

KEUANGAN NEGARA: REFORMULASI KRITERIA PROYEK DALAM RANGKA KLASIFIKASI ANGGARAN PENGELUARAN

Oleh: Bambang Nugroho

A distinctive classification should be applied to government budget, particularly between budget allocation for consumption and for investment. This is important for policy makers so that they will be able to forecast investment and consumption effects on economic growth and inflation. In Indonesian budget system, unclear criteria to distinguish routine and development budget also creates many problematic situations in managing public finance.

This article offers some alternatives to solve the problem. One simple solution is to reformulate what is the so-called projects. Projects are an activity or a group of activities which has certain goals and objectives, attains to result new physical or non-physical assets in the form of goods, services or capability improvements. Those activities are managed within certain span of time and amount of fund. Instead of consumptions, projects are primarily investments. If this alternative is implemented consistently in the budget allocation systems, it may decrease the figure of government saving and number of Project List Proposal (Daftar Isian Proyek - DIP), which may not be favorable for implementors who have vested interest. By doing so, however, overlapped activities which are funded by routine and development budget can be avoided substantially. Government accounting system would be more efficient because every projects should be resulted in investment.

A more radical approach is to invalidate the distinction between routine and development (non-routine) budget allocation by all means. Productivity and accountability would be the main criteria for all forms of the government fund allocation. There should be a fundamental change in the government budget cycle. Government saving should be formulated into: the subtraction between domestic revenue and additional finance (belanja penunjang), and T-account system in the government budget (APBN) should be substantially modified. Finally, all of these remedies depend on effort to distinguish clearly between routine and project criteria through a transparent definition and vision of those who manage the budget allocation system.

Pendahuluan

Pendapatan nasional, menurut pendekatan pengeluaran (*expenditure approach*) dalam ekonomi makro dipengaruhi oleh pengeluaran konsumsi, pengeluaran perusahaan (investasi), pengeluaran pemerintah, dan perdagangan luar negeri atau ekspor-impor. Sedangkan penge-

luaran pemerintah sendiri pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi pengeluaran konsumsi dan investasi. Konsumsi diartikan sebagai pengeluaran yang dilakukan untuk membeli barang-barang habis pakai, atau dengan kata lain, barang-barang yang dibeli merupakan barang yang digunakan tidak

untuk menambah kapasitas produksi. Investasi diartikan sebagai pengeluaran yang dilakukan untuk membeli barang dan jasa yang digunakan untuk menghasilkan barang-barang lain. Dengan kata lain, pengeluaran ini mempunyai pengaruh menambah kapasitas perekonomian dalam menghasilkan barang/ jasa.

Mengetahui seberapa besar pengeluaran investasi sangat penting bagi para penentu kebijakan dalam rangka memperkirakan efeknya terhadap pertumbuhan ekonomi. Sedangkan mengetahui pengeluaran yang bersifat konsumtif dapat memberikan petunjuk pada penentu kebijakan mengenai efek inflasi dari pengeluaran tersebut sedangkan pengeluaran negara itu sendiri akan mempengaruhi penerimaan negara (Suparmoko, 1982:4).

Tujuan nasional Indonesia termaktub dalam pembukaan UUD 1945 dan ditetapkan kembali oleh MPR setiap lima tahun sekali dalam bentuk GBHN sebagai pola umum pembangunan nasional yang dituangkan dan disusun lebih terinci dalam Repelita. Berdasarkan Repelita ini disusun program operasional tahunan yang disebut RAPBN yang pelaksanaannya dituangkan dalam bentuk Undang-Undang APBN atau anggaran negara (Handyaningrat, 1984:174). Di dalam perkembangannya, APBN telah mengalami penyempurnaan atas sistematika penyusunannya. Ini sebagai perwujudan dari tuntutan untuk meng-

gunakan dana yang terbatas seoptimal mungkin, mengingat semakin berkembangnya kegiatan pemerintah baik dalam melaksanakan fungsi atau tugas umumnya maupun sebagai agen pembangunan.

Setiap tahun, pemerintah mempersiapkan RAPBN untuk disampaikan ke DPR. Anggaran Pemerintah terdiri dari anggaran pengeluaran yang meliputi anggaran rutin dan pembangunan, dan anggaran penerimaan yang meliputi sumber-sumber penerimaan dalam negeri dan pinjaman luar negeri. Sedangkan alokasi anggaran berorientasi pada program yang dibuat berdasarkan unit-unit organisasi pemerintah (organisasi dengan nama anggaran dialokasikan) dan klasifikasi pengeluaran (seperti belanja pegawai, pemeliharaan, dan lain-lain).

Di beberapa negara terdapat kebiasaan bahwa disamping anggaran dibedakan menurut satuan-satuan organisasi (dalam literatur Jerman sering dinyatakan sebagai "Ministerial Prinsip") juga terdapat pembelahan global terhadap anggaran seluruhnya -- dan juga anggaran per satuan organisasi dalam beberapa Dinas besar. Ini biasanya dilakukan dengan maksud untuk memisahkan pengeluaran investasi (pengeluaran modal) dengan pengeluaran rutin, terutama mengingat adanya penilaian mengenai diperbolehkannya pinjaman sebagai alat pembiayaan (Goedhart, 1982:305).

