

Sistem Penganggaran

Seiring dengan berkembangnya dinamika pemerintahan, maka dengan sendirinya berpengaruh pada perkembangan anggaran itu sendiri. Anggaran sebagai suatu sistem keuangan turut juga mengalami perkembangan. Sistem anggaran di Indonesia pada awalnya mengikuti sistem anggaran tradisional (*traditional budgeting system*) yang berakhir secara bertahap sampai tahun anggaran 1970/1971 untuk anggaran pembangunan, sedangkan anggaran rutin disusun secara tradisional berakhir pada tahun 1973/1974. Sistem anggaran tradisional lebih menekankan pada aspek pelaksanaan dan pengawasan anggaran. Dalam pelaksanaan yang dipentingkan adalah besarnya hak tiap departemen/lembaga sesuai dengan obyek dan sudah dibenarkan apabila sesuai dengan peraturan dan prosedur yang berlaku. Sedangkan dalam pengawasannya yang diutamakan adalah keabsahan bukti transaksi dan kewajaran laporan keuangan. Hal-hal yang menjadi perhatian dalam sistem tradisional meliputi:

1. Pengurusan anggaran, yaitu pembuatan perkiraan penerimaan dan pengeluaran;
2. Pengesahan oleh lembaga yang berwenang;
3. Pembelanjaan;
4. Pencatatan realisasi penerimaan dan pengeluaran oleh bendaharawan; dan,
5. Pertanggungjawaban kas berupa pertanggungjawaban realisasi pengeluaran (Djamaludin, 1977).

Kemudian dalam perkembangan dikenal sistem anggaran kinerja (PBS) yang untuk pertama kali pada tahun anggaran 1970/1971 untuk anggaran pembangunan. Anggaran ditetapkan berdasarkan program-program pembangunan yang menjadi tujuan pembangunan yang akan dicapai. Perwujudannya sendiri berbentuk proyek-proyek pembangunan. Secara administratif proyek-proyek ini dituangkan dalam bentuk DIP. Dalam DIP disebutkan penanggungjawab proyek, nama proyek, letak, waktu dimulai dan perkiraan tanggal selesai. DIP berisi rencana fisik dan perkiraan biaya yang harus mendapat persetujuan Menteri Keuangan dan Bappenas. Pengawasan dalam sistem PBS, ditekankan pada rencana fisik untuk mencapai sasaran tujuan yang ditetapkan sebelumnya, sedangkan biaya disesuaikan dengan kebutuhan. Tetapi dalam prakteknya biaya ini dibatasi oleh kredit anggaran (*ibid.*).

Sedangkan PBS bagi anggaran rutin baru dimulai pada tahun anggaran 1973/1974. Dalam anggaran rutin digunakan daftar isian kegiatan (DIK) sebagai dasar otorisasi bagi departemen/lembaga dalam melaksanakan anggaran belanja rutin. DIK selanjutnya harus mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan. Di dalam DIK disebutkan penanggungjawab anggaran (bagian anggaran departemen/lembaga), kegiatan, kantor pelaksana, satuan hasil kegiatan, dan satuan volume kegiatan.

Dengan diterapkan DIP dan DIK maka sejak tahun anggaran 1973/1974 maka Indonesia menganut sistem anggaran PBS. Sistem ini lebih menekan pada aspek manajemen yaitu memperhatikan segi ekonomi, keuangan serta pelaksanaan anggaran maupun hasil fisik yang dicapai. Dalam sistem ini juga diperhatikan fungsi dari masing-masing departemen/lembaga serta pengelompokan kegiatannya (satuan prestasi kerja).¹

¹ Titik berat evaluasi pelaksanaan pembangunan sejauh ini baru terbatas pada aspek akuntansi, seperti pencatatan, pengolahan, dan pelaporan bukti-bukti pengeluaran dari setiap kegiatan/proyek. Dengan kata lain, hal ini masih berorientasi pada input dan belum kepada output seperti pencapaian pelaksanaan program/proyek baik secara kuantitas maupun kualitas program/proyek yang dijalankan (Simanjuntak, Kompas 30 April 2001). Keadaan ini mencerminkan metode penyusunan anggaran di Indonesia mengikuti pola *line item budgeting*. Dalam metode ini,

