LITBANG PERBENDAHARAAN

Treasury Policy Brief

Subdit Penelitian dan Pengembangan, dan Kerjasama Kelembagaan
Direktorat Sistem Perbendaharaan

Edisi Nomor 5, Desember 2017

Anglophone dan *Francophone*: Sebuah Perbandingan

Dalam manajemen keuangan publik, dikenal adanya dua sistem yang banyak dianut oleh berbagai negara yakni Anglophone dan Francophone. Sistem Anglophone digunakan oleh negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa negara; sistem Francophone digunakan oleh banyak negara yang bahasa negaranya menggunakan bahasa Perancis. Kedua sistem tersebut memiliki keunggulan dan kelemahan masing-masing. Apa persamaan dan perbedaan kedua sistem tersebut?

Pembelajaran *Treasury* Indonesia

Keuangan Negara menurut Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Menurut Mardiasmo (2009), manajemen keuangan publik adalah semua kegiatan atau upaya atau aktivitas yang dilakukan pemerintah (pusat dan daerah) dalam mengelola semua urusan negara, khususnya yang berkaitan dengan aktivitas finansial pemerintahan mulai dari pengelolaan penerimaan, pengeluaran hingga kebijakan mengadakan pembiayaan. Sederhananya, manajemen keuangan publik adalah manajemen APBN.

Fungsi *treasury* dalam sektor publik semakin penting dan dalam perkembangannya tidak terlepas dari reformasi keuangan negara. Terbentuknya Direktorat Jenderal Perbendaharaan berkaitan dengan konsekuensi pelaksanaan penyempurnaan manajemen keuangan negara di Indonesia. Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menyebutkan bahwa perbendaharaan negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD. *Treasury* dalam konteks Indonesia yakni Direktorat Jenderal Perbendaharaan, dalam arti luas, memegang peranan manajemen APBN tersebut. Mata rantai *treasury* tersebut memiliki peran mulai dari perencanaan anggaran hingga ke pelaporan.

Treasury Indonesia yang berkembang mengambil banyak pembelajaran dari berbagai sistem manajemen keuangan publik, baik itu dari sektor publik maupun swasta. Manajemen keuangan publik yang baik setidaknya menyasar pada empat kategori tujuan yakni pengambilan kebijakan fiskal yang *prudent,* penganggaran yang lebih berkualitas, arus dan transaksi sumber daya yang andal dan efisien, serta akuntabilitas (Renzio, 2014). Dalam manajemen keuangan publik, dikenal ada dua sistem yang banyak dianut hampir semua negara di dunia yakni *Anglophone* dan *Francophone.*

Perbandingan *Anglophone* dan *Francophone*

Sistem *Anglophone* digunakan oleh negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa negara seperti negara-negara Britania Raya, Selandia Baru dan Australia, serta beberapa negara di Afrika seperti Ghana, Uganda, dan Tanzania, sedangkan sistem *Francophone* digunakan oleh negara yang menggunakan bahasa Perancis sebagai bahasa negara seperti Perancis, Kanada, Kamerun, Guinea, dan Burkina Faso.

Kedua sistem tersebut memiliki keunggulan dan kelemahan masing-masing. Persamaan kedua sistem tersebut banyak ditemukan dalam proses persiapan anggaran. Perbedaan mendasar dari kedua sistem tersebut terletak pada proses pelaksanaan anggaran, kontrol belanja dan akuntansi dan pelaporan fiskal, serta audit eksternal.

Negara-negara dengan sistem *Francophone* dan *Anglophone* di Afrika memiliki dokumen anggaran berbasis *line item*. Klasifikasi anggaran dilakukan berdasarkan organisasi (seperti: kementerian, unit administrative, dan provinsi) dan juga berdasarkan klasifikasi ekonomi (seperti: belanja pegawai, belanja barang dan jasa, transfer, belanja modal, dan lain-lain).

Klasifikasi berdasarkan program atau fungsi jarang dilakukan.

Pada anggaran tahunan, parlemen menyetujui pemerintah pusat untuk melakukan transfer kepada level pemerintahan yang lebih rendah. Estimasi pendapatan dari *subnational governments* umumnya tidak tersedia. Pendapatan dikumpulkan dan dikuasai oleh badan otonom (seperti: rumah sakit) yang seringnya tidak disajikan secara transparan dalam anggaran.

