

Penguatan Akuntabilitas Anggaran: Tantangan Administrasi Keuangan Publik di Indonesia

Kuliah Umum

Program Pasca-Sarjana

Universitas Tujuhbelas Agustus

Surabaya, 13 April 2013

Wahyudi Kumorotomo

Magister Administrasi Publik

Universitas Gadjah Mada

www.kumoro.staff.ugm.ac.id

081 328 488 444

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.**

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).

Negeri Auto-Pilot, Peran Pemerintah Turun: Apa Buktinya? Mengapa?



www.chappyhakim.com

1. Peran APBN dalam peningkatan kemakmuran (pertumbuhan PDB) hanya 8,9% (Radhi, 2012)
2. Kebocoran & korupsi anggaran terjadi di kedua sisi: pendapatan (*revenues*) maupun belanja (*expenditure*).
3. Mekanisme APBN dan APBD tidak sinkron.
4. Sebagian besar anggaran publik tersedot untuk biaya operasional birokrasi (gaji, pengeluaran rutin).
5. Prioritas pembangunan belum menyentuh kebutuhan dasar rakyat.
6. Daya serap anggaran turun, sisa anggaran tidak dapat dipergunakan, akuntabilitas anggaran rendah.

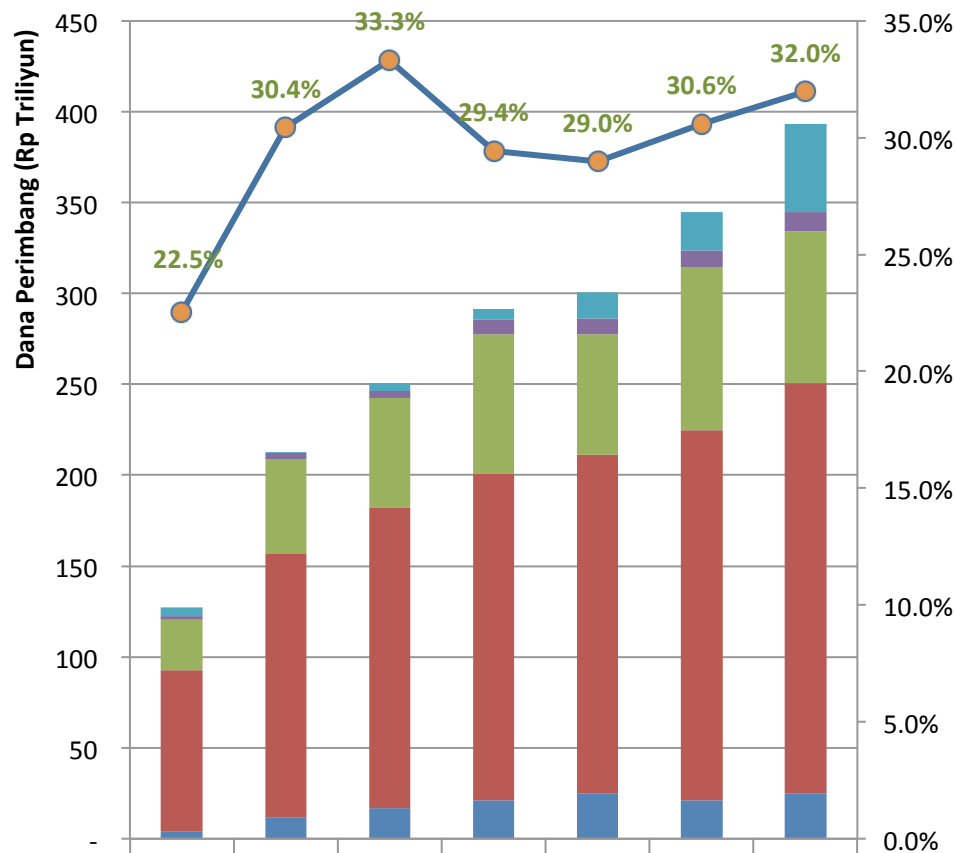
Kelecekoran Anggaran Publik

- Korupsi politik: melibatkan politisi di DPR, Kementerian, Parpol, pejabat Pemda dan DPRD.
- Dana APBN banyak digunakan untuk kepentingan Parpol, digerogoti untuk berbagai macam “fee”, tidak fokus pada kebutuhan rakyat.
- Biaya birokrasi semakin membengkak, belanja modal untuk kepentingan publik menyusut.
- Dana APBD banyak digunakan untuk politik uang pejabat petahana, biaya prosedural politik yg mahal, untuk dana taktis KDH, dsb.
- Kebijakan publik mengarah ke kepentingan individu & kelompok, bukan kepentingan publik.

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.

