi para koruptor. Sebab, kalau tidak, rakyat banyak hanya bisa gigit jari melihat dana yang seharusnya memasalahkan mereka dijarah begitu saja oleh 'orang-orang besar'. Niko Kamal, misalnya, mengajak kaum jurnalis membangun front bersama sebagaimana dulu mereka lakukan di Padang di awal tahun 2000-an. Ia mengingatkan, Forum Peduli Sumatera Barat (FPSB) yang mewadahi akademisi, aktifis dan elemen lain berjaya memerangi koruptor karena bersinergi dengan pers.

Memang para penjarah anggaran negara harus dihentikan. Gerakan bersama yang pas untuk itu, bukan manuver individu atau kelompok elitis. Benar, kaum jurnalis sangat bisa mewarnai gerakan semacam itu. Perannya? Tetap sebagai pewarta. Dalam hal ini pewarta yang senantiasa berpegang pada standar jurnalistik, konsisten serta tak kenal lelah. Untuk menjadi pewarta semacam itu pastilah ada tahapannya. Sebagai langkah awal, kita perlu mengenali siapa saja para penilap anggaran itu dan bagaimana *modus operandi*-nya. Untuk lebih mengetahui sepak terjang mereka, termasuk para kakap macam yang ada di rumah tahanan Salemba tadi, simaklah modul ini.

Dimulai dan diakhiri dengan *focus group discussion*, begitulah proses penyusunan bahan bacaan ini. Masukan dari pelbagai kalangan—terlebih para narasumber dan peserta—menjadi materi pengayaan tatkala modul ini direvisi lagi pasca *workshop*. Lantas, sebagai langkah pamungkas, pada

11 Juni 2013 AJI Indonesia kembali melangsungkan FGD. Narasumber Agus Santoso (Wakil Ketua Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan–PPATK), Firdaus Ilyas (Koordinator Divisi Monitoring dan Analisis Anggaran ICW), dan Febrina Siahaan (jurnalis yang berpaling menjadi akademisi) memberikan pelbagai catatan kritis agar materi ini lebih bernas dan tajam. Tentu saja asupan dari mereka meresap dalam karya yang ada di tangan Anda ini.

Selamat membaca.

Bogor, 21 Juni 2013

Penulis

**P. Hasudungan Sirait**

# MEMAKNAI HAKEKAT APBN

## PENGANTAR

*Seperti halnya sebuah keluarga, setiap pemerintah daerah atau pemerintah nasional memerlukan anggaran keuangan. Dua pos utama ada di sana yaitu penerimaan [pendapatan] dan pengeluaran [belanja]. Kedua pos ini lantas dirinci: penerimaan dari mana saja sumbernya; pengeluaran untuk apa saja. Surplus atau defisitkah keuangan? Ini diketahui dengan membandingkan jumlah pendapatan dan belanja. Tanpa anggaran keuangan, niscaya setiap keluarga, pemerintah nasional, atau pemerintah daerah bakal kelabakan sebab mereka buta situasi finansialnya. Lebih besar pasak dari tiang merupakan masalah yang akan senantiasa membayangi mereka.*

*Anggaran keuangan pemerintah nasional disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); sedangkan untuk lingkup daerah disebut Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hakekat keduanya sama; perbedaannya terletak pada besaran (magnitude) dana dan asal serta peruntukan pos tertentu saja.*

*Langkah awal dalam penyusunan APBD dan APBN adalah Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrebang) tingkat desa. Seyogyanya inilah penentu langkah-langkah berikutnya. Nyatanya tidak demikian. Musrebang desa sekadar seremoni basa-basi belaka. Kepentingan jajaran yang lebih tinggi membuatnya praktis tak berarti.*

*Penyusunan anggaran sendiri hanyalah salah satu mata rantai dari proses anggaran yang panjang. Proses yang serba teknis ini sendiri mulai dari perencanaan hingga pertanggungjawaban dan evaluasi. Siklus anggaran, itulah sebutan lainnya.*

*Masyarakat luas tentu saja perlu mengerti betul proses anggaran. Sebabnya? Merekalah stake holder utama dalam siklus ini. Meningkatkan kesejahteraan mereka merupakan muara dari setiap proses anggaran; konstitusi kita tegas menyatakannya. Sebagai stake holder utama tentulah massa rakyat perlu mengetahui seperti apa setiap fase dalam siklus anggaran berlangsung. Dalam konteks inilah keberadaan pers menjadi penting betul.*

*Media massa menjadi rujukan utama masyarakat luas tatkala mencari informasi tentang proses anggaran [dan hal lain]. Sebab itu, sebagai penyaji informasi proses anggaran seorang jurnalis harus melek dan cekatan. Artinya, ia memahami betul seluk-beluk proses anggaran. Pula, mengetahui titik-titik rawannya. Kesejahteraan rakyat kita tak kunjung membaik sebab anggaran begitu banyak yang diselewengkan oleh penilap berjamaah. Sebagai pengawal transparansi anggaran yang baik, jurnalis harus senantiasa menyadarinya.*

## **MATERI 1.1 DARI FORMAT HINGGA SIKLUS APBN**

Tahapan *Workshop*:

**Pemateri menjelaskan soal:**

- Mengapa perlu ada APBN
- Apa dasar pikiran *the founding fathers* kita saat merumuskan konsep anggaran dalam UUD 1945 [cermatilah pasal 23 dan penjelasannya]
- Bagaimana proses perumusan APBN (siklus APBN dan parapihak yang terlibat dalam siklus).
- Struktur APBN, mencakup:
  - Pendapatan negara dan hibah
  - Belanja negara
  - Keseimbangan primer
  - Surplus/defisit anggaran
  - Pembiayaan
- Transfer dana APBN ke daerah yang mencakup:
  - Dana bagi hasil
  - Dana alokasi umum Dana alokasi khusus
  - Dana otonomi khusus dan penyesuaian

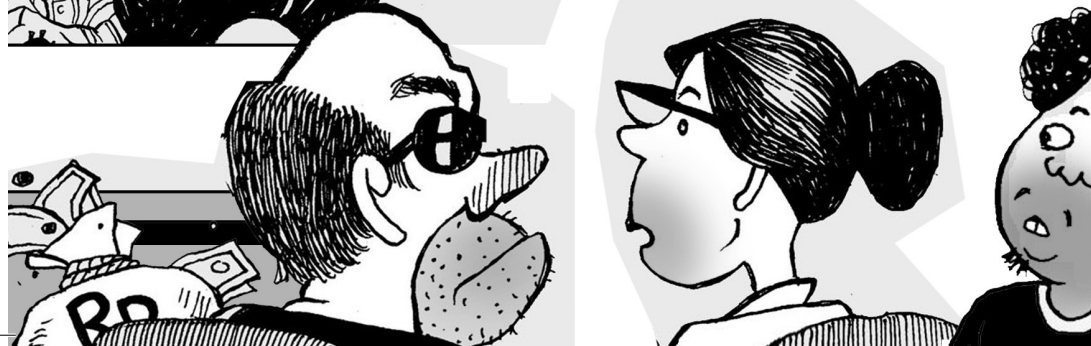
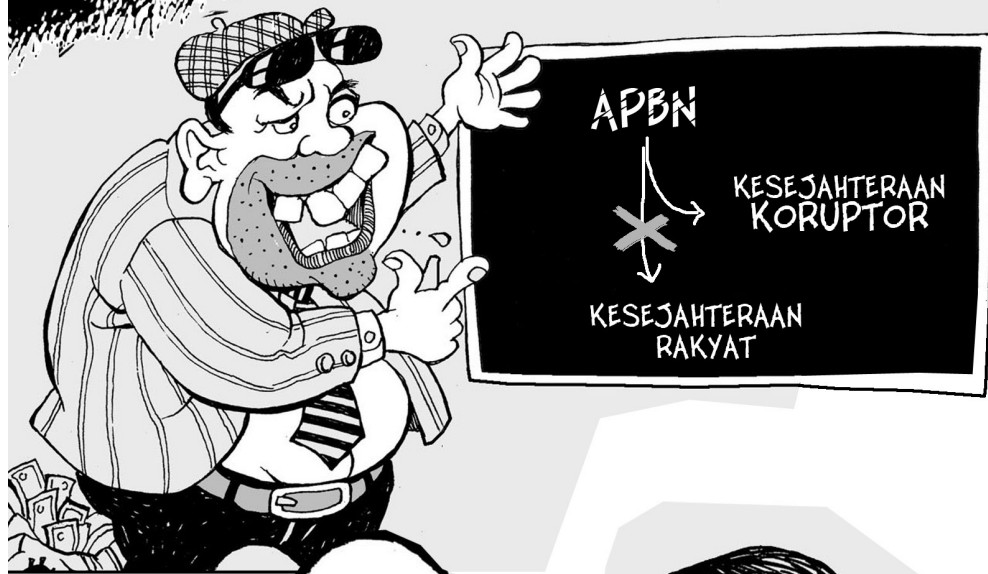
## **MATERI 1.2 ANGGARAN PEMERINTAH, TRANSPARANSI DAN DEMOKRASI: REFORMASI ANGGARAN TAHUN 2003 (UU NOMOR 17 TENTANG KEUANGAN NEGARA)**

**Pemateri menjelaskan soal:**

- Kelemahan sistem anggaran pemerintah selama ini (dari *Line-Item Budgeting System* ke *Performance Budgeting System*)
- Prinsip penganggaran (ekonomis, efisien dan efektif) dan prinsip *good governance* (bercirikan: transparansi, akuntabilitas, partisipasi, kesetaraan gender) sebagai paradigma penganggaran yang demokratis

**Diskusi**

*Pemateri dan Peserta berdiskusi soal materi 1 dan 2.*



## [1.1] APBN UNTUK MENSEJAHTERAKAN RAKYAT

**K**ita mulai dengan konsep ‘negara’. Merupakan organisasi berkedaulatan penuh di sebuah wilayah dan kedaulatan itu diakui serta dihormati rakyatnya, itulah negara. Republik Indonesia, contohnya.

Mengapa negara ada? Di mana pun di belahan bumi ini, negara didirikan oleh rakyatnya secara sengaja dengan maksud atau tujuan yang pasti. Sebagai wujud kekuasaan yang mempersatukan, melindungi serta mensejahterakan segenap rakyatnya, begitulah kira-kira maksud atau tujuan itu. Lihatlah negara Republik Indonesia. Para *founding father* kita memperjuangkan kemerdekaan Indonesia dengan pengorbanan yang maha besar termasuk dalam bentuk jiwa, raga, materi dan waktu. Tujuannya jelas yakni seperti yang termaktub dalam pembukaan Undang Undang Dasar 1945 yakni agar rakyat kita “merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur.” Tak terpungkiri bahwa pengalaman pahit sebagai bangsa jajahan telah mewarnai jiwa dan pikiran para perumusnya sehingga kalimat dalam Mukadimah menjadi seperti itu.

Pemerintah yang menjalankan sebuah negara dalam kesehariannya. Seperti halnya negara, tujuan pembentukan pemerintahan juga jelas adanya. Pemerintah RI, misalnya. Seperti dinyatakan dalam pembukaan konstitusi tadi, pemerintah itu untuk “melindungi segenap bangsa Indonesia

dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.” Kalau kita pikir-pikir sekarang, ini sebuah asa atau dambaan *the founding fathers* yang sungguh tidak main-main. Andai saja aparat pemerintah sekarang menyadari!

Untuk mewujudkan alasan keberadaannya negara harus melakukan banyak hal. Salah satunya adalah senantiasa memutar roda perekonomian; hanya dengan demikianlah pembangunan untuk mensejahterakan seluruh rakyat bisa berlangsung. Tanpa kesejahteraan, hal seperti kemerdekaan, persatuan, keberdaulatan dan keadilan pasti sulit terwujud. Jelas, ada syarat agar perputaran roda ekonomi berkesinambungan.

Sebagai organisasi besar, negara dengan sendirinya membutuhkan dana untuk membiayai dirinya. Uang itu terutama terkait dengan kegiatan memasalahkan rakyatnya. Yang dimaksud dengan ‘rakyat’ tak hanya kaum partikular alias orang swasta, termasuk juga seluruh aparat pemerintah. Agar segenap elemen ini “merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur” banyak persyaratan yang harus dipenuhi. Mereka harus berkerja (di sektor swasta, pemerintah atau campuran swasta-pemerintah) sehingga memiliki penghasilan tetap. Pendidikanya harus memadai agar mereka menjadi SDM yang handal. Kesehatannya harus terjaga supaya kinerja mereka prima. Lingkungannya harus nyaman agar keseimbangan jasmani dan rohani mereka terjaga. Penciptaan lapangan kerja, pembangunan infrastruktur di semua bidang serta pemenuhan kebutuhan utama masyarakat—selain sandang, pangan, papan di zaman sekarang adalah layanan macam: kesehatan, pendidikan, transportasi dan komunikasi—harus

berkesinambungan.

Dari mana negara memperoleh dana? Negara memiliki kewenangan untuk memungut pajak. Pun mendapatkan hasil dari pemanfaatan sumber daya alam. Negara juga berhak menjalankan perusahaan sendiri terutama yang bergerak di sektor strategis. Sebagian laba dari korporasi ini menjadi haknya. Selain itu negara juga boleh meminjam dana dari luar negeri; di zaman sekarang utang ini disebut hibah.

### **SEMANGAT KERAKYATAN**

Teranglah bahwa negara memiliki pengeluaran dan pemasukan rutin. Arus uang dalam jumlah besar ini perlu tercatat agar jelas alirannya sehingga tertib secara administrasi. Pembukuan yang tertib bisa dijadikan acuan sebab menampakkan apakah kas surplus, tekor atau impas. Informasi ini bisa menjadi masukan dalam pengambilan langkah berikutnya terkait kinerja. Ibarat keuangan rumah tangga, kita menjadi tahu apakah masih boleh berbelanja atau sudah waktunya untuk berhemat; kemungkinan lain: belum perlu berhemat asal pendapatan bisa diperbesar.

Dalam konteks negara, pembukuan semacam ini disebut anggaran. Di Indonesia, anggaran negara berjenjang dua yaitu nasional dan daerah. Yang berlingkup nasional namanya Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sedang yang bercakupan daerah bersbutan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Secara hakiki APBN dan APBD hampir sama; skopnya saja yang berbeda.

Saat merancang konsep negara Republik Indonesia *the founding fathers* kita memikirkan juga ihwal keuangan negara, termasuk anggaran. Pragmatis langkah mereka saat mendisain konsep keuangan negara. Maklum, Indonesia baru akan lahir

sehingga dengan sendirinya rakyatnya belum berpengalaman mengelola negara termasuk aspek keuangannya. Tanpa pengalaman dan kecakapan teknis, jalan pintas yang mereka ambil yakni mengadopsi sistem keuangan negara jajahan Hindia Belanda. Pilihan ini sangat masuk akal. *Toh* sistem yang satu ini sudah berjalan sekian lama di Nusantara. Untuk Indonesia merdeka ya tinggal disesuaikan di sana sini saja. Inti dari sistem itu adalah undang-undang *Indische Comptabiliteitswet* (ICW), *Staatsblad* Tahun 1925 Nomor 448 serta *Indische Bedrijvenwet* (IBW) Stbl. 1927 Nomor 419 jo. Stbl. 1936 Nomor 445; *Reglement voor het Administratief Beheer* (RAB) Stbl. 1933 Nomor 381. Dalam perjalanan waktu ICW kemudian beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860). Sedangkan untuk pemeriksaan pertanggungjawaban keuangan negara yang dipakai *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer* (IAR) Stbl. 1933 No. 320.

Sebelum UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara lahir, pengelolaan keuangan negara di negeri kita ini masih berpatokan pada undang-undang kolonial tersebut. Tentu saja ini membuka ruang-ruang masalah sebab konteks negeri jajahan dengan negara merdeka sangat berbeda. Sangat mungkin kita akan kembali mengajukan pertanyaannya klasik: seperti halnya untuk semua bidang termasuk agraria, mengapa prinsip ‘tak ada rotan akar pun jadi’ begitu lama dijalankan di Indonesia, negara yang berukuran super?

Kembali ke konsep keuangan negara: tatkala mendisain model anggaran negara untuk Indonesia merdeka tentu saja UU kolonial tadi juga rujukannya. Begitupun, terlepas dari asal-usulnya yang merupakan warisan penjajah, semangat kerakyatan menonjol dalam rumusan yang kini kenal sebagai

Pasal 23 UUD 1945. Bunyi pasal ini adalah :

1. Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.
2. Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan rakyat.

Kedaulatan rakyat yang sungguh mendapat garisbawah nyata dalam penjelasan Pasal 23:

Ayat I memuat hak begrooting Dewan Perwakilan Rakyat.

Cara menetapkan anggaran pendapatan dan belanja adalah suatu ukuran bagi sifat pemerintahan negara. Dalam negara yang berdasarkan fascisme, anggaran itu ditetapkan semata-mata oleh pemerintah. Tetapi dalam negara demokrasi atau dalam negara yang berdasarkan kedaulatan rakyat, seperti Republik Indonesia, anggaran pendapatan dan belanja itu ditetapkan dengan undang-undang. Artinya dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Betapa caranya rakyat sebagai bangsa akan hidup dan dari mana didapatnya belanja buat hidup, harus ditetapkan oleh rakyat itu sendiri, dengan perantaraan dewan perwakilannya. Rakyat menentukan nasibnya sendiri, karena itu juga cara hidupnya.

Pasal 23 menyatakan bahwa dalam hal menetapkan pendapatan dan belanja, kedudukan Dewan Perwakilan

Rakyat lebih kuat daripada kedudukan pemerintah. Ini tanda kedaulatan rakyat.

Dari paparan ini jelaslah bahwa *the founding fathers* kita memikirkan konsep anggaran negara demi kemaslahatan seluruh rakyat; bukan hanya pejabat pemerintah. Setelah hampir 67 tahun merdeka realitasnya ternyata masih jauh panggang dari api. Anggaran negara lebih banyak terpakai untuk keperluan birokrasi. Alhasil pembangunan yang telah berlangsung puluhan tahun dengan tujuan mulia—untuk mensejahterakan rakyat—tak banyak buahnya. Lihatlah: di mana-mana rakyat kita umumnya masih tetap saja kelabakan memikirkan urusan pengisi perut sehari-hari. Juga kelimpungan mencari biaya untuk kesehatan, pendidikan anak, sewa atau cicilan rumah, BBM atau transportasi. Andai saja alokasi anggaran diperbanyak untuk kebutuhan rakyat akan lain ceritanya. Apalagi kalau penilapan anggaran oleh semua instansi pemerintah bisa diminimalkan.

## [1.2] DARI FORMAT HINGGA SIKLUS ANGGARAN

**A**nggaran, untuk lembaga apa pun itu, hakekatnya sama yakni—seperti rumusan yang dipakai oleh Governmental Accounting Standards Board (GASB)—merupakan rencana operasi keuangan yang mencakup estimasi pengeluaran yang diusulkan dan sumber pendapatan yang diharapkan untuk membiayainya dalam periode tertentu (lihat Indra Bastian dalam *Akuntansi Sektor Publik – Suatu Pengantar* –Penerbit Erlangga, 2005).

Meskipun hakekatnya sama, fungsinya bisa lebih banyak untuk lembaga yang dibanding yang lain. Fungsi sebagai instrumen politik, misalnya melekat pada anggaran sektor publik. Sementara di anggaran swasta itu tidak ada. Wajar saja sebab apa saja langkah pemerintah selalu berkonteks politik. Sementara langkah lembaga swasta tak demikian.

Secara umum, fungsi anggaran sektor publik, seperti ditulis Indra Bastian (2005) adalah:

- Merupakan hasil akhir proses penyusunan rencana kerja
- Merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan di masa mendatang
- Alat komunikasi internal yang menghubungkan berbagai unit kerja dan mekanisme kerja antara atasan dan bawahan

- Alat pengendali unit kerja
- Alat motivasi dan persuasi tindakan efektif dan efisien dalam pencapaian visi organisasi
- Instrumen politik
- Instrumen kebijakan fiskal

Dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, fungsi anggaran digariskan secara tegas yakni sebagai “alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi.” Dikatakan bahwa sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta yakni pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Anggaran negara, kalau di Indonesia dikenal sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Secara hakekat keduanya sama; perbedaannya terletak pada derajat atau tingkatannya. Dalam UU Nomor 17 dinyatakan bahwa APBN/APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi. Penjelasanannya adalah:

- Fungsi otorisasi mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- Fungsi perencanaan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- Fungsi pengawasan mengandung arti bahwa anggaran negara menjadi pedoman untuk menilai apakah

kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.

- Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- Fungsi distribusi mengandung arti bahwa kebijakan anggaran negara harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- Fungsi stabilisasi mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Dari penegasan UU ini jelaslah bahwa anggaran tidak hanya merupakan catatan pos penerimaan atau pengeluaran dana tapi juga menjadi patokan sekaligus instrumen dari sebuah mekanisme. Persisnya mekanisme koreksi, penyeimbangan serta stabilisasi.

## **SIKLUS ANGGARAN**

Sesuai Pasal 23 UUD 1945, pemerintahlah yang menyusun anggaran (APBN/APBD) serta legislatif (DPR/DPRD) yang menimbang kelaikannya. Parlemen akan membahas rencana anggaran yang diusulkan pemerintah dan mereka berhak mengubah sekaligus menerima atau menolaknya. Sekali lagi, otoritas legislatif yang menentukan nasib usulan anggaran pemerintah merupakan wujud dari kedaulatan rakyat. Nanti setelah usulan diterima, pemerintahlah yang melaksanakan anggaran tersebut. Parlemen menjadi pengawasnya, bersama auditor eksternal dan eksternal.