Dewasa ini terasa ada fenomena yang semakin berkembang di sekitar kegiatan proyek, khususnya proyek yang dibiayai oleh APBN. Fenomena bahwa proyek telah menjadi kegiatan rutin, statis, sekedar sarana *distribution of income* dan terlalu ikut campurnya pemerintah secara hirarkis, telah mengundang pertanyaan untuk kajian lebih lanjut. Apakah masih perlu dipertahankan pemisahan anggaran belanja rutin dan anggaran pembangunan (proyek) seperti yang berlaku saat ini? Apakah ada kriteria yang memadai untuk pengeluaran anggaran rutin atau pembangunan?

Pemisahan ini berawal dari negara-negara Skandinavia yang pertama-tama mengembangkan sistem anggaran setelah depresi tahun 1930-an -- yaitu dengan berkembangnya swasta dan ekonomi pasar, muncul gelombang-gelombang konjungtur (*business cycles*), walaupun sudah ada koreksi terhadap ajaran klasik, yaitu dengan munculnya ajaran Neoklasik dan Sosialisme (Reksohadiprodjo, 1996:74) -- karena keterbatasan negara atau pemerintah menyediakan kebutuhan masyarakat. Setelah resesi tahun 1930-an ada teori Keynes yang menyatakan bahwa harus ada campur tangan pemerintah yang disalurkan lewat anggaran proyek pemerintah. Pelaksanaan konsep dan definisi proyek ini memang masih terus diperdebatkan oleh para pakar maupun praktisi ahli. Pengeluaran pembangunan memuat pengeluaran

untuk investasi, sedangkan investasi dimaksudkan sebagai setiap upaya untuk menaikkan kapasitas produksi suatu masyarakat bangsa. Penafsiran makna investasi dalam Pembukaan UUD 1945 termuat dalam kalimat "memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa", yang untuk selanjutnya terjabarkan dalam kriteria operasional, dan untuk penjabaran ini yang ternyata tidak sederhana.

Ukuran Efektivitas Pengeluaran Anggaran

Amanat GBHN tentunya perlu dikembangkan lebih lanjut untuk dilaksanakan. Seperti tertuang dalam GBHN 1993 Bab IV huruf F Ekonomi angka 15 perihal Keuangan huruf e sebagai berikut :

'Penganggaran negara yang meliputi pendapatan dan belanja negara perlu ditata dalam suatu sistem anggaran yang mampu meningkatkan penyelenggaraan negara, baik tugas umum pemerintahan maupun tugas pembangunan. Penganggaran rutin dan pembangunan perlu lebih diserasikan serta dimantapkan menurut perencanaan penganggaran yang berlanjut, bertahap, dan makin meningkat dengan orientasi hasil guna yang maksimal'.

Ukuran efektivitas dalam rumusan secara lebih dalam perlu dilihat dari arah kebijakan keuangan negara yang tercermin dalam APBN. Untuk pengeluaran rutin, ini

antara lain dapat dilihat dari meningkatnya efektivitas alokasi pengeluaran rutin sehingga mampu mengoptimalkan belanja pegawai, mengendalikan belanja barang, membatasi subsidi, dan meningkatkan kemajuan dan pemerataan pembangunan daerah. Untuk pengeluaran pembangunan (proyek), efektivitas ditentukan antara lain oleh pengembangan sumber daya manusia, pembangunan prasarana dan sarana ekonomi, pembangunan daerah yang diarahkan untuk mendorong laju pertumbuhan ekonomi daerah yang lebih mantap dan merata, adanya peningkatan peran serta masyarakat, dan efisiensi dan efektivitas pengeluaran pembangunan.

Dalam menemukan alternatif-alternatif kebijakan mengenai posisi anggaran pembangunan (proyek), berikut ini dikemukakan beberapa pengertian mengenai istilah proyek.

Price J. Gittinger (1982) menyatakan bahwa proyek adalah "ujung tombak" pembangunan. Apabila proyek diberi pengertian yang luas, merupakan keseluruhan kegiatan kompleks di dalam suatu usaha yang mempergunakan sumber-sumber untuk memperoleh berbagai manfaat untuk jangka waktu tertentu.

Proyek dapat digambarkan sebagai kegiatan investasi tersendiri, dengan titik awal dan titik akhir yang sudah tertentu, untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Proyek terdiri dari serangkaian investasi yang dirumuskan secara baik, yang diharapkan akan menghasilkan arus

manfaat tertentu selama suatu kurun waktu. Dengan demikian proyek bisa merupakan kesatuan yang berdiri sendiri dan otonom, atau sebagai bagian dari program yang lebih besar. Suatu proyek secara logis menghendaki perencanaan, pembiayaan, dan pelaksanaan sebagai unit terpisah.

Albert O. Hirschman (1967) mendefinisikan proyek pembangunan sebagai suatu bentuk investasi yang khusus. Perumusan itu menekankan bahwa ada tujuan yang hendak dicapai, ada suatu ukuran yang minimal, ada suatu lokasi tertentu, memperkenalkan sesuatu yang relatif, dan ada harapan dapat menggerakkan serangkaian usaha pembangunan selanjutnya (lihat juga Gettinger, 1982). Sedangkan Kadariah dkk. (1978) mendefinisikan proyek sebagai suatu keseluruhan aktivitas yang menggunakan sumber-sumber untuk mendapatkan kemanfaatan (*benefit*); atau suatu aktivitas di mana dikeluarkan uang dengan harapan untuk mendapatkan hasil (*returns*) di waktu yang akan datang, dan yang dapat direncanakan, dibiayai dan dilaksanakan sebagai suatu unit. Aktivitas suatu proyek selalu ditujukan untuk mencapai suatu tujuan (*objective*) dan mempunyai suatu titik tolak (*starting point*) dan suatu titik akhir (*ending point*) sedangkan biaya-biayanya maupun hasilnya yang pokok dapat diukur.

