

Parlemen Nasional Timor-Leste
dan Proses Keuangan:
Peranam Legislatif dan Pengawasan
Mei 8-9, 2003, Dili (Timor-Leste)

Pendahuluan

Timor-Leste dan rakyatnya menjadi saksi yang tidak diragukan lagi dalam pembangunan penting pada tahun-tahun yang baru lewat. Mereka telah keluar dari konflik yang menggemparkan untuk memulai proses penentuan nasib sendiri dan mendirikan sebuah negara merdeka. Pada bulan Mei tahun 2003 Timor-Leste menjadi negara merdeka pertama pada abad ke 21 saat Pemerintahan Transisi Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNTAET) mengalihkan fungsi dan wewenang pemerintahan kepada Putra-Putri nasionalis Timor-Leste. Sebelumnya itu, pemilihan untuk Dewan Konstituante dan seorang Presiden masing-masing telah dilaksanakan pada tahun 2001 dan 2002, dalam keadaan damai.

Tanpa dielakkan lagi, bahwa membangun Timor-Leste yang merdeka dan demokratis diperlukan pembangunan dan pemeliharaan institusi-institusi pemerintahan dan investasi yang kuat pada masyarakat dan sumber-sumbernya. Persatuan Antara-Parlemen (IPU) bangga untuk mendukung proses pembangunan ini melalui berbagai kegiatan pembangunan institusi bagi badan pembuat undang-undang, yang merupakan institusi-institusi penting dari pemerintahan yang demokratis. Didalam kerjasama dengan Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP), IPU membantu Dewan Konstituante Timor-Leste dalam membuat konsep Konstitusi Baru bagi Negara melalui penyelenggaraan sebuah seminar dan penyediaan penasehat-penasehat untuk anggota-anggota parlemen.

Bentuk bantuan terakhir adalah sebuah seminar, yang diselenggarakan bersama dengan UNDP, tentang "Parlemen dan Anggaran Nasional: Legislatif dan Fungsi Pengawasan", yang diselenggarakan pada tanggal 8 dan 9 bulan Mei tahun 2003. Sebelumnya mengikuti seminar regional IPU tentang "Parlemen dan Proses Anggaran Belanja, termasuk dari sebuah Perspektif Gender" di Manila pada tahun 2002, Parlemen Nasional Timor-Leste merasa bahwa suatu seminar nasional, yang melayani kebutuhan khusus Timor-Leste, akan secara khusus bermanfaat dalam memperkuat peranan badan perundang-undangan mereka dalam proses ini. Hal ini dilakukan sebelum diadakan diskusi anggaran tahunan, seminar ini bertujuan untuk menyediakan kepada para anggota Parlemen bahan-bahan yang dibutuhkan untuk lebih berpartisipasi secara konstruktif didalam, dan secara efektif memberi kontribusi pada proses penyusunan anggaran. Pengaturan waktu yang secara kebetulan berarti bahwa para pembuat undang-undang kembali dari seminar ini dengan strategi yang jelas yang bisa langsung diimplementasikan. Para peserta juga diberikan kesempatan untuk melanjutkan diskusi mereka mengenai penyusunan anggaran dengan memperhatikan *gender*, yang dimulai di Manila, dengan lebih banyak perspektif daerah.

Sidang-sidang pembuatan undang-undang, pada dasarnya, meneliti dengan cermat dan melaporkan kegiatan-kegiatan eksekutif. Anggaran itu sendiri merupakan kesempatan penting bagi anggota Parlemen untuk mengecek bahwa "Rencana Kegiatan" Pemerintah, dinilai pantas, menyeluruh dan transparan. Anggota-anggota Parlemen, dan khususnya anggota-anggota Parlemen yang baru, harus dibekali dengan ketrampilan-ketrampilan yang diperlukan dan strategi-strategi agar dapat menjamin pertanggung-jawaban akhir. Tanpa ketrampilan-ketrampilan itu, pembuatan undang-undang, dapat dilihat sebagai suatu kelemahan, ketidakefektifan, dan lebih daripada itu tidak representatif.

Peserta seminar ini telah menunjukkan komitmen yang baik untuk belajar banyak tentang proses penyusunan anggaran dan dapat menjalankan tugas-tugas pokok bukan saja mewakili pemilih mereka, tetapi juga dalam menjamin suatu hasil anggaran yang berimbang dan pantas. Saya yakin antusiasme ini adalah bukti daripada keinginan yang kuat dari orang Timor untuk membangun institusi yang kuat, representatif dan untuk memelihara sebuah jalur yang kokoh ke arah pembangunan dan pemerintahan yang baik.

Seminar ini tidak akan terlaksana tanpa bantuan dari rekan-rekan kerja kita yang baik dari UNDP, yang mana IPU mengatur program dukungan kepada Parlemen Nasional. Kita juga mengucapkan terima kasih kepada Parlemen Nasional Timor-Leste atas terselenggaranya seminar ini. Ditambah dengan para ahli nasional yang telah memberikan banyak penjelasan dan presentase informasi tentang proses penyusunan anggaran belanja Timor-Leste, terima kasih kami yang tulus juga disampaikan kepada ahli-ahli dari Afrika Selatan dan Portugal yang dengan murah hati telah meluangkan waktu mereka dan perpepektif menarik untuk tujuan yang sangat penting ini.



Anders B. Johnsson
Sekretaris Jenderal



H.E. Francisco Guterres "Lu Olo", Ketua Parlemlent Nsional rimor-Leste



Participantes

SEMINAR ANGGARAN

▶	Upacara Pembukaan	21
	- Kata sambutan oleh Perwakilan Tetap UNDP dan Wakil Perwakilan Sekretaris dari Sekretaris Jenderal, Mr. Sukehiro Hasegawa	
	- Kata sambutan oleh Ms. Kareen Jabre, Serikat Antar Parlemen, Pimpinan Program untuk Program Peningkatan Kerjasama antara Laki-laki dan Perempuan	
▶	LAPORAN HASIL SEMINAR	33

BAHASA

▶	Program Kerja	102
▶	Anggaran Nasional: Tujuan, Komposisi, Peristilahan dan Jadwal Penyusunan	
	Mr. Colin Eglin, MP, Afrika Selatan	103
	Mr. Rogério Duarte Pacheco, MP, Portugal	107
▶	Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Proses Penyusunan Anggaran	
	Mr. Colin Eglin, MP, Afrika Selatan	108
	Mr. Duarte Pacheco, MP, Portugal	113
▶	Proses penyusunan anggaran: kasus Timor-Leste	
	Mr. Agostinho Castro, Kementerian Keuangan Timor-Leste	115
▶	Pertanggungjawaban dan Transparansi dalam Proses Penyusunan Anggaran: Pengawasan Anggaran oleh Parlemen	
	Mr. Colin Eglin, MP, Afrika Selatan (1)	119
	Mr. Colin Eglin, MP, Afrika Selatan (2)	122
	Mr. Duarte Pacheco, MP, Portugal	124
▶	Memperhitungkan Prioritas Nasional ke dalam Anggaran Nasional: Anggaran Nasional dan Tujuan Pengurangan Kemiskinan oleh Pemerinath dalam rangka Tujuan Pembangunan Milenium	
	Mr. Colin Eglin, MP, Afrika Selatan	125
▶	Menuju Anggaran Timor-Leste yang Responsif terhadap Jender	
	Ibu Maria Domingas Fernandes Alves, Penasehat Kabinet untuk Peningkatan Kesamaan Derajat, Kabinet Perdana Menteri	129

Mr. Sukehiro Hasegawa Kata sambutan oleh Perwakilan Tetap UNDP dan Wakil Perwakilan Sekretaris dari Sekretaris Jenderal

PIDATO PEMBUKAAN

Yth Saudara Ketua,

Adalah suatu kehormatan besar bagi saya untuk hadir di sini hari ini pada pembukaan Seminar Anggaran untuk para Anggota Parlemen Nasional Timor-Leste.

United Nations Development Program dan Inter-Parliamentary Union berterima kasih atas kesempatan untuk mendukung Parlemen Nasional dalam usaha yang penting ini dengan menyediakan layanan pakar dalam peran pengawasan Parlemen sehubungan dengan Anggaran Nasional untuk seminar ini dan selanjutnya membantu Anda dalam tugas merevisi anggaran dalam pekan-pekan yang akan datang.

Seminar ini akan memberi Anda suatu peluang namun juga tanggung jawab untuk meninjau dan membahas prinsip-prinsip utama yang berhubungan dengan revisi dan pengawasan Anggaran Nasional yang diajukan oleh Pemerintah, sesuai dengan kekuasaan konstitusional Anda. Bab 95 pasal 3 menyatakan bahwa Parlemen Nasional mengemban tugas "memusyawarahkan rencana dan Anggaran Negara serta laporan pelaksanaannya;" (3d) dan "Memantau pelaksanaan Anggaran Negara." (3e).

Dari buku panduan acara, yang disediakan dalam map Anda, Anda akan melihat bahwa para pakar, yang berasal dari Afrika Selatan dan Portugal, akan menggali pengalaman mereka sendiri sebagai Anggota Parlemen di negaranya masing-masing serta pengalaman dari bidang lainnya dalam pembahasan mereka bersama Anda. Menurut hemat saya, hal ini akan menarik bagi Anda. Namun yang paling penting adalah bahwa seminar ini dirancang agar bersifat interaktif dan responsif terhadap pertanyaan-pertanyaan dan kebutuhan Anda.

Ini adalah kedua kalinya Parlemen Nasional Timor-Leste akan dapat menganalisis dan merevisi Anggaran Nasional Timor-Leste. Tahun lalu, meskipun Pemerintah mendapatkan banyak bantuan teknis dalam menyusun Anggaran, parlemen tidak mendapatkan bantuan. Tahun ini, UNDP bekerjasama dengan IPU ingin merubah keadaan ini dengan menyediakan bantuan kepada parlemen sebelum, selama dan sesudah proses penyusunan anggaran. Dan kami tidak akan menjadikannya kegiatan yang dilangsungkan satu kali saja, melainkan akan diteruskan pula tahun depan.

Di negara mana pun di dunia, proses Anggaran Nasional merupakan peristiwa politik terpenting setiap tahunnya. Bagi kebanyakan negara, mulai dari negara saya sendiri, Jepang, sampai ke Afrika Selatan dan Portugal serta juga Norwegia dan Kosta Rika, proses anggaran menjadi inti politik yang sebenarnya, yaitu *alokasi sumber daya*. Parlemen harus melakukan pengawasan agar hal ini dijalankan menurut apa yang terbaik bagi rakyat yang mereka wakili.

Di Timor-Leste, Rencana Pembangunan Nasional, dengan basis konsultatifnya, merupakan salah satu rujukan yang alami bagi para anggota parlemen. 38,000-orang warga Timor turut serta dalam prosed RPN, menyuarakan prioritas mereka. Bagi mereka pendidikan menjadi prioritas utama. Selanjutnya menyusul kesehatan dan pertanian. Pemerintah kemudian telah mengadopsi suatu daftar prioritas Segera dan Peta untuk melaksanakan RPN. Keadilan menjadi prioritas nomor 2. Bagaimana ini semua tercermin dalam Anggaran Nasional akan menjadi tanggung jawab pengawasan Anda.