Proses penyusunan anggaran hingga pengawasan pelaksanaannya disebut siklus anggaran. Menurut UU UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, tahapan dalam siklus ini adalah:

- Menteri/ pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran di bidang masing-masing untuk tahun berikutnya. Prestasi kerja yang akan dicapai, menjadi dasarnya. Prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun, juga dibuat.
- Rencana kerja dan anggaran disampaikan pemerintah pusat ke DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN.
- Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan pemerintah pusat kepada menteri keuangan sebagai bahan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang APBN tahun berikutnya.
- Pemerintah Pusat mengajukan Rancangan Undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPR.
- DPR membahas RUU APBN. Mereka dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran rancangan tersebut.
- Pengambilan keputusan oleh DPR selambat-lambatnya dua bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai ihwal unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila DPR tidak menyetujui RUU maka pemerintah pusat dapat

melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Dalam sebuah tulisannya (*Kompas*, Sabtu, 15 Oktober 2005), ekonom dari Universitas Gadjah Mada yang kelak sempat menjadi petinggi di Departemen Keuangan, Anggito Abimanyu, menjelaskan ihwal siklus ini lebih gamblang. Tahapan itu, menurut dia adalah:

### *Pertama*

Diawali dengan persiapan rancangan APBN oleh pemerintah, antara lain meliputi penentuan asumsi dasar APBN, perkiraan penerimaan dan pengeluaran, skala prioritas dan penyusunan *budget exercise*.

Rapat komisi antara masing-masing komisi dengan mitra kerjanya (departemen/lembaga teknis) dilangsungkan. Tahapan ini diakhiri dengan proses finalisasi penyusunan RAPBN oleh pemerintah.

### *Kedua*

Ini tahap pengajuan, pembahasan, dan penetapan APBN. Dimulai dengan pidato presiden sebagai pengantar RUU APBN dan Nota Keuangan. Selanjutnya akan dilakukan pembahasan baik antara menteri keuangan dan Panitia Anggaran DPR, maupun antara komisi-komisi dengan departemen/lembaga teknis terkait.

Hasil pembahasan adalah UU APBN, yang di dalamnya memuat satuan anggaran (dulu satuan 3, sekarang analog dengan anggaran satuan kerja di departemen dan lembaga). Satuan anggaran adalah dokumen anggaran yang menetapkan

alokasi dana per departemen/lembaga, sektor, subsektor, program dan proyek/kegiatan.

Untuk membiayai tugas umum pemerintah dan pembangunan, departemen/lembaga mengajukan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKAKL) kepada Depkeu dan Bappenas untuk kemudian dibahas menjadi Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dan diverifikasi sebelum proses pembayaran. Proses ini harus diselesaikan dari Oktober sampai Desember.

Dalam pelaksanaan APBN dibuat petunjuk berupa keputusan presiden (kepres) sebagai Pedoman Pelaksanaan APBN. Dalam melaksanakan pembayaran, kepala kantor/pemimpin proyek di masing-masing kementerian dan lembaga mengajukan Surat Permintaan Pembayaran kepada Kantor Wilayah Perbendaharaan Negara (KPPN).

### *Ketiga*

Ini tahap pengawasan APBN. Fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan APBN dilakukan oleh pengawas fungsional baik eksternal maupun internal pemerintah.

Sebelum tahun anggaran berakhir sekitar November, pemerintah dalam hal ini Menkeu membuat laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan melaporkannya dalam bentuk Rancangan Perhitungan Anggaran Negara (RUU PAN), yang paling lambat lima belas bulan setelah berakhirnya pelaksanaan APBN tahun anggaran bersangkutan.

Laporan ini disusun atas dasar realisasi yang telah diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Apabila hasil pemeriksaan perhitungan dan pertanggungjawaban pelaksanaan yang dituangkan dalam RUU PAN disetujui oleh BPK, maka RUU PAN tersebut diajukan ke DPR guna

mendapat pengesahan oleh DPR menjadi UU Perhitungan Anggaran Negara (UU PAN) tahun anggaran berkenaan.

Untuk menjadi jurnalis yang menjalankan fungsi pengawal transparansi anggaran negara, kita sebaiknya tahu persis seperti apa siklus anggaran. Sebagai catatan, setiap tahapan dalam siklus anggaran rawan untuk dimanfaatkan mereka yang akan memanipulasi dana yang berasal dari rakyat tersebut.



## [1.3] MEMBACA FORMAT APBN DAN APBD

### APBN

Seperti namanya struktur APBN ditopang oleh dua pilar utama yakni pemasukan dan pengeluaran negara. Pilar utama itu kemudian disangga oleh unsur-unsurnya. Sebelum UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara berlaku, dua pilar utama itu saja yang termaktub dalam neraca APBN. Menggunakan neraca yang disebut model T atau *T-Account* (dinamakan demikian karena bentuknya berupa huruf T). Terdiri dari 2 kolom, di kolom kiri **Penerimaan (Pendapatan)** sedang di kanan **Pengeluaran (Belanja)**. Unsur dari Pemasukan adalah: **Penerimaan Dalam Negeri** dan **Penerimaan Pembangunan**. Sedangkan unsur dari Pengeluaran adalah: **Pengeluaran Rutin** dan **Pengeluaran Pembangunan**. Sederhana saja bentuk neraca yang dipakai selama masa Orde Baru. Berimbang, itulah prinsipnya. Artinya kalau sisi kiri dijurnal hasilnya harus sama dengan yang di kanan. Artinya penerimaan dan pengeluaran sama besar. Agar gambarannya lebih jelas, perhatikanlah **APBN 1992/1993** dan **RAPBN 1993/1994** berikut.

**Tabel I APBN 1992/1993 dan RAPBN 1993/1994**

Penerimaan (dalam miliar rupiah)	APBN 1992/93	RAPBN 1993/94	%thd APBN
(1)	(2)	(3)	(4)
<b>A PENERIMAAN DALAM NEGERI</b>	46.508,4	52.769,0	13,5
I. Penerimaan Migas	13.947,5	15.127,6	8,5
1. Minyak Bumi	11.200,8	11.807,3	5,4
2. LNG	2.746,7	3.320,3	20,9
II Penerimaan di Luar Migas	32.560,9	37.641,4	15,6
1. Pajak Penghasilan	10.930,0	14.848,5	35,9
2. Pajak Pertambahan Nilai	11.032,2	11.682,6	5,9
3. Bea Masuk	3.041,2	3.105,5	2,1
4. Cukai	2.441,8	2.498,2	2,3
5. Pajak ekspor	60,0	30,0	-50,0
6. Pajak bumi dan bangunan	990,6	1.320,1	33,3
7. Pajak lainnya	354,5	363,8	2,6
8. Penerimaan bukan pajak	2.909,6	3.582,6	23,1
9. Laba bersih minyak	801,0	210,1	-73,8
<b>B PENERIMAAN PEMBANGUNAN</b>	9.600,2	9.563,1	-0,5
I. Bantuan Program	501,2	426,8	-14,8
II. Bantuan Proyek	9.099,0	9.126,3	0,3
<b>JUMLAH</b>	56.108,6	62.322,1	11,1

Tabungan Pemerintah APBN 1992/1993  
RAPBN 1993/1994

Rp13.311,8 miliar  
Rp15.674,1 miliar

Model tradisional, itulah sebutan untuk neraca berbentuk T. Paling tua dan sederhana betul. Model yang berdasarkan obyek pengeluaran (*line-item budgeting system*) inilah yang

<b>Pengeluaran (dalam miliar rupiah)</b>	<b>APBN 1992/93</b>	<b>RAPBN 1993/94</b>	<b>%thd APBN</b>
<b>(5)</b>	<b>(6)</b>	<b>(7)</b>	<b>(8)</b>
<b>A PENGELUARAN RUTIN</b>	33.196,6	37.049,9	11,7
I. Belanja Pegawai	9.144,5	10.894,5	19,1
1. Gaji dan Pensiun	7.219,6	8.868,0	22,8
2. Tunjangan Beras	886,1	905,2	2,2
3. Biaya Makan/lauk-pauk	472,9	481,9	1,9
4. Lain-lain belanja pegawai DN	310,9	342,2	10,1
5. Belanja pegawai LN	255,0	297,2	16,5
II Belanja Barang	2.432,2	2.979,7	22,5
1. Belanja barang DN	2.247,6	2.785,5	23,9
2. Belanja barang LN	184,6	194,2	5,2
III. Subsidi Daerah Otonom	5.269,3	6.028,9	14,4
1. Belanja pegawai	4.892,9	5.651,3	15,5
2. Belanja non pegawai	376,4	377,6	0,3
VI. Bunga dan cicilan utang	15.902,1	16.711,9	5,1
1. Utang dalam negeri	275,1	286,1	4,0
2. Utang luar negeri	15.627,0	16.425,8	5,1
V. Pengeluaran rutin lainnya	448,5	479,9	7,0
1. Subsidi BBM	-	-	-
2. Lain-lain	448,5	479,9	7,0
<b>B. PENGELUARAN PEMBANGUNAN</b>	22.912,0	25.227,2	10,1
I. Pembiayaan rupiah	13.813,0	16.100,9	16,6
II. Bantuang Proyek	9.099,0	9.126,3	0,3
<b>JUMLAH</b>	56.108,6	62.322,1	11,1

paling banyak dipakai oleh negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Banyak kelemahannya. Antara lain, penekanannya pada aspek administrasi saja. Persisnya, pelaksanaan dan pengawasan pelaksanaan anggaran. Dari segi pengeluaran, sepanjang itu sesuai dengan peraturan dan prosedur yang berlaku dianggap bisa dibenarkan. Sedangkan

dari sisi pengawasan, yang dipentingkan adalah kesahihan bukti transaksi dan kewajaran laporan. Akibatnya yang terungkap hanya sekadar realisasi pelaksanaan anggaran. Adapun pencapaian dibalik realisasi pengeluaran terabaikan.

Sistem pembukuan tradisional ini praktis tapi banyak kelemahannya. Revisi Baswir mencatat dalam kitab *Akuntansi Pemerintahan Indonesia* (diterbitkan BPFE-Yogyakarta, tahun 2000), dengan sistem ini ada kecenderungan tiap departemen dan lembaga negara untuk membesar-besarkan jumlah dalam daftar rencana pengeluaran. Pertimbangannya, *toh* jumlah itu pasti akan dikurang oleh otoritas yang akan mensahkannya. Sebaliknya, rencana penerimaan dibuat sekecil mungkin agar nanti tak menjadi beban saat merealisasikannya. Lantas, biasanya menjelang akhir tahun anggaran terjadi perlombaan menghabiskan sisa anggaran. Nalarnya, jika anggaran yang tidak habis maka jatah anggaran tahun berikutnya akan disunat otoritas.

Seturut dengan semangat reformasi, sejak pemberlakuan UU Nomor 17 Tahun 2003, Indonesia tidak lagi memakai neraca T-Account untuk APBN. Ada sejumlah titik lemah model yang satu ini. Antara lain, seperti kata Anggito Abimanyu (2005), pertama, kurang terkaitnya antara kebijakan, perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaannya. Kedua, penganggaran yang berhorizon satu tahun. Ketiga, penganggaran yang berdasarkan masukan (input). Keempat, terpisahnya penyusunan anggaran rutin dan anggaran pembangunan.

Model anggaran yang baru adalah yang berbasis prestasi kerja, seperti yang lazim digunakan oleh negara-negara maju. Bentuknya I (*I-account*), yang ditekankan bukan lagi aspek rasional dan legal sebuah pengeluaran melainkan apa yang dihasilkan dengan pengeluaran tersebut. Kalau sebelumnya prinsip neracanya adalah berimbang, kini surplus atau defisit.

Tahun anggaran mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Jadi, perhitungannya tidak 4 tahunan lagi.

**Tabel 2 APBN 2013 (Triilun Rupiah)**

	<b>APBN</b>	<b>APBN Perubahan</b>
<b>A. PENDAPATAN NEGARA &amp; HIBAH</b>	<b>1.529,70</b>	<b>1.502,00</b>
I. Pendapatan dalam negeri	1.525,20	1.497,50
• Penerimaan Perpajakan		1.148,30
• Penerimaan Negara Bukan Pajak		349,10
II. Hibah	4.483,60	4.483,60
<b>B. BELANJA NEGARA</b>	<b>1.683,01</b>	<b>1.726,20</b>
• Belanja Pemerintah Pusat	1.154,40	1.196,80
• Transfer ke Daerah	528,60	529,30
• Subsidi Energi		299,60
• Subsidi BBM	193,00	199,80
• Subsidi Listrik	80,90	99,80
• KOMPENSASI KENAIKAN BBM		9,30
<b>C. KESEIMBANGAN PRIMER</b>	<b>(40,09)</b>	<b>(111,70)</b>
<b>D. DEFISIT (A-B)</b>	<b>(153,40)</b>	<b>(224,20)</b>
<b>E. PEMBIAYAAN</b>	<b>153,30</b>	
• Pembiayaan Dalam Negeri	172,80	
• Pembiayaan Luar Negeri	(19,50)	

Keterangan: Keseimbangan primer adalah total pendapatan negara dikurangi belanja negara yang tidak termasuk pembayaran bunga

Klasifikasi anggaran kini disesuaikan dengan yang lazim di lingkup internasional. Selama ini anggaran belanja pemerintah (Pengeluaran) dibagi dua menjadi anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Tujuannya, untuk menggarisbawahi pentingnya pembangunan. Pembagian seperti ini disebut *dual budgeting system* (DBS). Dalam praktik pembagian seperti ini telah membuka peluang untuk terjadinya duplikasi, penumpukan dan penyimpangan anggaran. Sekarang penyusunan rencana keuangan tahunan terpadu untuk seluruh jenis belanja. Efisiensi alokasi dana, tujuannya. Penyatuan pos belanja ini sebutannya *unified budgeting system* (UBS). Belanja negara, nama barunya. Pos ini dibagi menjadi Anggaran

**Tabel 3 Ringkasan APBN, 2006–2012**

	2006	2007
	LKPP	LKPP
<b>A Pendapatan Negara dan Hibah</b>	<b>637.987,20</b>	<b>707.806,20</b>
I. Penerimaan Dalam Negeri	636.153,10	706.108,30
1. Penerimaan Perpajakan	636.153,10	706.108,30
a. Pajak Dalam Negeri	395.971,50	470.051,80
b. Pajak Perdagangan Internasional	13.231,50	20.936,80
2. Penerimaan Negara Bukan Pajak	226.950,10	215.119,70
II Hibah	1.834,10	1.697,80
<b>B Belanja Negara</b>	<b>667.128,70</b>	<b>757.649,90</b>
I. Belanja Pemerintah Pusat	440.032,00	504.623,30
1. K/L	216.094,70	225.014,20
2. Non K/L	223.937,30	279.609,10
II. Transfer Ke Daerah	226.179,90	253.263,20
1. Dana Perimbangan	222.130,60	243.967,20
2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian	4.049,30	9.296,00
III. Suspen	916,80	(236,50)
<b>C. Keseimbangan Primer</b>	<b>49.941,10</b>	<b>29.962,70</b>
<b>D. Surplus/Defisit Anggaran (A - B)</b>	<b>-29.141,50</b>	<b>-49.843,70</b>
% terhadap PDB	(0,90)	(1,30)
<b>E. Pembiayaan</b>	<b>29.415,60</b>	<b>42.456,50</b>
I. Pembiayaan Dalam Negeri	55.982,10	69.032,30
II. Pembiayaan Luar negeri (neto)	(26.567,00)	(26.576,00)
Kelebihan/(Kekurangan) Pembiayaan	274,10	(7.387,10)

Catatan: LKPP singkatan dari Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan jasa Pemerintah

belanja pemerintah pusat (terdiri dari Pengeluaran rutin dan Pengeluaran pembangunan) serta Anggaran belanja untuk daerah (terdiri dari Dana perimbangan serta Dana otonomi khusus dan penyeimbang). Format APBN berubah sejak tahun 2003. Contohnya adalah APBN 2013 di atas yang menuai konflik saat perubahannya dibahas dalam Sidang Paripurna di Gedung DPR-MPR Senayan, Rabu 19 Juni 2013. Kalau kita cermati, posturnya berubah cukup banyak dibanding APBN sebelum 2003.

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
	<b>LKPP</b>	<b>LKPP</b>	<b>LKPP</b>	<b>APBN</b>	<b>RAPBN</b>
	<b>981.609,40</b>	<b>848.763,20</b>	<b>995.271,5 1.</b>	<b>1.169.914,60</b>	<b>1.292.877,70</b>
	979.305,40	847.096,60	992.248,50	1.165.252,50	1.292.052,60
	979.305,40	847.096,60	992.248,50	1.165.252,50	1.292.052,60
	622.358,70	601.251,80	694.392,10	831.745,30	976.898,80
	36.342,10	18.670,40	28.914,50	46.939,90	42.433,60
	320.604,60	227.174,40	268.941,90	286.567,30	272.720,20
	2.304,00	1.666,60	3.023,00	4.662,10	825,10
	<b>985.730,70</b>	<b>937.382,10</b>	<b>1.042.117,20</b>	<b>1.320.751,30</b>	<b>1.418.497,70</b>
	693.355,90	628.812,40	697.406,40	908.243,40	954.136,80
	262.003,30	306.999,50	332.920,20	461.508,00	476.610,20
	431.352,70	321.812,90	364.486,20	446.735,40	477.526,70
	292.433,50	308.585,20	344.727,60	412.507,90	464.360,90
	278.714,70	287.251,50	316.711,40	347.538,60	394.138,60
	13.718,80	21.333,80	28.016,20	64.969,30	70.222,30
	(58,70)	(15,60)	(16,80)	0	0
	<b>84.308,50</b>	<b>5.163,20</b>	<b>41.537,50</b>	<b>-44.252,90</b>	<b>-2.548,10</b>
	<b>-4.121,30</b>	<b>-88.618,80</b>	<b>-46.845,70</b>	<b>-150.836,70</b>	<b>-125.620,00</b>
	(0,10)	(1,60)	(0,70)	(2,10)	(1,5)
	<b>84.071,70</b>	<b>112.583,20</b>	<b>91.552,00</b>	<b>150.836,70</b>	<b>125.620,00</b>
	102.477,60	128.133,00	96.118,50	153.613,30	125.912,30
	(18.406,00)	(15.550,00)	(4.567,00)	(2.777,00)	(292)
	79.950,40	23.964,40	44.706,30	0	0

Perkembangan APBN dari tahun ke tahun dalam periode 2006-2012 tampak jelas dalam tabel di atas. Tampak angka untuk setiap item membesar dari tahun ke tahun.

Tabel di bawah ini memberikan gambaran yang lebih jelas tentang pos-pos anggaran dimaksud. Agar lebih terang dari mana saja sumber pengeluaran negara dan untuk apa saja alokasi belanjanya, cermatilah tabel di bawah ini. Kita mulai dari pos pendapatan. Tampak bahwa angka rupiahnya naik terus dari tahun ke tahun.

**Tabel 4 Pendapatan Negara dan Hibah, 2006–2012**

Uraian	2006	2007
	LKPP	LKPP
<b>I. PENERIMAAN DALAM NEGERI</b>	<b>636.153,10</b>	<b>706.108,40</b>
<b>1. Penerimaan Perpajakan</b>	<b>409.203,00</b>	<b>490.988,70</b>
a. Pajak dalam Negeri	395.971,50	470.051,90
i. Pajak Penghasilan	208.833,10	238.430,90
1. PPh Migas	43.187,90	44.000,50
2. PPh Nonmigas	165.645,20	194.430,40
ii. Pajak Pertambahan Nilai	123.035,90	154.526,80
iii. Pajak Bumi dan bangunan	20.858,50	23.723,50
iv. BPHTB	3.184,50	5.953,40
v. Cukai	37.772,10	44.679,50
vi. Pajak Lainnya	2.287,40	2.737,70
b. Pajak Perdagangan Internasional	226.950,10	215.119,70
i. Bea Masuk	12.140,40	16.699,40
ii. Bea Keluar	1.091,10	4.237,40
<b>2 Penerimaan Negara Bukan Pajak</b>	<b>226.950,10</b>	<b>215.119,70</b>
a. Penerimaan SDA	167.473,80	132.892,60
i. Migas	158.086,10	124.783,70
1. Minyak bumi	125.145,40	93.604,50
2. Gas alam	32.940,70	31.179,20
ii. Non Migas	9.387,70	8.108,90
1. Pertambangan umum	6.781,00	4.5877,90
2. Kehutanan	2.409,50	2.114,80
3. Perikanan	196,9	116,30
4. Pertambangan Panas Bumi	-	-
b. Bagian Laba BUMN	21.450,60	23.222,50
c. PNBP Lainnya	38.025,70	56.873,40
d. Pendapatan BLU	-	2.131,20
<b>II.HIBAH</b>	<b>1.834,10</b>	<b>1.697,80</b>
Pendapatan Negara dan Hibah	637.987,20	707.806,20

Adapun rincian pos lanja negara seperti berikut. Sama seperti penerimaan tadi, angka rupiahnya naik terus dari tahun ke tahun. Tampak di sini bahwa alokasi untuk **belanja**

	2008	2009	2010	2011	2012
	LKPP	LKPP	LKPP	APBN-P	RAPBN
	<b>979.305,40</b>	<b>847.096,60</b>	<b>992.248,50</b>	<b>1.165.252,50</b>	<b>1.292.052,60</b>
	<b>658.700,80</b>	<b>619.922,20</b>	<b>723.306,70</b>	<b>878.685,20</b>	<b>1.019.332,40</b>
	622.358,70	601.251,80	694.392,10	831.745,30	976.898,80
	327.497,70	317.615,00	357.045,50	431.977,00	512.834,50
	77.018,90	50.043,70	58.872,70	65.230,70	58.665,80
	250.478,80	267.571,30	298.172,80	366.746,30	454.168,70
	209.647,40	193.067,50	230.604,90	298.441,40	350.342,20
	25.354,30	24.270,20	28.580,60	29.057,80	35.646,90
	5.573,10	6.464,50	8.026,40	-	-
	51.251,80	56.718,50	66.165,90	68.075,30	72.443,10
	3.034,40	3.116,00	3.968,80	4.193,80	5.632,00
	320.604,60	227.174,40	268.941,90	286.567,30	272.720,20
	22.763,80	18.105,50	20.016,80	21.500,80	23.534,60
	13.578,30	565	8.897,70	25.439,10	18.899,00
	<b>320.604,60</b>	<b>227.174,40</b>	<b>268.941,90</b>	<b>286.567,30</b>	<b>272.720,20</b>
	224.463,00	138.959,20	168.825,40	191.976,00	172.870,80
	211.617,00	125.752,00	152.733,20	173.167,30	156.010,00
	169.022,20	90.056,00	111.814,90	123.051,00	112.449,00
	42.594,70	35.696,00	40.918,30	50.116,20	43.561,00
	12.846,00	13.207,30	16.092,30	18.808,80	16.860,70
	9.511,30	10.369,40	12.646,80	15.394,50	13.773,20
	2.315,50	2.345,40	3.009,70	2.908,10	2.754,50
	77,80	92,00	92,00	150,00	100,00
	941,40	400,40	343,80	356,10	233,10
	29.088,40	26.049,50	30.096,90	28.835,80	27.590,00
	63.319,00	53.796,10	59.428,60	50.339,40	54.398,30
	3.734,30	8.369,50	10.590,80	15.416,00	17.861,10
	<b>2.304,00</b>	<b>1.666,60</b>	<b>3.023,00</b>	<b>4.662,10</b>	<b>825,10</b>
	981.609,40	848.763,20	995.271,50	1.169.914,60	1.292.877,70

pegawai menjadi yang terbesar setelah untuk subsidi, terbilang sejak tahun 2006. Di tahun 2012 malah telah menjadi pos pengeluaran terbesar. Yang menjadi pertanyaan adalah

**Tabel 5 Belanja Pemerintah Pusat**

Uraian	2006	2007
	LKPP	LKPP
1. Belanja Pegawai	73.252,30	90.425,00
a. Gaji dan Tunjangan	43.067,90	50.343,50
b. Honorarium dan Vakasi	6.426,20	11.531,70
c. Kontribusi Sosial	23.758,30	28.549,80
2. Belanja Barang	47.181,90	54.511,40
3. Belanja Modal	54.951,90	64.288,70
4. Pembayaran Bunga Utang	79.082,60	79.806,40
a. Utang Dalam Negeri	54.908,30	54.079,40
b. Utang Luar Negeri	24.174,30	25.727,00
5. Subsidi	107.431,80	150.214,50
a. Energi	94.605,40	116.865,90
b. Non Energi	12.826,40	33.348,60
6. Belanja Hibah	-	-
7. Bantuan Sosial	40.708,60	49.756,30
a. Penanggulangan Bencana	-	-
b. Bantuan Melalui K/L	40.708,60	49.756,30
8. Belanja Lain-lain	37.423,10	15.621,20
a. Policy Measures	-	-
b. Belanja Lainnya	37.423,10	15.621,20
c. Penyesuaian Dana Pendidikan	-	-
Jumlah	440.032,10	504.623,40

kalau pengeluaran paling besar untuk belanja pegawai lantas bagaimana pembangunan untuk mensejahterakan rakyat banyak akan bisa dilakukan? Itulah antra lain ironi APBN kita sekarang.

