

KEBIJAKAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA NEGARA YANG BERKEADILAN

Siti Aisyah Tangko¹

ABSTRAK

Anggaran merupakan salah satu aspek yang sangat penting bagi organisasi publik, dengan anggaran maka fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan berlangsung sebagaimana yang diharapkan. Anggaran publik pada prinsipnya adalah suatu daftar atau pernyataan yang terinci mengenai penerimaan dan pengeluaran yang dalam jangka waktu tertentu.

Secara lebih luas anggaran adalah pengalokasian sumber-sumber daya (*resources*) yang dibuat secara terencana mengenai berbagai hal yang akan dilakukan pada masa yang akan datang, didasarkan pada sejumlah variabel penting, ditujukan untuk mencapai sejumlah tujuan tertentu, dengan mengaitkan antara sisi penerimaan dan pengeluaran.

Penyusunan anggaran publik yang dibuat oleh perintah seharusnya berkeadilan sosial karena sumber-sumber penerimaan publik pada umumnya berasal dari publik. Dengan demikian kebijakan anggaran publik yang disusun harus dapat memberikan kemakmuran kepada rakyat, setidaknya terdapat 3 (tiga) hal penting dalam penyusunan anggaran publik, yaitu; (1) memperhatikan kepentingan publik; (2) terdapat transparansi dan akuntabilitas; dan (3) berbasis pada kinerja.

Kata kunci : kebijakan anggaran dan keadilan

PENDAHULUAN

Anggaran adalah pengalokasian sumberdaya finansial untuk mendukung terselenggaranya segala aktivitas yang berkaitan dengan keberadaan suatu kebijakan publik (Jones, 1984). Mengacu kepada definisi ini maka anggaran merupakan syarat mutlak yang harus dipenuhi agar suatu kebijakan publik dapat terlaksana. Anggaran publik menggambarkan apa yang pemerintah lakukan dengan mendaftarkan berbagai program dan bagaimana pemerintah membelanjakan uang. Anggaran menghubungkan tugas-tugas yang harus dilakukan dengan jumlah sumber daya

yang diperlukan untuk menyelesaikan tugas-tugas/permasalahan publik, dan memastikan bahwa uang akan tersedia dalam melaksanakan program/kebijakan pemerintah.

Anggaran membatasi pengeluaran untuk pendapatan yang tersedia, dan memastikan keseimbangan dan mencegah pengeluaran berlebihan. Anggaran melayani banyak fungsi penting dalam pemerintahan, di satu sisi, anggaran adalah kontrak tahunan yang disetujui oleh eksekutif dan legislatif yang memungkinkan lembaga dan departemen eksekutif mengumpulkan dan membelanjakan dana publik dengan cara tertentu untuk tahun fiskal mendatang (Rubin, 1992)

¹ ASN pada Kemenag RI, Pemerhati masalah Keuangan Negara

Inti dari penganggaran adalah mengalokasikan sumberdaya yang langka dan karenanya menyiratkan pilihan antara objek potensial pengeluaran. Penganggaran menyiratkan keseimbangan, dan itu membutuhkan semacam proses pengambilan keputusan. Semua penganggaran melibatkan pilihan-pilihan di antara kemungkinan pengeluaran, dengan alasan bahwa tidak ada yang memiliki sumberdaya tidak terbatas, orang-orang selalu akan melakukan penganggaran, dan biasanya penganggaran tidak dilakukan dengan membandingkan hanya dua item serupa yang masuk akal. Penganggaran biasanya membatasi pilihan untuk dipertimbangkan dengan mengelompokkan hal-hal serupa yang dapat dibandingkan secara wajar.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, selanjutnya disebut APBN, adalah rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam proses penganggaran merupakan suatu proses yang tidak terpisahkan dalam perencanaan. Penganggaran dalam sistem pengelolaan keuangan negara menggambarkan pada penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Penyusunan APBN mengacu kepada Pasal 12 ayat 1 Undang-Undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menjelaskan bahwa penyusunan rancangan APBN berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Makna yang ingin dicapai dalam rangka mewujudkan tujuan negara adalah penyusunan APBN untuk mencapai kemakmuran rakyat, sehingga untuk mencapai kemakmuran maka prinsip dasar yang harus dipakai dalam penyusunan APBN adalah keadilan sosial.

PERMASALAHAN

Bagaimanakah Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang berkeadilan?

TUJUAN

Tujuan dari artikel ini adalah untuk menjelaskan aspek keadilan dari Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

KERANGKA BERPIKIR

Untuk membahas permasalahan kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang berkeadilan, penulis mengemukakan beberapa konsep yang relevan dengan proses penganggaran publik.

1. Anggaran Publik

Penganggaran publik dan non publik mempunyai karakteristik secara umum namun berbeda dari penganggaran rumah tangga dan bisnis dalam beberapa hal yaitu; (a) pada anggaran publik selalu ada orang dan organisasi dengan perspektif dan tujuan yang berbeda, mereka mencoba mendapatkan apa yang mereka inginkan dari anggaran; (b) anggaran publik lebih terbuka kepada lingkungan; (c) anggaran publik memiliki keterkaitan penting antara warga negara pembayar pajak dengan pejabat pemerintah. Dokumen anggaran itu sendiri dapat menjadi bentuk utama akuntabilitas; (d) anggaran publik dicirikan dengan berbagai kendala, batasan hukum, batasan yang dirasakan oleh opini publik, peraturan dan regulasi tentang bagaimana melaksanakannya.

