

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pada masa periode Hindia Belanda¹ ketentuan-ketentuan yang terkait dengan Pengelolaan Keuangan Negara tentang pengelolaan penerimaan dan pengeluaran negara mengacu kepada *Indische Comptabiliteits Wet (ICW)*² dan *Regelen voor de Administratief Beheer (RAB)*. *ICW* lebih kurang merupakan ketentuan yang mengatur tentang tata pembukuan yang harus dilakukan oleh para pejabat yang melakukan pengurusan keuangan baik di tingkat Departemen Keuangan maupun di Departemen teknis, dan secara khusus mengatur kewenangan di sisi kebendaharaan. Pencatatan atau pembukuan yang didasarkan pada ketentuan *ICW* diharapkan akan mampu menghindari penggelapan / penipuan yang berhubungan dengan keuangan (*financial fraud*) yang mungkin dilakukan oleh para pejabat pada saat itu. Mengacu kepada perkembangan konsepsi pengelolaan keuangan yang baik, pada tahun 1933 ditetapkanlah *RAB* yang mengatur sebagian kewenangan pengelolaan keuangan, khususnya dibidang pengelolaan administratif yang ada ditangan para administrator atau yang lebih dikenal dengan kewenangan otorisasi³ dan ordonansering⁴.

Diproklamirkannya kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945 membawa perubahan yang signifikan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu lahirnya lembaga politik, terutama lembaga Legislatif, sebagai kelengkapan sebuah negara dalam

¹ Sejarah perkembangan sistem pengelolaan keuangan diungkap dalam buku "Reformasi Sistem Penganggaran, Konsep dan Implementasi 2005 -2007" yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Anggaran, Departemen Keuangan Republik Indonesia, tahun 2008, "RSP " hal 58-63.

² *Indische Comptabiliteits Wet* atau yang lebih dikenal dengan *ICW Staatsblad (Stbl)*. 1925 No 448 yang ditetapkan pertama kali pada tahun 1864 dan mulai berlaku pada tahun 1867, *Indische Bedrijvenwet (IBW)* Stbl. 1927 No 419 jo Sbtl. 1936 No 381, Pemerintah Belanda saat itu tampaknya memberikan penekanan khusus terhadap pentingnya pengelolaan penerimaan dan pengeluaran di Hindia Belanda, hal tersebut dipicu terutama oleh maraknya korupsi di kalangan pejabat-pejabat Vereeniging Oost-Indische Compagnie (VOC). Sementara itu, dalam pelaksanaan pertanggungjawaban keuangan negara digunakan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer (IAR)* Stbl. 1933 No 320, diungkap pada buku "Prinsip Keuangan Negara dalam paket Rancangan Undang-Undang bidang Keuangan Negara", oleh Tim Penyusun Rancangan Undang-undang ketentuan pokok keuangan negara, Depkeu, agustus 2001, hal 1.

Lebih lanjut *Indische Comptabiliteitswet*, Stbl 1925 Nomor 448 digunakan sebagai Undang-Undang Perbendaharaan Indonesia dan telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1968 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1968 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2860)

³ wewenang untuk melakukan tindakan tindakan yang akan membawa ke arah penerimaan atau pengeluaran negara (atas beban APBN) sesuai ketentuan yang berlaku. Menurut *ICW* pasal 25 ,yang bertindak sebagai Otorisator adalah Presiden, dan melalui Keppres 42 thn 2002 pasal 5 ayat 1, Kewenangan otorisator dalam pelaksanaan dilimpahkan ke para menteri / pimpinan lembaga.

⁴ wewenang untuk melaksanakan tugas pekerjaan yang meliputi menerima tagihan yang diajukan kepada negara atas beban APBN, meneliti dan menguji keabsahan tagihan tersebut, membebaskan pada MAK yang tepat, menerbitkan Surat Perintah Membayar. Dalam *ICW* pasal 35 yang bertindak sebagai ordonatur adalah Presiden, dalam Keppres 42 thn 2002 Kewenangan ordonatur tersebut dalam pelaksanaan dilimpahkan kepada Menteri Keuangan.

penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Aspek pengelolaan keuangan negara mulai mendapat porsi sebagaimana diharapkan dalam setiap negara. Sejak saat itu, APBN merupakan kesepakatan antara dua pihak yaitu pihak Eksekutif dan Legislatif dalam sistem politik⁵, yang pada hakekatnya merupakan rencana kerja pemerintah yang dimanifestasikan dalam bentuk angka / uang. Gagasan ini pun walau tidak secara rinci dinyatakan, dituangkan dalam UUD 45 Pasal 23 ayat (1).

Aspek pengelolaan keuangan negara sejak kemerdekaan mengalami suatu perubahan yang sangat mendasar, sedangkan aspek administratif yang terkait dengan pelaksanaan anggaran tidak mengalami perubahan yang cukup berarti. Konsep dasar pengelolaan penerimaan dan pengeluaran negara, khususnya pada pembagian kewenangan antara para pejabat pengelola anggaran dalam kelompok pengelolaan administratif⁶ terdiri dari kewenangan otorisasi dan kewenangan ordonansering, serta kewenangan pengelolaan kebendaharaan⁷ tetap dipertahankan. Berbagai ketentuan yang mengatur mengenai pengelolaan tersebut, seperti *ICW*, *RAB* dan *Instructie en verdere bepalingen voor de Algemeene Rekenkamer (IAR)* yang mengatur tentang tugas dan pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), serta ketentuan turunan lainnya dimungkinkan untuk digunakan melalui Aturan Peralihan UUD 45. Dalam konsep pembagian kewenangan yang dikembangkan, Departemen teknis hanya memiliki sebagian kewenangan pengelolaan administratif, yaitu kewenangan otorisasi, sedangkan Departemen Keuangan memegang kewenangan pengelolaan administratif lainnya yaitu kewenangan ordonansering, disamping juga memegang kewenangan pengelolaan kebendaharaan. Pembiasaan terhadap konsep

⁵ Sistem politik yang berbeda yang dianut oleh UUD 45 dibandingkan sistem negara-negara lain pada umumnya, dimana telah menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak sebagaimana layaknya lembaga legislatif. Hubungan Pemerintah sebagai lembaga eksekutif dengan DPR (bagian dari lembaga legislatif), dalam penyusunan dan penetapan Undang-undang APBN tampaknya lebih bersifat formal, karena kedua lembaga dimaksud tidak lebih hanya merupakan lembaga yang berkewajiban untuk melaksanakan Garis Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Ketika diterapkannya UUD Sementara 1950, kualitas hubungan lembaga legislatif dan eksekutif mengalami perkembangan, yaitu menerapkan lembaga legislatif merupakan lembaga pemegang hak penganggaran / hak budget, sementara lembaga eksekutif merupakan pelaksana dari keputusan lembaga legislatif.