	2008	2009	2010	2011*)	2012
	LKPP	LKPP	LKPP	APBN-P	RAPBN
	112.829,90	127.669,70	148.078,10	182.874,90	215.725,10
	67.760,70	70.653,70	80.990,30	89.736,80	104.935,70
	7.765,90	8.496,00	14.334,30	31.024,90	41.614,90
	37.303,30	48.520,00	52.753,50	62.113,30	69.174,50
	55.963,50	80.667,90	97.596,80	142.825,90	138.482,40
	72.772,50	75.870,80	80.287,10	140.952,50	168.125,90
	88.429,80	93.782,10	88.383,20	106.583,80	123.072,00
	59.887,00	63.755,90	61.480,60	76.613,70	89.357,70
	28.542,80	30.026,20	26.902,70	29.970,10	33.714,30
	275.291,40	138.082,20	192.707,10	237.194,70	208.850,20
	223.013,20	94.585,90	139.952,90	195.288,70	168.559,90
	52.278,20	43.496,30	52.754,10	41.906,00	40.290,30
	-	-	70	404,9	1.796,70
	57.740,80	73.813,60	68.611,10	81.810,40	63.572,00
	-	-	-	4.000,00	4.000,00
	57.740,80	73.813,60	68.611,10	77.810,40	59.572,00
	30.328,10	38.926,20	21.673,00	15.596,20	34.512,60
	-	-	-	4.718,70	15.846,40
	30.328,10	38.926,20	21.673,00	10.877,40	14.486,00
	-	-	-	-	4.180,20
	693.356,00	628.812,40	697.406,40	908.243,40	954.136,80

## APBD

Pada dasarnya APBD merupakan miniatur dari APBN. Pos utamanya tetap dua yakni penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran (belanja). Dalam beberapa hal, yang membedakan keduanya adalah sumber dana serta alokasinya. Secara garis besar struktur APBD adalah seperti berikut.

## **STRUKTUR APBD**

- PENDAPATAN
  - Pendapatan Asli Daerah (PAD)
  - Dana Perimbangan
  - Lain-lain pendapatan yang sah
- BELANJA
  - Belanja langsung
  - Belanja tidak langsung
- SURPLUS/DEFISIT
- PEMBIAYAAN
  - Penerimaan pembiayaan
  - Pengeluaran pembiayaan

Adapun rincian pendapatan dan belanja daerah adalah seperti berikut.

## **STRUKTUR PENDAPATAN**

### **A. Pendapatan Asli Daerah**

1. Hasil pajak daerah
2. Hasil retribusi daerah
3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan
4. Lain-lan hasil pendaatan daerah yang sah

### **B. Dana Perimbangan**

1. Bagi hasil pajak dan bukan pajak
2. Dana Alokasi Umum (DAU)
3. Dana Alokasi Khusus (DAK)

### **C. Lain-lain pendapatan daerah yang sah**

1. Hibah
2. Dana Darurat
3. Dana bagi hasil pajak dari provinsi dan Pemda lainnya
4. Dana penyesuaian dan dana otonomi khusus (Otsus)
5. Bantuan keuangan dari provinsi atau Pemda lainnya

## **STRUKTUR BELANJA**

### **A. Belanja Tidak langsung**

1. Belanja pegawai
2. Belanja bunga
3. Belanja subsidi
4. Belanja hibah
5. Belanja bantuan sosial
6. Belanja bagi hasil
7. Belanja bantuan keuangan
8. Belanja tidak terduga

### **B. Belanja langsung**

1. Belanja pegawai
2. Belanja barang dan jasa
3. Belanja modal

Agar gambarannya lebih terang, APBD Provinsi DKI tahun 2013 berikut bisa kita cermati. Sebagai catatan, sejak 2013 APBD provinsi yang dipimpin Gubernur-Wakil Gubernur Joko Widodo-Basuki Tjahaja Purnama (Jokowi-Ahok) bisa diakses publik secara *on-line*. Ini sebuah terobosan yang perlu diikuti provinsi lain, tentunya.

**TABEL 6 APBD PROVINSI DKI JAKARTA 2013**

<b>ASPEK PENERIMAAN</b>		
1. Pendapatan Daerah		41.525,3 Milyar
- Pendapatan Asli Daerah	26.670,5 Milyar	
- Dana Perimbangan	9.248,9 Milyar	
- Lain-lain	5.605,9 Milyar	
2. Penerimaan Pembiayaan		8.454,5 Milyar
	<b>Total APBD</b>	<b>49.979,8 Milyar</b>
<b>ASPEK PENGELUARAN</b>		
1. Belanja Daerah		45.576,3 Milyar
- Belanja Langsung	30.993,4 Milyar	
- Belanja Tidak Langsung	14.582,9 Milyar	
2. Pengeluaran Pembiayaan		4.403,5 Milyar
	<b>Total APBD</b>	<b>49.979,8 Milyar</b>

**Tabel 7 Belanja Langsung Pemprov DKI**

<b>Kode</b>	<b>Nama Urusan</b>	<b>Jumlah SKPD / UKPD</b>	<b>DPA (Rp)</b>	<b>Nilai DPA (%)</b>	<b>Realisasi (Rp)</b>	<b>Realisasi (%)</b>
1.01	Pendidikan	20	5,696,310,000,402	18.38	955,223,652,725	16.77
1.02	Kesehatan	65	3,904,184,444,663	12.6	1,179,034,182,474	30.2
1.03	Pekerjaan Umum	33	5,424,702,759,192	17.5	629,273,268,867	11.6
1.04	Perumahan Rakyat	7	1,249,577,431,629	4.03	21,901,415,496	1.75
1.05	Penataan Ruang	20	96,662,421,000	0.31	24,510,858,915	25.36
1.06	Perencanaan Pembangunan	7	102,568,000,000	0.33	22,108,322,095	21.55
1.07	Perhubungan	16	3,172,299,724,846	10.24	153,943,432,324	4.85
1.08	Lingkungan Hidup	33	2,998,270,178,032	9.67	177,593,896,019	5.92
1.09	Pertanahan	4	6,356,250,000	0.02	392,605,500	6.18
1.1	Kependudukan dan Catatan Sipil	7	80,229,502,740	0.26	18,207,062,800	22.69
1.11	Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	8	28,668,335,800	0.09	15,137,756,500	52.8
1.12	Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera	8	62,819,588,520	0.2	26,370,562,951	41.98
1.13	Sosial	34	424,235,524,789	1.37	141,574,856,204	33.37
1.14	Ketenagakerjaan	16	198,364,254,280	0.64	64,189,725,193	32.36

Kode	Nama Urusan	Jumlah SKPD / UKPD	DPA (Rp)	Nilai DPA (%)	Realisasi (Rp)	Realisasi (%)
1.15	Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	11	246,979,483,656	0.8	18,674,560,455	7.56
1.16	Penanaman Modal	2	34,049,772,000	0.11	9,218,173,377	27.07
1.17	Kebudayaan	22	498,884,923,900	1.61	94,115,828,679	18.87
1.18	Pemuda dan Olahraga	18	926,131,184,860	2.99	161,953,247,685	17.49
1.19	Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri	7	72,303,740,000	0.23	43,205,560,587	59.76
1.2	Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian dan Persandian	429	4,051,965,222,646	13.07	1,015,185,501,711	25.05
1.21	Ketahanan Pangan	11	29,226,686,000	0.09	7,060,283,975	24.16
1.22	Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (RW)	7	40,314,909,975	0.13	17,585,111,725	43.62
1.23	Statistik	1	3,000,000,000	0.01	740,981,000	24.7
1.24	Kearsipan	6	93,187,537,765	0.3	4,893,100,873	5.25
1.25	Komunikasi dan Informatika	7	273,829,988,600	0.88	10,312,791,075	3.77
1.26	Perpustakaan	7	147,887,432,547	0.48	15,286,110,098	10.34
2.03	Energi dan Sumber Daya Mineral	7	520,223,392,155	1.68	108,780,251,853	20.91
2.04	Pariwisata	12	309,526,531,100	1	29,876,710,010	9.65
2.05	Perikanan, Kelautan, dan Peternakan	15	196,437,140,200	0.63	26,631,245,054	13.56
2.06	Perdagangan	27	104,266,940,000	0.34	26,695,065,086	25.6
Jumlah			30,993,463,301,297	100	5,019,676,121,306	16.2

Sumber : Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi DKI Jakarta

\*data tahun 2013 masih dalam tahap update

**Tabel 8 Pendapatan Pemprov DKI**

<b>Nama SKPD</b>	<b>Jumlah Kode Rekening</b>	<b>Nilai (Rp)</b>
BIRO TATA RUANG DAN LINGKUNGAN HIDUP	1	35,000,000,000
DINAS PEKERJAAN UMUM	3	10,348,402,000
DINAS PERUMAHAN DAN GEDUNG PEMDA	39	24,658,615,000
DINAS PERTAMANAN DAN PEMAKAMAN	9	16,150,000,000
DINAS PERHUBUNGAN	19	100,609,355,000
BLUD Transjakarta Busway	1	467,500,000,000
UPT Pengelola Perparkiran	1	22,000,000,000
DINAS KESEHATAN	26	268,346,473,000
BLUD Laboratorium Kesehatan Daerah	1	3,250,000,000
BLUD Akademi Keperawatan (AKPER) Jayakarta	1	1,829,500,000
BLUD RS Koja	1	100,000,000,000
BLUD RS Tarakan	1	125,000,000,000
BLUD RS Cengkareng	1	120,000,000,000
BLUD RS Pasar Rebo	1	132,000,000,000
BLUD RS Budhi Asih	1	70,000,000,000
BLUD RS Duren Sawit	1	14,500,000,000
BLUD Ambulan Gawat Darurat (AGD)	1	6,000,000,000
DINAS PENDIDIKAN	2	2,000,000,000
DINAS OLAH RAGA Dan PEMUDA	8	10,491,500,000
BLUD UPT Stadion Lebak Bulus	1	3,700,000,000
BADAN PENDIDIKAN Dan PELATIHAN	1	200,000,000
DINAS PEMADAM KEBAKARAN Dan PENANGGULANGAN BENCANA	9	1,600,000,000
DINAS KOPERASI, USAHA MIKRO, KECIL DAN MENENGAH, DAN PERDAGANGAN	8	30,433,952,000
UPT Dana Bergulir	1	8,000,000,000
SATPOL PP	2	27,000,000,000
DINAS KEPENDUDUKAN Dan PENCATATAN SIPIL	12	11,569,850,000
DINAS KELAUTAN DAN PERTANIAN	31	21,819,536,000
BLUD Taman Marga Satwa Ragunan	1	26,000,000,000
DINAS PERINDUSTRIAN Dan ENERGI	8	2,423,755,000
BADAN PENGELOLA KEUANGAN DAERAH	46	529,761,357,884
DINAS PELAYANAN PAJAK	149	22,057,150,000,000
DINAS PENGAWASAN DAN PENERTIBAN BANGUNAN	2	937,752,934,000
DINAS TATA RUANG DAN PERTANAHAN	1	250,000,000
BADAN PENGELOLA LINGKUNGAN HIDUP DAERAH	2	2,500,000,000
DINAS KEBERSIHAN	7	25,203,028,000
DINAS PARIWISATA DAN KEBUDAYAAN	11	30,632,600,000
DINAS TENAGA KERJA Dan TRANSMIGRASI	3	6,750,000,000
DINAS KOMUNIKASI, INFORMATIKA Dan KEHUMASAN	6	1,760,000,000

<b>Nama SKPD</b>	<b>Jumlah Kode Rekening</b>	<b>Nilai (Rp)</b>
BADAN PERPUSTAKAAN DAN ARSIP DAERAH	3	100,000,000
UPK Pusat Pengembangan Usaha Mikro Kecil dan Menengah serta Permukiman Pulogadung	1	6,353,735,678
BLUD Puskesmas Kec. Tanah Abang - JAKPUS	1	1,840,940,000
BLUD Puskesmas Kec. Menteng - JAKPUS	1	1,226,583,000
BLUD Puskesmas Kec. Senen - JAKPUS	1	1,400,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Cempaka Putih - JAKPUS	1	2,600,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Johar Baru - JAKPUS	1	1,100,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Kemayoran - JAKPUS	1	2,454,400,000
BLUD Puskesmas Kec. Sawah Besar - JAKPUS	1	1,493,259,000
BLUD Puskesmas Kec. Gambir - JAKPUS	1	1,925,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Penjaringan - JAKUT	1	1,950,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Pademangan - JAKUT	1	2,000,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Tanjung Priok - JAKUT	1	3,600,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Koja - JAKUT	1	3,500,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Kelapa Gading - JAKUT	1	1,900,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Cilincing - JAKUT	1	2,800,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Kebon Jeruk - JAKBAR	1	2,500,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Kembangan - JAKBAR	1	3,400,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Cengkareng - JAKBAR	1	2,700,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Kalideres - JAKBAR	1	2,300,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Grogol Petamburan - JAKBAR	1	2,054,600,000
BLUD Puskesmas Kec. Pal Merah - JAKBAR	1	2,500,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Tambora - JAKBAR	1	3,026,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Taman Sari - JAKBAR	1	1,160,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Kebayoran Lama - JAKSEL	1	2,500,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Pesanggrahan - JAKSEL	1	2,100,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Pasar Minggu - JAKSEL	1	2,496,101,000
BLUD Puskesmas Kec. Jagakarsa - JAKSEL	1	2,080,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Mampang Prapatan - JAKSEL	1	1,295,236,000
BLUD Puskesmas Kec. Pancoran - JAKSEL	1	1,871,950,000
BLUD Puskesmas Kec. Kebayoran Baru - JAKSEL	1	1,632,060,000
BLUD Puskesmas Kec. Setiabudi - JAKSEL	1	1,464,651,000
BLUD Puskesmas Kec. Tebet - JAKSEL	1	3,756,264,000
BLUD Puskesmas Kec. Cilandak - JAKSEL	1	2,705,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Pasar Rebo - JAKTIM	1	2,625,051,000
BLUD Puskesmas Kec. Ciracas - JAKTIM	1	2,800,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Cipayung - JAKTIM	1	1,500,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Kramat Jati - JAKTIM	1	2,993,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Makasar - JAKTIM	1	2,087,780,000
BLUD Puskesmas Kec. Jatinegara - JAKTIM	1	3,160,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Duren Sawit - JAKTIM	1	3,800,000,000

<b>Nama SKPD</b>	<b>Jumlah Kode Rekening</b>	<b>Nilai (Rp)</b>
BLUD Puskesmas Kec. Matraman - JAKTIM	1	2,388,600,000
BLUD Puskesmas Kec. Pulo Gadung - JAKTIM	1	2,948,844,000
BLUD Puskesmas Kec. CAKUNG - JAKTIM	1	2,700,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Kep.Seribu Utara - Kep. Seribu	1	100,000,000
BLUD Puskesmas Kec. Kep.Seribu Selatan - Kep. Seribu	1	120,000,000
PEJABAT PENGELOLA KEUANGAN DAERAH	32	16,166,136,719,438
Jumlah		41,525,336,632,000

Sumber : Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi DKI Jakarta

\*data tahun 2013 masih dalam tahap update

**Tabel 9 Belanja Tidak Langsung Pemprov DKI**

<b>Nama Kode Rekening</b>	<b>DPA (Rp)</b>
Belanja Hibah Kepada Kelompok / Anggota Masyarakat	75,150,000,000
Belanja Bantuan Sosial Kepada Organisasi Sosial Kemasyarakatan	17,634,500,000
Belanja Bantuan Keuangan Kepada Kabupaten / Kota	45,000,000,000
Belanja Hibah Operasional Pendidikan (BOP)	786,486,140,000
Belanja Bantuan Sosial Tidak Terprogram	13,166,520,000
Belanja Bantuan Sosial Kepada Individu / Keluarga / Masyarakat (Penataan Kampung Deret)	850,338,000,000
Belanja Bantuan Sosial Kepada Individu / Siswa (Biaya Personal Siswa Miskin)	670,529,240,000
Belanja Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik	1,350,000,000
Belanja Tidak Terduga	108,447,670,000
Belanja Hibah Dana BOS ke SD/SDLB	382,759,400,000
Belanja Hibah Dana BOS ke SMP/SMPLB/SMPT/SATAP	190,903,382,500
Belanja Hibah Kepada Badan / Lembaga / Organisasi Swasta	587,955,702,500
Bunga Utang Pinjaman Kepada Pemerintah	4,353,828,000
Jumlah	3,734,074,383,000

Sumber : Badan Pengelola Keuangan Daerah Provinsi DKI Jakarta

\*data tahun 2013 masih dalam tahap update

## [1.4] ANGGARAN PEMERINTAH, TRANSPARANSI DAN DEMOKRASI

Setelah Presiden Soeharto tumbang tahun 1998, seketika reformasi menjadi semacam mode di negeri ini. Di mana-mana orang menyuarakannya baik secara damai maupun dengan aksi menekan. Birokrasi pun menyahuti dengan mencanangkan konsepsi baru yang dicangkokkan kekuatan utama (Barat dan sekutunya) ke negeri kita lewat tangan NGO. *Good governance* (tata kelola yang baik) lebelnya dengan muatan berupa transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan kesetaraan gender. Tentu baik belaka konsep ini sebab nafasnya asli demokrasi. Seperti halnya kepolisian, kejaksanaan, atau kehakiman, sektor keuangan negara merespons secara positif pencanangan tersebut. Pelbagai *training* dan *workshop* dilangsungkan untuk itu.

Tahun 2003 pemerintah Presiden Megawati memberlakukan Undang-Undang Nomor 17 tentang Keuangan Negara. Tentu saja langkah ini untuk menggonggi reformasi yang masih menjadi semangat zaman kala itu. Momen ini menandai berakhirnya secara formal keberlakuan perangkat regulasi yang sudah menjadi acuan di negeri kita sejak zaman Hindia Belanda, yakni *Indische Comptabiliteitswet* (ICW), *Indische Bedrijvenwet* (IBW), dan *Reglement voor het Administratief Beheer*

(RAB). Selain sebagai sebuah sejarah baru yang penting, regulasi ini—masih berlaku hingga sekarang—merupakan sebuah langkah besar di bidang pengelolaan keuangan negara khususnya yang berkaitan dengan anggaran.

Alasan pemerintah Megawati kala itu untuk memberlakukan regulasi baru cukup masuk akal. Sebagai produk yang berkonteks negeri jajahannya, peraturan perundang-undangan lama pastilah memiliki banyak kelemahan. Sudah tidak mampu merespons berbagai perkembangan di bidang sistem kelembagaan negara dan pengelolaan keuangan negara, itu antara lain. Padahal puspa kelemahan ini menjadi akar penting penyimpangan pengelolaan keuangan negara.

UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara—dinyatakan telah mengacu kepada perkembangan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan secara internasional—menawarkan sederet kebaruan antara lain terkait pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan Presiden kepada Menteri Keuangan dan Menteri/Pimpinan Lembaga, susunan APBN dan APBD, ketentuan mengenai penyusunan dan penetapan APBN dan APBD, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah/ lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat, serta penetapan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD.

Sesungguhnya regulasi ini merupakan angin segar kalau dipandang dari jurusan konsepsi. Seharusnya pengelolaan anggaran negara kita menjadi jauh lebih baik setelah

pemberlakuannya. Yang terjadi ternyata tidak demikian. Apa pasal? Konsep ini tidak dijalankan oleh aparat negara yang cakap dan sudah berparadigma *good governance*. Akibatnya, misalnya, kebocoran anggaran dalam jumlah besar masih terus terjadi. Pula, alokasi anggaran untuk pembangunan masih minim. Jadi wajar saja kalau hingga hari ini anggaran negara belum kunjung bisa mensejahterakan rakyat. Memang benar: penumpang gelap berhasil membajak armada reformasi sehingga arah kendaraan tersebut melenceng. Pandanglah dari sisi tata kelola yang baik, misalnya. Belum banyak yang berubah di lingkungan birokrasi kita. Setelah 16 tahun kekuasaan Soeharto lampau, atmosfir Orde Baru masih terasa betul di sana.

