

SEKILAS TENTANG ANALISIS KEBIJAKAN BELANJA PUBLIK/NEGARA

1. Arti penting dan peran analisis kebijakan belanja publik.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara: *"Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan"*

Pada pemerintahan Presiden Jokowi-JK, Kebijakan Belanja APBN diarahkan pada peningkatan efisiensi dan penajaman belanja barang untuk meningkatkan ruang fiskal (fiscal space). Hal ini terkait dengan visi, misi, presiden dan upaya pemenuhan janji presiden dalam pemerintahannya. Pemerintah juga telah menentukan program dan kegiatan yang menjadi prioritas untuk dikerjakan. Anggaran yang disusun dialokasikan lebih banyak ke program dan kegiatan yang menjadi prioritas pemerintah. Pada tahun anggaran 2018, pemerintah fokus pada program dan kegiatan infrastruktur yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan infrastruktur yang dapat memacu pertumbuhan ekonomi.

Kebijakan belanja negara pada dasarnya merupakan formulasi kebijakan untuk merespon perekonomian, menjawab

tantangan dan isu strategis serta mendukung sasaran dan target pembangunan yang diwujudkan dalam pengelolaan keuangan negara yang kredible, transparan dan akuntabel (*good governance*). Dalam prakteknya, pengelolaan APBN mempunyai permasalahan, yaitu : (i) Ruang fiskal (Fiscal space) APBN masih terbatas, terbatasnya kemampuan negara didalam menghasilkan pendapatan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, (tidak sebanding dengan belanja pemerintah) (ii) APBN semakin terbebani *Mandatory Spending* yang semakin membesar, sebagai konsekuensi ketentuan peraturan perundang-undangan, seperti keharusan anggaran belanja pendidikan 20 % dari APBN, UU Kesehatan sebesar 5 % dan baru baru ini Undang Undang Desa yang mewajibkan untuk dana desa 10 % dari transfer ke daerah (iii) Efisiensi dan efektifitas belanja terkait dengan kinerja pemerintahan. Dari berbagai penelitian dan pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran masih ditemukan belanja negara yang tidak mempunyai dampak peningkatan kesejahteraan maupun peningkatan kualitas layanan publik.

Tujuan mendasar dalam analisis kebijakan belanja publik/negara adalah peningkatan kualitas belanja melalui perbaikan kebijakan fiskal pemerintah dan proses penganggaran. Belanja negara harus mencapai hasil yang diinginkan dan mencapai sasaran kebijakan yang telah ditetapkan secara efisien dan efektif.

2. Konsep analisis Kebijakan Belanja Publik

Menurut Chandler dan Plano, (1988) kebijakan publik adalah pemanfaatan secara strategis terhadap segala sumber daya untuk

menyelesaikan masalah dimasyarakat dan atau pemerintah dan dapat diklasifikasikan sebagai intervensi pemerintah. Sedangkan

Carl Frederich (1977) kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang atau kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan ancaman dan peluang yang ada.

Kebijakan publik dapat kita simpulkan sebagai tindakan untuk mencapai tujuan bernegara yang merupakan kepentingan publik. Oleh karena itu, ruang lingkup kebijakan publik diantaranya adalah bagaimana pemerintah mengelola segala aspek yang berkaitan dengan mobilisasi sumber daya keuangannya dan bagaimana melakukan pengelolaan pemanfaatan melalui kebijakan belanja negara.

Kebijakan belanja negara yang merupakan bagian kebijakan publik, secara umum dapat kita klasifikasikan menjadi 3 jenis. Yaitu : **(i) Kebijakan Umum Ekstratif**, adalah kebijakan penyerapan sumber daya yang ada dimasyarakat. Seperti ; pemungutan pajak dan tarif, iuran dan retribusi dari masyarakat, dan pengolahan sumber alam yang terkandung dalam wilayah negara. **(ii) Kebijakan Umum Distributif** adalah pelaksanaan kebijakan distribusi dan alokasi berbagai sumber daya kepada masyarakat. Distribusi dalam kebijakan ini berarti membagikan secara relatif merata kepada semua anggota masyarakat, sedangkan alokasi berarti yang mendapat cenderung kelompok atau sektor masyarakat tertentu sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan atau sesuai dengan situasi yang dihadapi pada suatu kurun waktu **(iii) Kebijakan Umum Regulatif**, merupakan pengaturan perilaku anggota masyarakat. Kebijakan umum yang bersifat regulatif adalah peraturan dan kewajiban yang harus dipatuhi oleh warga masyarakat dan para penyelenggara pemerintahan negara.