Mempromosikan Tata Pemerintahan yang Baik dan Demokrasi untuk mengurangi kemiskinan menjadi misi UNDP. Hal ini tidak dapat dicapai tanpa kerjasama dengan parlemen. Parlemen memiliki peran yang besar dalam memastikan disahkan dan dilaksanakannya kebijakan pengurangan kemiskinan oleh pemerintah. Sekali lagi, anggaran merupakan alat yang paling penting. Tujuan Pembangunan Milenium harus terus diingat oleh para Anggota Parlemen dan staf parlemen ketika menganalisis anggaran. Di Timor-Leste, Tujuan-tujuan ini

dirampingkan menjadi Rencana Pembangunan Nasional. Mewakili UNDP sebagai "penjaga gawang" TPM, saya ingin mengingatkan Anda bahwa tujuan-tujuan tersebut adalah:

1. Memberantas kemiskinan dan kelaparan yang ekstrim
2. Mencapai pendidikan primer universal
3. Mengangkat kesetaraan jender dan memberdayakan perempuan
4. Menurunkan angka kematian anak
5. Memastikan kelangungan lingkungan hidup

Untuk memastikan akan disertakannya perspektif jender dalam Anggaran, kita akan memperoleh bantuan dari para pakar dalam seminar ini dan mudah-mudahan dalam minggu-minggu mendatang untuk memperhitungkan pendapatan dan belanja negara serta bagaimana kebijakan ini melayani kepentingan kaum perempuan. Sebagai contoh, bagaimanakah perang terhadap kekerasan di rumah tangga, yang paling banyak mempengaruhi perempuan dan anak-anak, tercermin dalam anggaran nasional Timor-Leste? Apakah biaya untuk titik fokus jender di setiap wilayah atau biaya yang cukup untuk Kantor *Provedor* pada tingkat nasional sudah termasuk, ataukah ada penyediaan lainnya? Dan seperti apakah pengaruh yang dimiliki sistem perpajakan dan biaya utilitas saat ini terhadap kaum perempuan dan anak-anak? Adalah tanggung jawab Anda mengajukan pertanyaan-pertanyaan tersebut serta mengusulkan alternatif-alternatifnya.

Anda sekalian hadir di sini hari ini karena rakyat Timor-Leste meminta Anda untuk menyusun rancangan Undang-undang Dasar demokratis pertama untuk kepentingan mereka. Adalah harapan saya bahwa Anda akan terus mendengarkan suara mereka yang telah memilih Anda, juga dalam tugas merevisi Anggaran Nasional, mempertimbangkan kepentingan kaum perempuan, laki-laki dan anak-anak biasa dan membiarkan mereka membimbing Anda dalam tugas Anda yang penting ini. Harap diingat bahwa meskipun pemerintah juga bertanggung jawab kepada para donor, mereka terlebih dahulu bertanggung jawab kepada *Anda*. Dan *Anda* bertanggung jawab kepada rakyat.

Saya doakan semoga sukses kepada Anda sekalian dalam menjalankan tugas yang menantang ini, yang telah dipercayakan kepada Anda oleh rakyat Timor-Leste.

Terima kasih, Saudara Ketua.

Ms. Kareen Jabre, Serikat Antar Parlemen, Pimpinan Program untuk Program Peningkatan Kerjasama antara Laki-laki dan Perempuan

PIDATO PEMBUKAAN

Yang terhormat Ketua Parlemen Nasional Timor-Leste,
Yang terhormat para Anggota Parlemen,
Yang terhormat Sdr. Wakil Tetap United Nations Development Program,
Hadirin sekalian,

Adalah suatu kehormatan bagi saya untuk berbicara kepada Anda sekalian hari ini atas nama Inter Parliamentary Union. Sekretaris Jenderal IPU, Mr. Johnsson, telah meminta saya untuk menyampaikan harapan beliau kepada Anda agar seminar ini berjalan dengan sukses.

Pertama-tama ijinkanlah saya mengucapkan selamat datang di seminar ini, yang diadakan oleh IPU bekerjasama dengan Parlemen Timor-Leste dan United Nations Development Programme. Melalui Bapak Ketua Parlemen, saya sampaikan terima kasih kami kepada Parlemen Timor-Leste yang telah menjadi tuan rumah seminar ini.

Pertemuan yang mempertemukan kita semua di sini adalah satu lagi contoh kemitraan berbuah yang telah kami jalin bersama UNDP selama tahun-tahun terakhir ini dalam bidang pengembangan parlemen dan saya ingin menyampaikan terima kasih pula kepada UNDP atas dukungannya yang memungkinkan terselenggaranya acara ini. IPU dan UNDP telah bekerjasama erat untuk memperkuat tata pemerintahan yang baik melalui program proyek bantuan teknis yang menyeluruh untuk parlemen. Kerjasama ini telah memberikan banyak imbalan dan harapan kami adalah bahwa program ini akan tetap berjalan dengan sukses demi demokrasi.

Seminar ini diadakan pada momen yang tepat, yaitu tepat sebelum pengajuan Anggaran Nasional kepada Parlemen Timor-Leste. Ini adalah kedua kalinya Anda sekalian, para Anggota Parlemen, akan diberi tugas mencermati dan mengesahkan anggaran nasional, sehingga memberikan kepada pemerintah sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah disusunnya dan disetujui oleh Anda sekalian.

Bukanlah maksud saya untuk mengantisipasi pembahasan yang akan berlangsung hari ini dan besok. Saya sekedar ingin menekankan arti penting tema yang telah dipilih untuk seminar ini, yaitu:

Anda, para wakil terpilih dari rakyat Timor-Leste, mengemban tanggung jawab yang berat.

Anggaran nasional memang merupakan pernyataan politik terpenting yang dibuat pemerintah mana pun sepanjang tahun. Oleh karena itu, sangatlah penting bahwa parlemen, sebagai lembaga politik tertinggi di suatu Negara, memainkan peran yang utama dalam mencermati anggaran nasional serta mengawasi pelaksanaannya dengan benar. Melalui anggaranlah pemerintah menjatuhkan pilihan-pilihan politik serta mengusahakan alokasi sumber daya yang memadai untuk memungkinkannya melaksanakan pilihan-pilihan tersebut. Jadi peran parlemen sangat penting, bukan saja dalam mempengaruhi pilihan-pilihan politik tersebut agar benar-benar sesuai dengan keinginan rakyat yang Anda telah terpilih untuk mewakili, tetapi juga dalam memastikan bahwa sumber daya yang disediakan untuknya melalui anggaran digunakan secara transparan, bertanggung jawab, efisien dan dapat dipertanggungjawabkan sebaik mungkin untuk kepentingan bersama.

Oleh karena itu, kami berharap agar seminar ini akan membantu menambah kesadaran Anda dan menyediakan untuk Anda, sebagai wakil-wakil rakyat, serta untuk staf pendukung Anda, alat-alat yang diperlukan untuk memastikan bahwa kata-kata akan diterjemahkan menjadi tindakan nyata dalam suasana proses penyusunan anggaran yang kompleks itu.

Perkenankan saya untuk menambahkan pula bahwa seperti halnya setiap alat kebijakan, anggaran dirancang untuk manusia, baik laki-laki maupun perempuan. Lebih dari segalanya, anggaran hendaknya memungkinkan pemerintah untuk membuat pilihan yang memperhitungkan kepentingan kedua komponen masyarakat tersebut

serta mengalokasikan sumber daya dengan sesuai. Saya katakan hendaknya memungkinkan karena seringkali kebijakan pemerintah tidak memberikan perhatian yang memadai bagi kebutuhan kedua jender. Melalui seminar ini, kami bermaksud memperkenalkan pula konsep anggaran jender sebagai cara meningkatkan efisiensi anggaran dari segi sosial dan ekonomi. IPU memandang dimensi jender ini sebagai dimensi yang penting menuju demokrasi, yang tidak akan tercapai tanpa kemitraan sejati antara kaum laki-laki dan perempuan dalam menjalankan urusan masyarakat di mana kaum laki-laki dan perempuan bekerja dalam kedudukan yang setara dan saling mendapatkan manfaat dari perbedaan mereka.

Timor-Leste sudah berhasil meraih peringkat dalam dua puluh negara dengan persentase anggota parlemen perempuan tertinggi di dunia dan kehadiran kaum perempuan di tingkat pemerintahan juga sangat kuat. Sebagai organisasi yang salah satu tujuannya adalah meningkatkan kemitraan antar jender dalam proses pengambilan keputusan politik, IPU tentu saja senang melihat keadaan ini.

Selama dua hari mendatang, Anda akan mendapat kesempatan untuk meninjau proses penyusunan anggaran, mencermati dampaknya terhadap kesejahteraan kedua jender serta mengidentifikasi cara untuk memastikan bahwa proses tersebut akan berjalan dengan seadil dan seefisien mungkin.

Untuk mempermudah pembahasan Anda, kami telah mendapat kehormatan menerima kehadiran para pakar nasional dari Timor-Leste yang akan bergabung dengan kita dari Kantor Anggaran serta dari Kabinet Peningkatan Persamaan Hak.

Kami juga mendapat kehormatan menerima dua orang narasumber internasional yang telah menyempatkan diri untuk hadir guna berbagi dan bertukar pengetahuan dan pengalaman dengan Anda sekalian.

- Mr Colin Eglin, Anggota Parlemen dari Afrika Selatan. Banyak di antara Anda sudah kenal dengan beliau karena beliau pernah hadir beberapa waktu yang lalu sebagai narasumber dalam seminar untuk membantu Majelis Konstituen dalam menyusun Undang-undang Dasar Anda yang baru.

- Mr. Rogério Duarte Pacheco, Anggota Parlemen dari Portugal, yang telah bersedia untuk datang ke Dili secara dadakan agar dapat berpartisipasi dalam seminar yang penting ini.

Terima kasih atas kehadiran Anda.

Akhir kata, besar harapan saya bahwa pembahasan-pembahasan dalam seminar ini akan memperkaya wawasan sekaligus bermanfaat bagi Anda sekalian. Atas nama Inter-Parliamentary Union, saya mengucapkan selamat mengikuti pertemuan dan menantikan kerjasama dengan Anda dalam hari-hari yang akan datang.

Terima kasih.

Laporan hasil Seminar

Pada tanggal 8 dan 9 bulan Mei 2003, bertempat di Parlamen Nasional telah dilaksanakan sebuah seminar yang diselenggarakan oleh PNUD bekerjasama dengan Persatuan Antar-Parlamen dengan para pembicara sebagai berikut:

1. Mr. Rogério Duarte Pacheco, Anggota Dewan República Portuguesa.
2. Mr. Colin Eglin, Anggota Parlamen Africa do Sul.

Dengan thema :

" Parlamen Timor-Leste dengan Proses Anggaran, Fungsi Legislatif dan fungsi Pengawasan.

Berikut ini penyampaian topik-topik oleh para pembicara:

1. Anggaran Nasional, Komposisi, Terminology dan Jadwal.
2. Tugas dan Tanggung Jawab Pemerintah dan Parlamen dalam Proses Anggaran.