Sistem Pemerintahan Presidensial yang dianut semenjak Pemerintah Indonesia menyatakan kembali pada UUD 1945, menempatkan lembaga Eksekutif pada posisi yang lebih tinggi dari Legislatif, yang mengakibatkan hanya sebagai lembaga pemberi legitimasi pada keputusan Pemerintah di bidang anggaran negara. Pada masa Orde Baru, walaupun hak budget berada pada lembaga legislatif, pemerintah masih tampak dominan dalam penyusunan anggaran maupun dalam penetapannya

⁶ Istilah dalam bahasa Belanda "*administratif beheer*" yang berarti pengurusan yang bersifat umum, berkaitan dengan penyelenggaraan tugas umum pemerintah dan tugas pembangunan dalam rangka melaksanakan aktivitas negara yang akan membawa akibat penerimaan dan pengeluaran negara sesuai ketentuan yang berlaku.

⁷ istilah dalam bahasa Belanda "*Comptabel beheer*" yang berarti pengurusan yang bersifat khusus dan hanya memiliki ruang lingkup tugas dalam format yang lebih kecil / sempit, mencakup ruang kendali dalam satu kantor / unit organisasi / proyek, yakni bendaharawan, yaitu Pejabat / Pegawai / Instansi yang ditugaskan oleh negara untuk melaksanakan pekerjaan bendaharawan yang meliputi menerima, menyimpan / memelihara, membayarkan / menyalurkan serta mempertanggung jawabkan uang / barang milik negara atau milik pihak ketiga dan meyakinkan pertanggungjawabkan kepada badan pemeriksa keuangan.

dasar yang tidak diikuti dengan perubahan ketentuan dasar selama ini telah menimbulkan ketidaksesuaian (*mismatch*) dalam implementasinya, yang pada akhirnya menimbulkan ketidakkonsistenan berbagai ketentuan yang dikeluarkan kementerian keuangan dalam pengelolaan keuangan negara.

Konsekuensi dari Fenomena Global atau *Global phenomenon* sebagai akibat dari adanya tuntutan demokratisasi adalah mengedepankan pentingnya aspek transparansi dan akuntabilitas pada bidang pemerintahan dan politik, termasuk pula pada bidang pengelolaan keuangan negara. Reformasi Pengelolaan Keuangan Negara yang dimotori oleh Komite Penyempurnaan Manajemen Keuangan (KPMK) Departemen Keuangan dimulai dengan meletakkan landasan hukum (*legal basis*) dalam bentuk Paket Undang-undang Bidang Keuangan Negara, yang pada hakekatnya melakukan pembenahan pada dua aspek pengelolaan keuangan negara sekaligus, yaitu aspek politis dan aspek administratif. Paket perundang-undang bidang Keuangan Negara mencakup Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Undang-undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan, Peraturan Pemerintah Nomor 20 tentang Rencana Kerja Pemerintah (RKP), Peraturan Pemerintah Nomor 21 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga.

Pembenahan aspek pengelolaan keuangan negara, yang difokuskan pada pengaturan hubungan hukum antar lembaga Legislatif dan lembaga Eksekutif dalam penetapan UU APBN dituangkan dalam UU Nomor 17 tahun 2003 dan UU Nomor 15 tahun 2004 tersebut. Dalam UU Nomor 17 dimaksud antara lain memperjelas peran lembaga Legislatif maupun Eksekutif dalam penyusunan dan penetapan APBN menjadi UU, kejelasan peran tersebut merupakan suatu keharusan untuk dapat menjamin terselenggaranya transparansi di bidang penganggaran. Sementara itu pengaturan hubungan hukum antar instansi dalam lembaga Eksekutif dalam rangka pelaksanaan UU APBN yang merupakan aspek administratif pengelolaan keuangan negara dituangkan dalam UU Nomor 1 tahun 2004 tentang perbendaharaan negara.

Lahirnya berbagai Undang-undang dan peraturan tersebut telah menjadikan perubahan yang mendasar dalam sistem perencanaan dan penganggaran. Perubahan

pertama diawali dengan pola pengelolaan keuangan negara yang sebelumnya menekankan pada *Public Financial Administration* (Pengadministrasian Keuangan Negara) menjadi *Public Financial Management* (Pengelolaan Keuangan Negara). Perubahan-perubahan yang terjadi pada pengelolaan keuangan negara adalah perubahan dalam hal perencanaan dan penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran, termasuk akuntansi dan pelaporannya, serta sampai dengan pemeriksaan pengelolaan keuangan negara oleh pemeriksa eksternal (BPK). Perubahan-perubahan tersebut didorong oleh beberapa faktor antara lain perubahan yang berlangsung begitu cepat di bidang politik, desentralisasi, dan berbagai tantangan pembangunan yang dihadapi pemerintah, yang membutuhkan dukungan sistem penganggaran yang lebih responsif, yang dapat memfasilitasi upaya memenuhi tuntutan peningkatan kinerja dalam artian dampak pembangunan, kualitas layanan efisiensi pemanfaatan sumberdaya.