3. Proses dan implementasi Analisis Kebijakan Belanja Publik

Arah kebijakan fiskal dalam pengelolaan keuangan negara diformulasikan

Dalam mendesain kebijakan belanja publik/negara terdapat dua pendekatan yang dapat dilakukan. **Pertama**, analisis pengeluaran publik yang menuntun pada apa yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan belanja publik. **Kedua**, analisis pengelolaan pengeluaran publik, yang menuntun pada bagaimana cara melakukan pengelolaan. Ada dua aspek dalam pendekatan ini. Aspek apa yang menjadi prioritas pengeluaran negara melalui sebuah analisis pengeluaran yang lebih berkualitas untuk mencapai tujuan dan aspek bagaimana mengelola pengeluaran publik agar lebih efektif dan efisien dalam mencapai tujuannya. Artinya terdapat dua prinsip dalam implementasi kebijakan belanja negara melalui sistem penganggaran yang efektif. Pertama, apa yang harus dilakukan dalam tujuan pengeluaran belanja negara harus fokus untuk menghasilkan sesuatu. Kedua, bagaimana melakukannya yang berarti kebijakan belanja untuk menghasilkan sesuatu tersebut harus memiliki struktur proses yang konsisten dengan tujuannya.

Kebijakan belanja negara terimplementasi dalam suatu sistem penganggaran yang merupakan bagian dari pengelolaan keuangan negara. Menurut Allen Schick, (dalam Getting Performance Budgeting to Perform, World Bank 2008). Sistem Penganggaran adalah sistem yang menghasilkan informasi dalam kegiatan pengelolaan keuangan negara dimana sistem perencanaan seharusnya memiliki struktur yang mencerminkan proses pengolahan, penggunaan/pemanfaatan dan menghasilkan informasi yang relevan dengan kebutuhan pengelolaan keuangan negara dan bukan sekedar proses dan mekanismenya saja.

sebagai respon terhadap dinamika perekonomian negara. Arah kebijakan juga

untuk menjawab tantangan dan isu strategis serta mendukung sasaran dan target pembangunan. Oleh karena itu struktur dari belanja negara harus mencerminkan strategi stabilisasi makro dan pertumbuhan ekonomi, penyediaan barang publik, mencegah kegagalan pasar dan antisipasi ketidakpastian serta redistribusi pendapatan dan perlindungan sosial.

Upaya yang dilakukan di dalam pengelolaan keuangan negara sebagai implementasi kebijakan bidang fiskal adalah upaya untuk menjaga **sustainable budget** (keberlanjutan). Artinya penganggaran yang dilakukan dalam belanja negara dijamin kelangsungan pembiayaannya dan diperbaiki strukturnya agar lebih efisien, produktif dan resiko yang dihadapi tetap terkendali serta upaya mendorong kualitas belanja yang dilakukan agar lebih efisien dan efektif dalam pencapaian output dan outcome. Oleh karena itu, belanja negara yang berkualitas

juga mempunyai prasyarat, yakni : **(i) efisiensi alokasi (ii) efisiensi teknis dan (iii) efisiensi ekonomi.**

Efisiensi alokasi mempunyai arti belanja negara harus sesuai kebutuhan, menjaga ketepatan pada sektor prioritas, dan dilakukan sesuai dengan fungsi pokok (money follow function) serta menekankan akurasi pengalokasian. Efisiensi alokatif merujuk kepada sumberdaya yang ditujukan kepada 'intervensi yang tepat' yang mendorong pencapaian hasil-hasil yang diinginkan. Belanja negara harus dapat memaksimalkan kesejahteraan masyarakat, termasuk dampak bagi masyarakat miskin. Alat analisis dapat berupa analisis anggaran keseluruhan (alokasi antar sektor) atau didalam suatu sektor (antar bagian dalam satu sektor) atau didalam suatu program/bidang belanja (alokasi lintas kelompok belanja).

