

Pengantar:  
Masalah Audit dan Akuntabilitas di Indonesia

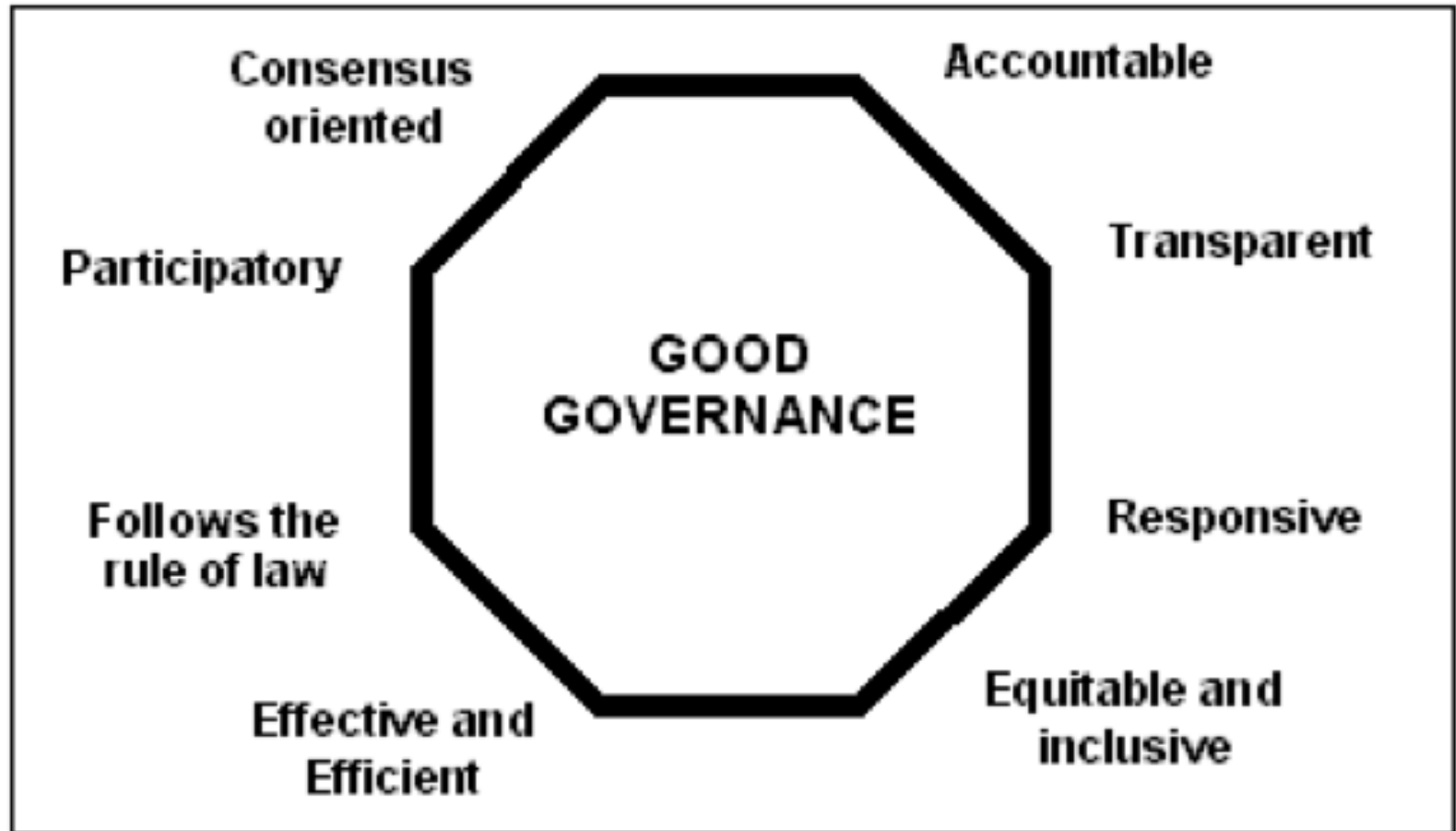
Wahyudi Kumorotomo, PhD  
Magister Administrasi Publik  
Universitas Gadjah Mada

[www.kumoro.staff.ugm.ac.id](http://www.kumoro.staff.ugm.ac.id)

# Agenda

1. Konsep “*good governance*” dan akuntabilitas
2. Akuntabilitas anggaran publik: kajian bagi demokrasi substantif
3. Masalah sistemik dlm anggaran pemerintah
4. Transparansi dan kontrol publik.

# Prinsip Good Governance, Tujuan Akhir Reformasi Birokrasi



Sumber: UNESCAP, 2009

**AKUNTABILITAS** (*accountability*): ukuran yang menunjukkan apakah aktivitas lembaga publik atau pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah sudah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh rakyat, dan apakah pelayanan tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat yang sesungguhnya.

*A good synonym for the term accountability is answerability. An organisation must be answerable to someone or something outside itself. When things go wrong, someone must be held responsible. (Starling, 1998:164)*

# JENIS-JENIS AKUNTABILITAS (Stewart, 1989)

1. ***Policy Accountability*, akuntabilitas atas pilihan-pilihan kebijakan yang dibuat**
2. ***Program Accountability*, akuntabilitas atas pencapaian tujuan/hasil dan efektifitas yang dicapai**
3. ***Performance Accountability*, akuntabilitas terhadap kinerja atau pelaksanaan tugas sebagai pelayan masyarakat**
4. ***Process Accountability*, akuntabilitas atas proses, prosedur atau ukuran yang layak dalam melaksanakan tindakan-tindakan yang ditetapkan.**
5. ***Probity and Legal Accountability*, akuntabilitas atas penggunaan dana sesuai dengan anggaran yang disetujui atau ketaatan terhadap undang-undang yang berlaku.**

# Sepenggal Cerita dari Sumut

Kompas, 12 Nov 2015



## SEJUMLAH KASUS KORUPSI PEJABAT SUMATERA UTARA

- **Gatot Pujo Nugroho**  
Gubernur Sumatera Utara (2013-2018)
  - Kasus penyuaipan hakim dan panitera PTUN Medan  
↳ Tersangka (28/7/2015)
  - Kasus suap pengamanan bansos  
↳ Tersangka (15/10/2015)
  - Kasus penyalahgunaan dana bansos Sumatera Utara 2012-2013  
↳ Tersangka (2/11/2015)
  - Kasus suap penolakan interpelasi  
↳ Tersangka (3/11/2015)
- **Saleh Bangun**  
Ketua DPRD Sumut 2009-2014 (Demokrat)
  - **Chaidir Ritonga**  
Wakil Ketua DPRD Sumut 2009-2014 (Golkar)
  - **Kamaluddin Harahap**  
Wakil Ketua DPRD Sumut 2009-2014 (PAN)
  - **Sigit Pramono Asri**  
Wakil Ketua DPRD Sumut 2009-2014 (PKS)
  - **Ajib Shah**
    - Anggota DPRD Sumut 2009-2014 (Golkar)
    - Ketua DPRD Sumut 2014-2019 (Golkar)
  - Dugaan suap penolakan interpelasi, pembahasan APBD, serta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah.  
↳ Kelimanya ditetapkan tersangka (3/11/2015)
- **Syamsul Arifin**  
Gubernur Sumatera Utara (2008-2012)
  - Korupsi APBD Kabupaten Langkat 2000-2007 senilai Rp 31 miliar  
↳ Tersangka (22/10/2010)
    - Dituntut 5 tahun (26/7/2011)
    - Vonis 2,5 tahun (15/8/2011)
    - Vonis PT 4 tahun (12/12/2011)
    - Kasasi MA 6 tahun (3/5/2012)

■ Kasus    ↳ Proses Hukum

## 6 Anggota DPRD Sumatera Utara Kembalikan Duit Hasil Korupsi ke KPK

Koran Tempo, 11 Oktober 2015

Pelaksana tugas Wakil Ketua KPK Indriyanto Seno Adji mengatakan setidaknya enam anggota DPRD Sumatera Utara mengembalikan uang yang diduga merupakan suap interpelasi dan pembahasan APBD.

