

GAMAPI VIRAL (Review Artikel Jurnal)



Integrating SDGs Into National Budgetary Processes

Penulis: Elisabeth Hege & Laura Brimont (2018)

Diulas oleh: Benedikta Chiquita, Dimas Dinando, Dioda Ashaab El Yamin, Maulana Aji Negara, dan Muhammad Rizal Effendi

PENDAHULUAN

SDGs merupakan agenda PBB yang dicetuskan dan diadopsi oleh negara-negara anggota pada tahun 2015. Agenda tersebut hakikatnya dilaksanakan oleh pemerintah dari masing-masing negara selain organisasi NGO yang diundang. Hal ini terwujud dalam sesi High-level Political Forum (HLPF) ketika 46 negara yang mengajukan tinjauan sukarela nasional selama 2016-2017 menyatakan sudah terdapat 23 negara yang sedang mengintegrasikan langkah-langkah SDGs ke dalam sistem penganggaran nasional. Peristiwa tersebut menimbulkan pertanyaan tentang kejelasan mengenai rencana suatu negara dalam mengintegrasikan SDGs ke sistem anggaran mereka serta alasan dibaliknya. Lebih lanjut, topik tersebut dapat digali lagi menjadi beberapa pertanyaan yaitu: Apakah negara ingin menggunakan kerangka SDGs untuk mengambil keputusan secara lebih baik atau hanya sekedar melacak sumber daya yang akan dialokasikan untuk SDGs? Lalu apa saja tantangan yang ditemui? Serta apa tujuan utama dari alat dan metode yang dikembangkan untuk melakukan integrasi tersebut? Penelitian ini bertujuan untuk memberikan wawasan mengenai perbedaan penggunaan SDGs dalam dalam proses penganggaran dan menjadi nilai tambah potensial untuk implementasi SDGs. Dari semua pertanyaan yang timbul, satu hal yang pasti adalah integrasi SDGs dalam sistem anggaran nasional merupakan ekspresi politik dan ekonomi dari kebijakan pemerintah dalam menyikapi agenda PBB 2030.

METODOLOGI PENELITIAN

Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara semi terstruktur dari Februari hingga Juni 2018 pada perwakilan administrasi 9 negara terkait (Kolombia, Meksiko, Prancis, Finlandia, Norwegia, Swedia, Slovenia, Afghanistan, dan Negara Bagian Assam di India Timur Laut) dan beberapa aktor yang tertarik dengan pengintegrasian SDGs ke dalam proses anggaran yang terdiri dari International Budget Partnership (IBP), OECD, dan UNDP.

Dasar integrasi SDGs ke dalam proses penganggaran nasional

Anggaran merupakan instrumen yang digunakan oleh negara untuk meramalkan penerimaan negara beserta mengesahkan pengeluaran untuk satu tahun ke depan. Konsep anggaran di sini adalah suatu perkiraan pengeluaran publik yang lebih bersifat ex-ante, berbeda dengan konsep yang dianut dalam ilmu akuntansi dimana konsep ilmu akuntansi memahami anggaran sebagai ex-post. Maksud dari kedua konsep tersebut ialah anggaran merupakan suatu perkiraan pendanaan beserta penerimaannya yang prosesnya bersifat politis maupun demokratis, bukan hanya sekedar penjelasan mengenai pengeluaran tahun sebelumnya/ex-post. Oleh karena itu konsep “perkiraan” dan “otorisasi” merupakan suatu konsep yang penting dalam memahami anggaran pemerintah. Proses budgeting setidaknya melibatkan tiga aktor utama yaitu:

- Pemerintah yang biasanya dikerjakan oleh kementerian keuangan
- Parlemen
- Lembaga audit

Biasanya proses penyusunan anggaran lebih bersifat lambat karena anggaran nasional lebih menyangkut fungsi dasar negara seperti administrasi, kesehatan, pendidikan, pemberantasan kemiskinan dll. yang terus diperbaharui dari tahun ke tahun disamping perdebatan politik yang lebih berfokus pada selisih anggaran antar suatu sektor. Namun¹ sejak tahun 1990, banyak negara yang sudah menerapkan penganggaran berbasis kinerja. Hal ini disebabkan oleh munculnya pendekatan manajemen publik baru pada tahun 1980-an. Penganggaran berbasis kinerja merupakan kredit anggaran diatur menurut tujuan politik, masing-masing dipantau dengan tujuan dan indikator. Logika berbasis kinerja ini relatif sejalan dengan SDGs, yang disusun berdasarkan tujuan, target, dan indikator.