Gray dkk.(1993) mendefinisikan proyek sebagai kegiatan-kegiatan yang dapat direncanakan dan dilaksanakan dalam satu bentuk

kesatuan dengan mempergunakan sumber-sumber untuk mendapatkan *benefit*. Kegiatan-kegiatan tersebut dapat berbentuk investasi baru seperti pembangunan pabrik, pembuatan jalan raya atau kereta-api, irigasi, bendungan, perkebunan, pembukaan hutan, pendirian gedung-gedung sekolah atau rumah sakit, survai atau penelitian, perluasan atau perbaikan program-program yang sedang berjalan, dan sebagainya.

Rumusan Proyek yang digunakan sebagaimana ditetapkan dalam buku Petunjuk Teknik Pengisian DIP tahun anggaran 1994/1995 adalah sebagai berikut :

‘Suatu kegiatan atau kelompok kegiatan pembangunan dengan tujuan dan sasaran program yang jelas serta nyata sebagai penjabaran dari tujuan dan sasaran dari Repelita VI, bertempat di suatu lokasi atau beberapa lokasi, di bawah suatu manajemen dan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu’

Pada mulanya, penggunaan definisi proyek tersebut berjalan seperti diharapkan. Namun dalam perkembangannya kemudian, terlihat adanya kecenderungan untuk memasukkan kegiatan rutin dalam proyek. Akibatnya muncul fenomena-fenomena seperti yang ada pada saat ini yaitu bahwa proyek telah menjadi kegiatan rutin, proyek telah menjadi statis, dan proyek sekadar sebagai *distribution of income*. Kondisi yang demikian itu telah mendorong perlunya upaya perumusan kembali kriteria proyek dalam rangka klasifikasi pengeluaran anggaran. Termasuk juga

dalam kerangka hubungannya terhadap rumusan secara lebih tepat mengenai perhitungan-perhitungan tabungan pemerintah sebagai salah satu komponen pembiayaan pembangunan.

Pembagian klasifikasi anggaran ke dalam penerimaan dalam negeri, penerimaan pembangunan, belanja rutin dan belanja pembangunan, serta dengan arahan bahan Tabungan Pemerintah harus positif dan terus meningkat, menimbulkan kecenderungan untuk mengeluarkan beberapa kegiatan operasional dan pemeliharaan dari kelompok anggaran rutin.

Kriteria Rutin dan Pembangunan

Untuk dapat mengajukan sebuah klasifikasi atau pengelompokan, diperlukan dukungan definisi yang kuat tentang arti dan maksud terminologi yang akan digunakan. Misalnya selebar kertas yang *consumable* tidak serta merta dan otomatis masuk ke dalam pengeluaran rutin hanya karena ia habis pakai. Kertas yang sama bisa saja „merupakan bagian dari “pembangunan” jika saja ia merupakan komponen yang tidak bisa ditiadakan dari pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan yang diimplementasikan melalui suatu proyek pembangunan. Selanjutnya definisi apakah yang bisa ditawarkan untuk membedakan kegiatan rutin dan pembangunan?

Rangkaian pembiayaan kegiatan dapat dibedakan menurut

tujuannya. Misalnya apakah belanja yang dikeluarkan merupakan belanja investasi ataukah belanja yang diperlukan untuk mempertahankan fungsi pelayanan aparatur pemerintah? Dengan contoh semacam ini maka pemilahan yang dianggap tepat antara rutin dan pembangunan, tidak bisa tidak, memerlukan pendalaman terhadap kesatuan upaya perumusan kembali kriteria proyek yang diakhiri dengan konsensus untuk mencapai kesepakatan.

Daftar Isian Proyek (DIP) merupakan salah satu dokumen anggaran yang memiliki peran penting dalam proses perencanaan, pengendalian pelaksanaan, dan pengawasan dalam rangka pembangunan serta sebagai perangkat akuntansi pemerintah. Dalam upaya pendalaman terhadap dokumen DIP, diperoleh gambaran bahwa banyak DIP proyek-proyek pembangunan yang komponen utamanya belanja modal non-fisik justru merupakan penjabaran dari sasaran program APBN sebagai bagian dari sasaran program Repelita. Gambaran ini mendukung sinyalemen tentang adanya pembiayaan proyek yang “berbau” rutin. Kemudian, apakah juga tidak tertutup kemungkinan pula adanya belanja barang dalam pengeluaran rutin yang “berbau” pembangunan?

Korelasi Tabungan Pemerintah

Sebagaimana diketahui, tabungan pemerintah adalah merupakan selisih lebih antara penerimaan dalam negeri dengan pengeluaran rutin. Selanjutnya,

tabungan pemerintah tersebut digunakan untuk membiayai pembangunan. Hal ini telah menyebabkan bahwa tabungan pemerintah dijadikan salah satu indikator yang mencerminkan kemampuan pembangunan di dalam negeri. Dengan demikian, apabila tabungan pemerintah terus meningkat maka dapat ditafsirkan bahwa pengelolaan pengeluaran negara telah berhasil. Namun, dengan tidak adanya keserasian pengertian pengeluaran rutin dan pembangunan dengan pengertian konsumtif dan investasi maka indikator keberhasilan penggunaan tabungan pemerintah masih perlu diadakan pembahasan lebih lanjut secara mendalam.