EFISIENSI ALOKATIF

Efisiensi alokatif merujuk kepada apakah sumber daya ditujukan kepada "intervensi yang tepat" yaitu intervensi yang mendorong pencapaian hasil-hasil yang diinginkan



- Apa itu hasil-hasil yang diinginkan?
 - ...memaksimalkan kesejahteraan masyarakat, termasuk dampak bagi kaum miskin (Pradhan)
 - ...mencapai hasil-hasil yang sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan
- Satuan analisis dapat berupa **anggaran keseluruhan (alokasi antar sektor)** atau **di dalam suatu sektor (antar bagian dalam satu sektor)** atau di dalam suatu program/bidang belanja (alokasi lintas kelompok belanja)

(sumber : Modul pada Diklat Spending Review, BPPK- BKF 2015)

Efisiensi teknis mempunyai arti belanja negara dilaksanakan dengan mekanisme/bisnis proses yang sederhana melalui birokrasi yang efisien serta penguatan sumber daya manusia dalam percepatan penyerapan, perbaikan pola, kualitas output. Efisiensi teknis merujuk kepada kapasitas untuk menerapkan program-program dan melaksanakannya dengan biaya yang paling hemat. Penghematan biaya/input per unit

dari output yang dihasilkan. Untuk suatu input tertentu, semakin besar output yang dihasilkan maka efisiensi teknis semakin besar. Ibarat sebuah mesin, belanja negara harus dapat menghasilkan output yang maksimal dari input yang ada. Biaya per unit output dalam belanja negara seringkali diukur berdasarkan beberapa tolok ukur, seperti satuan kegiatan periode yang lalu atau biaya satuan pelaksanaan kegiatan serupa di badan

atau organisasi lain. Satuan analisisnya umumnya tidak pada tingkat agregat tetapi di dalam suatu program atau bidang tertentu. Menghasilkan output yang lebih besar akan

memberikan hasil yang lebih baik meskipun pada beberapa program pemerintah tidak selalu demikian.

EFISIENSI TEKNIS

Efisiensi teknis merujuk kepada kapasitas untuk menerapkan program-program dan melaksanakannya dengan biaya yang paling hemat (menghemat *input*/biaya per unit dari *output*).



Untuk suatu input tertentu, semakin besar *output*, maka efisiensi teknis juga semakin besar:

Suatu mesin disebut efisien bila pada suatu jumlah biaya, mesin itu menghasilkan *output* sebesar mungkin. Suatu mobil disebut efisien bila mobil itu menempuh jarak yang jauh untuk satu liter bahan bakar.

Anggaran pemerintah harus seperti mesin: menghasilkan *output* terbesar dari *input* yang ada

Biaya per unit dari *output* seringkali diukur berdasarkan beberapa tolok ukur, seperti biaya satuan kegiatan periode yang lalu atau biaya satuan pelaksanaan kegiatan serupa di badan atau organisasi lain.

Satuan analisis umumnya tidak pada tingkat agregat tapi di dalam suatu program atau bidang.

Output yang lebih besar akan (tapi tidak selalu) memberi hasil yang lebih baik.

(sumber : Modul pada Diklat Spending Review, BPPK- BKF 2015)

Efisiensi ekonomi menekankan pada apakah pelaksanaan efektifitas kegiatan yang menghasilkan *output* optimal. Kombinasi yang paling efisien dalam pemanfaatan sumber daya, namun barang dan jasa yang dihasilkan optimal. Terkadang penggunaan sumberdaya yang hemat namun bila kualitas *output* rendah dan tidak memenuhi kebutuhan pengguna layanan masyarakat maka sumber daya itu umumnya menjadi sia-sia. Perbandingan antara tujuan dan hasil program-program akan efektif bila mencapai

sasaran programnya (dengan asumsi implisit bahwa sasaran program/kebijakan memberi kontribusi positif terhadap kesejahteraan sosial). Secara makro efisiensi ekonomi akan menjaga stabilitas makroekonomi, infrastruktur yang memadai untuk mendukung daya daya saing dan kepastian hukum. Fokus dari prasyarat ini adalah kegiatan mendorong iklim yang kondusif bagi pencapaian target pembangunan dan pencapaian *output*/outcome yang optimal.

KONSEP EFISIENSI EKONOMI

menekankan pada apakah pelaksanaan efektif menghasilkan hasil yang optimal. Barang dan jasa mungkin menggunakan sumber daya yang hemat namun bila kualitas *output* rendah dan tidak memenuhi kebutuhan pengguna layanan masyarakat, maka sumber daya itu umumnya menjadi sia-sia. Perbandingan antara tujuan dan hasil program-program akan efektif bila mencapai sasaran programnya (dengan asumsi implisit bahwa sasaran program/kebijakan memberi kontribusi positif terhadap kesejahteraan sosial).