Tapi janganlah berputus asa. Masih ada titik terang di negeri ini. UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pun masih berprospek baik. Terlepas dari kegagalannya sebagai mesin tata kelola yang baik, regulasi ini masih menjanjikan. Sebab itu kita masih perlu menelaahnya. Berikut ini beberapa poin penting yang tertera dalam UU ini:

- Demi terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab
- Menerapkan asas-asas umum dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi
- Menerapkan asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain :
  - akuntabilitas berorientasi pada hasil;
  - profesionalitas;
  - proporsionalitas;

- keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;
- pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.
- Setiap penyelenggara negara wajib mengelola keuangan negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Pengelolaan dimaksud dalam ayat ini mencakup keseluruhan kegiatan perencanaan, penguasaan, penggunaan, pengawasan, dan pertanggung-jawaban.
- Menerapkan anggaran berbasis prestasi kerja.
- Sejalan dengan upaya untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, perlu pula dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Perubahan dalam pengelompokan transaksi pemerintah tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai kegiatan pemerintah, menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik, serta memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah.
- Penuangan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang sudah tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi.
- Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran

Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dilaksanakan di kebanyakan negara maju.

- Walaupun anggaran dapat disusun dengan baik, jika proses penetapannya terlambat akan berpotensi menimbulkan masalah dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, dalam undang-undang ini diatur secara jelas mekanisme pembahasan anggaran tersebut di DPR/DPRD, termasuk pembagian tugas antara panitia/komisi anggaran dan komisi-komisi pasangan kerja kementerian negara/ lembaga/perangkat daerah di DPR/DPRD.
- Dalam menyusun APBN dimaksud, diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan.
- Pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan diselesaikan selambat-lambatnya 2 bulan setelah menerima laporan keuangan dari Pemerintah Pusat. Apabila dalam waktu 2 bulan tidak memberikan pertimbangan yang diminta, Badan Pemeriksa Keuangan dianggap menyetujui sepenuhnya standar akuntansi pemerintahan yang diajukan oleh Pemerintah.
- Laporan Realisasi Anggaran selain menyajikan realisasi pendapatan dan belanja, juga menjelaskan prestasi kerja setiap kementerian negara/ lembaga.

Secara konsep regulasi tahun 2003 ini jauh lebih baik sebab menekankan betul aspek *good governance*. Persoalannya adalah konsep yang baik belum tentu akan menjadi implementasi yang baik. Dalam pelaksanaannya memang betul adanya: Sistem anggaran kita tetap saja bermasalah. Tingkat penyerapan dananya, misalnya, rendah. Pertanda ketidaksinkronan antara perencanaan dengan pelaksanaan. Juga isyarat ketidakpaduan

mekanisme kerja serta jadwal kerja antara pemerintah sebagai pengusul dengan legislatif sebagai penimbang anggaran. Sebagai gambaran, cermatilah APBN 2013. Kementerian Keuangan mengungkapkan, hingga 7 Juni 2013 realisasi belanja negara hanya 32,2% (Rp. 541,98 triliun) dari pagu APBN 2013. Penyerapan belanja modal hanya 14,4% (Rp. 26,6 triliun). Penyerapan tertinggi hanya di sektor belanja pegawai (40,2% dari pagu anggaran Rp 241,6 triliun) dan transfer ke daerah (40% dari pagu Rp 528,6 triliun).

Penyerapan yang rendah ini tentu saja sebuah ironi besar. Betapa tidak? Seluruh wilayah di negeri kita ini membutuhkan biaya besar untuk pelbagai alokasi, terlebih pembangunan infrastruktur. Tak pelak lagi: di negeri mana pun, anggaran merupakan penggerak roda perekonomian. Ironinya adalah di negeri kita dana tersedia tapi tak dimanfaatkan sebelum tenggat waktu (*deadline*) mendekat. Jelas, selain karena ada kendala teknis—seperti hambatan saat pembebasan lahan—ada intensi buruk para otoritas anggaran baik di pusat maupun di daerah sehingga penyerapan lamban. Seperti dalam pertandingan sepakbola, mereka sengaja menunggu *injury time*. Nanti, di masa kritis itu, atas nama kemendesakan atau kedaruratan, mereka akan bisa memainkan jurus-jurus manipulasi klasik.

Di atas segalanya, persoalan yang paling serius dalam anggaran adalah tingkat kebocoran yang tetap tinggi. Hal ini terjadi baik di sektor belanja maupun pendapatan. Baik di pusat maupun di daerah dalam rekapitulasi pengeluaran pemerintah akan cenderung digelembungkan (*mark-up*) sedangkan pendapatannya dicitutkan (*mark-down*). Meskipun pemerintah rajin mendengung-dengungkan perang terhadap korupsi tetap saja penyamun anggaran tetap bersimahalela. Bukan rahasia umum lagi bahwa para ‘orang-orang terhormat’ tertentu di parlemen termasuk penilap dimaksud. Seperti

diungkap seorang pejabat penting di Bappeda, anggota dewan akan meminta bagian 4-5% dari setiap dana anggaran yang mereka setuju. Tentang kebocoran anggaran kita bahas dalam bagian berikut.

## SESI 2

# KETIDAKTRANSPARANAN DAN MANIPULASI ANGGARAN DI BIROKRASI

### PENGANTAR

*Salah satu faktor penyebab bocornya APBN adalah banyak pos pengeluaran yang tidak efektif dan tak jelas tujuannya. Misalnya, program studi banding ke sejumlah negara atau alokasi anggaran perjalanan dinas para pejabat yang nilainya sangat fantastis. Jumlah ini seharusnya bisa dipangkas dan dialokasikan ke hal-hal yang lebih penting seperti layanan kesehatan, pendidikan dan infrastruktur untuk rakyat banyak.*

*Nampaknya banyak pengelola keuangan di negeri ini yang belum berorientasi pada kinerja hasil. Persoalannya kemudian adalah bagaimana mengubah mindset dan paradigma lama para pengelola keuangan yang cenderung berorientasi pada pembelanjaan yang sebesar-besarnya tanpa mempedulikan kinerja sebagai kompensasinya.*

*Pemerintah sebenarnya telah berjanji mereformasi sistem perencanaan anggaran nasional dengan menggunakan basis input kinerja mulai tahun 2012. Tujuannya agar kualitas pengeluaran lebih optimal. Nyatanya kebocoran tetap saja terjadi.*

*Lemahnya disiplin, ketidaksi transparan dan kurangnya akuntabilitas, merupakan kelemahan sistem anggaran kita. Banyak pekerjaan rumah yang perlu dilakukan pemerintah terkait reformasi*

*sistem perencanaan anggaran nasional. Mengubah mindset para pengelola anggaran, di antaranya. Pers dapat mengambil bagian dalam hal ini, dengan melaksanakan peran sebagai pemantau dan penilai penggunaan anggaran.*

**Tahapan Workshop:**

- **Fasilitator** memulai sesi dengan menampilkan serta membahas secara singkat hasil temuan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang mereka umumkan pada pertengahan Mei 2012 [Hasil Pemeriksaan I Semester I Tahun 2010].
- **Fasilitator** meminta kedua pembicara tampil dan menyampaikan pokok-pokok pikirannya terkait dengan topik bahasan yakni seperti apa praktik penyelewengan anggaran di Indonesia selama ini.

**Diskusi**

*Pembicara dan Peserta berdiskusi soal materi paparan*

**PAK  
MOTIVATOR,  
TOLONG  
TANDA  
TANGANI  
KWITANSI INI  
ENAM  
RANGKEP!**



## [2.1] BANYAKNYA MANIPULASI ANGGARAN NEGARA

Pertengahan Mei 2012. Sepekan lebih media massa di Tanah Air memberitakan ihwal pemborosan anggaran negara. Seperti biasanya, isu ini pun berefek bola salju. Anggaran negara yang bocor di mana-mana mendadak menjadi wacana publik, termasuk di media jejaring sosial. Begitu banyak orang yang menyuarakan keprihatinan melihat negeri tercinta yang tak putus dirundung malang. Namun penyikapan ini pun niscaya akan pendek umur juga. Sama halnya dengan isu-isu *hot* sebelumnya, kisah anggaran bocor ini bakal lekas menguap seperti air laut karena tidak ada pihak yang mengambil langkah besar untuk memperbaiki keadaan. Perjalanan dinas pegawai yang mubazir di semua kementerian dan lembaga negara sampai 40% per tahun, itu poin utama berita utama sepekan. Total biaya dinas ini Rp 18 triliun; jadi anggaran yang menguap sekitar Rp 7,2 triliun per tahun. Berapa banyak gedung sekolah, puskesmas, rumah sakit mini, dan jalan baru yang bisa dibangun per tahun dengan uang sebanyak itu? Bisa kita bayangkan bukan?

Manipulasi dengan pelbagai jurus rekayasa, itulah yang selalu terjadi di negeri kita dari *bahuela* sampai hari ini. Di sektor pengadaan, terutama. Menurut informasi yang acap diumumkan Komisi Pemberantas Korupsi (KPK), sekitar 70% uang negara menguap di jalur ini setiap tahun.

Modus para pelaku? Aneka. Dalam anggaran perjalanan

dinas misalnya. Antara lain dengan mengkleim biaya tugas yang lebih besar. Contohnya, berangkat naik pesawat Lion, Batavia atau Sriwijaya Air tapi diaku menumpang Garuda. Bertolak cuma 4 orang, disebut 7. Dalam kasus yang ekstrim, bisa juga tidak ada yang berangkat tapi kleim tetap jalan. Sebagai bukti untuk kleim yang direkayasa ini tentu harus ada tiket atau *boarding pass*. Bagaimana itu bisa didapat? Tak sulit. Prinsipnya, aturlah dengan menggandeng pihak travel atau biro tiket. Harus ada ongkosnya, tentu saja. Modus penggelapan yang lain tentu masih banyak, termasuk yang lebih menuntut kecerdasan dan ketelitian.

Informasi di media yang melahirkan wacana tersebut sebetulnya bukan hasil pencarian kaum jurnalis. Bukan. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sumbernya. Sesuai konstitusi kita memang lembaga inilah yang bertugas memeriksa secara berkala pembukaan segenap badan negara.

Setelah agak lama tak membuat pengumuman untuk publik, BPK yang dipimpin Hadi Poernomo (mantan Direktur Jenderal Pajak yang kini sebenarnya sedang tersangkut kasus penggelapan pajak bos Ramayana, Paulus Tumewu), baru-baru ini mengungkapkan hasil pemeriksaan mereka untuk semester I tahun 2010. Laporan yang berjudul *Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) I Tahun 2010* sebenarnya yang dirujuk pers.

BPK memeriksa 528 objek di lingkungan pemerintah pusat, pemerintah daerah, badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik daerah (BUMD), serta lembaga atau badan lainnya yang mengelola keuangan negara. Rapor lembaga yang menjadi sampel pemeriksaan, macam-macam. Banyak yang jelek (nilainya merah) dan ada pula yang bagus. Yang pasti, BPK menemukan 10.113 kasus senilai Rp 26,12 triliun.

Untuk setiap jenis lembaga yang ditelaahnya KPK membuat catatan ihwal contoh kasus, akar masalah, serta rekomendasi yang mereka tawarkan. Tatkala memeriksa laporan keuangan kementerian/lembaga (LKKL), misalnya, ada penggalan catatan dari mereka seperti ini:

- *Di Kementerian Dalam Negeri, realisasi belanja barang perjalanan dinas pada Satker Eselon I menggunakan bukti perjalanan yang tidak benar. Hasil pemeriksaan terhadap bukti-bukti pertanggungjawaban biaya perjalanan dinas dan konfirmasi kepada maskapai penerbangan serta hotel atau wisma penginapan menunjukkan adanya bukti pertanggungjawaban yang tidak benar, sehingga terdapat indikasi kerugian negara senilai Rp1,57 miliar. Kasus ini telah ditindaklanjuti dengan penyetoran uang ke kas negara senilai Rp704,46 juta.*
- *Di Bagian Anggaran Penerimaan Pinjaman (BA 999.04), pengelolaan rekening dana investasi/rekening pembangunan daerah (RDI/RPD) pada Direktorat Sistem Manajemen Investasi (Dit. SMI) Kementerian Keuangan tidak tertib, di antaranya tidak menyetorkan semua penerimaan yang ditampung dalam RDI/RPD senilai Rp1,65 triliun ke kas negara.*
- *Di Kejaksaan, harga kontrak pengadaan kendaraan tahanan Kejaksaan Agung yang dilaksanakan secara penunjukan langsung lebih tinggi senilai Rp1,30 miliar dibandingkan dengan harga kendaraan on the road plat hitam untuk bulan April 2009, setelah dikurangi bea balik nama (BBN) sebesar 12,5%, karena untuk kendaraan pemerintahan tidak dikenakan BBN.*
- *Di Kementerian Luar Negeri, belum adanya kebijakan*

*(petunjuk pelaksanaan) yang dapat digunakan sebagai pedoman dalam memperlakukan selisih kurs atas sisa uang persediaan kantor perwakilan RI di luar negeri.*

Di akhir laporannya yang bertebal lebih dari 300 halaman, BPK melampirkan serangkaian tabel yang berisi kesimpulan. Peta masalah dan modus para pelaku tampak di tabel itu. Kelalaian terkait dengan administrasi, ketidakdisiplinan menjalankan aturan main yang sudah baku, serta kesengajaan berbagai pihak dengan tujuan memperkaya diri sendiri, itu antara lain yang menjadi akar persoalan. Contoh tabel dimaksud seperti berikut ini.

**Tabel I Daftar Kelompok dan Jenis Temuan Kelemahan Sistem Pengendalian Intern Pemeriksaan Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga Tahun 2009**

No	Kelompok dan Jenis Temuan	Jumlah Kasus	%
<b>I</b>	<b>Kelemahan Sistem Pengendalian Intern</b>	<b>242</b>	<b>50,73</b>
1	Pencatatan tidak/belum dilakukan atau tidak akurat	96	
2	Proses penyusunan laporan tidak sesuai ketentuan	94	
3	Entitas terlambat menyampaikan laporan	4	
4	Sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai	38	
5	Sistem informasi akuntansi dan pelaporan belum didukung SDM yang memadai	10	
<b>II</b>	<b>Kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja</b>	<b>131</b>	<b>27,46</b>
1	Perencanaan kegiatan tidak memadai	48	
2	Mekanisme pemungutan, penyetoran dan pelaporan serta penggunaan penerimaan negara dan hibah tidak sesuai ketentuan	34	
3	Penyimpangan terhadap peraturan perundangan-undangan bidang teknis tertentu atau ketentuan intern organisasi yang diperiksa tentang pendapatan dan belanja	17	
4	Pelaksanaan belanja di luar mekanisme APBN	3	
5	Penetapan/pelaksanaan kebijakan tidak tepat atau belum dilakukan berakibat hilangnya potensi penerimaan/pendapatan	18	
6	Penetapan/pelaksanaan kebijakan tidak tepat atau belum dilakukan berakibat peningkatan biaya/belanja	11	
<b>III</b>	<b>Kelompok Kelemahan Struktur Pengendalian Intern</b>	<b>104</b>	<b>21,80</b>
1	Entitas tidak memiliki SOP yang formal untuk suatu prosedur atau keseluruhan prosedur	55	

No	Kelompok dan Jenis Temuan	Jumlah Kasus	%
2	SOP yang ada pada entitas tidak berjalan secara optimal atau tidak ditaati	37	
3	Entitas tidak memiliki satuan pengawas intern	2	
4	Satuan pengawas intern yang ada tidak memadai atau tidak berjalan optimal	6	
5	Tidak ada pemisahan tugas dan fungsi yang memadai	3	
6	Lain-lain	1	
<b>Total Kelemahan Sistem Pengendalian Intern</b>		<b>477</b>	<b>100,00</b>

Kelemahan sistem pengendalian internal kementerian dan lembaga negara merupakan satu perkara serius. Keadaan diperburuk lagi oleh ketidakdisiplinan aparatusnya. Ihwal yang terakhir ini, daftar masalahnya seperti berikut.

**Tabel 2 Daftar Kelompok dan Jenis Temuan Ketidapatuhan Pemeriksaan Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga Tahun 2009**

No	Kelompok dan Jenis Temuan	Jumlah Kasus	%	Nilai (Juta Rp)	%
<b>Ketidapatuhan Terhadap Peraturan Perundang-undangan yang Mengakibatkan</b>					
<b>I</b>	<b>Kerugian Negara</b>	<b>172</b>	<b>26,46</b>	<b>80.469,88</b>	<b>1,62</b>
1	Belanja atau pengadaan barang/jasa fiktif	12		5.198,53	
2	Rekanan pengadaan barang/jasa tidak menyelesaikan pekerjaan	4		3.406,80	
3	Kekurangan volume pekerjaan	41		12.506,95	
4	Kelebihan pembayaran selain kekurangan volume pekerjaan	51		41.678,41	
5	Pemahalan harga (mark up)	7		1.139,94	
6	Pembayaran honorarium dan/atau biaya perjalanan dinas ganda	12		912,27	
7	Spesifikasi barang/jasa yang diterima tidak sesuai dengan kontrak	7		11.627,00	
8	Pembebanan biaya tidak sesuai atau melebihi ketentuan	26		2.606,98	
9	Lain-lain	12		1.392,96	
<b>II</b>	<b>Potensi Kerugian Negara</b>	<b>59</b>	<b>9,08</b>	<b>2.316.709,01</b>	<b>46,51</b>
1	Hasil pengadaan barang jasa tidak sesuai atau kurang dari kontrak namun pembayaran pekerjaan belum dilakukan sebagian atau seluruhnya	2		12.390,17	

No	Kelompok dan Jenis Temuan	Jumlah Kasus	%	Nilai (Juta Rp)	%
2	Aset dikuasai pihak lain	27		1.632.697,70	
3	Pembelian aset yang berstatus sengketa	7		535.609,09	
4	Aset tetap tidak diketahui keberadaannya	9		7.714,66	
5	Piutang/pinjaman atau dana bergulir yang berpotensi tidak tertagih	3		2.676,99	
6	Lain-lain	11		125.620,37	
<b>III</b>	<b>Kekurangan Penerimaan</b>	<b>112</b>	<b>17,23</b>	<b>2.256.123,64</b>	<b>45,30</b>
1	Penerimaan negara/daerah atau denda keterlambatan pekerjaan belum/tidak ditetapkan/dipungut/diterima/disetor ke kas negara/daerah	91		2.076.594,29	
2	Penggunaan langsung penerimaan negara/daerah	17		177.644,39	
3	Pengenaan tarif pajak/PNBP lebih rendah dari ketentuan	3		1.379,24	
4	Lain-lain	1		505,70	
<b>IV</b>	<b>Administrasi</b>	<b>245</b>	<b>37,69</b>	-	
1	Pertanggungjawaban tidak akuntabel (bukti tidak lengkap/tidak valid)	54		-	
2	Pekerjaan dilaksanakan mendahului kontrak atau penetapan anggaran	2	-	-	
3	Proses pengadaan barang/jasa tidak sesuai ketentuan (tidak menimbulkan kerugian negara)	31		-	
4	Pemecahan kontrak untuk menghindari ketentuan pelelangan	13		-	
5	Pelaksanaan lelang secara proforma	3		-	
6	Penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan bidang pengelolaan perlengkapan atau barang milik negara	50		-	
7	Penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan bidang tertentu lainnya seperti kehutanan, pertambangan, perpajakan, dll.	5		-	
8	Penyetoran penerimaan negara melebihi batas waktu yang ditentukan	25		-	
9	Pertanggungjawaban/penyetoran uang persediaan melebihi batas waktu yang ditentukan	11		-	
10	Sisa kas di bendahara pengeluaran akhir tahun anggaran terlambat/belum disetor ke kas negara	6		-	
11	Kepemilikan aset tidak/belum didukung bukti yang sah	32		-	
12	Pengalihan anggaran antar MAK tidak sah	10		-	
13	Lain-lain	3		-	
<b>V</b>	<b>Ketidakhematan</b>	<b>26</b>	<b>4,00</b>	<b>7.305,22</b>	<b>0,15</b>

No	Kelompok dan Jenis Temuan	Jumlah Kasus	%	Nilai (Juta Rp)	%
1	Pengadaan barang/jasa melebihi kebutuhan	2		609,43	
2	Pemborosan keuangan negara/perusahaan atau kemahalan harga	24		6.695,78	
<b>VI</b>	<b>Ketidakefektifan</b>	<b>36</b>	<b>5,54</b>	<b>320.250,53</b>	<b>6,43</b>
	Penggunaan anggaran tidak tepat sasaran/tidak sesuai peruntukan 2 743,77				
	Pemanfaatan barang/jasa dilakukan tidak sesuai dengan rencana yang ditetapkan 7 31.572,88				
	Barang yang dibeli belum/tidak dapat dimanfaatkan 16 27.447,59				
	Pelaksanaan kegiatan terlambat/terhambat sehingga mempengaruhi pencapaian tujuan organisasi 8			225.597,97	
	Pelayanan kepada masyarakat tidak optimal 3 34.888,31				
<b>Total Ketidakpatuhan Terhadap Peraturan Perundang-undangan</b>					
		<b>650</b>	<b>100,00</b>	<b>4.980.858,30</b>	<b>100,00</b>

Keterangan:

- Penjumlahan menggunakan data angka asal yang dibulatkan ke bawah
- Nilai valas telah dikonversikan sesuai nilai kurs tengah BI per 30 Juni 2010 (USD1 = Rp9.083,00)

Puspa ragam persoalan seperti yang di kementerian dan instansi negara dapat kita temukan juga di pemerintahan daerah. Jadi, setali tiga uang saja. Sistem pengendalian intern yang lemah serta ketidakdisiplinan aparat misalnya, menjadi titik lemah Pemda juga. Berikut ini tabel dari BPK ihwal kedua hal tersebut.