3. Proses Anggaran Nasional: Masalah Timor-Leste, Pernyataan Bapak Agostinho Castro, dari Kementerian Keuangan Timor-Leste.
4. Pertanggung Jawaban dan Transparansi dalam Proses Anggaran: Pengawasan Parlemen terhadap Anggaran.
5. Memperhatikan Prioritas Nasional dalam Anggaran Nasional: Anggaran Nasional dan tujuan Pengentasan Kemiskinan oleh Pemerintah dalam konteks Tujuan Pembangunan Milinium.
6. Menunjuk pada sebuah Anggaran yang lebih peka terhadap *Gender* - Pernyataan Ibu Maria Domingas Alves, Penasehat, untuk Kabinet Promosi Persamaan dari Cabinet Perdana Menteri.

TOPIK-TOPIK UTAMA YANG TELAH DIDISKUSIKAN SELAMA BELRLANGSUNGNYA SEMINAR

Anggaran Nasional tidak hanya merupakan sebuah dokumentasi teknik yang dapat mengumpulkan semua penerimaan dan semua pengeluaran, tetapi juga merupakan instrumen yang paling penting yang dipersiapkan oleh Eksekutif sepanjang tahun. Dalam hal ini, anggaran merupakan sebuah ekspresi politik dan strategi Pemerintah, dalam menyatakan apa yang telah dibuat dan apa yang akan dibuat.

Anggaran adalah sebuah proses bukanlah "peristiwa". Anggaran merupakan sebuah ringkasan strategi pembangunan ekonomi bangsa dan sebuah pernyataan mengenai tipe pengorbanan yang dimintakan kepada masyarakat untuk dapat mencapai rencana kegiatan nasional.

Proses anggaran terdiri dari tiga tahap: Formulasi anggaran, diskusi dan pengesahan, pelaksanaan dan pengawasan.

Walapun tidak harus ada interferensi dalam kewajiban Eksekutif didalam proses elaborasi anggaran, proses ini harus partisipatif dan transparan. Parlemen harus mampu mempengaruhi proses seleksi prioritas.

Untuk itu maka, diusulkan mekanisme berikut ini:

- Penyampaian kepada Parlemen, oleh Eksekutif, rencana jangka menengahnya. Dengan demikian memberikan kesempatan kepada Parlemen agar memahami dan mendiskusikan mengenai kerangka umum kebijakan Pemerintah dan prioritas yang ditentukan.
- Sepanjang tahun, Parlemen akan menggunakan mekanismenya untuk meningkatkan memperhatikan eksekutif terhadap kebutuhan-kebutuhan dan keprihatinan masyarakat. Mekanisme ini terdiri dari pertanyaan-pertanyaan secara tertulis dan interpelasi, audiensi kepada para Menteri oleh Komisi-Komisi atau pengajuan pertanyaan-pertanyaan oleh Parlemen.

Didalam konteks diskusi mengenai anggaran :

- Sangat diperlukan bahwa Parlemen memiliki waktu yang cukup untuk membuat analisa anggaran secara mendalam, agar pengesahannya tidak dibuat dengan cara tergesa : Mereka harus mentaati batas waktu yang ditentukan oleh aturan untuk melakukan apresiasi anggaran oleh Parlemen. Ada kebutuhan yang dianggap sebagai bentuk untuk mengatasi keterbatasan dalam apresiasinya.
- Yang penting bahwa Parlemen memiliki sumber dan tim teknis untuk melakukan proses analisa anggaran secara efisien, termasuk akses kepada para peneliti, sumber informasi (dari Pemerintah dan secara independen), pusat-pusat dokumentasi dan penelitian, staf peneliti.

Mengenai Pelaksanaan dan Pengawasan Anggaran :

- Tugas pengawasan Parlemen harus diperkuat, melalui mekanisme-mekanisme berikut:
 - Kedatangan secara berkala semua unsur Pemerintah ke komisi tetap, untuk melaporkan tentang pengeluaran Pemerintah untuk berbagai sektor, khususnya untuk Komisi Ekonomi;
 - Menyediakan informasi pada waktu yang tepat;
 - Mempererat hubungan dengan Badan Pengawasan Keuangan, dengan catatan bahwa ada tanggung jawab teknis serta Parlemen bertanggung jawab secara politik untuk mengawasi anggaran;
 - Implementasi sumber-sumber parlementer untuk melaksanakan pengawasan, sebagaimana yang dikatakan sebelumnya;
 - Melaksanakan audiensi publik;
 - Melibatkan masyarakat sipil dalam hal untuk menilai program-program Pemerintah (Pertanggung Jawaban);
 - Mepersiapkan dan mengakses pelaporan kontribusi-kontribusi dari para donator;
 - Pembukaan sesi-sesi komisi kepada pers/media dan untuk umum;

Untuk memudahkan partisipasi yang efisien dari Parlemen dalam proses penyusunan anggaran, parlemen harus memiliki otonomi keuangan. Dengan kata lain, sekali Parlemen memperoleh anggarannya, ia tidak akan mempertanggung-jawabkannya kepada Pemerintah mengenai pelaksanaannya, tetapi kepada pejabat-pejabat Parlemen itu sendiri melalui mekanisme interenya. Dalam hal yang sama, Parlemen harus ada kemampuan untuk bekerja dengan cara independen; harus ada kemampuan untuk mengatur staf-staf ahli, mengadakan penelitian dengan sumber sendiri, dan pada umumnya memperkuat kemampuan teknik mereka.

- Dalam analisisnya, Parlemen harus menjamin bahwa, tujuan-tujuan program Pembangunan Nasional, tujuan-tujuan Pengentasan Kemiskinan dan tujuan-tujuan Pembangunan Milinium harus dicantumkan dalam Anggaran.
- Parlemen bisa meminta kepada Pemerintah laporan pertanggung jawaban mengenai dana yang diperoleh dari para donator.

Apa yang dimaksud dengan Anggaran dan kepekaanya terhadap Gender:

1. Memasukan suatu perspektif *gender* tidak berarti menyediakan sebuah anggaran yang terpisah untuk para wanita.
2. Langkah pertama untuk mengembangkan sebuah anggaran dengan kepekaan terhadap *gender* adalah menganalisa dampaknya pada laki-laki dan wanita, sehingga dapat melihat apakah ada dampak terhadap kedua kelompok secara jelas, oleh karena Kebijakan publik mempengaruhi laki-laki dan perempuan dengan cara yang berbeda.
3. Untuk mengevaluasi dampak Anggaran pada laki-laki dan perempuan dibutuhkan data-data *gender* yang terpisah.

Seminar ini ditutup dengan mengumpulkan sebuah formulir yang diisi oleh anggota dewan mengenai penilaian terhadap pelaksanaan Seminar ini, sebagai bahan referensi untuk memperbaiki Seminar yang akan datang.

Program Kerja

Kamis, 8 Mei 2003

- 9:00 – 9:20 Upacara Pembukaan
- Kata sambutan oleh Ms. Kareen Jabre, Serikat Antar Parlemen, Pimpinan Program untuk Program Peningkatan Kerjasama antara Laki-laki dan Perempuan
 - Kata sambutan oleh Perwakilan Tetap UNDP dan Wakil Perwakilan Sekretaris dari Sekretaris Jenderal, Mr. Sukehiro Hasegawa
 - Kata sambutan oleh Ketua Parlemen Nasional Timor-Leste, H.E. Francisco Guterres “Lu Olo”
- 9:20 - 10:45 > Anggaran Nasional: Tujuan, Komposisi, Peristilahan dan Jadwal Penyusunan
Kata pengantar oleh:
Mr. Colin Eglin, MP, Afrika Selatan
Mr. Rogério Duarte Pacheco, MP, Portugal
- 11:00 – 12:30 > Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Proses Penyusunan Anggaran
Kata pengantar oleh:
Mr. Colin Eglin, MP, Afrika Selatan
Mr. Rogério Duarte Pacheco, MP, Portugal
- 14:30 – 15:45 > Proses penyusunan anggaran: kasus Timor-Leste
Kata pengantar oleh:
Mr. Agostinho Castro, Kementerian Keuangan Timor-Leste
- 16:00 – 17:30 > Pertanggungjawaban dan Transparansi dalam Proses Penyusunan Anggaran: Pengawasan Anggaran oleh Parlemen
- *Membaca, menganalisis dan mempertanyakan anggaran*
 - *Alat-alat dan Mekanisme Parlemeter, termasuk Pemeriksaan Keuangan Nasional*
- Kata pengantar oleh:*
Mr. Colin Eglin, MP, Afrika Selatan

Jumat, 9 Mei 2003

- 09.00- 10.45 > Pertanggungjawaban dan Transparansi dalam Proses Penyusunan Anggaran: Pengawasan Anggaran oleh Parlemen (lanjutan)
- *Membaca, menganalisis dan mempertanyakan anggaran*
 - *Alat-alat dan Mekanisme Parlemeter, termasuk Pemeriksaan Keuangan Nasional*
- Kata pengantar oleh:*
Mr. Rogério Duarte Pacheco, MP, Portugal
- 11:00 –12:30 > Memperhitungkan Prioritas Nasional ke dalam Anggaran Nasional: *Anggaran Nasional dan Tujuan Pengurangan Kemiskinan oleh Pemerintah dalam rangka Tujuan Pembangunan Milenium*
Kata pengantar oleh:
Mr. Colin Eglin, MP, Afrika Selatan
- 14:30 – 15:45 > Menuju Anggaran Timor-Leste yang Responsif terhadap Jender
Kata pengantar oleh:
Ibu Maria Domingas Fernandes Alves, Penasehat, Kabinet untuk Peningkatan Kesamaan Derajat, Kabinet Perdana Menteri
- 16:00 – 17:30 > Evaluasi Seminar
> Rangkuman dan laporan seminar, yang disajikan oleh Ibu Maria Avalziza Lourdes, Raportir
> Upacara penutupan

Anggaran Nasional: Tujuan, Komposisi, Peristilahan dan Jadwal Penyusunan

Mr. Colin Eglin
MP, Afrika Selatan

Meskipun Anggaran jika dilihat sekilas merupakan mekanisme di mana Pemerintah memperoleh persetujuan parlemen untuk usulan pembelanjaan serta usulan pencarian pendapatannya, makna dan dampak Anggaran jauh lebih luas dari konsep keuangan yang disederhanakan ini.

1. Di negara yang memiliki sistem pemerintahan parlementer, "Anggaran Nasional" adalah alat yang sangat penting untuk memastikan transparansi, pertanggungjawaban dan pemerintahan yang baik.
2. Anggaran itu sendiri serta prosedur yang berhubungan dengan pelaksanaannya menekankan hubungan konstitusional antara Eksekutif dan Legislatif.

Dalam sistem parlementer, lembaga Eksekutif menerima mandat dari para pemberi suara untuk menjalankan pemerintahan. Hal ini sudah tentu melibatkan penggunaan uang negara. Tetapi lembaga Eksekutif harus bertindak demikian, dalam kerangka peraturan perundang-undangan yang disahkan oleh Parlemen, dan dengan tunduk kepada pertanggungjawaban kepada serta pengawasan oleh Parlemen.