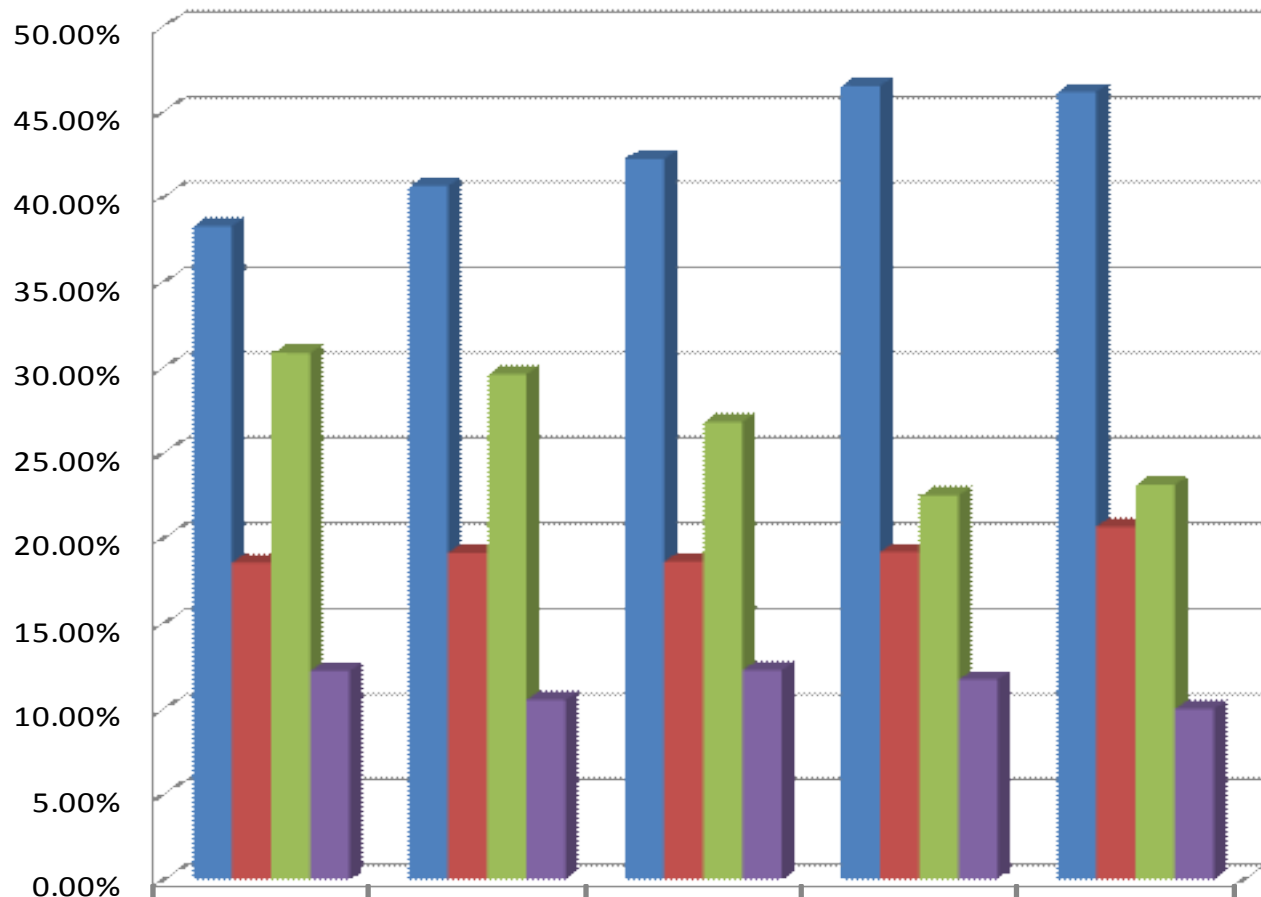


Dana Penyesuaian	4,703	301	4,362	5,806	14,490.0	21,150.0	48,235
Otsus	1,775	3,488	4,046	8,180	8,857	9,099.6	10,421
DBH	27,977	51,638	60,502	76,585	66,073	89,618	83,558
DAU	88,766	145,664	164,787	179,507	186,414	203,607	225,533
DAK	4,014	11,570	17,048	21,202	24,820	21,138.4	25,233
% Dana Perimbangan Thd APBN	22.5%	30.4%	33.3%	29.4%	29.0%	30.6%	32.0%

