

Anggaran Pro Rakyat Miskin

Panduan untuk Jurnalis

Abdul Manan & Ah Maftuchan

Anggaran Pro Rakyat Miskin

Panduan untuk Jurnalis

Daftar Isi

Anggaran Pro Rakyat Miskin: Panduan untuk Jurnalis Abdul Manan dan Ah Maftuchan

Penyunting: Tim Perkumpulan Prakarsa
Desain sampul dan isi: Ardi Yunanto

Cetakan pertama, Oktober 2010

Perkumpulan Prakarsa

Jl. Rawa Bambu I Blok A No 8 E
Pasar Minggu, Jakarta Selatan 12520
Telp: +62 21 7811-798
Fax: +62 21 7811-897
E-mail: perkumpulan@theprakarsa.org
www.theprakarsa.org

Diterbitkan oleh Perkumpulan Prakarsa
atas dukungan Yayasan TIFA

Abdul Manan dan Ah Maftuchan

Anggaran Pro Rakyat Miskin: Panduan untuk Jurnalis

Jakarta, Perkumpulan Prakarsa 2010

110 hlm; 107 x 175 cm

ISBN: 978-979-99553-2-6

KATA PENGANTAR	7
DAFTAR ISTILAH	13
BAB 1. Jurnalis dan Pentingnya Memahami Tema Anggaran Publik	17
BAB 2. Kemiskinan dan Kampanye Anggaran Pro Rakyat Miskin	35
BAB 3. A-B-C Penyusunan dan Pengelolaan Anggaran	55
BAB 4. Meliput dan Memberitakan Isu Anggaran, Bagaimana Melakukannya?	73
BAB 5. Etika Liputan dan Pemberitaan Isu Anggaran	85
GLOSARI	100
TENTANG PENULIS	107
TENTANG PENERBIT	108

Kata Pengantar

SEBUAH berita di media membuat rasa kemanusiaan menjerit. Seorang ibu yang hamil tujuh bulan dan anaknya yang berusia 5 tahun ditemukan meninggal di Makassar. Mereka tewas mengenaskan bukan karena penyakit. Empat hari tidak makan membuat mereka mati kelaparan. Seketika itu juga, gegerlah republik. Pedih sekali membaca berita itu.

Rasa mencekam dan nurani terkoyak dirasakan segenap penjuru negeri ini. Berita kematian yang mengenaskan itu hanyalah sekelumit kabar sedih yang disuarakan media. Sebenarnya, masih banyak penderitaan rakyat miskin yang terjadi sehari-hari dan menyayat hati, namun tak terkabarkan serta membisu.

Tiba-tiba kita tersadarkan, lalu dimana peran negara dan pemerintah? Mereka terlihat “tidak bermanfaat” disini. Mereka ternyata tidak bisa diandalkan untuk bersandar bagi rakyatnya yang mengalami penderitaan hebat. Lalu gugatan keras pun muncul, apakah konstitusi yang mengamanatkan “fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara” hanya indah di tulisan, namun nihil pelaksanaan?

Berbarengan dengan hal ini, ironisnya dengan bangga pemerintah mengabarkan kapasitas anggaran negara (APBN) yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Seperti ditulis buku ini, selama 10 tahun terakhir sejak reformasi (1999 - 2009) anggaran naik hampir 5 kali lipat. Akan tetapi, persoalan kemiskinan terus tertinggal. Bila menggunakan ukuran kemiskinan Bank Dunia (US\$ 2 paritas daya beli/hari), hampir separuh penduduk Indonesia berada di bawah garis kemiskinan. **Problem ini tetap saja tidak jauh beranjak dari tahun ke tahun.**

Hal konkret dan mendasar seperti kematian ibu dan bayi, terutama di kalangan miskin, masih terus menghantui kita. Bayi di Indonesia mempunyai kemungkinan meninggal tiga kali lipat bila dibandingkan di Vietnam. Kondisi kematian ibu dan bayi di Indonesia kini termasuk terburuk di Asia Tenggara. Polio justru menyeruak kembali di era reformasi pada 2005, pertama kalinya sejak 1996.

Pertanyaan mendasar terhadap dunia jurnalistik terkait kasus ini, apakah jurnalisisme kita hanya sekadar mengabarkan terus-menerus adanya “kebakaran”? Atau, terlibat aktif juga, disamping mengabarkan adanya “kebakaran”, namun juga mencegah dan mengupayakan supaya tidak terjadi lagi? Sederhananya, berita bukan hanya bernuansa jeritan sosial (*protesta*), namun juga aktif sekaligus mengurai persoalan dan membuka wacana untuk penyelesaian persoalan supaya lebih terlembaga (*propuesta*) agar persoalan tidak terulang. Semangat *propuesta* inilah yang diusung secara bersemangat oleh buku ini terkait dengan anggaran pro-kaum miskin (*pro poor*).

Bagaimana mungkin anggaran yang naik berlipat-lipat, namun problem kemiskinan tak menunjukkan penurunan yang signifikan. Anggaran, bagaimanapun juga adalah sumber daya yang sifatnya terbatas, maka ia menjadi rebutan. Alokasi anggaran adalah salah satu wujud konkret dari adanya prioritas kebijakan (*policy priorities*). Seperti biasa, penentuan prioritas kebijakan dalam pemerintahan (pusat maupun daerah) merupakan benturan dan kompromi dari berbagai kepentingan.

Warganegara, terutama kaum miskin, mempunyai pengaruh paling lemah dalam wacana memperebutkan *policy priorities* yang diwujudkan dalam alokasi anggaran. Di samping itu, diskursus anggaran masih terasa sangat elit (DPR/D dan pemerintah) atau didominasi kalangan tertentu saja (terutama ekonom). Padahal, warganegara (*citizen*) sebenarnya sangat berkepentingan dengan alokasi anggaran dalam menghadapi persoalan hidup sehari-hari. Pelayanan kesehatan yang buruk, jalan rusak dan becek, irigasi mengering, harga pangan pokok melambung, banjir, kemacetan, kemiskinan, kelaparan, dan lain-lain, adalah hal yang sangat berkaitan dengan anggaran.

Tak mengherankan akibat pengetahuan dan akses yang terbatas, kepentingan warganegara (terutama kaum miskin) digilas oleh kepentingan yang jauh lebih dominan dalam menentukan kebijakan (*dominant players*). Inilah yang kita jumpai pada saat ini, bagaimana anggaran untuk birokrasi jauh lebih mendominasi dari pada pembiayaan pembangunan atau, membangun gedung parlemen megah dengan fasilitas mewah yang nilainya triliunan dianggap lebih penting dari pada mengurangi kemiskinan.

Prasyarat membuka mata warganegara melalui media massa untuk berperan aktif dalam memperjuangkan hak anggaran (pro-kaum miskin), tentu juga mensyaratkan (minimal) pekerja media yang memahami persoalan anggaran. Buku ini mencoba untuk mengisi hal tersebut. Meski wacana anggaran sepertinya terkesan teknis-numerik, namun buku ini tidak ingin terjebak dalam hal itu. Memang persoalan teknis tentu tidak bisa dihindari, tapi buku ini juga menjangkau hal yang sifatnya substantif, filosofis dan etis sehingga tidak kering serta tetap enak dibaca.

Akhirnya, saya mengucapkan profisiat dan selamat atas penerbitan buku ini. Terima kasih bagi penulis yang menyisihkan waktunya untuk menulis buku yang sangat penting ini dan juga kepada Yayasan TIFA atas dukungannya sehingga buku ini dapat diterbitkan. Semoga buku ini bermanfaat khususnya bagi pekerja media (wartawan) dalam melakukan literasi anggaran bagi publik, terutama untuk memperjuangkan anggaran pro-kaum miskin dan mengembangkan emansipasi kewarganegaraan (*citizenship*) dalam hak anggaran.

Setyo Budiantoro

Direktur Eksekutif Perkumpulan Prakarsa

Daftar Singkatan dan Istilah

ABT	Anggaran Belanja Tambahan
ADB	Asian Development Bank
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional
APBN-P	Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional Perubahan
Askeskin	Asuransi Kesehatan Masyarakat Miskin
BA	Basic Allocation
Banggar	Badan Anggaran
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bappeki	Badan Pengkajian Ekonomi Keuangan dan Kerjasama Internasional
Bappenas	Badan Perencana Pembangunan Nasional
Bawasda	Badan Pengawas Daerah
BLT	Bantuan Langsung Tunai
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BPS	Biro Pusat Statistik
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
CSO	Civil Society Organization
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAU	Dana Alokasi Umum
DBH	Dana Bagi Hasil

Depkeu	Departemen Keuangan
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPDR	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FITRA	Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran
GDP	Gross Domestic Product
HDI	Human Development Index
ICW	Indonesia Corruption Watch
IDT	Inpres Desa Tertinggal
IMF	International Monetary Fund
JPS	Jaring Pengaman Sosial
Keppres	Keputusan Presiden
KPJM	Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
KPPOD	Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
KUA	Kebijakan Umum Anggaran
LIPI	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MDGs	Millenium Development Goals
Musbangdes	Musyawahar Pembangunan Tingkat Desa
Musbangdus	Musyawahar Pembangunan Tingkat Dusun
Musrenbang	Musyawahar Perencanaan Pembangunan
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
Ornop	Organisasi Non Pemerintah
PAD	Pendapatan Asli Daerah
Panggar	Panitia Anggaran
PDB	Produk Domestik Bruto
Pemda	Pemerintah Daerah
Perda	Peraturan Daerah
Permendagri	Peraturan Menteri Dalam Negeri
Perpu	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
PP	Peraturan Pemerintah

PPA	Prioritas dan Plafon Anggaran
PPAS	Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara
PpB	Pro Poor Budget
RAPBD	Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
RASK	Rencana Anggaran Satuan Kerja
Renja SKPD	Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah
Renstra SKPD	Rencana Strategis Satuan Kerja Pemerintah Daerah
RKA	Rencana Kerja dan Anggaran
RKPD	Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJP	Pencana Pembangunan Jangka Panjang
SiLPA	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran
SKPD	Satuan Kerja Perangkat Daerah
SNPK	Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan
TAPD	Tim Anggaran Pemerintah Daerah
UU	Undang-undang

Jurnalis dan Pentingnya Memahami Tema Anggaran Publik

KALIMAT “pengentasan kemiskinan”, seperti halnya “demokratisasi”, “akuntabilitas pengelolaan pemerintahan” dan “pemberantasan korupsi”, merupakan retorika yang acap kali dipakai para pejabat Indonesia. Kosakata tersebut akan diobral pada saat kampanye untuk merebut hati rakyat dalam pemilihan umum setiap lima tahun sekali. Hanya saja kita tahu kenyataannya bahwa ucapan yang sebenarnya merupakan janji itu, pada akhirnya memang lebih mudah diucapkan mulut dari pada pelaksanaannya.

Mari kita lihat statistik angka kemiskinan di Indonesia. Dalam sepuluh tahun terakhir, misalnya, jumlah penduduk miskin tidak berkurang secara signifikan. Pada 1999, jumlah penduduk miskin Indonesia tercatat sebanyak 47 juta jiwa. Bandingkan pada 2009, yang jumlahnya menjadi 32 juta jiwa. Artinya, dalam 10 tahun, penduduk miskin hanya berkurang 15 juta. Jika dibandingkan dengan angka Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) kita yang naik secara signifikan dalam kurun 1999 sampai 2009, dari Rp 245 triliun menjadi Rp 1.037 triliun, capaian penurunan angka kemiskinan 15 juta tersebut jelas bukan prestasi membanggakan.

Jika kita telisik lebih jauh, jumlah penduduk miskin sebanyak 32 juta jiwa itu masih dapat disangsikan dan bisa jadi merupakan angka yang lebih rendah dari kenyataan sebenarnya, mengingat indikator yang dipakai pemerintah sering terlalu rendah jika dibandingkan dengan standar yang digunakan, misalnya, lembaga internasional seperti Bank Dunia.¹ Dengan menggunakan standar yang dipakai Bank Dunia, jumlah penduduk miskin Indonesia bisa dipastikan hampir setengah dari jumlah penduduk negeri kepulauan ini.

Kemiskinan memang kurang terasa ironinya jika semata dilihat dengan kacamata statistik. Tapi tengoklah dalam kehidupan sehari-hari. Kemiskinan, yang indikasinya dapat dilihat dengan jelas dan kasat mata, dipercaya sebagai pemicu penting dari sejumlah kasus kriminalitas, mulai dari aksi kriminal jalanan seperti pencopetan, penjabretan, sampai berbagai jenis penyakit sosial lainnya, bahkan, faktor kemiskinan ini pula yang diduga menjadi penyebab maraknya kasus kekerasan dalam rumah tangga dan angka kasus bunuh diri di tengah masyarakat.²

Fakta ini memang sangat mengiris hati. Terutama bagi bangsa yang sudah lebih dari setengah abad mengenyam kemerdekaan. Pertanyaan umum dan kritis dari fenomena kemiskinan ini adalah, lantas di mana tanggungjawab negara? Bukankah negara, yang mandatnya diperoleh dari rakyat—yang sebagian besar kondisinya memang belum baik secara ekonomi dan politik—untuk menjalankan negara ini demi kemaslahatan sebagian besar rakyatnya, bukan hanya para elite politik atau kroni yang dekat dengan penguasa?

Masalah kemiskinan bukan semata soal tanggungjawab moral pemimpin terhadap rakyatnya, atau komitmen wakil rakyat terhadap konstituennya. Ini juga soal kewajiban Konstitusi yang juga harusnya dipenuhi oleh siapapun yang berada di pemerintahan dan lembaga negara. Konstitusi, UUD 1945 Pasal 27 ayat 2, jelas menyatakan, “Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.” Ini juga dipertegas dalam Pasal 28H yang menyatakan, “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”

Politisi di negara berkembang seringkali menjadikan alasan ekonomi sebagai penyebab banyaknya orang miskin. Tapi, alasan itu sebenarnya terlalu rapuh untuk dijadikan argumentasi. Jika itu dalihnya, mari kita lihat APBN Indonesia setidaknya dalam sepuluh tahun ini. Kita tahu, APBN adalah indikator paling mudah untuk melihat kesehatan ekonomi sebuah negara. Pada 1999, APBN kita sekitar Rp 245 triliun. Pada tahun-tahun berikutnya, jumlahnya terus mengalami kenaikan cukup signifikan sampai pada 2009 melebihi Rp 1000 triliun. Dalam soal anggaran, kita sudah naik hampir 500 persen dalam 10 tahun terakhir ini. Bandingkan dengan pengurangan penduduk miskin yang kurang dari 25 persen dalam kurun waktu yang sama.

Ini kian menepis dalih bahwa secara ekonomi Indonesia tak punya kemampuan untuk mengentaskan kemiskinan yang diidap oleh sebagian besar rakyatnya. Pun semakin menguatkan pandangan bahwa akar masalah

dari penanganan kemiskinan bukan pada kurangnya anggaran negara, tapi lebih karena kurangnya kemauan politik (*political will*) pemerintah. Sikap “tak berkomitmen” semacam ini sangat jelas terlihat dari alokasi anggaran yang dibuat pemerintah dan DPR, baik di pusat (APBN) maupun di daerah (APBD).

Seolah menutup mata terhadap masalah yang dihadapi rakyat kebanyakan, pemerintah dan DPR masih enggan memperbesar alokasi untuk program pemenuhan hak dasar rakyat seperti program penanggulangan kemiskinan, pembangunan infrastruktur dasar dan kesehatan. Pemerintah pun tak punya keberanian dan tak punya kemauan melakukan terobosan dalam penyusunan anggaran, baik di sisi pendapatan maupun pembiayaan. Akibatnya, komposisi anggaran tak banyak berubah dari tahun ke tahun, yang sebagian besar digunakan untuk belanja pegawai, dibanding belanja modal dan pembangunan. Dalam istilah Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA), APBN kita lebih besar untuk membayar “ongkos tukang” daripada pekerjaannya.³ Justru ada kecenderungan pemerintah dan DPR memperbesar pos untuk kantongnya sendiri dengan sejumlah dalih seperti renumerasi untuk menggenjot reformasi birokrasi, pemberian tambahan tunjangan untuk menaikkan kinerja, meski hasilnya seringkali jauh dari memuaskan. Tak mengherankan jika fakta adanya kenaikan APBN cukup besar tapi tak berhasil mengurangi angka kemiskinan secara signifikan.

Tak mengherankan jika alokasi anggaran kesehatan Indonesia masih tertinggal dari negara lain. Berdasarkan

Laporan *World Health Statistics* yang dilansir World Health Organization (WHO) pada 2008, pengeluaran Indonesia untuk kesehatan pada 2005 paling rendah dibandingkan negara berkembang, apalagi negara maju: pengeluaran Indonesia untuk kesehatan “hanya” sebesar 2,1 persen dari GDP. Ini lebih rendah dari Filipina (3,2%) dan Thailand (3,5%), dan hanya sekitar setengahnya dari Sri Lanka (4,1%), Malaysia (4,2%), dan China (4,7%). Apalagi jika dibandingkan dengan negara-negara maju, seperti Inggris (8,2%), Australia (8,8%), Selandia Baru (8,9%) dan Jerman (10,7%).⁴

APA ITU ANGGARAN PRO RAKYAT MISKIN

Awalnya, anggaran itu dipahami sebagai sesuatu yang netral. Ia dipahami sebagai pernyataan pemerintah tentang estimasi penerimaan dan usulan belanja pada tahun berjalan. Dengan kata lain, anggaran adalah sebuah rencana keuangan yang di dalamnya kita bisa tahu seperti apa pilihan kebijakan yang diambil pemerintah. Itu pula konsep dasar yang bisa kita pakai untuk memahami Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dalam kajian akademis, anggaran juga memiliki fungsi administrasi dan ekonomi. Maksudnya, anggaran merupakan pedoman pengelolaan sumber daya bagi pemerintah, terutama perencanaan program dan pengelolaan keuangan untuk suatu periode tertentu. Anggaran negara juga berfungsi sebagai instrumen pengawasan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pengetahuan tentang anggaran ini

merupakan alat utama publik untuk melakukan pengawasan atas kinerja pemerintah. Karena anggaran memang memberikan informasi mengenai tujuan, hasil, dampak dan kelompok sasaran dari program yang tersusun.