Penelitian pada kesembilan negara menghasilkan 4 siklus utama anggaran nasional multi aktor yang terdiri dari: (1) Perencanaan dan penyusunan anggaran yang dikoordinasikan oleh kementerian keuangan; (2) persetujuan anggaran yang diberikan oleh lembaga legislatif; (3) pelaksanaan anggaran; dan (4) evaluasi dan pengawasan anggaran. SDGs menjadi penting untuk diintegrasikan ke dalam proses penganggaran dengan beberapa alasan yang terdiri dari:

1. Menjaga koherensi kebijakan agar terhindar dari konflik alokasi sumber daya yang berbeda dan menyatukan rencana dengan komitmen internasional
2. Meningkatkan akuntabilitas dengan menggunakan anggaran kinerja sebagai kerangka evaluasi untuk memberikan penilaian terhadap proposal anggaran yang lebih komprehensif
3. Meningkatkan nilai anggaran nasional di mata internasional

Langkah konkrit integrasi SDGs ke dalam proses penganggaran nasional

Setiap negara memiliki organisasi anggaran dengan cara kerja yang berbeda, sehingga sulit untuk menarik perbandingan antara anggaran internasional. Namun, beberapa negara terkait sudah menerapkan beberapa langkah untuk mengintegrasikan SDGs ke dalam proses penganggaran nasional mereka dengan beberapa cara yang terdiri dari:

1. Meningkatkan narasi proposal anggaran

Pengintegrasian SDGs ke dalam proposal anggaran dapat dilakukan dengan metode kualitatif, seperti yang telah dilakukan Finlandia, Norwegia, dan Swedia dalam proposal anggarannya. Setiap kementerian di negara-negara tersebut diminta untuk menjelaskan secara deskriptif dalam proposal anggaran bagaimana kegiatan yang akan mereka lakukan berkaitan dengan upaya dalam mencapai SDGs. Perlu diketahui bahwa upaya pengintegrasian nilai-nilai pembangunan berkelanjutan ke dalam proposal anggaran ternyata sudah dilakukan beberapa negara yang memiliki kemauan politik (political will) untuk mencapai nilai tersebut, bahkan dari sebelum ditetapkannya SDGs.

Keterbatasan proposal anggaran dalam membahas SDGs secara komprehensif, mengharuskan pemerintah untuk melakukan pengorganisasian dan pengidentifikasian isu SDGs mana saja yang perlu menjadi target atau fokus secara nasional. Maka dari itu, diperlukan penerjemahan target dan indikator SDGs ke dalam konteks nasional yang dikemas dalam bentuk perencanaan tindakan (action plan) untuk mencapai target SDGs yang telah ditentukan sebelumnya. Adanya perencanaan tindakan dan deskripsi SDGs dalam proposal anggaran berpeluang meningkatkan peran akuntabilitas lembaga swadaya masyarakat (NGO) dalam mengawasi dan mendorong pengimplementasian SDGs.

Kecenderungan untuk melaporkan SDGs secara terbatas pada kementerian yang memiliki² hubungan langsung terhadap suatu target SDGs berpotensi meningkatkan akuntabilitas, tapi tidak menjamin koherensi kebijakan yang dikeluarkan antar³ institusi pemerintah dalam mencapai target SDGs. Maka untuk meningkatkan koherensi kebijakan, diperlukan adanya upaya kementerian untuk bisa mendeskripsikan keterkaitan kegiatan atau kebijakannya terhadap target SDG lain di luar SDGs yang menjadi fokus utama kementerian tersebut.

2. Memetakan dan menelusuri kontribusi anggaran terhadap SDGs

Usaha mengintegrasikan SDGs ke dalam proses anggaran dapat dilakukan dengan cara menggunakan SDGs untuk memonitor alokasi anggaran guna mencapai target yang telah ditentukan. Misalnya, seperti yang telah dilakukan pemerintah Meksiko dan Kolombia dalam menghubungkan program anggarannya dengan target SDGs sehingga dapat mengetahui banyaknya program anggaran yang terhubung dengan target-target SDGs. Selain itu, pemerintah Nepal dan Assam telah menggunakan pengkodean anggaran terhadap SDGs guna menentukan alokasi anggaran yang dapat diberikan pada tiap-tiap target SDGs.