Trend Komposisi Belanja Daerah

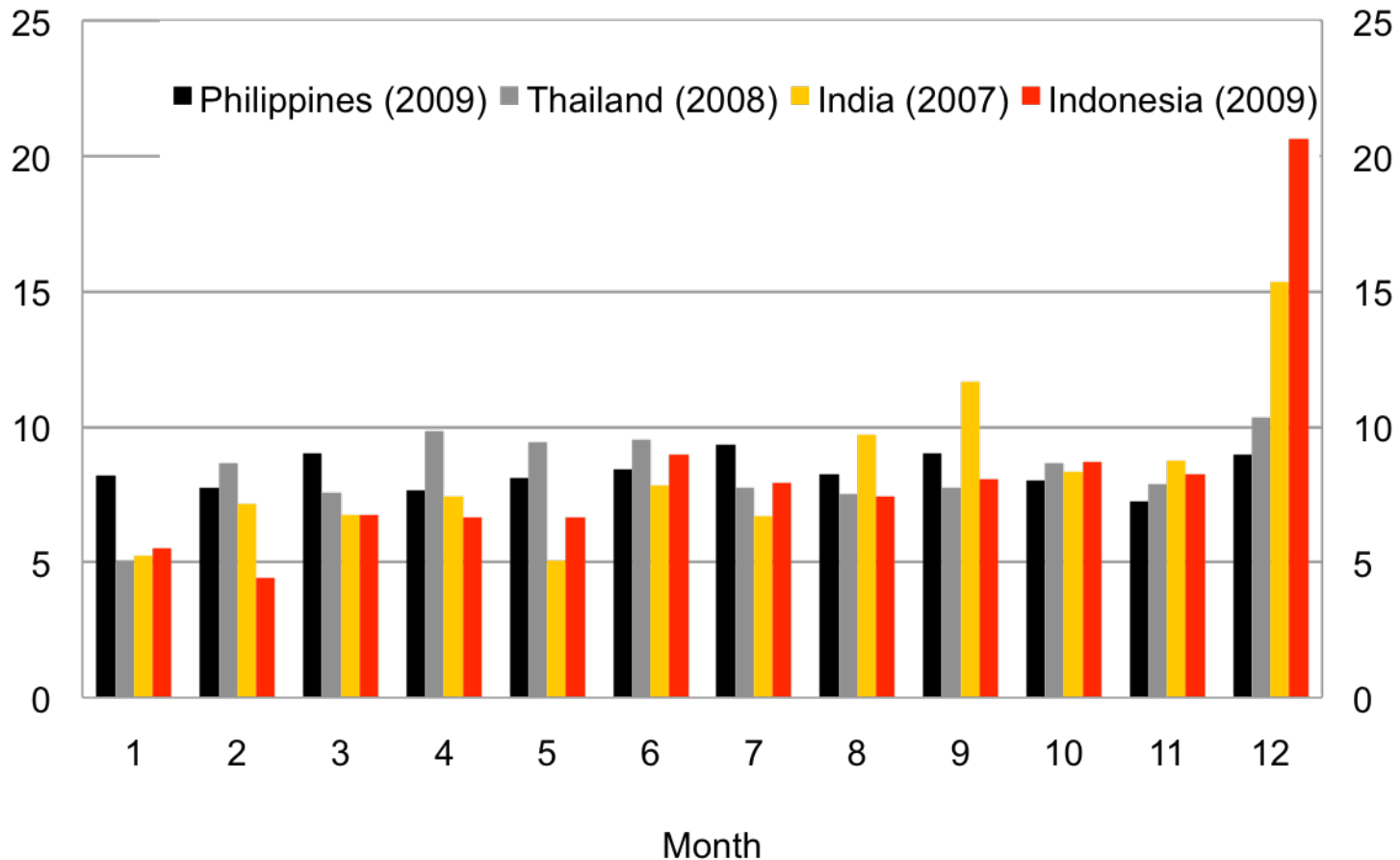
Note: data APBD konsolidasi secara nasional

- Porsi belanja modal mengalami trend menurun selama 2007-2011. Pada tahun 2011, porsi belanja modal terhadap total belanja hanya mencapai 20,7%.
- NB: Pada masa Orba, rerata belanja modal lebih dari 40%.