Secara umum Pemerintah Republik Indonesia melakukan reformasi dibidang penganggaran (*Budget Reform*) yang meliputi reformasi struktur penganggaran (*Budget Structure Reform*) dan reformasi proses penganggaran (*Budget Process Reform*). Reformasi struktur penganggaran dilakukan pemerintah dengan (a) merubah penggunaan penganggaran ganda (*dual budgeting*) dengan penganggaran terpadu (*unified budgeting*), (b) menyusun dan menetapkan anggaran yang ditegaskan dengan prinsip anggaran kinerja, serta (c) struktur anggaran sesuai dengan manual Statistik Keuangan Pemerintah atau *Government Finance Statistics* (GFS)⁸.

Perubahan dalam hal perencanaan dan penyusunan anggaran sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang dan peraturan terkait lainnya ditetapkan bahwa dalam rangka penyusunan rancangan APBN⁹, dan khususnya yang terkait dengan penyusunan rancangan belanja kementerian negara / lembaga, seluruh Menteri atau Pimpinan lembaga dalam kabinet selaku pengguna anggaran atau pengguna barang

⁸ Manual Government Finance Statistics (GFS) yang diterbitkan oleh International Monetary Fund, 2001, melalui buku "Government Finance Statistics beserta ilustrasi penerapannya di Indonesia", Noor Fuad, Subkhan, Insyafiah, April 2006, diterjemahkan bebas dan telah disetujui oleh IMF, disebutkan bahwa Statistik Keuangan Pemerintah adalah sistem yang berisi uraian atas sistem statistik makro ekonomi, yang dirancang untuk mendukung analisis fiskal suatu negara. Sistem GFS menggunakan prinsip-prinsip akuntansi dan ekonomi dalam mengkompilasi data statistik dan mempresentasikan data fiskal dalam kerangka kerja analitis yang mencakup pos-pos penyeimbang yang tepat. Tujuan Utama sistem GFS adalah untuk memberikan suatu kerangka konseptual dan kerangka akuntansi yang komprehensif sehingga dapat digunakan untuk menganalisis dan mengevaluasi kebijakan fiskal suatu negara, baik disektor pemerintah (general government sector) maupun disektor publik (public sector) yang lebih luas

⁹ Pasal 14 ayat (1) UU No 17 tahun 2003

menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga tahun berikutnya. Rencana Kerja dan Anggaran yang disusun Kementerian Negara / Lembaga berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai dan disertai prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang sedang disusun¹⁰, yang selanjutnya disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN.

Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga, yang selanjutnya disebut RKA-KL¹¹ adalah dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan suatu Kementerian Negara / Lembaga yang merupakan penjabaran dari Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Strategis Kementerian Negara / lembaga yang bersangkutan dalam satu tahun anggaran serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya.

RKA-KL terdiri¹² dari rencana kerja Kementerian Negara / Lembaga dan anggaran yang diperlukan, didalam rencana kerja tersebut diuraikan visi, misi, tujuan, kebijakan, program, hasil yang diharapkan, kegiatan, keluaran yang diharapkan, sedangkan dalam anggaran yang diperlukan dimaksud diuraikan biaya untuk masing-masing program dan kegiatan untuk tahun anggaran yang direncanakan yang dirinci menurut jenis belanja, prakiraan maju untuk tahun berikutnya, serta sumber dan sasaran pendapatan Kementerian Negara / Lembaga yang bersangkutan. RKA-KL disusun dengan beberapa pendekatan¹³ yaitu Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, Penganggaran terpadu, dan penganggaran berbasis kinerja.

Pendekatan penganggaran terpadu diperlukan sebagai bagian dari reformasi keuangan, mengingat selama lebih dari 32 tahun Pemerintah telah menyelenggarakan anggaran yang terpisah antara pengeluaran Rutin dan Pengeluaran pembangunan atau dikenal dengan sistem "*dual budget*" untuk mendanai Belanja Pemerintah Pusat. Maksud dari pengeluaran rutin adalah semua pengeluaran negara untuk membiayai tugas-tugas rutin pemerintahan dan kegiatan operasional pemerintah pusat, didalamnya meliputi (i) Belanja Pegawai, (ii) Belanja

¹⁰ Pasal 14 ayat (2) dan ayat (3) UU No 17 tahun 2003

¹¹ Pasal 1 ayat (14) PP No 21 tahun 2004

¹² Pasal 3 ayat (1), (2) dan (3) PP No 21 tahun 2004

¹³ Pasal 4 PP No 21 tahun 2004

Barang, (iii) Pembayaran bunga atas utang dalam negeri dan utang luar negeri, (iv) Pembayaran subsidi dan (v) pengeluaran rutin lainnya.

Selanjutnya yang dimaksud dengan pengeluaran pembangunan adalah semua pengeluaran negara untuk membiayai proyek-proyek pembangunan yang dibebankan pada anggaran belanja pemerintah pusat dalam rangka pelaksanaan sasaran pembangunan nasional, baik sasaran fisik maupun non fisik, didalamnya terdapat jenis belanja (i) pengeluaran pembangunan dalam bentuk pembiayaan rupiah yang berasal dari dana dalam negeri dan luar negeri dalam bentuk pinjaman program dan (ii) pengeluaran pembangunan dalam bentuk pinjaman proyek, yang pendanaannya bersumber dari luar negeri dalam bentuk pinjaman proyek. Pemisahan ini dimaksudkan untuk memberikan penekanan akan pentingnya pembangunan yang berkaitan dengan slogan pembangunan yang dicanangkan Pemerintah dalam Rencana Pembangunan Lima Tahunan (Repelita) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang.

