

POLICY PAPER

EVALUASI PENERAPAN ANGGARAN BERBASIS PROGRAM (*MONEY FOLLOW PROGRAM*) DALAM PENYUSUNAN APBD PROVINSI LAMPUNG 2017

I. PENDAHULUAN

Dalam sidang paripurna di Istana Negara pada 10 Februari 2016, Presiden menyampaikan penggunaan anggaran tidak lagi berprinsip *money follow function*, dimana penggunaan anggaran dibagi sesuai struktur organisasi kementerian, mulai dari eselon I sampai IV. Pendekatan ini membuat alokasi anggaran menjadi tidak fokus dan tidak efektif dalam mencapai prioritas pembangunan. Kepala Negara kemudian meminta para menteri Kabinet Kerja mengendalikan arah dan kebijakan anggaran di setiap kementerian yang dipimpinnya. Pengalokasian anggaran harus tepat sasaran dan bisa langsung dirasakan oleh masyarakat.

Sesuai Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, rencana kerja dan anggaran pemerintah disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Pengalokasian anggaran dengan pendekatan fungsi (*money follow function*) yang diterapkan sebelumnya dilakukan pada kementerian/lembaga atau satuan kerja yang tugas fungsinya relevan dengan target kinerja yang akan dicapai secara nasional. Pada 2017, anggaran pemerintah lebih diorientasikan untuk rakyat dalam kerangka pencapaian tujuan pembangunan nasional (*money follow program*) dengan tetap memperhatikan prinsip-prinsip penganggaran.

Konsep *money follow program* merupakan pendekatan penganggaran yang berdasarkan pada bobot program/kegiatan yang memberikan kemanfaatan tinggi bagi masyarakat. Dengan pendekatan penganggaran ini, diharapkan:

- 1) Adanya skala prioritas alokasi yang tinggi pada program-program yang memberikan manfaat yang besar kepada masyarakat;
- 2) Program dan kegiatan yang akan didanai lebih tegas dan jelas, sehingga jelas sasaran yang akan dicapai lebih optimal dan teratur;
- 3) Mendorong terciptanya efisiensi melalui koordinasi yang jelas antarprogram dan kegiatan.

Penganggaran dengan pendekatan program prioritas menegaskan perlunya strategi alokasi yang berdasarkan pada bobot program/kegiatan sesuai dengan tujuan (prioritas) yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Pada konsep *money follow program* juga menegaskan adanya fase penilaian atas program-program yang akan diajukan. Program-program yang memberi manfaat yang besar pada rakyat akan mendapatkan prioritas utama dalam pengalokasian anggaran, baru berikutnya diikuti pengalokasian anggaran pada program-program dengan bobot dibawahnya. Prinsipnya tidak semua fungsi pemerintahan harus didanai, terlebih jika program/kegiatan tidak memberikan manfaat bagi rakyat.

Perubahan pendekatan penyusunan anggaran dari "*follow function*" menjadi "*follow program*" ini tentu memerlukan kesiapan pemerintah daerah dalam mengidentifikasi program/kegiatan yang memiliki bobot prioritas. Sementara, penyusunan anggaran sampai dengan 2016 masih dilaksanakan dengan pendekatan *money follow function*, berikut dengan budaya pengalokasian anggaran yang mengacu pada anggaran tahun sebelumnya. APBD Tahun Anggaran 2017 sudah harus disusun dengan pendekatan *money follow program*. Namun, pemerintah sampai saat ini belum memberikan rambu-rambu atau peraturan yang terperinci bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan pendekatan penganggaran berbasis program prioritas tersebut.

II. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penyusunan tema, arah kebijakan, serta program pembangunan daerah tidak hanya mengacu pada pencapaian RPJMD dan dimensi pembangunan nasional, melainkan harus diselaraskan dengan berbagai indikator sasaran yang akan dicapai oleh pemerintah pusat dalam mewujudkan pembangunan nasional. Penyelarasan tersebut agar pelaksanaan pembangunan di daerah dapat terintegrasi dan terarah. Pelaksanaan program dan pencapaian indikator sasaran pembangunan diwujudkan dalam kegiatan yang akan dilaksanakan sesuai dengan hasil yang telah disepakati bersama. Penyusunan kegiatan sebaiknya tidak hanya berdasarkan pada norma-norma standar yang telah dilaksanakan, tetapi juga diperlukan terobosan kegiatan yang bersifat pembaruan (inovatif), yang menitikberatkan pada hasil yang dapat diukur dan dirasakan dampaknya secara langsung oleh masyarakat.