Selain fungsi administrasi, anggaran negara juga mempunyai fungsi ekonomi. Dalam sejumlah rujukan tentang anggaran, setidaknya ada tiga fungsi ekonomi yang bisa dimainkan oleh anggaran. *Pertama*, fungsi alokasi. Anggaran merupakan instrumen pemerintah untuk menyediakan barang dan jasa publik guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam kacamata fungsi alokasi, maka anggaran seringkali dibedakan antara belanja pegawai, belanja pembangunan atau belanja publik.

Kedua, fungsi distribusi. Anggaran merupakan sebuah instrumen untuk membagi sumberdaya (kue pembangunan) dan pemanfaatannya kepada publik secara adil dan merata. Ini untuk mengatasi kesenjangan sosial antara kota dan desa, miskin dan kaya, serta kelompok kepentingan yang berbeda. *Ketiga*, fungsi stabilisasi. Penerimaan dan pengeluaran negara tentu mempengaruhi permintaan agregat dan kegiatan ekonomi secara keseluruhan. Dengan fungsi ini, maka anggaran menjadi instrumen untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi.⁵

Namun, konsep netralitas anggaran itu dikoreksi tajam setelah melihat praktik di sejumlah negara yang menunjukkan sebaliknya. Anggaran, seperti “gula” yang mengundang semut-semut untuk datang dan memperebutkannya. Dan itulah yang membuat penyusunan program pada akhirnya merupakan produk

dari pertarungan kepentingan. Seperti biasa, mereka yang tak punya kuasa akhirnya harus menelan pil pahit karena tersingkir meski merupakan populasi besar yang harus diperhatikan. Inilah yang kemudian melahirkan gerakan-gerakan untuk memperjuangkan anggaran, seperti anggaran *pro gender* serta *pro poor* (pro rakyat miskin).

Dengan melihat angka-angka yang tertera dalam APBN dan APBD, publik bisa mengetahui ke mana orientasi kebijakan politik pemerintah—atau yang lazim disebut sebagai pilihan ideologi dalam pembangunan. Dalam konteks Indonesia, ini terlihat cukup terang dari alokasi dan distribusi yang termaktub dalam anggaran. Dengan memahami anggaran sebagai ajang perebutan di antara kelompok yang bersaing, maka bisa dipastikan bahwa hanya mereka yang punya kekuasaan yang bisa mendapat akses lebih besar. Orang miskin seringkali nasibnya menjadi terabaikan atau tak diprioritaskan.

Belum ada definisi baku tentang apa yang disebut dengan Anggaran Pro Rakyat Miskin (*Pro Poor Budget*). Sejumlah referensi memberikan definisi beragam soal ini. Secara konseptual, anggaran pro rakyat miskin bisa didefinisikan sebagai “tindakan politik yang bertujuan untuk mengalokasikan hak-hak dan sumberdaya kepada individu, organisasi dan wilayah yang terpinggirkan oleh pasar dan negara”⁶ Definisi yang lebih sederhana dari anggaran pro rakyat miskin adalah “anggaran yang dibuat untuk mengakomodasi kepentingan kelompok miskin”.⁷

Namun yang juga perlu diingat, sebuah kebijakan dan juga anggaran tak bisa serta-merta disebut pro rakyat miskin jika “hanya” semata memberikan alokasi besar

kepada orang miskin. Hal lain yang harus dipertimbangkan untuk dapat menilai pro rakyat miskin atau tidak pro rakyat miskin sebuah anggaran negara:

- 1) Anggaran harus berfungsi untuk menggerakkan ekonomi agar berjalan penuh dan secara khusus mendorong pertumbuhan sektor-sektor tertentu yang penting bagi kelompok miskin, sehingga memberikan efek pengganda (*multiplier-effect*) dalam bentuk kesempatan kerja yang optimal dan peningkatan pendapatan kelompok miskin;
- 2) Anggaran digunakan untuk memperbaiki indikator-indikator pembangunan manusia, misalnya melalui alokasi pendidikan dan kesehatan; dan
- 3) Anggaran dapat memperbaiki ketimpangan kondisi dan akses antar berbagai wilayah atau golongan (desa-kota, Jawa-luar Jawa, kaya-miskin, perempuan-laki-laki, dan sebagainya).

Anggaran yang sekadar mempertinggi alokasi berbasis program, seperti program-program kemiskinan, tidak cukup menjadikannya bersifat pro rakyat miskin bila pertumbuhan ekonomi tidak berhasil memberikan kesempatan kerja penuh bagi kelompok miskin. Demikian pula sebaliknya. Meningkatnya total alokasi sektoral saja tidak cukup untuk membuat anggaran menjadi pro-rakyat miskin, bila distribusi alokasi anggaran di dalam sektor tersebut tidak berhasil menysasar dan menyelesaikan persoalan utamanya.

PERAN JURNALIS DALAM *PRO POOR BUDGET*

Gerakan untuk mendorong agar anggaran pro rakyat miskin merupakan inisiatif dari masyarakat sipil yang resah dengan fakta bahwa anggaran negara yang besar tak selalu diperuntukkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat. Gerakan advokasi anggaran pro rakyat miskin tergolong gerakan baru bagi organisasi masyarakat sipil di Indonesia. Sebab, demokratisasi baru tumbuh pasca rezim otoriter Soeharto tumbang pada 1998. Di masa Orde Baru Soeharto, partisipasi publik tidak tumbuh karena pemerintah menggunakan pendekatan kekuasaan yang represif dan totaliter.

Gerakan advokasi anggaran pro rakyat miskin berupaya agar anggaran tidak hanya demokratis dari sisi proses penyusunannya, tetapi juga mendorong 'wajah' APBN/APBD lebih pro rakyat miskin dan berkeadilan, sehingga APBN/APBD mencerminkan sebuah upaya mewujudkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan. Gerakan advokasi anggaran dilakukan dengan berbagai jalan, mulai dari kajian terhadap kebijakan anggaran sampai melakukan lobi-lobi ke DPR dan pemerintah agar anggaran yang disusun memberikan porsi yang proporsional terhadap penduduk miskin.

Bagi jurnalis dan media massa, tema tentang kemiskinan merupakan *concern* yang cukup lama. Angka kemiskinan yang tinggi membuat topik tentang ini merupakan tema yang hampir selalu aktual, meski masing-masing jurnalis dan media memiliki perspektif yang beragam dalam meng-cover isu tersebut. Kepedulian jurnalis dan media terhadap

isu-isu kemiskinan bukan hanya semata ini sesuatu yang faktual dan menarik, tetapi juga karena ada tanggungjawab profesi yang mengharuskan media dan jurnalis memberi perhatian yang besar terhadap nasib kelompok yang tertindas secara ekonomi dan politik.

Bill Kovach dan Tom Rosenstiel, dalam buku *Sembilan Elemen Jurnalisme*, menyebutkan bahwa tujuan jurnalisme adalah menyediakan informasi yang diperlukan orang agar bebas dan bisa mengatur diri sendiri. Untuk memenuhi tugas ini, kata Bill dan Tom, jurnalis harus berlaku sebagai pemantau kekuasaan.⁸ Dalam hukum positif kita, Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers, semangat dasar dari jurnalisme ini dirangkum dalam fungsi pers sebagai alat kontrol sosial—selain berfungsi sebagai hiburan dan pendidikan.⁹ Inilah yang membuat peran media sangat diharapkan dan kian memperkuat pengertian pers sebagai pilar keempat demokrasi, setelah eksekutif, legislatif dan yudikatif dianggap lalai dan abai terhadap isu kerakyatan sehingga gagal mendapatkan kepercayaan dari rakyat.

Bagi masyarakat sipil yang bergerak dalam advokasi anggaran pro rakyat miskin, setidaknya ada dua harapan besar terhadap peran jurnalis dan media massa terkait advokasi anggaran pro rakyat miskin:

1. Menjadi “penyambung lidah” Publik

Berbeda dengan politisi, rakyat miskin tak punya akses luas kepada media massa untuk menyampaikan aspirasinya. Akibatnya, tak jarang aspirasi kelompok miskin diabaikan oleh para wakil rakyat dan pejabat birokrat dalam penyusunan program pembangunan dan

anggaran, bahkan tak diprioritaskan sebagai sesuatu yang mendesak untuk diperjuangkan oleh mereka yang mengaku sebagai wakil rakyat dan pelayan rakyat. Seringkali aspirasi kelompok miskin baru mendapatkan perhatian cukup besar dan pantas dari elit politik/elit birokrasi ketika aspirasi tersebut menjadi berita utama dan muncul sebagai wacana kuat di media massa. Memang ada fungsi advokasi yang tetap efektif dengan bersikap *silent* dan tak diekspose pemberitaan media massa. Ini biasanya digunakan saat melakukan kajian mendalam terhadap anggaran atau lobi atas usulan perubahan. Namun, jika advokasi melalui lobi dianggap kurang ampuh untuk mempengaruhi kebijakan, maka pers dapat berperan atau berfungsi sebagai salah satu pelantang (*speaker*) dari apa yang ditawarkan oleh organisasi masyarakat sipil dalam agenda advokasi anggaran pro rakyat miskin.

2. Kesabaran dan Kejelian Memahami Isu Anggaran

Isu tentang anggaran secara sekilas memang tidak semenarik kasus-kasus kriminal dan penangkapan teroris yang ditangani kepolisian, pertarungan politik di Senayan atau perkara korupsi yang ditangani Kejaksaan atau Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Apalagi, bahan utama berita tentang anggaran umumnya harus berasal dari kerja jeli dan sedikit sabar untuk memahami proses penyusunan program, anggaran dan keanehan-keanehan di dalam penyusunan dan realisasinya. Celaknya, bagi sebagian besar orang, angka-angka dalam RAPBN, APBN, APBNP, RAPBD, APBD,

dan APBDP, itu tak mudah dicerna dan kadang kurang menarik untuk dipahami.

Tapi, siapa yang bisa menyangkal kalau banyak berita besar berkaitan dengan angka-angka dalam APBN atau APBD itu? Sebagai contoh, para pejabat yang saat ini menjadi pasien KPK, baik yang sudah di bui atau masih dalam proses pemeriksaan, sebagian besar karena terjerat korupsi dana proyek yang berasal dari APBN atau APBD. Belum lagi pemeriksaan rutin yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap kementerian dan lembaga (K/L), yang sebagian besar masih berstatus *disclaimer* (tidak memberikan pendapat). Itu artinya, pengelolaan anggaran K/L masih bermasalah. Penyusunan anggaran yang rutin tiap tahun, baik di daerah maupun pusat, adalah proses panjang yang cukup menarik dan menyimpan banyak sekali potensi berita penting bagi publik. Tetapi, ini memang membutuhkan sedikit kesabaran dan ketekunan untuk bisa mengendusnya. Dengan kata lain, banyak sekali potensi berita besar yang sebenarnya ada dalam isu anggaran, baik itu karena penggalian lebih dalam informasi awal dari masyarakat sipil atau justru temuan jurnalis sendiri di lapangan, tanpa harus menunggu adanya suatu “skandal anggaran” muncul ke permukaan.

*

HARAPAN masyarakat sipil atas keterlibatan jurnalis atau media massa dalam gerakan advokasi anggaran pro rakyat miskin sebenarnya sudah dilakukan dengan

derajat berbeda-beda oleh jurnalis dan media massa. Namun, secara kuantitas mungkin diharapkan bisa terus ditingkatkan. Kalau pun ada jurnalis dan media massa yang kurang memberi proporsi pantas terhadap isu anggaran, utamanya ide anggaran untuk orang miskin, bisa jadi karena kurangnya pemahaman yang baik. Meski tak berbeda dengan tema liputan lain, tema anggaran memang membutuhkan kesabaran dan ketelitian untuk memahaminya dan perlu koneksi narasumber cukup baik agar bisa mudah mendapatkan bocoran informasi tentang dugaan keanehan dan kecurangan di balik angka-angka statistik keuangan itu.

Tema anggaran memang cukup rumit dan “tidak mudah”—meski juga tak bisa disebut sangat sulit—adalah salah satu kendala yang membuat frekuensi pemberitaan atau tayangan tentang tema anggaran kurang mendapatkan porsi yang besar. Faktor lainnya, yang tidak bisa diabaikan pengaruhnya, adalah adanya kendala politis untuk meng-cover isu-isu peka terkait anggaran negara. Dengan makin menguatnya konglomerasi dan cukup banyaknya media massa yang dimiliki oleh para politisi, menjadi salah satu kendala yang sangat berpotensi membuat jurnalis dan media massa enggan mempersoalkan keanehan di balik anggaran jika dampaknya akan menampar muka konglomerat media massa—termasuk kolega bisnis dan kolega politiknya.

Hasil akhir dari partisipasi aktif jurnalis dan media massa dalam pengarusutamaan tema anggaran pro rakyat miskin diharapkan membawa implikasi penting dalam jangka panjang. Dampaknya tak melulu mengubah apa yang sedang dikerjakan pemerintah, tapi juga pada

kebijakan apa yang akan dipilih di masa mendatang. Jika dikompilasi, inilah sejumlah dampak yang diinginkan dari banyaknya isu anggaran yang ditulis surat kabar dan media *online*, disiarkan radio, dan yang ditayangkan televisi:

1. Mendorong Massifnya Partisipasi Publik

Ekspos berita dan tayangan yang memadai atas tema anggaran yang pro rakyat miskin diharapkan membuat tema ini menjadi kepedulian publik secara luas, bukan hanya masyarakat sipil yang melakukan advokasi. Publik yang paham akan isu anggaran, tentu diharapkan dapat memacu massifikasi partisipasi aktif dalam persoalan anggaran negara. Ketersediaan informasi soal ini diharapkan dapat menggerakkan masyarakat untuk menyadari hak yang dimilikinya sebagai warga negara dan menjadikan warga negara lebih peka dan kritis terhadap semua kebijakan pemerintah dan penganggarannya, dari level daerah sampai nasional. Hanya dari masyarakat yang sadar informasi serta hak-haknya yang bisa diharapkan berpartisipasi—dengan berbagai cara tentunya—dalam proses penganggaran dan jalannya pembangunan.

2. Mengkritisi Arah Kebijakan

Salah satu karakter penting media adalah fungsinya sebagai *watch dog* terhadap kebijakan pemerintah. Utamanya terhadap isu anggaran yang dianggap tak berpihak kepada orang miskin, yang populasinya memang cukup besar dan seharusnya pantas mendapat prioritas. Peran sebagai *watch dog* ini bisa ditunjukkan

dengan sikap kritis terhadap kebijakan penganggaran pemerintah, yang tujuannya adalah mendorong pemerintah untuk mengoreksi kebijakan yang dianggap tak berpihak kepada orang miskin dan memilih *policy* yang lebih bersahabat terhadap masyarakat yang kurang beruntung secara ekonomi dan politik dalam program dan anggarannya di masa mendatang.

3. Menawarkan Alternatif Kebijakan

Peran media, seperti sering dikutip dalam sejumlah literatur, hendaknya juga menjadi ajang pertukaran ide di tengah masyarakat. Ini memang tugas yang cukup mendasar dan merupakan fungsi penting media. Dalam isu anggaran, ini bisa ditunjukkan dengan adanya ruang yang terbuka lebar bagi munculnya alternatif kebijakan soal anggaran, selain kritik terhadap yang sudah ada. Pengungkapan terhadap berbagai alternatif pemikiran itu, serta sejumlah kekurangan dan kelebihannya, diharapkan dapat menjadi rujukan penting bagi pemerintah sebagai alternatif yang bisa diambil. Pejabat pemerintah seringkali mengeluh soal kritik yang dialamatkan terhadapnya yang sering tak disertai solusi. Untuk itu, sudah tepat jika kedepan, menjadikan media sebagai ruang untuk mengemukakan ide-ide perbaikan *policy* adalah salah satu jawaban atas kritik tersebut.

Catatan Akhir

¹ Vivaneews.com, “Orang Miskin Indonesia Lebih 100 juta”, 3 Juni 2009. Jumlah penduduk orang miskin Indonesia berdasarkan standar Bank Dunia tercatat 100 juta orang. Sebenarnya World Bank & United Nations, dalam Tujuan Pembangunan Millennium (MDG’s), mengkategorikan penduduk miskin menjadi dua, yaitu miskin absolut untuk mereka yang pendapatannya kurang dari US\$ 1 dalam sehari, miskin menengah untuk yang pendapatannya kurang dari US\$ 2 dalam sehari.

² Data World Health Organization (WHO) menyebutkan, selama tiga tahun terakhir (2005 – 2007) sedikitnya 50 ribu orang Indonesia melakukan bunuh diri akibat kemiskinan dan himpitan ekonomi. Faktor ekonomi ini membuat seseorang menjadi rentan terhadap stress, cemas, ketergantungan pada zat psikoaktif serta berperilaku menyimpang. Lihat *Suara Indonesia Baru*, “50 Ribu Orang Indonesia Bunuh Diri Akibat Kemiskinan”, 17 Oktober 2008, yang diunduh dari <http://hariansib.com/?p=44698>

³ Lihat Budget Brief: Pandangan Forum Independen untuk Transparansi Anggaran (FITRA) atas RAPBN 2011.

⁴ Kertas posisi ini dirilis pada acara Launching “Komisi Anggaran Independen (KAI)” dan Seminar Nasional “Meretas Jalan bagi APBN yang berkesejahteraan” di ASEAN Room, Hotel Sultan, Jakarta, 17 Februari 2010.