Metode pemetaan dan pengkodean yang telah dilakukan beberapa negara ini cenderung tidak mudah dilakukan karena sering kali program anggaran memiliki keterkaitan dengan beberapa target SDGs sekaligus. Selain itu, pemetaan ini juga bervariasi antar negara dan masih belum dilakukan secara menyeluruh dalam proses anggaran. Metode pemetaan dan pengkodean dapat meningkatkan transparansi anggaran, tapi masih memerlukan penggunaan indikator kinerja untuk meningkatkan akuntabilitasnya dan mengetahui keterkaitan antara anggaran yang dialokasikan dengan ketercapaian target SDGs yang didanai.

Penggunaan SDGs dalam proses anggaran ternyata berbeda di tiap-tiap negaranya, bergantung pada tipe negara tersebut. Negara dengan pendapatan tinggi memanfaatkan SDGs sebagai kerangka pelaporan kualitatif dalam proposal anggaran. Sedangkan negara dengan pendapatan rendah dan menengah cenderung memanfaatkan SDGs untuk memetakan anggarannya guna memudahkan pemeriksaan pengeluaran berdasarkan tiap target SDGs. Hal ini dilakukan negara pendapatan rendah dan menengah untuk memenuhi ekspektasi dan kriteria dari donor internasional terhadap pencapaian target SDGs negara tersebut.

3. Penggunaan SDGs sebagai alat manajemen dan negosiasi

Dengan sifat yang terbatas, anggaran selalu berkaitan dengan prioritas, negosiasi, dan arbitrase antara kementerian dan lembaga dengan kepentingan yang berbeda-beda. Seiring dengan tuntutan akan keberlanjutan, poin-poin SDGs digunakan kementerian dan lembaga tersebut sebagai alat manajemen dan negosiasi dalam mencapai tujuan mereka.

Di beberapa negara, poin-poin SDGs dimasukkan untuk kemudian menjadi argumen penguat proposal anggaran untuk mendapatkan prioritas anggaran (di Norwegia dan Assam); menjadi kriteria seleksi utama untuk menentukan lembaga yang pantas diberikan hibah oleh pemerintah pusat (Afghanistan), hingga menjadi pengarah alokasi sumber daya untuk pembangunan keputusan yang berkelanjutan (Finlandia).

Meskipun begitu, memasukkan poin SDGs ke dalam rancangan anggaran belum menjamin kementerian dan lembaga untuk mendapatkan persetujuan. Beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah:

- Dukungan politik yang menunjukkan prioritas politik pada rencana penganggaran. Semakin besar dukungan politik, semakin besar persetujuan pada anggaran.
- Kebutuhan dari setiap sasaran anggaran. Tidak semua hal dicapai dengan penambahan anggaran, melainkan juga dapat direalisasikan dengan kebijakan, norma, dan peraturan.
- Cara penggunaan anggaran sebagai kendaraan untuk pencapaian tujuan.

4. Meningkatkan sistem evaluasi kinerja anggaran

SDGs menyediakan kerangka kerja yang komprehensif dan koheren. Beberapa negara memasukan SDGs ke dalam sistem anggaran untuk meningkatkan evaluasi kinerja anggaran sistem. Contoh pertama datang dari negara Meksiko. Departemen yang bertanggung jawab atas pemantauan kinerja anggaran memprakarsai integrasi SDGs ke dalam sistem evaluasi kinerja anggaran meskipun telah memiliki sistem pemantauan kinerja anggaran selama 2 dekade ke belakang. Hal tersebut berjalan dengan baik dan menghasilkan dampak positif. Pertama, pengintegrasian SDGs ke dalam sistem evaluasi kinerja anggaran secara otomatis menyeimbangkan indikator kinerja nasional dengan indikator internasional. Hal ini memudahkan komparasi internasional yang akan meningkatkan akuntabilitas. Kedua, indikator yang demikian akan memberikan stabilitas dan kredibilitas pada sistem evaluasi karena sifatnya jangka panjang dan lebih stabil dibandingkan indikator nasional yang dapat diubah oleh politisi.