Perubahan pendekatan anggaran dari *money follow function* menjadi *money follow program* tentu membutuhkan komitmen yang kuat dari pemimpin, khususnya pada tingkat pemerintah daerah, juga komitmen dari seluruh unsur Tim Anggaran Pemerintah

Daerah (TAPD) dan Badan Anggaran DPRD. Kesamaan persepsi tentang makna dan tujuan yang ingin dicapai melalui pendekatan baru dalam penyusunan anggaran tersebut harus dibangun bersama, sehingga perencanaan dan penyusunan anggaran bisa lebih terarah dan efektif.

Penyusunan anggaran berbasis program prioritas pada hakikatnya mengembalikan esensi tujuan penganggaran: Bahwa alokasi anggaran diarahkan untuk memberikan solusi terhadap permasalahan yang dihadapi masyarakat dan menjadi prioritas perhatian pemerintahan. Penyaluran anggaran bukan hanya untuk melaksanakan tugas dan fungsi yang sudah menjadi kewajiban (rutinitas) sebagai aparatur pemerintah. Penganggaran berbasis program menuntut pemerintah untuk lebih fokus terhadap permasalahan nyata masyarakat dan solusinya. Karena keterbatasan sumber daya, maka penganggaran harus lebih efektif menjawab permasalahan tersebut, sekaligus mempercepat pencapaian target yang telah ditetapkan pemerintah.

Karena itu, *money follow program* menuntut proses perencanaan strategis yang fokus pada penyelesaian masalah. Bukan perencanaan yang menitikberatkan pada pengembangan tugas dan fungsi setiap satuan kerja pemerintah. Konsekuensi berikutnya, perencanaan yang terkait dengan struktur kelembagaan dan sumber daya manusia, juga harus menyesuaikan dengan program-program prioritas yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Satuan kerja yang banyak mendukung atau berkontribusi signifikan terhadap program prioritas, harus mendapatkan alokasi sumber daya (SDM dan anggaran) yang juga sepadan. Demikian sebaliknya, satuan kerja yang tidak signifikan mendukung program prioritas, maka tidak menjadi prioritas dalam alokasi anggaran pembangunan.

Mewujudkan hal tersebut bukan hal yang sederhana. Mengingat dimensi perencanaan dan penganggaran pembangunan yang begitu kompleks. Dalam proses tersebut, ada ranah politik (*legislating-budgeting-controlling*) dan kebijakan (*policy*), ranah masyarakat (*Musrenbang*), serta ranah peraturan yang ditetapkan pemerintah. Dalam hal ini, lembaga perencana harus memiliki sistem, arah, serta kebijakan yang jelas dalam setiap tahapan penganggaran, sehingga tidak terjadi adanya dominasi kepentingan yang bersifat personal (*pejabat*) dalam proses perencanaan dan penganggaran. Prinsip-prinsip penyusunan anggaran harus dilaksanakan secara efektif.

Komitmen dan konsistensi terhadap pendekatan penyusunan anggaran berbasis program ini berada di bawah kendali Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Karena itu, diperlukan penguatan sistem dan kelembagaan untuk melaksanakan

pendekatan *money follow program* ini secara disiplin dan efektif. Tim anggaran harus diperkuat melalui pelibatan secara efektif dan setara unsur-unsur satuan kerja. Tiga pilar utama dalam perencanaan program pembangunan dan penganggaran adalah lembaga perencana (Bappeda), lembaga keuangan (Badan Keuangan Daerah dan Badan Pendapatan Daerah), dan lembaga Litbang (Balitbangda).

Pendekatan penganggaran berbasis program juga perlu dibarengi dengan revitalisasi Musrenbang, yang lebih menjamin dan memastikan keterlibatan kabupaten dan kota, serta unsur masyarakat, agar lebih efektif dan sinergis. Pencapaian program prioritas nasional merupakan tanggung jawab pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota secara bersama-sama. Karena itu diperlukan mekanisme Musrenbang yang lebih efektif dalam membangun sinergi pembangunan kewilayahan, yang tentunya membawa konsekuensi pada pengalokasian anggaran pembangunan ke daerah-daerah.

III. SIMPULAN DAN OPSI KEBIJAKAN

Simpulan

Perubahan pendekatan penyusunan anggaran dari berbasis fungsi (*money follow function*) menjadi berbasis program (*money follow program*) membawa konsekuensi alokasi anggaran tidak lagi berdasarkan tugas dan fungsi setiap satuan kerja, melainkan berdasarkan program prioritas pemerintah. Implikasi logis Satker yang banyak mendukung program prioritas seharusnya mendapatkan alokasi anggaran yang lebih besar dibanding Satker yang kurang signifikan mendukung program prioritas. Tujuannya agar kualitas belanja pemerintah meningkat dan lebih dirasakan masyarakat. Pendekatan anggaran berbasis program ini, idealnya juga dibarengi dengan kebijakan distribusi ASN dalam struktur organisasi Pemerintah Daerah.