Anggaran negara merupakan rencana operasional tahunan jangka menengah. Hal ini mengandung arti bahwa anggaran tahun tertentu mempunyai kaitan dengan anggaran tahun sebelumnya, sehingga kesinambungan rencana jangka menengah dapat tetap terjamin. Pada tahap ini, hasil-hasil pembangunan sebagai bagian dari suatu program yang dipandang penting dalam rangka pelaksanaan fungsi pemerintahan umum perlu terus dioperasionalkan serta dipelihara. Dengan demikian, dalam sistem anggaran di Indonesia, kegiatan dalam rangka meningkatkan kapasitas produksi dapat dikategorikan sebagai anggaran pembangunan, sedangkan kegiatan dalam rangka melaksanakan fungsi/tugas umum pemerintahan dan pemeliharaan dikategorikan sebagai anggaran rutin.

Apabila dilihat dari aspek kualitatif, kegiatan-kegiatan yang tercantum pada DIP tidak seluruhnya merupakan investasi dalam bentuk proyek tetapi sebagian merupakan kegiatan-kegiatan rutin yang diproyekkan atau kegiatan-kegiatan lainnya yang sesungguhnya dapat dikategorikan sebagai kegiatan 'campuran' (ada unsur proyek dan ada unsur rutinnnya). Substansi kegiatan-kegiatan proyek yang ditampung dalam DIP dapat dikelompokkan atas tiga kategori, yaitu :

Pertama, proyek yang bersifat murni pembangunan. Proyek-proyek yang termasuk dalam kategori ini pada umumnya adalah proyek fisik seperti pembangunan gedung, jembatan, jaringan transportasi, irigasi, pengadaan peralatan/mesin dan peralatan pendukung lainnya.

Kedua, proyek yang bersifat rutin. Proyek yang termasuk dalam kategori ini ditandai dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat rutin fungsional dan merupakan kegiatan yang menunjang operasional departemen atau lembaga. Contoh kegiatan proyek ini adalah perencanaan, pengawasan, pembinaan, monitoring dan evaluasi (sebagian bahkan dalam bentuk gaji, upah, honorarium dan lembur).

Ketiga, proyek yang bersifat campuran pembangunan dan rutin. Yang termasuk kategori ini adalah proyek-proyek yang kegiatannya merupakan campuran antara yang benar-benar proyek dan sebagian rutin. Contoh kegiatan ini adalah pendidikan dan pelatihan, penelitian, pengakajian, studi,

pembinaan koperasi dan pengusaha kecil, dan subsidi pelayanan angkutan. Kegiatan-kegiatan yang tergolong dalam kategori ini seharusnya tidak perlu ada karena idealnya hanya ada dua pilihan, yaitu dikategorikan sebagai anggaran belanja pembangunan (proyek) atau anggaran belanja rutin.

Dengan tidak jelasnya batasan antara kriteria rutin dan pembangunan mengakibatkan adanya kecenderungan untuk menempatkan kegiatan rutin pada proyek. Hal ini memang akan mengakibatkan tabungan pemerintah meningkat, namun belum tentu selaras dengan meningkatnya keberhasilan pengelolaan keuangan negara, dan sampai saat ini tabungan pemerintah masih tetap merupakan indikator keberhasilan pengelolaan keuangan negara. Dari penilaian seperti tersebut di atas maka dapatlah diusulkan bahwa komponen perhitungan tabungan pemerintah masih perlu dirumuskan secara lebih cermat dan menyeluruh.

Pemisahan antara belanja rutin dan proyek dipertegas oleh PBB dalam suatu buku "*Government Budgetting in Development Countries*" pada tahun 1986. Disebutkan bahwa ada tiga kriteria yang memisahkan anggaran rutin dengan pembangunan (proyek), yaitu pertama, untuk memudahkan identifikasi barang modal / investasi, kedua, relevan bagi negara-negara berkembang yang masih masih mempergunakan bantuan luar negeri, dengan maksud

supaya dana-dana bantuan luar negeri tidak dipergunakan untuk kegiatan rutin, dan ketiga, sebagai pedoman yang memperjelas bahwa penggunaan pinjaman luar negeri hanya untuk investasi.

Dalam praktiknya di Indonesia, pemerintah memandang masih memerlukan bantuan luar negeri sebagai pelengkap disamping tabungan pemerintah sebagai

sumber pembiayaan pembangunan. Sedangkan konsep tabungan pemerintah dalam struktur APBN masih tetap dipertahankan sampai dengan saat ini. Gambaran perkembangan peranan Tabungan Pemerintah dibandingkan dengan bantuan Luar Negeri dalam pembiayaan pembangunan dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1. PENGELUARAN PEMBANGUNAN APBN
1984/1985 - 1995/1996
(dalam miliar rupiah)