Contoh kedua berasal dari Slovenia. Beberapa hal yang dilakukan Slovenia adalah menghubungkan SDGs dengan tujuan nasional dan menyesuaikannya dengan konteks dan tantangan nasional. Slovenia melakukan analisis kesenjangan dan mengadopsi Strategi Pembangunan Slovenia 2030 yang memiliki 12 tujuan dan program kebijakan pembangunan nasional. Kemudian, 30 Indikator Kinerja Utama (KPI) dari SDGs diterjemahkan ke dalam tujuan nasional yang jelas dan digunakan untuk mempengaruhi anggaran masa depan karena mustahil untuk memasukan program SDGs tanpa anggaran yang direncanakan sebelumnya.

Kedua negara di atas menjelaskan pentingnya SDGs bagi akuntabilitas dan kredibilitas sebuah negara tidak akan tercapai tanpa: memasukan SDGs dalam kondisi politis (syarat penganggaran) dan mengkontekstualisasikan dengan strategi jangka panjang negara untuk diimplementasikan dengan baik dan benar.

Diskusi

1. Kebermanfaatan integrasi SDGs ke dalam proses penganggaran belum dapat disimpulkan kebermanfaatannya karena masih baru penerapannya. Meskipun begitu, hal ini dapat dilihat dari 3 hal, yaitu:

- Tingkat koherensi

Peran utama kementerian keuangan dalam menghubungkan SDGs sebagai tujuan strategis jangka menengah dan anggaran dianggap meningkatkan koherensi. Belum dapat disimpulkan praktik koherensinya secara praktik pada negara lain, kecuali Finlandia yang sengaja membuat alokasi anggaran relevan dengan rencana implementasi SDGs pemerintah.

- Akuntabilitas

Indikator yang digunakan adalah sejauh mana anggota parlemen, LSM atau lembaga audit tertinggi menggunakan SDGs untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah atas komitmen mereka untuk mencapai SDGs. Di beberapa negara, hal ini meningkatkan transparansi, tetapi belum bisa disimpulkan secara lebih dalam karena membutuhkan penerapan yang lebih matang.

- Komparabilitas internasional

Banyak negara yang belum terlalu memperhatikan hal ini. Meskipun begitu, negara seperti Kolombia yang menghargai karakter internasional SDGs bahkan merevisi kebijakan mereka untuk menjaga kredibilitas di mata internasional.

2. IMF menyarankan organisasi internasional untuk mendesain klasifikasi sistem penganggaran SDGs. Penulis menganalisis kelebihan dan kekurangan dari ungkapan tersebut dan memprediksi beberapa kemungkinan yang dapat terjadi:

- Hal tersebut akan menaikkan tingkat perbandingan antar negara serta memberikan gambaran jelas mengenai berbagai penerapan SDGs dalam dari suatu sistem anggaran.
- Database penganggaran mengalami kelebihan informasi yang kurang relevan untuk bisa diterapkan dengan isu-isu terkini yang jauh lebih penting.
- Ibid (2016) mengungkapkan bahwa terdapat risiko lain dari saran IMF, yaitu terkesan terlalu mencampuri urusan suatu negara.

Saran lain yang dapat dijadikan pertimbangan adalah dengan mengenalkan satu demi satu SDGs yang ada dan menerapkan sistem penganggaran pada SDGs yang bersifat universal seperti gender, iklim, dsb. Walaupun dinilai lebih simpel untuk mengintegrasikan SDGs ke dalam proses penganggaran, tetapi metode ini sulit untuk menjelaskan keterkaitannya. Namun, tetap bisa memberikan gambaran dari SDGs tersebut. Beberapa negara yang penulis amati telah mengintegrasikan penganggaran berbasis gender dan iklim, tetapi tidak mengaitkan metode tersebut dengan metode penganggaran SDGs yang telah mereka kembangkan.

Beberapa negara mempublikasikan laporan kualitatif penganggaran mereka terhadap SDGs. Opsi lain yang dapat dipertimbangkan adalah dengan mempublikasikan indikator berbasis SDGs. Perlu digarisbawahi bahwa hal ini dapat menimbulkan perdebatan mengenai penganggaran cenderung mengedepankan sisi politis daripada sisi teknisnya. Lebih dari itu, Fokus dari studi ini adalah pemerintahan, tetapi terdapat pula beberapa metode yang dapat digunakan CSOs (Civil Society Organizations) untuk menerapkan SDGs ke dalam proses advokasi penganggaran. Sebagai contoh, analisis penganggaran negara berbasis lingkungan, HAM, atau penganggaran yang merefleksikan komitmen untuk mencapai tujuan tersebut (Martens, 2017).