Pada kedua sistem *Francophone* dan *Anglophone*, anggaran untuk pengeluaran rutin dan anggaran untuk pengeluaran investasi dibuat terpisah. Pada negara-negara *Francophone,* penyediaan anggaran *multiyear* untuk belanja modal masuk dalam *budget law*. Alokasi anggaran untuk *multiyear* memberikan ruang bagi kementerian untuk melakukan belanja proyek modal dengan periode lebih dari satu tahun. Pembayaran secara tahunan dilakukan secara terbatas dan pada akhir tahun alokasi anggaran yang tidak habis terbelanjakan dapat dilakukan *carry over* ke tahun anggaran berikutnya. Berbeda pada negara-negara *Anglophone,* alokasi anggaran yang tidak habis terserap akan hangus pada akhir tahun anggaran dan akan mendapat alokasi ulang pada tahun anggaran berikutnya.

Pada negara-negara dengan sistem *Franchophone,* undang-undang yang mengatur tentang anggaran menetapkan adanya prinsip *unity* dalam belanja dari satu dana umum dan menganut prinsip *universality* dimana seluruh pengeluaran harus tercantum dalam anggaran. Namun demikian, ada beberapa pengecualian, yaitu pada lampiran *budget* dan adanya beberapa jenis *special treasury accounts*. Anggaran untuk dana pensiun, lembaga manajemen utang, dan unit jaminan sosial tidak masuk dalam *budget*. Pada negara-negara *Anglophone* (seperti Gambia dan Zimbabwe) adanya dana *off-budget* menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaan anggaran. Dana untuk pembuatan jalan terintegrasi dengan proses *budget preparation*, tetapi dikelola secara otonom. Jaminan sosial dan dana pensiun pada umumnya berada di luar proses *budget preparation*.

Perbedaan utama di dalam pelaksanaan anggaran ada pada peran dan kekuasaan dari Kementerian Keuangan, serta tingkat sentralisasi (atau desentralisasi) dari manajemen keuangan. Di dalam sistem *Francophone*, manajemen keuangan tersentralisasi di Kementerian Keuangan. Di dalam Kementerian Keuangan, barulah ada pemisahan yang jelas antara pihak yang melakukan otorisasi pembayaran dan pihak yang melakukan pembayaran. Keuntungan potensial dari sistem ini adalah kontrol belanja/pengeluaran yang lebih baik. Sebaliknya, manajemen keuangan di sistem *Anglophone* secara luas didelegasikan ke unit pembayaran (Kementerian/Lembaga) dengan prinsip *let the managers manage*. Dengan cara ini, keuntungan potensialnya adalah efisiensi alokasi sumber daya.

Perbedaan selanjutnya terletak pada peranan pengendalian *ex-ante* pada pengeluaran, sebagaimana tingkat sentralisasi (desentralisasi) dari pelaporan fiskal. Pada sistem *Francophone*, ada sistem pengendalian yang sifatnya formal dan tersentralisasi pada tahapan sebelum pembayaran. Sementara itu, pada sistem *Anglophone*, pengeluaran publik menggunakan *system of warrants.* Sistem ini ada di dalam sebuah hubungan dengan program yang telah disesuaikan secara struktural, penganggaran kas, dengan kondisi unit pembayaran diberikan otorisasi untuk melakukan belanja hingga batas nilai tertentu (seperti Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran di Indonesia).

Dalam sistem *Francophone,* persiapan pelaporan fiskal dan konsolidasi laporan-laporan harus dilakukan secara tersentralisasi di dalam Kementerian Keuangan. Secara teori, keuntungan potensial dari sistem ini adalah memungkinkan kontrol yang lebih baik dan kecepatan dalam hal pelaporan fiskal. Pada praktiknya, aturan mengenai pelaporan fiskal kerap kali terlalu kompleks, sehingga mengakibatkan adanya penundaan dalam konsolidasi laporan. Sementara itu, dalam sistem *Anglophone*, pelaporan fiskal didesentralisasikan ke unit pembayaran, dalam hal ini Kementerian/Lembaga, dengan hanya berupa konsolidasi laporan fiskal di level sentral, yakni *Treasury* di Kementerian Keuangan. Indonesia menganut desentralisasi dalam pelaporan sebelum dikonsolidasikan ke unit *treasury.*