TAHUN ANGGARAN	TABUNGAN PEMERINTAH	% PERANAN	BANTUAN LUAR NEGERI	% PERANA N	TOTAL
1	2	3	4	5	6
PELITA IV					
1984/1985	6.476,5	65,0	3.478,0	35,0	9.954,5
1985/1986	7.301,3	67,0	3.572,6	33,0	10.873,9
1986/1987	2.581,3	31,0	5.752,2	69,0	8.333,5
1987/1988	3.321,8	35,0	6.158,0	65,0	9.479,8
1988/1989	2.265,3	18,5	9.990,7	81,5	12.256,0
PELITA V					
1989/1990	4.408,7	31,8	9.429,3	68,2	13.838,0
1990/1991	9.548,7	49,0	9.904,6	51,0	19.453,3
1991/1992	11.357,2	52,2	10.409,1	47,8	21.766,3
1992/1993	13.311,8	58,0	9.600,2	42,0	22.912,0
1993/1994	15.674,1	62,0	9.553,1	38,0	25.227,2
PELITA VI					
1990/1991	17.386,3	63,4	10.012,0	36,6	27.398,3
1990/1991	19.024,5	61,8	11.759,0	38,2	30.783,5

Sumber: Data dihitung dan dikumpulkan dari berbagai sumber.

Apabila kita perhatikan dinamika perkembangan peranan Tabungan Pemerintah dibandingkan dengan bantuan Luar Negeri mulai awal Pelita IV seperti pada tabel di

atas, bisa dilihat bahwa peranan Tabungan Pemerintah terhadap pembiayaan pembangunan pada tahun anggaran 1984/1985 masih mencapai 65,0 % sedangkan

peranan Bantuan Luar Negeri 35 %. Pada tahun 1985/1986 Tabungan Pemerintah meningkat sedikit menjadi 67 % dan Bantuan Luar Negeri turun menjadi 33 %. Namun pada tahun 1986/1987 peranan Tabungan Pemerintah terus merosot hingga menjadi hanya 31 % dan peranan Bantuan Luar Negeri semakin meningkat menjadi 69 %. Tingkat penurunan terendah dari peranan Tabungan Pemerintah terjadi pada tahun 1988 / 1989 yaitu hanya 18,5% dan peranan bantuan Luar Negeri meroket menjadi 81,5%.

Pada Pelita V, mulai tahun anggaran 1989/1990 peranan Tabungan Pemerintah terhadap pembiayaan pembangunan mulai merangkak naik dari 18,5 % pada tahun anggaran yang lalu hingga mencapai 31,8 %. Kenaikan peranan ini terus berlanjut hingga tahun anggaran 1994/1995 yang sebesar 63,4 %. Namun pada tahun anggaran 1995/1996 yang baru lalu, peranan ini kembali sedikit menurun mencapai 61,8 %.

Melihat kerancuan antara pengeluaran rutin dengan pembangunan yang terjadi pada saat ini, maka apabila pemerintah masih akan tetap mempertahankan konsep tabungan pemerintah tentunya harus terlebih dahulu mempertegas batasan antara rutin dan proyek, karena implikasinya memang tidak sederhana. Tampak adanya indikasi bahwa pengeluaran anggaran rutin sebagian telah diakomodasikan oleh pengeluaran anggaran pembangunan, antara lain melalui proyek. Atau karena adanya kelangkaan

dana rutin, maka beberapa kegiatan yang seharusnya bersifat rutin harus diatasi oleh kegiatan pembangunan (proyek).

Alternatif Kebijakan

Dengan permasalahan yang tampak seperti deskripsi di atas maka kiranya dapat ditempuh kebijakan dengan cara memilih salah satu dari hal-hal berikut, yaitu: mengidentifikasi proyek sebagai kegiatan investasi, atau proyek sebagai kegiatan (kumpulan kegiatan) yang merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam rangka penyediaan barang modal sebagai barang akhir dengan menghilangkan dikotomi antara rutin dan pembangunan (proyek). Melalui beberapa alternatif yang akan disampaikan berikut ini, selanjutnya ingin dijelaskan alasan atas pilihan-pilihan yang paling mengoptimalkan pencapaian tujuan dengan beberapa argumentasi berdasarkan dinamika kemampuan maupun fenomena yang tengah berkembang.

Namun rasionalitas dalam tahap rekomendasi ini hendaknya diartikan sebagai "hanya" *forecasting* konsekuensi-konsekuensi setiap alternatif yang ditawarkan, kemudian memilih alternatif mana yang akan diambil dengan mempertimbangkan efektivitas dan manfaat (sepanjang mampu dilakukan) dari semua alternatif tersebut. Tulisan ini belum berpretensi untuk memberikan jawaban tuntas. Tahap analisis ini baru menawarkan berbagai macam

kemungkinan situasi dan kemudian menawarkan berbagai alternatif tujuan yang dapat dicapai setelah menyoroti betapa pentingnya “makna” proyek dalam beberapa dasawarsa terakhir. Ini perlu diperhatikan mengingat bahwa proyek telah menjadi komponen yang merangsang dari administrasi pembangunan di samping memang merupakan usaha pokok pembangunan sosial ekonomi untuk mencapai tujuan nasional.

Berikut ini disajikan 2 (dua) alternatif. Yaitu kelompok alternatif A yang mempertegas rumusan proyek agar batasan antara rutin dengan pembangunan (proyek) menjadi lebih jelas (kelompok alternatif A akan dirinci lebih lanjut dalam alternatif A1, A2, dan A3), dan alternatif B yang menghapuskan pendekatan rutin atau pembangunan (proyek).