**Tabel 3 Daftar Kelompok dan Jenis Temuan Kelemahan Sistem Pengendalian Intern Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun 2009**

No	Kelompok dan Jenis Temuan	Jumlah Kasus	%
<b>Kelemahan Sistem Pengendalian Intern</b>			
<b>1</b>	<b>Kelemahan Sistem Pengendalian Akuntansi dan Pelaporan</b>	<b>1.256</b>	<b>39,51</b>
1	Pencatatan tidak/belum dilakukan atau tidak akurat	579	
2	Proses penyusunan laporan tidak sesuai ketentuan	439	
3	Entitas terlambat menyampaikan laporan	25	

No	Kelompok dan Jenis Temuan	Jumlah Kasus	%
4	Sistem informasi akuntansi dan pelaporan tidak memadai	186	
5	Sistem informasi akuntansi dan pelaporan belum didukung SDM yang memadai	27	
<b>II</b>	<b>Kelemahan Sistem Pengendalian Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja</b>	<b>1.389</b>	<b>43,69</b>
1	Perencanaan kegiatan tidak memadai	526	
2	Mekanisme pemungutan, penyetoran dan pelaporan serta penggunaan penerimaan daerah dan hibah tidak sesuai ketentuan	183	
3	Penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan bidang teknis tertentu atau ketentuan intern organisasi yang diperiksa tentang pendapatan dan belanja	345	
4	Pelaksanaan belanja di luar mekanisme APBD	81	
5	Penetapan/pelaksanaan kebijakan tidak tepat atau belum dilakukan berakibat hilangnya potensi penerimaan/pendapatan	147	
6	Penetapan/pelaksanaan kebijakan tidak tepat atau belum dilakukan berakibat peningkatan biaya/belanja	103	
7	Lain-lain	4	
<b>III</b>	<b>Kelemahan Struktur Pengendalian Intern</b>	<b>534</b>	<b>16,80</b>
1	Entitas tidak memiliki SOP yang formal untuk suatu prosedur atau keseluruhan prosedur	177	
2	SOP yang ada pada entitas tidak berjalan secara optimal atau tidak ditaati	300	
3	Entitas tidak memiliki satuan pengawas intern	1	
4	Satuan pengawas intern yang ada tidak memadai atau tidak berjalan optimal	38	
5	Tidak ada pemisahan tugas dan fungsi yang memadai	15	
6	Lain-lain	3	
<b>Total Kelemahan Sistem Pengendalian Intern</b>		<b>3.179</b>	<b>100,00</b>

**Tabel 4 Daftar Kelompok dan Jenis Temuan Ketidapatuhan Pemeriksaan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah Tahun 2009**

No	Kelompok dan Jenis Temuan	Jumlah Kasus	%	Nilai (Juta Rp)	%
<b>I</b>	<b>Kerugian Negara</b>	<b>1.246</b>	<b>26,47</b>	<b>306.637,34</b>	<b>8,64</b>
1	Belanja atau pengadaan barang/jasa fiktif	112		40.044,08	
2	Rekanan pengadaan barang/jasa tidak menyelesaikan pekerjaan	32		8.153,65	
3	Kekurangan volume pekerjaan	319		61.034,34	
4	Kelebihan pembayaran selain kekurangan volume pekerjaan	145		23.683,17	
5	Pemahalan harga (mark up)	59		20.214,90	
6	Penggunaan uang/barang untuk kepentingan pribadi	84		21.596,19	
7	Pembayaran honorarium dan/atau biaya perjalanan dinas ganda	78		6.840,08	

No	Kelompok dan Jenis Temuan	Jumlah Kasus	%	Nilai (Juta Rp)	%
8	Spesifikasi barang/jasa yang diterima tidak sesuai dengan kontrak	50		6.891,64	
9	Pembebanan biaya tidak sesuai atau melebihi ketentuan	310		65.719,90	
10	Pengembalian pinjaman/piutang atau dana bergulir macet	16		31.003,20	
11	Kelebihan penetapan dan pembayaran restitusi pajak atau penetapan kompensasi kerugian	5		487,34	
12	Penjualan/pertukaran/penghapusan aset daerah tidak sesuai ketentuan dan merugikan daerah	5		1.502,82	
13	Lain-lain	31		19.465,97	
<b>II</b>	<b>Potensi Kerugian Negara</b>	<b>277</b>	<b>5,88</b>	<b>2.254.145,97</b>	<b>63,49</b>
1	Hasil pengadaan barang jasa tidak sesuai atau kurang dari kontrak namun pembayaran pekerjaan belum dilakukan sebagian atau seluruhnya	16		24.206,04	
2	Rekanan belum melaksanakan kewajiban pemeliharaan barang hasil pengadaan yang telah rusak selama masa pemeliharaan	13		971,71	
3	Aset dikuasai pihak lain	62		1.709.209,32	
4	Pembelian aset yang berstatus sengketa	1		37.344,02	
5	Aset tetap tidak diketahui keberadaannya	22		152.170,02	
6	Pemberian jaminan dalam pelaksanaan pekerjaan, pemanfaatan barang dan pemberian fasilitas tidak sesuai ketentuan	16		5.633,90	
7	Pihak ketiga belum melaksanakan kewajiban untuk menyerahkan aset kepada daerah	4		7.617,32	
8	Piutang/pinjaman atau dana bergulir yang berpotensi tidak tertagih	106		204.865,71	
9	Penghapusan piutang tidak sesuai ketentuan	1		720,29	
10	Lain-lain	36		111.407,60	
<b>III</b>	<b>Kekurangan Penerimaan</b>	<b>905</b>	<b>19,22</b>	<b>497.789,35</b>	<b>14,02</b>
1	Penerimaan negara/daerah atau denda keterlambatan pekerjaan belum/tidak ditetapkan atau dipungut/diterima/diseter ke kas negara/daerah	676		277.308,88	
2	Penggunaan langsung penerimaan negara/daerah	186		176.819,81	
3	Dana perimbangan yang telah ditetapkan belum masuk ke kas daerah	5		10.539,28	
4	Penerimaan negara/daerah diterima oleh instansi yang tidak berhak	16		19.583,10	

No	Kelompok dan Jenis Temuan	Jumlah Kasus	%	Nilai (Juta Rp)	%
5	Pengenaan tarif pajak/PNBP lebih rendah dari ketentuan	18		6.137,79	
6	Lain-lain	4		7.400,46	
<b>IV</b>	<b>Administrasi</b>	<b>1.785</b>	<b>37,91</b>		
1	Pertanggungjawaban tidak akuntabel (bukti tidak lengkap/tidak valid)	603			
2	Pekerjaan dilaksanakan mendahului kontrak atau penetapan anggaran	25			
3	Proses pengadaan barang/jasa tidak sesuai ketentuan (tidak menimbulkan kerugian daerah)	107			
4	Pemecahan kontrak untuk menghindari pelelangan	18			
5	Pelaksanaan lelang secara proforma	8			
6	Penyimpangan terhadap peraturan per-UU bidang pengelolaan perlengkapan atau barang milik daerah	250			
7	Penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan bidang tertentu lainnya seperti kehutanan, pertambangan, perpajakan, dll	85			
8	Pembentukan cadangan piutang, perhitungan penyusutan atau amortisasi tidak sesuai ketentuan <sup>2</sup>	2			
9	Penyetoran penerimaan negara/daerah melebihi batas waktu yang ditentukan	182			
10	Pertanggungjawaban/penyetoran uang persediaan melebihi batas waktu yang ditentukan	121			
11	Sisa kas di bendahara pengeluaran akhir tahun anggaran belum disetor ke kas daerah	119			
12	Pengeluaran investasi pemerintah tidak didukung bukti yang sah	80			
13	Kepemilikan aset tidak/belum didukung bukti yang sah	147			
14	Pengalihan anggaran antar MAK tidak sah	22			
15	Lain-lain	16			
<b>V</b>	<b>Ketidakhematan</b>	<b>155</b>	<b>3,29</b>	<b>71.263,02</b>	<b>2,01</b>
1	Pengadaan barang/jasa melebihi kebutuhan	9		795,49	
2	Penetapan kualitas dan kuantitas barang/jasa yang digunakan tidak sesuai standar	3		417,14	
3	Pemborosan keuangan daerah atau kemahalan harga	143		70.050,38	
<b>VI</b>	<b>Ketidakefisienan</b>	<b>1</b>	<b>0,02</b>	<b>9,82</b>	<b>0,00</b>
1	Penggunaan kuantitas input untuk satu satuan output lebih besar/tinggi dari yang seharusnya	1		9,82	

No	Kelompok dan Jenis Temuan	Jumlah Kasus	%	Nilai (Juta Rp)	%
<b>VII</b>	<b>Ketidakefektifan</b>	<b>339</b>	<b>7,20</b>	420.458,85	11,84
1	Penggunaan anggaran tidak tepat sasaran/ tidak sesuai peruntukan	172		200.075,74	
2	Pemanfaatan barang/jasa dilakukan tidak sesuai dengan rencana yang ditetapkan	11		16.689,92	
3	Barang yang dibeli belum/tidak dapat dimanfaatkan	90		79.500,91	
4	Pemanfaatan barang/jasa tidak berdampak terhadap pencapaian tujuan organisasi	5		38.289,63	
5	Pelaksanaan kegiatan terlambat/ terhambat sehingga mempengaruhi pencapaian tujuan organisasi	42		70.366,15	
6	Pelayanan kepada masyarakat tidak optimal	9		<b>8.231,33</b>	
7	Fungsi atau tugas instansi yang diperiksa tidak diselenggarakan dengan baik termasuk target penerimaan tidak tercapai	10		<b>7.305,13</b>	
<b>Total Ketidakpatuhan terhadap Ketentuan Perundang-undangan</b>		<b>4.708</b>	<b>1 00,00</b>	<b>3.550.304,38</b>	<b>100,00</b>

Keterangan: Penjumlahan menggunakan data angka asal yang dibulatkan ke bawah

Sekali lagi, sampel saja yang diperiksa BPK. Begitupun kerugian negara yang mereka catat sudah bukan main besarnya. Pertanda yang sangat jelas bahwa persolan kronis berupa korupsi anggaran negara bukannya berkurang di negeri ini kendati pemerintah sekarang rajin mengkleim diri sebagai pemberantas KKN yang sepenuh hati.

## **NO FREE LUNCH**

Sekitar 20 tahun silam begawan ekonomi yang kritis dan vokal, Prof. Sumitro Djojohadikusumo, menyatakan kepada pers 30% anggaran negara di sektor pengadaan barang dan jasa bocor setiap tahun. Pernyataan besan Presiden Soeharto itu tentu saja di *blow-up* media massa selama beberapa hari. Kendati Sumitro melunakkan *statement*-nya kemudian, ucapan dia yang pertama tetap diamini khalayak luas di negeri ini sebagai sebuah

kebenaran. Masalahnya, sudah menjadi pengetahuan umum di Indonesia kala itu bahwa anggaran negara bocor di mana-mana terutama di bidang pengadaan barang dan jasa.

Dalam pengadaan barang dan jasa ini zaman boleh saja berganti nama dari Orde Baru menjadi Orde Reformasi. Sesungguhnya praktis tak banyak yang berubah di sektor yang satu ini sejak pernyataan Sumitro Djojohadikusumo tadi muncul. Penilaian anggaran masih terus berlangsung. Mengapa wilayah ini paling rawan? Penjelaskannya sederhana.

**Tabel 5 Pendapatan dan Belanja Negara periode 2006-2012 (dalam miliar rupiah)**

	2006	2007
Pendapatan Negara dan Hibah	637.987,20	707.806,20
Belanja Negara	667.128,70	757.649,90

**Tabel 6 Rincian Belanja Negara**

	2006	2007
I. Belanja Pemerintah Pusat	440.032,00	504.623,30
1. K/L	216.094,70	225.014,20
2. Non K/L	223.937,30	279.609,10
II. Transfer Ke Daerah	226.179,90	253.263,20
1. Dana Perimbangan	222.130,60	243.967,20
2. Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian	4.049,30	9.296,00

**Tabel 7 Belanja Pemerintah Pusat**

Uraian	2006	2007
	LKPP	LKPP
1. Belanja Pegawai	73.252,30	90.425,00
a. Gaji dan Tunjangan	43.067,90	50.343,50
b. Honorarium dan Vakasi	6.426,20	11.531,70
c. Kontribusi Sosial	23.758,30	28.549,80
2. Belanja Barang	47.181,90	54.511,40
3. Belanja Modal	54.951,90	64.288,70
4. Pembayaran Bunga Utang	79.082,60	79.806,40
a. Utang Dalam Negeri	54.908,30	54.079,40

Perhatikanlah tabel belanja negara (tabel 5).

Penerimaan dan pengeluaran negara terus membesar. Selama periode ini belanja lebih besar dari pendapatan; artinya neraca defisit. Belanja dibagi untuk dua pos yakni untuk pemerintah pusat serta untuk ditransfer ke daerah. Lihat tabel 6 untuk rincian pos belanja negara.

Rincian pos belanja pemerintah pusat untuk periode tersebut seperti pada tabel 7.

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
	981.609,40	848.763,20	995.271,5 1	1.169.914,60	1.292.877,70
	985.730,70	937.382,10	1.042.117,20	1.320.751,30	1.418.497,70

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
	693.355,90	628.812,40	697.406,40	908.243,40	954.136,80
	262.003,30	306.999,50	332.920,20	461.508,00	476.610,20
	431.352,70	321.812,90	364.486,20	446.735,40	477.526,70
	292.433,50	308.585,20	344.727,60	412.507,90	464.360,90
	278.714,70	287.251,50	316.711,40	347.538,60	394.138,60
	13.718,80	21.333,80	28.016,20	64.969,30	70.222,30

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011*)</b>	<b>2012</b>
	<b>LKPP</b>	<b>LKPP</b>	<b>LKPP</b>	<b>APBN-P</b>	<b>RAPBN</b>
	112.829,90	127.669,70	148.078,10	182.874,90	215.725,10
	67.760,70	70.653,70	80.990,30	89.736,80	104.935,70
	7.765,90	8.496,00	14.334,30	31.024,90	41.614,90
	37.303,30	48.520,00	52.753,50	62.113,30	69.174,50
	55.963,50	80.667,90	97.596,80	142.825,90	138.482,40
	72.772,50	75.870,80	80.287,10	140.952,50	168.125,90
	88.429,80	93.782,10	88.383,20	106.583,80	123.072,00
	59.887,00	63.755,90	61.480,60	76.613,70	89.357,70

Uraian	2006	2007
	LKPP	LKPP
b. Utang Luar Negeri	24.174,30	25.727,00
5. Subsidi	107.431,80	150.214,50
a. Energi	94.605,40	116.865,90
b. Non Energi	12.826,40	33.348,60
6. Belanja Hibah	-	-
7. Bantuan Sosial	40.708,60	49.756,30
a. Penanggulangan Bencana	-	-
b. Bantuan Melalui K/L	40.708,60	49.756,30
8. Belanja Lain-lain	37.423,10	15.621,20
a. Policy Measures	-	-
b. Belanja Lainnya	37.423,10	15.621,20
c. Penyesuaian Dana Pendidikan	-	-
<b>Jumlah</b>	<b>440.032,10</b>	<b>504.623,40</b>

Peruntukan belanja pemerintah pusat adalah belanja pegawai, belanja barang, belanja modal (untuk pembangunan infrastruktur), pembayaran bunga utang, subsidi, belanja hibah, bantuan sosial, dan belanja lain-lain. Belanja pegawai (khususnya gaji dan tunjangan), pembayaran bunga utang, subsidi, dan belanja lain-lain—besarnya sekitar 60%-65% dari total APBN—alokasinya relatif pasti sehingga agak susah disalahgunakan. Beda halnya dengan belanja barang, belanja modal, belanja hibah, dan bantuan sosial; ini wilayah yang rawan untuk digarap oleh para manipulator. Dalam praktik, memang inilah wilayah permainan utama mereka. Tapi, siapa saja mereka ini dan seperti apa gerangan gaya permainannya?

Mereka adalah para pejabat negara, otoritas pemeriksa di lapangan, kasir kas negara, serta pengusaha rekanan dalam penyediaan barang dan jasa. Strategi yang mereka terapkan tidak banyak yang *anyar*. Kalau kata orang bule, anggur lama dalam botol baru. Praktiknya kira-kira seperti berikut ini.

Tak ada asap kalau tidak ada api. Sama juga: tidak ada

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011*)</b>	<b>2012</b>
	<b>LKPP</b>	<b>LKPP</b>	<b>LKPP</b>	<b>APBN-P</b>	<b>RAPBN</b>
	28.542,80	30.026,20	26.902,70	29.970,10	33.714,30
	275.291,40	138.082,20	192.707,10	237.194,70	208.850,20
	223.013,20	94.585,90	139.952,90	195.288,70	168.559,90
	52.278,20	43.496,30	52.754,10	41.906,00	40.290,30
	-	-	70	404,9	1.796,70
	57.740,80	73.813,60	68.611,10	81.810,40	63.572,00
	-	-	-	4.000,00	4.000,00
	57.740,80	73.813,60	68.611,10	77.810,40	59.572,00
	30.328,10	38.926,20	21.673,00	15.596,20	34.512,60
	-	-	-	4.718,70	15.846,40
	30.328,10	38.926,20	21.673,00	10.877,40	14.486,00
	-	-	-	-	4.180,20
	<b>693.356,00</b>	<b>628.812,40</b>	<b>697.406,40</b>	<b>908.243,40</b>	<b>954.136,80</b>

manipulasi anggaran bila tidak ada penggagas dan operatornya. Siapakah penggagas? Siapa saja; bisa para pejabat itu sendiri. Versi bahwa pejabatlah penggagasnya, cocok dengan temuan Indonesia Procurement Watch (IPW), lembaga yang mengkhususkan diri dalam pengawasan pengadaan barang dan jasa untuk pemerintah. Hayidrali Muhammad, pimpinan IPW, menyebut 72,3% korupsi diinisiasi pejabat pemerintah. Pengusaha biasanya menjadi korban dari penguasa yang korup (*Kompas.com* edisi 28/10/2011).

IPW pernah mengadakan survei di Jakarta, Bekasi, Tangerang, Depok dan Bogor. Respondennya 792 rekanan pemerintah. Hasil survei mereka serahkan ke KPK pada Mei 2011. Saat penyerahan hasil survei itu IPW mengungkapkan kepada pers bahwa 89% dari 792 rekanan pemerintah yang mereka jadikan responden mengakui pernah menyogok agar menang tender.

Sangat masuk akal kalau dikatakan pejabatlah inisiatornya. Selain merupakan otoritas, merekalah yang paling tahu seluk-

beluk dana tersebut termasuk soal besaran dan peruntukannya. Dengan pengetahuan semacam itu wajar saja kalau mereka juga yang mengerti lekuk-lekuk dimana aliran dana bisa dialihkan secara aman.

Pengusaha yang menjadi rekanan sangat mungkin juga penggagasnya. Atau bahkan anggota legislatif. “Siapa pun mungkin. Yang pasti pejabat-lah kuncinya. Kalau mereka tak mau diajak berkolusi pengusaha bisa apa?” ucap seorang pemborong yang aktif di sebuah asosiasi konstruksi. “Pejabat perlu banyak uang termasuk untuk menyumbang ini-itu. Sementara pengusaha butuh proyek. Jadi tinggal menunggu siapa yang lebih dulu mengajak berkolusi,” lanjut dia.

Katakanlah inisiator manipulasi adalah para pejabat sendiri. Lantas siapa operatornya? Tidak lain dari anak buah kepercayaan mereka yang menangani pengadaan. Mereka inilah yang berurusan dengan para rekanan, petugas penilai, atau orang-orang kas negara. Kalau bukan para pejabat penggagas tadi, kaum operator ini pula yang melakukan lobi ke otoritas anggaran di parlemen. Ada catatan tentang keterlibatan parlemen.

Seorang bendaharawan di sebuah kementerian bercerita. Di masa Orde Baru, ungkap dia, dana anggaran berlimpah dan seakan tidak ada habisnya. Periode anggaran waktu itu bukan tahunan seperti sekarang melainkan empat tahunan. Jadi anggaran tahun ini belum habis sudah turun lagi yang baru. Begitu seterusnya. Akibat dana yang berlimpah maka institusi negara pun cenderung suka-suka sendiri mengusulkan anggaran. Prinsipnya, kalau nanti dicoret Departemen Keuangan, biar saja karena yang lolos pasti tetap banyak.

Bagaimana kalau ada anggaran yang sungguh mereka inginkan ternyata dicoret? Yang bisa mencoret bukan hanya

Depkeu tapi juga atasan mereka di kementerian. Sang atasan mencoret mungkin karena lebih suka mengalihkan dana tersebut ke unit atau bagian lain yang masih di teritorinya. Orang kementerian yang sangat menginginkan anggaran itu bisa langsung datang ke Depkeu dengan membawa bukti-bukti tentang betapa pentingnya anggaran itu bagi unitnya. Depkeu-lah otoritas tertinggi. "Tapi kalau hanya bermodal berkas tak cukup. *Cincailah* kita dengan Depkeu.....kasih jatah untuk mereka. Tapi kalau sekarang sudah lain. Kita sudah tidak bisa lagi main-main dengan Kementerian Keuangan," ungkap dia.

Di satu sisi, Departemen Keuangan yang kini bernama Kementerian Keuangan memang sudah berubah ke arah yang lebih baik. Artinya, lebih profesional. Pasti lebih bersih. Di sisi lain mereka bukan lagi penentu utama. Anggaran yang mereka setuju masih bisa dicorat-coret. Siapa otoritas yang kekuasaannya lebih besar itu? Legislatif!