3. Tidak dapat diragukan bahwa anggaran merupakan satu-satunya pernyataan kebijakan terpenting yang dibuat oleh Pemerintah mana pun selama jalannya tahun. Meskipun lebih banyak disoroti dari segi angka, anggaran merupakan pernyataan kebijakan fundamental yang menguraikan pandangan Pemerintah mengenai keadaan sosial ekonomi bangsa. Anggaran merupakan pernyataan politik kebijakan Pemerintah, yang menyampaikan apa yang telah dilakukannya serta apa yang hendak dilakukannya.

Anggaran juga merupakan cara Pemerintah menyatakan kebijakan politiknya dalam bentuk fakta, angka, jumlah dan program. Anggaran bukanlah sekedar pembagian berapa banyak uang yang dialokasikan untuk departemen mana, dan berapa banyak yang dialokasikan ke masing-masing usulan program dalam departemen tersebut. Anggaran berurusan dengan masalah-masalah pemerintahan yang vital: Apakah kerangka perekonomian Anda? Berapakah tingkat pemungutan pajak yang Anda targetkan? Berapakah tingkat utang yang Anda terima? Apa saja bidang-bidang kunci yang akan Anda targetkan dalam hal pendistribusian uang? Apakah uang tersebut akan digunakan untuk layanan sosial, pertahanan, kesehatan, memerangi HIV/AIDS atau menghapuskan ketidakmerataan kekayaan ekonomi atau pun pembangunan? Anggaran berdampak pada hal-hal seperti pertumbuhan ekonomi, perkembangan manusia, inflasi, perdagangan internasional, kontrol devisa, penciptaan lapangan kerja, pengurangan ketidaksetaraan, serta perang terhadap HIV/AIDS.

Anggaran hendaknya jangan dipandang sebagai "peristiwa". Anggaran merupakan proses. Anggaran harus menjadi rangkuman kebijakan pembangunan ekonomi suatu negara serta pernyataan tentang jenis pengorbanan apa saja yang akan diminta dari rakyat untuk melaksanakan apa yang merupakan rencana tindakan nasional.

KETENTUAN-KETENTUAN KONSTITUSIONAL YANG BERHUBUNGAN DENGAN ANGGARAN

Anggaran dan prosedur-prosedur yang berkaitan dengannya diatur oleh beberapa ketentuan tertentu dalam Undang-undang Dasar Timor-Leste.

Perkenankan saya menyebutkan ketentuan-ketentuan ini:

Bab 145 (Anggaran Negara)

1. Anggaran Negara disusun oleh Pemerintah dan disetujui oleh Parlemen Nasional.
2. Undang-undang Anggaran mengatur, berdasarkan efisiensi dan efektivitas, suatu uraian pendapatan dan pembelanjaan Negara, serta menghindarkan adanya peruntukan dan dana rahasia.
3. Pelaksanaan Anggaran dipantau oleh Pengadilan Tinggi Administrasi, Pajak dan Pemeriksaan Keuangan serta oleh Parlemen Nasional.

Bab 115 (Kewenangan Pemerintah)

1. Pemerintah memiliki kewenangan untuk:
 - (d) Menyusun Rencana Negara dan Anggaran Negara serta menjalankannya dengan persetujuan Parlemen Nasional.

Bab 95 (Kewenangan Parlemen Nasional)

2. Parlemen Nasional memiliki kewenangan tunggal untuk membuat undang-undang mengenai:
 - (p) Kebijakan pajak;
 - (q) Sistem anggaran.
3. Parlemen juga memiliki kewenangan untuk:
 - (d) Memusyawarahkan Rencana dan Anggaran Negara serta laporan pelaksanaannya;
 - (e) Memantau pelaksanaan Anggaran Negara.

KOMPOSISI ANGGARAN

Anggaran terdiri atas tiga buah komponen.

Komponen pertama adalah laporan Posisi Fiskal Negara pada akhir tahun fiskal sebelumnya dalam titik awal resmi yang akan menjadi dasar untuk Anggaran tahun berikutnya.

Laporan ini mencatat pembelanjaan sebenarnya yang dikeluarkan serta pendapatan sebenarnya yang diterima selama tahun keuangan sebelumnya dan, sebagai hasil angka-angka ini, surplus atau defisit yang akan dibawa oleh Pemerintah ketika memasuki tahun fiskal yang baru.

Komponen kedua berkaitan dengan perkiraan Pembelanjaan untuk tahun fiskal yang akan datang

Perkiraan Pembelanjaan yang menguraikan dengan sangat terinci rencana pengeluaran departemen nasional untuk tahun fiskal yang akan datang diajukan kepada Parlemen untuk dipertimbangkannya oleh Menteri Keuangan mewakili Pemerintah.

Selanjutnya disajikan *Rancangan Peruntukan Dana* yang melalui rancangan tersebut Parlemen menyetujui peruntukan dana untuk tujuan-tujuan yang ditetapkan dalam Perkiraan.

Komponen ketiga Anggaran berhubungan dengan Pendapatan

Menteri Keuangan, juga sebagai bagian dari usulan Anggarannya, mengajukan kepada Parlemen *Perkiraan Pendapatan* (Edisi Pertama) sebagai perkiraan pendapatan yang diantisipasi akan diterima selama tahun fiskal berjalan sebelum turut memperhitungkan usulan pajak Menteri. Jadi perkiraan tersebut didasarkan pada tingkat dan golongan-golongan pajak dari tahun keuangan sebelumnya.

Pada Pidato Anggarannya – dan umumnya menjelang akhir pidato tersebut - Menteri Keuangan akan mengumumkan usulan pajaknya. Usulan ini terdiri atas pengurangan, perubahan dan penambahan atas pajak-pajak yang ada, yang secara bersama-sama akan turut membantu mengurangi selisih antara perkiraan pembelanjaan dan pendapatan.

Masing-masing usulan pajak dari Menteri tersebut pada gilirannya akan dipertimbangkan dan disetujui oleh Parlemen melalui *Rancangan Undang-undang Perpajakan* yang sesuai.

Pinjaman

Apabila masih ada kekurangan pendapatan yang diantisipasi bila dibandingkan dengan pembelanjaan yang diusulkan, Menteri dalam Pidato Anggarannya akan mengumumkan usulannya untuk membiayai defisit yang diantisipasi tersebut.

Jika negara Anda beruntung, sebagian pendanaan ini mungkin akan berasal dari hibah, tetapi yang lebih mungkin adalah pembiayaan ini harus ditempuh melalui pinjaman.

Mungkin perlu saya sebutkan dalam kesempatan ini bahwa di banyak negara, satu-satunya pos pembelanjaan terbesar – dan bukan pula pos yang opsional – adalah biaya pengembalian pinjaman yang dikeluarkan dalam upaya menyeimbangkan Anggaran tahun-tahun sebelumnya.

Guna mengurangi beban pengembalian pinjaman ini, yang secara sederhana berarti lebih sedikitnya uang yang tersedia untuk layanan-layanan mendasar seperti pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, pencegahan kejahatan, perumahan, transportasi dsb., beberapa Pemerintahan, termasuk di Afrika Selatan, tengah melakukan privatisasi aset-aset negara tertentu dan menggunakan hasil penjualannya untuk mengurangi utang dan dengan demikian mengurangi pula biaya tahunan pengembalian pinjaman.

Sudah diterima secara luas bahwa agar suatu negara tidak akan hidup di luar batas kemampuannya, dan dengan demikian menambah beban pengembalian utang generasi-generasi yang akan datang, defisit antara pembelanjaan yang diusulkan dan pemasukan yang diantisipasi, yaitu “defisit sebelum pinjaman”, tidak boleh melebihi 3 persen dari Produk Domestik Bruto.

PUBLIKASI TAMBAHAN

Untuk melengkapi pengajuan Anggaran di Afrika Selatan, Departemen Keuangan menerbitkan yang berikut ini:

- *Ulasan Anggaran* memberikan uraian perkembangan ekonomi dan proyeksi Anggaran jangka menengah, beserta lampiran statistik dan lampiran-lampiran lainnya;
- *Survei Pembelanjaan Nasional* merinci rencana pengeluaran departemen-departemen nasional. Satu bab mengenai masing-masing departemen mengulas rencana pembelanjaan dan pengeluarannya di masa lalu dalam konteks kebijakan, kegiatan-kegiatan pokok dan keluaran layanan yang dihasilkannya;
- *Pedoman untuk Rakyat* yang dimaksudkan untuk membuat Anggaran lebih mudah dimengerti merupakan rangkuman Anggaran dalam satu lembar, yang dicetak dalam keenam bahasa nasional Afrika Selatan dan didistribusikan di surat kabar dan melalui Kantor Pos;
- *Nota penjelasan* juga diberikan mengenai suara untuk pembelanjaan serta berbagai hal lainnya seperti pajak baru yang mungkin akan dimasukkan ke dalam anggaran;

Proyeksi Anggaran tiga tahun bergulir

Meskipun saya tidak bermaksud mengantisipasi pembahasan yang dijadwalkan untuk berlangsung hari ini dan besok, saya merasa ada baiknya merujuk kepada konsep yang telah diperkenalkan di Afrika Selatan dan juga di banyak negara lain. Ini adalah Kerangka Pembelanjaan Jangka Menengah (KPJM), yang melaluinya Pemerintah menyusun anggaran pendapatan dan pembelanjaan untuk tiga tahun fiskal yang akan datang.

Maka sepanjang tahun 2002, ketika Anggaran untuk tahun 2003/4 tengah disusun, Pemerintah mengumumkan melalui Laporan Kebijakan Anggaran Jangka Menengah (LKAJM):

- bagaimana Anggaran membantu memenuhi prioritas Pemerintah yang telah ditetapkan Presiden dalam pidato pembukaannya kepada Parlemen;
- konteks ekonomi internasional dan nasional yang mempengaruhi keputusan anggaran;
- tingkat penerimaan pajak yang akan dibutuhkan Pemerintah dalam tiga tahun ke depan untuk membayar layanan-layanan umum;
- tingkat pinjaman Pemerintah;
- prioritas pembelanjaan Pemerintah untuk menyediakan layanan yang lebih baik;
- Proyeksi dan informasi pendahuluan mengenai Kerangka Pembelanjaan Jangka Menengah 2003/4 sampai 2005/6.

Beberapa keuntungan penyusunan anggaran tiga tahunan melalui KPJM adalah:

- Membantu daerah dan departemen menyusun rencana dengan tingkat kepastian yang lebih tinggi karena mereka memiliki gambaran yang lebih jelas mengenai alokasi keuangan mereka selama tiga tahun ke depan;
- Mendorong departemen untuk menetapkan prioritas tiga tahunan dan menyusun rencana yang lebih jauh ke depan daripada sebelumnya serta mengadakan kontrak-kontrak pembangunan yang dapat berlaku selama bertahun-tahun;

- Memberikan kepada masyarakat suatu gambaran yang lebih jelas tentang bagaimana pemerintah merencanakan untuk membelanjakan uangnya. Tujuan rekonstruksi dan pembangunan dapat dievaluasi dengan dibandingkan terhadap berapa banyak yang direncanakan untuk dikeluarkan oleh Pemerintah selama tiga tahun mendatang.