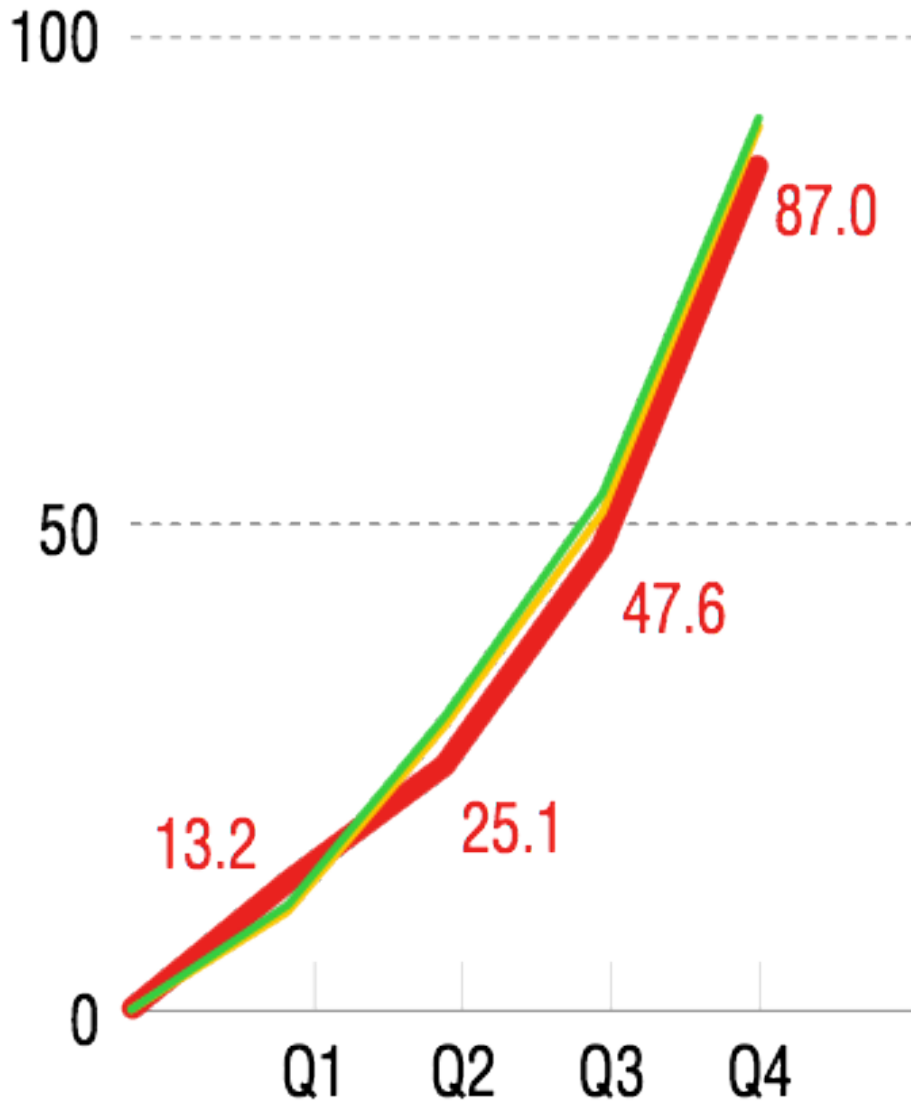
	2007	2008	2009	2010	2011
Belanja Pegawai	38.29%	40.65%	42.25%	46.52%	46.16%
Belanja Barang dan jasa	18.58%	19.16%	18.64%	19.21%	20.69%
Belanja Modal	30.87%	29.63%	26.83%	22.53%	23.14%
Belanja Lainnya	12.25%	10.55%	12.29%	11.74%	10.01%

