



PENYIMPANGAN ANGGARAN DAN INDEKS PERSEPSI KORUPSI

Suhartono*)

Abstrak

Penyimpangan anggaran yang masih tinggi dan indeks persepsi korupsi yang masih rendah menunjukkan tingkat kepatuhan penyelenggara negara dalam mengelola keuangan negara dengan baik dan bersih masih rendah. Hal ini akan menurunkan daya saing ekonomi Indonesia dibandingkan dengan sejumlah negara tetangga yang memiliki indeks persepsi korupsi yang lebih baik. Untuk itu, diperlukan bukan hanya penindakan tetapi juga sistem pencegahan dan pengawasan yang efektif sehingga peluang terjadinya penyimpangan dapat ditekan serendah mungkin.

Pendahuluan

Di awal bulan Desember 2014 ini, dua laporan penting menjadi perhatian publik. Pertama, laporan hasil pemeriksaan semester I Tahun 2014 yang disampaikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan kedua, rilis hasil survei lembaga Transparency International Indonesia terkait dengan Indeks Persepsi Korupsi 2014. Laporan hasil pemeriksaan dan hasil survei mengenai indeks persepsi korupsi perlu dicermati dan ditelaah lebih jauh karena menggambarkan kondisi terkini dari pengelolaan keuangan negara dan perkembangan persepsi masyarakat terhadap korupsi.

Dari hasil pemeriksaan atas laporan keuangan kementerian dan lembaga (K/L) di tingkat pusat semester I-2014 menunjukkan adanya peningkatan nilai atau jumlah penyimpangan anggaran dalam bentuk ketidakpatuhan terhadap perundang-undangan.

Hasil pemeriksaan semester I-2013 yang nilainya sebesar Rp 7,83 triliun menjadi Rp10,93 triliun di semester I-2014. Ketidakpatuhan yang menyebabkan kerugian negara juga meningkat dari Rp1,37 triliun di semester I-2013 menjadi Rp1,46 triliun di semester I-2014. Sedangkan apabila digabung dengan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dan badan lainnya seperti BUMN dan BUMD, nilainya mencapai Rp30,88 triliun. Sebaliknya, walaupun belum memuaskan secara nilai, indeks persepsi korupsi mengalami peningkatan 2 poin dari 32 pada tahun 2012 dan 2013 menjadi 34 pada tahun 2014. Hal ini menyebabkan secara peringkat juga meningkat dari 118 tahun 2012, 114 tahun 2013, dan 107 pada tahun 2014. Namun demikian, secara peringkat di lingkup ASEAN, angka ini masih di bawah Singapura, Malaysia, Thailand dan Filipina.

Angka-angka di atas memberikan indikasi bahwa proses perbaikan pengelolaan keuangan

*) Peneliti Madya Kebijakan Publik pada Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI, E-mail: suhartonot@yahoo.com.



negara dan upaya pemberantasan korupsi masih menjadi pekerjaan besar bagi pemerintahan baru. Ini juga menjadi pekerjaan besar DPR dan DPD hasil pemilu 2014 yang bertugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) atau keuangan negara oleh pemerintah.

Hasil pemeriksaan BPK dan nilai indeks korupsi sebagai cerminan persepsi masyarakat terhadap tingkat korupsi di kalangan penyelenggara negara seharusnya menjadi indikator penting dari sejauh mana efektifitas, transparansi, akuntabilitas serta kepatuhan penyelenggara negara dalam pelaksanaan keuangan negara. Pelaksanaan keuangan negara bukan hanya domain pelaksanaan belanja dan pengelolaan pendapatan negara tetapi juga mengandung aspek kinerja pelaksanaan pelayanan publik kepada masyarakat. Bahkan lebih jauh lagi, ia dapat menggambarkan sejauh mana penyelenggara negara mampu mewujudkan cita-cita negara, yaitu menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia dari semua lapisan maupun wilayah.

Hasil Pemeriksaan BPK

Hasil pemeriksaan BPK yang disampaikan ke DPR pada bulan Desember ini merupakan hasil pemeriksaan BPK Semester (Hapsem) I atas Laporan Keuangan K/L Tahun 2014. Hapsem ini merupakan pelaksanaan dari tugas konstitusional BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 23 E UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan UU 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Dalam Pasal 18 UU 15 Tahun 2004 ditegaskan bahwa BPK wajib menyampaikan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) kepada lembaga perwakilan serta presiden/gubernur/bupati/walikota selambat-lambatnya tiga bulan sesudah berakhirnya semester yang bersangkutan.