JADWAL PENYUSUNAN

Agenda ini mengacu pada jadwal penyusunan Anggaran. Dengan seijin Anda sekalian saya lebih cenderung untuk membahas hal ini dalam judul berikutnya karena jadwal penyusunan berhubungan erat dengan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Proses Penyusunan Anggaran.

Anggaran – deklarasi politik yang penting

Seperti telah saya sebutkan sebelumnya, makna Anggaran lebih dari sekedar angka dan keuangan.

Anggaran yang disusun oleh Menteri beserta Pidato Anggaran Menteri dan dokumentasi yang lebih lengkap dan disediakan oleh Departemen Keuangan tidak diragukan merupakan pernyataan kebijakan terpenting yang dikeluarkan oleh Pemerintah selama jalannya tahun.

- Anggaran menguraikan pandangan Pemerintah mengenai keadaan sosial ekonomi negara.
- Anggaran merupakan pernyataan tujuan fiskal, keuangan dan ekonomi Pemerintah.
- Anggaran merupakan deklarasi prioritas-prioritasnya dalam bidang sosial ekonomi.
- Anggaran berdampak pada hal-hal seperti pertumbuhan ekonomi, perkembangan manusia, inflasi, perdagangan internasional, kontrol devisa, penciptaan lapangan kerja, mutu layanan umum, pengurangan ketidaksetaraan.
- Anggaran memberikan tolok ukur yang berharga mengenai itikad Pemerintah di masa datang serta kinerjanya di masa lalu.
- Jika Anggaran itu penting, maka demikian pula halnya dengan peran yang harus dimainkan oleh Parlemen, yang mewakili kepentingan rakyat, dalam membentuk, menyetujui dan memantau Anggaran.

Anggaran Nasional: Tujuan, Komposisi, Peristilahan dan Jadwal Penyusunan

Mr. Rogério Duarte Pacheco
MP, Portugal

1. PENGANTAR

- Anggaran adalah suatu instrumen politik yang kuat
- OE harus dilaborasi dan diapresiasi dengan opsi-opsi perencanaan
- OE adalah tahunan dan dipersatukan

2. TUJUAN

- OE sebagai alat perencanaan
- OE sebagai alat keuangan
- OE sebagai faktor transparansi
- OE sebagai faktor yang menumbuhkan harapan
- OE sebagai faktor pertanggung-jawaban

3. KOMPOSISI

- OE aka mempelajari: “perbedaan antara pemasukan dan pengeluaran Pemerintah, termasuk dana dan jasa pelayanan yang tidak terikat” dan “anggaran Asuransi Sosial”
- OE menentukan kondisi-kondisi yang harus ditaati dalam suatu permohonan kredit umum dan kriteria-kriteria yang harus menentukan perubahan-perubahan selama pelaksanaan

4. TERMINOLOGI

- OE adalah suatu usulan hukum/aturan
- Perubahan Anggaran adalah inisiatif legislatif
- Pelaksanaan Anggaran harus dilaporkan kepada Dewan
- Keberadaan “Lei Travão” (Hukum Rem)

5. JADWAL

- Pemerintah menyiapkan Anggaran pada musim Kemarau
- Pemerintah mempresentasikan Anggaran di Parlamen sampai 15 October
- Parlamen menyetujui Anggaran sampai 15 Desember
- Presiden Republik mengumumkan secara resmi Anggaran sampai 31 Desember
- Anggaran mulai diberlakukan pada tanggal 1 Januari

6. KESIMPULAN /TANTANGAN

- Prakiraan vs Kenyataa
- Penganggaran vs Pembatalan Anggaran
- Defisit vs Surplus

Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Proses Penyusunan Anggaran

Mr. Colin Eglin
MP, Afrika Selatan

Karena yang disebut dengan Anggaran adalah laporan program-program yang akan dilaksanakan oleh lembaga Eksekutif beserta biaya dan pendanaan yang berhubungan dengan program tersebut, tanggung jawab penyusunan anggaran dan pelaksanaan program sesuai dengan Anggaran tersebut terletak di tangan Eksekutif.

Meskipun demikian, lembaga Eksekutif harus memperoleh persetujuan legislatif Parlemen – sebelum dapat melaksanakan usulan Anggarannya. Dalam kasus yang ekstrim, Parlemen dapat memilih untuk tidak memberikan persetujuan tersebut. Dan sejauh yang menyangkut masalah proses anggaran keseluruhan, peran Parlemen, meskipun penting, masih tetap nomor dua sesudah peran Eksekutif.

Parlemen dapat memberikan atau tidak memberikan persetujuan dan mempertanyakan, mengkritik, memantau, serta meminta pertanggungjawaban Menteri. Parlemen dapat mempengaruhi keputusan Eksekutif, baik dalam bidang Anggaran maupun semua bidang pemerintahan lembaga pembuat undang-undang tidak dapat dan sebaiknya tidak pula mencoba mencampuri atau melangkahi hak Eksekutif untuk menjalankan pemerintahan dalam hal amanat yang diterima dari para pemilih.

Seperti halnya semua organisasi dan individu lainnya di Timor-Leste, mulai dari Presiden hingga rakyat yang paling jelata, Pemerintah tunduk kepada ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Undang-undang Dasar Negara Anda.

Beberapa ketentuan tersebut secara khusus menyangkut Pemerintah dan Parlemen.

- Maka menurut Bab 95 Undang-undang Dasar, adalah tugas Parlemen:
"Memusyawarahkan Rencana Negara serta laporan pelaksanaannya";
"Memantau pelaksanaan Anggaran Negara".
- Menurut Bab 145 Undang-undang Dasar:
"Anggaran Negara disusun oleh Pemerintah dengan persetujuan Parlemen Nasional".
- Menurut Bab 115, adalah tugas Pemerintah:
"Mengusulkan Rencana Negara dan Anggaran Negara serta menjalankannya setelah mendapatkan persetujuan dari Parlemen Nasional".

Singkatnya, adalah tanggung jawab Pemerintah menyusun anggaran serta menjalankan ketentuan-ketentuannya bila telah disetujui oleh Parlemen.

Adalah tanggung jawab Parlemen memusyawarahkan Anggaran, menyetujuinya, serta memantau pelaksanaannya oleh Pemerintah.

Namun rumusan sederhana ini mengabaikan dua faktor yang sangat penting yang membentuk Anggaran serta proses penyusunannya.

Pengaruh Parlemen

Karena Anggaran merupakan proses dan bukan peristiwa, karena Anggaran merupakan pernyataan politik sekaligus pernyataan keuangan, Parlemen yang aktif dapat memberikan pengaruh yang besar terhadap Anggaran. Parlemen dapat melakukan hal ini melalui ketajaman musyawarahnya, melalui kedalaman pemantauannya serta melalui keterampilan yang digunakannya dalam proses politik untuk memobilisasi opini masyarakat dan tekanan masyarakat. Jika dilihat dari segi strategi politik, proses penyusunan anggaran bersifat kontinu dari satu pemilu yang pemilu yang lain.

Di Afrika Selatan, kita jumpai bahwa kemampuan Parlemen untuk mempengaruhi Anggaran makin diperkuat oleh berfungsinya sejumlah "Komite Portofolio".

Ini adalah komite multipartai yang masing-masing bertanggung jawab atas satu portofolio kementerian tertentu yang memiliki tugas khusus yaitu memantau kinerja Departemen tersebut, yang berinteraksi dengan Menteri dan Departemennya, serta memberikan masukan langsung ke Departemen tersebut ketika usulan-usulan Anggaran yang berhubungan dengan Departemen yang bersangkutan sedang dalam proses perumusan.

Undang-undang Dasar Anda dalam Bab 107 (Tanggung Jawab Pemerintah) menyatakan bahwa: *"Pemerintah bertanggung jawab kepada Presiden Republik dan Parlemen Nasional atas pemberlakuan dan pelaksanaan kebijakan dalam negeri dan luar negeri sesuai dengan Undang-undang Dasar dan hukum."* Undang-undang Dasar Afrika Selatan memuat ketentuan yang serupa.

Parlemen Afrika Selatan, terutama melalui Komite Portofolionya tersebut, sangat banyak memanfaatkan hak ini untuk meminta "pertanggungjawaban" Pemerintah sehubungan dengan kewajiban anggarannya serta kewajiban-kewajiban eksekutif lainnya.

Pekerjaan Parlemen serta pengaruhnya terhadap Pemerintah makin diperkuat oleh kenyataan bahwa rapat-rapat yang diadakan oleh Komite Portofolio ini terbuka untuk umum dan media massa.

Bahkan jika memperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Dasar Afrika Selatan, Komite Portofolio ini membuat ketentuan mengenai banyaknya partisipasi maksimum masyarakat mengenai berbagai permasalahan, termasuk anggaran, yang diajukan kepada Komite.

Tuntutan Konstitusional Kepada Pemerintah

Dengan cara yang lebih tersurat lagi daripada Undang-undang Dasar Afrika Selatan, Undang-undang Dasar Anda di Timor-Leste memberikan kewajiban yang besar pada Pemerintah Anda dalam bidang sosial ekonomi. Kewajiban-kewajiban konstitusional ini, yang semuanya mengandung implikasi keuangan, berdampak langsung terhadap Anggaran.

Ijinkanlah saya mengacu kepada beberapa Bab dalam Undang-undang Dasar Anda:

Bab 18 (Perlindungan)

1. Anak-anak berhak mendapatkan perlindungan khusus dari keluarga, masyarakat dan Negara, khususnya dari segala bentuk penelantaran, diskriminasi, kekerasan, penindasan, pencabulan dan eksploitasi.
2. Anak-anak menikmati semua hak yang diakui secara universal, serta semua hak yang termuat dalam konvensi-konvensi internasional yang umumnya diratifikasi atau disetujui oleh Negara.

Bab 19 (Pemuda)

1. Negara menjunjung tinggi dan mendorong inisiatif-inisiatif pemuda menuju konsolidasi kesatuan nasional, rekonstruksi, pertahanan dan pembangunan negara.
2. Negara menjunjung tinggi pendidikan, kesehatan dan pendidikan kejuruan kepada pemuda sedapat mungkin.

Bab 20 (Usia lanjut)

1. Setiap warga lanjut usia berhak mendapatkan perlindungan khusus dari Negara.
2. Kebijakan usia lanjut meliputi langkah-langkah ekonomi, sosial dan budaya yang dirancang untuk memberikan kesempatan kepada kaum lanjut usia untuk meraih pencapaian pribadi melalui partisipasi yang aktif dan menaikkan martabat di masyarakat.

Bab 21 (Warga cacat)

1. Warga negara yang cacat menikmati hak-hak yang sama dan mengemban tugas-tugas yang sama dengan semua warga negara lainnya, kecuali yang menyangkut hak-hak dan tugas-tugas yang tidak dapat dilakukan atau ditunaikannya karena keadaan cacatnya.
2. Negara menjunjung tinggi perlindungan warga negara cacat sedapat mungkin dan sesuai dengan undang-undang.

Contoh-contoh lain diberikan di bawah judul "Hak dan Tugas-tugas Ekonomi, Sosial dan Budaya.