“Memang penyelidikan telah menduga adanya pemberian atau penerimaan uang dalam jumlah yang sangat signifikan, dan sudah ada pengakuan tersebut”, ucap Indriyanto saat dihubungi Tempo, Minggu, 11 Oktober 2015.

## Korupsi Paripurna di Sumut Tajuk Rencana, Kompas, 12 November 2015

Membaca berita korupsi paripurna di Sumatera Utara membuat publik geram dan mungkin marah. Semua cabang kekuasaan terlibat korupsi!

Kita berterima kasih kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang telah menahan siapa saja yang terlibat dalam korupsi dana bantuan sosial dengan segala praktik yang mengikutinya. Di sana ada Gubernur Sumatera Utara Gatot Pujo Nugroho bersama istrinya, Evy Susanti, yang menjadi tersangka. Ada juga politisi dan anggota DPR dari Partai Nasdem, Patrice Rio Capella. Ada juga ketua dan anggota DPRD Sumatera Utara. Sebelumnya, KPK menahan hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Medan dan advokat OC Kaligis serta asistennya, M Yagari Bhastara.

Operasi KPK di Sumatera Utara itu mengungkap secara terang benderang persekongkolan politik antarcabang kekuasaan, baik itu eksekutif dan yudikatif plus advokat maupun persekongkolan antara eksekutif dan legislatif di DPRD Sumatera Utara. Kejadian di Sumatera Utara itu menunjukkan betapa virus korupsi belum juga punah dari negeri ini, bahkan cenderung makin ganas menyerang penyelenggara negara bangsa ini.

**Apakah tidak ada kekuatan lagi dari bangsa ini untuk melawan korupsi?**



Apakah fenomena *bad governance* merata di seluruh Indonesia?

Dari Medan, mari kita ubah Indonesia...



# APA PENTINGNYA AKUNTABILITAS ANGGARAN?

Wildavsky (*The Politics of the Budgetary Process, 1979*):

- “the budget lies at the heart of the political process”.
- “Anggaran adalah serangkaian tujuan dengan daftar harga terlampir”.

Rubin (*The Politics of Public Budgeting, 2000*):

- Budgets reflect choices
- Budgets reflect priorities
- Budgets reflect relative proportions of decisions made for local and constituency purposes.

# SISTEM PENGANGGARAN DI INDONESIA

Dasar kebijakan:

- UU No.17/2003 ttg Keuangan Negara
- UU No.25/2004 ttg Sistem Perencanaan Pemb. Nasional
- Permendagri No. 13/2006 ttg Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah → Perubahan terakhir: Permendagri No.39/2012.

Pembiayaan pemerintah pusat: APBN. Dokumen pokok: DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran)

Pembiayaan pemerintah daerah: APBD. Dokumen pokok: RKA-SKPD (Rencana Kerja Anggaran, Satuan Kerja Pemerintah Daerah).

# “TRIPLE ACCOUNTABILITY” UNTUK KEPALA DAERAH (PP No. 3 tahun 2007)

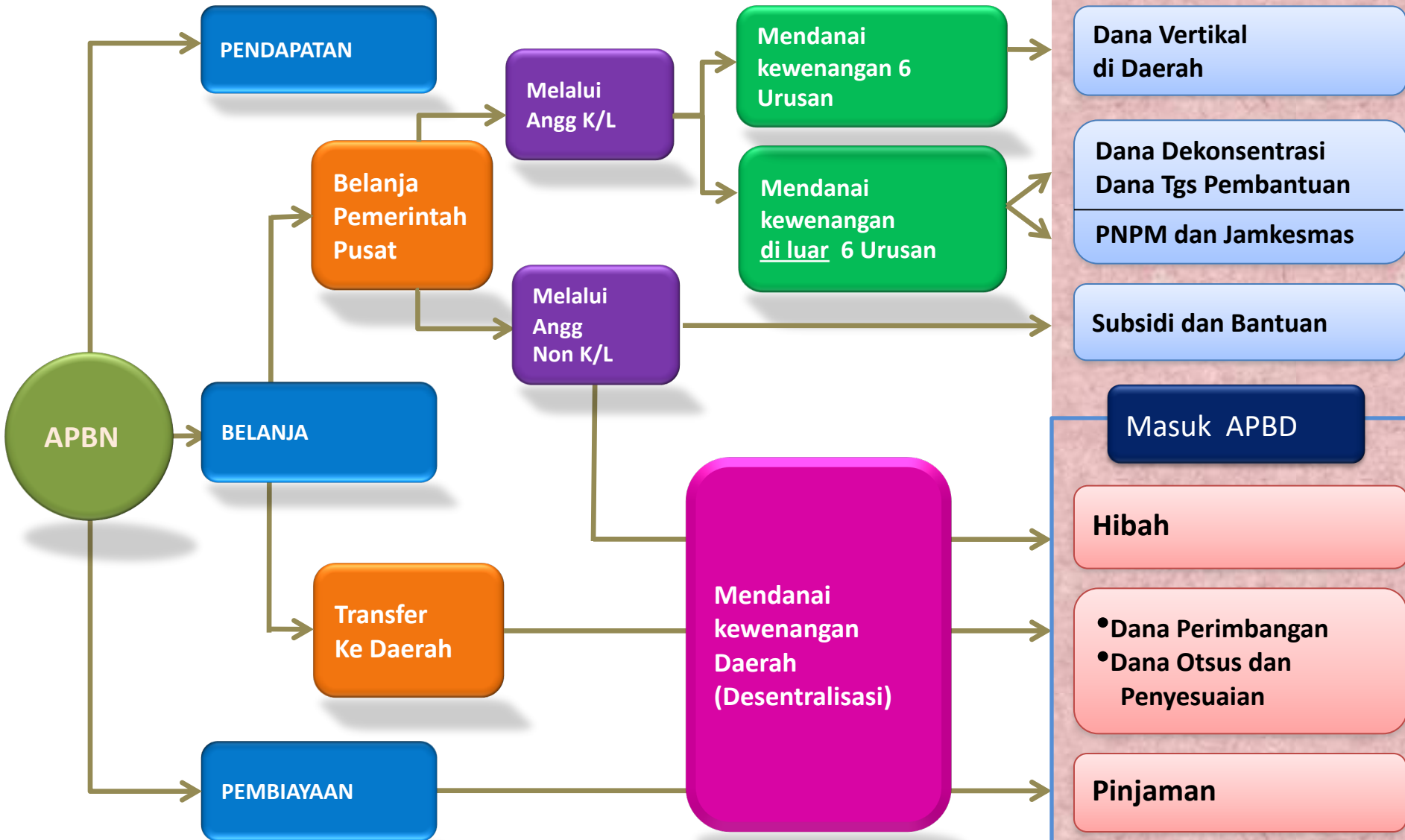
1. Bupati wajib menyusun LPPD (Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah), ditujukan kpd Mendagri melalui Gub (**akuntabilitas ke atas**):
  1. 26 urusan wajib
  2. 8 urusan pilihan
  3. Urusan desentralisasi
2. Bupati wajib menyusun LKPJ (Lap Keterangan Pertanggungjawaban) untuk DPRD (**akuntabilitas ke samping**):
  1. LKPJ akhir tahun anggaran
  2. LKPJ akhir masa jabatan
  3. Tidak ada ket diterima/ditolak (?)
3. Bupati wajib memberi Informasi LPPD kepada masy melalui media cetak/elektronik (**akuntabilitas ke luar**):
  1. Mengapa materinya sama dg LPPD (pasal 27)?
  2. Informasi kepada publik seharusnya selengkap mungkin (berbagai media), tanggapan masy dibuka seluas mungkin.