Dari Hapsem I-2014 diperoleh gambaran bahwa ada peningkatan nilai penyimpangan keuangan negara dari sisi kepatuhan dan potensi kerugian keuangan negara. Namun demikian, karena Hapsem I-2014 ini laporan semester I, sejumlah rekomendasi masih berpeluang untuk ditindaklanjuti penyelenggara negara sehingga secara nilai hasilnya bisa berubah. Terlepas dari itu, bagaimana pun nilai penyimpangan tersebut seharusnya menjadi indikasi lemahnya kepatuhan dan proses pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran di semester I yang biasanya sejumlah K/L menghadapi persoalan lambatnya realisasi akibat keterlambatan proses administrasi pencairan anggaran. Bahkan di tingkat daerah lambatnya pengesahan

APBD oleh DPRD menyebabkan terjadinya pelambatan pelaksanaan anggaran. Jika dalam semester I tingkat ketidakpatuhan masih tinggi, hal ini menunjukkan kurang perhatiannya pelaksana anggaran pada prinsip pengelolaan anggaran secara baik dan benar. Hal ini juga menunjukkan bahwa pelaksanaan semester II berpotensi besar terjadinya pelanggaran-pelanggaran.

Di sisi lain, Hapsem dan kesimpulan hasil pemeriksaan BPK juga menunjukkan peningkatan kualitas akuntabilitas pelaporan keuangan negara (lihat Tabel 1). Tingkat kepatuhan dalam menyajikan laporan keuangan dan keterbukaan terhadap pemeriksaan BPK menunjukkan bahwa K/L di tingkat pusat cukup tinggi jika dilihat dari opini wajar tanpa pengecualian (WTP) yang mencapai rata-rata 72 persen. Sementara, sisanya wajar dengan pengecualian (WDP) mencapai sekitar 25 persen dan tidak memberikan pendapat (TMP) sebesar 3 persen, serta tidak wajar (TW) 0 persen. Di satu sisi, hal ini patut diapresiasi. Namun demikian, hal ini juga perlu diberi catatan terhadap 72 persen K/L yang masih belum memenuhi standar pelaporan yang baik serta masih tingginya temuan ketidakpatuhan terhadap UU dan peraturan yang mengatur pelaksanaan keuangan negara. Artinya, walaupun suatu instansi mendapat status WTP tetapi belum tentu ia diikuti dengan tingkat kepatuhan atau minim, bahkan nihilnya tingkat pelaksanaan keuangan negara sampai pada tingkat yang berpotensi merugikan keuangan negara.

Tabel 1. Opini BPK atas LKKL Pusat (2010-2014)

	2010	2011	2012	2013	2014 (sem I)
WTP	52	66	68	68	64
%	63%	76%	74%	74%	74%
WDP	29	18	22	22	19
%	35%	21%	24%	24%	22%
TMP	2	3	2	2	3
%	2%	3%	2%	2%	3%

Sumber: Hasil Pemeriksaan BPK (diolah), tahun 2014

Pada kenyataannya, kualitas pelaporan dan tingkat kepatuhan Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) jauh lebih buruk dari apa yang sudah dicapai oleh Laporan Keuangan Kementerian Negara/Lembaga (LKKL) Pusat. Rendahnya kualitas tersebut

tergambar dalam Tabel 2, di mana tingkat kepatuhan sehingga berstatus WTP dari sisi pelaporan dari tahun ke tahun dalam 4 tahun terakhir terus meningkat dari 7 persen menjadi 34 persen. Sedangkan sisanya belum memenuhi standar pelaporan. Bahkan masih ada yang berstatus TW dan TMP. Hal ini mencerminkan kualitas akuntabilitas pelaksanaan keuangan negara di tingkat daerah masih rendah. Rendahnya tingkat kepatuhan dalam pelaporan juga memperbesar terjadinya peluang ketidakpatuhan dalam pelaksanaan keuangan negara.