⁵ Mengenai analisis lebih mendalam tentang fungsi anggaran, lihat Antonio Pradjasto Hardojo dkk., *Mendabulukan Si Miskin: Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat*, diterbitkan oleh Prakarsa Jakarta dan LkiS Yogyakarta, 2008, hal. 33-35.

⁶ Antonio Pradjasto Hardojo dkk., *ibid* hal. 37.

⁷ Kertas Posisi Masyarakat Sipil untuk Parlemen: “Saatnya DPR Berpihak! Mendorong APBN Pro Kaum Miskin”, Selected Papers No. 04/2008, Perkumpulan Prakarsa, November 2008, hal. 21-22

⁸ Bill Kovach dan Tom Rosenstiel, *Sembilan Elemen Jurnalisme: Apa yang Seharusnya Diketabui Wartawan dan yang Diharapkan Publik*, diterbitkan oleh Pantau, Jakarta, 2003, hal. 6.

⁹ Peran pers Indonesia disebutkan cukup jelas dalam Undang Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang pers. Pasal 6 undang-undang itu menyatakan, pers nasional antara lain berperan: (a) memenuhi hak masyarakat untuk mengetahui; (b) menegakkan nilai-nilai dasar demokrasi, mendorong terwujudnya supremasi hukum, dan Hak Asas Manusia, serta menghormati kebhinekaan; (c) mengembangkan pendapat umum berdasarkan informasi yang tepat, akurat, dan benar; (d) melakukan pengawasan, kritik, koreksi, dan saran terhadap hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum; (e) memperjuangkan keadilan dan kebenaran.

Kemiskinan dan Kampanye Anggaran Pro Rakyat Miskin

CUKUP banyak tafsir atas definisi dan penyebab dari lahirnya kemiskinan. Ada yang melihatnya dengan pendekatan kemampuan personal dalam memenuhi kebutuhannya, tetapi ada juga yang melihatnya dari kacamata struktural. Masing-masing mempunyai alasan pembenar, meski banyak kasus menunjukkan sudut pandang problem struktural dianggap bisa menjelaskan lebih baik tentang fenomena ini.¹ Dalam kacamata struktural, kemiskinan tidak hanya semata soal ketidakmampuan personal, tetapi ada struktur sosial dalam masyarakat yang membuatnya miskin—setidaknya tetap miskin.

Indonesia selalu didengungkan sebagai negara besar dan kaya. Tapi inilah ironisnya: negara ini memiliki angka penduduk miskin yang sangat tinggi, yang jika menggunakan standar Bank Dunia jumlahnya hampir separuh dari penduduk negara ini yang sekitar 230 juta. Ini mengundang banyak tanya untuk kita tentang bagaimana menjelaskan ini semua? Di suatu negara yang mendapat anugerah alam begitu kaya, tetapi jumlah penduduk yang hidup digaris, atau ambang bawah kemiskinan sangat tinggi. Bagaimana menjelaskan fenomena ini?

Ironisme itu kian bertambah jika kita melihat bahwa statistik APBN kita memiliki kecenderungan naik yang cukup signifikan. Tapi, sayangnya ini tidak diikuti oleh pengurangan jumlah penduduk miskinnya secara berarti. Setelah melihat perut dari *policy* pemerintah, dengan cara mengintip alokasi anggaran yang disusun dalam APBN dan APBD, kita jadi tahu bahwa masalahnya kemudian adalah soal kurangnya komitmen terhadap orang miskin, yang itu ditunjukkan dengan minimnya alokasi yang terkait langsung dengan pengurangan penduduk miskin dan sebagian besar masih digunakan untuk gaji pegawai. Ini pula yang nampaknya bisa menjelaskan kenapa kenaikan angka APBN seperti tak bisa jalan beriringan dengan rencana untuk mengurangi jumlah penduduk miskin yang ditargetkan Indonesia dalam 2015 bisa berkurang sampai separuhnya.

KEMISKINAN DAN ANGGARAN NEGARA

Ada cukup banyak definisi yang dipakai untuk menyebut kemiskinan. Dalam Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK), kemiskinan didefinisikan sebagai sebuah kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya secara layak untuk menempuh dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Definisi semacam itulah yang selama ini dipakai Badan Pusat Statistik.

Menurut Badan Pusat Statistik,² seseorang dianggap miskin apabila dia tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup minimal. Kebutuhan hidup minimal itu adalah kebutuhan untuk mengkonsumsi makanan dalam takaran

2100 kilo kalori per orang per hari dan kebutuhan minimal non makanan seperti perumahan, pendidikan, kesehatan dan transportasi. Dengan menggunakan definisi itu, jumlah penduduk miskin di Indonesia pada 2008 mencapai sekitar 35.000.000 jiwa.

Namun, World Bank & United Nations, dalam Tujuan Pembangunan Millennium, mendefinisikan dengan sedikit berbeda. Menurut dua lembaga internasional ini, kemiskinan digambarkan sebagai sebagai kondisi ketidakmampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok minimum, yang dapat diterjemahkan ke ukuran finansial dalam bentuk uang yaitu US \$ 1 per hari atau US \$ 2 per hari (tingkat pendapatan). Bank Dunia mendefinisikan Kemiskinan absolut sebagai hidup dengan pendapatan di bawah US \$ 1/hari dan kemiskinan menengah untuk pendapatan di bawah \$2 per hari.³

Sejumlah referensi mendefinisikan kemiskinan dengan berbagai variasi. Namun, kesamaan dari definisi itu adalah pada satu hal: mereka disebut miskin apabila tidak bisa memenuhi kebutuhan dasarnya. Kemiskinan juga bukan gejala baru dan sudah menjadi problem klasik yang dihadapi kepala pemerintahan di setiap masa, termasuk Indonesia saat ini. Hanya komitmen kuat dan strategi yang benar dari sebuah negara yang membuat hasilnya berbeda menangani kasus-kasus seperti ini.

Pemerintah Indonesia jauh-jauh hari sebenarnya telah mencanangkan pengentasan kemiskinan sebagai salah satu prioritas pembangunan. Komitmen ini dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional 2005 – 2009. Sejalan dengan kebijakan tersebut,

pemerintah dalam target pencapaian Tujuan Pembangunan Millenium (MDG's) juga mencanangkan pencapaian penurunan kemiskinan yang cukup ambisius, yaitu dari angka 18,2% (2002) menjadi 8,2% (2009).

Untuk itu, khususnya pada periode setelah krisis ekonomi, Indonesia secara intensif telah melakukan berbagai upaya untuk menurunkan tingkat kemiskinan. Salah satunya adalah dengan menyusun suatu strategi pengentasan kemiskinan secara komprehensif, yaitu Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK). Pendekatan utama yang diadopsi Indonesia melalui SNPK (Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan) yaitu pendekatan hak dasar (*rights based approach*), adalah pendekatan yang tepat.

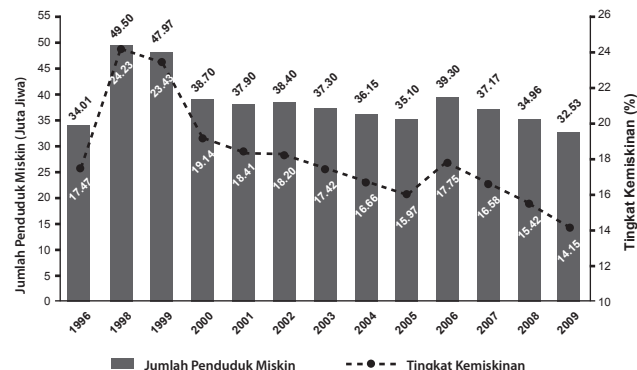
Prinsip utama pendekatan ini adalah melihat kemiskinan tidak hanya sekadar sebagai bentuk penghasilan yang rendah (kemiskinan pendapatan), akan tetapi lebih dilihat sebagai konteks perampasan atas kemampuan dasar dari individu (kemiskinan kapabilitas). Perampasan daya kemampuan inilah yang kemudian dapat menyebabkan gejala-gejala kemiskinan, seperti: penghasilan yang rendah, kematian bayi, kekurangan gizi, buta aksara, pengangguran, dan lain-lain.

Di bawah payung SNPK, berbagai kebijakan dan program pengentasan kemiskinan telah dijalankan, dengan anggaran yang cukup besar. Anggaran yang dialokasikan untuk program (khusus) penanggulangan kemiskinan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dari tahun ke tahun terus meningkat dan diperkirakan mencapai 51 triliun rupiah pada 2007.

Akan tetapi, besarnya anggaran pengentasan kemiskinan yang terus meningkat selama kurun waktu 5 tahun anggaran ini, pada kenyataannya tidak diikuti dengan menurunnya angka kemiskinan secara signifikan. Prosentasi kemiskinan dalam kenyataannya menurun lebih lambat dibanding periode sebelum krisis, bahkan sempat meningkat pada 2005.

Demikian juga trend pertumbuhan ekonomi paska desentralisasi yang menunjukkan gejala kurang pro-rakyat miskin (*pro-poor growth*), dalam arti manfaat pertumbuhan ekonomi lebih banyak dinikmati kelompok menengah kaya dibandingkan kelompok miskin. Target pemerintah untuk menurunkan tingkat kemiskinan menjadi 8,2% pada 2009 tampaknya sangat sulit dicapai, mengingat tingkat kemiskinan pada 2007 yang masih cukup tinggi (16,4%).

GRAFIK PENDUDUK MISKIN INDONESIA



Jumlah penduduk miskin di Indonesia memang tidak bisa dibilang sedikit. Dengan jumlah 35 juta dari jumlah penduduk Indonesia yang 230 juta, artinya penduduk miskin itu sekitar 15 persen dari penduduk Indonesia. Ironisnya, jumlah itu tidak berkurang cukup signifikan dalam 10 tahun terakhir ini, meski APBN kita bertambah berkali-kali lipat. Ini yang menimbulkan keanehan, bagaimana mungkin APBN naik tapi tidak diikuti oleh pengurangan penduduk miskin cukup signifikan?

Sebut saja soal anggaran pemerintah dari tahun paska krisis 1999 sampai 2009. Berdasarkan data pemerintah, APBN kita naik cukup signifikan. Pada 1998, APBN kita sekitar Rp 147 triliun (Sumber: UU No 3 Tahun 1998 tentang APBN Tahun Anggaran 1998/1999). Angka itu terus mengalami kenaikan cukup signifikan sampai pada 2010 ini nilainya sudah mencapai Rp 1000 triliun. Secara rata-rata, penurunannya juga sangat kecil dan tidak seprogresif dari pertumbuhan sehingga tak sebanding dengan penurunan angka kemiskinan. Ini menjadi sebuah ironi.

PERBANDINGAN APBN DAN PENDUDUK MISKIN 1999-2009 (DALAM TRILIUN)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
APBN	245,1	237,9	263,2	344,1	341,3	374,5	511,9	647,6	763,6	989,4	1.037
Miskin	47,97	38,70	37,90	38,40	37,30	36,10	35,10	39,30	37,17	34,96	32,53

Jika melihat statistik itu, kita bisa melihat bagaimana nilai dari APBN kita naik secara perlahan dari segi jumlah dari 1999 sampai 2004, sebelum akhirnya menanjak drastis

pada 2005. Setelah itu, jumlahnya terus naik sampai menjadi 1.000 triliun pada 2009 alias naik hampir 500 persen dalam kurun waktu 10 tahun.

Bandingkan dengan jumlah penduduk miskin. Pada 1999, jumlahnya sekitar 47 juta. Tahun berikutnya, jumlah itu berkurang sembilan juta. Tahun berikutnya, jumlah penduduk miskin berkurang hanya satu juta: dari 38 juta jadi 37 juta. Setelah itu terus menerus turun, sebelum akhirnya jumlahnya kembali naik pada 2006 dan kembali turun di tahun berikutnya.

Lihatlah bedanya. Dalam 10 tahun, APBN kita bertambah sekitar Rp 800 triliun alias 400 persen. Sedangkan jumlah penduduk miskin hanya berkurang 15 juta alias sekitar 35 persen saja dalam 10 tahun. Jumlah itu tidak sebanding dengan kenaikan APBN. Dan inilah yang mengusik sebagian besar kita: untuk apa saja dana APBN, yang seharusnya dinikmati sebagian besarnya oleh rakyat itu, dialokasikan? Benarkah lambannya pengurangan jumlah penduduk miskin karena terbatasnya anggaran, bukan karena tidak adanya komitmen serius dari pemerintah dan politisi kita?

ANGGARAN PRO RAKYAT MISKIN DI INDONESIA

Menarik untuk melihat bagaimana selama ini pemerintah menangani penduduk miskin di Indonesia, yang sudah mulai dilakukan dalam pemerintahan-pemerintahan sebelumnya. Menurut Direktur Perlindungan dan Kesejahteraan Masyarakat Bappenas, Pungky Sumadi, Ph.D,⁴ upaya pengurangan kemiskinan baru cukup

serius dilakukan pada 1988 alias sekitar 43 tahun setelah Indonesia merdeka.

Bukannya tidak ada upaya sama sekali untuk melakukan pengurangan penduduk miskin di tahun sebelumnya. Menurut Sumadi, sesaat setelah kemerdekaan, pada periode 1945 - 1965, sebenarnya relatif tidak ada kebijakan penanggulangan kemiskinan. Kalau pun ada, umumnya tidak efektif karena situasi politik dalam negeri.

Sampai 1965 - 1969 juga belum ada kebijakan penanggulangan kemiskinan. Sebab, kondisi politik masih kacau yang diwarnai dengan pemberontakan G30S. Saat itu inflasi sangat tinggi hingga mencapai 600% per tahun. Kondisi kehidupan sehari-hari sangat sulit dan Indonesia saat itu adalah importir beras terbesar di dunia sehingga kebijaksanaan pembangunan saat itu diarahkan pada stabilisasi ekonomi makro, seperti mengundang investor asing, pemotongan nilai uang, operasi pasar, dan lain sebagainya.

Kalau ada upaya awal, itu bisa dirujuk pada periode 1969 - 1974. Saat itu, pendapatan per kapita per tahun di bawah USD 150 dan ini membuat Indonesia masuk peringkat negara miskin. Angka kemiskinan saat itu mencapai 60% jumlah seluruh penduduk Indonesia. Kebijakan pemerintahan saat itu adalah melakukan stabilisasi bidang ekonomi makro disertai dengan kebijakan pengendalian jumlah penduduk. **Pengembangan sektor pertanian** dilakukan dengan program transmigrasi untuk membuka sawah.

Pada 1974 - 1988, berbagai program sektoral mewarnai program pembangunan di Indonesia. Di bidang pertanian,

pemerintah mengenalkan program Bimbingan Massal (BIMAS) dan Intensifikasi Massal (INMAS) berupa penyuluhan pada petani, perluasan lahan pertanian dan transmigrasi. Pemerintah kemudian mendirikan Badan Urusan Logistik (Bulog) untuk menjaga stabilisasi harga beras, gula dan barang kebutuhan pokok lainnya. Di sektor keuangan, pemerintah memperkenalkan program Kredit Investasi Kecil (KIK), Kredit Usaha Kecil (KUK), Kredit Canda Kulak, KMKP. Pemerintah juga menciptakan berbagai program INPRES. Ini semua untuk memberi peluang pada rakyat kecil untuk memulai usaha.

Baru pada pada 1988 mulai muncul program khusus pengurangan kemiskinan. Ini dimulai dengan Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT) yang berupa transfer langsung kepada masyarakat (bentuk bukan tunai). Dalam program ini pemerintah memberikan bibit pertanian dan peternakan kepada rakyat miskin di pedesaan. Pada 1993 PKT berkembang dari sekadar pemenuhan kebutuhan akan bibit menjadi pemenuhan kebutuhan akan prasarana dan sarana dasar, seperti jalan, jembatan, saluran irigasi dan sebagainya, terutama bagi daerah tertinggal. Dari Pengembangan Kawasan Terpadu, kegiatan tersebut berkembang menjadi program INPRES Desa Tertinggal (IDT).

Pada 1993-1996 Program IDT menarik minat berbagai lembaga keuangan internasional untuk ikut membiayainya. Dengan sejumlah perbaikan, IDT kemudian berkembang menjadi Program Pengembangan Prasarana Desa Tertinggal (P3DT) yang pembiayaannya oleh pinjaman dari Bank Dunia dan JBIC. Selain itu juga DEPSOS

meluncurkan Kredit Usaha Bersama (KUBE). Kredit diberikan pada kelompok di desa, tapi peranan pusat masih tetap dominan.

Krisis pada 1997-1998 membuat upaya pemerintah di tahun-tahun sebelumnya untuk mengurangi jumlah penduduk miskin mendapat tantangan luarbiasa dikarenakan pengangguran, otomatis penduduk miskin ikut terkerek naik. Untuk mengatasi ini, pemerintah memperkenalkan Padat Karya I (Oktober - Desember 1997) yang disertai dengan padat karya II (Desember 1997 - Februari 1998). Yang terakhir adalah Program Dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDMDKE) yang merupakan paksaan dari IMF. Setelah berjalan sembilan bulan, program ini dihentikan karena memang banyak tidak secara baik dipersiapkan, banyak terjadi kebocoran. Ketiga program ini gagal karena inkompetensi pemerintah dan pelaksana program.

Dengan kegagalan program padat karya, mulai dilirik pendekatan pelibatan dan pemberdayaan masyarakat. Pada 1998-1999 program penanggulangan kemiskinan berbasis masyarakat mulai diperkenalkan ke berbagai daerah di Indonesia. Di sini dikenal Program Pengembangan Kecamatan (PPK) di daerah perdesaan dan Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) yang diinisiasi oleh *World Bank* dan Program Pendukung Masyarakat dan Pemerintah Daerah (P2MPD) yang diusung ADB. Namun tidak berarti semua desain tersebut bagus dan mendorong pemberdayaan masyarakat.