# Alur Belanja APBN ke Daerah

## Pemerintah Pusat

## Daerah

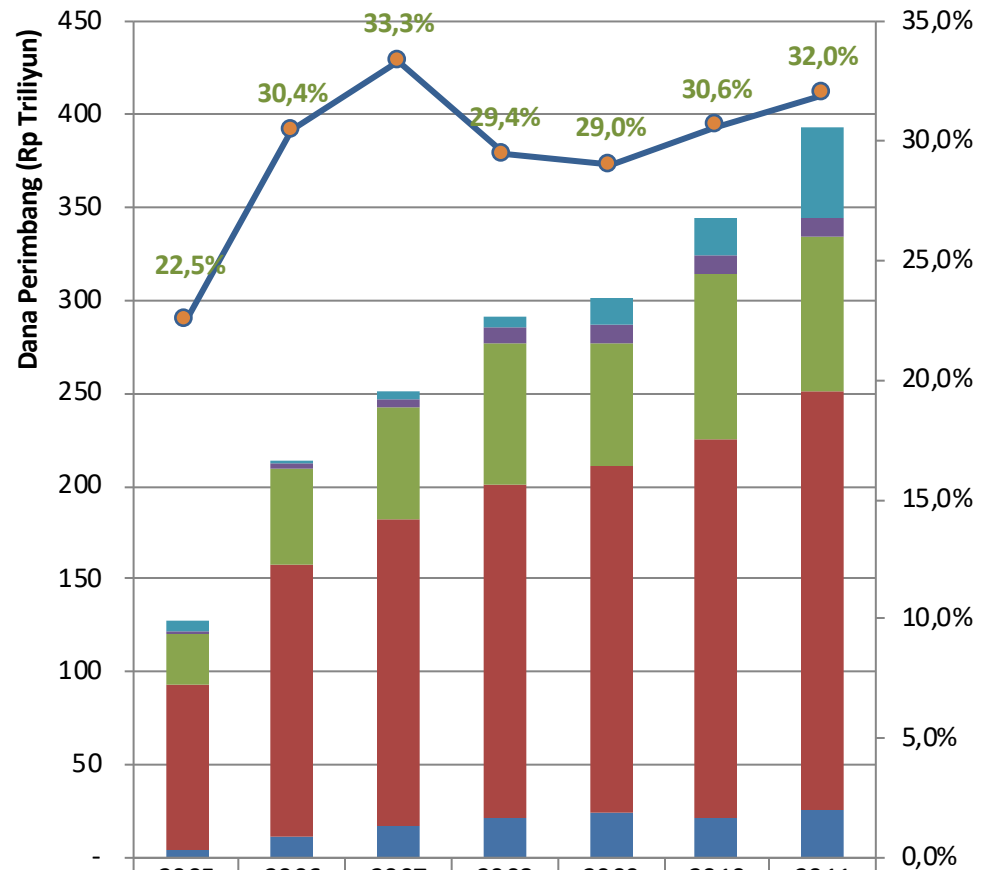
***MONEY FOLLOWS FUNCTION AND CAPACITY***



# Dana Penyesuaian = “Gentong Babi”

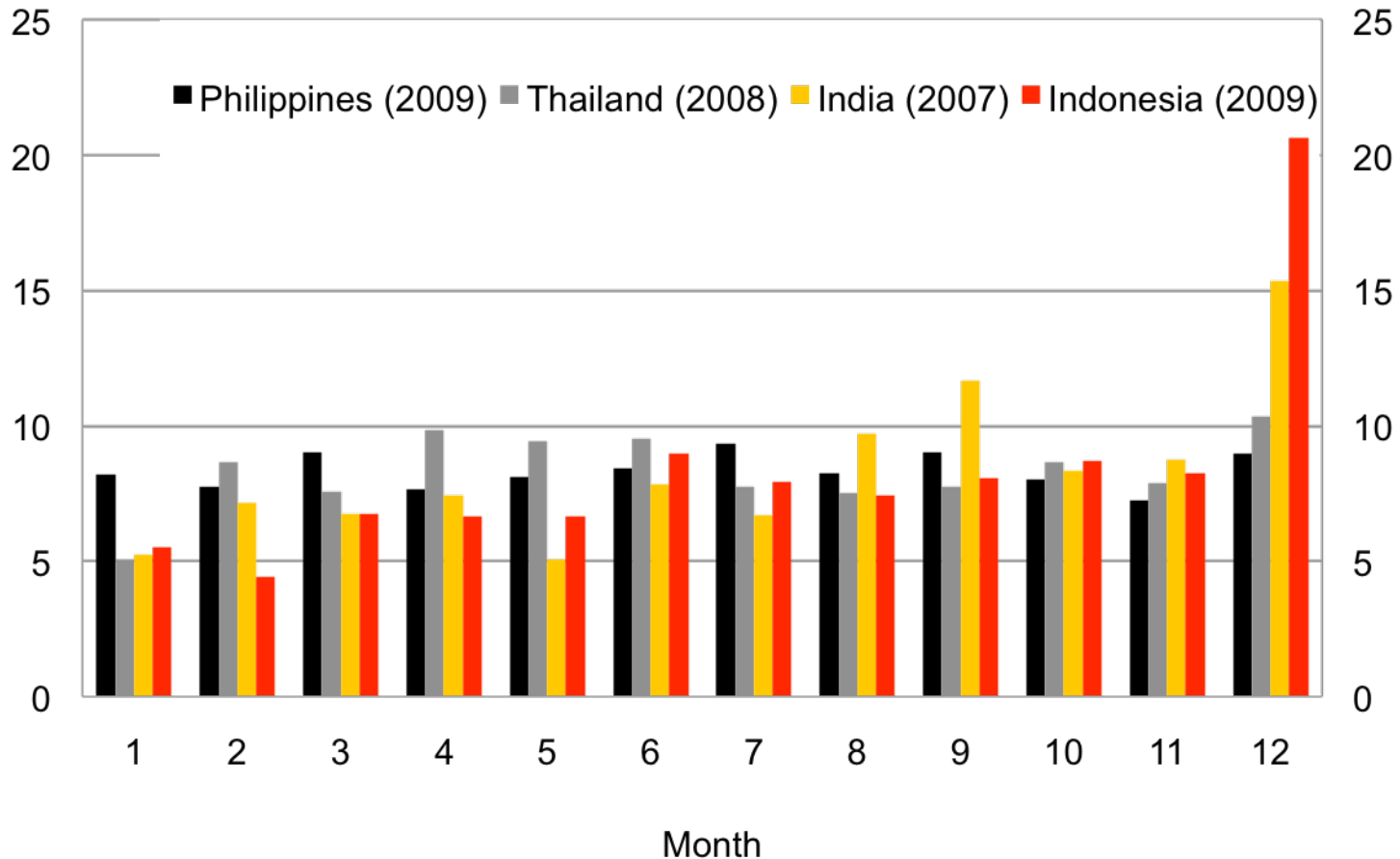
## Mengapa ini justru dilegitimasi dalam rencana revisi UU 33/2004?