Alternatif A1. Mengasumsikan bahwa proyek merupakan suatu kumpulan atau kelompok kegiatan yang mempunyai tujuan dan sasaran program tertentu untuk menghasilkan aset fisik maupun aset non fisik baru berupa barang, jasa, dan peningkatan kemampuan / ketrampilan (barang modal). Kegiatan tersebut dikelola dalam satu manajemen dan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu, dengan biaya diatas Rp 50 juta (batas jumlah dana untuk proyek yang dilaksanakan dengan surat perjanjian / kontrak dengan berdasarkan pelelangan umum atau pelelangan terbatas). Konsekuensi

dari alternatif ini ialah bahwa jumlah dokumen DIP akan berkurang dan terhindar dari tumpang tindihnya suatu kegiatan yang dibiayai oleh anggaran rutin dan pembangunan (proyek). Akan tetapi alternatif ini akan memudahkan pencatatan dalam sistem akuntansi pemerintah karena keseluruhan kegiatan merupakan aset baru serta memudahkan perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan, serta menyederhanakan penyaluran anggaran. Dari segi kelayakan politis, hal yang diperkirakan dalam alternatif ini ialah bahwa Tabungan Pemerintah akan turun karena pengeluaran anggaran rutin meningkat.

Alternatif A2. Mengasumsikan bahwa proyek merupakan suatu kumpulan atau kelompok kegiatan yang mempunyai tujuan dan sasaran program tertentu untuk menghasilkan aset fisik maupun non fisik baru berupa barang, jasa, dan peningkatan kemampuan atau untuk meningkatkan kapasitas produksi (barang modal dan barang antara). Kegiatan tersebut dikelola dalam satu manajemen dan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu dengan biaya diatas Rp 50 juta. Konsekuensi dari alternatif ini antara lain adanya kemungkinan Tabungan Pemerintah akan lebih besar dari alternatif A1. Dari segi politis, akibat dari alternatif ini antara lain bahwa jumlah dokumen DIP relatif lebih besar dari alternatif A1 serta akan meningkatkan kerancuan dalam perencanaan anggaran yang dikarenakan adanya

perluasan penafsiran pengertian 'peningkatan kapasitas produksi'.

Alternatif A3. Mengasumsikan bahwa proyek merupakan suatu kumpulan atau kelompok kegiatan yang mempunyai tujuan dan sasaran program tertentu untuk menghasilkan aset fisik maupun non-fisik yang baru, berupa barang, jasa, dan peningkatan kemampuan atau keterampilan atau untuk meningkatkan dan mempertahankan kapasitas produksi (barang akhir). Kegiatan tersebut dikelola dalam satu manajemen dan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu dengan biaya di atas Rp 50 juta. Konsekuensi alternatif ini adalah bahwa biaya operasional dan pemeliharaan untuk proyek-proyek besar akan tertampung dalam dokumen DIP. Tabungan Pemerintah akan meningkat. Pengaruh lain yang perlu dicermati ialah bahwa anggaran pembangunan (proyek) menjadi meningkat. Dari segi akuntansi pemerintah, akan sulit memisahkan antara pengeluaran rutin atau pembangunan dan akan banyak tenaga pegawai yang harus dilibatkan untuk mengurus proyek sehingga kemungkinan tugas rutin cenderung terabaikan, kemungkinan dapat terjadi pemborosan, dan kegiatan rutin cenderung dimasukkan dalam proyek.

Alternatif B. Alternatif ini menghapuskan pendekatan rutin atau pembangunan (proyek). Alternatif ini mengasumsikan bahwa tugas dan fungsi pemerintah difokuskan kepada upaya peningkatan pelayanan kepada

masyarakat, atau peningkatan produktivitas aparatur pemerintah. Artinya pemerintah harus tahu pasti bagaimana menempuh cara terbaik dalam upaya mengoptimalkan sumber-sumber (*resources*) yang tersedia dalam rangka meningkatkan efektivitas kegiatan pemerintah. Dengan demikian diperlukan kegiatan-kegiatan operasional yang optimal untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsinya. Disamping itu diperlukan kegiatan-kegiatan yang didasari oleh pemikiran strategis jangka panjang berdasarkan isu-isu strategis yang berkembang. Pemberian pelayanan dengan metode tertentu (dengan segala modifikasinya), pada suatu saat perlu disesuaikan. Hal ini pada umumnya disebabkan karena selalu tersedia cara pendekatan baru atau teknologi baru dalam menyajikan pelayanan yang sama. Untuk hal-hal tersebut biasanya diperlukan investasi yang cukup besar dalam rangka melakukan perubahan dimaksud. Memang pada awalnya akan terjadi pengeluaran yang cukup besar, namun dalam jangka panjang hal itu akan tetap dianggap menguntungkan oleh karena biaya operasional dan pemeliharaan untuk masa-masa selanjutnya akan menjadi lebih murah. Pada alternatif ini, pengeluaran pemerintah pada dasarnya terdiri dari dua kelompok kegiatan, yakni kelompok kegiatan yang berkaitan dengan tugas operasional dalam melakukan tugas dan fungsinya serta kelompok kegiatan yang didasari oleh pemikiran strategis jangka panjang. Dari kedua kelompok tersebut,

masing-masing dapat lagi dirinci sebagai belanja modal dan belanja penunjang serta disajikan dalam satu dokumen anggaran (sejenis DIP/DIK). Belanja modal meliputi tanah, gedung, dan bangunan, jaringan jalan, irigasi, peralatan dan mesin (*equipment*), serta fisik lainnya. Sedangkan Belanja Penunjang meliputi gaji/upah, bahan (*office's supplies*), perjalanan dinas, dan lain-lainnya.