Tabel 2. Opini BPK atas LKPD (2010-2013)

	2010	2011	2012	2013
WTP	34	67	113	153
	7%	13%	27%	34%
WDP	341	349	267	276
	65%	67%	64%	60%
TMP	121	100	31	18
	23%	19%	8%	4%
TW	26	8	4	9
	5%	1%	1%	2%

Sumber: Hasil Pemeriksaan BPK (diolah), Tahun 2014

Indeks Persepsi Korupsi

Gambaran pemeriksaan BPK yang menunjukkan masih rendahnya tingkat kepatuhan dalam pelaporan maupun pelaksanaan keuangan negara memiliki hubungan yang erat dengan capaian indeks persepsi korupsi Indonesia. Walaupun secara nilai indeksnya terus meningkat dari tahun ke tahun, tetapi ia belum diikuti kenaikan peringkat secara signifikan sehingga bisa memperbaiki peringkat persepsi korupsi baik secara kawasan Asia Tenggara maupun dunia. Rata-rata indeks persepsi korupsi dunia yang terdiri dari 175 negara tercatat sebesar 43, sedangkan di ASEAN rata-rata sebesar 39. Tentunya indeks persepsi korupsi di Indonesia yang baru mencapai sebesar 34, masih berada di bawah rata-rata dunia dan ASEAN.

Kondisi tersebut mencerminkan bahwa di tengah-tengah sentimen positif atas komitmen kerja Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), namun belum berarti tren korupsi menurun. Sejumlah penindakan terhadap tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh KPK dan penegak hukum lainnya belum mengurangi secara signifikan praktek korupsi. Apabila dikaitkan dengan tingkat kepatuhan

dalam pelaporan dan pelaksanaan pengelolaan keuangan negara, komitmen para penyelenggara negara masih rendah untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan baik dan bersih.

Indikator persepsi korupsi yang masih tertinggal dari sejumlah negara di ASEAN berpengaruh pada tingkat daya saing Indonesia di mata investor, karena indeks korupsi yang masih rendah juga memberikan indikasi tingginya kesulitan dalam memulai usaha, kepastian hukum dalam berusaha dan tingginya biaya ekonomi dalam menjalankan bisnis atau usaha di Indonesia dibanding dengan negara tetangga. Rendahnya daya saing dari sisi ini tentunya akan berpengaruh juga pada efektifitas pembangunan dalam mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Selain itu, rendahnya indeks persepsi korupsi juga menunjukkan pelayanan publik oleh aparatur negara yang rendah, sehingga membentuk persepsi masih tingginya tingkat korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara negara. Bagaimana pun, ada kemungkinan bahwa persepsi tersebut bisa terbentuk oleh pemberitaan yang intens oleh media massa nasional terhadap kasus-kasus korupsi yang ditangani oleh KPK dan penegak hukum lainnya.

Terlepas dari faktor yang mempengaruhi persepsi publik terhadap tingkat korupsi, indikator korupsi yang masih rendah seharusnya menjadi bahan evaluasi baik bagi pemerintah, DPR, DPD dan lembaga yudikatif baik di pusat maupun daerah untuk menjalankan peran yang kuat dalam pencegahan korupsi karena ia merupakan persoalan yang kompleks di negara berkembang seperti Indonesia. Ada sejumlah kendala terutama tingkat kepatuhan penyelenggara negara dalam mengelola keuangan negara seperti yang tergambar dari hasil pemeriksaan BPK.

Pencegahan dan Pengawasan

KPK yang terus bekerja melakukan penindakan memerlukan dukungan dari sisi pencegahan, karena tingkat korupsi yang masif tidak hanya bisa diselesaikan hanya dengan mengandalkan kewenangan penindakan oleh KPK dan penegak hukum lainnya. Pencegahan menjadi salah satu saringan pertama untuk mengurangi masih tingginya penyimpangan pengelolaan keuangan negara dan tindak pidana korupsi lainnya. Pencegahan bisa dimulai dari mulai tingkat perencanaan, implementasi hingga penilaian kinerja dan kontrol. Siklus kebijakan tersebut harus menjadi perhatian dan fokus dari sistem pengawasan internal.