Penyerapan DIPA lebih Lambat dari Negara Lain



Source: CEIC, World Bank

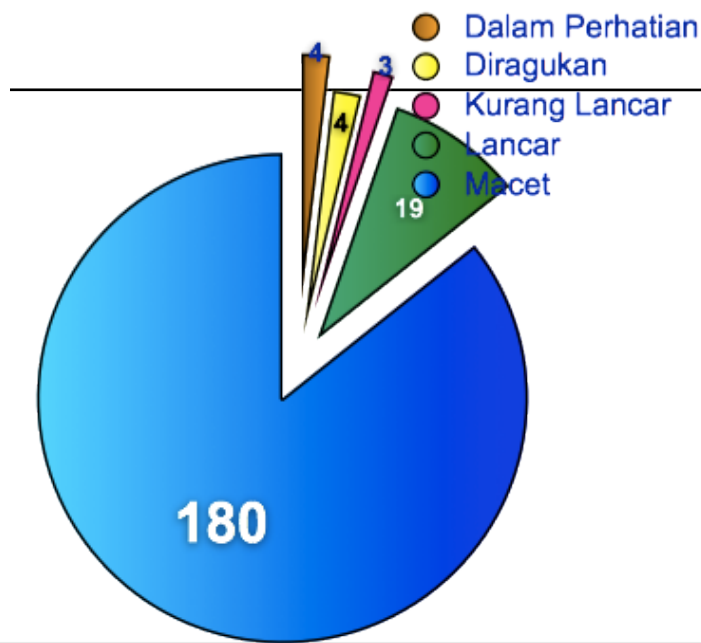
Serapan anggaran 2011



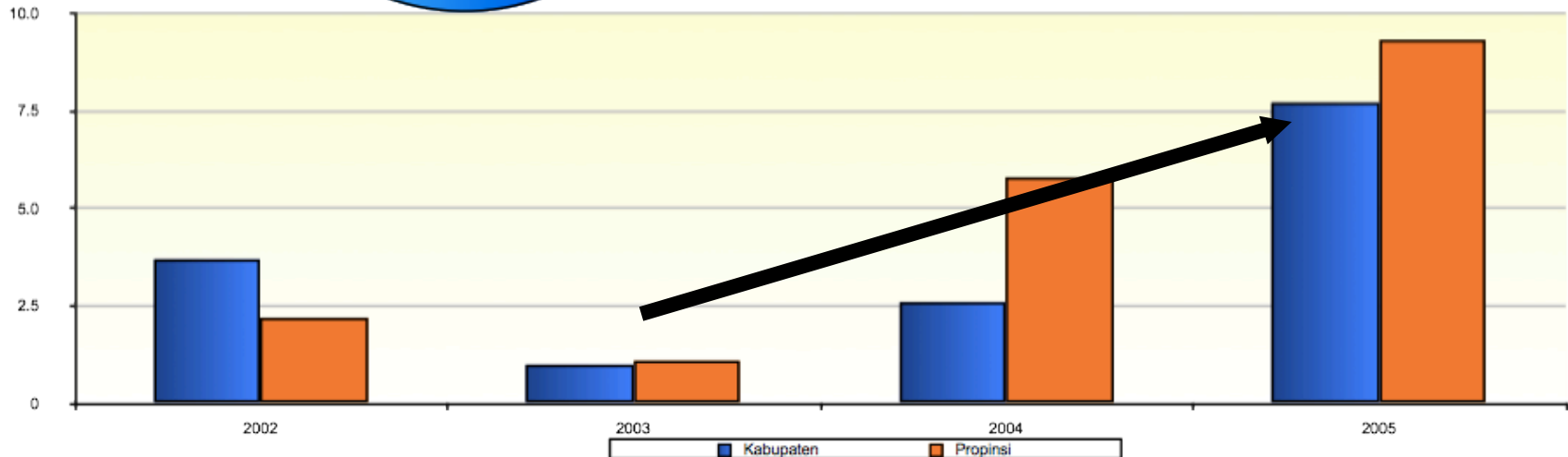
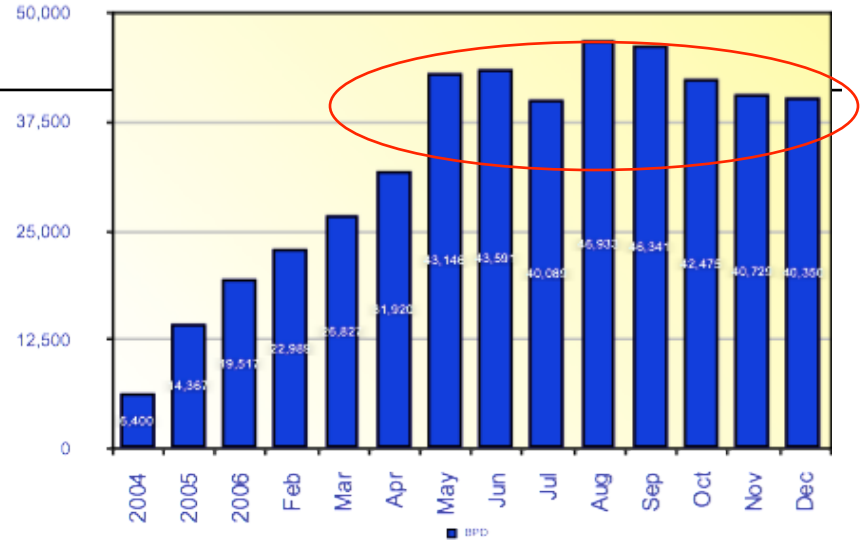
- **Presiden tidak senang** dengan prestasi serapan yang terendah dalam 3 tahun
 - (2009 : 91,8 %)
 - (2010 : 90,9 %)
 - (2011 : 87,0 %)
- Sebesar 270 Triliun terserap hanya di 1 bulan (Desember)
- Terlihat bahwa di Q1 birokrasi belum berbuat banyak selain administrasi gaji

