

REFORMASI PENGANGGARAN DI INDONESIA

**SEKRETARIAT NASIONAL**

Forum Indonesia untuk
Transparansi Anggaran

Jl. Kalibata Utara II No. 78
Jakarta Selatan, 12740

Telefax:
(021) 7947608,

e-mail:
sekretariat@seknasfitra.org

Website:
www.seknasfitra.org

DAFTAR ISI

- Pengantar
- Amanat Konstitusi Belum Terjabarkan dalam UU Keuangan Negara
- Formalitas paripurna—Ruang Gelap Pembahasan Anggaran
- Tidak Ada Pengaturan Optimalisasi Anggaran—Rawan Politisasi
- Tanda Bintang anggaran Makanan Pemburu RenteReward-Punishment dan Realisasi Tidak Transparan —Penyebab Penyerapan Lamban
- Setengah Hati Transparansi Anggaran—Terbuka Saat Jadi UU
- Disintegrasi Sistem Informasi Rencana—Anggaran— Realisasi
- Salah Kaprah Penghematan Anggaran
- Anggaran Berbasis Kinerja “Setengah Hati”, Detail di Perencanaan, Admistratif di Pertanggungjawaban
 - Daftar Rujukan
 - Matrik Ringkasan

Pengantar

Sebagai salah satu instrumen ekonomi yang penting, anggaran memiliki peran utama untuk menyejahterakan rakyat. Tata kelola anggaran yang baik menentukan arah kebijakan anggaran dalam mencapai tujuan bernegara. Oleh karenanya, sebagai penanda mengembalikan anggaran ke tujuannya, Pemerintah pasca reformasi membuat Undang-undang Keuangan Negara atau dikenal dengan UU No. 17 tahun 2003. Ini adalah UU keuangan negara yang pertama yang dibuat pemerintah Indonesia sejak kemerdekaan 1945. Sebelumnya Indonesia menganut sistem keuangan peninggalan Hindia Belanda yaitu, *Indische Comptabiliteitswet* atau yang lebih dikenal dengan ICW.

Setelah hampir satu dasawarsa berlakunya UU ini, tata kelola anggaran negara belum sepenuhnya mampu menjadi instrumen distribusi anggaran yang efektif. Selain persoalan pada tataran kebijakan dan prosedur, pada tataran implementasi juga ditemukan berbagai persoalan. Budget brief ini hadir atas refleksi FITRA dalam melakukan advokasi anggaran selama ini. Oleh karena itu, kehadiran *budget brief* ini bukan dengan maksud untuk menjawab semua persoalan penganggaran yang terjadi saat ini. Setidak-tidaknya ini bisa menjadi salah satu bahan pemicu reformasi tata kelola APBN ke depan, baik sebagai usul perubahan kebijakan maupun instrumen teknis dalam praktek penganggaran.

Sebagai salah satu negara yang menjadi inisiator *Open Governement Partnership* reformasi penganggaran di Indonesia merupakan agenda utama yang perlu didorong bersama untuk meningkatkan derajat transparansi, partisipasi dan akuntabilitas penganggaran di Indonesia¹.

¹Salah satu prasyarat dan agenda dari open government partnership (OGP) adalah adanya transparansi dan partisipasi dalam penganggaran. Lebih jauh mengenai OGP dan Open Government Indonesia dapat dilihat pada link berikut <http://www.opengovpartnership.org/> dan <http://opengovindonesia.org/>

Amanat Konstitusi Belum Terjabarkan dalam UU Keuangan Negara

Situasi. Salah satu dasar yang dipergunakan pada UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah pasal 23 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur soal keuangan negara “*Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan anggaran negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*”.

Namun dibandingkan dengan ayat lain pada pasal 23, ayat ini dapat dikatakan yang paling minim penjabarannya dalam UU ini. Bahkan UU Keuangan Negara sama sekali tidak mengatur penjabaran ataupun membuat parameter yang jelas dari kalimat “*sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat*”. Kata terbuka dalam pengelolaan anggaran negara, juga kurang mendapatkan penjabaran yang memadai dalam UU.