Tegaknya otonomi daerah dan bangkitnya legislatif sebagai kekuatan menjadi jejak perubahan yang sangat jelas dalam perpolitikan Indonesia pasca Soeharto. Kedua faktor ini dengan sendirinya mempengaruhi siklus anggaran negara (APBN dan APBD) serta peruntukan dana yang sebenarnya bertujuan 'untuk memaslahatkan rakyat' tersebut. Dari segi *stake holder*, unsur kebaruan pasca gelombang reformasi adalah munculnya para kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota) serta anggota legislatif (DPR dan DPRD) sebagai aktor penentu anggaran. Badan Anggaran (Banggar) di DPR misalnya harus menjadi perhitungan siapa pun yang akan atau sedang mengupayakan kucuran dana negara.

Sepanjang zaman Orde Baru, para kepala daerah praktis hanya menjadi pelaksana kebijakan pembangunan dan anggaran yang diputuskan Jakarta (Bappenas dan Departemen

Keuangan). Sedangkan legislatif hanya menjadi tukang stempel rezim eksekutif. Kerja wakil rakyat kala itu – meminjam sindiran yang acap digarisbawahi media massa – hanya 4D (datang, duduk, diam, duit). Setelah reformasi, legislatif yang memang sudah mengalami regenerasi dan umumnya anggotanya merupakan hasil pemilihan secara langsung, serta-merta membalik posisi. Mereka tak mau subordinatif lagi. Dalam konteks anggaran, misalnya, mereka menggunakan hak *budget* (yang mereka perlebar secara sepihak) supaya kehendaknya dipenuhi eksekutif. Strategi ini berhasil sebab eksekutif tak mau bila kucuran dana seret apalagi berhenti.

Seperti diungkapkan seorang pejabat Bappeda yang menjadi narasumber dalam *Forum Discussion Group* (FGD) ihwal transparansi anggaran yang digelar di kantor Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Indonesia di Jakarta belum lama ini, orang-orang di DPRD yang mengurusi bajet (*budget*) selalu meminta jatah 4%-5%. Kalau tak diberi mereka tidak akan meloloskan anggaran. Eksekutif mengalah karena tak mau urusan menjadi repot dan hubungan jangka panjang memburuk. Kalau di tingkat DPRD saja seperti itu, apalagi di level DPR. Bukankah DPR gurunya?

Jatah partai politik, itulah yang diminta anggota dewan. Setelah mengeluarkan begitu banyak uang selama pencalonan diri di masa pilkada langsung, para wakil rakyat itu merasa wajar kalau sekarang waktunya mengisi penuh pundi-pundi diri. Anggaran negaralah sumber yang paling menjanjikan di mata mereka.

Teranglah bahwa manipulasi anggaran tidak dilakukan oleh satu orang tapi komplotan kalau bukan ramai-ramai alias berjamaah. Pendekatannya meliputi pembuatan disain kebutuhan yang direkayasa, penggelembungan biaya, pengadaan tanda-tanda bukti palsu atau asli tapi direkayasa,

serta pemberian sogokan yang sekarang bersebutan gratifikasi.

Dalam rupa-rupa bentuk gratifikasi ini. Baik itu uang (kontan maupun yang ditransfer ke rekening bank), akomodasi, *voucher*, rumah, kamar, apartemen, maupun jasa layanan (pengobatan, pesiar, main golf, liburan dengan *yacht* atau kapal pesiar, teman tidur, atau perjalanan ibadah seperti naik haji, umroh atau ziarah ke Jerusalem). Dulu, uang pelicin menjadi bentuknya yang lazim. Setelah lembaga seperti KPK dan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) atau ICW bergerak, menyerahkan uang tunai dinilai para pelaku terlalu berisiko. Mentransfer dana ke rekening pribadi juga tidak aman sebab transaksi lintas perbankan bisa dilacak. Jadi, walaupun masih mentransfer dana, mereka sekarang mengakali dengan memecah jumlah dan mengirim ke beberapa rekening yang berbeda atas nama orang lain.

Tidak ada makan siang gratis (*no free lunch*), begitu prinsip orang bisnis. Saya telah memberi dan sekarang giliran Anda. Supaya gratifikasi itu berimbang balik maka harus ada yang dimainkan. Dalam pengadaan barang dan jasa, misalnya, para pejabat yang telah menerima bagian harus mentolerir bila ada pelbagai kejanggalan di lembaganya. Pembelian tanpa melalui proses lelang, misalnya. Ada celah yang bisa dimainkan untuk itu.

Sesuai Keputusan Presiden (Kepres) Nomor 80 Tahun 2003 tentang Proyek Pengadaan Barang dan Jasa untuk Kebutuhan Pemerintah lelang tak perlu dilakukan dalam kondisi tertentu. Kondisi itu adalah: barang bernilai di bawah Rp 50 juta, situasi darurat (bencana alam terjadi, misalnya), menyangkut rahasia negara, serta barang hanya diproduksi perusahaan tertentu. Yang paling mudah diakali adalah persyaratan asal pembelian di bawah Rp 50 juta. Caranya adalah dengan

memecah pembelian. Katakanlah nilainya Rp 500 juta. Pecah saja pembelian menjadi 10 paket yang masing-masing bernilai Rp 50 juta. Beres sudah.

Kalau harus mengumumkan lelang pembelian pun tetap terbuka ruang. Yaitu lakukanlah lelang basa-basi (istilahnya: proforma). Artinya lelang tetap ada kendati pemenangnya sebenarnya sudah ditentukan sebelumnya. Ini praktik yang lazim terutama di kementerian. Prinsipnya: supaya tidak ada yang ribut, sumpal saja mulutnya dengan duit. Termasuk mulut asosiasi rekanan dan wartawan. Kalau itu dilakukan maka semuanya akhirnya menjadi bagian dari apa yang disebut sebagai 'mafia lelang' atau 'mafia tender'.

Selain harus mentolerir pembelian tanpa lelang pejabat yang menjadi bagian dari komplotan itu harus mafhum bila barang atau jasa tak sesuai kualifikasi (spek), barang cepat rusak atau malah tak terpakai.

Kalau dihitung-hitung, banyak betul sebenarnya 'dosa' pejabat yang menjadi bagian dari mafia itu terhadap rakyat kita yang umumnya masih belum sejahtera. Satu lagi 'dosa' mereka yang belum disebut adalah menyimpan dana anggaran di rekening pribadi. Dana itu kemudian diputar ke lingkungan kawan-kawan pebisnis untuk mendapatkan bunga. Dikemanakan nanti riba itu? Pastilah dimasukkan ke rekening diri sendiri yang sangat mungkin diatasnamakan.

Pejabat dan anggota legislatif kita sesungguhnya sudah banyak yang mendekam di penjara karena menilap anggaran negara. Tapi bui tak kunjung membuat mereka jera. Buktinya kasus terus bermunculan di seluruh penjuru negeri. Mengapa tembok penjara tak membuat para penilap tersebut kapok? Ya, karena di sisi dalam rumah kurungan pun kebebasan tetap bisa dibeli. Asal ada uang semua bisa diatur. Di layar televisi,

Artalyta Suryani (Ayin) – makelar kasus bos konglomerat Gajah Tunggal, Sjamsul Nursalim – pernah mempertontonkannya dengan baik. Satu hal lagi, predikat ‘koruptor’ seperti bukan aib lagi setelah begitu banyak pejabat negara dan anggota dewan yang terhormat kita yang menyandangnya. Berjamaah menilap uang negara ternyata telah mengubah sistem nilai para penguasa negeri kita. Mereka menjadi tebal muka.



## [2.2] CELAH MANIPULASI DI RUANG TRAINING

Seorang motivator terkenal bercerita. Suatu waktu, temannya yang kala itu menjadi menteri minta bertemu. Saat bersua, sang kawan—sebelum menjadi menteri ia dikenal sebagai profesor yang progresif sekaligus pengamat yang tajam—mengungkapkan betapa banyaknya ketidakbecusan di departemen yang ia pimpin. Menurut dia, *mind set* orang-orang di departemen harus diubah supaya pikirannya lurus dan sepak terjangnya profesional. Langkah konkrit, semua pejabat di eselon harus digembleng selekasnya. Selanjutnya mereka itulah yang membimbing anak buahnya.

Motivator dan menteri sudah lama bermitra dalam sebuah yayasan yang mengurus lingkungan. Sebagai profesional dari bidang yang berbeda keduanya saling respek. Setelah curhat soal kualitas SDM di departemennya menteri itu kemudian mengutarakan maksud yang sesungguhnya: meminta motivator melatih semua pejabat dari eselon I sampai 4. Bersedia motivator. Tak hanya itu: ia juga senang.

Soal teknis training menjadi urusan staf menteri. Disepakati bahwa pelatihan akan berlangsung beberapa gelombang. Yang pertama di Puncak, pesertanya eselon I. Honor juga per training juga disetujui. Besarnya tergantung lokasi dan jumlah peserta. “Kalau training untuk semua eselon rampung saya akan bisa membeli Mercedes-Benz baru. Bayangkan, semua eselon! Ibarat dalam dunia pemancingan, itu tangkapan yang

sangat besar. Saya langsung membayangkan akan menukar BMW yang sudah empat tahun saya pakai,” ucap motivator yang juga penulis bernas.

Sesuai jadwal, training untuk eselon I berlangsung. Pesertanya sekitar 30 orang, termasuk sang menteri. Tertib dan lancar perhelatan itu. Selama tiga hari tak ada peserta yang mangkir. Semuanya puas, terlebih sang menteri. Kepada motivator ia mengatakan tampaknya semangat baru sedang merasuki jiwa peserta dan *mind-set* mereka mulai berubah. Kepada temannya dan panitia ia berpesan agar training untuk eselon II, III, dan IV jangan ditunda-tunda. Di hari penutupan itu panitia membayar tunai honor pemateri.

Dua hari berselang dua orang utusan panitia training muncul di kantor sang motivator. Tujuannya ternyata meminta pembicara publik itu menekan kwitansi kosong rangkap enam. Suasana yang semula akrab sontak menjadi verbal ketika utusan itu ditanyai untuk apa kwitansi berangkap banyak. Bergitupun, dengan mantap menjawab. Itu tradisi mereka di departemen. Uangnya nanti akan di bagi-bagi ke atasan.

Motivator segera sadar bahwa pengelembungan anggaranlah yang akan dilakukan. Hal yang pasti tak akan disetujui kawannya, menteri. Sebagai mitra lama, ia tahu persis bahwa doktor lulusan sebuah universitas terkemuka luar negeri itu tak suka neko-neko. Akademisi yang bersahaja dan selalu menjunjung tinggi moral, dia.

“Apakah Pak Menteri tahu soal kwitansi kosong ini?” tanya motivator.

Kedua utusan panitia saling berpandangan. Tampaknya mereka tak menyangka kalau pertanyaan seperti itu akan diajukan. Ternyata tidak tahu. Sebelum buru-buru minta diri, mereka memohon agar hak tersebut tak usah dilaporkan

ke menteri.

Sebelum kedua orang itu angkat kaki motivator menegaskan posisinya. Yaitu, selain seorang profesional dirinya selama ini di training-training banyak mengajarkan soal perilaku etis. Jadi dia bukan orang yang tepat untuk diajak bersekongkol.

Sehari berselang, dua utusan dari departemen muncul di kantormotivator. Sejak awal, seorang dari mereka menggunakan pendekatan primordial. Antara lain, ia selalu menggunakan bahasa daerah agar lebih akrab. Tujuan mereka sama: minta agar kwitansi bodong ditandatangani. Lebih diplomatis mereka. Kerjasama jangka panjang mereka tawarkan; jadi tak hanya training untuk semua eselon. Sungguh menggurukan.

Orang yang teguh pendirian motivator itu. Tak sudi ia meneken. Tamu itu akhirnya angkat kaki dengan kecewa. Mudah dimengerti: sejam lebih mereka luangkan untuk sesuatu yang sia-sia.

Sejak itu tak ada lagi kabar dari departemen. Pun ketika jadwal training untuk eselon II sudah sangat dekat. Lewat seorang kawan, motivator lantas menkonfirmasi ke menteri. Pesan yang dititip menteri. Isinya, anak buahnya ternyata telah menunjuk lembaga lain untuk mengisi training. Dia sendiri sangat kecewa karena tahu hasilnya pasti tak akan sebaik training untuk eselon I. Tapi ia tidak bisa berbuat apa-apa sebab panitia itu bagian dari mafia yang sangat berpengaruh di kementerian sejak lama.

Training untuk eselon II, III, dan IV berlangsung seturut jadwal. Motivator mendapat informasi tentang hal itu. Tentu ia kecewa. Tapi di sisi lain ia juga senang karena lolos dari ujian kredibilitas dan moral. "Tak jadi saya beli Mercedes-Benz. Tapi nggak apa-apa. Saya tidak akan menggadaikan integritas diri untuk itu," ucap dia sembari tersenyum.

## Mubazir

Peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM) merupakan agenda setiap kementerian dan lembaga pemerintah yang lain. Semua pegawai, tanpa memandang jenjang, memang seharusnya digembleng supaya lebih profesional. Caranya yang paling umum adalah dengan mengadakan *training*, *workshop* atau seminar. Negara sendiri menyiapkan anggaran untuk itu. Kalau di APBN pos adalah pengadaan barang dan jasa. Tentu saja para penilai juga menggarap lahan yang terkait dengan pembangunan SDM ini.

Ada permintaan, ada penawaran. Begitu prinsip bisnis. Kebutuhan instansi-instansi pemerintah akan rupa-rupa *training* dan *workshop* peningkatan mutu SDM telah direspon dunia bisnis dengan menyiapkan jasa layanan. Lembaga *training* pun bermunculan bak cendawan di musim hujan dalam beberapa tahun terakhir. Tak hanya di Jakarta, bahkan di kota-kota kabupaten atau kotamadya luar P. Jawa. Materi yang mereka tawarkan macam-macam, mulai dari motivasi, public speaking hingga ketrampilan serba teknis semisal menggunakan Power Point. Pasar menyahuti dengan antusias. Lihatlah: tiap hari perhelatan berlangsung, dengan peserta yang melibatkan pegawai instansi pemerintah. Tempatnya? Di hotel atau resort. Kalau tidak, di gedung diklat atau kantor. Kebergairahan ini tak ayal lagi telah membuat bisnis hotel dan resort di tanah air lukratif lagi setelah sempat terhuyung cukup lama akibat krisis politik-ekonomi di zaman reformasi. Hotel berbintang 3 dan 4, misalnya, kini ramai bukan karena tamu yang menginap tapi karena ada *training*, *workshop* atau seminar. Pastilah bukan hanya instansi negara yang punya perhelatan di sana.

Menjadi ajang penilapan anggaran negara, itulah sisi lain dari dunia *training* atau *workshop* instansi negara. Pelaku dan

modusny sama saja dengan yang di bidang lain.

Katakanlah sebuah kementerian menggelar training . Tujuannya, meningkatkan kualitas SDM. Anggaran mereka siapkan. Acaranya tiga hari, di sebuah hotel bintang 4 di Jakarta. Peserta 50 orang dari seluruh provinsi. Peserta tinggal datang saja. Honor pemateri, biaya transportasi, uang makan dan akomodasi menjadi urusan panitia.

Yang acap terjadi, di hari pertama training, operator panitia akan bergerilya. Kepada peserta mereka menawarkan sunat hari pelaksanaan. Sebutlah dari 3 hari menjadi sehari. Kalau perlu, selesai makan siang sudah penutupan. Alasannya, agar peserta berkesempatan bisa menikmati Ibukota paling tidak selama 2 hari ke depan. Mau pesiar, muhibah, membesuk keluarga atau berbelanja terserah. Uang saku tetap 3 hari. Kalau mau, kamar tetap bisa dipakai. Tidakkn tawaran ini memikat? Biasanya peserta akan girang menyetujui. Kapan lagi liburan di Jakarta dibiayai negara? Bahkan, walaupun tidak ditawarkan, mereka yang meminta acara diringkas supaya ada waktu luang untuk ini-itu.

Bila lampu hijau sudah datang dari peserta, panitia tinggal menghubungi lembaga training dan hotel. Tak sulit melobi mereka kalau duit ikut bicara. Terutama pihak hotel. Membatalkan ruangan atau kamar akan mereka lakukan kalau kompensasinya menarik. Bagaimana dengan lembaga training? Mereka pun banyak yang mudah berkompromi asal dengan imbalan yang menggiurkan. Jika tetap dibayar tiga hari walaupun hajatnya sehari mereka akan bersyukur. Tak perlu capek tapi honor utuh. Rezeki nomplok, namanya. Walaupun bayarannya dihitung sehari saja plus bonus tertentu mereka akan *happy* juga meneken kwitansi perhelatan 3 hari. Jadi semua orang senang. Lembaga *training* dan hotel yang sangat kompromistis ini menjadi mitra favorit instansi pemerintah.

Dalam situasi yang ekstrim, dan ini pun cukup sering terjadi di Jakarta misalnya, acara tidak jadi meskipun ruangan dan kamar di hotel sudah dipesan dan dibayar. Sangat mungkin, kolusi pun tetap terjadi dengan melibatkan panitia dengan pihak hotel.

Anggarannya sudah dilegebungkan, masa pelaksanaannya disunat pula. Begitulah yang acap terjadi selama ini pada acara yang dimaksudkan untuk meningkatkan mutu SDM instansi negara. Bukankah itu pembaziran anggaran yang keterlaluan?



## SESI 3

# JEJAK TRANSPARANSI ANGGARAN DI PROVINSI KITA [di Bidang Pendidikan, Kesehatan dan Pekerjaan Umum]

## PENGANTAR

*Sejak lama anggaran negara untuk bidang Pendidikan, Kesehatan, dan Pekerjaan Umum tergolong istimewa. Sebabnya adalah jumlahnya terbesar. Jumlah aliran dana selalu berbanding lurus dengan tingkat kerawanan penyelewengan. Begitulah: sejak dulu ketiga kementerian ini selalu saja sangat bermasalah kalau dilihat dari kacamata transparansi anggaran. Sejumlah kasus memang terungkap tapi sebagian besar perkara tetap di bawah permukaan. Pelbagai modus kawanan penilap dalam menyimpangkan dana. Dalam tahun-tahun terakhir misalnya media massa banyak menurunkan laporan tentang penyelewengan Dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), kecurangan dalam pengadaan alat-alat kesehatan, atau penurunan secara sengaja kualitas infrastruktur publik. Contoh kasus yang terakhir ini umpamanya adalah runtuhnya jembatan Kutai Kartanegara di Sungai Tenggarong, Kalimantan Barat, November 2011.*

*Pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan umum bersentuhan langsung dengan kepentingan rakyat banyak. Biaya sekolah yang mahal, uang berobat yang tak terjangkau, atau jalanan yang rusak selama bertahun-tahun [seperti di lintas timur, tengah, dan barat*

*Pulau Sumatra] hanya akan memerosotkan kualitas SDM kita. Sebab itu jurnalis perlu memperhatikan secara khusus transparansi anggaran di tiga kementerian ini.*

#### **Tahapan Workshop:**

- **Fasilitator** memulai sesi dengan menampilkan data tentang alokasi dana APBN untuk ketiga kementerian, peruntukan serta target yang akan dicapai terkait sehubungan dengan itu.
- **Fasilitator** menampilkan data tentang sejumlah kasus manipulasi dana di ketiga kementerian
- **Fasilitator** mempersilakan **pembicara** menyampaikan pokok-pokok pikirannya atau berbagi cerita terkait dengan topik bahasan. Konteksnya adalah provinsi kita.

#### **Diskusi**

*Pembicara dan Peserta berdiskusi soal materi*



## [3.1] ANGGARAN BERLIMPAH DITIGA KEMENTERIAN

Sejak lama anggaran negara untuk bidang pekerjaan umum dan kesehatan istimewa. Itu sebabnya kedua kementerian ini masuk – dan malah pemuncak – dalam kelompok 4 besar kementerian dengan belanja terbesar. Saat ini kelompok 4 besar ini adalah Kementerian: Pekerjaan Umum (Rp 58.0 triliun), Pendidikan Nasional (Rp 55,6 triliun), Pertahanan (Rp 47,5 triliun), Agama (Rp 32,1 triliun). Belakangan, Kementerian Pendidikan Nasional pun mendapatkan tambahan dana yang besar sehingga kedudukannya pun terbilang istimewa.

Berikut ini data tentang kucuran dana untuk bidang Pendidikan, Kesehatan dan Infrastruktur (merupakan ranah dari Pekerjaan Umum) sesuai RAPBN 2012 dan 2011. Data ini diambil secara utuh dari Nota Keuangan dan RAPBN kedua tahun tersebut.

### **RAPBN 2012**

#### **Pendidikan**

Dalam upaya mendukung pencapaian sasaran-sasaran prioritas pendidikan, dalam RAPBN tahun 2012 direncanakan alokasi anggaran sekitar Rp43,0 triliun. Anggaran tersebut akan digunakan untuk melaksanakan 7 program prioritas, antara lain: (1) program pendidikan Islam sebesar Rp17,1

triliun; (2) program pendidikan dasar sebesar Rp11,6 triliun; (3) program pendidikan tinggi sebesar Rp10,9 triliun; (4) program pendidikan menengah sebesar Rp3,0 triliun; serta (5) program penelitian dan pengembangan Kementerian Pendidikan Nasional sebesar Rp225,3 miliar.

Sasaran yang akan dicapai dengan alokasi anggaran pada prioritas pendidikan dalam tahun 2012 tersebut adalah: (a) rata-rata lama sekolah penduduk usia 15 tahun ke atas (tahun), meningkat dari 7,50 persen tahun pada tahun 2008 menjadi 7,85 persen tahun pada tahun 2012; (b) angka buta aksara penduduk usia 15 tahun ke atas meningkat dari 5,97 persen pada tahun 2008 menjadi 4,8 persen pada tahun 2012; (c) APM SD/SDLB/MI/Paket A meningkat dari 95,14 persen pada tahun 2008 menjadi 95,69 persen pada tahun 2012; (d) APM SMP/SMPLB/MTs/Paket B dari 72,28 persen pada tahun 2008 menjadi 75,40 persen pada tahun 2012; (e) APK SMA/SMK/MA/Paket C meningkat dari 64,28 persen pada tahun 2008 menjadi 79,00 persen pada tahun 2012; (f) APK PT usia 19-23 tahun meningkat dari 21,26 persen pada tahun 2008 menjadi 27,40 persen pada tahun 2012; (g) menurunnya disparitas partisipasi dan kualitas pelayanan pendidikan antarwilayah, gender, dan social ekonomi, serta antarsatuan pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dan masyarakat.