3. Terdapat banyak metode untuk mengintegrasikan SDGs ke dalam proses penganggaran suatu negara. Beberapa metode dapat dikatakan cukup rumit dan memakan banyak waktu dalam penerapannya. Tujuan utama dari berbagai metode ini adalah untuk membuat suatu kemajuan jangka panjang sesuai dengan Agenda 2030. Terlepas dari metode-metode tersebut, terdapat faktor lain yang turut mempengaruhi tingkat keberhasilan penerapan SDGs pada proses penganggaran suatu negara seperti strategi yang digunakan serta peran para aktor.

Penulis mengungkapkan bahwa terdapat tiga karakteristik krusial untuk menentukan keberhasilan pengintegrasian SDGs ke dalam proses penganggaran.

1. Strategi yang disusun secara matang
2. Keterlibatan Menteri Keuangan
3. Kolaborasi antar aktor dari berbagai pihak (NGO, Parlemen, dan Lembaga Audit)

Kesimpulan

Sebanyak 23 negara telah mengumumkan bahwa mereka akan mengintegrasikan SDGs ke dalam proses penganggaran. Kebanyakan negara yang masih berada di tahap awal berusaha menemukan langkah yang relevan untuk mengintegrasikan SDGs ke dalam sistem penganggaran. Di sisi lain terdapat pula beberapa negara yang mulai bereksperimen mengembangkan metode yang cocok untuk diterapkan di negaranya masing-masing.

Penulis telah mengidentifikasi empat metode dari negara yang telah menerapkan SDGs dalam proses penganggarnya.

1. Memetakan penganggaran negara terhadap SDGs.
2. Membuat laporan kualitatif mengenai kontribusi anggaran terhadap SDGs.
3. Sebagai alat untuk meningkatkan sistem evaluasi anggaran.
4. Sebagai alat manajemen alokasi sumber daya dan negosiasi.

Metode-metode di atas tidak bersifat eksklusif (substitusi) sehingga dapat dikombinasikan dan dikembangkan lagi untuk mendapatkan hasil yang lebih baik.

Pengembangan metode pengintegrasian SDGs ke dalam proses penganggaran bertujuan sebagai transparansi komitmen pemerintah terhadap SDGs. Transparansi ini memberikan gambaran prioritas penganggaran yang berkaitan dengan SDGs, tetapi hal ini tidak semata-merta membuat tujuan tersebut lebih mudah untuk dicapai. Hal ini dikarenakan banyak faktor lain yang menjadi penentu keberhasilan pengintegrasian SDGs ke dalam penganggaran seperti parlemen, masyarakat sipil, dan lawan politik pemerintah yang berkuasa.

Pengintegrasian SDGs ke dalam penganggaran membutuhkan proses pemahaman untuk membuat titik temu antara kerangka SDGs dengan kepentingan negara. Negara-negara yang diamati penulis memiliki dukungan politik yang kuat terhadap SDGs. Hal ini sangatlah penting karena SDGs seringkali dianggap sebagai kepentingan politik tertentu, sehingga dukungan politik yang kuat meningkatkan persentase keberhasilan pengintegrasian SDGs ke dalam proses penganggaran.

Studi ini bertujuan untuk memberikan gambaran mengenai penerapan SDGs ke dalam berbagai bidang terutama pengintegrasian ke dalam proses penganggaran. Terdapat beberapa hal yang harus di garis bawahi:

1. Refleksi SDGs sebagai bagian dari agenda 2030 tidak hanya berkaitan dengan ekonomi, tetapi juga politik. Sebagai contoh, beberapa SDGs memerlukan regulasi dan legalitas izin.
2. Transparansi dalam pengintegrasian SDGs ke dalam proses penganggaran belum tentu mengindikasikan bahwa lebih banyak sumber daya yang dialokasikan untuk SDGs.

Penelitian mengungkapkan bahwa kekayaan menjadi salah satu indikator yang dapat digunakan untuk mengendalikan aktivitas publik apabila kekayaan tersebut dialokasikan pada setiap tahap perumusan kebijakan. Dengan kata lain, politik juga menjadi suatu pertimbangan disamping proses penganggaran itu sendiri.

.....