Pada 2000-2004, PBB meluncurkan pencapaian tujuan pembangunan milenium (*Millenium Development*

Goals/MDGs). MDGs mentargetkan perbaikan bidang kesehatan, pendidikan, pengurangan angka kemiskinan. Klausul lainnya yaitu adanya komitmen dari negara maju untuk ikut menyisihkan sebagian PDB-nya untuk pengurangan kemiskinan di negara miskin. Untuk dapat memperoleh alokasi dari negara maju, sebagai usaha memenuhi persyaratan, pemerintah membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan yang antara lain bertugas mempersiapkan Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK).

Dalam periode yang sama, subsidi yang banyak digelontorkan pasca krisis mulai dikurangi. Subsidi BBM mulai dikurangi secara bertahap melalui Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM yang ditujukan bagi rakyat miskin (beras miskin, pendidikan, kesehatan, kredit mikro, UKM, KUT, Adat Terpencil, perumahan, infrastruktur desa). Hanya saja, upaya-upaya itu ternyata tidak cukup membuat penduduk miskin berkurang drastis. Hingga 2009, jumlahnya masih sekitar 32 juta jiwa. Jumlah ini masih sangat besar dan menunjukkan kualitas dari prestasi pemerintah dalam penanggulangan kemiskinan.

Pada hal demikian, kemampuan anggaran pemerintah tidak bisa dibilang kecil dan kenaikannya dalam setidaknya 10 tahun ini sangat progresif. Sangat beralasan jika sejumlah lembaga swadaya masyarakat yang punya kepedulian dalam isu anggaran tidak melihat buruknya prestasi pemerintah ini karena soal kemampuan finansial. Masyarakat Sipil punya sejumlah argumentasi yang meyakinkan untuk membantah klaim-klaim keberpihakan pemerintah pada orang miskin. Dalam sebuah studi tentang apakah kebijakan pemerintah

ini sudah pro rakyat miskin atau tidak, cukup jelas dilihat bahwa retorika pro rakyat miskin itu masih jauh dari harapan.

Ada sejumlah hal yang bisa menjadi tolak ukur untuk menilai apakah kebijakan pemerintah ini pro rakyat miskin atau sebaliknya.⁵ Salah satunya adalah soal belanja negara, yang di dalamnya ada belanja modal dan belanja sosial. Belanja modal adalah instrumen penting pemerintah untuk menggerakkan roda perekonomian. Stimulus fiskal yang tepat dapat membuat pertumbuhan yang tinggi, sehingga memberi kesempatan kerja yang maksimal bagi rakyat. Stimulus fiskal yang tepat juga berfungsi memicu pertumbuhan sektor-sektor tertentu yang vital bagi kelompok miskin, sehingga menciptakan pertumbuhan yang berkualitas atau pertumbuhan yang berpihak pada kelompok miskin.

Sayangnya, pertumbuhan belanja modal di Indonesia, walaupun mengalami perkembangan, pangsanya terhadap PDB masih relatif kecil: hanya 2,1 persen dengan nilai Rp. 73,13 triliun (2007), meningkat sedikit dibandingkan pada 2005 sebesar Rp 49,63 triliun (1,9 persen PDB). Kondisi ini hampir menyamai periode sebelum krisis antara 1995-1996. Namun, tingkat investasi secara menyeluruh belum kembali seperti sebelum krisis. Total investasi pemerintah dan swasta hanya mencapai 22 persen PDB pada 2005.

Beberapa indikasi yang menunjukkan belum optimalnya belanja modal sebagai komponen penting dalam mendorong pertumbuhan yang bermanfaat bagi kelompok miskin adalah ini:

- 1) Pertumbuhan sektoral tidak diikuti oleh penyediaan lapangan kerja yang memadai. Trend pertumbuhan sektoral Indonesia setelah krisis memunculkan sinyalemen pertumbuhan yang berkurang kualitas pemerataannya. Pertumbuhan sektoral tampak didominasi sektor dengan penyerapan tenaga kerja rendah. Pertumbuhan ekonomi yang dipicu investasi di sektor telekomunikasi dan keuangan misalnya, hanya memberikan manfaat bagi segelintir kecil masyarakat (Rizky, 2007).
- 2) Rendahnya pertumbuhan sektor pertanian. Indikasi lain adalah masih rendahnya pertumbuhan sektor pertanian. Padahal, sektor ini justru menjadi tumpuan bagi sebagian besar kelompok miskin. Kontribusi sektor pertanian terhadap total kemiskinan masih tetap tinggi, yaitu sebesar 69,8% pada 1984 dan hampir tidak berubah pada 2002 sebesar 68,2%.
- 3) Stimulus fiskal belum diarahkan pada sektor yang penting bagi kelompok miskin. Perbandingan investasi antar sektor menunjukkan bahwa investasi lebih banyak diarahkan pada proyek infrastruktur besar di perkotaan. Belum terlihat sinyal adanya stimulus fiskal yang signifikan untuk sektor pertanian, sebagai sektor dominan bagi kelompok miskin. Sementara dari sisi wilayah, daerah dengan tingkat kemiskinan tinggi masih mendapatkan dana stimulus fiskal yang lebih rendah dibandingkan daerah dengan tingkat kemiskinan rendah (Rizky, 2007).

Begitu juga dengan belanja sosial. Salah satu perbaikan dalam anggaran belanja sosial adalah trend meningkatnya alokasi anggaran pendidikan dan kesehatan dalam

setidaknya empat APBN terakhir. Pengeluaran untuk sektor pendidikan mencapai 17,2% dari total anggaran, sementara total pengeluaran publik untuk sektor kesehatan masih dibawah 1%. Anggaran Departemen Pendidikan bahkan mengalami peningkatan tertinggi, yaitu masing-masing: 6,40% pada 2005, 8,73% pada 2006, 7,98% pada 2007 dan 8,55% pada 2008. Tendensi yang sama juga terjadi pada sektor kesehatan, meskipun dengan besaran yang kurang lebih seperempat alokasi sektor pendidikan.

Akan tetapi ada beberapa masalah krusial yang menyebabkan alokasi yang besar ini tidak optimal untuk mengentaskan kemiskinan. Ini di antaranya:

- 1) Walaupun prosentase anggaran kedua sektor tersebut meningkat, akan tetapi secara agregat alokasi ini masih jauh dari mencukupi. Anggaran pendidikan Indonesia masih yang terendah dibandingkan dengan beberapa negara tetangga seperti Malaysia, Filipina, dan Thailand⁹. Pengeluaran agregat sektor kesehatan bahkan masih berada di bawah 1 persen dari PDB.
- 2) Kelemahan fatal lainnya dalam belanja sektoral adalah lemahnya pentargetan ataupun distribusi anggaran belanja tersebut. Agregat anggaran yang masih rendah sayangnya dibarengi inefisiensi, seperti kebocoran anggaran, dan kesalahan sasaran program. Dengan begitu sebenarnya wacana proporsi alokasi menjadi kurang relevan, mengingat berapa pun besarnya jikalau tidak disusun berdasarkan pendekatan dan strategi alokasi yang tepat tidak akan berdampak banyak pada perbaikan pelayanan pendidikan dan kesehatan bagi kaum miskin.

- 3) Subsidi, yang berfungsi sebagai sistem jaminan sosial di Indonesia dan salah satu komponen pengeluaran penting terkait pengentasan kemiskinan, tidak didesain secara khusus untuk mengatasi kemiskinan. Pengeluaran pemerintah untuk beberapa jenis subsidi penting di Indonesia, yaitu subsidi BBM, pangan (beras) dan pupuk, selalu meningkat. Akan tetapi berbagai hasil penelitian menunjukkan subsidi tersebut tidak dinikmati kelompok miskin, dan lebih banyak dinikmati kelompok non-miskin.

Bukannya tidak ada hal positif yang dilakukan pemerintah. Dalam analisisnya, masyarakat sipil menilai beberapa kebijakan pemerintah soal anggaran sudah dijalur yang benar (*on the track*), seperti penurunan ketergantungan pada utang luar negeri, defisit anggaran, desentralisasi fiskal, dan perbaikan aturan keuangan negara. Hanya saja, itu bukan faktor penentu untuk disebut sebagai kebijakan yang pro rakyat miskin.

Masyarakat Sipil menilai, gagalnya APBN untuk pro-rakyat miskin lebih disebabkan faktor kelemahan perencanaan dan implementasi, dibandingkan faktor keterbatasan anggaran.⁶ Sebab, dengan anggaran yang tidak terlalu besar, daerah seperti Jembrana, Bali, bisa melaksanakan program yang lebih jelas keberpihakannya kepada publik.

Sejak 2001, Jembrana menyediakan pelayanan publik yang terjangkau dan merata bagi rakyat, misalnya melalui skema “sekolah gratis” dan “kesehatan gratis”. Sejak 2003, Jembrana melakukan relokasi subsidi kesehatan, yakni

mengalihkan subsidi yang semula diberikan untuk biaya obat-obatan RSUD dan Puskesmas, kemudian digunakan untuk membayar premi (iuran) asuransi bagi seluruh rakyat. Semua penduduk yang punya KTP Jembrana langsung mendapat kartu anggota JKJ (Jaminan Kesehatan Jembrana), yang diperoleh secara gratis.

Untuk mendanai “sekolah gratis”, Jembrana telah mensubsidi Rp. 14,7 miliar, atau hampir Rp. 3,7 miliar per tahun, dalam kurun waktu 2001–2004. Sejak 2003 Jembrana juga menyediakan beasiswa untuk siswa sekolah swasta yang membutuhkan. Beasiswa telah diberikan kepada sekitar 3.800 siswa dengan total dana sebesar Rp. 437 juta. Reformasi sosial berhasil menekan angka kemiskinan dari 19,4% (2001) menjadi 10,9% (2003); kematian bayi (per 1000 lahir hidup) dari 15,25 (2001) menjadi 8,39 (2003); dan tingkat *drop out* sekolah dasar dari 0,08% menjadi 0,02% pada tahun yang sama.⁷

Jika Jembrana dan sejumlah daerah lain seperti Purbalingga, Jawa Tengah, dan Belitung Timur, bisa melakukan gebrakan penting untuk mengurangi angka kemiskinan secara drastis, seharusnya daerah lain—juga pemerintah pusat—harusnya bisa mengikuti langkah serupa. Pada akhirnya, sikap pro rakyat miskin ini memang bukan semata soal urusan ketersediaan anggaran, tapi lebih soal komitmen dan kemauan politik.

Catatan Akhir

¹ Lihat Abdul Ghofur dalam “Perencanaan dan Penyusunan Anggaran Kaca Pandang Pro Poor”, disampaikan pada Workshop Anggaran Pro Rakyat Miskin untuk Jurnalis, diselenggarakan Perkumpulan Prakarsa, LPM Swara Nusa dan Yayasan Tifa pada 12 Juni 2010 di Hotel Puri Aartha Lintang, Yogyakarta. Meski wajah kemiskinan sangat kompleks, namun ia sangat nyata didominasi pihak luar, yakni tekanan struktural atau pemiskinan; dalam bentuk perampasan daya kemampuan (*capability deprivation*) secara sistematis oleh negara dan aktor-aktor non negara yang membuat kaum miskin terjebak dalam kondisi yang memiskinkan (GAPRI, 2005);

² BBC Siaran Indonesia, “Definisi Kemiskinan dan Jumlah”, 26 Januari 2009. Menurut Kepala Badan Pusat Statistik, Rusman Heriawan mengatakan seseorang dianggap miskin apabila dia tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup minimal. Kebutuhan hidup minimal itu adalah kebutuhan untuk mengkonsumsi makanan dalam takaran 2100 kilo kalori per orang per hari dan kebutuhan minimal non makanan seperti perumahan, pendidikan, kesehatan dan transportasi. “Jadi ada kebutuhan makanan dalam kalori dan kebutuhan non makanan dalam rupiah. Kalau rupiahnya yang terakhir adalah Rp 182.636 per orang per bulan,” kata Rusman Heriawan kepada BBC. Dengan definisi itu, jumlah penduduk miskin di Indonesia pada 2008 mencapai sekitar 35.000.000 jiwa.

³ Kondisi ketidakmampuan seseorang memenuhi kebutuhan pokok minimum yang diterjemahkan ke dalam nilai tukar paritas daya beli (Purchasing Power Parity/PPP). Penghitungan US \$ 1 atau US \$ 2 bukanlah nominal kurs mata uang Rupiah terhadap US \$ tetapi perhitungan yang didasarkan pada paritas daya beli. Nilai tukar PPP adalah konsep yang memperhitungkan daya beli yang berbeda-beda di tiap negara karena standar hidup yang berbeda. Angka konversi PPP adalah kesetaraan membeli barang dan jasa senilai US \$ 1 atau US \$ 2 di Amerika, sebagai contoh perbandingan: US \$ 1 di New York hanya cukup untuk membeli satu buah *hotdog* tetapi di Jakarta dengan nilai yang sama bisa membeli sepersi makanan dengan asupan yang setara dengan tiga buah *hotdog*. Jadi, nilai tukar rupiah terhadap dolar AS (dalam satuan PPP) sebesar 2-3 kali lebih kuat dari kurs nominal. Artinya standar US \$ 2 PPP

setara dengan pengeluaran nominal 4,5 US \$ per hari atau US \$ 135 per bulan atau setara dengan 1,2 juta rupiah per bulan. Tingkat kemiskinan Indonesia dengan kriteria US \$ 1 PPP sebesar 6% dari jumlah penduduk (2008) dan penggunaan kriteria ini sudah lama ditinggalkan karena tidak manusiawi dan tidak masuk akal sehingga harus menggunakan US \$ 2 PPP (tingkat kemiskinan akan meningkat hingga mencapai 43% dari jumlah penduduk).

⁴ Makalah Direktur Perlindungan dan Kesejahteraan Masyarakat Bappenas, Pungky Sumadi, Ph.D. "Mengkaji Kebijakan *Pro Poor* Masa lalu dan Masa Kini".

⁵ Lihat Kertas Posisi Masyarakat Sipil untuk Parlemen: Saatnya DPR Berpihak! Mendorong APBN Pro Kaum Miskin, Selected Papers No. 04/2008, Perkumpulan Prakarsa, November 2008. Sejumlah indikator yang diteliti antara lain pengelolaan keuangan negara, yang meliputi manajemen Fiskal, proses penganggaran dan desentralisasi fiskal. Dalam penerimaan Negara, yang bisa dilihat adalah dari rasio penerimaan pajak Indonesia masih sangat rendah, serta penerimaan pajak pribadi di Indonesia masih sangat rendah, dibandingkan potensinya. Lainnya adalah belanja negara, khususnya belanja modal dan belanja pegawai.

⁶ Beberapa indikasi menunjukkan arah anggaran sudah dijalar yang benar (*on the track*), seperti penurunan ketergantungan pada utang luar negeri, defisit anggaran, desentralisasi fiskal, dan perbaikan aturan keuangan negara. Akan tetapi disisi lain wajah anggaran menunjukkan kelemahan-kelemahan yang mendasar, seperti proses penganggaran yang inkremental, pajak/non pajak yang masih sangat rendah dibandingkan potensinya sebagai sumber pendapatan, lemahnya stimulus fiskal, dan lemahnya pentargetan dalam belanja negara. Lihat Kertas Posisi Masyarakat Sipil untuk Parlemen: Saatnya DPR Berpihak! Mendorong APBN Pro Kaum Miskin, Selected Papers No. 04/2008, Perkumpulan Prakarsa, November 2008.