Untuk mencapai berbagai sasaran tersebut, maka kebijakan pembangunan pendidikan dalam tahun 2012 akan diarahkan antara lain pada upaya: (a) peningkatan kualitas wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun yang merata; (b) peningkatan akses, kualitas, dan relevansi pendidikan menengah; (c) peningkatan kualitas, relevansi, dan daya saing pendidikan tinggi; (d) peningkatan profesionalisme dan pemerataan distribusi guru dan tenaga kependidikan; (e) peningkatan akses dan kualitas pendidikan anak usia dini

(PAUD), pendidikan nonformal dan pendidikan informal; (f) peningkatan kualitas pendidikan agama dan keagamaan; (g) pemantapan pelaksanaan sistem pendidikan nasional; (h) peningkatan efisiensi dan efektivitas manajemen pelayanan pendidikan; (i) penguatan tata kelola pendidikan; dan (j) peningkatan pendidikan karakter.

### **Kesehatan**

Untuk mendukung pencapaian sasaran-sasaran prioritas kesehatan, dalam RAPBN tahun 2012 direncanakan alokasi anggaran sekitar Rp14,4 triliun. Anggaran tersebut akan digunakan untuk melaksanakan 9 program prioritas, antara lain: (1) program pembinaan dan pengembangan infrastruktur permukiman sebesar Rp5,5 triliun; (2) program pembinaan upaya kesehatan sebesar Rp2,8 triliun; (3) program kependudukan dan Keluarga Berencana sebesar Rp2,1 triliun; (4) program bina gizi dan kesehatan ibu dan anak sebesar Rp1,6 triliun; dan (5) program kefarmasian dan alat kesehatan sebesar Rp1,3 triliun.

Sasaran yang akan dicapai dengan alokasi anggaran pada prioritas kesehatan dalam tahun 2012 tersebut, adalah: (1) meningkatnya pelaksanaan upaya kesehatan masyarakat preventif yang terpadu; (2) meningkatnya peserta KB baru menjadi 7,3 juta dan KB aktif menjadi 28,2 juta; (3) meningkatnya kualitas dan jangkauan layanan KB melalui 23.500 klinik pemerintah dan swasta; (4) meningkatnya jumlah kota di Indonesia yang memiliki rumah sakit standar kelas dunia (*world class*) menjadi 3 kota; (5) meningkatnya pelayanan kesehatan bagi ibu bersalin di sarana kesehatan melalui 2.269 fasilitas pelayanan kesehatan; (6) meningkatnya persentase ketersediaan obat dan vaksin menjadi sebesar 90 persen; (7) meningkatnya persentase penduduk (termasuk

seluruh penduduk miskin) yang memiliki jaminan kesehatan menjadi 67,5 persen; (8) menurunnya angka kesakitan akibat penyakit menular, yang ditandai dengan: (a) terkendalikannya prevalensi kasus HIV menjadi sebesar < 0,5 persen; (b) meningkatnya persentase kabupaten/kota yang melakukan upaya peningkatan pengetahuan komprehensif tentang HIV dan AIDS pada penduduk usia 15–24 tahun menjadi 55 persen; (c) meningkatnya persentase kasus baru TB Paru (BTA positif) yang ditemukan menjadi sebesar 80 persen dan yang disembuhkan menjadi sebesar 87 persen; serta (d) meningkatnya angka penemuan kasus malaria menjadi sebesar 1,5 per 1.000 penduduk; serta (9) Meningkatnya pelayanan air minum di 894 desa dan 513 kawasan dan pelayanan sanitasi di 155 kab/kota;

Untuk mencapai berbagai sasaran prioritas kesehatan tersebut, maka kebijakan

pembangunan kesehatan dalam tahun 2012 akan diarahkan antara lain pada: (1) pelaksanaan program kesehatan preventif terpadu yang meliputi peningkatan kesehatan ibu, bayi dan balita yang menjamin *continuum of care*, peningkatan cakupan imunisasi dasar, serta penyediaan akses penduduk terhadap air minum dan sanitasi dasar berkualitas; (2) revitalisasi program KB yang ditekankan pada akses dan kualitas pelayanan KB melalui penguatan kapasitas tenaga dan kelembagaan KB di lini lapangan; (3) peningkatan upaya kesehatan yang menjamin terintegrasinya pelayanan kesehatan primer, sekunder dan tersier, termasuk peningkatan kualitas layanan fasilitas pelayanan kesehatan rujukan yang memenuhi standar bertaraf internasional; (4) peningkatan ketersediaan, keterjangkauan, pemerataan, mutu, dan penggunaan obat, terutama obat esensial generik; dan (5) penerapan asuransi kesehatan nasional untuk masyarakat miskin dan diperluas

secara bertahap.

### **Infrastruktur**

Alokasi anggaran yang direncanakan dalam rangka mendukung pencapaian sasaran-sasaran prioritas infrastruktur dalam RAPBN tahun 2012 adalah sekitar Rp54,6 triliun. Anggaran tersebut akan digunakan untuk melaksanakan 16 program prioritas, antara lain: (1) program penyelenggaraan jalan sebesar Rp27,7 triliun; (2) program pengelolaan sumber daya air sebesar Rp6,3 triliun; (3) program pengelolaan dan penyelenggaraan transportasi perkeretaapian sebesar Rp5,8 triliun; (4) program pengelolaan dan penyelenggaraan transportasi udara sebesar Rp3,0 triliun; serta (5) program pengelolaan dan penyelenggaraan transportasi laut sebesar Rp2,9 triliun.

Sasaran yang akan dicapai dengan alokasi anggaran pada prioritas infrastruktur dalam tahun 2012 tersebut, antara lain adalah:

(1) Sumber Daya Air yang mencakup: (a) meningkatnya jumlah kawasan yang terlindungi dari bahaya banjir dan abrasi pantai, termasuk pemulihan pasca bencana alam; (b) cepatnya penanganan secara terpadu daerah aliran sungai (DAS) Bengawan Solo; (c) meningkatnya akses penduduk terhadap air minum sesuai target MDG's;

(2) Transportasi yang mencakup: (a) meningkatnya keterhubungan wilayah untuk memperlancar arus distribusi barang dan manusia; (b) meningkatnya keselamatan masyarakat terhadap pelayanan sarana dan prasarana transportasi; (c) meningkatnya kapasitas sarana dan prasarana transportasi untuk mengurangi *backlog* maupun *bottleneck* kapasitas prasarana transportasi dan sarana transportasi antarmoda dan antarpulau yang terintegrasi sesuai dengan sistem transportasi

nasional dan cetak biru transportasi multimoda;

(3) Perumahan dan Permukiman yang mencakup: tersedianya rumah layak huni dan terjangkau melalui pembangunan rusunawa 223 *twin blok* (TB); terfasilitasinya pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas kawasan perumahan dan permukiman sebanyak 190.500 unit; serta fasilitasi dan stimulasi perumahan swadaya sebanyak 53.333 unit;

(4) Komunikasi dan Informatika yang mencakup: (a) prosentase jumlah ibukota kabupaten/kota yang dilayani jaringan *broadband* mencapai sekurang-kurangnya 76 persen dari total ibukota kabupaten/kota; (b) prosentase ibukota provinsi yang terhubung dengan jaringan *backbone* serat optik nasional mencapai 50 persen; (c) lanjutan beroperasinya fasilitas jasa akses telekomunikasi di 33.186 desa dan Pusat Layanan Internet Kecamatan di 5.748 desa ibukota kecamatan sebagai bagian dari program USO;

(5) Penataan Ruang yang mencakup: (a) penguatan kelembagaan dalam rangka paduserasi rencana pembangunan, termasuk MP3EI, dengan rencana tata ruang (RTR); serta (b) penyelesaian peraturan perundang-undangan sesuai amanat UU 26/2007, termasuk di dalamnya Rencana Tata Ruang Pulau, Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional (RTR KSN), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) dan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK), yang juga dilakukan dalam rangka menunjang paduserasi rencana pembangunan dan RTR.

Dalam rangka mendukung tercapainya berbagai sasaran pada prioritas pembangunan

infrastruktur dalam tahun 2012 tersebut, maka secara umum, arah kebijakan pembangunan infrastruktur

berdasarkan RPJMN 2010-2014 akan difokuskan pada: (1) meningkatkan pelayanan infrastruktur sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM); (2) mendukung peningkatan daya saing sektor riil; dan (3) meningkatkan Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS).

## **RAPBN 2011**

### **Pendidikan**

Dalam RAPBN tahun 2011, Kementerian Pendidikan Nasional (Kemendiknas) direncanakan memperoleh alokasi anggaran sebesar Rp50,3 triliun. Jumlah ini turun sebesar Rp13,1 triliun atau 20,6 persen dibanding dengan alokasi anggaran belanja Kementerian Pendidikan Nasional dalam APBN-P tahun 2010 sebesar Rp63,4 triliun. Rencana alokasi anggaran Kementerian Pendidikan Nasional dalam tahun 2011 tersebut bersumber dari rupiah murni sebesar Rp37,1 triliun, PHLN sebesar Rp2,5 triliun, dan pagu penggunaan PNBPN sebesar Rp10,7 triliun. Rencana alokasi anggaran pada Kemendiknas dalam tahun 2011 tersebut, akan dimanfaatkan untuk melaksanakan berbagai program, antara lain: (1) program pendidikan taman kanak-kanak dan pendidikan dasar, dengan alokasi anggaran sebesar Rp6,3 triliun. Mulai tahun 2011, direncanakan adanya kebijakan relokasi anggaran untuk dana bantuan operasional sekolah (BOS), yang selama ini dialokasikan melalui anggaran Kementerian Pendidikan Nasional, kemudian dipindahkan menjadi bagian dari anggaran transfer ke daerah. Realokasi anggaran tersebut sebesar Rp16,8 triliun yang terdiri dari: (a) dana BOS sebesar Rp16,6 triliun; dan (b) dana cadangan (*buffer funds*) sebesar Rp0,2 triliun; (2) program pendidikan tinggi, dengan alokasi anggaran sebesar Rp20,2 triliun; serta (3) program peningkatan

mutu dan kesejahteraan pendidik dan tenaga kependidikan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp11,5 triliun.

*Output* yang diharapkan dari berbagai program tersebut, antara lain (1) meningkatkan APM SD/SDLB dan SMP/SMPLB dengan sasaran masing-masing mencapai 84,7 persen dan 60,0 persen dan meningkatkan APK perguruan tinggi usia 19-23 tahun menjadi 23,05 persen; (2) tersedianya BOS untuk 27.973.000 siswa SD/SDLB dan 9.965.000 siswa SMP/SMPLB; serta (3) meningkatkan persentase kab/kota yang telah memiliki rasio pendidik dan peserta didik SD 1:20 sampai 1:28 menjadi 51,2 persen. Berdasarkan berbagai kebijakan dan program dan kegiatan yang akan dilaksanakan oleh Kementerian Pendidikan Nasional pada tahun 2011 tersebut di atas, maka *outcome* yang diharapkan adalah: (1) tercapainya keluasan dan pemerataan akses TK/TKLB, SD/SDLB, SMP/SMPLB, SMA/SMLB/SMK, dan perguruan tinggi bermutu dan berkesetaraan gender di semua kabupaten/kota; (2) tersalurkannya subsidi pendidikan bagi siswa SD/SDLB, SMP/SMPLB; serta (3) tersedianya guru dan tenaga kependidikan PAUD, SD, SMP, SMA, dan SMK bermutu yang merata di kabupaten dan kota.

## **Kesehatan**

Dalam RAPBN tahun 2011, alokasi anggaran Kementerian Kesehatan direncanakan mencapai Rp26,2 triliun. Jumlah ini secara nominal naik sebesar Rp2,5 triliun atau 10,3 persen bila dibandingkan dengan alokasi anggaran belanja Kementerian Kesehatan dalam APBN-P tahun 2010 sebesar Rp23,8 triliun. Rencana alokasi anggaran belanja Kementerian Kesehatan dalam RAPBN tahun 2011 tersebut bersumber dari rupiah murni sebesar Rp20,8 triliun, PHLN sebesar Rp917,1 miliar, dan pagu penggunaan PNPB sebesar Rp4,5 triliun. Rencana

alokasi anggaran belanja pada Kementerian Kesehatan dalam tahun 2011 tersebut, akan dimanfaatkan untuk melaksanakan berbagai program, antara lain (1) program pembinaan upaya kesehatan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp14,4 triliun; (2) program dukungan manajemen dan pelaksanaan tugas teknis lainnya Kementerian Kesehatan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp3,1 triliun; serta (3) program bina gizi dan kesehatan ibu dan anak, dengan alokasi anggaran sebesar Rp2,3 triliun.

*Output Output* yang diharapkan dari berbagai program tersebut antara lain adalah: (1) meningkatnya Rumah Sakit yang melayani pasien penduduk miskin peserta program, Jamkesmas menjadi 80 persen; (2) meningkatnya jumlah puskesmas yang memberikan pelayanan kesehatan dasar bagi penduduk miskin menjadi sebanyak 8.608 puskesmas; serta (3) persentase penduduk (termasuk seluruh penduduk miskin) yang memiliki jaminan kesehatan mencapai 70,3 persen. Berdasarkan berbagai kebijakan, program dan kegiatan yang akan dilaksanakan adalah: (1) meningkatnya pelayanan kesehatan rujukan bagi penduduk miskin di RS; (2) meningkatnya pelayanan kesehatan rujukan bagi penduduk miskin di RS; (2) meningkatnya pelayanan kesehatan dasar bagi penduduk miskin di Puskesmas; serta (3) meningkatnya kualitas perencanaan dan penganggaran program pembangunan kesehatan.

### **Pekerjaan Umum**

Dalam RAPBN tahun 2011, Kementerian Pekerjaan Umum direncanakan mendapat alokasi anggaran sebesar Rp56,5 triliun. Jumlah ini secara nominal meningkat sebesar Rp20,4 triliun atau 56,6 persen bila dibandingkan dengan pagu alokasi anggaran belanja Kementerian Pekerjaan Umum dalam

APBN-P tahun 2010 sebesar Rp36,1 triliun. Rencana alokasi anggaran belanja Kementerian Pekerjaan Umum dalam RAPBN tahun 2011 tersebut bersumber dari rupiah murni sebesar Rp46,1 triliun, PHLN sebesar Rp10,4 triliun, dan pagu penggunaan PNPB sebesar Rp50,7 miliar. Anggaran belanja Kementerian Pekerjaan Umum dalam tahun 2011 tersebut, akan dimanfaatkan untuk melaksanakan berbagai program, antara lain: (1) program penyelenggaraan jalan, dengan alokasi anggaran sebesar Rp28,6 triliun; (2) program pembinaan dan pengembangan infrastruktur permukiman, dengan alokasi sebesar Rp13,1 triliun; serta (3) program pengelolaan sumber daya air, dengan alokasi anggaran sebesar Rp12,5 triliun.

*Output* yang diharapkan dari berbagai kegiatan pada program-program tersebut, antarlain adalah: (1) terbangunnya *flyover* dan *underpass* sepanjang 4.551 kilometer dan jembatan sepanjang 2.119 meter; (2) meningkatnya lingkungan hunian untuk masyarakat yang tinggal di pulau kecil, desa tertinggal dan terpencil di 1.500 desa; serta (3) terbangunnya waduk dan embung/situ sebanyak 8 waduk dalam pelaksanaan pembangunan dan 34 embung/situ dan selesai dibangun, dan 2 waduk selesai direhabilitasi. Berdasarkan berbagai kebijakan dan program yang akan dilaksanakan antara lain: (1) meningkatnya kapasitas dan kualitas jalan dan jembatan nasional serta jalan tol; (2) meningkatnya kualitas lingkungan hunian untuk masyarakat yang tinggal di pulau kecil, desa tertinggal dan terpencil; serta (3) meningkatnya ketersediaan dan terjaganya kelestarian air.

## [3.2] KUCURAN DANA BESAR, BOCORNYA PUN BESAR

*Tindak kiminilitas terjadi karena kesempatan untuk itu memang terbuka. Begitu pula penilapan anggaran: dana yang tersedia begitu besar sementara pengelolaannya longgar. Mereka yang nakal pun merasa bisa melenggang membawa uang hasil jarahan.*

*Berikut ini beberapa catatan kecil tentang penggelapan dana di tiga kementerian. Yang menarik adalah mereka yang tersangkut termasuk orang nomor satu di kementerian. Di provinsi kita ini pun kasus serupa niscaya ada.*

### **KEMENTERIAN KESEHATAN**

- Terjadi korupsi anggaran pengadaan alat kesehatan untuk 32 rumah sakit umum daerah di kawasan timur Indonesia dan untuk Palang Merah Indonesia, pada 2003. Modusnya? Menggelembungkan harga. Pelakunya rekanan dan pejabat Kementerian Kesehatan (saat itu bernama Depkes). Achmad Sujudi, mantan Menteri Kesehatan, kemudian divonis 2 tahun 3 bulan atau 27 bulan oleh Pengadilan Khusus Tindak Pidana Korupsi, Jakarta. Oleh Pengadilan Tinggi DKI Jakarta hukuman ini ditambah menjadi empat tahun.
- Pengganti Sujudi sebagai menteri kesehatan, Siti Fadilah Supari ternyata, ternyata tersandung kasus korupsi juga setelah tidak lagi menjadi menteri.

Kisahnyanya begini. Departemen Kesehatan (sekarang Kementerian Kesehatan) menyiapkan pengadaan alat kesehatan untuk menghadapi kejadian luar biasa tahun 2005. Proyek di era Oktober - November 2005 ini dilaksanakan oleh Pusat Penanggulangan Masalah Kesehatan (PPMK) dengan sistem penunjukan langsung. Penggelembungan anggaran ternyata terjadi, yang merugikan negara Rp 6,148 miliar.

- Kasus ini ditangani oleh Mabes Polri. pada 17 April 2012. Siti Fadilah Supari mereka tetapkan sebagai tersangka. Selain dia, juga Mulya Hasim (mantan Kepala Pusat Penanggulangan Bencana Kesehatan), Hasnawaty (pejabat pengguna anggaran Depkes) dan M. Naguib (mantan Direktur Pemasaran PT Indofarma).
- Pengadaan alat kesehatan penanganan vaksin wabah flu burung tahun 2006 telah dimanipulasi. Tersangka dalam kasus ini sekretaris Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat, Sutedjo Yuwono (sudah divonis). Sutedjo diduga telah melakukan *mark-up* harga sehingga merugikan negara Rp 32 miliar.
- Pembelian alat *rontgen portable* untuk pelayanan puskesmas di daerah tertinggal tahun 2007, telah dimainkan. Tersangka, Syafii Ahmad, mantan Sekjen Depkes (sudah vonis 3 tahun 3 bulan oleh Pengadilan Tipikor pada 4 April 2011). Selain menggelembungkan anggaran sehingga merugikan negara Rp 9,4 miliar, dia juga diduga menerima uang Rp 750 juta dari rekanan.
- Dalam perkara ini mantan Komisararis PT Kimia Farma Budiarto Malang juga divonis 5 tahun penjara pada 24 Agustus 2010. Pun Mardiono (Kepala Biro Perencanaan

Sekretariat Jenderal Kementerian Kesehatan). Ia divonis bersalah dan dihukum 2 tahun penjara pada 27 April 2010.

- Masih kasus korupsi alat kesehatan. Perkara ini tahun 2007, dengan tersangka Ratna Dewi Umar, eks Direktur Bina Medik Kemenkes. Diperkirakan, negara rugi Rp 32 miliar dari total nilai proyek sekitar Rp 98 miliar.
- Kasus lain adalah korupsi pengadaan alat kesehatan pusat penanggulangan krisis pada 2007. Tersangka adalah Rustam S. Pakaya, mantan Kepala Pusat Penanggulangan Krisis Kemenkes. Kerugian negara Rp 6,8 miliar.

## **KEMENTERIAAN PENDIDIKAN**

- Korupsi dalam proyek pengadaan alat bantu belajar-mengajar di Kemendiknas, tahun 2007. Proyek ini bernilai Rp 147 miliar. Giri Suryatmana (mantan Sekretaris Dirjen Peningkatan Mutu Pendidik dan Tenaga Kependidikan) diduga merekayasa pemenang tender. Rekanannya adalah PT Alfindo Nuratama Prakasa (ANP), PT Digo Mitra Slogan (DMS), dan PT Nuratindo Bangun Prakasa (NBP). Neneng Sri Wahyuni (istri Nazaruddin) merupakan pegawai di PT Alfindo. .
- Kasus dugaan korupsi dana pendidikan luar sekolah Rp 33 miliar di Nusa Tenggara Timur 2007
- Diduga telah terjadi korupsi pengadaan alat laboratorium bantuan dari Kementerian tahun 2010 senilai Rp 49 miliar di Universitas Ageng Tirtayasa. Sudendi (mantan Pembantu Rektor II Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (Untirta) dan Renhard

Nainggolan (direktur PT PUM) serta Edwin (panitia pengadaan di universitas itu) ditahan oleh Kajati Banten pada 19 Mei 2012.

- Terjadi korupsi pengadaan buku paket buku *Keterampilan Fungsional dan Kepribadian Profesional* Paket B tahun 2007 senilai Rp 2,99 miliar. Modusnya, panitia lelang langsung memenangkan PT Cita Cakra Aksara dan PT Tirta Buana Sakti, perusahaan yang belakangan diketahui tidak berpengalaman dalam pengadaan buku. Togar Sitompul (Kepala Sub-Dirjen Pendidikan Formal dan Informal Kementerian Pendidikan) yang menjadi ketua tim pelelangan, telah dijatuhi hukuman 3 tahun penjara oleh Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Jakarta
- Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menetapkan mantan Inspektur Jenderal Kementerian Pendidikan Nasional Muhammad Sofyan sebagai tersangka dalam berbagai proyek pengadaan barang dan perjalanan dinas pada tahun anggaran 2009. Kerugian negara Rp 13 miliar.