Dual Budget pada awalnya digunakan pemerintah untuk memisahkan kegiatan yang bersifat konsumtif dengan kegiatan produktif, pemisahan ini sebenarnya akan memudahkan pemerintah dalam menyusun rencana pendanaan kedepan. Pemerintah berharap, pengeluaran-pengeluaran yang bersifat pembangunan dapat diprediksikan *output* dan *outcome* yang diperoleh sehingga sebagian dapat dialokasikan untuk mendanai kegiatan operasional, namun dalam pelaksanaannya prinsip dual budget mengalami distorsi yang pada akhirnya memunculkan peluang penyalagunaan keuangan negara. Kelemahan-kelemahan¹⁴ sistem *dual budget* adalah *pertama*, pemanfaatan anggaran untuk pengeluaran rutin dengan anggaran untuk mendanai pengeluaran pembangunan sering tercampur, sehingga terjadi tumpang tindih atau duplikasi pembiayaan. *Kedua*, efek dari duplikasi pendanaan menyebabkan sulitnya mengukur kinerja kegiatan, terutama bila dikaitkan antara *cost* dan *benefit* nya atau *input* dengan *output*, sehingga tolok ukur kesuksesan suatu kegiatan tidak dapat ditetapkan secara aktual dan pasti. *Ketiga*, sulitnya menilai tingkat kesuksesan suatu kegiatan berdampak psikologis bagi penyelenggara negara, dimana muncul mainframe anggaran harus dihabiskan yang menyebabkan perilaku penyelenggara anggaran yang cenderung menghabiskan

¹⁴ Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan, Depkeu, Warta Anggaran Edisi I tahun 2005, hal 22-23

anggaran untuk kegiatan-kegiatan yang kurang prioritas. *Keempat*, sistem *dual budget* menyebabkan dualisme dalam menentukan perkiraan Mata Anggaran Keluaran (MAK). Hal ini dimungkinkan karena untuk satu jenis belanja dapat memiliki MAK yang masuk kriteria Pengeluaran Rutin dan juga MAK yang dalam kategori Pengeluaran Pembangunan. *Kelima*, Proyek yang mendapat dana dari Pengeluaran Pembangunan bersifat sementara namun secara entitas akuntansi diperlakukan sama seperti satuan kerja (satker). *Keenam*, dampak perlakuan dari perlakuan sebagaimana diuraikan pada point kelima, menyulitkan pemerintah untuk mencari keterkaitan antara *output / outcome* yang dicapai oleh proyek tersebut dengan penganggaran organisasi sehingga memungkinkan timbulnya inefisiensi pembiayaan kegiatan pemerintah. *Ketujuh*, dualisme atau perbedaan yang ada antara anggaran rutin dan anggaran pembangunan dapat mengalihkan fokus dari kinerja secara keseluruhan.

Dalam sistem anggaran terpadu, Pemerintah tidak lagi memisahkan pendanaan kegiatan kedalam pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Keunggulan-keunggulan¹⁵ melalui sistem anggaran terpadu tersebut adalah *pertama*, pengintegrasian jenis pengeluaran rutin dan pembangunan, maka distorsi pembiayaan yang muncul pada sistem "*dual budget*" dapat dihindarkan. *Kedua*, dalam jangka panjang, dengan asumsi *man behind the system* nya memiliki *performance* dan berintegritas tinggi karena mendorong terciptanya transparansi penganggaran. *Ketiga*, penganggaran terpadu memudahkan penyusunan pelaksanaan anggaran yang berorientasi kinerja. *Keempat*, tujuan dan indikator kinerja Kementerian Negara / Lembaga dapat diperjelas. *Kelima*, dapat menghindarkan Pemerintah dalam mengalokasikan anggaran yang terbatas pada kegiatan atau proyek yang kurang bermanfaat dan tingkat prioritasnya rendah. *Keenam*, dalam menyusun perkiraan MAK, kasus dualisme seperti dalam sistem *dual budget* dapat dihindarkan. *Ketujuh*, sistem anggaran terpadu dengan *medium term expenditure framework* akan menjaga kesinambungan kegiatan yang tahun jamak (*multi years*). *Kedelapan*, Pengawasan, pemeriksaan dan pertanggungjawaban, pengintegrasian anggaran rutin dan anggaran pembangunan akan menjadi mudah dilaksanakan dan lebih intens.

¹⁵ Direktorat Jenderal Anggaran dan Perimbangan Keuangan, Depkeu, Warta Anggaran Edisi I tahun 2005, hal 24

Pendekatan penganggaran terpadu harus diwujudkan terlebih dahulu karena merupakan unsur yang paling mendasar bagi pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja dan kerangka pengeluaran jangka menengah. Dengan adanya pendekatan penganggaran terpadu tersebut diharapkan dapat mewujudkan¹⁶ diantaranya yaitu satuan kerja sebagai satu-satunya entitas akuntansi yang bertanggung jawab terhadap aset dan kewajiban yang dimilikinya, alokasi dana untuk kegiatan dasar / operasional organisasi mendukung kegiatan penunjang dan prioritas dalam rangka pelaksanaan fungsi, program dan kegiatan satuan kerja yang bersangkutan, adanya akun standar untuk jenis belanja dipastikan tidak ada duplikasi penggunaannya, sehingga satu jenis belanja hanya untuk satu jenis pengeluaran tertentu. Berikut disampaikan diagram perubahan format penganggaran dual budget menjadi unified budget dalam Dokumen Anggaran (*Budget Documents*) sebagai berikut :