Memang transparansi merupakan salah satu prinsip keuangan negara yang diatur dalam pasal 3, namun penjabarannya dalam proses termasuk penegasan akses publik terhadap dokumen anggaran tidak dijamin dalam UU ini. UU ini masih sebatas mengatur prosedur proses penganggaran, namun tidak substansi keuangan negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Rekomendasi. Perubahan UU Keuangan Negara harus mengatur lebih jelas parameter anggaran untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, seperti batasan belanja birokrasi untuk lebih efisien dan efektif. Parameter “*sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*” dalam anggaran bisa merujuk pada hak-hak

rakyat yang dijamin dalam konstitusi untuk dipenuhi dalam anggaran”. Agar anggaran dialokasikan lebih besar untuk kemakmuran rakyat.

UU juga harus menjamin keterbukaan informasi bagi publik terhadap seluruh proses dan dokumen anggaran. Menurut Open Budget Index (OBI) yang dirilis oleh International Budget Partnership (IBP), terdapat 8 dokumen kunci anggaran yang harus tersedia bagi publik, seperti digambarkan dalam Tabel 1². Selain itu, perlunya peran serta masyarakat dalam proses penyusunan anggaran di Pemerintah dan DPR, serta audit yang dilakukan BPK.

Untuk memastikan anggaran yang disusun setiap tahun memiliki semangat konstitusional. Untuk itu, UU juga perlu ***memberikan ruang bagi publik melakukan uji publik terhadap UU APBN sebelum diberlakukan***. Mangingat UU APBN bersifat terbatas berlaku selama setahun, maka Mahkamah Konstitusi juga perlu membuat batasan waktu bagi warga negara yang mengajukan uji materi terhadap UU APBN, sebelum tahun anggaran berjalan, sehingga memudahkan bagi Pemerintah apabila MK mengabulkan dan meminta adanya perubahan pada UU APBN.

² Lebih jauh mengenai Open Budget Index dapat dilihat pada link berikut <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>

Tabel 1. Delapan Dokumen Kunci Anggaran yang Harus Terbuka Bagi Publik

No.	Dokumen	Keterangan
1	<i>Pre Budget Statement</i>	Berisi proyeksi anggaran dan indikator ekonomi makro atau dikenal dengan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal dan Ekonomi Makro
2	<i>Citizen Budget</i>	Versi sederhana dari RAPBN dan APBN untuk memudahkan publik membaca
3	<i>Executive's Budget Proposal</i>	Nota Keuangan, RAPBN, RKA-KL beserta dokumen pendukung lainnya
4	<i>Enacted Budget</i>	UU APBN dan DIPA
5	<i>In-Year Reports</i>	Laporan realisasi anggaran bulanan atau tiga bulanan
6	<i>Mid Year Review</i>	Laporan semester anggaran
7	<i>Year End Report</i>	Laporan Akhir Anggaran atau LKPP
8	<i>Audit Report</i>	Laporan Hasil Audit BPK

Formalitas Paripurna—Ruang Gelap Pembahasan Anggaran

Situasi. Ayat (5) pasal 15 UU No. 17 tahun 2003, menyatakan “APBN yang disetujui DPR terinci sampai dengan unit, organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja”. Pada tataran praktek, pasal 15 ini tidak menjadi landasan dalam penetapan APBN oleh DPR. Paripurna penetapan APBN masih bersifat formalitas, karena sebenarnya pembahasan RAPBN masih berlangsung pasca paripurna RAPBN, seperti digambarkan pada tabel berikut. Kasus blangko kosong dana optimalisasi sebesar Rp1,1 triliun pada APBN Perubahan 2010, yang dibagikan pada setiap komisi untuk dibahas bersama mitra kerjanya pasca paripurna APBN.

Pembahasan rincian anggaran pasca paripurna merupakan ruang gelap. Pada tahap itu publik termasuk media tidak lagi dapat memantau, karena menganggap pembahasan RAPBN telah selesai. Selain itu, APBN yang ditetapkan dalam UU tidak memuat rincian belanja menurut jenis, unit, fungsi, program dan kegiatan, melainkan hanya pasal-pasal. Rincian belanja terpisah dalam bentuk data pokok APBN dan Peraturan Presiden (Perpres) rincian pejabaran APBN.