- Alokasi dana “gentong babi” (*pork barrel*) dikritik habis-habisan oleh publik pada th 2005. Tapi DPR tetap jalan terus dg berbagai alasan.
- Pada TA 2012, Dana Penyesuaian mencapai Rp 58,4 triliun sedangkan DAK hanya Rp 26,1 triliun.



Dana Penyesuaian	4.703	301	4.362	5.806	14.490,0	21.150,0	48.235
Otsus	1.775	3.488	4.046	8.180	8.857	9.099,6	10.421
DBH	27.977	51.638	60.502	76.585	66.073	89.618	83.558
DAU	88.766	145.664	164.787	179.507	186.414	203.607	225.533
DAK	4.014	11.570	17.048	21.202	24.820	21.138,4	25.233
% Dana Perimbangan Thd APBN	22,5%	30,4%	33,3%	29,4%	29,0%	30,6%	32,0%

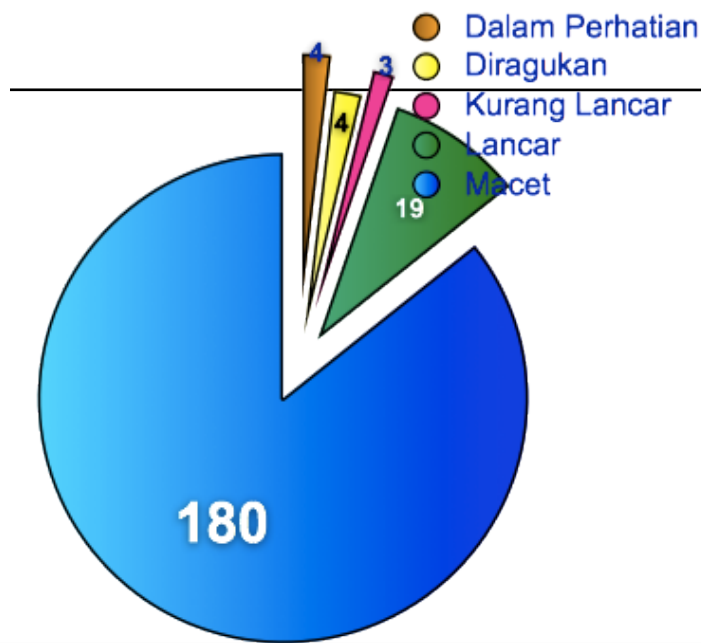
# Penyerapan DIPA lebih Lambat dari Negara Lain



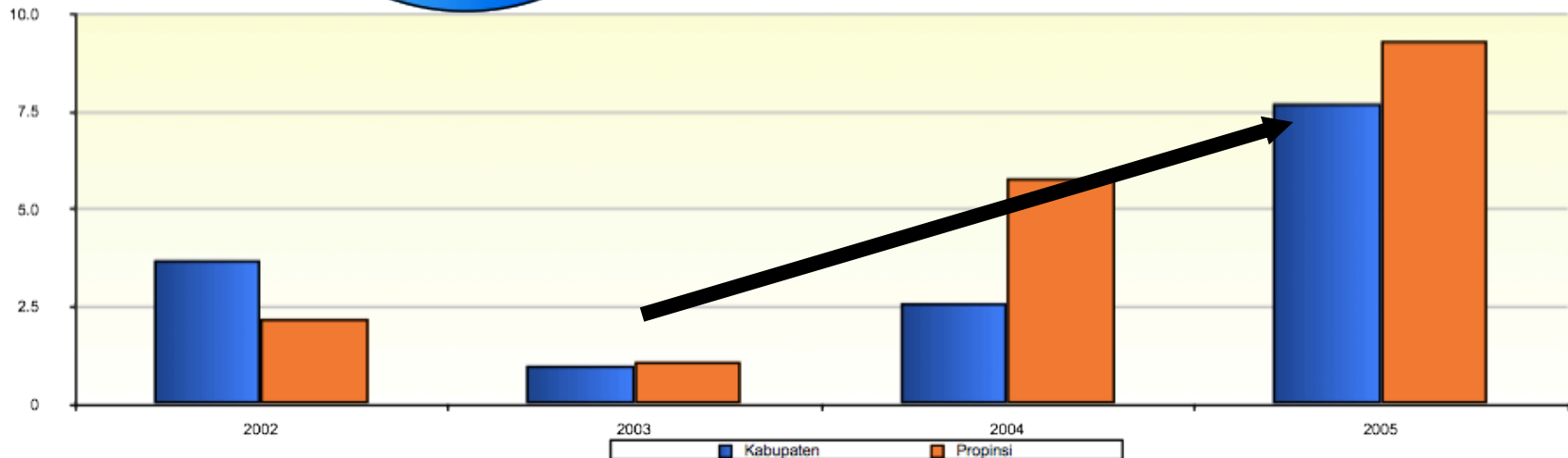
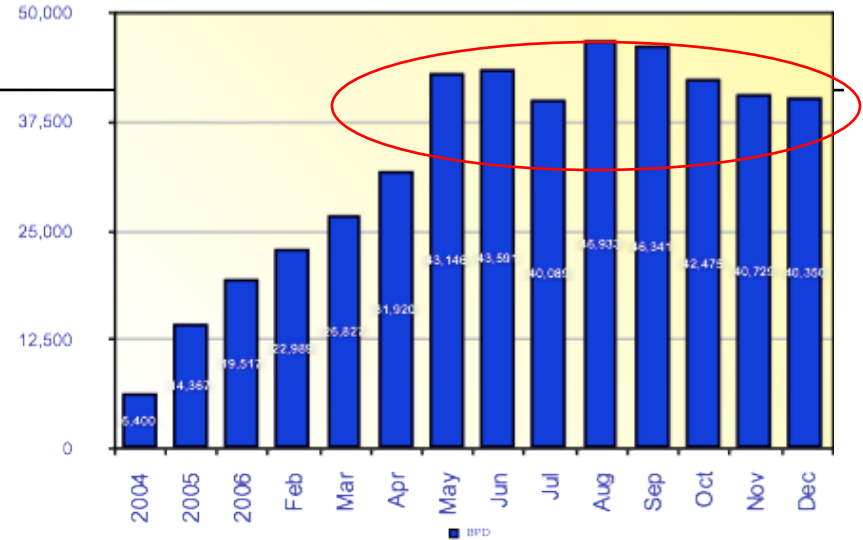
Source: CEIC, World Bank