Bab 56 (Jaminan dan Bantuan Sosial)

Bab 57 (Kesehatan)

Bab 58 (Perumahan)

Bab 59 (Pendidikan dan Kebudayaan)

Meskipun masih dapat diperdebatkan di Pengadilan bahwa hak-hak ini bukanlah hak mutlak, saya pribadi berpendapat bahwa hak tersebut memang memberikan kewajiban yang besar kepada Pemerintah dan bahwa ada kemungkinan Pemerintah akan mendapatkan putusan pengadilan yang tidak memihaknya seandainya terbukti bahwa Pemerintah telah mengabaikan Bab-bab dalam Undang-undang Dasar ini dalam penyusunan Anggaran.

Benar, Undang-undang Dasar memang memiliki dampak yang sangat langsung terhadap substansi Anggaran.

Proses Penyusunan Anggaran dan Jadwal Penyusunannya

Bab 95 Undang-undang Dasar Anda mengharuskan Parlemen untuk mengesahkan undang-undang antara lain yang menyangkut "Sistem Anggaran".

Saya sendiri kurang mengetahui apakah Parlemen Anda sudah mengesahkan undang-undang ini atau belum. Dalam hal ini saya akan membahas Proses Penyusunan Anggaran serta Jadwal Penyusunannya berdasarkan pengalaman Afrika Selatan. Mudah-mudahan akan bermanfaat bagi Anda sekalian.

Proses kami di Afrika Selatan diperumit oleh kenyataan bahwa kami memiliki sistem pemerintahan setengah federal, di mana kesembilan propinsi – dan sampai batas yang lebih sempit Pemerintah Setempat – "berhak menerima pendapatan yang diperoleh secara nasional dengan jumlah yang sebanding".

Bahkan pada Anggaran tahun 2003/4 saat ini, 38,9 persen pendapatan dialokasikan kepada Pemerintah Nasional, 56,9 persen kepada Pemerintah Propinsi, dan 4,3 persen kepada Pemerintah Setempat.

Dengan asumsi bahwa Tahun Keuangan dimulai pada tanggal 1 April, Jadwal Penyusunan untuk Proses Anggaran adalah sebagai berikut:

Peran Pemerintah

Januari – Maret: Menetapkan kebijakan, memperkirakan pendapatan dan menentukan batas maksimum pembelanjaan

Kabinet menetapkan prioritas kebijakan umum agar pada saat Anggaran yang terinci dievaluasi, Anggaran tersebut dapat diperbandingkan terhadap kebijakan-kebijakan ini. Departemen Keuangan:

- Memperkirakan seberapa besar pertumbuhan ekonomi;
- Memperkirakan berapa banyak pendapatan yang dapat diharapkan dari penerimaan pajak dalam tiga tahun ke depan;
- Menggunakan target pengurangan defisit Pemerintah untuk memperhitungkan seberapa besar pengeluaran melebihi anggaran yang diijinkan;
- Menetapkan batas pembelanjaan maksimum pembelanjaan untuk total Anggaran pemerintah selama tiga tahun ke depan;
- Mengajukannya kepada Kabinet untuk disetujui.

Ini merupakan kerangka dasar Anggaran. Kerangka ini dinamakan Kerangka Fiskal Jangka Menengah karena bagian proses ini menyangkut perkiraan pendapatan dari pajak (pendapatan), dan bukan pembelanjaan.

Maret – Mei: Departemen-departemen memperkirakan pembelanjannya dan mengajukan rancangan permohonan pembelanjaan

Departemen-departemen di tingkat nasional dan propinsi mengadakan rapat perencanaan strategis untuk mengidentifikasi tujuan-tujuan departemennya serta menyiapkan perkiraan Anggaran tiga tahun awal. Mereka perlu mengusahakan agar perkiraan tersebut tetap sejalan dengan alokasi 3 tahun yang ditetapkan dalam proses KPJM terdahulu.

Meskipun Pemerintahlah yang mengambil keputusan-keputusan penting yang menyangkut Anggaran, pegawai pemerintah memainkan peranan penting dalam proses penyusunan Anggaran yang sesungguhnya. Sebagai contoh, setiap departemen baik pada tingkat propinsi maupun nasional memiliki direktorat keuangan yang terdiri

atas pejabat-pejabat Pemerintah. Para pejabat ini menyusun rancangan perkiraan Anggaran awal. Mereka berkonsultasi dengan para pejabat lainnya yang bertanggung jawab atas fungsi-fungsi lini untuk memastikan apa saja kebutuhan anggarannya sebelum menyusun Anggaran untuk departemen tersebut.

Direktorat keuangan tersebut kemudian mempertimbangkan kembali rancangan Anggarannya, dan merubahnya sesuai kebutuhan, sebelum diteruskan kepada kantor kas propinsi, atau jika pada tingkat nasional, Departemen Pembelanjaan Negara.

Mei – Juni: Menentukan perkiraan pedoman untuk alokasi vertikal dan horizontal

Dewan Anggaran bersidang untuk mempertimbangkan cara membagi-bagi pendapatan menjadi tiga bagian untuk pemerintah nasional, propinsi dan setempat. Setelah selesai mengerjakan pembagian vertikal ini, Dewan Anggaran selanjutnya harus memperhitungkan alokasi-alokasi propinsi di antara kesembilan propinsi yang ada. Inilah yang disebut pembagian horizontal.

Juni – Agustus: Menggabungkan semua perkiraan departemen menjadi satu jumlah dan mencocokkannya dengan alokasi Dewan Anggaran

Para pejabat di Departemen Pembelanjaan Negara menggabungkan perkiraan-perkiraan departemen yang terpisah-pisah tersebut menjadi satu perkiraan tingkat nasional. Demikian pula, para pejabat di kesembilan kantor kas propinsi menggabungkan semua perkiraan dari departemen-departemennya menjadi satu perkiraan propinsi.

Kantor kas propinsi serta Departemen Pembelanjaan Negara kini meninjau alokasi vertikal dan horizontal yang telah diputuskan oleh Dewan Anggaran. Mereka harus memastikan bahwa gabungan perkiraannya cocok dengan alokasi Dewan Anggaran.

Perundingan tentang masalah ini pun dilangsungkan:

- Kantor kas propinsi dan Departemen Pembelanjaan Negara harus berunding dengan departemennya masing-masing – yang mempertahankan perkiraannya masing-masing pula. Komisi KPJM nasional yang harus mengambil keputusan akhir mengenai alokasi-alokasi Anggaran ini.

September – Oktober: Semua pihak mengambil keputusan akhir

- Komite KPJM nasional mengambil keputusan mengenai alokasi Anggaran mana saja yang akan diusulkan kepada Kabinet.
- Dewan Eksekutif Propinsi bersidang untuk mempertimbangkan rancangan alokasinya serta beberapa perwakilan sektoral dari departemen nasional dan propinsi.
- Dikembangkan pula usulan **hibah bersyarat** untuk masing-masing propinsi.

November – Desember: Finalisasi rancangan KPJM keseluruhan, dan penerbitan Laporan Kebijakan Anggaran Jangka Menengah (LKAJM)

Bila Kabinet, Dewan Eksekutif Propinsi dan tim-tim KPJM sektoral telah meninjau semua KPJM tingkat nasional dan propinsi, maka disusun suatu rancangan KPJM keseluruhan dan diajukan kepada Dewan Anggaran dan Kabinet. Dokumen ini:

- Memperlihatkan bagaimana Anggaran memenuhi kerangka kebijakan umum yang ditetapkan pada awal proses;
- Mengusulkan alokasi untuk tiga tahun ke depan;
- Menganalisis implikasi dari alokasi-alokasi ini;
- Mengusulkan alternatif opsi pembelanjaan.

Setelah Dewan Anggaran dan Kabinet menyetujui rancangan KPJM keseluruhan, alokasi-alokasi kepada pemerintah nasional serta masing-masing propinsi pun disesuaikan untuk memenuhi persyaratan rancangan ini.

Departemen-departemen nasional dan kantor kas propinsi kemudian diberitahu berapa besar alokasi yang akan mereka terima. Mereka selanjutnya harus melakukan finalisasi KPJM-nya masing-masing agar sejalan dengan alokasi ini.

LKAJM menentukan kebijakan diterbitkan bersamaan dengan KPJM untuk informasi secara umum serta untuk dibahas di Parlemen. (Salinan LKAJM Afrika Selatan untuk periode tahun 2002 tersedia.)

Januari: Pengesahan akhir

KPJM akhir diajukan kepada Dewan Anggaran dan Kabinet untuk disetujui. Perincian perkiraan pembelanjaan tingkat nasional dan propinsi untuk tahun berikutnya difinalisasi, dan dokumentasinya disiapkan.

Februari

"Sim salabim," Menteri Keuangan pun mengajukan Anggarannya kepada Parlemen.

Peran Parlemen

1. **Pada tahap perumusan** dari proses Anggaran, Parlemen memainkan peran tidak langsung dalam mempengaruhi keputusan Pemerintah. Hal ini dilangsungkan dengan cara-cara berikut.

Yang pertama adalah melalui debat politik, pertanyaan dan saran-saran di Parlemen.

Yang kedua adalah melalui pembahasan yang lebih terinci pada tingkat Komite Portofolio perihal kegiatan masing-masing Departemen serta usulan pembelanjaan yang akan diajukan oleh masing-masing Departemen kepada Departemen Pembelanjaan Nasional.

Yang ketiga adalah ketika debat dilangsungkan di Parlemen dan Komite Keuangannya mengenai KPJM (November - Desember).

2. **Setelah Anggaran diajukan** dan sebelum Rancangan Peruntukan Dana disahkan, Parlemen melakukan pembedahan dan perdebatan intensif atas usulan Anggaran tersebut.

Setelah Anggaran pertama kali dibacakan, Rancangan Peruntukan Dana serta usulan perubahan pajak diajukan kepada Dewan Portofolio Majelis Nasional bidang Keuangan. Majelis memberikan waktu tujuh hari untuk mendengar tanggapan atas Rancangan tersebut.

Komite mengundang masukan dari siapa pun yang dipilihnya. Mereka umumnya meminta pengajuan dari departemen-departemen pemerintah dan Bank Cadangan Afrika Selatan serta pihak-pihak yang berkepentingan seperti Serikat Dagang, organisasi pengusaha dsb.

Mereka telah meminta pula kepada berbagai kelompok masyarakat madani untuk memberikan masukan seputar layanan sosial sebagaimana yang diatur dalam Anggaran. Rancangan Peruntukan Dana selanjutnya diajukan kepada Majelis Nasional untuk dibahas dan dilakukan pemungutan suara, dengan Anggaran untuk masing-masing departemen diajukan secara tersendiri.

Meskipun Undang-undang Dasar (Bab 77(2)) mensyaratkan bahwa "Undang-undang Parlemen harus mengatur adanya prosedur untuk merubah Rancangan keuangan di hadapan Parlemen", masih belum ada Undang-undang seperti ini yang pernah disahkan. Oleh karena itu, perubahan atas keseluruhan Anggaran pun tidak diijinkan.