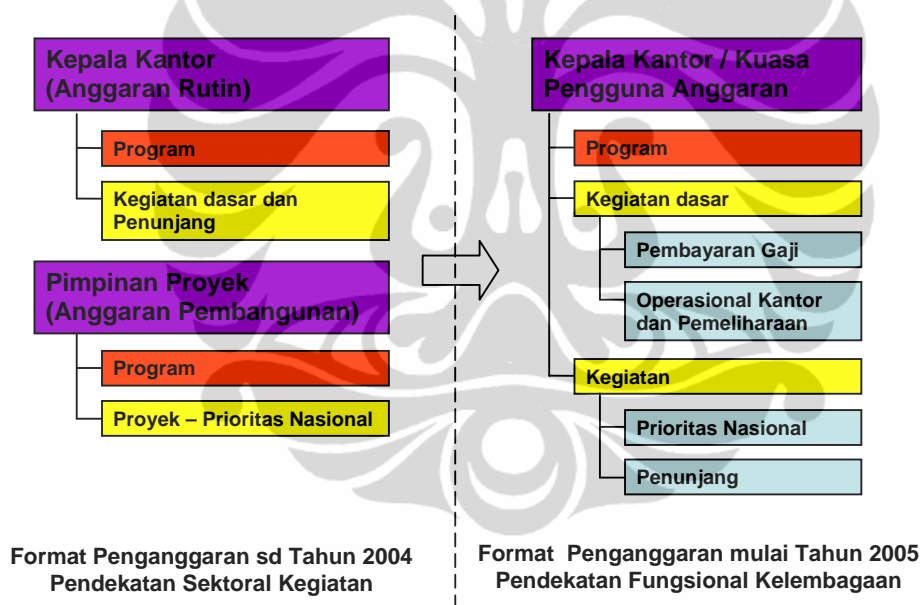


Diagram 1. perubahan dual budget menjadi unified budget

Pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah perlu dilaksanakan pula dalam penganggaran, hal tersebut mengingat proses penganggaran selama ini dilaksanakan secara tahunan untuk menyusun kebutuhan anggaran bagi implementasi kebijakan selama satu tahun anggaran. Perspektif tahunan menyebabkan proses penganggaran hanya memberi fokus perhatian terhadap

¹⁶ Petunjuk Penyusunan dan Penelaahan RKA-KL Tahun 2008 sesuai Lampiran Peraturan Menteri Keuangan Nomor 80/PMK.05/2007 tanggal 18 Juli 2007 hal 5.

kebutuhan dana untuk implementasi kebijakan pada tahun yang bersangkutan, dan kurang atau hampir tidak memberi perhatian terhadap kebutuhan dana untuk mendukung kelanjutan rantai implementasi kebijakan tersebut di tahun-tahun berikutnya.

Perspektif tahunan mengandung beberapa kelemahan, *pertama*, penganggaran cenderung kurang disiplin dalam mengkaitkan alokasi anggaran dengan kebijakan. Biaya yang dibutuhkan pada tahun-tahun mendatang bagi kebijakan yang diputuskan sekarang sering tidak diketahui secara akurat, bahkan penetapan prioritas suatu kebijakan serta implikasi kegiatannya (*assignment of priority to a certain policy and its implied activities*) tidak secara eksplisit terkait dengan pemetaan dalam horison yang lebih panjang, yang sangat relevan bagi kebijakan dan kegiatan yang implementasinya membutuhkan lebih dari satu tahun anggaran (*multi years activity*). Perbedaan persepsi mengenai relevansi dan pentingnya suatu kebijakan yang disebabkan oleh perbedaan perspektif atau horison waktu berpotensi menyebabkan inefisiensi alokasi anggaran. *Kedua*, persepektif tahunan tidak bisa memberikan tingkat kepastian ketersediaan anggaran untuk kegiatan-kegiatan yang pelaksanaannya membutuhkan lebih dari satu tahun anggaran. Ketidak pastian tersebut akan berpotensi menurunkan kinerja kebijakan dan kegiatan yang bersangkutan, dan berpotensi menimbulkan inefisiensi operasional (*operational inefficiency*). *Ketiga*, penganggaran tahunan secara teori memulai proses dari titik nol setiap awal siklus anggaran. Proses politik yang terjadi dalam penyusunan anggaran tahunan seperti ini bila dikombinasikan dengan ketidakpastian dukungan anggaran bagi kegiatan *multi years*, akan berpotensi mempengaruhi disiplin fiskal. Hal ini bisa terjadi karena persepsi mengenai terbatasnya dana bagi kebijakan-kebijakan baru tidak mengemuka karena pada dasarnya dana yang tersedia belum terikat sama sekali dengan komitmen untuk membiayai kebijakan yang telah diputuskan tahun-tahun sebelumnya dan yang masih perlu kelanjutan atas implementasinya.

Perkembangan di berbagai belahan dunia menunjukkan bahwa pendekatan penganggaran dengan perspektif jangka menengah bekerja lebih efektif dalam memfasilitasi upaya menghubungkan kebijakan, perencanaan, dan penganggaran. Pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) / *Medium Term*

Universitas Indonesia

Expenditure Framework (MTEF) adalah pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan, dengan pengambilan keputusan terhadap kebijakan tersebut dilakukan dalam perspektif lebih dari satu tahun anggaran, dengan mempertimbangkan implikasi biaya keputusan yang bersangkutan pada tahun berikutnya yang dituangkan dalam prakiraan maju.¹⁷

Konsep KPJM merupakan strategi reformasi fiskal yang diterapkan oleh banyak lembaga multinasional, utamanya Bank Dunia, yang secara resmi menyakini bahwa akan meningkatkan disiplin fiskal, memperkuat dan mempertajam efektivitas alokasi anggaran dan meningkatkan efisiensi dan efektivitas sebuah kebijakan¹⁸. Berikut dapat diilustrasikan dalam diagram perubahan format penganggaran yang sebelumnya menggunakan perspektif tahunan menjadi perspektif jangka menengah dalam Dokumen Anggaran (*Budget Documents*) sebagai berikut :