# Surplus dana APBD di Daerah lebih banyak masuk SBI, bukan untuk investasi...

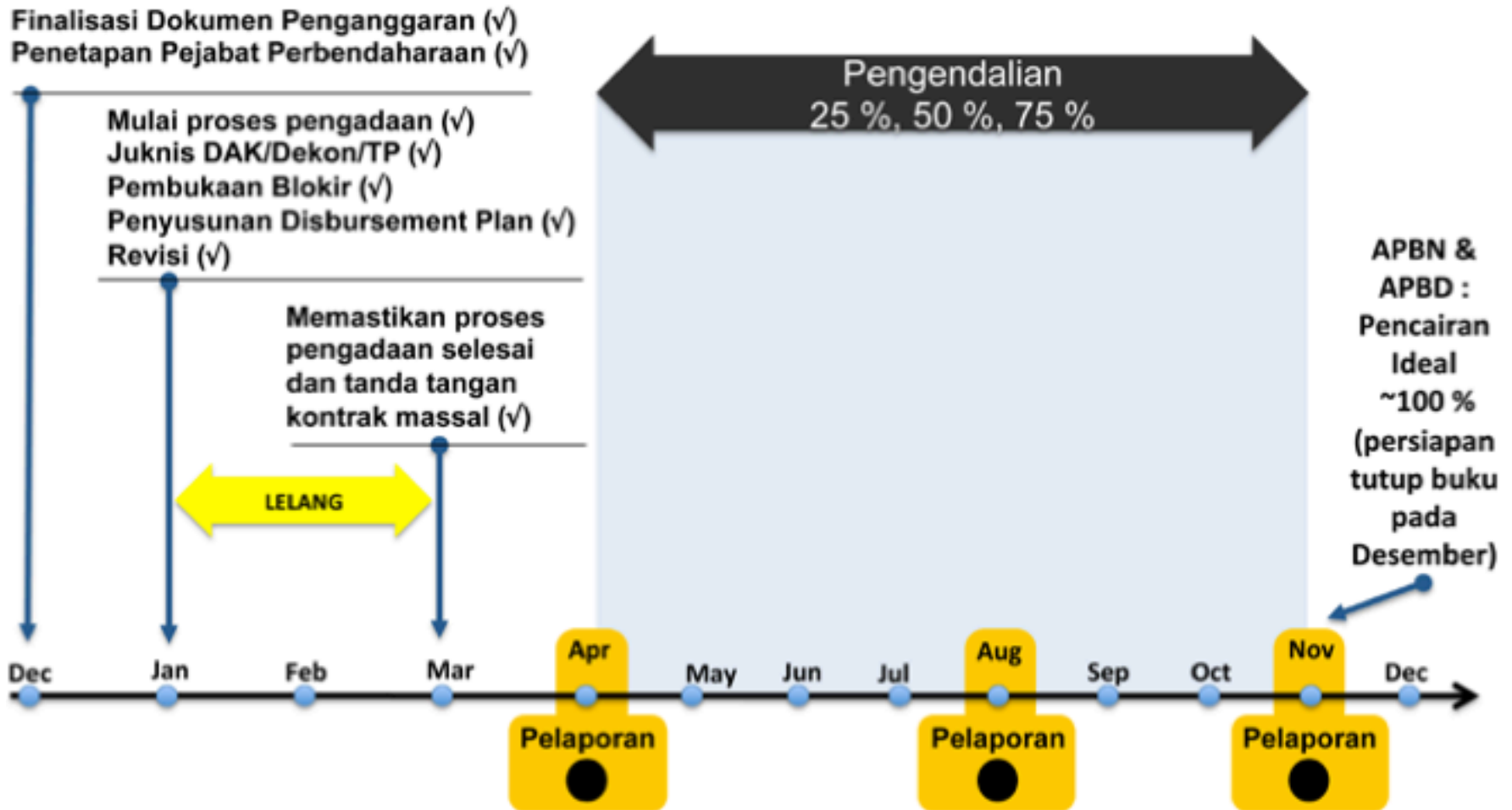
Jumlah PDAM per Status Kredit



Nilai Pemilikan SBI 1 Bulan dari BPD

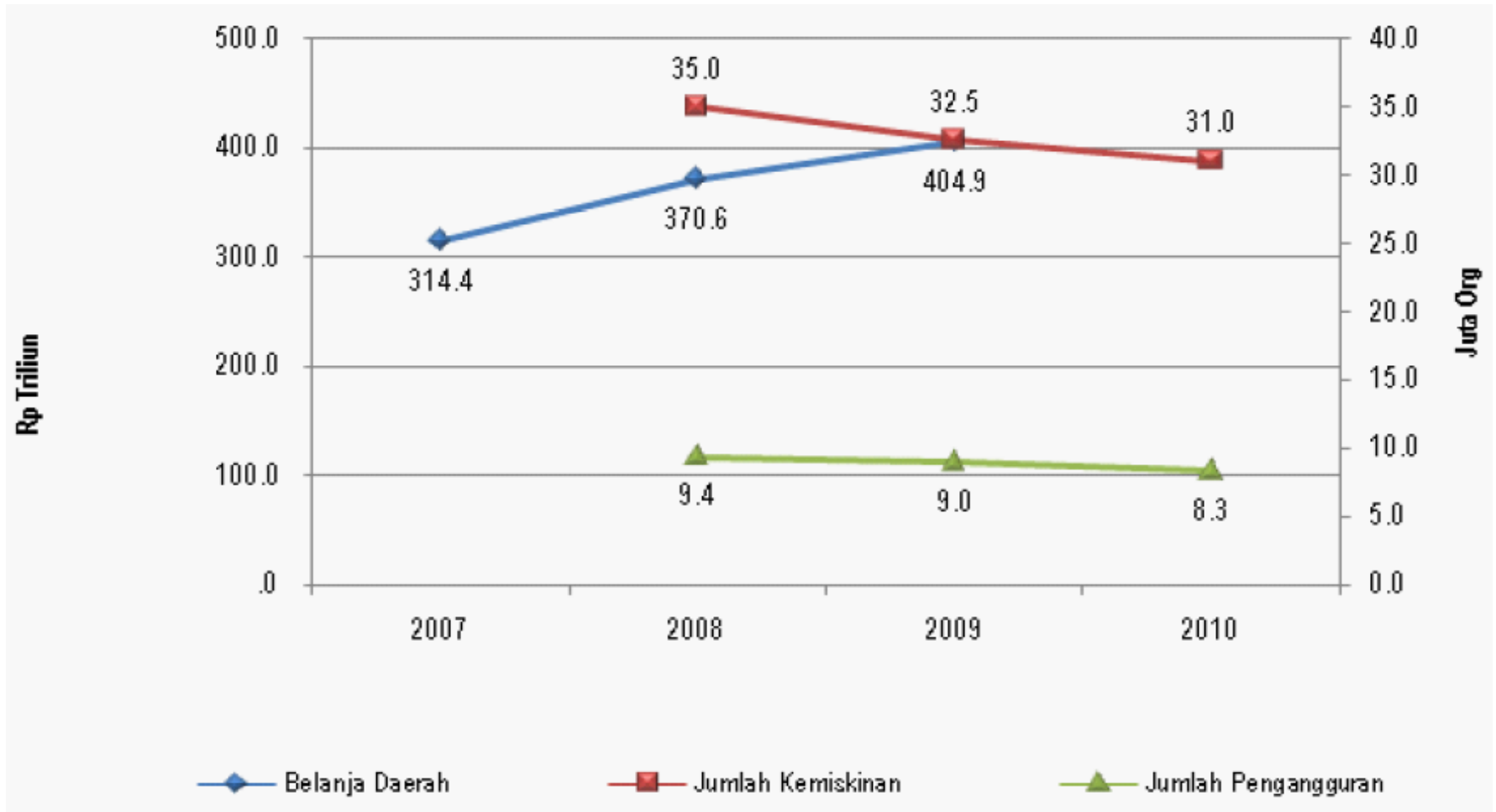


# Apakah kebijakan *debottlenecking* th 2012 sudah efektif?





Apakah politisi dan pejabat tidak paham hal sederhana ini?



Korelasi Belanja Daerah dg Kemiskinan & Pengangguran


Sumber: DJPK, Kemkeu, 2011

# PUSAT PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN

1. Pusat pendapatan (*revenue centre*): Dispenda, BPKD, dsb dan pusat laba (*profit centre*): BUMD.
2. Pusat Biaya (*expense centre*): Dinas Pendidikan, Kesehatan, Tenagaakerja, Pariwisata, Pertanian, dsb.