Persoalannya, sistem pengawasan

internal di sejumlah instansi masih lemah. Hal ini disebabkan adanya disfungsi inspektorat disejumlah K/L dan pemerintah daerah. Disfungsi tersebut disebabkan karena bentuk kelembagaan inspektorat yang hanya sebagai sistem penunjang dengan rincian tugas untuk memperbaiki laporan inefisiensi, praktek maladministrasi dan bahkan korupsi di tubuh birokrasi. Lingkup tugas pengawasannya juga dibatasi hanya pada wilayah penilaian laporan kemajuan kerja dan kesesuaian prosedur formal perencanaan dan implementasi. Bahkan lebih jauh kedudukannya sering dikooptasi oleh pimpinan K/L atau kepala daerah melalui sekretaris daerah. Hal ini membuat rekomendasi atau temuan inspektorat sebagai umpan balik sering diabaikan dan posisinya lemah karena tidak adanya sanksi dari tindak lanjut pelaksanaan rekomendasi inspektorat. Belum lagi perlakuan terhadap lembaga inspektorat sebagai lokasi penempatan birokrat yang kurang potensial sehingga kondisi ini semakin menambah lemahnya fungsi pengawasan internal di tingkat K/L dan pemerintah daerah. Untuk bisa diandalkan dalam meminimalkan penyimpangan anggaran fungsi lembaga dan sistem pengawasan internal harus diperkuat dan diberikan kewenangan yang besar dalam mencegah terjadinya penyimpangan penggunaan anggaran.

Pencegahan juga bisa dilakukan oleh DPR, DPD dan DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan. Laporan hasil pemeriksaan BPK dalam konteks pengawasan bisa dijadikan bahan awal bagi DPR, DPD dan DPRD untuk melakukan investigasi lebih jauh terhadap sejumlah penyimpangan pelaksanaan anggaran. Selain itu, fungsi pengawasan DPR juga sudah berjalan saat proses perencanaan, karena dalam menyusun rencana kegiatan dan anggaran K/L harus dibicarakan dengan DPR. Dalam hal ini, DPR sudah memiliki bahan awal yang memadai untuk mencegah terjadinya penyimpangan anggaran di tubuh K/L. Dalam konteks pengawasan DPR juga dapat mengevaluasi kinerja K/L, kemanfaatan program dan kegiatan K/L. Untuk menjalankan fungsi pengawasan tersebut DPR memiliki kewenangan berupa hak bertanya, interpelasi, angket dan menyatakan pendapat.

Jadi efektifitas pencegahan dan pengawasan perlu diperluas dalam konteks membangun kualitas akuntabilitas pengelolaan keuangan negara dan membangun indeks persepsi korupsi yang lebih baik. Pengelolaan keuangan negara harus efektif dan efisien yang ditandai dengan tingkat pelaporan yang akuntabel, minimnya penyimpangan dan tentunya persepsi masyarakat yang makin baik

terhadap integritas penyelenggara negara, sehingga lingkaran persoalan dari perilaku korupsi bisa diputus satu persatu. Hal ini akan membuat negara sejahtera bukan hanya mimpi dan daya saing ekonomi Indonesia semakin tinggi di mata dunia internasional.

Penutup

Penyimpangan keuangan negara yang masih tinggi dan indeks persepsi korupsi yang masih rendah menutup peluang bagi kemajuan pembangunan bangsa. Untuk itu perlu perluasan peran pencegahan dan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga baik KPK dan yang lainnya, sehingga tidak hanya mengandalkan pada peran penindakan yang dilakukan KPK atau penegak hukum lainnya tetapi juga dari efektifitas dari kerja pencegahan yang dilakukan sistem pengawasan internal pemerintah, pelaksanaan fungsi pengawasan DPR, DPD dan DPRD dan tentunya persepsi dan opini masyarakat membantu penyelenggara negara dalam mengevaluasi diri seberapa besar komitmennya untuk menyelenggarakan pemerintahan secara baik dan bersih.

Referensi

- “Asa Kepada KPK tetap Tinggi”, Kompas, 4 Desember 2014.
- BPK, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I-2014.
- BPK, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan 2013
- Jaweng, Robert Endi, “Disfungsi Pengawasan Internal”, Kompas, 3 Desember 2014.
- “Penyimpangan Anggaran Naik”, Kompas, 3 Desember 2014.