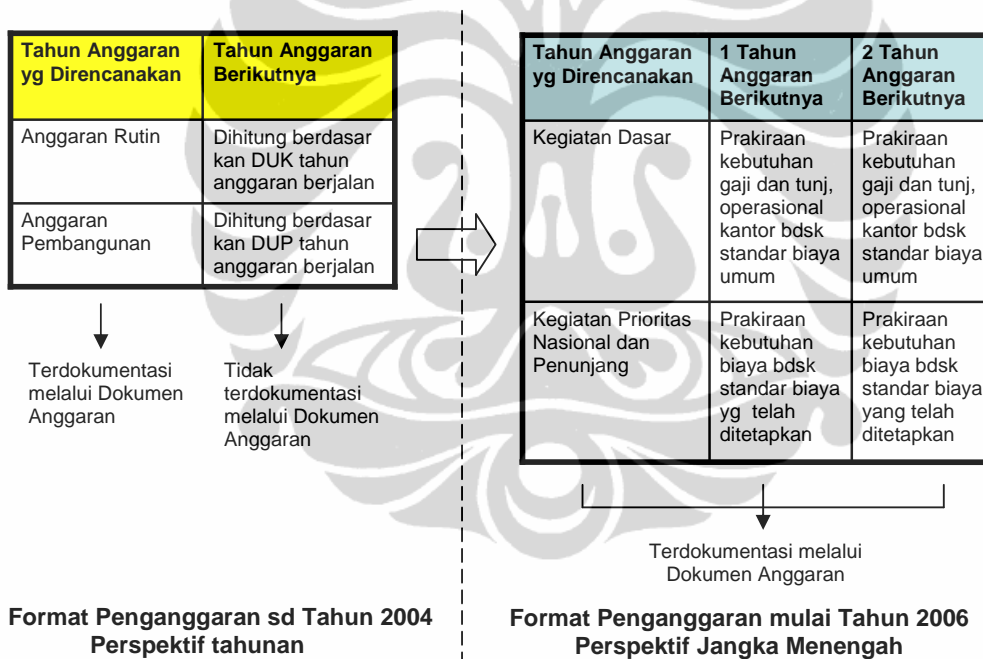


Diagram 2. Perubahan Perspektif Tahunan menjadi Perspektif Jangka Menengah

Selanjutnya pendekatan penganggaran berbasis kinerja merupakan penyusunan anggaran yang dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran dan hasil yang diharapkan, termasuk efisiensi dalam

¹⁷ Pasal 1 ayat (5) PP No 21 tahun 2004

¹⁸ Implementasi Konsep MTEF sendiri seringkali dilandasi oleh keadaan fiskal atau perekonomian yang carut marut. Krisis ekonomi merupakan banyak faktor di implementasikannya MTEF. Korea Selatan gencar melakukan reformasi fiskalnya dan menerapkan MTEF ketika krisis ekonomi terjadi di akhir tahun 1990 an, begitu pula Indonesia. Swedia melakukan reformasi setelah terjadi krisis ekonomi yang parah pada awal tahun 1990. "RSP", hal 31

pencapaian hasil dan keluaran tersebut¹⁹. Indikator kinerja (*performance indicator*) dan sasaran (*targets*) merupakan bagian dari sistem penganggaran berbasis kinerja dalam rangka mendukung perbaikan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan sumberdaya dan memperkuat proses pengambilan keputusan.

Penerapan anggaran berdasarkan kinerja merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam pelaksanaan penyempurnaan lainnya dibidang manajemen keuangan, yang bertujuan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik serta efektifitas dari rencana kerja yang ditetapkan. Dalam penyempurnaan manajemen keuangan tersebut hal yang paling mendasar adalah adanya kewenangan dan tanggung jawab yang lebih besar bagi kementerian negara / lembaga dalam mengelola program dan kegiatan yang ada dalam lingkup kerjanya dimana penganggaran berdasarkan kinerja akan sangat membantu dalam penerapannya.

Pendekatan tersebut dimaksudkan untuk memperbaiki kelemahan sistem tradisional dimana anggaran disusun berdasarkan *line item*²⁰. Penganggaran berbasis kinerja pada dasarnya bertujuan meningkatkan efisiensi dalam pelaksanaan anggaran dengan menghubungkan antara beban kerja dan kegiatan terhadap biaya, dimana akan mendorong pengalokasian anggaran kepada program dan kegiatan yang lebih prioritas. Sistem ini terutama berusaha untuk menghubungkan antara keluaran (*outputs*) dengan hasil (*outcomes*) yang disertai dengan penekanan terhadap efektivitas dan efisiensi terhadap anggaran yang dialokasikan.

Dengan adanya pendekatan penganggaran berbasis kinerja tersebut diharapkan dapat memberikan manfaat²¹ yaitu teridentifikasinya *ouput* dan *outcome* yang dihasilkan dari setiap program (aktivitas) dan pelayanan yang dilakukan, diketahuinya dengan jelas target tingkat pencapaian *output* dan *outcome*, terkaitnya biaya atau input yang dikorbankan dengan hasil yang diinginkan dan proses perencanaan strategis yang sebelumnya dilakukan, diketahuinya urutan prioritas untuk setiap jenis pengeluaran yang dilakukan oleh unit kerja, setiap unitnya atau satuan kerja dapat diminta pertanggungjawaban atas hasil yang dicapainya.

¹⁹ Pasal 7 ayat (1) PP No 21 Tahun 2004

²⁰ suatu sistem penganggaran yang disusun dengan penekanan terhadap pengendalian atas input, dengan perubahan yang cenderung konservatif dan inkremental dari anggaran tahun sebelumnya dan kurang mempertimbangkan prioritas dan kebijakan dari kementerian negara / lembaga. "RSP" hal 14.

²¹ Paradigma Baru Dalam sistem penganggaran Daerah di Indonesia dan Aplikasinya pada Dinas Kesehatan, info volume II/01/2004 www.desentralisasi-kesehatan.net hal 24.