3. Pusat Investasi (*investment centre*): Dinas PU, Pendidikan, Perindustrian, Kehutanan, dsb.

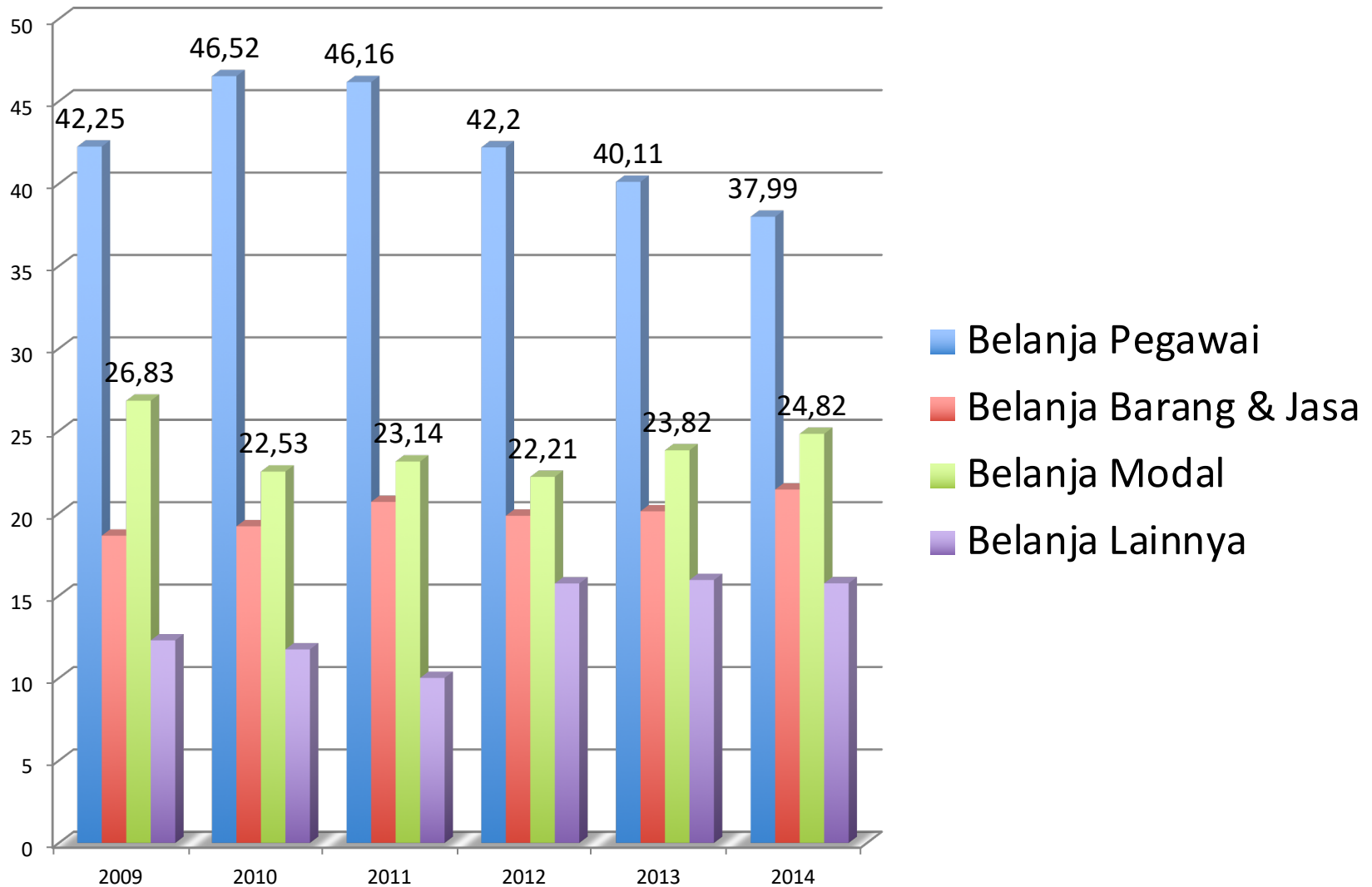
## Analisis Kepentingan Stakeholders

- **DPRD**  
Bagaimana agar terpilih dan menjabat lagi (+ mampu mewujudkan kewajiban DPRD)
- **KEPALA DAERAH**  
Bagaimana agar terpilih dan menjabat lagi (+ visi KDH terwujud)
- **TIM ANGGARAN PEMERINTAH DAERAH = TAPD**  
Bagaimana agar SKPD makin EKONOMIS, EFISIEN tetapi semakin EFEKTIF (3E)
- **SKPD**  
*Getting money first*
- **PIMPINAN KEGIATAN**  
Berhemat dan mampu meng-SPJ-kannya
- **MASYARAKAT dan atau POKMAS PEMERHATI / PEDULI**  
(Semua) Layanan publik yang murah bahkan gratis, responsif, cepat, relevan, antisipatif, 3E, terjangkau (aksesibilitas), berkualitas, dan lain-lain.