Salah satu kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi komposisi belanja adalah analisis dan perbandingan hasil dan manfaat yang diharapkan dari pola belanja yang dipilih (kelompok belanja/sektor/program)

(sumber : Modul pada Diklat Spending Review, BPPK- BKF 2015)

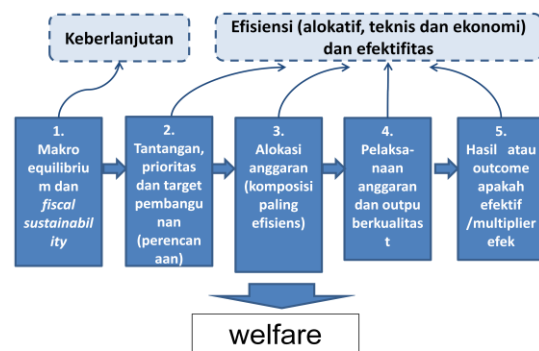
Analisis belanja publik dimulai dengan menganalisa jumlah atau ratio belanja keseluruhan, trend alokasi sektor/fungsi dan ekonomi (nominal, perkapita, % dari PDB atau % total belanja) hal ini untuk memperoleh informasi awal tentang efisiensi alokasi. Untuk memperoleh informasi yang lebih mendalam, analisis dilanjutkan dengan melihat komposisi belanja berdasarkan fungsi/sektor, ekonomi dan sumber pembiayaan. Seperti klasifikasi fungsional: pendidikan, kesehatan dan infrastuktur. Kemudian analisis klasifikasi ekonomi : belanja gaji, pemeliharaan dan belanja modal.

Analisis belanja publik juga menggali informasi seberapa besar peran pemerintah terhadap publik yang dapat digali dari sumber pembiayaan belanja pemerintah pusat dan daerah dan proporsi pembiayaan dari swasta, NGO dan negara donor jika menyangkut

pinjaman. Sedangkan untuk memperoleh gambaran efektifitas belanja publik, analisis difokuskan pada pemanfaatan sumberdaya untuk menghasikan output (keluaran) dan seberapa besar manfaat yang diperoleh kelompok sasaran kebijakan. Umumnya pengelolaan keuangan publik juga menganalisis anggaran dengan realisasinya untuk melihat efektifitas dan efisien suatu implementasi kebijakan.

Proses kebijakan fiskal dan penganggaran mempunyai tujuan peningkatan kualitas belanja publik dengan membantu meningkatkan proses penganggaran dan kebijakan fiskal pemerintah. Tujuan keseluruhannya adalah peningkatan kualitas belanja publik dalam mencapai negara yang berkesejahteraan.

PROSES KEBIJAKAN FISKAL DAN PENGANGGARAN



(sumber : Modul pada Diklat Spending Review, BPPK- BKF 2015)

Dalam prakteknya alat analisis kebijakan belanja yang sering digunakan adalah : *Central Tendency*, *Basic Benchmarking Analysis*, *Eficiency Frontier Analysis* dan *Benefit Incident Analysis*, *Public Expenditure Tracking Survey (PETS)*. Umumnya alat analisis tersebut untuk membantu perumusan kebijakan yang ditetapkan agar lebih optimal. Alat alat analisis digunakan

dalam rangka memperoleh informasi dan mengidentifikasi pengalokasian/realisasi anggaran sesuai fungsi dan peningkatan efisiensi alokasi. Beberapa alat analisis tersebut dapat digunakan untuk melihat dampak suatu kebijakan sehingga dengan teknik tertentu dapat disimpulkan efektif atau tidak

4. Kesimpulan

Analisis kebijakan Belanja publik adalah alat untuk mengidentifikasi tingkat efisiensi dan efektifitas belanja negara, sehingga dapat dijadikan dasar untuk melakukan perbaikan dalam pengalokasian sumberdaya lebih efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan pembangunan. Analisis kebijakan belanja negara juga membantu untuk

mengidentifikasi kendala dan tantangan. Proses analisis kebijakan juga merupakan bagian dari proses monitoring dan evaluasi yang dapat memberikan rekomendasi kebijakan dalam proses perencanaan dan penganggaran sekaligus melihat apakah tujuan sektor publik dalam ekonomi telah tercapai atau belum.

Sumber :

1. Dasar-Dasar Praktek Penyusunan APBN di Indonesia. Depkeu, DJA 2012.
2. Maulana, Agus. Manajemen Strategik. Penerbit Universitas Terbuka, 2016.
3. Reformasi Sistem Penganggaran (Konsep dan Implementasi 2005-2007), DJA.
4. Sistem Penganggaran (Capaian dan Arah Pengembangan), DJA Direktorat Sistem Penganggaran, 2013.
5. Undang Undang No 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.