⁷ Sutoro Eko, IRE'S INSIGHT, Working Paper February 2008, DAERAH BUDIMAN: Prakarsa dan Inovasi Lokal Membangun Kesejahteraan, Institute for Research and Empowerment (IRE) Yogyakarta. Selain Jembrana, Eko juga memberi contoh daerah lain seperti Belitung Timur dalam program pendidikan dan kesehatan gratis, Pemerintah Kota Blitar, Jawa Timur, dan Purbalingga, Jawa Tengah, dalam penanggulangan kemiskinan. Purbalingga melakukan inovasi

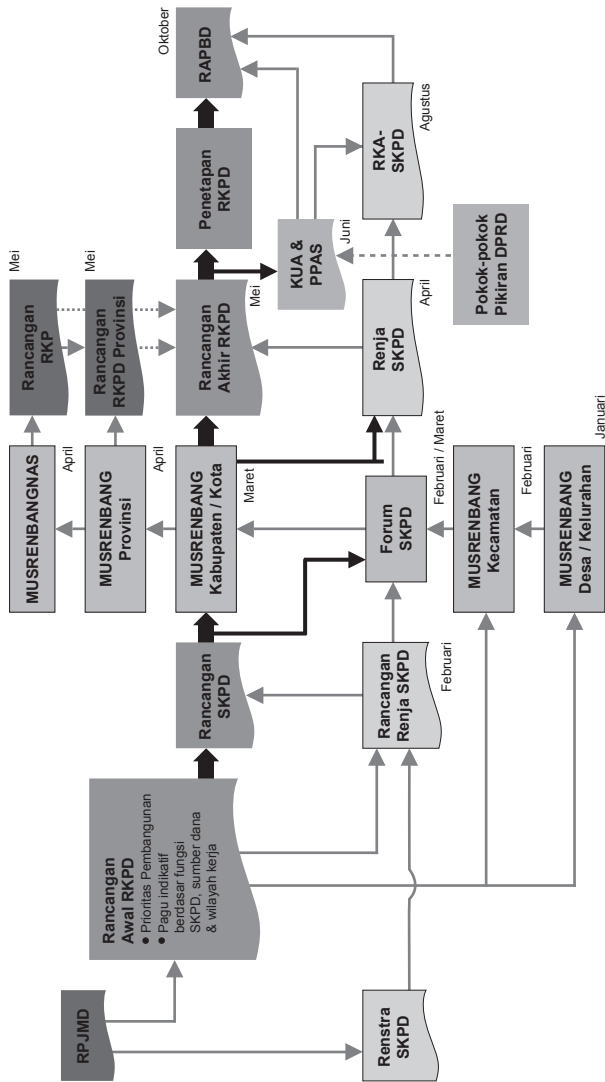
kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan dengan mengusung empat program utama: Program Stimulan Pemugaran Rumah Keluarga Miskin (PSPR Gakin); Program Padat Karya Pangan (PPKP); Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat, serta Alokasi Dana Desa (ADD). PSPR Gakin, misalnya, hendak memugar rumah gakin sejumlah 14.325 rumah sejak 2003 dan ditargetkan selesai pada 2010. Pemerintah daerah menyediakan stimulan 2 juta rupiah per rumah gakin, yang kemudian disokong oleh modal sosial (swadaya masyarakat dan gotong royong). Sampai 2007, rumah miskin yang berhasil dipugar sudah mencapai sekitar 60%. Kebijakan Purbalingga pro miskin yang radikal tersebut memang menghasilkan prestasi yang cukup menggembirakan. Usia harapan hidup meningkat dari 65,6 (2001) menjadi 68,7 (2004); angka kematian ibu melahirkan menurun dari 143 (2001) menjadi 110 (2004), prevalensi balita gizi kurang menurun dari 13,8 menjadi 2,25 pada periode tahun yang sama, cakupan air bersih meningkat dari 46,24% (2001) menjadi 67,3% (2004), cakupan penduduk peserja jaminan perawatan kesehatan meningkat dari 35% (2001) menjadi 65% (2004), penduduk miskin berkurang dari 39,73% (2001) menjadi 34,78%. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Purbalingga pada tahun 1999 sebesar 63,0, yang menempati ranking 33 dari 35 kabupaten/kota di seluruh Jawa Tengah pada 2001, kemudian meningkat menjadi 64,5 (ranking 30) pada 2002, meningkat drastis menjadi 65,9 (ranking 18) pada 2003, dan pada 2004 menjadi 67 dengan ranking 15 di Jawa Tengah.

A-B-C Penyusunan dan Pengelolaan Anggaran

PROGRAM pembangunan dan penyusunan anggaran berupa APBD dan APBN, seperti dokumen negara lainnya, mengikuti sejumlah kaidah baku. Ada istilah yang sudah standar, dan umumnya berupa singkatan atau akronim yang seringkali membingungkan. Belum lagi detail yang tidak selalu jelas pengertiannya. Tetapi, ini masalah yang tidak bisa kita tolak jika kita ingin memahami proses penganggaran dengan baik—suatu tahap yang harus kita lewati jika kita ingin meliput dan memberitakan isu anggaran dengan baik.

SEKILAS SOAL PENYUSUNAN ANGGARAN

Bagan di bawah ini merupakan alur dari pembahasan program pembangunan sampai akhirnya dirumuskan dalam bentuk APBD. Banyak singkatan dan akronim yang digunakan. Ini membuat dokumen-dokumen penting semacam ini kurang menarik. Selain diisi dengan istilah yang sangat baku dan membosankan, ini membuat orang juga malas (daftar singkatan dan akronim, ada dalam lampiran).



Jika disederhanakan, penyusunan program kerja sampai akhirnya berupa anggaran, merupakan proses yang berlanjut. Tidak bisa ada rencana kerja jika tidak ada renstra SKPD. Begitu seterusnya. Sampai akhirnya itu menjadi APBD. Sekali lagi, inilah yang digariskan secara jelas oleh undang-undang dan harus diikuti oleh para penyusunnya—meski dalam kenyataan belum tentu seperti itu adanya.

Penyusunan APBD harus sudah di mulai bulan Januari. Pesertanya adalah unit terkecil masyarakat, mulai dari ketua RT/RW, kepala dusun, ketua adat, kelompok pemuda, pengusaha, tani, nelayan dan semacamnya, termasuk lembaga swadaya masyarakat. Unit terkecil untuk menyusun adalah melalui Musrenbang kelurahan/desa sampai Musrenbang kecamatan. Dalam musyawarah ini, diharapkan ada daftar prioritas kegiatan pembangunan untuk tingkat desa dan kecamatan.

Di atas Musrenbang kecamatan ada Forum SKPD. Forum ini diikuti oleh delegasi dari kecamatan, organisasi sektoral, Kepala SKPD, BAPPEDA, DPRD. Hasil yang diharapkan dari forum ini adalah adanya rencana kerja Rencana kerja SKPD. Di atas forum SKPD, ada Musrenbang kota dan kabupaten. Forum ini diikuti oleh delegasi forum SKPD, DPRD dan lembaga swadaya masyarakat yang berada di tingkat lokal kabupaten. Wakil dari Bappeda provinsi, tim anggaran eksekutif dan DPRD juga ikut dalam pertemuan ini. Hasil dari pertemuan ini menjadi masukan untuk memutakhirkan RKP.

Setelah itu, barulah adalah rapat penyusunan RKP. Rapat penyusunan RKP ini diikuti oleh tim anggaran

kepala daerah dan DPRD. Hasil akhirnya adalah adanya berupa RKPD. Setelah RKPD selesai, masih ada aktifitas lain yang harus dirampungkan, yaitu penyampaian rencana KUA dari kepala daerah ke DPRD, sebelum akhirnya disepakati oleh keduanya. Penyampaian PPAS disepakati antara DPRD dan kepala daerah. Setelah itu masih ada penetapan pedoman penyusunan RKA SKPD, sebelum akhirnya penyusunan RKA SKPD. Setelah itu baru dibahas dan disahkan di DPRD. Di bawah ini adalah bagan detailnya:

TAHAPAN PENYUSUNAN APBD

NAMA KEGIATAN	PESERTA	HASIL
Musrembang Kelurahan/Desa Januari Tahun n-1	Masyarakat (RT/RW), kepala dusun, ketua adat, kelompok perempuan, kelompok pemuda, ormas, pengusaha, kelompok tani, nelayan, komite sekolah, kepala desa/lurah, BPD, Camat, kepala sekolah, LSM	Dokumen Rencana Kerja Pembangunan Desa/Kelurahan
Musrembang Kecamatan Februari Tahun n-2	Delegasi kelurahan/desa, organisasi masyarakat tingkat kecamatan, BAPPEDA, perwakilan SKPD, kepala cabang SKPD, Kepala unit pelayanan di tingkat kecamatan, anggota DPRD dari daerah pemilihan kecamatan, camat dan aparatnya, LSM dan ahli/profesional	Daftar prioritas kegiatan pembangunan di tingkat kecamatan
Forum SKPD Maret Tahun n-1	Delegasi kecamatan, organisasi sektoral (Dewan Pendidikan, IDI, IBI), kepala SKPD, kepala dan pejabat BAPPEDA, anggota DPRD dari mitra masing-masing SKPD, LSM dengan bidang kerja sesuai fungsi SKPD, ahli/profesional.	Rencana Kerja (Renja) SKPD

NAMA KEGIATAN	PESERTA	HASIL
Musrembang Kota/ Kabupaten Maret Tahun n-1	Delegasi Musrembang Kecamatan, delegasi forum SKPD, SKPD, DPRD, LSM yang bekerja di tingkat Kabupaten/ Kota, perguruan tinggi, perwakilan Bapeda provinsi, Tim Penyusun RKPD, Tim Penyusun Renja SKPD, Panitia/Tim Anggaran Eksekutif dan DPR	Dokumen yang berisi masukan utama untuk memutakhirkan RKPD
Penyusunan RKPD April-Akhir Mei Tahun n-1	TAPD (Tim Anggaran Pemerintah Daerah Kepala Daerah dan DPRD)	RKPD
Penyampaian rancangan KUA dari Kepala daerah kepada DPRD Pertengahan Juni n-1	Kepala Daerah	
KUA disepakati antara kepala daerah dan DPRD Minggu 1 Juli n-1	Kepala daerah dan DPRD	Nota kesepakatan KUA
Penyampaian rancangan PPAS ke DPRD Minggu kedua Juli n-1	Kepala daerah dan DPRD	
PPAS disepakati antar kepala daerah dan DPRD Akhir Juli tahun n-1	Kepala daerah dan DPRD	Nota kesepakatan PPA
Penetapan pedoman penyusunan RKA SKPD Minggu 1 Agustus Tahun n-1	Penetapan pedoman penyusunan RKA SKPD	SE kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA SKPD

TAHAPAN PEMBAHASAN DAN PENGESAHAN APBD

NAMA KEGIATAN	PESERTA	HASIL
Penyampaian Raperda APBD kepada DPRD Minggu I Oktober tahun n-1	Kepala daerah dan DPRD	
Pembahasan Raperda APBD Oktober-November tahun n-1	Pemda dan DPRD	
Pengambilan keputusan terhadap R APBD Awal Desember tahun n-1	Kepala daerah dan DPRD	
Penetapan hasil evaluasi terhadap APBD Pertengahan Desember tahun n-1	Untuk tingkat kabupaten, evaluasi dilakukan oleh gubernur. Untuk tingkat provinsi, evaluasi dilakukan oleh menteri dalam negeri	APBD yang sudah dievaluasi
Penetapan Perda tentang APBD dan Raper KDH tentang Penjabaran APBD bila sesuai hasil evaluasi Akhir Desember tahun n-1	Kepala daerah dan DPRD	Perda APBD Per KDH penjabaran APBD

Sejumlah regulasi yang dibuat pemerintah, setidaknya secara teoritis, sebenarnya memiliki standar baku untuk dilaksanakan. Sebagian besar prinsipnya adalah ideal, meski kerap kali tidak cukup detail untuk bisa dengan mudah dilaksanakan.

Lihatlah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007. Regulasi itu cukup panjang lebar menjelaskan tentang apa saja yang harus diperhatikan oleh penyusun program dan anggaran APBD.

1. Keadilan Anggaran

Pajak daerah, retribusi daerah, dan pungutan daerah lainnya yang dibebankan kepada masyarakat harus mempertimbangkan kemampuan untuk membayar. Masyarakat yang memiliki kemampuan pendapatan rendah secara proporsional diberi beban yang sama, sedangkan masyarakat yang mempunyai kemampuan untuk membayar tinggi diberikan beban yang tinggi pula. Untuk menyeimbangkan kedua kebijakan tersebut pemerintah daerah dapat melakukan diskriminasi tarif secara rasional guna menghilangkan rasa ketidakadilan. Dalam mengalokasikan belanja daerah, harus mempertimbangkan keadilan dan pemerataan agar dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat tanpa diskriminasi pemberian pelayanan.

2. Efisiensi dan Efektivitas Anggaran

Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan anggaran perlu diperhatikan (1) penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai; (2) penetapan prioritas kegiatan dan penghitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

3. Taat Azas

APBD tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum dan peraturan daerah lainnya. Tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengandung arti bahwa apabila pendapatan, belanja dan pembiayaan yang dicantumkan dalam rancangan peraturan daerah tersebut telah sesuai dengan ketentuan undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan presiden, atau peraturan menteri/keputusan menteri/surat edaran menteri yang diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Dengan menganut prinsip kepentingan umum, maka APBD harus mencerminkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat (publik), bukan justru membebani.

4. Prinsip Partisipasi Masyarakat

Pengambilan keputusan dalam proses penyusunan dan penetapan APBD sedapat mungkin melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan APBD.

5. Transparansi dan Akuntabilitas Anggaran

APBD yang disusun harus dapat menyajikan informasi secara terbuka dan mudah diakses oleh masyarakat meliputi tujuan, sasaran, sumber pendanaan pada setiap jenis/objek belanja serta korelasi antara besaran anggaran dengan manfaat dan hasil yang ingin dicapai dari suatu kegiatan yang dianggarkan. Oleh karena itu,

setiap pengguna anggaran harus bertanggung jawab terhadap penggunaan sumber daya yang dikelola untuk mencapai hasil yang ditetapkan.

6. Disiplin Anggaran

Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan antara lain bahwa; (1) Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja; (2) Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/Perubahan APBD; (3) Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah.

Dalam tahap penyusunan program, secara teoritis, masyarakat dan perwakilan kepentingan serta lembaga swadaya masyarakat ikut menjadi peserta dan menyuarakan kepentingannya. Di tingkat desa/kelurahan, mereka bisa mengikuti rapat Musrenbang tingkat kelurahan. Begitu juga di tingkat kecamatan. Namun, regulasi yang mengatur partisipasi publik ini tidak selalu berjalan sesuai harapan.

Kritik umum dalam proses ini umumnya adalah prinsip partisipasinya yang dipertanyakan. Dalam sejumlah kasus,

pertemuan semacam itu merupakan ajang kontestasi kekuasaan di tingkat lokal. Sehingga suara orang miskin seringkali diatasnamakan oleh para elite lokal, atau malah aspirasinya tidak diperhatikan. Kritik lainnya, forum semacam Musrenbang kerap kali tidak bisa mempengaruhi atau mengubah rencana kerja satuan kerja di pemerintah daerah.

Belum lagi soal adanya keenggan publik untuk berpartisipasi dalam proses semacam itu karena sejumlah mitos salah memahami penyusunan anggaran. Mengutip Krafchik (2005),¹ sejumlah mitos-mitos yang melingkupi proses penganggaran, seperti:

- Kerja-kerja anggaran adalah wewenang eksklusif birokrasi negara dan parlemen.
- Birokrasi negara dan elite di parlemen akan selalu mengutamakan kepentingan warga negara di atas kepentingan kelompok mereka dalam kerja-kerja anggaran.
- Campur tangan atau intervensi dari kelompok-kelompok masyarakat sipil akan mengacaukan proses yang berlangsung.
- Warga negara serta kelompok-kelompok masyarakat sipil tidak mempunyai kecakapan dan kapasitas yang memadai untuk memahami kerumitan proses penganggaran.

SEKILAS SOAL PENGELOLAAN ANGGARAN

Secara konstitusional, landasan pengelolaan keuangan negara adalah Pasal 23 ayat (1) UUD 1945: “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan Negara ditetapkan setiap tahun dengan Undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Kemudian, dipertegas dalam UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No 15 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

Anggaran publik tidak hanya soal ekonomi, tetapi juga soal politik. Maka di sinilah kita kenal istilah “politik anggaran”, tidak semata hal-hal yang sifatnya teknokratis tetapi terkait juga dengan pertarungan politik dan kepentingan antar para pihak. Hal ini dapat kita lihat dari beberapa contoh kebijakan; (i) alokasi dan pengurangan alokasi anggaran untuk subsidi energi dan bahan bakar minyak; (ii) pemberian dan pemberhentian anggaran untuk *conditional cash transfer* (baca: Bantuan Langsung Tunai), dan lainnya. Jadi, pengelolaan anggaran negara adalah suatu aktifitas ekonomi politik yang mencerminkan sebuah keputusan yang diambil menyangkut keputusan ekonomi dan sarat muatan politik.

Dalam Paket UU Keuangan Negara di atas, ada empat prinsip dasar dalam pengelolaan keuangan negara: (i) akuntabilitas berdasarkan hasil atau kinerja; (ii) keterbukaan dalam setiap transaksi pemerintah; (iii) pemberdayaan manajemen profesional; (iv) adanya lembaga pemeriksa

eksternal yang kuat, professional dan mandiri serta terhindarnya duplikasi dalam pelaksanaan pemeriksaan.²

Pengelolaan keuangan negara secara sederhana dapat dikelompokkan dalam beberapa sub bidang: (i) sub bidang pengelolaan fiskal, (ii) sub bidang pengelolaan moneter; (iii) sub bidang pengelolaan kekayaan negara. Sub bidang pengelolaan fiskal meliputi enam fungsi yaitu:

- 1) Fungsi Pengelolaan Kebijakan Ekonomi Makro dan Fiskal meliputi penyusunan nota keuangan dan RAPBN, serta perkembangan dan perubahannya, analisis kebijakan, pendapatan negara, belanja negara, penyusunan rencana pendapatan negara, hibah hingga penyusunan statistik, penelitian dan rekomendasi kebijakan dibidang fiskal, keuangan dan ekonomi.
- 2) Fungsi Penganggaran meliputi penyiapan, perumusan dan pelaksanaan kebijakan serta perumusan standar, norma, pedoman, kriteria, prosedur dan pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang APBN.
- 3) Fungsi Administrasi Perpajakan.
- 4) Fungsi Administrasi Kepabeanan.
- 5) Fungsi Pembendaharaan meliputi perumusan kebijakan, sistem dan prosedur di bidang pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pengadaan barang dan jasa instansi pemerintah serta akuntansi pemerintah pusat dan daerah, pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara, pengelolaan kas negara, penyelenggaraan akuntansi, pelaporan keuangan dan sistem informasi manajemen keuangan pemerintah.
- 6) Fungsi Pengawasan Keuangan.³

Di bidang moneter meliputi sistem pembayaran, sistem lalu lintas devisa dan sistem nilai tukar. Di bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan meliputi pengelolaan perusahaan negara/daerah.

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain:

- 1) Akuntabilitas berorientasi pada hasil.
- 2) Profesionalitas.
- 3) Proporsionalitas.
- 4) Keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara.
- 5) Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.⁴

Atas dasar hal tersebut di atas, menjadi sangat penting untuk tidak saja mencermati angka (pendapatan, alokasi, belanja, pembiayaan dan lain-lain) tetapi juga proses penganggaran (siapa saja yang terlibat, transparan tidaknya proses, siapa yang mengambil keputusan, apa dasarnya, dan

lain-lain). Sederhananya, kita harus melihat dari tiga sisi; *pertama*, sisi perencanaan dan proses penganggaran; *kedua*, sisi implementasi dan realisasi; *ketiga*, *auditing* atau hasil pemeriksaan lembaga pemeriksa keuangan negara.