Anggaran publik bukan hanya sekedar dokumen manajerial teknis, tetapi pada hakikatnya juga bersifat politis dan tidak

dapat direduksi. Terdapat beberapa pandangan tentang anggaran; (a) anggaran mencerminkan tentang pilihan-pilihan tentang apa yang pemerintah akan lakukan dan tidak dilakukan; (b) anggaran mencerminkan proporsi relatif dari keputusan yang dibuat untuk tujuan lokal dan daerah pemilihan, dan untuk efisiensi, efektivitas, dan tujuan publik yang lebih luas; (c) anggaran memberikan alat pertanggungjawaban yang kuat kepada warga negara yang ingin mengetahui bagaimana pemerintah membelanjakan uang berdasarkan pilihan warga negara; (d) anggaran mencerminkan preferensi warga negara untuk berbagai bentuk perpajakan dan berbagai tingkat perpajakan, serta kemampuan kelompok-kelompok wajib pajak untuk mengalihkan beban pajak kepada orang lain; (e) pada level nasional anggaran anggaran memengaruhi perekonomian, jadi kebijakan fiskal memengaruhi tingkat ketenagakerjaan - berapa banyak orang yang kehilangan pekerjaan setiap saat; (f) anggaran mencerminkan kekuatan relatif individu dan organisasi yang berbeda untuk mempengaruhi hasil anggaran. pembuatan keputusan anggaran memberikan gambaran tentang kekuatan relatif para aktor anggaran di dalam dan di antara cabang-cabang pemerintahan, serta pentingnya warga negara dalam urusan umum dan khusus.

2. Fungsi Anggaran

Anggaran yang diajukan oleh pemerintah yang disahkan oleh lembaga legislatif berfungsi untuk; (a) fungsi otorisasi, mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan; (b) fungsi

perencanaan, mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan; (c) fungsi pengawasan, mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan negara telah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan; (d) fungsi alokasi, mengandung arti bahwa anggaran pemerintah harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumberdaya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian; (e) fungsi distribusi, mengandung arti bahwa kebijakan anggaran pemerintah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan; (f) fungsi stabilitasi, mengandung arti bahwa anggaran pemerintah menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Selain itu anggaran juga berfungsi sebagai alat akuntabilitas, pengendalian manajemen dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

3. Proses Penyusunan Anggaran Publik

Menurut Jones dan Pendlebury (2010) tahapan yang dilewati dalam penyusunan anggaran meliputi; (a) persiapan estimasi masing-masing bagian dalam suatu organisasi; (b) menggabungkan estimasi-estimasi dari setiap bagian; (c) draf anggaran diserahkan kepada Lembaga tertinggi organisasi untuk dibahas dan disahkan. Pada tahap paling awal, dilakukan estimasi terhadap pengeluaran-pengeluaran (*expenditures*) sesuai dengan

penerimaan-penerimaan (*revenues*) yang tersedia. Estimasi diserahkan kepada Lembaga yang ditunjuk untuk memperoleh persetujuan dalam bentuk *appropriasi* (Ikhsan, 2014).

Penyusunan APBN/APBD mempunyai siklus tersendiri. Siklus anggaran merupakan proses atau tahapan yang dilalui suatu anggaran, mulai dari perencanaannya sampai pada pertanggungjawabannya. Tahapan yang dilalui oleh suatu anggaran terdiri dari tahap penyusunan anggaran, pengesahan anggaran, pelaksanaan anggaran, pengawasan pelaksanaan anggaran, dan pengesahan perhitungan anggaran.

4. Mekanisme Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)

Proses penganggaran berdasarkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menganut pendekatan *top down* dan *bottom up* mengikuti mekanisme sebagai berikut: (a) Pemerintah mengajukan rancangan UU tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen pendukungnya ke DPR pada bulan Agustus tahun sebelumnya; (b) Pembahasan Rancangan UU tentang APBN dilakukan sesuai dengan UU yang mengatur susunan dan kedudukan DPR; (c) DPR dapat mengajukan usul yang dapat mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan UU tentang APBN; (d) UU tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan; (e) APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja; (f) apabila DPR tidak menyetujui RUU, Pemerintah Pusat

dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

5. Konsep Kebijakan dalam penganggaran

Dalam literatur paling tidak dikenal lima (5) cara pandang politik dalam penganggaran, yaitu: (a) orientasi reformasi; (b) perspektif inkremental; (c) kelompok kepentingan; (d) proses anggaran; dan (e) pengambilan kebijakan.

PEMBAHASAN

Anggaran publik mempunyai sejumlah karakteristik khusus yang menunjukkan beberapa cara bahwa anggaran bersifat politis. Berdasarkan literatur, paling tidak terdapat lima (5) cara dalam memandang politik pada penganggaran, yaitu: *reformism, incrementalist bargaining, interest group determinism, process, and policy making* (Rubin, 1992).

