

PARADIGMA BARU KEUANGAN PUBLIK

Asep Ahmad Saefuloh

Sekarang ini pemerintah dan DPR sedang sibuk membahas tiga paket RUU tentang Keuangan Negara. Kehadiran RUU tersebut memang sudah saatnya, meskipun sangat terlambat. Paket RUU ini diharapkan dapat memberikan reformasi bagi sistem keuangan negara, yang dalam prakteknya nanti diharapkan akan memberikan efisiensi dalam manajemen keuangan.

Indonesia dewasa ini sedang dihadapkan pada kondisi manajemen anggaran yang tidak efisien. Ketidakefisienan ini tercermin dari keluaran berupa terlambatnya penyelesaian krisis ekonomi, padahal di sisi lain APBN sendiri memiliki restriksi, yaitu pembayaran bunga dan cicilan pinjaman (dalam dan luar negeri), serta adanya dana perimbangan yang berpatokan pada penerimaan negara. Akibatnya akan menimbulkan masalah dalam hal alokasi anggaran. Dengan demikian dalam pengelolaan anggaran, baik ditingkat pusat maupun daerah, sudah saatnya melakukan pendekatan *public expenditure management* (PEM). PEM adalah suatu pendekatan baru terhadap permasalahan lama yaitu bagaimana mengalokasikan uang masyarakat melalui pilihan (Schick, 1999). PEM sendiri lebih menekankan pada keluaran total penerimaan dan pengeluaran, alokasi sumber diantara sektor dan program, serta efisiensi pada pelaksanaan di tingkat pelaksana (departemen/lembaga). Dalam hal pencapaian keluaran belanja negara yang efisien, maka pada awal perencanaan membutuhkan informasi, baik pengeluaran maupun penerimaan. Karena itu dalam alokasi anggaran ada beberapa hal yang harus diperhatikan, yaitu : *pertama*, disiplin fiskal secara agregat; *kedua*, efisiensi alokasi; dan *ketiga*, efisiensi operasional.

Disiplin Agregat

Dalam penerapan disiplin fiskal secara agregat diawali dengan perencanaan anggaran berupa besaran total anggaran yang akan dilakukan. Total anggaran ini dibuat berdasarkan kerangka disiplin fiskal, yaitu adanya prinsip rasionalitas. Karena itu pengajuan anggaran yang tidak realistis (terutama dalam anggaran pembangunan), harus dihindari. Tidak realistis ini dapat dilihat dari besarnya proposal pembiayaan, yang bisa disebabkan karena *mark up*. Karena itu sistem informasi sangat mendukung dalam menerapkan disiplin fiskal ini. Dalam pelaksanaannya anggaran yang tidak efisien dapat dilihat dari adanya anggaran yang tersembunyi (*hidden budget*), yang biasanya muncul pada akhir tahun anggaran. Fenomena ini selalu dijumpai di setiap departemen. Salah satunya adalah keluarnya SPJ fiktif bagi para pejabat. Ini timbul karena bila anggaran yang diajukan sebelumnya tidak bisa dicapai maka plapon anggaran tahun berikutnya akan dikurangi. Sebenarnya Depkeu dan BPK dapat melihat gejala.

Ketidakefisienan juga terlihat dari adanya anggaran berulang. Pengulangan anggaran, dalam tarap tertentu bisa ditolerir, terutama yang

disebabkan karena oleh ketidakstabilan politik, misalnya Sidang Istimewa yang digelar dalam waktu yang relatif singkat. Pengulangan juga bisa dipengaruhi oleh adanya ketidakstabilan ekonomi, misalnya tidak menutup kemungkinan penerbitan obligasi, yang bunganya dibebankan pada anggaran sebagai akibat kebijakan sektor moneter, untuk membantu dunia perbankan.

Dengan kondisi keuangan yang terbatas, maka sistem plapon sangat dianjurkan. Pemerintah tidak mudah mengakomodasi rencana pembiayaan. Disamping berakibat pada membengkaknya anggaran juga menunjukkan bahwa perencanaan anggaran tidak digarap secara serius. Plapon dengan sendirinya akan menghasilkan program pembiayaan yang bersifat skala prioritas.

Selanjutnya anggaran dilakukan secara tunai (*cash box*) serta dihindari penundaan anggaran (*deffered budgeting*). Pembiayaan secara tunai sangat menguntungkan, karena dapat menghondarkan dari membengkaknya utang pemerintah. Terutama timbul dalam hal pembiayaan pembangunan yang didominasi oleh pembiayaan program (pinjaman). Sedangkan penundaan anggaran yang seharusnya dilaksanakan akan berakibat pada membengkaknya nilai anggaran, sebagai akibat inflasi.

Efisiensi Alokasi

Efisiensi alokasi dimaksudkan bahwa pembelanjaan harus didasarkan pada prioritas pembiayaan dan lebih memutamakan program-program yang menyentuh langsung terhadap masyarakat. Sistem anggaran, dengan keterbatasan keuangan harus memungkinkan terjadinya realokasi dari yang prioritas rendah ke tinggi. Dan dari program yang tidak efektif ke yang lebih efektif.