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

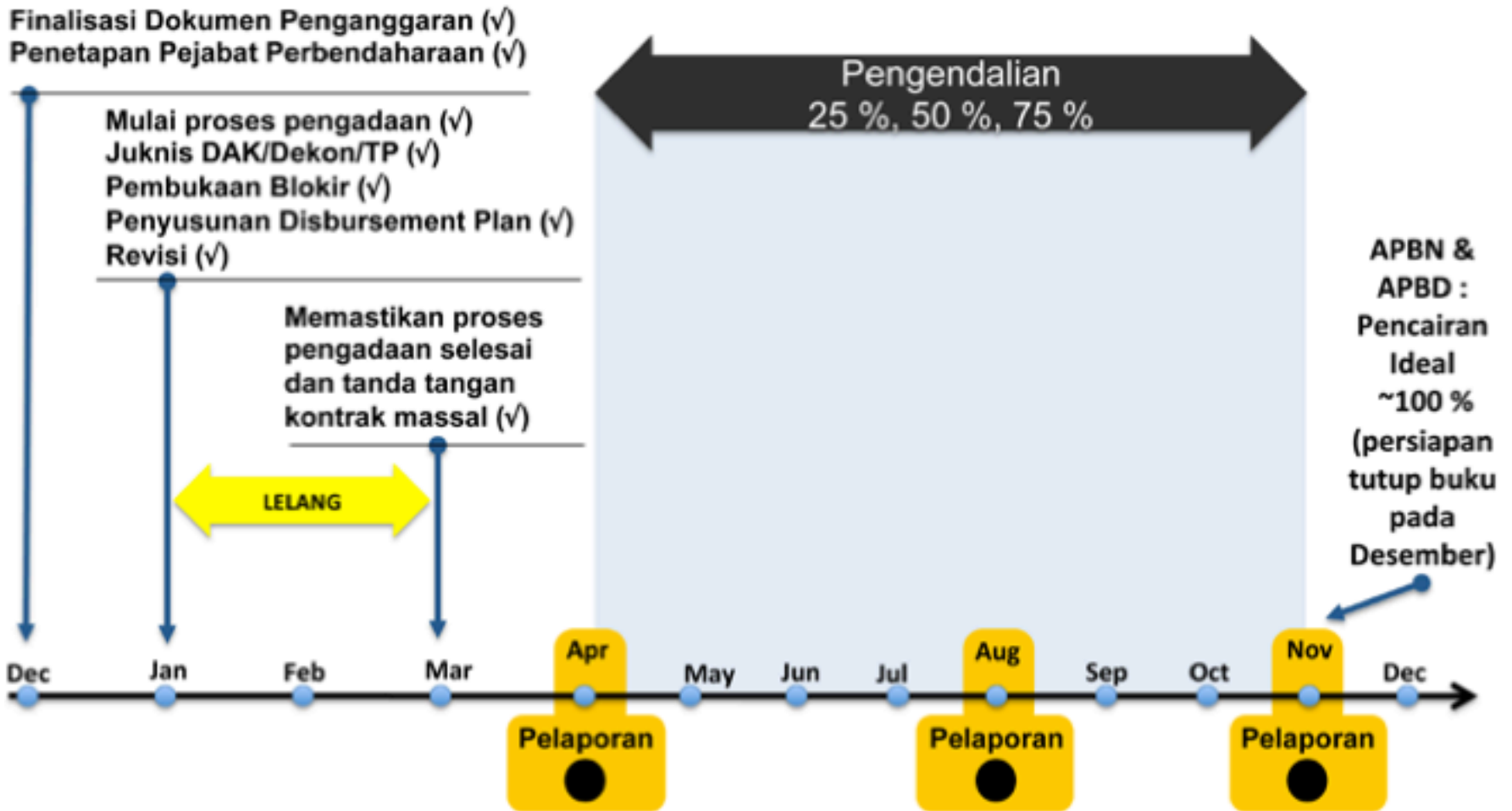
Jumlah PDAM per Status Kredit



Nilai Pemilikan SBI 1 Bulan dari BPD



Apakah kebijakan *debottlenecking* th 2012 sudah efektif?



APBD Prov Jawa Timur 2011

Uraian		Jumlah (jutaan rupiah)	% Total Belanja APBD
Total Pendapatan		9,907,001	93.23
	Pendapatan Asli Daerah	7,615,043	71.66
	Dana Perimbangan	2,267,158	21.34
	Pajak Daerah	6,120,000	57.59
	Retribusi Daerah	56,358	0.53
	Lain-lain Pendapatan	1,123,526	10.57
Total Belanja		10,626,361	100.00
Belanja Tidak Langsung		5,797,640	54.56
	Belanja pegawai	1,497,005	14.09
	Hibah	974,301	9.17
	Bantuan sosial	87,715	0.83
	Bantuan keuangan	963,160	9.06
	Belanja tidak terduga	41,112	0.39
Belanja Langsung		4,828,721	45.44
	Belanja pegawai	833,870	7.85
	Belanja barang & jasa	3,094,389	29.12
	Belanja modal	900,462	8.47
Pembiayaan Daerah		719,360	6.77
	SiLPA	828,640	7.80
	Pengeluaran	138,525	1.30
Defisit		(719,360)	-6.77