Untuk mewujudkan kewajiban daerah, apakah kepentingan dapat diserasikan?

# Komposisi Belanja Daerah Secara Nasional



# APBD 2015 Prov Sumatera Utara

Uraian		Jumlah (jutaan rupiah)	% Total Belanja APBD
<b>Total Pendapatan</b>		8,674,837	99.94
	Pendapatan Asli Daerah	5,257,668	60.57
	Dana Perimbangan	1,838,572	21.18
	Pajak Daerah	4,743,737	54.65
	Retribusi Daerah	83,520	0.96
	Lain-lain Pendapatan	148,103	1.71
<b>Total Belanja</b>		8,679,942	<b>100.00</b>
Belanja Tidak Langsung		5,619,855	64.75
	Belanja pegawai	1,174,303	13.53
	Hibah	1,588,170	18.30
	Bantuan sosial	1,700	0.02
	Bantuan keuangan	517,353	5.96
	Belanja tidak terduga	7,500	0.09
Belanja Langsung		3,060,088	35.25
	Belanja pegawai	188,229	2.17
	Belanja barang & jasa	1,477,047	17.02
	Belanja modal	1,394,811	16.07
Pembiayaan Daerah		5,105	0.06
	SiLPA	5,105	0.06
	Pengeluaran	-	0.00
<b>Defisit</b>		(5,105)	-0.06

# APBD 2015 Kota Medan

Uraian		Jumlah (jutaan rupiah)	% Total Belanja APBD
<b>Total Pendapatan</b>		4,683,070	96.00
	Pendapatan Asli Daerah	1,679,237	34.42
	Dana Perimbangan	1,836,715	37.65
	Pajak Daerah	1,249,253	25.61
	Retribusi Daerah	175,769	3.60
	Lain-lain Pendapatan	246,811	5.06
<b>Total Belanja</b>		4,878,166	<b>100.00</b>
Belanja Tidak Langsung		2,046,650	41.96
	Belanja pegawai	1,906,749	39.09
	Hibah	118,378	2.43
	Bantuan sosial	10,000	0.20
	Bantuan keuangan	1,523	0.03
	Belanja tidak terduga	7,000	0.14
Belanja Langsung		2,831,516	58.04
	Belanja pegawai	574,470	11.78
	Belanja barang & jasa	1,176,652	24.12
	Belanja modal	1,080,394	22.15
Pembiayaan Daerah		195,096	4.00
	SiLPA	186,396	3.82
	Pengeluaran	25,000	0.51
<b>Defisit</b>		(195,096)	-4.00

# Agenda Perubahan #1:

## Aspek Politik Anggaran dan Administrasi Keuangan

1. Memperbaiki sistem politik anggaran secara komprehensif; sistem akuntabilitas politik yg lebih sehat (Mis: transparansi keuangan partai, memberantas “money politics”, mencegah intervensi politik yg berlebihan dlm proses penganggaran; Satuan Tiga, kolusi RKA-SKPD, dsb).
2. Menciptakan garis yang jelas antara hukum administrasi (*process accountability*) dengan hukum tindak-pidana thd korupsi (*probity, policy accountability*).
3. Meningkatkan profesionalisme, kompetensi dan kemampuan aparat dalam bidang penganggaran; Bgm mengintegrasikan UU No. 17/2003, UU No.25/2004, dan UU No.23/2014?
4. Meningkatkan transparansi penggunaan APBN dan APBD (Nota keuangan, website Pemda, monitoring dan evaluasi penggunaan anggaran, dsb).
5. Penegakan hukum atas korupsi anggaran publik harus tepat, konsisten dan sesuai rasa keadilan masyarakat.

# John Perzel, Pennsylvania House-Speaker, handcuffed for corruption charges.



Disgraced and shattered...  
Political career is finished.



# DS dan LHI di KPK...



Mengapa koruptor kakap masih bisa tertawa ketika diadili?

Mengapa toleransi warga Indonesia terlalu besar kepada koruptor?