Dalam pengamatan pendahuluan terhadap pelaksanaan kebijakan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / lembaga dengan pendekatan penganggaran berbasis kinerja, dan untuk mendukung memperoleh gambaran awal mengenai pelaksanaan kebijakan tersebut, telah dilakukan wawancara pendahuluan kepada anggota tim perancang salah satu paket perundang-undangan, seperti yang diungkapkan oleh Tim Kelompok Kerja²² penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Rencana Kerja dan Anggaran Instansi Pemerintah, yang melalui ketua Tim Kelompok Kerja tersebut diungkapkan bahwa:

"Sebetulnya lampiran yang digunakan pada PP 21/2004 kami sadari betul sebagai langkah antara (untuk mengisi masa transisi) dalam rangka penyusunan RAPBN TA 2005, oleh karena itu masih kental penggunaan sistem lama (input based budgeting). Pada saat penyusunan RPP sebetulnya diharapkan akan dilakukan penyempurnaan secara bertahap dan diharapkan pada TA 2008 sudah menggunakan sistem yang sesuai dengan amanat UU No. 17/2003 dan PP 21/2004. Sayangnya ternyata sampai sekarang belum ada perubahan yang berarti terhadap lampiran-lampiran dan petunjuk teknisnya."

sementara itu oleh anggota sekretariat tim²³ juga diungkapkan hal sebagai berikut:

"pemisahan secara jelas dan tegas antara perencanaan dan penganggaran sebagaimana dimaksudkan dalam ide awal pengaturan melalui peraturan pemerintah tersebut tidak terlaksana dalam pelaksanaannya, hal tersebut terlihat bahwa masih adanya pemisahan anggaran dimana sampai dengan saat ini dikenal istilah belanja mengikat dan belanja tidak mengikat²⁴ yang mengakibatkan penerapan unified budget menjadi sia-sia, dan secara tidak langsung sulit mengukur serta menghubungkan / mengkaitkan penganggaran dan kinerja yang dilakukan oleh masing-masing kementerian negara / lembaga."

Sementara itu juga dilakukan pengamatan pendahuluan kepada pihak sebagai pelaksana kebijakan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara / lembaga itu sendiri seperti yang diungkapkan oleh kepala bagian penganggaran²⁵ Biro Perencanaan dan Keuangan, Departemen Keuangan, yang berkewenangan terhadap perencanaan penganggaran semua unit organisasi di lingkungan Departemen Keuangan, dalam wawancara pendahuluan dikatakan sebagai berikut:

²² Tim tersebut dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Sekretaris Jenderal Nomor 19/SJ/2003 tanggal 21 Juli 2003, wawancara diperoleh melalui balasan email tgl 17 Juli 2008 oleh Ketua Tim Pokja, Bpk Drs. Tardjani, MA

²³ wawancara pendahuluan juga dilakukan kepada anggota sekretariat tim Bpk. Sulaimansyah, SE, pada hari Kamis, 10 Juli 2008, bertempat di ruang pertemuan, Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Depkeu.

²⁴ Belanja mengikat dalam prakteknya saat ini merupakan kewenangan Direktorat Jenderal Anggaran (DJA), Depkeu, yaitu untuk penganggaran yang berkaitan dengan kegiatan dasar yang terdiri dari kegiatan pembayaran gaji, honorarium dan tunjangan, kegiatan penyelenggaraan operasional perkantoran dan pemeliharaan dan kegiatan pelayanan publik / birokrasi, sementara itu belanja tidak mengikat dalam prakteknya saat ini merupakan kewenangan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yaitu untuk penganggaran yang berkaitan dengan kegiatan prioritas nasional, kegiatan prioritas kementerian negara / lembaga, dan kegiatan penunjang.

²⁵ Bpk. Ratmoko, F.A, Kepala Bagian Penganggaran, Biro Perencanaan dan Keuangan, Sekjen Depkeu, wawancara pendahuluan dilakukan pada hari Sabtu, tanggal 12 Juli 2008, disela-sela rapat penyusunan RKA-KL DJBC.

”harapannya tentunya semuanya ingin baik-baik saja (maksudnya mengenai pelaksanaan penganggaran berbasis kinerja), namun harus kembali kepada teorinya, dimana penganggaran berbasis kinerja penekanannya kepada output bahkan lebih jauh kepada outcomes baru dananya mengikuti, hal ini tidak sederhana mengingat keterbatasan anggaran sehingga perlu adanya penyesuaian-penyesuaian target. Pendefinisian pengukuran dan formulasi kinerja tidak secara jelas diatur, dan lebih jauh pengukuran hasilnya pun (outcomes) juga tidak jelas karena variabelnya begitu luas sehingga model penganggaran berbasis kinerja pun menjadi tidak jelas. Hambatan kelembagaan antara Bappenas sebagai perencana (planning) dan Direktorat Jenderal Anggaran sebagai penganggaran (budgeting) masih menjadi kendala, masing-masing masih mempunyai kewenangan daerah abu-abu (grey area) sehingga saling tumpang tindih. Untuk itu diperlukan pembentukan suatu tim kerja yang betul-betul concern terhadap penganggaran berbasis kinerja, mandiri (independent) serta mampu menggerakkan secara nasional semua kementerian negara/ lembaga, agar maksud dari kebijakan tersebut dapat terlaksana sesuai dengan yang diinginkan.”

Berdasarkan pengamatan dan wawancara pendahuluan serta uraian-uraian diatas, kebijakan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara / lembaga melalui pendekatan anggaran terpadu dan pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) telah dapat diterapkan dan dilaksanakan secara bertahap (meskipun masih menyisakan beberapa permasalahan²⁶), selanjutnya pelaksanaan kebijakan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara / lembaga melalui pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja (PBK) sebagaimana diamanatkan²⁷ dalam UU nomor 17 tahun 2003 dan PP nomor 21 tahun 2004 tersebut sampai dengan saat ini (sampai dengan tahun anggaran 2010) telah dikembangkan format penganggaran sebagai hasil dari kebijakan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara / lembaga melalui pendekatan penganggaran berbasis kinerja, dimana sebagai percontohan (*piloting*) telah dikembangkan untuk 6 (enam) Kementerian Negara / Lembaga yaitu Departemen Keuangan, Departemen Pendidikan Nasional, Departemen Pekerjaan Umum, Departemen Pertanian, Departemen Kesehatan dan Bappenas, dikatakan *piloting* karena format penganggaran yang dihasilkan dari kebijakan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara / lembaga melalui pendekatan penganggaran