Anggaran negara memiliki tiga fungsi strategis yaitu:

- 1) *Fungsi regulasi*: mengatur perilaku warga-negara, contoh: pengaturan pembayaran pajak dan cukai rokok.
- 2) *Fungsi stabilisasi*: menetapkan asumsi ekonomi yang menjadi pegangan pelaku ekonomi dan bisnis, dalam menjalankan kegiatan ekonominya, contoh: pengaturan/penetapan tingkat suku bunga dan harga bahan bakar minyak.
- 3) *Fungsi redistribusi*: alat untuk menciptakan keadilan sosial atau pemerataan, melalui fungsi mengambil (pajak/retribusi) dan memberi (subsidi), contoh: retribusi rumah sakit elit; subsidi Jamkesmas (Jaminan Kesehatan Masyarakat); pajak kendaraan mewah; subsidi bensin kendaraan umum.

Akan tetapi, pada kenyataannya, anggaran negara sangat sulit untuk memenuhi ketiga fungsi di atas. Faktor utamanya adalah kinerja pengelolaan anggaran tidak *accountable* dan *transparent*, baik dari sisi perencanaan, perumusan, pembahasan, legislasi, pelaksanaan, *monitoring* dan pengawasan. Selain itu, faktor eksternal adalah tidak kuatnya *revenue forecasting* dan lemahnya analisis ekonomi makro (dalam kaitannya dengan tren ekonomi politik regional atau global). Sehingga, anggaran negara sangat ‘konservatif’, tidak menunjukkan adanya upaya pemerintah

dalam mendorong akselerasi pembangunan dan cenderung melayani ‘kepentingan’ birokrat dan elit.

Strategi advokasi anggaran acapkali tidak mendalam, hanya mengungkapkan *symptoms*, hanya reaktif atas guliran elit, dan tidak pernah tuntas sehingga solusi pengambilan keputusan yang mencerminkan perbaikan dan mendorong kesejahteraan rakyat masih ‘jauh panggang dari api’.

Fokus perbaikan pengelolaan anggaran negara antara lain:⁵

- 1) *Kebijakan fiskal harus lebih ekspansif.*

Walaupun tidak harus mengandalkan sepenuhnya pada utang luar negeri. Manfaat dari langkah ini adalah peningkatan anggaran untuk belanja pembangunan sebagai bagian dari investasi negara untuk meningkatkan stimulus perekonomian.

- 2) *Rasionalisasi subsidi yang eksesif.*

Di tingkat teori dan strategis, pemberian subsidi masih dapat dibenarkan sepanjang dirancang untuk memenuhi sasaran yang tepat (*well targeted*);

- 3) *Dalam hal dana perimbangan.*

Pemerintah pusat harus segera berpikir untuk merumuskan suatu sistem dan mekanisme dana perimbangan yang lebih *sustainable*, berdimensi keadilan dan keutuhan bangsa dalam suatu kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium term expenditure framework*).

Desentralisasi fiskal di era otonomi daerah menjadi salah satu indikator utama atas ada atau tidak adanya perubahan dalam pengelolaan keuangan. Di samping itu, hal tersebut

juga mencerminkan ada/tidak adanya perubahan dalam hubungan antara pusat dan daerah. Ekspansi fiskal dengan meningkatkan transfer fiskal ke daerah akan mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan.

Dalam hal Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, DPR dengan hak legislasi, penganggaran dan pengawasan harus lebih berperan dalam mengawal APBN sehingga APBN benar-benar dapat secara efektif menjadi instrumen untuk mensejahterakan rakyat dan mengelola perekonomian negara dengan baik.

Catatan Akhir

¹ Makalah *Perencanaan dan Penyusunan Anggaran Kaca Pandang Pro Poor* oleh Abdul Ghofur, yang disampaikan pada Workshop “Anggaran Pro Rakyat Miskin untuk Jurnalis” diselenggarakan Perkumpulan Prakarsa, LPM Swara Nusa dan Yayasan Tifa pada 12 Juni 2010 di Hotel Puri Artha Lintang, Yogyakarta.

² *Pengelolaan APBN Dalam Sistem Manajemen Keuangan Negara*, Suminto, *Budget in Brief* – Ditjend Anggaran Depkeu, 2004.

³ *Ibid.*

⁴ Penjelasan atas UU No 17 Tahun 2003 angka 4 mengenai Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara.

⁵ *Refleksi Pengelolaan Anggaran Negara*, Bustanul Arifin, *Bisnis dan Ekonomi Politik*, April 2005.

Meliput dan Memberitakan Isu Anggaran, Bagaimana Melakukannya?

MELIPUT isu anggaran memang memiliki sejumlah prinsip-prinsip penting yang sama dengan isu yang lain. Butuh *skill*, juga pengetahuan tentang kode etik, yang standar untuk bisa melakukannya dengan benar. Umumnya, yang agak berbeda adalah pada di luar keduanya. Meski isu berbeda, keterampilan teknis dan kode etiknya relatif sama. Tetapi yang pasti berbeda adalah pengetahuan dasar yang wajib dikuasainya. Itulah yang kira-kira memberi perbedaan dalam peliputan dan pemberitaan isu anggaran.

Saat meliput dan memberitakan isu anggaran, inilah yang pasti tidak bisa kita hindari: berurusan dengan statistik dan dokumen penganggaran. Entah itu program-program spesifik atau anggaran secara umum seperti APBD dan APBN. Kita tahu, keduanya tidak sama dengan buku bacaan populer seperti *Harry Potter* karya J.K. Rowling atau *Breakfast at Tiffany-nya* Truman Capote yang bisa membuat kita enggan berhenti saat mulai membacanya.

Dokumen anggaran, entah itu program tertentu, APBD atau APBN, memiliki kaidah baku yang harus diikuti oleh siapapun yang menyusunnya. Kosakata yang digunakan pun juga sudah baku, sesuai dengan undang-undang.

Dengan menggunakan istilah baku dan sangat teknis, tidak mengherankan jika dokumen-dokumen seperti itu terasa membosankan untuk dibaca. Tetapi sebagai jurnalis, kita tidak punya pilihan selain harus menguasainya.

Belum lagi soal akses dalam isu anggaran yang seringkali tidak mudah. Dengan kultur birokrasi yang terbiasa tertutup, sangat jarang bahan soal anggaran ini bisa didapat dengan mudah. Apalagi dari lembaga pemerintah atau badan peradilan.¹ Ketertutupan soal anggaran ini memang nyaris tidak bisa dipersoalkan. Baru pada 2010 kita punya payung hukum untuk mempersoalkannya setelah Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik resmi berlaku.

Di bawah ini adalah beberapa point-point penting yang bisa jadi rujukan jurnalis dalam meng-*cover* dan memberitakan isu anggaran. Ini bukan berupa panduan lengkap, tetapi lebih merupakan daftar “apa yang bisa dilakukan” oleh jurnalis untuk meliput isu anggaran dengan tepat dan bermanfaat bagi publik.

1. Penting Memiliki Kalender Khusus Anggaran

Anggaran pemerintah pusat maupun daerah punya kaidah-kaidah yang baku, dalam peristilahan maupun penyusunannya. Tidak hanya itu. Penyusunannya punya waktu yang jelas dan terjadwal relatif rutin tiap tahunnya. Kalau pun ada penyimpangan dari jadwal yang baku, itu tidak cukup banyak. Sebab, keterlambatan itu akan berakibat pada realiasi, pencarian anggaran dan otomatis juga pada roda kerja pemerintahan pusat maupun daerah.

Penyusunan anggaran, setidaknya begitulah teorinya, harusnya sudah dimulai sejak Februari melalui penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Setelah itu, prosesnya berlanjut ke Musyawarah Perencanaan Pembangunan di tingkat Kabupaten atau Kota di bulan Maret. Bahan-bahan itulah yang nantinya harus menjadi Rancangan RKPD pada Mei, sebelum akhirnya menjadi Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) pada bulan Oktober (lebih detail, lihat bab 3).

Dengan jadwal baku seperti itu, tentu sangat praktis jika jurnalis yang punya *concern* dengan isu anggaran memiliki “kalender” tersendiri tentang pembahasan APBD dan APBN. Entah bagaimana bentuk dan cara membuatnya, kalender itu harus berisi tahapan-tahapan perencanaan penganggaran di tingkat daerah dan pusat, secara detail. Mulai dari awal bulan sampai akhir tahun, dari mulai perencanaan program sampai APBD/APBN itu disahkan dan direalisasikan.

Ada sejumlah keuntungan praktis dengan “Kalender Anggaran Tahunan” semacam ini. Pertama, ini menjadi pengingat bagi jurnalis di tengah rutinitas penugasan liputan yang padat, yang terkadang membuat banyak isu penting akhirnya jadi terlewat. Kedua, ini akan memudahkan jurnalis untuk mengetahui apa yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah dalam setiap bulannya, apa saja yang seharusnya sudah selesai, apa saja yang seharusnya dibahas. Ini juga akan memberi ide secara kontinyu bagi jurnalis jika ingin meliput isu anggaran.

2. Membuat Daftar Periksa tentang Isu Anggaran

Anggaran, baik di pusat maupun di daerah, harus melewati sejumlah tahapan sebelum akhirnya dibelanjakan. Masing-masing tahap itu, dari penyusunan program di daerah sampai program dilaksanakan, merupakan materi penting dan sangat bermanfaat untuk diketahui publik. Seperti praktik selama ini, masing-masing tahapan itu sama-sama punya peluang besar untuk tidak ditaati dan diselewengkan atau diakali.

Untuk kepentingan peliputan dan pemberitaan, sangat penting untuk memahami tahapan itu dan membuat semacam daftar periksa tentang hal-hal krusial dari tahapan-tahapan tersebut. Merujuk pada praktik yang tidak patut yang terjadi selama ini, inilah beberapa daftar periksa, setidaknya dalam tahap perencanaan program dan anggaran dan pelaksanaannya.

3. Tahap Perencanaan Program dan Anggaran

- Apakah ada keterlibatan masyarakat dalam tahap perencanaan? Kalau pun terlibat, bagaimana bentuk keterlibatannya? Semata formalitas dengan berupa kehadiran atau memang benar-benar menjadi pertimbangan dalam penyusunan perencanaan program?
- Apakah informasi soal forum-forum perencanaan ini terpublikasikan secara luas? Ini untuk mengetahui *awareness* publik terhadap penyusunan program? Kalau terpublikasikan, melalui apa?
- Apakah usulan masyarakat di kelurahan / desa diakomodasi oleh APBD? Kalau ya, seperti apa

akomodasinya? Apakah usulan yang diterima merupakan kebutuhan riil masyarakat?

4. Tahap Pelaksanaan Anggaran

- *Uji ekonomis*. Apakah anggaran yang ditetapkan itu sudah memenuhi prinsip-prinsip ekonomis alias hemat? Sudah lazim dalam penyusunan anggaran, meski ada panduan baku untuk menyusun taksiran harga, menggunakan harga yang di atas rata-rata (*mark up*). Dan ini jelas melanggar prinsip tersebut. Salah satu cara untuk menguji ekonomis atau tidaknya sebuah anggaran dari pengadaan adalah dengan membandingkan kualitas barang tertentu dengan harga pasar.
- *Uji efisiensi*. Salah satu cara untuk menguji prinsip ini adalah dengan membandingkan antara *output* yang dihasilkan dengan *input* yang digunakan (*cost of output*). Proses kegiatan operasional dikatakan efisien jika suatu produk atau hasil kerja tertentu dapat dicapai dengan penggunaan sumber daya dan dana yang serendah-rendahnya.
- *Uji efektifitas*. Ini bisa dilihat dari keluaran (*output*) dengan tujuan atau sasaran yang harus dicapai. Proses kegiatan operasional dikatakan efektif apabila proses kegiatan mencapai tujuan dan sasaran akhir. Seringkali, sasaran dibuat serendah mungkin agar mudah dicapai atau dibuat sefleksibel mungkin sehingga ukuran keberhasilannya jadi sangat fleksibel.
- *Uji sosial*. Faktor penting yang harus diperiksa dari anggaran adalah aspek kepatutan dan keadilan. Di Indonesia, ini menjadi masalah krusial karena belanja pegawai umumnya lebih besar dari belanja

pembangunan. Tidak mengherankan jika kenaikan APBN tiap tahun tidak diikuti oleh penurunan jumlah penduduk miskin secara signifikan karena belanja pembangunan tidak naik secara signifikan.²

- *Uji kepatuhan.* Dalam pelaksanaan program, cukup banyak kasus yang menunjukkan bahwa prinsip ketaatan terhadap prinsip hukum diabaikan, atau diakali. Ini cukup banyak dalam kasus pengadaan barang dan jasa, yang “penyakit”-nya sudah dilihat dari tahap pengadaan sampai penyerahan barang. Secara umum, ada 10 tindakan korupsi terkait pengadaan barang dan jasa. Masing-masing: pemberian suap/sogok, penggelapan, pertentangan kepentingan, pilih kasih, menerima komisi, nepotisme, kontribusi atau sumbangan ilegal, pemerasan, penyalahgunaan wewenang, dan pemalsuan. Di bawah ini adalah sejumlah masalah yang umum terjadi dalam pengadaan barang dan jasa.³

TAHAPAN PEMBAHASAN DAN PENGESAHAN APBD

TAHAPAN	POTENSI MASALAH
Perencanaan pengadaan	<ul style="list-style-type: none"> • Penggelembungan anggaran • Rencana pengadaan yang diarahkan • Penentuan jadwal waktu yang tidak realistis • Pemaketan pekerjaan yang direkayasa
Pengumuman lelang	<ul style="list-style-type: none"> • Pengumuman lelang semu alias fiktif • Pengumuman lelang tidak lengkap • Jangka waktu pengumuman terlalu singkat
Penyusunan Harga Perkiraan Sendiri	<ul style="list-style-type: none"> • Gambaran nilai harga perkiraan sendiri yang ditutup-tutupi • <i>Mark-up</i> (penggelembungan harga) • Harga dasar tidak standar dan penentuan estimasi harga tidak sesuai aturan
Penyerahan Barang/jasa	<ul style="list-style-type: none"> • Volume tidak sama • Kualitas pekerjaan lebih rendah dari ketentuan dalam spesifikasi teknik • Kualitas pekerjaan tidak sama dengan spesifikasi teknik • <i>Contract Change order</i>

5. Mengurai Kerumitan, Mudah Dipahami Publik

Hal yang tidak bisa dihindari dari meliput dan memberitakan isu anggaran adalah ini: kita akan selalu berurusan dengan statistik. Betapapun tidak sukanya kita terhadap angka, tetapi inilah yang harus kita hadapi jika kita mendapat tugas untuk meliput dan memberitakan isu anggaran. Tidak peduli kita suka atau tidak, kewajiban penting jurnalis saat menulis isu ini adalah bagaimana membuat pembaca lebih mudah untuk mengerti tentang anggaran, bukan malah membingungkannya.

Lihatlah data statistik APBN kita tiap tahun.⁴ Itu adalah gambaran komprehensif tentang bagaimana struktur keuangan, pemasukan dan belanja negara. Tetapi apakah itu mudah dimengerti oleh semua orang? Belum tentu. Meski data itu merinci cukup detail, tetapi belum tentu publik bisa memahaminya dengan mudah.

Salah satu caranya adalah dengan menyederhanakan gambaran anggaran dengan logika yang mudah dipahami umum. Misalnya, membaginya menjadi pemasukan dan pengeluaran. Berbeda misalnya dengan para peneliti, yang pasti lebih bermanfaat mendapatkan data lebih detailnya. Dengan membuatnya berdasarkan klasifikasi sederhana, kita tahu berapa besar anggaran kita dan bagaimana alokasinya.

6. Membuat Statistik Menarik dan Menggugah

Membuat berita tentang isu anggaran mudah dimengerti adalah satu hal, dan membuatnya lebih menarik

dan menggugah minat orang adalah hal lainnya. Ini adalah tantangan berikutnya bagi jurnalis yang ingin agar publik terlibat dan *aware* soal isu anggaran. Ini butuh berapa kreasi untuk membuatnya mencolok dan menggugah, baik dari segi konten maupun dari aspek publikasinya.

Sebutlah misalnya soal APBN. Angka Rp1.047,6 triliun dari APBN kita pada 2010, memang sangat besar. Setidaknya dibanding APBN tahun-tahun sebelumnya. Tetapi apakah itu otomatis membuat orang tertarik? Bagaimana jika itu dikomparasikan dengan negara lain, yang mungkin APBN-nya lebih besar atau lebih kecil dari kita?

Dalam skala besar, memang tidak mudah mencari komparasinya tetapi mari kita lihat dalam nilai yang lebih kecil. Misalnya, anggaran kesehatan dan pendidikan, atau suatu proyek. Sebutlah proyek pembangunan gedung baru DPR. Dengan nilai Rp 1,7 triliun, misalnya, kita tahu itu angka yang besar. Tetapi maknanya akan terlihat berbeda jika kita menyatakan bahwa angka itu sama dengan anggaran kesehatan untuk warga Jakarta yang penduduknya sekitar 9 juta jiwa.

Komparasi dengan bidang yang lain, atau usaha untuk melakukan nominalisasi dengan yang lain, akan membuatnya berbeda. Angka Rp 1,7 triliun mungkin kurang terasa bedanya jika hanya melihat APBN kita yang lebih dari Rp 1000 triliun, tetapi akan lain rasanya jika dikomparasikan dengan anggaran kesehatan untuk warga Jakarta. Usaha-usaha semacam ini dalam banyak

hal menyadarkan orang betapa besar atau kecilnya sebuah alokasi yang dibuat pemerintah, dan itu akan membuat publik merasa apakah pemerintah lebih berpihak kepada mereka atau sebaliknya.