Rekomendasi. Rapat paripurna APBN harus menjadi keputusan final penetapan anggaran sesuai dengan rincian anggaran

Tabel 2. Rapat Paripurna Pengesahan APBN dan Waktu Penyelesaian Pembahasan

Tahun Anggaran	Rapat Paripurna Pengesahan APBN	Batas Waktu Penyelesaian Pembahasan Rincian Anggaran
APBNP 2010	03 Mei 2010	Pasal 16c UU No APBNP 2011 : 15 Mei 2010
APBN 2011	26 Oktober 2010	SE-676/MK.02/2010: 12 November 2010
APBNP 2011	22 Juli 2011	SE-442/MK.02/2011 : 16 Agustus 2011
APBN 2012	28 Oktober 2011	SE-01/MK.2/2011 : 14 November 2011

yang dimaksud dalam pasal 15. Tidak diperkenankan ada pembahasan rincian anggaran pasca paripurna APBN, dan seluruh dokumen pendukung rincian APBN seperti Nota Keuangan, Data Pokok APBN dan rincian APBN yang selama ini dalam bentuk Perpres, harus

menjadi lampiran yang tidak terpisahkan dalam UU APBN. Hal ini bukan tidak mungkindilakukan, karena Peraturan APBD di daerah, memuat lampiran APBD hingga terinci menurut kegiatan dan objek belanja.

Tidak Ada Pengaturan Optimalisasi Anggaran— Rawan Politisasi

Situasi. Ayat (3) Pasal 15 UU No 17/2003 tentang Keuangan Negara, menjamin fungsi anggaran DPR untuk mengusulkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran RAPBN atau perubahan pada RAPBN, sepanjang tidak berakibat pada peningkatan defisit. Dalam prakteknya, sulit bagi DPR melakukan perubahan pada usulan anggaran belanja yang diajukan oleh eksekutif karena DPR tidak memiliki argumen dan kapasitas yang kuat. Akibatnya, yang kerap terjadi pada sisi belanja, DPR melakukan dengan melakukan efisiensi atau pemotongan belanja yang diusulkan. Dan, pada sisi pendapatan, dengan menekan untuk meningkatkan pendapatan. Hasil pembahasan ini menghasilkan sejumlah anggaran yang biasa disebut dengan dana optimalisasi. Sayangnya baik UU No. 27/2009 tentang MPR, DPR, DPRD dan DPD (MD3) tidak mengatur mekanisme

dana optimalisasi ini. Pada APBN-P 2010 misalnya, DPR menyisakan dan Rp1,1 triliun untuk dibahas kemudian pada sebelas komisi dengan masing-masing jatah Rp100 miliar per komisi. Begitu pula dengan dana penyesuaian infrastruktur yang merupakan hasil dari dana optimalisasi, menjadi komponen baru dalam dana perimbangan dan menyuburkan praktek mafia anggaran yang menjerat anggota badan anggaran.

Rekomendasi. UU MD3 ataupun Tata Tertib DPR harus mengatur dengan tegas mekanisme pengalokasian anggaran dari hasil optimalisasi pembahasan karena dana ini rawan dipolitisasi, tidak tepat sasaran dan rawan korupsi. Oleh karena itu, dana optimalisasi hasil pembahasan anggaran hanya bisa dialokasikan untuk mengurangi defisit anggaran, sehingga Pemerintah tidak perlu menambah utang baru.

Tanda Bintang Anggaran Makanan Pemburu Rente

Situasi. Sepanjang anggaran masih diberi tanda bintang atau diblokir, maka K/L tidak bisa mencairkan anggarannya. Berdasarkan penelusuran FITRA pada APBN 2011, terdapat 6.101 belanja pemerintah pusat diblokir dengan nilai

Rp63,4 triliun. Pemberian tanda bintang dilakukan oleh Kementerian Keuangan atau DPR. Biasanya, pemberian tanda bintang oleh Kemenkeu, disebabkan oleh faktor belum lengkapnya persyaratan dokumen anggaran seperti TOR, belum

dilakukan pembebasan lahan untuk pembangunan gedung atau anggaran tidak sesuai standar biaya. Pemblokiran oleh DPR, artinya nomenklatur anggaran pada Kementerian tersebut masih belum disetujui oleh mitra komisi atau badan anggaran, sehingga masih memerlukan proses pembahasan dan penjelasan ke DPR. Berdasarkan catatan Dirjen Anggaran per 6 Januari 2012, terdapat Rp 78,5 triliun RKA-KL yang belum mendapatkan persetujuan atau diblokir oleh komisi terkait di DPR. Pemblokiran ini membuka peluang terjadinya praktek mafia anggaran, karena *lobby* yang dilakukan berada pada proses tertutup, dan cukup mendapat persetujuan pimpinan komisi dan anggota Badan Anggaran pada Komisi yang bersangkutan. Sebagai contoh kasus Wisma Atlet yang merupakan salah satu anggaran yang diblokir, sehingga terjadi kesepakatan secara tertutup. Pemberian tanda bintang oleh DPR ini sama sekali tidak diatur pada UU Keuangan Negara, dan melanggar ketentuan yang

menyatakan DPR menetapkan APBN terinci sampai program kegiatan. Sehingga seharusnya, tidak ada lagi pembahasan anggaran yang diberikan tanda bintang pasca paripurna penetapan anggaran.