## **KEMENTERIAN PEKERJAAN UMUM**

- Diduga telah terjadi korupsi proyek jasa konsultan dalam kegiatan *Water Resources and Irrigation Management Project* di Dirjen Sumber Daya Air 2007-2009. Kerugian negara dalam proyek di DKI, Jawa Barat, dan Jawa Timur ini Rp 6,5 miliar. Dua staf Kementerian Pekerjaan Umum, Sumudi Katono dan Bambang Turyono, menjadi tersangka. Modus pelaku adalah menggunakan dokumen-dokumen palsu saat mengajukan penagihan pembayaran jasa konsultan.



## SESI 4

# STRATEGI PERS DALAM MENJALANKAN FUNGSI SEBAGAI PENGONTROL TRANSPARANSI APBN-APBD

### PENGANTAR

*Sebagai jembatan komunikasi, media massa perlu terus berupaya agar rakyat peduli pada persoalan negaranya. Untuk itu pers perlu menjalankan segenap fungsi yang melekat pada dirinya: penginformasi, pendidik, penghibur, dan pengontrol kekuasaan (watch dog). Dalam konteks transparansi anggaran, yang perlu dilakukan jurnalis adalah membukakan mata khalayak luas lewat pemberitaan yang berbobot. Karya semacam itu akan menjadi konsumsi yang sehat bagi masyarakat banyak.*

*Untuk menjadi pewarta yang mampu membuat sajian berita bermutu, jurnalis tentulah memerlukan bekal. Pengetahuan tentang standar jurnalisme, berita yang mendalam serta lengkap, dan berita yang berbobot, antara lain, bekal itu. Tentu saja pengetahuan ihwal proses anggaran itu sendiri serta titik-titik rawan bocornya.*

Tahapan *Workshop*:

**Fasilitator** menjelaskan ihwal

- Berita yang berbobot
- Konsep liputan mendalam (*indepth report*) dan penyelidikan (*investigative report*)
- Bagaimana menerapkan pendekatan liputan menda-

lam dan investigasi dalam mengawal transparansi anggaran pemerintah di bidang pendidikan, kesehatan dan pekerjaan umum

Latihan:

**Fasilitator** meminta peserta membentuk kelompok (3 atau 4, tergantung jumlah peserta)

**Fasilitator** menentukan topik liputan pendidikan/ kesehatan/ pekerjaan umum untuk setiap kelompok

**Setiap kelompok** mengidentifikasi isu apa saja yang menarik diliput sesuai topik mereka

**Setiap kelompok** lantas memilih satu isu untuk dikembangkan menjadi Laporan Utama atau Laporan khusus. Pendekatan sajiannya nanti paling tidak liputan mendalam kalau bukan investigasi

**Setiap kelompok** berdiskusi intens untuk merancang *Outline* atau *Term of Reference* (TOR) liputan. Tentu rancangan yang lengkap dan dalam-tajam yang sebaiknya mereka hasilkan.

**INI  
BENAR-BENAR  
BERITA YANG  
BERBOBOT!**



## [4.1] BERITA YANG BERBOBOT

**S**elama ini media massa di Tanah Air cukup rajin mewartakan kebocoran anggaran negara (APBN/APBD). Begitupun pers kita umumnya masih belum menjemput bola; akibatnya cenderung reaktif, belum proaktif. Artinya, para jurnalis masih menanti pengungkapan oleh pihak lain, terutama otoritas negara—BPK, KPK, Kejaksaan, Polri, dan yang lain—serta NGO macam ICW dan Fitra. Bila pengungkapan terjadi, media massa kita pun akan *memblow-upnya* secara bertubi-tubi.

Menari mengikuti irama gendang yang dimainkan pihak lain, begitulah posisi pers kita ketika memberitakan manipulasi anggaran. Bila musik dari ‘tetangga’ itu tak terdengar lagi maka hirauan jurnalis kita pun bakal berpaling ke lapangan lain. Seperti yang terjadi selama ini; tidak konsepsional. Imbasnya? Pewartaan menjadi acap menggantung sehingga akhir kisah tidak jelas. Khalayak pembaca, pendengar, atau pemirsa pun hanya bisa mereka-reka seperti apa gerangan keadaan yang sebenarnya.

Alasan pembenar selalu ada di kantong para jurnalis kita manakala ada yang menyoal mengapa tak pernah tuntas menyingkap tabir masalah. Isu yang datang dan pergi serba cepat, pada satu sisi, serta beban kerja yang sarat akibat SDM dan modal kerja yang cekak, di sisi lain, menjadi inti dari alasan tersebut. Permakluman seperti ini biasanya akan mudah

dimengerti terlebih oleh kaum pemurah hati yang jumlahnya kelewat banyak di negeri ini. Begitulah: masalah-masalah yang menggantung (polisi menyebutnya: *dark number*) kian menggunung.

Sebenarnya, terlepas dari pelbagai alasan pembenar tadi, pers kita bisa berbuat lebih banyak sebagai anjing penjaga penyimpangan kekuasaan oleh aparaturnegara. Caranya? Tidak menari setelah gendang dibunyikan pihak lain. Sebaliknya, proaktif.

Dalam konteks anggaran negara, yang perlu dilakukan jurnalis kita adalah tidak menunggu kasus terkuak melainkan mengawasi proses anggaran dari awal hingga akhir. Seperti kita ketahui siklus anggaran bermula dari perencanaan dan berujung dengan pertanggungjawaban.

Fokus perhatian juga perlu kita perluas. Selama ini yang menjadi *focal point* jurnalis adalah sektor pengeluaran atau belanja. Padahal sektor penerimaan atau pendapatan pun tak kurang bermasalah. Sebaiknya kedua sektor ini sama-sama menjadi hirauan kita. Berapa besar sebenarnya penerimaan pemerintah dari setiap sektor itu perlu kita ketahui secara persis.

Lantas, tatkala mewartakan nanti, setiap jurnalis perlu memperhatikan sejumlah prinsip dalam dunia jurnalisme agar karyanya lebih bermutu. Salah satunya adalah konsep berita yang berbobot. Penjelasannya berikut ini.

Secara sederhana kita bisa mengatakan bahwa berita yang berbobot adalah yang bukan *talking news* dan dangkal karena faktanya tipis. Secara teknis, kualifikasinya antara lain terjaga **sudut berita (*angle*), judul, pembuka *lead*, nilai berita, narasumber, keberimbangan informasi, penggalan informasi, verifikasi, latar masalah dan akurasi**-nya. Berikut

pembahasannya.

### **SUDUT BERITA (ANGLE)**

Sebuah peristiwa bisa dilihat dari pelbagai sudut karena dimensinya niscaya banyak. Jadi kita harus memilih satu sudut yang paling menarik. Ukuran yang kita pakai dalam pemilihan ini adalah **nilai berita** (akan dijelaskan di bawah).

### **JUDUL**

Untuk *straight news* singkat-padat dan mencerminkan inti masalah. Diandaikan bahwa dengan membaca judul saja khalayak sudah bisa menangkap hakekat berita. Sedangkan untuk *feature* juga singkat-padat, tapi sangat mungkin untuk dimainkan agar langsung menarik perhatian (*eye catching*). Kalau bisa menggoda akan lebih baik. Jadi berbeda dengan *straight news* yang langsung merujuk ke jantung persoalan.

### **PEMBUKA (LEAD)**

Untuk *straight news* pembuka merupakan penjabaran atau eksposisi dari judul. Dengan demikian keduanya harus sinkron. Isi pembuka adalah keenam unsur berita (5W+1H). Namun pembuka tak boleh berpanjang-panjang. Untuk tulisan berbahasa Indonesia cukup sekitar 35 kata saja. Karena itu besar kemungkinan keenam unsur berita tak bisa termaktub sekaligus. Paling unsur apa, siapa, kapan, dimana yang bisa masuk. Atau ditambah mengapa. Tak apa. Unsur bagaimana—yang merupakan eksplanasi sehingga lebih panjang—bisa ditempatkan di alinea berikutnya. Unsur mengapa pun begitu kalau tak bisa di pembuka.

Untuk *feature* aturannya sangat longgar. Unsur 5W+1H-

nya bisa ditaruh dimana saja asal jangan terlalu jauh dari pembuka. *Feature* adalah tulisan bergaya perkisahan. Karena memakai pendekatan cerita maka awalnya bisa dari mana saja asal menarik. Sering disebut bahwa untuk *feature* pembuka adalah etalasenya. Artinya, itulah yang pertama dilirik orang; kalau tak menarik tak akan dibaca terusannya. Panjang pembuka ini tidak dibatasi. Asal tidak terlalu panjang saja supaya tak menakutkan pembaca atau membuat mereka langsung tersengal.

## **NILAI BERITA**

Unsurnya adalah *magnitude*, *prominence*, *proximity*, *timeliness*, *human interest*. Ada juga yang menyebut *consequence*, *human interest*, *proximity*, *prominence* dan *timeliness*. Baik kita uraikan unsur-unsur dimaksud.

*Magnitude* adalah besarnya peristiwa. Dalam kasus pesawat terbang yang jatuh yang kita lihat misalnya adalah jumlah korban jiwa dan harta benda, parahnya keadaan, ukuran pesawat serta berat bebannya (penumpang, awak dan kargo).

*Prominence* adalah ketokohan orang-orang yang terlibat dalam sebuah peristiwa. Ada tidak orang penting atau tenar terlibat? Itulah pertanyaan utamanya. Kalau ada akan lebih bernilai.

*Proximity* adalah kedekatan khalayak dengan peristiwa. Kedekatan di sini bisa dalam artian jarak atau geografis dan emosional. Semakin dekat kian tinggi nilai beritanya.

*Timeliness* adalah ketepatan waktu peristiwa. Pas tidak *timing*-nya kalau peristiwa itu diliput? Itu pertanyaan gamblangnya. Kebaruan tercakup dalam *timeliness* ini.

*Human interest* adalah sisi kemanusiaan yang ada dalam

peristiwa. Makin pekat sisi kemanusiaannya kian tinggi nilai beritanya.

*Consequence* adalah akibat atau dampak peristiwa. Jadi jauh lebih luas dari sekadar *magnitude* peristiwa.

Dalam sebuah peristiwa, unsur nilai berita mana saja yang ada? Kalau semua unsur ada akan semakin baik, seperti bencana Tsunami di Aceh. Prinsipnya, semakin banyak unsur kian baik. Pertanyaan berikutnya, unsur nilai berita mana yang paling menonjol? Pertanyaan ini perlu dijawab untuk menentukan sudut berita, judul dan *lead* nanti.

## **NARASUMBER**

Jurnalis mendapatkan informasi dari pelbagai kalangan. Caranya adalah dengan bertanya secara formal atau informal. Asal informasi inilah yang disebut narasumber. Semakin banyak narasumber untuk sebuah berita akan lebih baik sebab kemungkinan akan lebih beragam versi yang bisa dipertimbangkan untuk digunakan. Yang ideal adalah satu berita banyak narasumber; bukan sebaliknya, satu narasumber banyak berita.

Dasar pemilihan narasumber adalah kompetensi. Semakin terkait seseorang dalam masalah, kian tepat ia dijadikan narasumber. Dengan demikian pelaku-korban adalah prioritas utama. Saksi mata prioritas kedua. Adapun juru bicara atau humas menyusul. Sedangkan pengamat lebih di belakang lagi. Sebaiknya dipakai kalau memang dibutuhkan untuk menjelaskan hal-hal yang terlalu teknis saja.

## **KEBERIMBANGAN INFORMASI**

Artinya keterjagaan prinsip *cover both-sides* dan *cover all-sides* dan imparsial

## **PENGGALIAN INFORMASI**

Artinya sejauh mana unsur 5W+1H dan hubungan kausalitasnya didalami. Apakah sajian menjadi komprehensif dan mendalam? Itu pertanyaan kuncinya.

## **VERIFIKASI**

Setiap informasi yang kita dapatkan perlu kita uji kebenarannya atau kesahihannya. Caranya adalah dengan *check and recheck*, kalau perlu *triple check* ke narasumber lain yang memang kompeten dan mencocokkannya dengan realitas di lapangan. Mengapa begitu pelik? Karena tuntutan publik terhadap kita adalah akurasi. Kalau tidak akurat besar potensi kita untuk merugikan orang atau kalangan yang diberitakan. Kalau kita dianggap merugikan maka jerat hukum siap diarahkan ke leher kita.

## **LATAR MASALAH**

Kita sebaiknya tidak mengandaikan khalayak mengikuti perkembangan berita intens dari awal. Yang baru menit ini mengikuti berita perlu kita perhitungkan. Karena itu kita perlu senantiasa memunculkan peta masalah secara singkat-padat dalam reportase. Tujuannya agar siapa pun, termasuk yang baru mengikuti berita, langsung bisa *nyambung* atau *in tune*.

Bertolak dari standar jurnalistik yang dipaparkan di atas kita bisa membuat tabulasi untuk digunakan dalam menilai berita. Adanya tabulasi seperti ini bisa memudahkan para

awak redaksi ketika menimbang berita dalam rapat evaluasi. Tabulasi dimaksud kira-kira seperti berikut.

**Tabulasi Standar Jurnalistik**

<b>Sisi</b>	<b>Hasil evaluasi</b>
Sudut berita (angle)	
Judul	
Lead	
Nilai berita (magnitude, prominence, proximity, timeliness, human interest, consequences)	
Narasumber	
Keberimbangan informasi (cover both-sides dan imparisial)	
Penggalian informasi (kedalaman dan kelengkapan 5W+1H)	
Verifikasi	
Latar masalah (untuk pengayaan)	
Akurasi	

Sedangkan untuk menilai paparan dan bahasa jurnalistik

sebuah berita kita bisa menggunakan tabulasi tambahan berikut.

### Paparan dan Bahasa Jurnalistik

Sisi	Hasil evaluasi
Alur paparan	
Deskripsi/Eksposisi	
Pilihan kata (diksi)	
Ekonomi kata	
Logika	

Alhasil kita perlu selalu mengingat hakekat dunia kita, dunia jurnanisme. Sebab ingatan ini pasti akan membuat langkah kita lebih mantap dalam bekerja di masa depan. Hakekat jurnanisme dirumuskan dengan baik oleh Bill Kovach & Tom Rosenstiel. Hal-hal yang dibahas di atas tercakup di dalamnya. Dalam bukunya yang berjudul dalam *The Elements of Journalism* (Three Rivers Press, New York, 2001) mereka menyebut unsur utama dari jurnanisme adalah:

- *Journalism's first obligation is to the truth* (Kewajiban pertama jurnanisme adalah kepada kebenaran).
- *Its first loyalty is to citizens* (Loyalitas pertamanya adalah kepada warganegara).

- *Its essence is a discipline of verification* (hakekatnya adalah disiplin verifikasi).
- *Its practitioners must maintain an independence from those they cover* (Para praktisinya harus menjaga kemandirian dari mereka yang diliputnya).
- *It must serve as an independent monitor of power* (ia harus melayani sebagai pemantau independen kekuasaan).
- *It must provide a forum for public criticism and compromise* (Ia harus menyiapkan forum bagi kritisime dan kompromi publik).
- *It must strive to make the significant interesting and relevant* (Ia harus berupaya membuat hal penting menarik dan relevan).
- *It must keep the news comprehensive and proportional* (ia harus menjaga berita luas dan proporsional).
- *Its practitioners must be allowed to exercise their personal conscience* (para praktisinya harus diizinkan menjalankan keyakinan pribadinya).

Memang demikianlah sejatinya.



## [4.2] INDEPTH REPORTING DAN INVESTIGATIVE REPORTING

**I**ndepth Reporting tidak sama dengan *Investigative Reporting*.

***Indepth Reporting***: tujuannya lebih untuk mengangkat sebuah masalah secara mendalam. Pelanggaran/manipulasi bukan unsur utamanya.

***Investigative Reporting***: dilakukan karena jurnalis mencium adanya ketidakberesan (pelanggaran atau peyelewengan) yang merugikan kepentingan umum dan itu hendak ditutup-tutupi oleh kalangan tertentu. Jadi unsur utamanya adalah dugaan adanya penyelewengan yang merugikan publik. Jurnalis menempatkan diri sebagai *watchdog*.

### INDEPTH REPORTING (LIPUTAN MENDALAM)

- Bukan liputan permukaan, atau liputan dangkal macam *talking news*<sup>1</sup>.
- Berlandaskan hasil reportase lapangan (*news gathering*)<sup>2</sup>.

---

1 *Talking news*: berita yang dibangun hanya berbahankan omongan orang.

2 *News gathering*: riset data, wawancara, observasi (pengamatan) lapangan.

### Gaya khas Liputan Mendalam

- Kalau menggambarkan sosok seseorang atau lembaga akan detil, termasuk kiprah dan pelbagai aspek problematikny
- Kalau menjelaskan sebuah masalah akan terang talemalnya dan hubungan sebab-akibatnya:
  - Akar masalah
  - Pemicu (*trigger*)
  - Parapihak (*stakeholders*)
  - Eskalasi masalah
  - Resolusi

Contoh: “GAM dan LSM mundur dari Badan Reintegrasi Damai Aceh (BRA)”.

Simulasi: “BBM mendadak langka di Meulaboh”.

## INVESTIGATIVE REPORTING (LIPUTAN PENYELIDIKAN)

### Primadona Jurnalistik

Paling didamba tapi paling jarang dilakukan. Marak tahun '60-an dan '70;an. Kemudian: *the death of investigative reporting*.

Definisi (Jhon Ulman & Steve Honeyman dalam *The Reporter's Handbook: An Investigator's Guide to Documents and Techniques* – New York: St. Martin Press, 1983): “Suatu bentuk peliputan berdasarkan inisiatif dan hasil kerja seseorang tentang masalah-masalah penting yang dirahasiakan sesorang atau organisasi”.

### **Elemen penting Investigative Reporting:**

- Pengerjaan oleh wartawan sendiri, bukan oleh orang lain.
- Informasi yang diungkap merupakan rahasia yang sengaja disembunyikan agar tak diketahui publik.
- Masalah yang diungkap punya arti penting bagi masyarakat.

### **Paling didamba tapi paling jarang dilakukan**

- Tingkat kesulitan tinggi.
- Pengerjaan berat dan makan waktu + biaya.
- Berisiko tinggi (contoh kasus Udin, Bernas).
- Belum tentu akan diapresiasi atau difollow-up oleh otoritas terkait.

Skandal Watergate, contoh legendaris. Jurnalis *The Washington Post*—Bob Woodward dan Carl Bernstein—membongkar kecurangan Partai Republik tahun 1972. Buntutnya Presiden Richard Nixon harus mengundurkan diri tahun 1974 setelah terungkap pelbagai manipulasi politik yang dilakukan Gedung Putih. Bob Woodward dan Carl Bernstein mendapat Hadiah Pulitzer dan kisah mereka difilmkan: *All The President's Men* (Robert Redford dan Dustin Hoffman).

Harian *Indonesia Raya* (Mochtar Lubis) menjadi legenda Indonesia.

- Membongkar kasus korupsi Jenderal Ibnu Sutowo, Dirut Pertamina (mulai penghujung 1969 dan berhenti setelah Soeharto memperingatkan pada Agustus 1970)

- Membongkar kasus korupsi Kepala Bulog Jenderal Achmat Tirtosudiro
- *Counter-attack* oleh harian Angkatan Bersenjata dan Merdeka

**Investigative Reporting tak berkembang di zaman Orde Baru:**

- Begitu banyak ‘dark number’: mulai dari G30S hingga Semanggi Berdarah.
- Fenomena ‘talking news’.

**Contoh *investigative reporting* di masa orde baru:**

- *Sinar Harapan* (di masa Panda Nababan: kasus Pluit, kasus Robby Tjahyadi, kasus tanah Kalibata, penyeludupan di Halim)
- *Tempo*: tenggelamnya kapal Tampomas, korupsi H. Tahir (Pertamina) dan kasus pembelian kapal bekas Jerman untuk AL RI
- *Tajuk*: Bisnis Narkoba di LP Cipinang
- *Panji Masyarakat*: Sadapan pembicaraan Jaksa agung Andi Ghalib—BJ Habibie
- *Kompas*: Penyeludupan BBM lewat laut

Catatan: yang diinvestigasi tidak harus kasus-kasus kakap. Membaca berita di balik berita: *The tip of ice berg*, contoh: Golkar kembalikan uang Bulog.

### **Kaidah tetap standar (mengikuti garis profesional):<sup>3</sup>**

- Jujur
- Akurat
- Berimbang (cover both-sides)
- Objektif-imparsial

### **Tafsir Kode Etik Jurnalistik (KEJ):**

Ayat 2: “

- Wartawan Indonesia menempuh cara yang etis untuk memperoleh dan menyiarkan informasi serta memberikan identitas kepada narasumber.
- Wartawan Indonesia yang memperoleh informasi dari sumber berita/narasumber, termasuk dokumen dan memotret, dilakukan dengan cara yang dapat bertanggung jawab menurut hukum, kaidah-kaidah kewartawanan, kecuali dalam hal investigative reporting .

### **Modal dasar**

- Menguasai ketrampilan jurnalistik (newsgathering dan newswriting) termasuk teknik wawancara dan menembus narasumber
- Bersemangat dan gigih = penuh Vitalitas= mengerjakan yang biasa-biasa dengan cara luar biasa
- Kreatif, cerdas (banyak akal)
- Punya nyali yang besar

---

<sup>3</sup> Pendekatan intel (dengan *undercover*, seperti Kapolri Jend. Hugeng yang meymar sebagai nelayan) kerap dilakukan dalam liputan jenis ini. Dan itu masih menjadi kontroversi. Adapun Kode Etik Jurnalistik (KEJ) memungkinkannya.

## Tahapan dalam Investigative Reporting

- *Smelling a story* (mengendus ketidakberesan).
- Menentukan apakah layak diselidiki: seberapa besar magnitude-nya, menarik perhatian publik atau tidak.
- Mengukur *feasibility* lain: ketersediaan narasumber, resistensi dari kalangan tertentu, proteksi diri sendiri.
- Setelah brainstorming, menyusun *outline* (TOR).
- Riset data pendukung: kepustakaan dan wawancara konfirmasi.
- Eksekusi di lapangan (penyelidikan awal).
- Terus-menerus melakukan *check and recheck, cross-check*.
- Kalau memang tetap *feasible*, lakukan penyelidikan lanjutan. Kalau tidak, *stop*.
- Menuliskan laporan.