7. Database Narasumber Isu Anggaran

Salah satu soal krusial lain dari isu anggaran adalah kompetensi dari narasumber yang berbicara tentang isu ini. Dalam teori tentang sumber berita, sudah jelas bahwa mereka yang terlibat dalam sebuah peristiwa adalah narasumber yang utama. Lalu bagaimana dengan isu anggaran? Apakah itu lantas membuat hanya pemerintah dan anggota DPR atau DPRD saja yang kredibel untuk berbicara soal anggaran? Jawabannya jelas: tidak.

Pemerintah dan DPR adalah sumber yang kredibel dalam soal anggaran. Keduanya, baik di pusat maupun daerah, merupakan faktor penting dalam penyusunan anggaran. Hanya saja, pengalaman selama ini menunjukkan bahwa keduanya adalah pihak yang sangat perlu diawasi dalam soal penyusunan anggaran. Praktik calo anggaran, main mata dalam penyusunannya, adalah bukan hal baru dalam penyusunan anggaran kita.

Salah satu pihak luar yang selama ini terbukti sangat bermanfaat dalam meliput dan memberitakan isu anggaran adalah lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang punya *concern* pada isu anggaran. Beberapa yang bisa disebut antara lain *Indonesia Corruption Watch* (ICW), Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA), dan Perkumpulan Prakarsa. Selama ini,

lembaga swadaya masyarakat inilah yang merupakan sumber penting dalam mengkritisi anggaran negara.

Berbeda dengan jurnalis yang punya banyak sekali keterbatasan soal waktu dan pengetahuan tentang isu spesifik seperti ini, lembaga-lembaga tersebut punya *concern* besar dalam soal anggaran sehingga bisa memberikan perspektif yang sangat berbeda dibanding pemerintah jika bicara soal anggaran. Hanya lembaga swadaya masyarakat, bukan pemerintah dan juga DPR (kecuali dalam isu tertentu), yang bisa menyodorkan secara terbuka kepada jurnalis dan publik tentang potensi korupsi, praktik tidak patut dalam anggaran negara.

Dengan fakta semacam ini, akan sangat bermanfaat jika jurnalis memiliki database narasumber yang kompeten untuk bicara soal anggaran. Daftar itu bisa berupa pejabat pemerintah dan DPR yang menangani isu anggaran. Untuk lembaga swadaya masyarakat, misalnya FITRA, ICW, Indonesia Budget Center, dan Prakarsa. Untuk isu tertentu, misalnya soal anggaran pertahanan, lembaga seperti Imparsial, Pacivis Universitas Indonesia, atau peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) tentang militer, tentu merupakan narasumber penting untuk dirujuk.

Catatan Akhir

¹ Bahkan anggota DPRD pun tidak selamanya merasa senang memberikannya. APBD memang bukan hanya soal alokasi belanja pembangunan. Ia juga berisi belanja pegawai, termasuk fasilitas dan aneka keuntungan lain yang dinikmati oleh para wakil rakyat. Informasi tentang APBD, dalam banyak kasus, juga punya manfaat lebih besar bagi mereka yang mengetahuinya—apalagi yang punya kuasa untuk ikut menentukan. Kita tahu, informasi tentang anggaran tidak hanya bermanfaat bagi anggota DPRD untuk melakukan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaannya. Ia, dari sisi yang berlawanan, juga merupakan *privelege* yang bisa digunakan untuk kepentingan pribadi. Cukup banyak kasus yang menunjukkan bagaimana informasi tentang anggaran bisa digunakan untuk mendapatkan “keuntungan ekonomi” dengan modus menerima suap atas informasi yang dimilikinya.

² Ahmad Taufik, “Trend Belanja Pemerintah dalam APBN 2005-2010; Tidak Efektif”, diunduh dari website http://www.seknastriftra.org/index.php?option=com_content&view=article&id=84:trend-belanja-pemerintah-dalam-apbn-2005-2010-tidak-efektif&catid=43:analisis-apbn&Itemid=71

³ Bahan diolah dari bahan presentasi “15 Penyakit Pengadaan dan Solusinya” oleh Edy Kusmayadi dari BPKP Provinsi Jawa Barat, dalam buku *Pendidikan Politik Anggaran bagi Warga*, diterbitkan oleh Bandung Institute of Governance Studies (BIGS) dan Yayasan TIFA, 2006, hal. 169-176.

⁴ <http://www.fiskal.depkeu.go.id/webbckf/download/datapokok-ind2010.pdf>. Data diambil pada 13 September 2010.

Etika Liputan dan Pemberitaan Isu Anggaran

DALAM menjalankan profesinya, wartawan tak cukup hanya memiliki atau semata berbekal kemampuan teknis. Ia juga perlu memahami—dan yang jauh lebih penting mematuhi—kode etik. Seperti kode etik pada profesi lainnya, kode etik bagi wartawan memuat seperangkat nilai-nilai dasar yang akan memandunya untuk menjalankan kewajiban profesi ini dengan benar dan sesuai prinsip-prinsip dasar dan tujuan dari jurnalisme.

Sejumlah organisasi wartawan di Indonesia memiliki kode etik sendiri. Namun, ada satu kode etik yang disepakati untuk dipatuhi bersama: Kode Etik Jurnalistik. Kode etik ini disahkan 14 Maret 2006, menggantikan Kode Etik Wartawan Indonesia yang dibuat pada 1999 lalu.¹ Pentingnya kode etik ini, secara eksplisit disebut dalam kalimat pembuka Kode Etik: "...wartawan Indonesia memerlukan landasan moral dan etika profesi sebagai pedoman operasional dalam menjaga kepercayaan publik dan menegakkan integritas serta profesionalisme."

Penekanan tentang pentingnya etika jurnalistik ini harus selalu diingatkan karena liputan dan pemberitaan yang dilakukan jurnalis dan media, termasuk dalam isu

anggaran, punya “tantangan klasik” yang pasti dihadapi oleh jurnalis, yaitu soal keterbatasan waktu dan ruang. Jurnalis dan media selalu berkejaran dengan tenggat (*deadline*) sesuai karakter medianya, juga *space* yang juga terbatas. Ini yang kerap kali membuat jurnalis berpotensi tergelincir melakukan sesuatu yang bisa tak sejalan dengan etika jurnalistik.

Tenggat yang ketat sangat mungkin membuat jurnalis abai, kalau bukan mengacuhkan, prinsip-prinsip dasar dari sebuah berita yang harus tetap akurat dan tak melabrak asas-asas dasar dari jurnalisme. Masalah yang sama juga bisa timbul dari *space* yang terbatas. Dan yang jauh lebih penting, etika jurnalistik menuntut kita untuk memiliki laku moral ketat agar kemurnian profesi tetap terjaga melalui sikap *independent, cover both side*, dan penghargaan terhadap profesi ini dengan tidak menyalahgunakannya untuk kepentingan pribadi.

Di bawah ini adalah sejumlah panduan etik² yang perlu diperhatikan oleh jurnalis dan media dalam meng-*cover*, dan memberitakan, isu anggaran:

1. Loyalitas kepada Publik: Pertama dan Utama

Ini prinsip dasar yang harus menjadi semangat dari siapapun yang menjalani profesi sebagai jurnalis. Sudah jamak diketahui bahwa jurnalis umumnya bekerja di sebuah media. Baik berstatus karyawan, maupun dalam ikatan yang lebih longgar seperti koresponden, kontributor dan sebagainya. Namun, itu tak berarti menjadikan perusahaan media—apalagi pemilikinya—sebagai “tuan” pertama yang harus dilayani.

Profesi ini, karena semangat kelahirannya, menekankan bahwa kalau ada kesetiaan yang harus diberikan oleh jurnalis, “yang pertama adalah kepada publik”. Bill Kovach dan Tom Rosenstiel menulis redaksional dari prinsip ini dengan lugas dan terang: Loyalitas pertama jurnalisme adalah kepada warga.³

Itulah hal pertama yang harus menjadi pertimbangan, termasuk dalam menulis berita anggaran publik. Dalam tataran praktis, ini bisa dipraktikkan seperti ini: apakah berita soal APBN yang dibahas pemerintah dan DPR, APBD oleh pemerintah daerah dan DPRD, serta realisasinya, membawa dampak bagi warga? Sudah pasti jawabnya ya. Itu artinya, jurnalis dan media punya kewajiban moral untuk memberitakannya karena apa yang menjadi pembahasan itu membawa implikasi bagi warga. Logika semacam inilah yang semestinya ada dalam menulis atau menyiarkan berita tentang anggaran, bukan karena motif lainnya.

Tujuan utama jurnalisme, seperti kata Kovach dan Rosenstiel, adalah menyediakan informasi yang dibutuhkan warga agar mereka bisa hidup merdeka dan mengatur diri sendiri. Dalam konteks isu anggaran, pemberitaan media yang benar diharapkan bisa menggerakkan warga untuk peduli dengan isu anggaran, dan mereka juga tergerak untuk berbuat sesuatu agar anggaran—yang berasal dari pajak yang mereka bayar—bermanfaat untuk kepentingan publik lebih besar, bukan hanya memperkaya birokrat dan kroni-kroninya.

2. Independensi

Satu watak yang harus melekat dalam diri jurnalis adalah independensi. Sikap ini mengidealkan bahwa keputusan jurnalis dalam menjalankan profesinya adalah mengikuti kata hati dan pikirannya, bukan karena pengaruh dari luar—apalagi narasumber yang dekat dengannya. Dua hal itu, kata hati dan pikiran, yang harus memiliki hak veto terpenting dalam mengambil keputusan, apakah akan memberitakan suatu peristiwa atau tidak? Ini prinsip yang dasar, tapi sering mengundang kebingungan dalam pelaksanaannya.

Ambil contoh, misalnya, soal alokasi anggaran untuk pakaian presiden, rencana pengadaan tunjangan fasilitas baru untuk anggota DPR, atau permintaan tambahan staf ahli baru atau dana aspirasi. Hal itu tergolong baru dan mengundang kontroversi. Lantas, apa yang membuat jurnalis menulis atau tidak menulis, menayangkan atau tidak, berita soal itu? Berita itu menarik dan penting, itu sudah pasti. Tapi yang tak kalah penting adalah bagaimana sikap kita dalam memberitakannya?

Prinsip independensi, dalam soal seperti ini, hanya menggariskan satu hal: pastikan bahwa berita yang ditulis benar-benar lahir karena proses yang profesional, *fair* dan tidak bias kepentingan—utamanya dari kelompok yang secara ekonomi dan politik berkuasa. Dalam banyak hal, seringkali ide semacam itu memang sangat kuat nuansa kepentingan dari elite-elite politik dan mengabaikan kebutuhan publik

yang lebih mendesak. Adalah sebuah skandal etik jika jurnalis dan media menulis atau memberitakan sesuatu bukan karena melayani publik, tapi merupakan bagian kampanye terselubung dari elite politik dan ekonomi yang ingin menggolkan agenda-agendanya.

3. Akurasi, sekali lagi akurasi...

Akurasi adalah masalah dasar yang harus diperhatikan dalam kerja jurnalistik. Akurasi dalam pemberitaan media meliputi banyak hal sisi non teknis maupun sisi teknis penulisan. Seperti nama, jabatan, pangkat, gelar, pendidikan, dan sampai akurasi dalam konteks dari sebuah fakta. Dalam isu anggaran, kegentingan dari kepatuhan jurnalis terhadap akurasi ini jauh lebih terasa karena bicara soal angka atau statistik. Bahkan, dalam beberapa hal menyangkut hitungan yang sangat detail di belakang koma. Mungkin memang membosankan, tapi itu tetap tak jadi alasan untuk tak teliti.

Sebagian orang mungkin bisa berdalih bahwa manusia bisa salah, tapi hukumnya berbeda dalam karya jurnalistik. Aspek manusiawi dari sebuah kesalahan soal akurasi hanya bisa dimengerti jika dilakukan satu dua kali. Tapi itu akan berbeda jika kejadiannya sering berulang. Meski ini soal etik dan tak otomatis langsung berakibat hukum, tapi dampak dari akurasi lebih dari itu: ini menyangkut kredibilitas media dan jurnalisnya. Dalam jangka panjang, sikap tak akurat sudah pasti menggerogoti kredibilitas. Padahal, seperti sudah dipahami bersama, salah satu penyangga penting

dari bisnis media adalah kepercayaan. Kita tahu, sikap ceroboh dan tak akurat sangat tak sejalan dengan upaya membangun kepercayaan.

4. Menjaga Keberimbangan

Pemberitaan tentang isu anggaran sebisa mungkin memperhatikan asas keberimbangan. Prinsip dasarnya adalah untuk memastikan bahwa pandangan suatu kelompok masyarakat atas suatu masalah yang menjadi kontroversi di tengah masyarakat atau perbedaan menyangkut dua kelompok yang berbeda, mendapatkan tempat yang pantas dan proporsional dalam media.

Sudah sangat jamak jika ada kecenderungan bahwa pihak yang memiliki kekuasaan lebih besar—politik atau ekonomi—memaksakan kebenaran versinya sendiri atas suatu fakta. Entah itu karena punya akses luas terhadap elite di media, atau karena justru pemilik dari media massa tertentu. Peluang untuk memonopoli semacam inilah yang harus dicegah atau diminimalisir oleh etika jurnalistik melalui prinsip keberimbangan.

Prinsip ini memaksa jurnalis secara moral untuk memberi tempat kepada pandangan yang berseberangan atau tak sama. Hal ini berguna untuk mencegah lahirnya monopoli kebenaran. Prinsip ini menjadi kian penting jika pemberitaan itu ada unsur sengketanya, di mana satu pihak mengklaim sebagai pihak paling benar. Dalam situasi seperti itu, maka keberimbangan menjadi kian penting untuk diterapkan agar pihak yang berseberangan punya ruang memadai untuk *counter* klaim dari pihak “lawannya”.

5. Bersikap Kritis

Salah satu watak dasar dari jurnalis adalah sikap kritis. Dalam istilah yang ekstrem, wartawan dianjurkan tak boleh percaya begitu saja kepada narasumber. Artinya, ia harus bersikap kritis terhadap pernyataan narasumber. Sikap kritis memang harus dibedakan dengan sinis, yang memang pengertiannya berbeda meski kadang sering disalahartikan. Sikap kritis jauh lebih obyektif dari pada sinis.

Salah satu sikap kritis itu bisa ditunjukkan dengan sikap tak mudah menerima begitu saja apa yang dikatakan narasumber. Salah satu cara yang dilakukan untuk menunjukkannya adalah dengan menguji informasi yang didapatnya. Jika itu sebuah pendapat, argumentasinya juga perlu diuji. Jika itu berupa fakta, harus dikejar bukti pendukungnya.

Sikap kritis sangat penting agar jurnalis mendapatkan fakta yang bisa diverifikasi dan memastikan kepada setiap narasumber bahwa jurnalis tak bisa memuat berita yang tak punya dasar sama sekali. Sebutlah misalnya soal anggaran. Jurnalis memang tak bisa begitu saja menerima argumen bahwa APBN saat ini sudah menunjukkan keberpihakan kepada orang miskin. Pernyataan itu tak boleh ditelan begitu saja tanpa mempertanyakan argumentasi pendukungnya.

Dalam praktik, sikap kritis ini memang harus dibarengi oleh keterampilan yang memadai atau penguasaan yang cukup atas materi yang akan diberitakan. Ibarat masuk dalam pertempuran, penguasaan materi itu ibarat amunisi yang mengisi

senjata jurnalis saat menghadapi narasumber. Tanpa bekal yang memadai, sangat mungkin jurnalis mendapatkan informasi yang salah karena jurnalis tak bisa menguji informasi atau pernyataan dari narasumbernya.

6. Bersikap Profesional

Saat menjalankan tugasnya, wartawan dituntut bersikap profesional. Dalam Kode Etik Jurnalistik, inilah beberapa di antara sikap profesional yang harus diikuti jurnalis. Setidaknya, inilah daftar yang harus diperhatikan agar jurnalis dianggap bersikap profesional dalam menjalankan tugasnya.

- *Membuka identitas kepada narasumber.* Sangat penting bagi narasumber untuk mengetahui bahwa dia berbicara dengan siapa. Ini bisa ditunjukkan dengan memperkenalkan nama sebelum mewawancarai sumber yang baru pertama ditemui. Ini untuk memastikan bahwa narasumber tahu pernyataan yang disampaikan akan dipublikasikan lewat media.
- *Tidak menyuap dalam menggali informasi.* Secara etik, ada larangan untuk memberikan sesuatu kepada narasumber agar dia melakukan atau memberikan sesuatu yang kita inginkan terkait dengan profesinya. Informasi sebisa mungkin didapat dengan cara-cara yang secara etis masih dianggap pantas.
- *Menghasilkan berita yang faktual dan jelas sumbernya.* Ini prinsip umum kerja jurnalis, yang dalam soal

profesionalisme jurnalis kembali ditekankan karena masih banyaknya pemberitaan yang tak berdasarkan fakta. Singkat kata, tak boleh ada berita yang mendasarkan pada fantasi atau informasi yang tak bisa diverifikasi kebenarannya. Otomatis, dia juga harus menyebut sumber dari berita itu—hanya untuk kepentingan berita investigasi saja klausul tentang ini masih bisa dikompromikan.