Rekomendasi. Pemberian tanda bintang atau blokir anggaran oleh DPR harus dihapuskan, pemblokiran hanya bisa dilakukan oleh Menteri Keuangan dan hanya bersifat administratif. Sementara, jika ada anggaran yang belum disetujui oleh DPR tidak diperkenankan diberikan tanda bintang, melainkan dapat diusulkan dan dibahas kembali pada saat perubahan anggaran. Oleh karenanya, untuk mendukung peran DPR dalam membahas proposal anggaran pemerintah berkaitan dengan efisiensi dan efektivitas, **DPR memerlukan unit kantor anggaran yang dapat mendukung fungsi anggarannya atau Parlement Budget Offices** sehingga tidak diperlukan kembali membahas pembukaan tanda bintang saat anggaran sudah ditetapkan.

Reward-Punishment dan Realisasi Anggaran Tidak Transparan—Penyebab Penyerapan Lamban

Situasi. UU APBN mulai menerapkan mekanisme *reward punishment* untuk mendorong kinerja penyerapan anggaran Kementerian/Lembaga (K/L). K/L yang tidak mampu menyerap anggaran akan diberi *punishment* berupa pemotongan anggaran, dan *reward* berupa penambahan anggaran bagi K/L yang memiliki kinerja penyerapan baik. Persoalannya *reward* ini diberikan pada saat perubahan anggaran, setelah melihat kondisi penyerapan anggaran pada tahun sebelumnya. Praktis, waktu yang tersisa kurang dari enam bulan bagi K/L yang mendapat tambahan

anggaran atau *reward* untuk menyerap anggaran. Alih-alih, *reward* yang diberikan menjadi pendorong untuk meningkatkan kinerja penyerapan K/L, ia justru akan memperburuk kinerja penyerapan anggaran K/L yang bersangkutan. Sebenarnya jika saja setiap K/L mematuhi *cashflow* yang tercantum dalam Dokumen Isian Pernyataan Anggaran (DIPA) maka rendahnya penyerapan tidak perlu terjadi. Pasalnya, laporan realisasi anggaran tahun berjalan tidak pernah dipublikasikan secara berkala (bulanan atau *quarterly report*).

Rekomendasi. Untuk mempercepat penyerapan anggaran, mulai tahun 2012, Pemerintah membentuk TEPPA (Tim Evaluasi dan Pengawasan Penyerapan Anggaran) dan mulai mempublikasikan realisasi anggaran pada setiap 3 bulanan. Namun demikian, upaya ini tidak bersifat sementara, untuk selanjutnya Pemerintah harus mempublikasikan seluruh serapan anggaran K/L tiga bulan sekali, sehingga dari awal sudah dapat diidentifikasi K/L yang lamban penyerapannya dan menemukan *bottleneck* persoalan. Jika sampai

dengan berakhirnya semester pertama, penyerapan tidak mencapai 50 persen, maka perlu diberipunishment dengan memotong anggaran berdasarkan kemampuan penyerapan pada enam bulan sebelumnya. *Reward and punishment* tidak hanya dilakukan dengan pemotongan anggaran program K/L tersebut, namun justru menerapkan pemotongan pada remunerasi para Kuasa Pengguna Anggaran. Reward berupa tambahan anggaran diberikan pada awal tahun anggaran. Hal ini harus dilakukan dalam konteks reformasi birokrasi yang tidak terpisahkan.