3. **Setelah Rancangan Peruntukan Dana disahkan**, dengan kata lain Anggaran telah mendapat pengesahan, Parlemen memiliki tanggung jawab yang berlanjut untuk memantau kinerja Pemerintah dari segi program-program yang disetujui dalam Anggaran tersebut.

Melalui tanya jawab dan debat, baik ketika Parlemen mengadakan sidang pleno maupun dalam Komite Portofolio, para Anggota Parlemen dapat memanggil menteri-menteri dan pejabat untuk dimintai pertanggungjawaban.

Untuk mengulang kembali. Meskipun Pemerintah bertanggung jawab menghimpun dan melaksanakan Anggaran, Parlemen memiliki peran yang sangat penting yang berhubungan dengan Anggaran, yaitu:

- Mempengaruhi Pemerintah;
- Memantau kinerja Pemerintah;
- Meminta pertanggungjawaban Pemerintah dan pejabat-pejabatnya di mana dan bilamana perlu.

Peranan Pemerintah dan Parlemen yang saling terkait itu menjadi bagian dari *checks and balances* konstitusional dan procedural yang dirancang untuk memastikan jalannya pemerintahan yang baik serta penggunaan dana masyarakat secara efektif.

Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Proses Penyusunan Anggaran

Mr. Rogério Duarte Pacheco
MP, Portugal

1. PENGANTAR

Penanggung Jawab dalam proses Anggaran, adalah:

- Pemerintah – mempersiapkan dan menyajikan sebuah inisiatif;
- Parlemen – menilai dan mengesahkan proposal peraturan;
- Presiden Republik – Mengumumkan peraturan;
- Pemerintah – Melaksanakan peraturan;
- Parlemen dan Badan Pemeriksaan Keuangan – mengecek pelaksanaan.

2. PROSES LEGISLATIF

- Diterimanya setiap proyek atau usulan peraturan, Ketua Dewan Republik mengirim teks kepada Komisi yang berwewenang untuk menilai secara umum
- Komisi harus menilai usulan dan menyelesaikan semua kegiatan yang diperlukan, agar bisa melaksanakan sebuah pelaporan dalam kurung waktu 30 hari
- Inisiatif legistlatif harus dinilai dan dipilih secara umum dalam Pleno Dewan Republik
- Bila disahkan, inisiatif legislatif dikirim kepada Komisi yang berwewenang untuk menilai secara khusus
- Inisiatif leguslatif dikembalikan kepada Pleno Dewan Republik untuk pemilihan secara khusus dan pemilihan akhir secara global

3. PROSES PENILAIAN ANGGARAN

- Proposal peraturan disampaikan kepada AR, diakui oleh Ketua Dewan, meskipun telah dikirim kepada Komisi Ekonomi dan Keuangan dan komisi-komisi permanen khusus lainnya, untuk elaborasi pendapat
- Setelah acara-acara rapat dengan unsur pemerintahan, banyak komisi akan mengirimkan pendapatnya kepada Komisi Ekonomi dan Keuangan
- Komisi Ekonomi dan Keuangan harus mengelaborasi pendapatnya
- Diadakan debat dan pemilihan secara umum di Pleno Dewan Republik
- Pengesahan Usulan Perarturan, yang sama dikirim kepada Komisi Ekonomi dan Keuangan untuk dinilai secara khusus. Kehadiran kembali unsur pemerintah bisa, diminta untuk pertemuan Komisi Ekonomi dan Keuangan bersama Komisi-Komisi yang lain
- Setelah pertemuan dengan anggota-anggota dari Pemerintah, berbagai komisi akan mengirimkan pendapat mereka kepada Komisi Ekonomi dan Keuangan
- Komponen penerimaan telah dinilai dan dipilih pada Pleno Dewan Republik
- Proposal peraturan adalah sasaran pemilihan global akhir pada Pleno Dewan Republik
- Redaksi akhir adalah kewajiban Komisi Ekonomi dan Keuangan

4. JADWAL

- Debat pada umumnya hanya bisa dimulai setelah satu minggu diserahkannya proposal oleh pemerintah
- Komisi-Komisi akan menilai secara umum selama kurung dua minggu
- Komisi-Komisi mempunyai satu minggu untuk membuat pelaporan.
- Debat secara umum diadakan pada sesi Pleno selama 2 atau 3 hari
- Komisi Ekonomi mempunyai dua minggu untuk menilai secara khusus
- Komisi Ekonomi mempunyai 2 atau 3 hari untuk pemilihan secara khusus
- Debat secara khusus, pemilihan secara khusus dan pemilihan akhir secara global dilaksanakan dalam sesi Pleno selama dua hari

5. PELAKSANAAN ANGGARAN

- Proses penyusunan Anggaran tidak selesai dengan pengesahan
- Pemerintah melaksanakan peraturan anggaran
- Pemerintah bisa menyampaikan proposal peraturan perubahan anggaran
- Parlamen tidak boleh mengesahkan peraturan yang menambah pengeluaran
- Komisi Parlamen Pengawas Pelaksanaan Anggaran mengawasi pelaksanaan Anggaran
- Pemerintah pada akhir kegiatan mempertanggung-jawabkan keuangan Pemerintah

6. KESIMPULAN

- Partisipasi semua unsur politik
- Menjaga stabilitas anggaran
- Intervensi bermacam-macam unsur dalam pelaksanaan anggaran
- Proses penilaian yang lambat
- Pengawasan pelaksanaan kurang sempurna
- Pertanggung-jawaban keuangan Pemerintah yang lamban dengan dampak yang kurang

Proses penyusunan anggaran: kasus Timor-Leste Mr. Agostinho Castro Kementerian Keuangan Timor-Leste

UU ANGGARAN

1. Otorita Anggaran

Peraturan 2001/13 tentang Anggaran dan Pengelolaan Keuangan: adalah dasar pengelolaan penyusunan anggaran dan keuangan PPTL:

- Memberikan kerangka keuangan yang lengkap, sesuai praktek terbaik internasional, untuk Timor-Leste yang berdaulat;
- Sangat penting untuk terbentuknya pemerintah yang memiliki akuntabilitas keuangan dan efektif;
- Memberikan fleksibilitas kepada pemerintah untuk mengelola otorita pemerintahan dan memungkinkan pembentukan pemerintah daerah;
- Menetapkan persyaratan pelaporan dan pertanggungjawaban.

2. Unsur-unsur Kunci

Peraturan Alokasi Tahunan

Alokasi CFET habis masa berlakunya pada akhir Tahun Pajak:

- Diperlukan peraturan alokasi tahunan;
- Tanpa kewenangan ini uang publik tidak dapat dibelanjakan.

Alokasi Tahunan:

- Menyediakan dana untuk kegiatan pemerintah;
- Pada tahun pajak tertentu;
- Mensahkan anggaran secara hukum;
- Menetapkan alokasi untuk setiap lembaga.

Realokasi

Pasal 28 UU Anggaran memungkinkan Kepala Departemen Perencanaan dan Keuangan untuk mentransfer dana antar persetujuan antara suatu lembaga:

- Antara persetujuan upah dan gaji, persetujuan barang dan/atau jasa dan persetujuan modal.

Jumlah maksimum yang dapat ditransfer adalah 10% nilai alokasi yang ditransfer.

Batas 10% tersebut adalah untuk memberi kekuasaan terbatas untuk mengatur alokasi tanpa perlu mengesahkan peraturan alokasi baru.

Ini memastikan adanya fleksibilitas, sambil tetap menjaga transparansi Parlemen Nasional.

Alokasi Tambahan

Alokasi tambahan diperlukan jika dana tambahan untuk suatu lembaga disepakati oleh Dewan Menteri:

- Ini harus dibatasi hanya untuk kasus yang "mendesak dan tak terduga" agar proses perencanaan tidak terganggu.

Jika dana yang diperlukan tidak dapat diambil dari realokasi, maka perlu disahkan suatu peraturan alokasi baru.

Alokasi tambahan harus menyebutkan sumber pendanaan:

- Dana yang belum dialokasikan atau;
- Pembatalan sebagian alokasi yang ada.

Laporan Anggaran

Memberikan Akuntabilitas.

Laporan Triwulanan Anggaran:

- Laporan terkini penerimaan dan pembelanjaan.

Laporan Akhir Anggaran:

- Penandatanganan anggaran akhir yang sudah diperiksa tanggal 30 September;
- Informasi uraian anggaran;
- Laporan penerimaan dan pembelanjaan serta keterangan aktiva dan pasiva.

Anggaran Sumber Gabungan Timor-Leste

Tujuan:

Memberikan alasan penyediaan tersebut dalam Alokasi;
Memberikan garis besar strategi keuangan jangka menengah Pemerintah

Bagian-bagian Utama:

Uraian Pandangan Ekonomi dan Strategi Fiskal;

Laporan Anggaran Portofolio/Departemen:

- Memberikan informasi terinci mengenai setiap lembaga dan program.

SIKLUS ANGGARAN

April/Mei Anggaran

1. Persiapan proposal anggaran lembaga
2. Komite Peninjau Anggaran dan DM
3. Parlemen Nasional meninjau rekomendasi DM
4. Alokasi
5. Pembelanjaan Lembaga/ Pengawasan Kas Negara

Oktober/November Tinjauan Anggaran

6. Tinjauan anggaran – proposal anggaran lembaga Oktober/November
7. Ulasan Anggaran DM
8. Parlemen Nasional meninjau rekomendasi DM
9. Alokasi tambahan

DM menetapkan jadwal dan aturan untuk penyusunan dan penyerahan anggaran:

- Berdasarkan apa yang diajukan Menteri Perencanaan dan Keuangan.

Siklus anggaran didasarkan pada tahun fiskal 1 Juli-30 Juni.

Proses pengambilan keputusan anggaran tahunan umumnya berlangsung bulan Maret-April setiap tahun.

Persiapan Anggaran dimulai bulan Januari.

PRINSIP DAN PROSES ANGGARAN

Prinsip

Integrasi Proses Anggaran

Menyediakan konsultasi tingkat tinggi dan Program departemen sejalan dengan prioritas sektoral.

Informasi apa yang harus dikumpulkan

- Mengkaji CFET
- TFET
- Bilateral
- Multilateral dan PBB
- Profil staf
- Anggaran Berikutnya + 3 tahun
- Keterangan kinerja

Usulan dipertimbangkan bersama

Memastikan seluruh pembelanjaan pemerintah konsisten dengan prioritas pemerintah.

Pengaturan biaya harus disetujui oleh Menteri Perencanaan dan Keuangan

Ini untuk memastikan kepada DM bahwa pengaturan biaya sudah wajar dan sesuai.