Adapun klasifikasi anggaran adalah sebagai berikut:

1. Klasifikasi fungsional, yaitu perincian anggaran terhadap belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang dikelompokkan menurut sektor dan diperinci lagi dalam sub sektor;
2. Klasifikasi organik, yaitu bentuk perincian menurut departemen/lembaga;
3. Klasifikasi obyek yaitu perincian menurut jenis pengeluarannya seperti belanja pegawai, belanja perjalanan dinas, belanja pemeliharaan, belanja barang, subsidi, dll; dan,
4. Klasifikasi ekonomis yaitu pembagian dan susunan anggaran dalam rutin dan pembangunan. Rutin berarti menunjukkan dana untuk konsumsi dan pembangunan untuk investasi.

Kemudian untuk memperbaiki proses penganggaran telah dilakukan perubahan-perubahan melalui UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Penuangan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang dirasakan tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi. Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dilaksanakan di kebanyakan negara maju. Walaupun anggaran dapat disusun dengan baik, jika proses penetapannya terlambat akan berpotensi menimbulkan masalah dalam pelaksanaannya. Reformasi juga dilakukan dengan menerapkan anggaran berbasis prestasi kinerja. Langkah untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, perlu pula dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Karena itu belanja negara dirinci menurut organisasi, fungsi dan jenis belanja (Pasal 11 Ayat 5). Sedangkan format dan struktur APBN yang dianut adalah *I-Account*, terdiri atas pendapatan negara dan hibah, belanja Negara, dan pembiayaan.

Perubahan-perubahan penting dalam sistem penganggaran melalui UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah: *pertama*, penerapan Pendekatan Penganggaran dengan Perspektif Jangka Menengah; *kedua*, penerapan Penganggaran Secara Terpadu; dan, *ketiga* menerapkan Penganggaran Berdasarkan Kinerja.

Pendekatan dengan perspektif jangka menengah memberikan kerangka yang menyeluruh, meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran, mengembangkan disiplin fiskal, mengarahkan alokasi sumber daya agar lebih rasional dan strategis, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dengan pemberian pelayanan yang optimal dan efisien.

Melakukan proyeksi jangka menengah berarti dapat dikurangi ketidakpastian di masa yang akan datang dalam penyediaan dana untuk membiayai pelaksanaan berbagai inisiatif kebijakan baru dalam penganggaran tetap dimungkinkan, tetapi pada saat yang sama harus dihitung implikasi kebijakan baru tersebut dalam konteks keberlanjutan fiskal (*medium term fiscal sustainability*). Cara ini juga memberikan peluang kepada Kementerian Negara/Lembaga dan Kementerian Keuangan untuk melakukan analisis

sumber daya yang dikuasai oleh pemerintah dialokasikan menurut kategori input (pegawai, barang, pemeliharaan, dan sebagainya) dan unit organisasi.

apakah perlu melakukan perubahan terhadap kebijakan yang ada, termasuk menghentikan program-program yang tidak efektif, agar kebijakan-kebijakan baru dapat diakomodasikan.

Pemusatan perhatian pada kebijakan-kebijakan yang dapat dibiayai, diharapkan dapat dicapai disiplin fiskal, yang merupakan kunci bagi tingkat kepastian ketersediaan sumber daya untuk membiayai kebijakan-kebijakan prioritas. Sebagai konsekuensi dari menempuh proses penganggaran dengan perspektif jangka menengah secara disiplin, manajemen mendapatkan imbalan dalam bentuk keleluasaan pada tahap implementasi dalam kerangka kerja yang dijaga ketat.