Setengah Hati Transparansi Anggaran— Terbuka Saat Jadi UU

Situasi. Klaim Pemerintah maupun DPR yang menyatakan anggaran sudah terbuka masih belum berjalan sepenuhnya. Keterbukaan dokumen anggaran melalui publikasi pada website Kementerian Keuangan hanya mencakup nota keuangan, RUU APBN dan pada saat telah ditetapkan menjadi UU, serta Perpres Rincian Anggaran. Sementara dokumen penting yang seharusnya dapat membuka ruang keterlibatan publik, justru masih belum dipublikasikan. Kumpulan RKA K/L (Rencana Kerja Anggaran) yang merupakan bahan dari penjabaran rincian APBN dan DIPA, sebagai bahan yang diajukan oleh eksekutif dan dibahas oleh DPR, justru tidak dapat diakses publik. Padahal dengan dipublikasikannya dokumen ini, publik bisa turut mengkritisi dan memberikan masukan untuk rancangan anggaran sebelum menjadi UU. Kebanyakan data anggaran yang dipublikasikan pemerintah juga dalam bentuk format yang tidak bisa diolah/ analisis, seperti dalam bentuk PDF,

sehingga menyulitkan peneliti, maupun masyarakat yang akan melakukan riset atau memberikan masukan.

Rekomendasi. Pemerintah dan DPR wajib mempublikasikan dokumen RKA K/L. DPR juga perlu melakukan dengar pendapat dengan kelompok-kelompok masyarakat untuk turut memberikan masukan terhadap rancangan anggaran. Selain itu, seluruh data anggaran mulai dari RKA-KL sampai dengan Laporan Realisasi Anggaran, seharusnya juga dalam bentuk format yang terbuka, dalam bentuk data row atau data sheet, sehingga bisa dipergunakan kembali atau dianalisis, baik oleh peneliti perguruan tinggi maupun masyarakat sipil yang akan memberikan masukan³. Dengan demikian, fungsi anggaran DPR menjadi lebih optimal dan memperkuat posisi tawar DPR terhadap Pemerintah, termasuk membangun legitimasi publik.

³ Inisiatif global untuk menyajikan data dalam bentuk format yang terbuka dan dapat digunakan sudah banyak terjadi berbagai negara, seperti disajikan dalam link berikut <http://www.data.gov/opendatasites/>

Dengan dipublikasikannya RKA K/L bersamaan dengan penyerahan dokumen ini oleh Pemerintah ke DPR, terjadinya

praktik pemborosan anggaran ataupun upaya merencanakan anggaran agar bisa dikorupsi, dapat dicegah sejak di hulu.

Disintegrasi Sistem Informasi Rencana— Anggaran—Realisasi

Situasi. Dua institusi yang bertanggungjawab dalam perencanaan penganggaran terdiri dari Bappenas dan Kementerian Keuangan. Bappenas bertanggungjawab terhadap tersusunnya Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga. Sementara di Kementerian Keuangan, terdapat Dirjen Anggaran yang mengurus RKA K/L dan DIPA (Daftar Isian Pernyataan Anggaran), dan Dirjen Perbendaharaan untuk pencatatan realisasi anggaran sekaligus pelaporan. Blondal, Hawkesworth dan Coi (2009), mengungkapkan sistem perencanaan di Indonesia berbeda dari tipikal model perencanaan nasional, di negara-negara OECD fungsi perencanaan dan penganggaran terintegrasi pada satu kantor anggaran dan tidak terpisah seperti di Indonesia⁴.

Persoalannya, ketiga institusi ini memiliki aplikasi yang berbeda-beda. Bappenas dengan Aplikasi Renja K/L, Dirjen Anggaran aplikasi RKA-K/L dan DIPA, serta Dirjen Perbendaharaan dengan aplikasi realisasi dan laporan anggaran. Terpisahnya aplikasi ini berimplikasi dengan sistem informasi perencanaan penganggaran yang tidak terintegrasi, sehingga sulit untuk menelusuri asal-usul suatu program, apakah hilang atau berkurang atau bertambahnya anggaran terjadi pada saat

RKA-K/L? atau pada saat pembahasan anggaran di DPR? atau saat menjadi DIPA? Atau pun, usulan yang muncul tiba-tiba saat pembahasan anggaran di DPR?. Termasuk konsekuensi ketika anggaran berkurang yang seharusnya diikuti dengan implikasi perubahan target kinerjanya. Sangat mungkin terjadi, anggaran suatu kegiatan berkurang namun target kinerjanya tidak disesuaikan. Tidak adanya sistem informasi anggaran yang terintegrasi ini juga menyulitkan pengambil kebijakan ataupun publik untuk mengevaluasi efektivitas alokasi anggaran suatu program atau kegiatan. Publik ataupun DPR tidak dapat mengetahui apakah anggaran yang telah direalisasikan konsisten mulai dari perencanaan dan telah mencapai targetnya.