Untuk alternatif B, duplikasi pembiayaan dapat dihindari, pencatatan akuntansi pemerintah relatif lebih sederhana, inventarisasi kekayaan negara dapat dilakukan lebih cepat dan akurat, serta

pendanaan lebih realistis dan efektif. Tetapi yang perlu diperhatikan ialah perlunya kekhususan pola investasi dalam rangka bantuan luar negeri. Selanjutnya T-Account APBN harus disesuaikan; yaitu perubahan formulasi tabungan pemerintah menjadi selisih antara penerimaan dalam negeri dengan belanja penunjang.

Rekomendasi Kebijakan

Kriteria usulan alternatif akan dijelaskan dalam suatu tabel perbandingan antar alternatif sebagai berikut:

Tabel 2. SPESIFIKASI ALTERNATIF

URAIAN	Alternatif A1	Alternatif A2	Alternatif A3	Alternatif B
Definisi Investasi				
Penambahan aset baru	ya	ya	ya	ya
Peningkatan Kapasitas Produksi	tidak	ya	ya	ya
Mempertahankan Kapasitas	tidak	tidak	ya	ya
Proyek melakukan pengeluaran				
Investasi	ya	ya	ya	tidak
Operasional	tidak	ya	ya	tidak
Pemeliharaan	tidak	tidak	ya	tidak
Proses Produksi				
Barang modal	ya	ya	ya	tidak
Barang antara	tidak	ya	ya	tidak
Barang akhir	tidak	tidak	ya	tidak
Klasifikasi rutindan pembangunan	ya	ya	ya	tidak

Kemudian, definisi investasi akan dicoba dijelaskan melalui bagan definisi proyek yang mencakup 4 hal pokok yang

meliputi investasi, jangka waktu tertentu (ada akhirnya), jelas outputnya, dan besaran biayanya sebagai berikut:

Tabel 3. Matriks Definisi Investasi

ASET	PENAMBAHAN ASET BARU	MENINGKATKAN KAPASITAS	MEMPERTAHAN KAN KAPASITAS
1	2	3	4
FISIK	Gedung	renovasi, rehabilitasi, restorasi.	Operasional dan pemeliharaan
	Jaringan/Jalan	Peningkatan jalan, perluasan jaringan.	
	• Peralatan/Mesin	Renovasi, rehabilitasi, restorasi.	
	Tanah	Pematangan tanah, penyiapan lahan.	
NON FISIK	SDM	Pendidikan dan latihan	
	Tehnologi	Penelitian, pengkajian, studi.	

Kriteria Usulan Alternatif:

Aternatif A1, pengertian investasi diambil dari kolom 2 saja; Alternatif A2, pengertian investasi diambil dari kolom 2 dan 3; Alternatif A3, pengertian investasi diambil dari kolom 2,3 dan 4.

Alternatif B, yang menghapuskan dikotomi antara rutin dan pembangunan, kegiatan dibagi menjadi 2 (dua) kelompok yaitu kelompok kegiatan yang berkaitan

dengan tugas operasional dalam melakukan tugas dan fungsinya, serta kelompok kegiatan yang didasari oleh pemikiran strategi jangka panjang. Dari kedua kelompok pada alternatif B ini masing-masing dapat dirinci sebagai *belanja modal* dan *belanja penunjang* serta disajikan dalam satu dokumen anggaran sebagaimana bagan berikut:

Tabel 4. SPESIFIKASI MATA ANGGARAN

Belanja Modal	Belanja Penunjang
1. Tanah	1. Gaji dan Upah
2. Peralatan dan Mesin	2. Bahan
3. Gedung dan Bangunan	3. Perjalanan
4. Jaringan, Jalan, dan Irigasi	4. Lain-lain
5. Fisik lainnya	

Alternatif Terpilih

Dari berbagai alternatif yang telah dikemukakan sebagaimana uraian di atas, alternatif terpilih yang ditawarkan untuk jangka pendek adalah alternatif A2 dengan mempertimbangkan faktor tujuan, antara lain apabila besaran Tabungan Pemerintah dan efektivitas pengeluaran dengan klasifikasi proyek sebagai prioritas yang diutamakan. Dari faktor biaya, investasi yang digunakan untuk mempertahankan kapasitas (rehabilitasi) tidak termasuk dalam kriteria pembiayaan proyek karena telah dimasukkan dalam pemeliharaan berkala/rutin, serta biaya pemeliharaan tidak dimasukkan dalam kriteria pengeluaran proyek.

Faktor kendala yang harus dihadapi antara lain jumlah dokumen DIP relatif lebih banyak. Namun dalam era komputerisasi dewasa ini hal tersebut bukan menjadi masalah yang terlalu berarti, disamping adanya kerancuan dalam perencanaan anggaran yang disebabkan oleh penafsiran peningkatan kapasitas produksi. Namun hal ini dapat

dilakukan dengan kesepakatan para penentu kebijakan sesuai kebutuhan tertentu secara temporer dan dapat ditinjau kembali.