Dalam efisiensi alokasi ini anggaran dipersiapkan tidak hanya memperhitungkan jangka pendek, tetapi juga jangka menengah, terutama implikasi yang mungkin timbul dari kegiatan suatu proyek baru. Efisien alokasi harus menghindari perencanaan yang bersifat *escapist planning*, yaitu suatu perencanaan yang muluk-muluk, tanpa mempertimbangkan kecukupan sumber penerimaan. Akibatnya *escapist planning* ini dibiayai dengan pinjaman luar negeri, yang jelas mendatangkan beban anggaran untuk masa yang akan datang. Kondisi ini diperparah dengan penyakit korupsi yang belum hilang dalam rantai birokrasi, sehingga akan menambah panjang masalah beban APBN untuk jangka waktu yang panjang.

Kemudian dalam perencanaan juga harus menghindari pembiayaan yang bersifat *distorted priorities*, yaitu pembiayaan yang tidak memperhitungkan urgensi peruntukan publik. Terakhir adalah menghindari anggaran yang bersifat *enclave budgeting*, yaitu anggaran yang dibatasi dengan ketentuan-ketentuan khusus. Ini biasanya terjadi pada pembiayaan yang menggunakan pembiayaan asing. Bagi Indonesia, kejadian ini timbul sebagai akibat kendala defisit yang ditutupi dengan pembiayaan luar negeri (pembiayaan program). Karena itu dalam jangka panjang utang luar negeri harus di perkecil karena menyangkut pembiayaan pembangunan. Dengan demikian pembiayaan pembangunan harus benar-benar bersumber pada tabungan dalam negeri.

Efisiensi Operasional

Efisiensi operasional, maksudnya dalam pelaksanaan teknis dilapangan, departemen/unit pelaksana yang menghasilkan pemasukan bagi anggaran harus menghasilkan barang-barang dan jasa pada harga yang memungkinkan dicapainya keuntungan efisiensi terus menerus dan kompetitif sesuai dengan harga pasar.

Selanjutnya harus dihindari hal-hal yang bersifat inefisiensi, misalnya *compensatory spending*, yaitu pembelanjaan yang bersifat kompensasi-kompensasi sebagai akibat dari suatu kebijakan. Terkecuali kompensasi dalam pengertian realokasi anggaran, yang sebelumnya memang sudah direncanakan dalam rancangan anggaran.

Dihindari juga penurunan produktivitas. Dengan rendahnya produktivitas, bagi anggaran negara dapat dilihat dari tidak berhasilnya sasaran pembiayaan. Meskipun secara teoritis, rendahnya produktivitas disebabkan oleh rendahnya anggaran di bidang pengembangan sumber daya manusia, misalnya anggaran untuk pelatihan. Tetapi ini masih bersifat *debatable*. Karena itu dalam setiap program yang diajukan dalam anggaran harus disertai dengan indikator keberhasilan. Hal ini sudah diterapkan dalam Repeta, meskipun *follow up* dari ini belum nampak kepermukaan.

Ketidakefisienan operasional juga sering disumbang oleh adanya *disappering budget*, yaitu sumber-sumber untuk membiayai operasional tidak menentu. Juga dihindari anggaran yang terlalu rinci dan kaku (*detailed and rigid budget*). Kekakuan dan mendetilnya suatu anggaran hanya berlaku diatas kertas adalah baik, tetapi dalam pelaksanaanya sangat fleksibel, sehingga memungkinkan adanya penyelewengan anggaran. Dan ini sudah terbukti di setiap audit BPK, yang mana ketidak tepatan sasaran pembiayaan sangat mendominasi hampir di semua departemen/lembaga.

Ketidakefisienan juga dapat dihindari dengan tidak menerapkan gaya *informal management*, dalam pengelolaan anggaran. Manajemen informal ini timbul karena pola birokrasi yang terjebak dalam gaya kepemimpinan primordial. Sudah saatnya dalam pengelolaan anggaran menerapkan pola manajemen formal, sesuai dengan aturan kepegawaian yang berlaku di pemerintahan, atau gaya kepemimpinan *private management* dalam perusahaan negara.

Dan tak kalah penting adalah dihindarinya kebocoran dan korupsi. Meskipun hal ini memerlukan jangka waktu lama, karena menyangkut nilai-nilai moral yang sudah terlembaga. Tetapi dengan penerapan sistem pengelolaan keuangan yang strict dan menerapkan prinsip-prinsip birokrasi yang efisien, yang dikawal dengan supremasi hukum maka diyakini akan mampu mengeliminir dampak korupsi.

Penutup

Sebagai penutup tulisan ini, perlu diketengahkan ulang bahwa saat ini APBN sedang berhadapan dengan sistem keuangan negara yang tidak efisien dan sekaligus berhadapan dengan kondisi keuangan yang riskan, padahal di sisi lain berhadapan dengan konsekuensi pembiayaan yang selalu meningkat. Karena itu pembenahan pengelolaan keuangan negara sudah tidak dapat

ditawar-tawar lagi. Dalam kondisi ini keikutsertaan publik sangat dibutuhkan dalam meng-*enforce* parlemen dan pemerintah. Dengan adanya kelembagaan dengar pendapat (*hearing*) di parlemen, maka akan menjadi media bagi partisipasi publik. Jangan sampai publik kecolongan dengan waktu yang sedang berpacu, sehingga produk yang dihasilkan tidak memberikan perubahan yang signifikan dalam pengelolaan keuangan.