Penganggaran secara terpadu atau *unified budget*, adalah penerapan anggaran yang tidak ada lagi pemisahan antara anggaran rutin dan pembangunan. Penerapan penganggaran secara terpadu maka memuat semua kegiatan instansi pemerintahan dalam APBN yang disusun secara terpadu. Penerapan sistem ini merupakan tahapan yang diperlukan sebagai bagian upaya jangka panjang untuk membawa penganggaran menjadi lebih transparan, memudahkan penyusunan dan pelaksanaan anggaran yang berorientasi kerja, memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai kegiatan pemerintah, menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik, serta memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah. Sebelumnya anggaran belanja pemerintah dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan atau *dual budgeting* yang semula bertujuan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya pembangunan dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran, namun dalam pelaksanaannya menunjukkan kelemahan, yaitu:

1. Duplikasi belanja, karena kurang tegasnya pemisahan antara kegiatan operasional organisasi dan proyek, khususnya proyek-proyek non-fisik. Dalam hal gaji/upah proyek yang selama ini diklasifikasikan sebagai pengeluaran pembangunan. Dengan format ini maka akan terlihat pos tumpang antara belanja pegawai yang diklasifikasikan sebagai rutin dan pembangunan. Dengan penyatuan maka efisiensi dapat tercapai. Begitu juga belanja barang dan jasa dan pemeliharaan aset merupakan kegiatan operasional pemerintahan sehingga diklasifikasikan sebagai pengeluaran pembangunan. Begitu juga selama ini belanja non fisik seperti belanja pegawai, bunga dan perjalanan yang tidak terkait langsung dengan investasi untuk pembangunan diklasifikasikan sebagai belanja modal (pembangunan). Kemudian Selama ini ada jenis subsidi yang sebetulnya tidak ada unsur subsidinya maka belanja tersebut akan dikelompokkan sebagai bantuan sosial;
2. Mendorong dualisme dalam penyusunan daftar perkiraan mata anggaran keluaran atau MAK. Karena untuk satu jenis belanja ada MAK rutin dan MAK pembangunan;
3. Analisis belanja dan biaya program sulit dilakukan karena anggaran belanja rutin tidak dibatasi pada pengeluaran untuk operasional dan belanja anggaran pembangunan tidak dibatasi pada pengeluaran investasi; dan,
4. Proyek yang menerima anggaran pembangunan diperlakukan sama dengan satuan kerja, yaitu sebagai entitas akuntansi, walaupun proyek hanya bersifat sementara. Jika proyek sudah selesai atau diberhentikan tidak ada

kesinambungan dalam pertanggungjawaban terhadap asset dan kewajiban yang dimiliki proyek tersebut. Hal ini menimbulkan keefisienan dalam pembiayaan kegiatan pemerintahan juga menimbulkan ketidakjelasan dalam keterkaitan antara output yang dicapai dengan penganggaran organisasi.

Memadukan (*unifying*) anggaran sangat penting untuk memastikan bahwa investasi dan biaya operasional yang berulang (*recurrent*) dipertimbangkan secara simultan pada saat-saat kunci pengambilan keputusan dalam siklus penganggaran.

Pada penerapan anggaran berbasis kinerja akan memperjelas tujuan dan indikator kinerja sebagai bagian dari pengembangan sistem penganggaran berdasarkan kinerja akan mendukung perbaikan efisiensi dan efektivitas dalam pemanfaatan sumber daya dan memperkuat proses pengambilan keputusan tentang kebijakan dalam kerangka jangka pendek.

Anggaran berbasis prestasi kinerja yang memerlukan kriteria pengendalian kinerja dan evaluasi serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga, maka dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, yaitu dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah. Dengan penyusunan rencana kerja dan anggaran tersebut dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan akan anggaran berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja.

Adanya penyusunan RKA-KL merupakan tindak lanjut dari RKP yang telah ditetapkan dalam rangka penyusunan Rancangan APBN. RKA yang disusun berdasarkan prestasi kerja dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumber daya yang terbatas. Oleh karena itu, program dan kegiatan Kementerian Negara/Lembaga harus diarahkan untuk mencapai hasil dan keluaran yang telah ditetapkan sesuai dengan RKP. Selain itu, penyusunan anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kegiatan harus didasarkan atas harga per unit satuan atas keluaran atau kegiatan guna mencapai efisiensi.