- Tidak melakukan rekayasa pengambilan dan pemuatan atau penyiaran gambar, foto, suara. Salah satu etik dasar dalam jurnalisisme adalah memberitakan apa yang faktual di lapangan. Berita televisi, yang sangat ketat dengan prinsip “tak ada berita bagus tanpa gambar”, tak bisa dijadikan dalih untuk melakukan rekayasa atas gambar.
- Penggunaan cara-cara tertentu yang tak sesuai kode etik dapat dipertimbangkan penggunaannya untuk peliputan berita investigasi bagi kepentingan publik. Sejumlah tindakan yang dalam keadaan biasa disebut melanggar etik, bisa ditoleransi untuk peliputan penyelidikan atau investigasi. Prinsip ini sebagai jalan keluar terhadap kebuntuan untuk bisa mengungkap sebuah kejahatan atau skandal, yang biasanya selalu berusaha untuk ditutupi secara rapat. Tentu saja, investigasi itu harus sangat terang ada kepentingan publik di dalamnya.

7. Fakta dan Opini

Doktrin tentang fakta merupakan salah satu soal penting dalam jurnalistik. Bahkan ada credo yang kerap dikutip soal ini: “fakta adalah suci”. Tak ada

yang salah dengan kredo semacam ini, yang memang seringkali dipakai sebagai salah satu penegasan bahwa fakta jurnalistik harus diperlakukan secara pantas dan dalam berita tak boleh dicampuradukkan dengan opini sang jurnalis.

Dalam berita, penting untuk membedakan fakta dengan opini agar publik tahu kebenarannya. Dalam media, berita memang menjadi ruang untuk pengungkapan fakta. Entah itu berupa fakta obyektif (yang bisa berupa dokumen, peristiwa yang dilihat sendiri, dan lain-lain) maupun fakta subyektif (pandangan, kritik, opini dan semacamnya). Sedangkan opini mendapat tempat dalam tajuk rencana, di mana media memberitahu pembaca tentang bagaimana sikap media tersebut atas sebuah peristiwa.⁴

8. Tak Menyalahgunakan Profesi, Tak Menerima Suap

Menyalahgunakan profesi adalah segala tindakan yang mengambil keuntungan pribadi atas informasi yang diperoleh saat bertugas sebelum informasi tersebut menjadi pengetahuan umum (sebelum informasi dipublikasikan). Dengan *privilege* yang dimilikinya, jurnalis kerap menjadi sedikit dari orang pertama yang mengetahui sebuah informasi. Jika itu informasi tentang anggaran, maka ada larangan secara etik untuk menggunakan informasi itu untuk kepentingan pribadi. Salah satu contoh yang kerap dirujuk untuk soal ini adalah jurnalis yang meliput di Bursa Efek.

Secara etik, ada larangan bagi jurnalis yang mengetahui informasi pertama soal kondisi sebuah

perusahaan itu digunakan untuk kepentingan pribadi, dengan cara membeli atau menjual saham. Inilah yang kemudian dikenal dengan *insider trading*. Atau, dalam peliputan yang terkait anggaran, bisa juga seorang jurnalis memanfaatkan informasi yang dimilikinya untuk menjualnya kepada orang lain untuk mendapatkan kepentingan pribadi.

Begitu juga dengan suap. Dalam pengertian secara umum, suap adalah segala pemberian dalam bentuk uang, benda atau fasilitas dari pihak lain yang mempengaruhi independensi wartawan. Dalam soal ini, memang kerap masih mengundang perdebatan soal apakah “sesuatu” itu bisa dikategorikan suap atau tidak. Ada yang berdalih bahwa pemberian dari seseorang tak selalu mempengaruhi berita yang dipublikasikan atau disiarkan. Namun, argumentasi ini sangat mudah untuk dipertanyakan kredibilitasnya.

Namun, ada satu cara yang mungkin bisa menjadi salah satu indikator untuk menilai apakah sebuah pemberian itu bisa dikategorikan suap atau tidak: apakah seseorang itu akan memberikan sesuatu tersebut jika Anda bukan wartawan? Jika jawabannya tidak, jawabannya sudah jelas: ini pemberian yang punya pamrih dan sangat dekat pengertiannya dengan suap. Jawaban atas pertanyaan ini memang membutuhkan pengakuan jujur kita sebagai jurnalis.

9. Meralat Kesalahan dengan Segera

Jurnalis, seperti halnya *rocker*, juga manusia. Kita punya peluang untuk melakukan keteledoran dan kesalahan,

entah itu disengaja atau tidak. Dalam konteks profesi jurnalis, keteledoran dan kesalahan itu bisa mencakup hal yang sangat remeh sampai hal yang sangat serius. Kesalahan yang terkait dalam penulisan berita, jelas adalah soal yang serius. Oleh karena itu, kita sebagai jurnalis dituntut kesadarannya untuk segera—apalagi ada permintaan publik—meralat, mencabut, dan memperbaiki berita yang keliru dan tidak akurat disertai dengan permintaan maaf kepada pembaca, pendengar, dan atau pemirsa.

Permintaan maaf disampaikan apabila kesalahan terkait dengan substansi pokok. Kesediaan kita untuk secara ksatria mengakui kesalahan dan keteledoran itu juga pada akhirnya akan meningkatkan respek publik terhadap jurnalis dan media. **Dan sikap ini, dalam beberapa kasus, juga bisa menyelamatkan jurnalis dari jerat pidana jika soal itu kemudian dipersoalkan secara hukum⁵.** Segala bentuk koreksi itu harus dilakukan segera atau dalam waktu secepat mungkin. Dalam media cetak harian dan mingguan, segera itu artinya adalah pemuatan ralat dilakukan pada edisi esoknya. Untuk radio dan televisi, ralat harus dilakukan pada program berita berikutnya.

10. Menghormati Hak Jawab

Jurnalis dan media harus memberikan penghargaan yang besar terhadap komplain dan hak jawab dari publik. Entah itu karena klarifikasi atau mengoreksi fakta yang salah. Dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 1999 tentang Pers, hak jawab merupakan mekanisme yang

disediakan untuk menyelesaikan sengketa pemberitaan pers—selain mediasi ke Dewan Pers. Dengan semangat untuk menghormati kepentingan publik, hak jawab harus dilakukan sesegera mungkin dan dalam kesempatan pertama setelah ada permintaan. Jika hak jawab ditujukan terhadap media *online*, pemuatannya dalam berita berikutnya, untuk surat kabar pada edisi hari berikutnya, untuk televisi dan radio dalam program berita berikutnya.



Catatan Kaki

¹ Bagi wartawan media elektronik, juga ada Pedoman Perilaku Penyiaran, yang dituangkan dalam Peraturan Komisi Penyiaran Nomor 02 tahun 2007. Namun, untuk liputan dan pemberitaan, rujukan terbesarnya adalah pada Kode Etik Jurnalistik. Ini juga tercermin dalam penanganan kasus yang berkaitan dengan etika pemberitaan yang biasanya ditangani oleh Dewan Pers, bukan oleh Komisi Penyiaran Indonesia. Kode Etik Jurnalistik, yang ditandatangani organisasi pers dan jurnalis di Indonesia pada 16 Maret 2006, bisa diakses di www.dewanpers.org.

² Disarikan dari Kode Etik Jurnalistik yang terkait langsung dengan isu-isu liputan dan pemberitaan tentang anggaran.

³ *Ibid.*

⁴ Dalam Kode Etik Jurnalistik (KEJ), mulai ada toleransi terhadap opini dalam berita. Ini mengakomodasi sesuatu yang sangat faktual dan lazim dalam penulisan berita soal masuknya opini ringan dalam berita, misalnya, dalam penulisan olah raga saat mengilustrasikan pertandingan. Karena itu, kode etik memberikan batasan bahwa opini yang tak boleh adalah opini yang menghakimi. Misal, dalam penulisan suatu kasus korupsi, maka harus clear bagaimana posisi orang itu dalam kasus tersebut. Jika orang tersebut masih berstatus saksi, maka ia masih belum boleh disebut koruptor.

⁵ Salah satu contoh terkait soal ini adalah kasus gugatan Ketua Komando Laskar Islam Munarman terhadap Harian *Koran Tempo*. Pangkalnya adalah pemuatan foto Harian *Koran Tempo* pada edisi 3 Juni 2008 tentang Munarman yang terlihat sedang mencekik seseorang. Dalam *caption* foto disebutkan, Munarman sedang mencekik salah satu anggota Aliansi Kebangsaan untuk Kebebasan Beragama di Monumen Nasional, Jakarta. *Koran Tempo* melihat ada yang salah karena yang dicekik ternyata bukan massa AKBB. *Caption* itu pun diralat keesokan harinya. Sikap meralat segera, meski tanpa diminta, inilah yang meloloskan *Koran Tempo* dari gugatan. Dalam sidang 15 Juli 2009, hakim menyatakan, "...setelah melakukan koreksi atas kesalahan pemberitaan, dan secara sukarela, menjadikan para tergugat [*Koran Tempo*] tidak terbukti melawan hukum." Dengan pertimbangan itulah, hakim menolak gugatan Munarman.

Glosari

			kemiskinan dengan cara membantu membiayai negara-negara. Pengoperasian Bank Dunia dijaga melalui pembayaran sebagaimana diatur oleh negara-negara anggota. Lembaga negara yang bertugas untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alokasi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kepada provinsi/kabupaten/kota tertentu dengan tujuan untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Pemerintahan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Sejumlah dana yang dialokasikan kepada setiap Daerah Otonom (provinsi/kabupaten/kota) di Indonesia setiap tahunnya sebagai dana pembangunan. Pengukuran perbandingan dari harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara seluruh dunia. Organisasi internasional yang bertanggungjawab dalam mengatur sistem finansial global dan menyediakan pinjaman kepada negara anggotanya untuk membantu masalah-masalah keseimbangan neraca keuangan masing-masing negara.
		BPK	
Akuntabilitas	Kewajiban-kewajiban dari individu-individu atau penguasa yang dipercayakan untuk mengelola sumber-sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk dapat menjawab hal-hal yang menyangkut pertanggungjawaban fiskal, manajerial, dan program.	Dana Alokasi Khusus	
APBD	Rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah.	Dana Alokasi Umum	
APBN	Rencana keuangan tahunan pemerintahan pusat yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah pusat dan DPR-RI, dan ditetapkan dengan undang-undang.	HDI	
Badan Anggaran	Alat kelengkapan DPR yang bersifat tetap yang memiliki tugas pokok melakukan pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.	IMF	
Bank Dunia	Sebuah organisasi internasional yang didirikan untuk melawan		

MDGs	<p>Tujuan Pembangunan Milenium berisikan tujuan kuantitatif yang musti dicapai dalam jangka waktu tertentu, terutama persoalan penanggulangan kemiskinan pada 2015. Tujuan ini dirumuskan dari ‘Deklarasi Millennium’, dan Indonesia merupakan salah satu dari 189 negara penandatanganan pada September 2000.</p>	Musrembang Kecamatan	<p>meninjau keserasian antara seluruh rancangan Renja SKPD yang hasilnya digunakan untuk pemuktahiran Rancangan RKPD dengan merujuk kepada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).</p>
Musrenbang Desa	<p>Forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (stakeholder) desa untuk menyepakati Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP) tahun anggaran yang direncanakan. Musrenbang Desa dilaksanakan setiap bulan Januari dengan mengacu pada RPJM desa. Setiap desa diamanatkan untuk menyusun dokumen rencana 5 tahunan yaitu RPJM Desa dan dokumen rencana tahunan yaitu RKP Desa.</p>	Monopoli	<p>Forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan di tingkat kelurahan untuk mendapatkan masukan mengenai kegiatan prioritas pembanguna di wilayah kecamatan terkait yang didasarkan pada masukan dari desa/kelurahan, serta menyepakati rencana kegiatan lintas desa/kelurahan dikecamatan yang bersangkutan.</p>
Musrembang Kota/ Kabupaten	<p>Forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (stakeholder) di tingkat kabupaten/ kota untuk mematangkan Rancangan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) kabupaten/kota yang disusun berdasarkan kompilasi seluruh Rancangan Rencana Kerja Satuan Perangkat Desa (Renja SKPD) hasil forum SKPD dengan cara</p>	Pembiayaan Daerah	<p>Suatu bentuk pasar di mana hanya terdapat satu penjual yang menguasai pasar. Semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Gubernur, Bupati/Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.</p>
		Pemerintah Daerah	<p>Pendapatan yang diperoleh dari sumber-sumber pendapatan daerah dan dikelola sendiri oleh pemerintahan daerah.</p>
		PAD	<p>Nilai semua barang dan jasa yang diproduksi oleh suatu negara</p>
		PDB	

Pemerintah Daerah	<p>pada periode tertentu. PDB merupakan salah satu metode untuk menghitung pendapatan nasional. Instansi yang melaksanakan urusan pemerintahan di daerah sesuai peraturan perundang-undangan mengenai Pemerintah Daerah.</p>	SiLPA	<p>rencana pembiayaan sebagai dasar penyusunan APBD. Selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran.</p>
Pemerintah Pusat	<p>Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.</p>	SKPD	<p>Perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran/ pengguna barang.</p>
Pendapatan Nasional	<p>Jumlah pendapatan yang diterima oleh seluruh rumah tangga keluarga (RTK) di suatu negara dari penyerahan faktor-faktor produksi dalam satu periode, biasanya selama satu tahun.</p>	TAPD	<p>Tim yang dibentuk dengan keputusan kepala daerah dan dipimpin oleh sekretaris daerah yang mempunyai tugas menyiapkan serta melaksanakan kebijakan kepala daerah dalam rangka penyusunan APBD yang anggotanya terdiri dari pejabat perencana daerah, PPKD dan pejabat Iainnya sesuai dengan kebutuhan.</p>
PPA	<p>Program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD setelah disepakati dengan DPRD.</p>		
PPAS	<p>Rancangan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD sebelum disepakati dengan DPRD.</p>		
RKA SKPD	<p>Dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi rencana pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan SKPD serta</p>		

Tentang Penulis

ABDUL MANAN lahir di Probolinggo, 5 Juli 1974. Sejak 2001 bekerja sebagai Staf Redaksi *Koran Tempo* Jakarta. Aktif sebagai Ketua Umum Federasi Serikat Pekerja Media Independen, Anggota Majelis Etik Aliansi Jurnalis Independen (AJI) Jakarta dan Badan Pemeriksa Keuangan AJI Indonesia sejak 2009. Beberapa buku yang sudah ia hasilkan, antara lain *Panduan Jurnalis Meliput Pemilu*, *Panduan Jurnalis Meliput Mahkamah Konstitusi*, *Demi Keadilan: Catatan 15 Tahun Elsam Memperjuangkan HAM*, dan *Pemetaan kasus Pencemaran Nama Baik di Indonesia*. Ia mendapatkan penghargaan dari UNESCO dan Dewan Pers 2009 untuk karya jurnalistik terbaik terkait isu kebebasan pers dalam kategori perlindungan kebebasan pers. (*e-mail*: a_manan@mail.tempo.co.id dan abdulmanan1974@gmail.com)

AH MAFTUCHAN adalah peneliti dan Program Officer of The Role of The State Perkumpulan Prakarsa, Jakarta. Lahir di Pati, 10 Oktober dan menyelesaikan pendidikan formal di Fakultas Hukum Islam Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta. Sejak mahasiswa sudah aktif dalam gerakan sosial dan advokasi kebijakan di berbagai NGO. Ia pernah bekerja sebagai *Field Coordinator* dan *Technical Officer on Good Governance in Population Administration Programme of GTZ (Gessellschaft fur Technische Zusammenarbeit)* di Nangroe Aceh Darussalam. Terkait dengan advokasi anggaran, ia menjadi anggota Badan Pekerja KAI (Komisi Anggaran Independen), pernah melakukan studi MDG's Financing di Parlemen Filipina dan Departemen Keuangan Filipina, menjadi salah satu juru bicara Koalisi Masyarakat Sipil untuk APBN Kesejahteraan dan juga aktif sebagai narasumber dan *trainer* di berbagai pelatihan yang berkaitan dengan advokasi kebijakan dan anggaran. (*e-mail*: amaftuchan@theprakarsa.org dan ah.maftuchan@gmail.com)

Tentang Penerbit

PERKUMPULAN PRAKARSA adalah sebuah organisasi non pemerintah Indonesia yang berfokus pada aktivitas penelitian dan produksi pengetahuan, didirikan untuk menciptakan masyarakat Indonesia yang demokratis, adil dan makmur melalui peningkatan ide, gagasan serta kepemimpinan di kalangan masyarakat sipil Indonesia agar dapat turut serta memecahkan persoalan-persoalan besar yang sedang dihadapi Indonesia dalam empat arus besar dan tantangan yaitu globalisasi, desentralisasi, peran negara dan peran masyarakat sipil.

Di samping itu, Perkumpulan Prakarsa juga aktif dalam memberikan pelatihan dan workshop untuk peningkatan kapasitas bagi CSO & staf parlemen/pemerintah Indonesia serta negara lain dalam bidang kebijakan sosial dan *pro poor budget*.

Buku-buku yang sudah diterbitkan oleh Perkumpulan Prakarsa:

1. *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial*, diterbitkan Mei 2005.
2. *Orde Partisipasi: Bunga Rampai Partisipasi dan Politik Anggaran*, diterbitkan September 2005.
3. *Mimpi Negara Kesejahteraan*, diterbitkan Juli 2006.
4. *Gerakan Sosial: Wabana Civil Society bagi Demokrasi*, diterbitkan Agustus 2006.
5. *Globalisasi Menghempas Indonesia*, diterbitkan Desember 2006.
6. *Mendahulukan si Miskin: Buku Sumber bagi Anggaran Pro Rakyat*, diterbitkan Oktober 2008.
7. *Menjinakkan Metakuasa Global: Suara Indonesia untuk Globalisasi yang Lebih Adil*, diterbitkan Desember 2008.
8. *Anggaran Pro Kaum Miskin: Sebuah Upaya Menyejahterakan Kaum Miskin*, diterbitkan Desember 2009.
9. *Meretas Arah Kebijakan Sosial Baru di Indonesia: Lebih Dari Sekedar Pengurangan Kemiskinan*, diterbitkan Desember 2009.