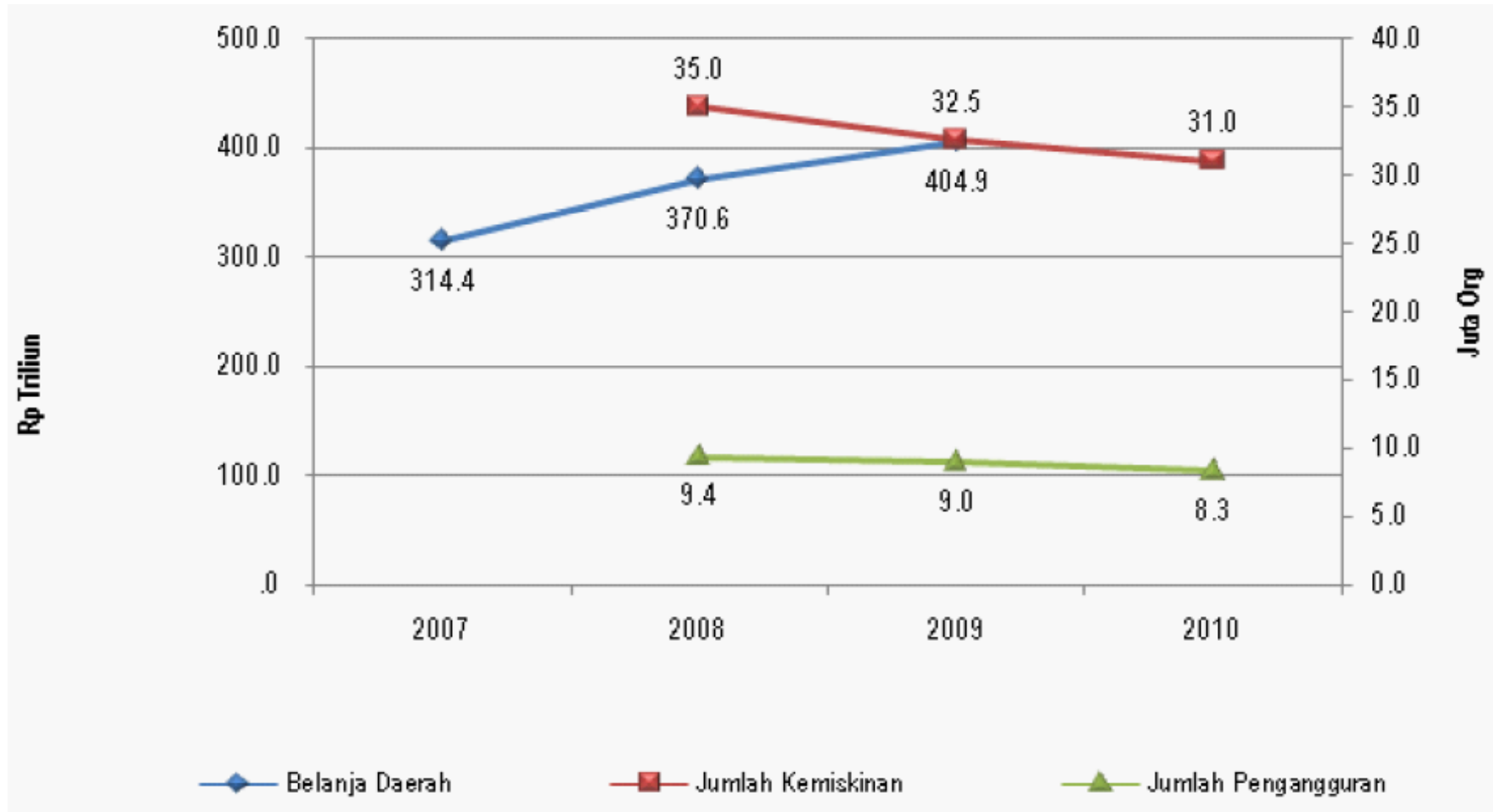
APBD Kota Surabaya, 2012

Uraian		Jumlah (jutaan rupiah)	% Total Belanja APBD
Total Pendapatan		4,605,701	89.14
	Pendapatan Asli Daerah	2,353,325	45.54
	Dana Perimbangan	1,404,314	27.18
	Pajak Daerah	1,909,563	36.96
	Retribusi Daerah	251,897	4.88
	Lain-lain Pendapatan	109,350	2.12
Total Belanja		5,167,057	100.00
Belanja Tidak Langsung		1,971,510	38.16
	Belanja pegawai	1,668,455	32.29
	Hibah	284,529	5.51
	Bantuan sosial	-	0.00
	Bantuan keuangan	1,900	0.04
	Belanja tidak terduga	10,000	0.19
Belanja Langsung		3,195,547	61.84
	Belanja pegawai	388,998	7.53
	Belanja barang & jasa	1,557,803	30.15
	Belanja modal	1,248,746	24.17
Pembiayaan Daerah		561,356	10.86
	SiLPA	572,356	11.08
	Pengeluaran	11,000	0.21
Surplus		(561,356)	-10.86

APBD Kab Gresik, 2012

Uraian		Jumlah (jutaan rupiah)	% Total Belanja APBD
Total Pendapatan		1,448,146	98.20
	Pendapatan Asli Daerah	325,315	22.06
	Dana Perimbangan	884,821	60.00
	Pajak Daerah	182,414	12.37
	Retribusi Daerah	52,181	3.54
	Lain-lain Pendapatan	82,889	5.62
Total Belanja		1,474,708	100.00
Belanja Tidak Langsung		930,693	63.11
	Belanja pegawai	667,689	45.28
	Hibah	121,563	8.24
	Bantuan sosial	38,088	2.58
	Bantuan keuangan	99,121	6.72
	Belanja tidak terduga	3,000	0.20
Belanja Langsung		544,015	36.89
	Belanja pegawai	71,281	4.83
	Belanja barang & jasa	262,204	17.78
	Belanja modal	210,529	14.28
Pembiayaan Daerah		20,562	1.39
	SiLPA	74,162	5.03
	Pengeluaran	55,600	3.77
Surplus		(26,562)	-1.80