Dalam rangka pelaksanaan pendekatan penganggaran berbasis program (*money follow program*), Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional, yang mulai berlaku 29 Mei 2017. Namun, PP tersebut baru operasional untuk pelaksanaan pada tingkat Kementerian. Sementara, Pemerintah Daerah belum memiliki pedoman atau petunjuk teknis bagaimana mengimplementasikan pendekatan penganggaran tersebut dalam setiap tahapan penyusunan APBD.

Perubahan pendekatan (strategi) penganggaran dari *money follow function* menjadi *money follow program* harus didukung komitmen yang kuat dari pemimpin di daerah, mulai dari kepala daerah, dan juga komitmen seluruh unsur Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) dan Badan Anggaran DPRD. Kesamaan persepsi tentang makna dan tujuan yang ingin dicapai melalui pendekatan baru dalam penyusunan anggaran tersebut harus dibangun dan disepakati bersama, sehingga perencanaan dan penyusunan anggaran bisa lebih terarah dan efektif.

Penyusunan anggaran berbasis program prioritas mengembalikan esensi tujuan pembangunan: Alokasi anggaran diarahkan untuk memberikan solusi permasalahan masyarakat dan menjadi prioritas pemerintahan. Penganggaran tidak lagi ditekankan berdasarkan tugas dan fungsi setiap satuan kerja, melainkan program/kegiatan prioritas yang diemban. Perencanaan terkait struktur kelembagaan dan sumber daya aparatur, hendaknya juga menyesuaikan dengan program-program prioritas, sehingga Satker yang banyak mendukung program prioritas, harus mendapatkan alokasi sumber daya (SDM dan anggaran) yang juga sepadan. Sebaliknya, satuan kerja yang kurang mendukung program prioritas, maka tidak menjadi prioritas dalam pengalokasian SDM dan anggaran.

Tema pembangunan nasional dan Provinsi Lampung telah menitikberatkan pada pembangunan infrastruktur dan ekonomi yang akan dijadikan katalisator peningkatan kesempatan kerja serta mengurangi kemiskinan dan kesenjangan antarwilayah. Tema pembangunan nasional memfokuskan pembangunan infrastruktur dan ekonomi pada 2017. Tema pembangunan Provinsi Lampung tahun 2017, selain ditujukan untuk mencapai visi RPJMD, juga telah selaras dengan tema pembangunan nasional.

Program prioritas pembangunan Provinsi Lampung telah mencakup semua dimensi program prioritas nasional. Meski, tidak semua subdimensi pembangunan nasional menjadi prioritas di Provinsi Lampung. Karena, di samping tingkat kepentingan, juga keterbatasan kapasitas fiskal daerah. Beberapa subdimensi prioritas nasional dilaksanakan secara rutin dalam kegiatan pemerintah Provinsi Lampung.

Opsi Kebijakan

Bagi pemerintah pusat, perlu segera menerbitkan peraturan (petunjuk teknis) yang dapat dijadikan sebagai pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam menerapkan pendekatan penganggaran berbasis program (*money follow program*) secara terukur dan efektif dalam setiap tahap penyusunan APBD.

Pemerintah daerah, perlu melakukan perencanaan dan penyusunan program dan kegiatan yang lebih terarah dan efektif dalam mencapai prioritas pembangunan daerah dan nasional. Penyusunan kegiatan sebaiknya tidak hanya berdasarkan pada norma-norma standar yang telah dilaksanakan, tetapi juga diperlukan terobosan kegiatan yang bersifat pembaruan (inovatif), yang menitikberatkan pada hasil yang dapat diukur dan dirasakan dampaknya secara langsung oleh masyarakat. Pembobotan terhadap kegiatan prioritas tahunan perlu dilakukan sebelum pengalokasian anggaran.

Lembaga perencana perlu memperkuat sistem dan tahapan perencanaan dan penganggaran, sehingga tidak terjadi dominasi kepentingan dalam proses penyusunan APBD. Penguatan sistem dan kelembagaan untuk melaksanakan pendekatan *money follow program* ini secara optimal. TAPD penting diperkuat melalui pelibatan secara efektif dan setara setiap unsur satuan kerja. Tiga pilar strategis dalam perencanaan dan penganggaran adalah pilar perencanaan (Bappeda), pilar keuangan (Badan Pengelola Keuangan Daerah dan Badan Pendapatan Daerah), serta pilar kelitbang (Balitbangda).

Pendekatan *money follow program* perlu dibarengi revitalisasi lembaga Musrenbang, agar lebih menjamin dan memastikan keterlibatan kabupaten dan kota, serta unsur masyarakat secara lebih efektif dan sinergis. Pencapaian program prioritas nasional merupakan tanggung jawab pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota secara bersama. Karena itu, diperlukan mekanisme Musrenbang yang lebih efektif dalam membangun sinergi pembangunan kewilayahan, yang membawa konsekuensi pada pengalokasian anggaran pembangunan ke daerah-daerah.