²⁶ Diantaranya masih adanya “*hidden*” *dual budget* (masih diterapkannya belanja mengikat dan belanja tidak mengikat), tidak adanya sinkronisasi antara prakiraan tahun maju yang direncanakan tahun lalu dengan kondisi perencanaan di tahun berkenaan (karena pengisian prakiraan maju hanya berdasarkan manual dan ‘asal-asalan’ mengingat belum adanya standar biaya kegiatan)

²⁷ Amanat penyusunan RKAKL yang menerapkan 3 (tiga) pendekatan (anggaran terpadu, Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah, Penganggaran Berbasis Kinerja) sesuai pasal 15 PP No 21 thn 2004 dilakukan secara bertahap mulai tahun anggaran 2005 (sesuai naskah akademis dan wawancara ketua tim pokja, tahun 2008 merupakan tahun pelaksanaan 3 pendekatan dimaksud).

berbasis kinerja tersebut bukan merupakan dokumen anggaran sebagai dokumen pelaksanaan anggaran melainkan hanya bersifat sebagai percontohan. Format penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara / lembaga dengan pendekatan penganggaran berbasis kinerja yang dikembangkan di masing-masing 6 (enam) Kementerian Negara / Lembaga tersebut diatas berbeda satu dengan yang lainnya karena dikaitkan dengan tugas pokok dan fungsinya. Khusus untuk format penganggaran yang dikembangkan di Departemen Keuangan adalah mengembangkan format yang telah mengakomodasi keterkaitan yang erat antara *output* kegiatan dan sasaran program serta kepastian penanggungjawab keberhasilan sebuah program. Format penganggaran yang dikembangkan tersebut dapat diilustrasikan dalam diagram sebagai berikut :

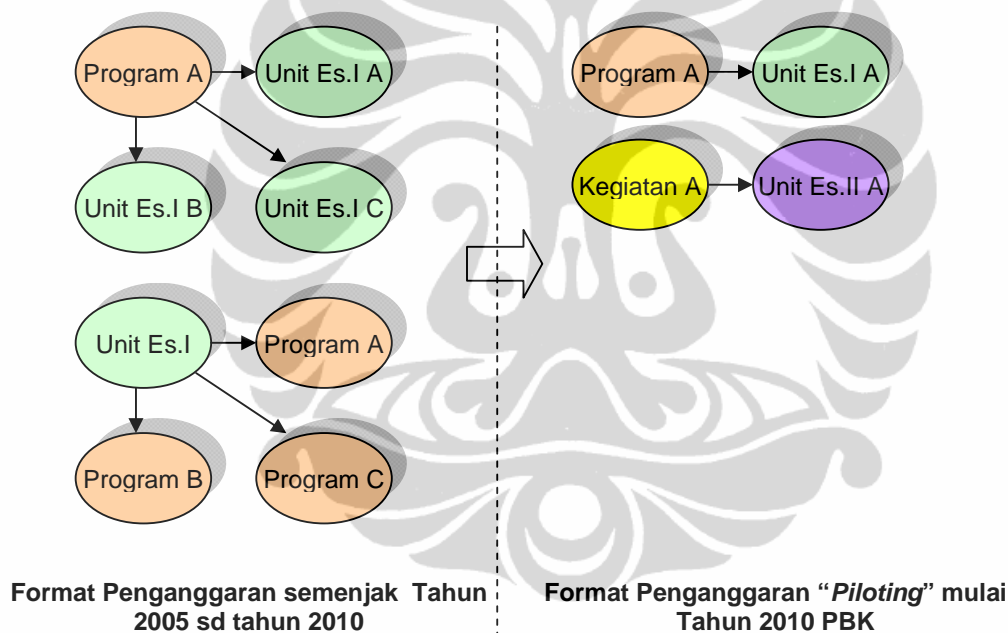


Diagram 3. Perubahan Format penganggaran sebelum dan sesudah menggunakan pendekatan Penganggaran Berbasis Kinerja

Format penganggaran dengan pendekatan penganggaran berbasis kinerja sebagai suatu hasil dari pelaksanaan kebijakan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/ lembaga atau '*piloting*' yang dikembangkan untuk Departemen Keuangan tahun anggaran 2010 tersebut menarik untuk dilakukan pengamatan dan pengkajian mulai dari awal penganggaran sampai dengan penerapannya, dan untuk memperoleh gambaran yang jelas mengenai anggaran

berbasis kinerja itu sendiri dengan membandingkannya teori *performance budgeting* dan kaitannya dengan negara-negara di dunia yang telah berhasil menerapkan dan mengaplikasikan *performance based budgeting* dalam sistem pengelolaan keuangan di negaranya.

1.2. Perumusan Masalah

Sehubungan dengan permasalahan yang dikemukakan di atas, pertanyaan yang muncul dan menjadi fokus perhatian adalah "Bagaimanakah pelaksanaan kebijakan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga dengan pendekatan penganggaran berbasis kinerja di Departemen Keuangan?".

1.3. Tujuan Penelitian

Berkenaan dengan pertanyaan penelitian sebagaimana disebutkan diatas, maka tujuan penelitian adalah mendeskripsikan dan menganalisa pelaksanaan kebijakan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga dengan pendekatan penganggaran berbasis kinerja di Departemen Keuangan.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat mengungkap dan menganalisa hambatan atau kendala dalam pelaksanaan kebijakan penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara / Lembaga melalui pendekatan penganggaran berbasis kinerja dengan mencoba menghubungkan dengan teori dan konsep-konsep yang ada, yang selanjutnya diharapkan di masa mendatang dapat menjadi acuan atau bahkan menjadi inspirasi kajian yang lebih mendalam dan lebih mendetil.

Penelitian yang dilakukan juga diharapkan dapat memunculkan beberapa saran ataupun rekomendasi yang dapat dipertimbangkan oleh Departemen Keuangan Republik Indonesia khususnya kepada Direktorat Jenderal Anggaran untuk menuju penganggaran yang sehat, dapat dipercaya (*credible*) dan berkelanjutan (*sustainable*).

Universitas Indonesia