Pada artikel ini Penulis menyoroti politik anggaran dari segi teori pengambilan keputusan. Teori-teori pengambilan keputusan berfokus pada bagaimana para aktor pembuat keputusan mengaloikasikan anggaran. Aktor dikelompokkan berdasarkan peran kelembagaannya, sehingga teori-teori pengambilan keputusan memfokuskan keduanya baik pada interaksi kelembagaan maupun pada kapasitas kognitif dari aktor yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan.

Keputusan anggaran bersifat rumit, dan terdapat kendala lingkungan yang terbatas dan saling bertentangan untuk memaksakan solusi deterministik, akibatnya kapasitas para aktor pengambil keputusan anggaran seringkali kritis terhadap pilihan yang dibuat. Keputusan anggaran memiliki banyak segi dan waktu yang tersedia untuk mencurahkan tugas terbatas,

heuristik keputusan sering sangat memengaruhi pola pilihan (Jones at al, 2014).

Penganggaran tidak dapat dilanjutkan tanpa semacam proses pengambilan keputusan. bahkan dalam kasus-kasus penganggaran yang paling sederhana, harus ada beberapa batasan yang ditetapkan untuk pengeluaran, beberapa urutan pengambilan keputusan, beberapa cara untuk menyusun perbandingan di antara alternatif, dan beberapa cara untuk membandingkan pilihan. proses penganggaran juga mengatur aliran keputusan sehingga dibuat tepat waktu. Penganggaran pemerintah juga berkaitan dengan prosedur untuk mengelola pengorbanan diantara kategori besar dari pengeluaran.

Anggaran suatu negara merupakan sebuah proses kesepakatan antara pihak legislatif dan eksekutif, sehingga sangat dipengaruhi oleh kepentingan politik. Di Indonesia, pengelolaan anggaran publik dikenal dengan Anggaran Pembangunan dan Belanja Negara (APBN) yang berisi daftar rencana penerimaan dan belanja negara secara terperinci dalam satu tahun anggaran. Anggaran publik ini mempunyai peran penting sebagai alat legitimasi pemerintah dalam mengelola keuangan negara demi mewujudkan masyarakat adil dan makmur (Direktorat Jenderal Anggaran, 2016)

PENUTUP

Proses penganggaran (APBN) sebagai sebuah mekanisme politik anggaran ternyata

masih belum sepenuhnya mengakomodasi kebutuhan akan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, untuk itu diperlukan komitmen yang kuat dari para aktor yang terlibat dalam proses penyusunan APBN. Berdasarkan fakta tentang postur APBN. Komitmen untuk mencapai keadilan sosial bagi seluruh rakyat maka para aktor hendaknya memperhatikan paradigma penyusunan anggaran, yaitu: (a) anggaran yang disusun harus bertumpu kepada kepentingan publik; (b) anggaran harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran; (c) anggaran harus dikelola dengan pendekatan kinerja untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan (Mardiasmo, 2002).

Makna dari konsep anggaran yang berkeadilan adalah bahwa APBN harus menunjukkan kondisi adil, sehat, dan mandiri. Adil berarti terdapat (a) keseimbangan antara pembangunan fisik dan SDM; (b) pembangunan pusat dan daerah; (c) pajak yang berkeadilan (Pratama, 2019). APBN sehat yang artinya defisit anggaran semakin menurun dan keseimbangan primer menuju arah positif. Sedangkan mandiri dimaksudkan sebagai peningkatan kontribusi perpajakan terhadap pendapatan negara dan pembiayaan utang semakin menurun. Pandangan lain tentang APBN yang berkeadilan yaitu APBN yang memberikan alokasi belanja yang mencukupi untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat kurang mampu (Mulyani, 2019).

DAFTAR RUJUKAN

- Ikhsan.M, 2014, *Administrasi Keuangan Publik*, Universitas Terbuka, Jakarta
- Jones.C.O. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Third Edition. California: Wadsworth, Inc
- Jones, Bryan D., La'szlo'Zala'nyi., Pe'ter E'rdi., 2014, An Integrated Theory of Budgetary Politics and Some Empirical Tests: The U.S. National Budget, 1791–2010, ***American Journal of Political Science***, Vol. 58, No. 3, July 2014, Pp. 561–578
- Jones, Rowan and Maurice Pendlebury, 2010, *Public Sector Accounting*, Sixth Edition, Prentice Hall, London
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, Jogjakarta, Andi.
- Mulyani, Sri., 2019, Menkeu: APBN Harus Berkeadilan, Warta ekonomi, <https://www.wartaekonomi.co.id/read151564/menkeu-apbn-harus-berkeadilan.html>
- Pratama, Muhammad Y, 2019., APBN 2019: Pesan Keadilan Pemerintah, Berita Kementrian Keuangan RI, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/apbn-2019-pesan-keadilan-pemerintah/> diakses pada tanggal 2 Mei 2019.
- Rubin, Irene S, 1990., *From the Politics of Public Budgeting*, Boston, Chatam Haouse Publisher.
- Undang- Undang Nomor 17 Tentang *Keuangan Negara*.