Untuk itu kejelasan pembatasan kriteria rutin dan proyek menjadi persoalan penting. Namun jika persoalan ini dapat diatasi, anggaran akan lebih praktis dan memudahkan dalam proses penyaringan usulan dari departemen atau lembaga dan kejelasan pembatasan. Perlu diperhatikan bahwa kriteria rutin dan proyek masih relevan bagi negara-negara berkembang seperti Indonesia yang masih menggunakan bantuan luar negeri. Bantuan luar negeri tidak boleh digunakan untuk pengeluaran kegiatan rutin, dan dengan demikian ada pedoman yang jelas bahwa penggunaan pinjaman itu hanya untuk investasi. Dari faktor jangka waktu pencapaian tujuan, alternatif kebijakan ini dapat segera dirasakan pengaruhnya jika dibandingkan dengan alternatif yang lain.

Dari segi risiko dan ketidakpastian (*risk and uncertainty*) hal yang masih mengganjal adalah menyangkut

tabungan pemerintah. Konsep Tabungan Pemerintah masih bisa diperdebatkan apabila muncul kerumitan tentang bagaimana menyusun tatanan rutin yang dapat mendukung tugas aparatur pemerintah dalam pemerintahan dan pembangunan. Secara konseptual Tabungan Pemerintah pada prinsipnya akan selalu dikaitkan dengan penghimpunan dana pemerintah sebagai modal untuk membiayai tujuan-tujuan pembangunan. Dana itu berasal dari dalam negeri dan delta Tabungan Pemerintah (ΔS) akan terjadi apabila penerimaan dalam negeri dapat ditingkatkan dan pengeluaran rutin konstan, atau penerimaan dalam negeri meningkat lebih besar daripada meningkatnya pengeluaran rutin. Padahal meningkatnya anggaran rutin akan selaras dengan hasil pembiayaan pembangunan, misalnya untuk biaya operasional dan pemeliharaan atau pengeluaran untuk menunjang tugas-tugas aparatur dalam rangka memperlancar proses pembangunan.

Untuk jangka panjang, Alternatif B dapat digunakan, namun dalam pelaksanaannya memerlukan proses perubahan yang mendasar. Formulasi tabungan pemerintah harus diubah menjadi selisih antara penerimaan dalam negeri dengan belanja penunjang dan T-account APBN harus disesuaikan.

Premis nilai yang muncul adalah, yang pertama menghendaki agar antara kriteria rutin dan proyek tetap dipertahankan tetapi lebih

dipertegas klasifikasi kegiatannya. Kedua, menghendaki agar tidak ada pemisahan antara pembiayaan rutin dan proyek. Dengan demikian strategi pendekatan yang dilakukan adalah menjelaskan efektivitas pelaksanaan alternatif A2 pada kondisi dan kemampuan pemerintah pada saat ini, dimana pemerintah masih memerlukan bantuan luar negeri dan konsep tabungan pemerintah masih dipertahankan. Alternatif B (yang lebih bersifat jangka panjang), masih memerlukan dasar-dasar asumsi lebih lanjut sehingga tidak mungkin dapat diuraikan dalam tulisan ini.

Upaya perbaikan yang bagaimanapun yang akan dicoba-terapkan, kejelasan kriteria rutin atau proyek pada dasarnya memerlukan ketegasan, kesamaan definisi, dan visi para pihak terkait dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan, serta adanya kesepakatan konstruktif terhadap alternatif terpilih. Tentunya akan sangat berlebihan apabila tulisan ini dipandang sebagai suatu resep kebijakan, namun wajar kiranya apabila bahan-bahan ini bisa menjadi lontaran isu dan embrio bahan diskusi dalam upaya perbaikan melalui reformulasi.

Selain itu, apabila dikaitkan dengan kemampuan pendapatan pemerintah, mobilisasi peranan swasta yang masih dapat lebih ditingkatkan. Dari berbagai alternatif yang dipaparkan, akan selalu terdapat kemungkinan akibat tak terduga, yang perlu didiskusikan

lebih lanjut. Pertanyaan-pertanyaan penting dan mendasar perlu mendapat jawaban, misalnya: Seberapa jauh pemerintah dapat memonitor dan mengakomodasi **neraca anggaran swasta** yang dalam koreksi terakhir diharapkan dapat menyediakan investasi pembangunan sebesar Rp 628 triliun (77%) dari Rp 815 triliun total kebutuhan nasional? Bagaimana peran instansi-instansi pemerintah yang bertugas dalam pengawasan anggaran. Apakah mekanisme penganggaran yang baru itu tidak menghasilkan akibat yang *counter-productive*, dan bagaimana cara mengatasinya?

Referensi

- Gettinger, Prince J. 1982. *Economic Analysis of Agricultural Project*, EDI Series in Economy Development, The John Hopkins University Press.
- Geodhart. C. 1993. *Garis-Garis Besar Ilmu Keuangan Negara*, Penerbit Jambatan, Jakarta.
- Gray, Clive, et al, 1993. *Pengantar Evaluasi Proyek*, Gramedia Puskata Utama, Jakarta.
- Handyaningrat, Soewarno, 1984. *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*, Gunung Agung, Jakarta.
- Kadariah, etal, 1978. *Pengantar Evaluasi Proyek*, Lembaga Penerbit FEUI, Jakarta.
- Keppres No. 16 Tahun 1994 tentang *Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*.
- Reksohadiprodjo, Soekanto, 1996. *Keuangan negara (ekonomi Publik): Teori dan Praktek*, dalam *JKAP, VOLUME 1, No.1 (Mei 1996)*, MAP-UGM, Yogyakarta.
- Suparmoko, M, 1982. *Asas-asas Ilmu Keuangan Negara*, Liberty, Yogyakarta.