# Ekonomi Filipina vs. Cina

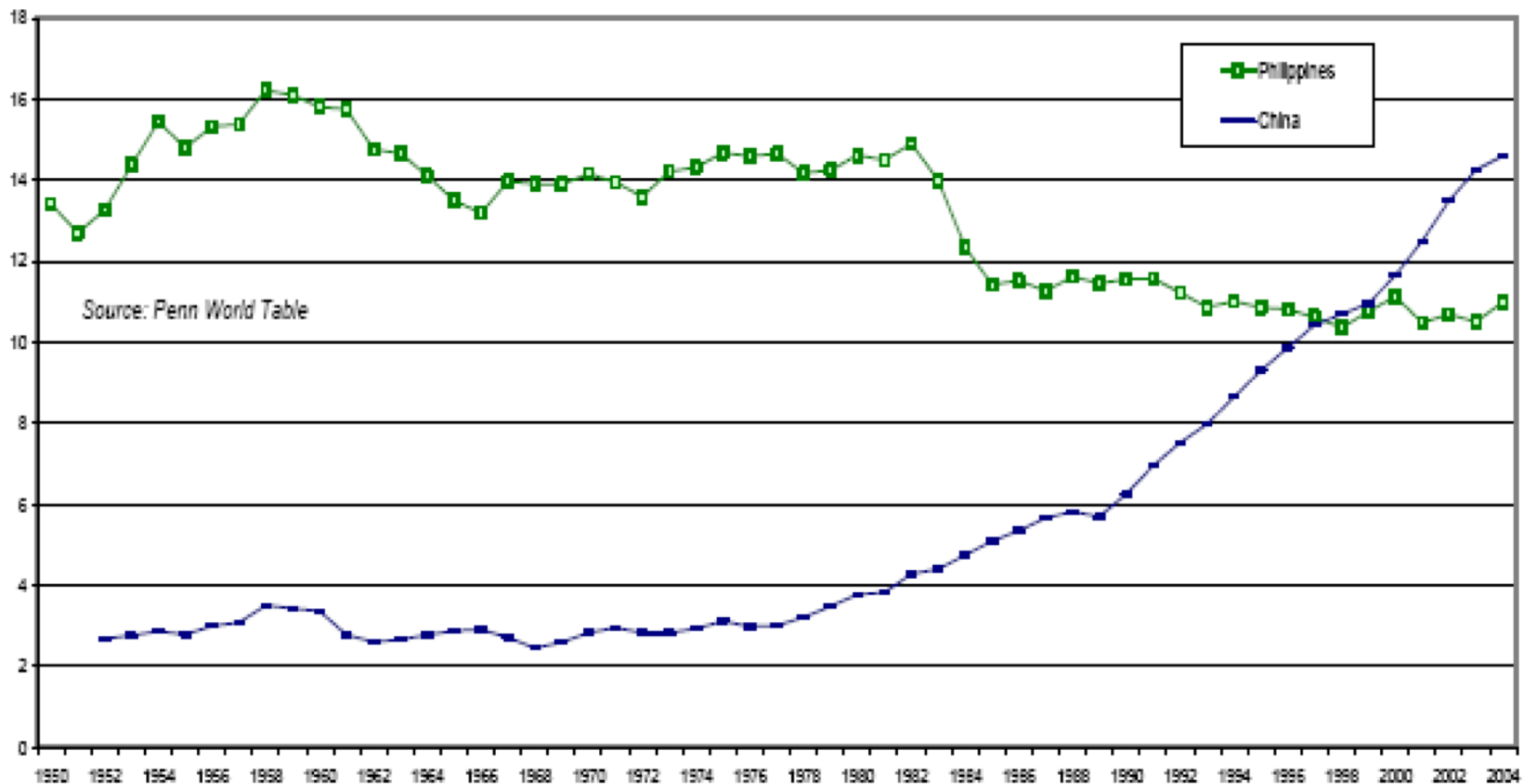


Figure 8B -- China & Philippines  
Real Per Capita GDP Relative to US (US=100)

# Kemajuan Tiongkok dari Visi Anti-Korupsi Deng Xiao Ping



“Saya akan sediakan 99  
peti mati untuk koruptor...”

# Eliot Ness

The “untouchable”,  
dedicated anti-corrupt  
policeman.

Possibly it wasn't too important for the world to know that we couldn't be bought, but I did want Al Capone and every gangster in the city to realize that there were still a few law enforcement agents who couldn't be swerved from their duty.

QUOTEHD.COM

Eliot Ness



# Kegagalan Bangsa di Kenya



**John Githongo** is labelled as “an enemy of the state” for:

- Standing for good governance, democracy and rule of law
- Whistle-blowing about the Anglo-Leasing scandal
- Being actively involved in the fight against corruption.

# Apa Prinsip Masyarakat di Negara Maju?

1. Etika, sebagai prinsip dasar dlm kehidupan sehari-hari.
2. Kejujuran dan integritas
3. Bertanggung jawab
4. Hormat pada aturan & hukum masyarakat
5. Hormat pada hak orang/warga lain
6. Cinta pada pekerjaan
7. Berusaha keras untuk menabung & investasi
8. Mau bekerja keras
9. Tepat waktu.

## Agenda Perubahan #2:

### Aspek Demokrasi Substantif dan Peran Civil Society

1. Anggaran publik lebih banyak dipengaruhi oleh kepentingan individu pejabat dan kepentingan sempit lainnya. Ini bertentangan dengan azas demokrasi substantif bahwa “*public policy must be based on public consent*”.
2. Memperbaiki pola perilaku politik masyarakat terkait penggunaan anggaran; Dana Bansos, hibah, bantuan keuangan, dsb. Memastikan agar rakyat tidak “terbeli” oleh pejabat secara politik.
3. Perlu penguatan unsur-unsur *civil society* yang memiliki kepedulian, kemampuan analitis-kritis dan komitmen terhadap akuntabilitas anggaran (Mis: komitmen ICW, FITRA, KPPOD, dsb; liputan media terkait anggaran publik).
4. Peningkatan pemahaman masyarakat tentang rencana kerja pemerintah, laporan akuntabilitas, dan sikap kritis terhadap kinerja anggaran. Transparansi seringkali hanya terdapat dalam dokumen formal yg umum, bukan dokumen di tingkat teknis yg melaporkan kinerja program, pelaksanaan RKA-SKPD, dsb.



Pemerintah  
**Provinsi Sumatera  
Utara**

Cermati prioritas & penggunaan  
anggaran publik...

## PENGUNAAN ANGGARAN

Print

Rencana Kerja Anggaran (RKA) dan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA)  
Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)

### • RKA dan DPA

No.	SKPD/Lembaga	RKA	DPA	RKA	DPA	RKA	DPA
1	Badan Kepegawaian Daerah	2013	2013	2014	2014	2015	2015
2	Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masy.	2013	2013	2014	2014	2015	2015
3	Badan Ketahanan Pangan	2013	2013	2014	2014	2015	2015
4	Badan Koord. Peny. Pertanian, Perikanan dan Kehutanan	2013	2013	2014	2014	2015	2015
5	Badan Lingkungan Hidup	2013	2013	2014	2014	2015	2015
6	Badan Pelayanan Perizinan Terpadu	2013	2013	2014	2014	2015	2015
7	Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa	2013	2013	2014	2014	2015	2015
8	Badan Penanaman Modal dan Promosi	2013	2013	2014	2014	2015	2015
9	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	2013	2013	2014	2014	2015	2015
10	Badan Pendidikan dan Pelatihan	2013	2013	2014	2014	2015	2015
11	Badan Penelitian dan Pengembangan	2013	2013	2014	2014	2015	2015
12	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	2013	2013	2014	2014	2015	2015
13	Badan Perpustakaan, Arsip dan Dokumentasi	2013	2013	2014	2014	2015	2015
14	Dinas Bina Marga	2013	2013	2014	2014	2015	2015
15	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	2013	2013	2014	2014	2015	2015



# Belanja Rutin Pimpinan begitu besar. Untuk apa saja?

## Contoh: Belanja APBD 2015 Kab Kendal (Rp juta)

No.	SKPD	Tidak Langsung	Langsung	Total
1	Bupati & Wakil Bupati	1.398.794	-	1.398.794
2	Pendidikan	718.890	100.756	819.646
3	Bina Marga & ESDM	11.516	133.418	144.934
4	RSUD Dr. Soewondo	23.714	116.840	140.554
5	Sekretariat Daerah	18.942	71.241	90.183
6	Cipta Karya & Tata-ruang	7.412	54.740	62.152
7	Kesehatan	7.352	35.755	43.107
8	DPKAD	11.124	23.482	34.606
9	Sekretariat DPRD	3.916	25.347	29.263
10	Tanakhutbun	7.128	19.686	26.814
11	Perindag	9.474	8.097	17.571
12	Ketahanan Pangan	9.514	7.913	17.427
13	Perhubungan	4.696	12.226	16.922
14	Kelautan & Perikanan	3.086	9.455	12.541
15	Bappeda	3.774	7.844	11.618

Sumber: APBD Perubahan 2015

- Dasar dari reformasi di bidang anggaran dan administrasi keuangan publik adalah penguatan komitmen, integritas, perubahan pola-pikir, dan profesionalisme.
- Indonesia berada di persimpangan jalan → Melompat dari negara berpendapatan menengah menjadi negara maju, atau terlempar menjadi “*failed state*”? Salah satu tolok-ukurnya tampak dari perubahan ke arah *good-governance*, khususnya dalam akuntabilitas anggaran.
- Audit internal adalah salah satu mekanisme untuk menjamin tata-pemerintahan yang baik, sangat urgen dan penting untuk terus disempurnakan di Indonesia.

# TERIMA KASIH