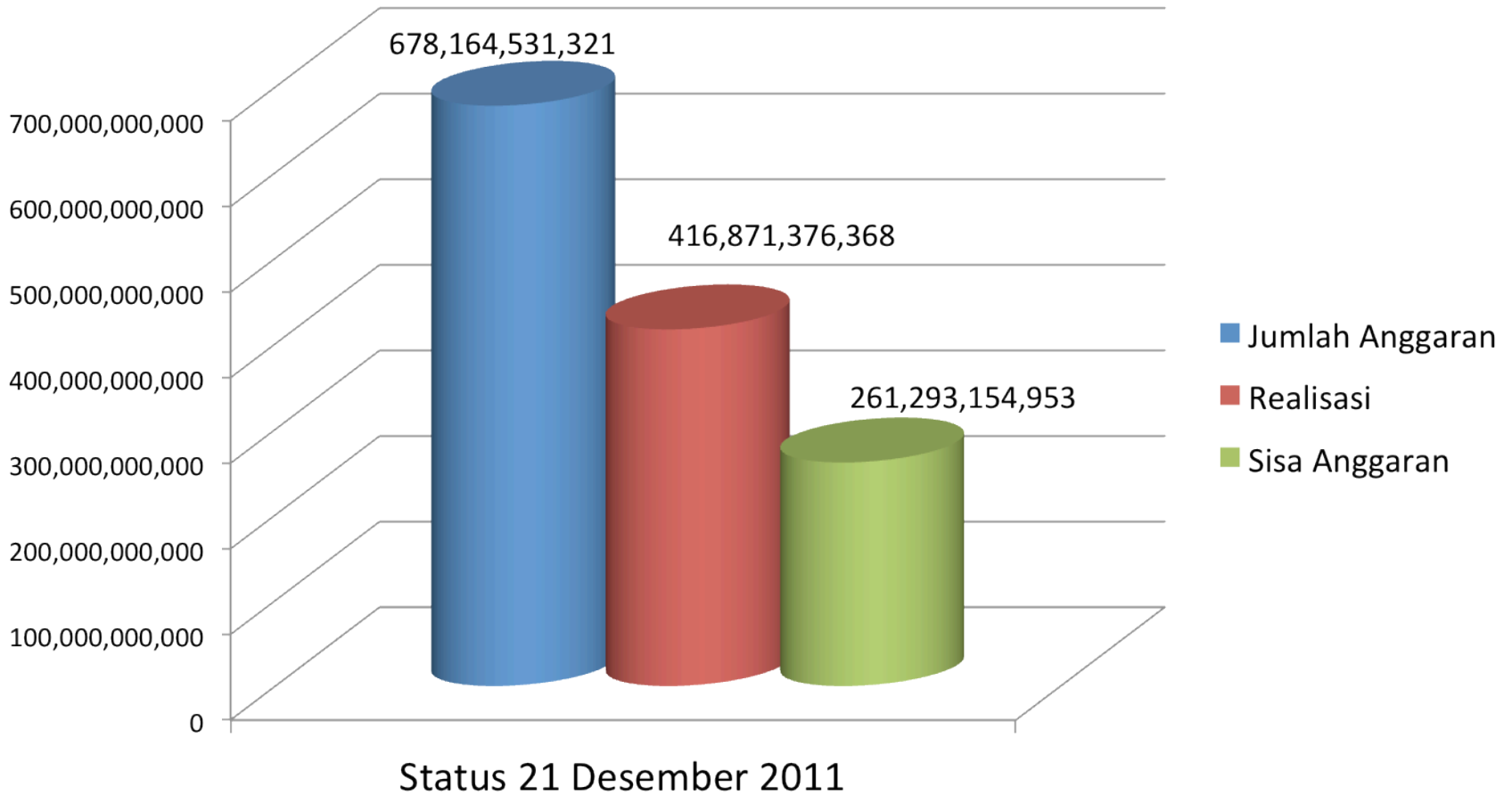
Apakah politisi dan pejabat tidak paham hal sederhana ini?



Korelasi Belanja Daerah dg Kemiskinan & Pengangguran

Sumber: DJPK, Kemkeu, 2011

Realisasi belanja APBD sangat rendah (Contoh kasus Pemprov DIY)



Sumber Data : http://intranet.jogjakarta.go.id/monev_apbd

Alokasi Belanja di Daerah Kurang Efektif

Jumlah Program	Jumlah Kegiatan	% Penyelesaian Kegiatan		
		TW 1	TW 2	TW 3
215	1283	0,25	3,10	11,05
		(3 kegiatan)	(41 kegiatan)	(142 kegiatan)

Catatan Tim Monev Pemprov DIY :

1. Deviasi antara target dan realisasi (fisik & keuangan) sangat lebar, deviasi keuangan tertinggi 38,95%, Deviasi Fisik tertinggi 25,69% yang keduanya terjadi pada Triwulan III.
2. Pada Triwulan 4 harus menyelesaikan 1141 kegiatan
3. Kondisi yang demikian apakah sudah cukup baik dari sisi perencanaan?

Catatan Umum Tim Monev Pemprov DIY 2012

1. Capaian Kinerja Keuangan dan Fisik sangat rendah apabila dibandingkan dengan target
2. Penyelesaian program/kegiatan cenderung “menumpuk” diakhir tahun, hal ini ditunjukkan dengan masih rendahnya tingkat penyelesaian kegiatan sampai triwulan 3
3. Perencanaan aliran Kas yang tidak sesuai dengan karakteristik kegiatan
4. ROPK belum digunakan secara efektif sebagai alat pengendalian.

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.

“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.

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.32/2004?
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.

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.

- 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 dalam akuntabilitas anggaran.

TERIMA KASIH