Rekomendasi. Sistem informasi dan aplikasi mulai dari penyusunan RKP, Renja K/L, RKA-K/L, DIPA, Realisasi tiga bulanan dan Laporan Realisasi Anggaran serta Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), merupakan kesatuan yang tidak terpisahkan. Sistem informasi dan aplikasi perencanaan penganggaran ini, juga perlu memuat informasi sejarah atau asal-usul maupun proses suatu program kegiatan beserta anggaran mulai dari direncanakan, dibahas pada tingkat DPR, hingga realisasi tiga bulanan termasuk capaian kinerja dan realisasi akhir tahun. Sistem informasi ini juga harus bersifat terbuka dan dapat diakses oleh publik.

⁴ Jon R. Blondal, Ian Hawkesworth dan Hyun-Deok Choi, 2009. Budgeting in Indonesia. OECD Jurnal on Budgeting.

Secara ringkas informasi yang termuat dalam sistem aplikasi tersebut, seperti digambarkan dalam Bagan 1.

DPR juga perlu membuat dokumentasi yang memadai atas fungsi anggaran yang dilakukan dalam membahas RAPBN. Dokumentasi itu mencakup, mata anggaran apa yang berubah, siapa anggota DPR yang mengusulkan perubahan anggaran, apa alasannya, dan seperti apa perubahannya. Dokumentasi ini

merupakan dokumen yang lazim pada parlemen uni eropa sebagaimana dalam link berikut <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201109/20110928ATT27791/20110928ATT27791EN.pdf>. Dengan adanya dokumen ini, akan menjamin politik anggaran yang transparan dan meminimalisir terjadinya transaksi anggaran untuk kepentingan politik tertentu. Publik juga bisa menilai wakil-wakilnya di legislative yang betul-betul memperjuangkan anggaran untuk rakyat.

Renja K/L	<ul style="list-style-type: none">• Informasi mengapa program penting/dibutuhkan, target kinerja, lokasi, pagu, dan prakiraan maju
RKA K/L	<ul style="list-style-type: none">• Informasi yang selama ini termuat dalam RKA• Informasi dan alasan apakah pagu serta target kinerja berubah saat diajukan ke Dirjen Anggaran
DIPA	<ul style="list-style-type: none">• Informasi yang selama ini termuat dalam DIPA• Informasi dan alasan apakah pagu serta target kinerja berubah saat pembahasan DPR, alasan anggaran diblokir
Realisasi 3 bulan	<ul style="list-style-type: none">• Realisasi setiap 3 bulan dan progres capaian kinerja• Informasi alasan hambatan realisasi anggaran
Laporan Realisasi	<ul style="list-style-type: none">• Informasi yang selama ini pada LRA• Realisasi capaian kinerja dan alasan jika tidak tercapai atau tidak terserap

Salah Kaprah Penghematan Anggaran

Situasi. Tahun 2011 Presiden mengeluarkan Inpres No. 7 tahun 2011 tentang Penghematan Anggaran. Inpres ini sebenarnya merupakan reaksi terhadap borosnya belanja K/L seperti perjalanan dinas dan pertemuan di hotel. Namun, Inpres ini justru menjadi salah satu penyebab rendahnya penyerapan anggaran, karena salah kaprah memahami penghematan yang dilakukan pada saat tahun anggaran

berjalan. Dalam Inpres ini, semua K/L diminta melakukan penghematan sebesar 10 persen dari pagunya. Hasil penghematan ini direalokasi pada saat anggaran perubahan. Akibatnya, K/L yang mendapat realokasi kucuran anggaran harus bekerja keras menyerap anggaran dalam waktu yang terbatas. Praktis anggaran perubahan hanya tersisa enam bulan kurang.

Pada RAPBN 2013, memang DPR dan Pemerintah sepakat untuk melakukan penghematan anggaran khususnya perjalanan dinas pada saat pembahasan RAPBN. Persoalannya, penghematan tersebut kembali direalokasi pada belanja modal pada K/L bersangkutan. Sulit menyatakan upaya ini dapat efektif, karena realokasi anggaran tersebut belum tentu dibutuhkan oleh K/L bersangkutan. Hal ini juga menggambarkan pola penganggaran yang masih berorientasi pada input atau tergantung dari anggaran yang dialokasikan.

Rekomendasi. Seharusnya, penghematan justru dilakukan sebelum anggaran

ditetapkan atau sejak anggaran disusun, sehingga anggaran yang berpotensi boros, sejak awal sudah diantisipasi dan direalokasi ke K/L atau program lain yang lebih membutuhkan. Dengan demikian, anggaran yang berpotensi tidak terserap karena mendapatkan tambahan pada perubahan anggaran sudah dapat diantisipasi sejak anggaran ditetapkan. Hal ini membutuhkan kemampuan Dirjen Anggaran untuk melakukan penyisiran pada belanja-belanja yang berpotensi boros dan bisa dihemat, maupun anggaran belanja yang disusun di atas standar biaya yang telah ditetapkan.

Anggaran Berbasis Kinerja “Setengah Hati”, Detail di Perencanaan, Administratif di Pertanggungjawaban

Situasi. Dalam melakukan perencanaan anggaran, setiap Kementerian/Lembaga menyusun Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL). Di dalam RKA K/L, setiap program kegiatan mencantumkan target indikator kinerja yang akan dicapai. Ini mencerminkan setiap anggaran yang dialokasikan berdasarkan prestasi kerja yang dicapai. Namun hal ini, berbeda sama sekali dalam tahap pelaporan. Laporan Keuangan Kementerian/Lembaga (LK-K/L) sama sekali tidak mencantumkan kinerja yang telah dicapai dari anggaran yang telah direalisasikan. LK-K/L hanya bersifat administratif, realisasi serapan anggaran menurut jenis dan organisasi sehingga tidak dapat diketahui apakah realisasi anggaran tersebut sudah mencapai kinerja yang ditargetkan. Artinya, anggaran berbasis kinerja masih “setengah hati” hanya dilakukan pada tahap penyusunan, namun tidak pada tahap pertanggungjawaban. Memang selama ini Laporan Kinerja dicantumkan

dalam LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah), namun persoalannya ini bagian yang terpisah dari realisasi anggaran.

Rekomendasi. Penganggaran berbasis kinerja tidak hanya pada dengan pencatuman capaian indikator kinerja tidak hanya pada saat dokumen RKA K/L dan DIPA, namun juga pada LK-KL. LK-KL perlu menyajikan realisasi capaian kinerja dengan mengadopsi format pada RKA-KL, sehingga antara anggaran yang direalisasikan dengan capaian kinerja dapat dengan mudah diidentifikasi efektivitasnya. Dengan demikian, K/L tidak perlu menyusun laporan kinerja yang terpisah mengenai capaian kerjanya. Rekomendasi ini bisa dijalankan dengan melakukan perubahan pada UU No. 17/2003 khususnya mengatur mandat pendekatan kinerja yang diterapkan, juga pada laporan K/L dan Dinas daerah (SKPD).

Daftar Rujukan

- Jon R. Blondal, Ian Hawkeswothdan
Hyun-Deok Choi, 2009.
Budgeting in Indonesia. OECD
Jurnal on Budgeting.
- Tim Evaluasi Pengawasan dan Penyerapan
Anggaran (TEPPA). Aktivitas
APBN dan APBD. Status Per
Triwulan II-2012. www.ukp.go.id
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-undang No 17 tahun 2003
tentang Keuangan Negara
- www.anggaran.depkeu.go.id
- www.data.gov/pendatasites/
- [www.europarl.europa.eu/committees/
en/budg/publications.
html?id=BUDG00003#menuzone](http://www.europarl.europa.eu/committees/en/budg/publications.html?id=BUDG00003#menuzone)
- [www.internationalbudget.org/what-we-
do/open-budget-survey/](http://www.internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/)
- www.opengovindonesia.org/
- [www.opengovpartnership.org/www.
perbendaharaan.go.id](http://www.opengovpartnership.org/www.perbendaharaan.go.id)

Matrik Ringkasan

No.	Persoalan dan Implikasi	Rekomendasi
1	Amanat Konstitusi belum diterjemahkan dalam Kebijakan Anggaran: <ul style="list-style-type: none"> Anggaran sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat belum diterjemahkan dalam anggaran 	<ul style="list-style-type: none"> Pengaturan parameter “sebesar-besarnya kemakmuran rakyat” dalam perubahan UU Keuangan Negara Ada tenggat waktu uji materi APBN, sebelum tahun anggaran berjalan
2	Formalitas paripurna penetapan APBN: <ul style="list-style-type: none"> Komisi dan Mitra K/L masih membahas rincian anggaran pasca paripurna penetapan anggaran Melanggar UU Keuangan Negara: DPR menyetujui APBN terinci menurut program kegiatan 	<ul style="list-style-type: none"> Paripurna penetapan APBN keputusan final atas rincian anggaran Seluruh dokumen pendukung anggaran (data pokok, nota keuangan dan Perpres rincian APBN) menjadi lampiran yang tidak terpisahkan pada UU APBN
3	Tidak ada pengaturan dana optimalisasi: <ul style="list-style-type: none"> Penggunaan dana optimalisasi rawan penyimpangan dan tidak efektif 	<ul style="list-style-type: none"> Dana optimalisasi hasil pembahasan hanya digunakan untuk menutup defisit anggaran
4	Blokir atau Tanda Bintang Anggaran oleh DPR: <ul style="list-style-type: none"> Tidak ada dalam pengaturan Ruang gelap pembahasan anggaran Memperlambat penyerapan anggaran 	<ul style="list-style-type: none"> Tidak diperkenankan pemberian tanda bintang oleh DPR Blokir anggaran hanya bisa dilakukan Menkeu dan bersifat kelengkapan administrasi Anggaran yang belum disetujui DPR dibahas saat perubahan APBN Dukungan Unit Analisis Anggaran untuk DPR (<i>Parlement Budget Office</i>)
5	<i>Reward and Punishment</i> anggaran tidak efektif – realisasi tidak transparan: <ul style="list-style-type: none"> <i>Reward</i> diberikan saat perubahan anggaran Penyerapan anggaran lamban 	<ul style="list-style-type: none"> Transparansi realisasi anggaran tiga bulanan Pemberian <i>reward</i> pada awal tahun anggaran Pemberian <i>punishment</i> dilakukan saat perubahan anggaran Pemberian <i>punishment</i> berlaku pada remunerasi kuasa pengguna anggaran
6	Setengah hati transparansi anggaran: Rincian APBN hanya terbuka saat jadi UU <ul style="list-style-type: none"> RKA-KL yang dibahas DPR tidak dipublikasikan DPR tidak melakukan dengar pendapat publik dalam membahas RAPBN 	<ul style="list-style-type: none"> Pemerintah mempublikasikan RKA-KL bersama dengan penyerahan dokumen ke DPR Seluruh dokumen anggaran yang dipublikasikan dalam website harus dalam bentuk open format, sehingga dapat digunakan kembali (<i>reuse</i>). Komisi-komisi DPR melakukan dengar pendapat dalam membahas anggaran
7	Disintegrasi aplikasi sistim informasi perencanaan penganggaran: <ul style="list-style-type: none"> Informasi usulan kegiatan mulai dari rencana, penyusunan dan realisasi tidak tersedia Masing-masing K/L mengisi ke dalam aplikasi terpisah-pisah Tidak ada informasi jika terjadi perubahan anggaran dan penyesuaiannya terhadap indikator 	<ul style="list-style-type: none"> Mengintegrasikan seluruh aplikasi sistem informasi rencana, anggaran dan realisasi Menyediakan sistem informasi yang dapat ditelusuri perubahan anggaran dan indikator kinerja Dokumentasi perubahan anggaran saat pembahasan anggaran DPR

Matrik Ringkasan

No.	Persoalan dan Implikasi	Rekomendasi
8	<p>Salah kaprah penghematan anggaran:</p> <ul style="list-style-type: none">• Pemborosan anggaran terjadi saat anggaran disusun• Penghematan dilakukan pada saat anggaran berjalan• Hasil penghematan direalokasi saat perubahan anggaran• Penyerapan anggaran lamban	<ul style="list-style-type: none">• Penghematan anggaran dilakukan pada saat penyusunan anggaran• Hasil penghematan direalokasi pada saat anggaran disusun• Kemenkeu harus memiliki sistem yang dapat menyisir potensi pemborosan anggaran
9	<p>Setengah hati penerapan anggaran berbasis kinerja:</p> <ul style="list-style-type: none">• Indikator target kinerja hanya diterapkan saat menyusun anggaran• Tidak dapat teridentifikasi capaian kinerja dari anggaran yang dialokasikan pada laporan realisasi• LAKIP dokumen terpisah dan tidak mencantumkan rincian alokasi anggaran	<ul style="list-style-type: none">• Capaian kinerja ditampilkan pada laporan realisasi anggaran• Mengintegrasikan LAKIP dengan laporan realisasi anggaran