Proses

Edaran Anggaran

Cakupan Anggaran

Tenggat Waktu Utama

- Komite Peninjau Anggaran: Maret / April
- DM Anggaran: April / Mei
- Konferensi Donor: Mei / Juni
- DM Anggaran Pasca Konferensi Donor: Mei / Juni

PERAN DAN TANGUNG JAWAB

Berdasarkan UUD

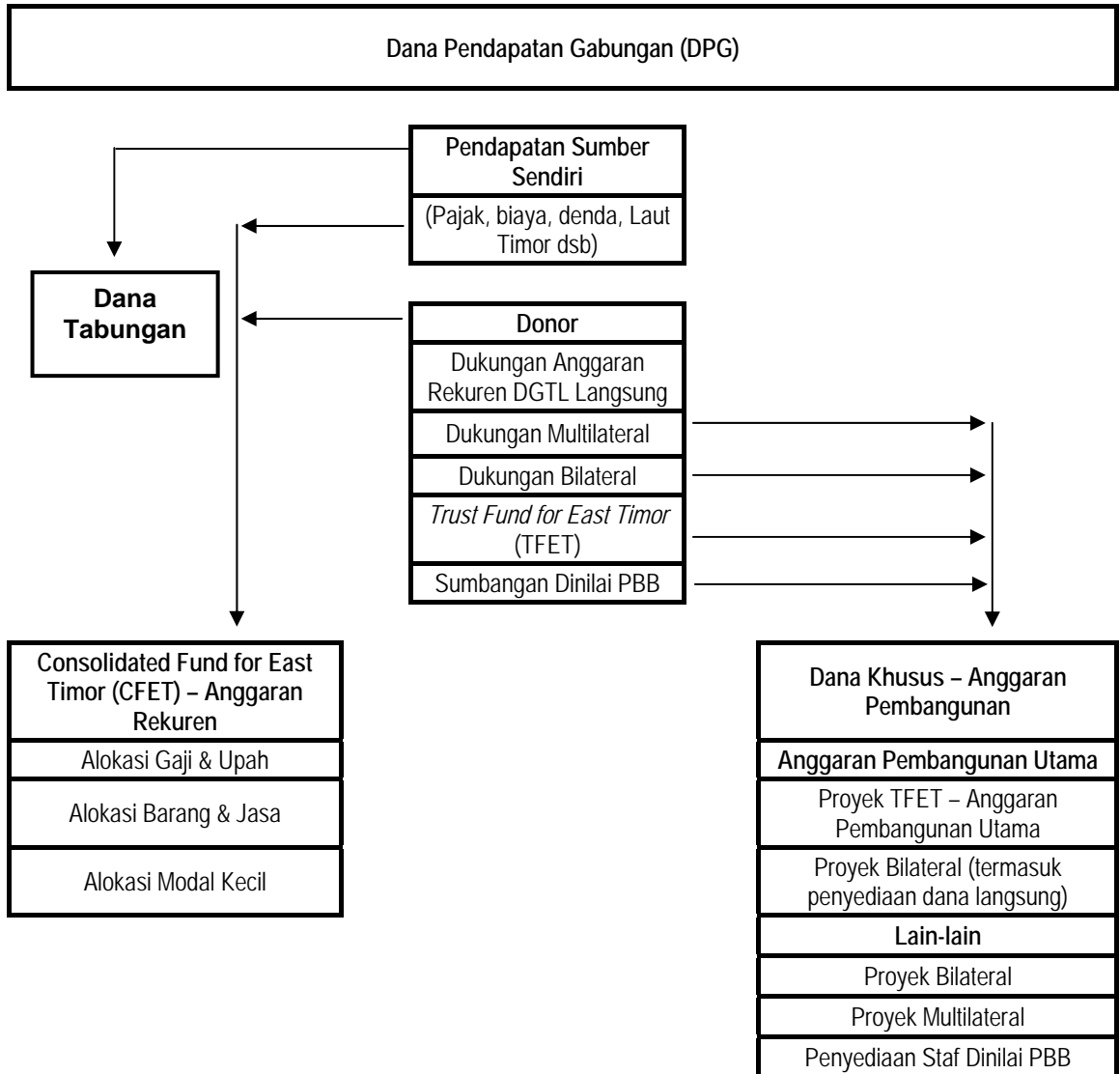
Pemerintah bertanggung jawab menyusun dan melaksanakan anggaran:

- Ini dicapai melalui Dewan Menteri yang harus menyetujui tindakan Pemerintah yang melibatkan kenaikan atau penurunan penerimaan atau pembelanjaan publik.

Parlemen Nasional menerapkan akuntabilitas melalui perannya untuk meninjau dan membahas Anggaran dan laporan pelaksanaannya.

Presiden memberikan persetujuan akhir dan menyebarluaskan UU anggaran.

PRINSIP DAN PROSES ANGGARAN



Pertanggungjawaban dan Transparansi dalam Proses Penyusunan Anggaran: Pengawasan Anggaran oleh Parlemen (1)

Mr. Colin Eglin
MP, Afrika Selatan

PENGAWASAN ANGGARAN OLEH PARLEMEN

Pengawasan Anggaran oleh Parlemen merupakan proses yang terus berjalan. Pengawasan ini harus berlangsung sejak awal tahun fiskal hingga akhirnya, dan sejak hari sesudah pemilihan umum sampai hari sebelum pemilihan berikutnya. Bahkan, pengawasan anggaran merupakan salah satu tanggung jawab terpenting Parlemen.

Ada dua unsur yang berhubungan dengan pengawasan proses anggaran.

Yang pertama adalah pada tingkat makro

Yaitu memeriksa:

- Sampai sejauh mana Kantor Kas memenuhi perkiraan pendapatan dan pembelanjaan anggarannya
- Bagaimana Anggaran mempengaruhi target pertumbuhan ekonomi, inflasi dan lapangan kerja
- Apakah Kantor Kas menangani tanggung jawab keuangannya secara efektif.

Yang kedua adalah pada tingkat mikro

Yaitu memeriksa:

- Bagaimana masing-masing departemen Pemerintah menangani dana yang dialokasikan kepadanya dalam Anggaran;
- Bagaimana efisiensinya dalam menangani program-programnya;
- Apakah departemen itu memenuhi target penyampaiannya, misalnya dalam bidang pendidikan, perawatan kesehatan dan pencegahan kejahatan.

Membaca, menganalisis dan mempertanyakan Anggaran

Seperti telah saya kemukakan sebelumnya, ada dokumen-dokumen tertentu yang berhubungan dengan Anggaran yang memuat fungsi-fungsi pengawasan, yang harus dipelajari dan dianalisis oleh Anggota Parlemen. Dokumen ini adalah:

- *Pidato Anggaran Menteri* yang memberikan gambaran umum hasil keuangan tahun sebelumnya, beserta topik-topik utama pembelanjaan yang diusulkan serta pendapatan yang diantisipasi dari penerimaan pajak dan sumber-sumber lainnya;
- *Ulasan Anggaran* yang memberikan gambaran umum pembangunan ekonomi serta proyeksi anggaran jangka menengah;
- *Perkiraan Survei Pembelanjaan Nasional* yang menetapkan rencana pengeluaran dari masing-masing departemen nasional;
- *Perkiraan Pembelanjaan Nasional yang telah Disesuaikan* yang memperbaharui perkiraan di atas selama proses Anggaran;
- *Perkiraan Pendapatan Nasional* memperkirakan dana yang kita terima dari pajak, bea dan pendapatan-pendapatan lainnya;
- *Rancangan Peruntukan Dana* yang memperkirakan usulan pembelanjaan dalam bentuk legislatifnya;
- *Langkah-langkah Perpajakan* yang merinci masing-masing pendapatan dari pajak untuk tahun tersebut dalam bentuk legislatifnya.

Agar dapat memantau Anggaran secara efektif, anggota parlemen mutlak harus memiliki pengetahuan yang terinci serta pemahaman yang baik mengenai Anggaran dan Rencana Negara sejauh yang berhubungan dengan Anggaran.

Karena tidak semua Anggota dapat menjadi pakar dalam bidang anggaran ini, saya sarankan bahwa ada baiknya Parlemen dilayani oleh dua Komite. Yang pertama, yaitu Komite Keuangan/Anggaran, berkonsentrasi pada Kas dan Anggaran pada tingkat makro. Yang kedua adalah serangkaian Komite yang masing-masing berkonsentrasi pada kinerja setiap Departemen/Kementerian Pemerintah sehubungan dengan porsi anggaran yang dialokasikan kepadanya.

Alat-alat dan mekanisme termasuk Pemeriksaan Keuangan Nasional

Pemeriksaan Keuangan Nasional memainkan peran penting dalam pemantauan Anggaran serta pelaksanaannya.

Meskipun Pemeriksaan Keuangan Nasional mungkin tidak akan berkuat dengan efektivitas Program Pemerintahan yang dananya telah disediakan tersebut, Pemeriksaan ini akan mempelajari dan melaporkan integritas keuangan umum pemerintahan, dan contoh-contoh pembelanjaan yang tidak wajar, korupsi, kesalahan pengelolaan dan kemubaziran jika ada.

Adalah penting bahwa Komite yang menangani Pemeriksaan Keuangan Nasional, baik pada tingkat makro maupun mikro, mempelajari laporan pemeriksaan keuangan dengan seksama, meminta pertanggungjawaban Menteri atau pejabat Pemerintah dan mengusulkan kepada Parlemen tindakan yang dianggap perlu oleh Komite yang bersangkutan.

Di Afrika Selatan, telah ada beberapa kejadian di mana pejabat yang tersangkut dalam ketidakwajaran diharuskan untuk mengembalikan kepada Negara uang yang telah dibelanjakan secara tidak wajar.

Proses pemantauan keseluruhan tersebut berlangsung pada sidang pleno Parlemen bila ada ruang lingkup untuk pertanyaan formal dan perdebatan.

Proses ini berjalan di Komite parlementer di mana pertanyaan yang mendalam dan interaksi mengenai masalah-masalah yang terinci dapat berlangsung.

Proses ini bahkan dapat berlangsung di luar Parlemen, di mana Anggota Parlemen melalui surat yang dialamatkan kepada Menteri atau melalui pernyataan di media massa dapat mencari informasi lebih lanjut atau mengangkat masalah-masalah seiring timbulnya.

Tidak syak lagi bahwa pemantauan yang efektif terhadap pelaksanaan anggaran yang ada dapat memberikan pengaruh yang penting terhadap isi anggaran berikutnya.

Tetapi lebih dari itu, karena Anggaran merupakan pernyataan politik yang penting, penelusuran, pertanyaan dan pemantauan Anggaran secara efektif dapat menimbulkan dampak yang mendalam terhadap nasib politik Pemerintah maupun Oposisi.

Transparansi, Pertanggungjawaban dan Pemerintahan yang Baik

Sebelumnya telah saya sampaikan bahwa "Anggaran merupakan alat yang amat sangat penting untuk memastikan transparansi, pertanggungjawaban dan pemerintahan yang baik". Mungkin tidak sempurna, tetapi tetap amat sangat penting.

Transparansi: karena pentingnya masalah "bagaimana uang dibelanjakan", penghitungan pembelanjaan yang diusulkan sangatlah terinci. Usulan pembelanjaan mulai dari gaji sampai pegawai dan selanjutnya sampai ke program dan transportasi dan akomodasi serta peralatan dan persewaan dan bunga semuanya dapat dilihat oleh publik.

Selama proses perumusan Anggaran, Komite Parlemerter memperoleh kesempatan untuk mencari informasi lebih lanjut mengenai angka-angka dan tujuan mata Anggaran. Di samping selama debat Anggaran, yang terdiri atas debat tersendiri untuk masing-masing "Suara" Departemen, para Anggta Parlemen dapat menelusuri dan jika perlu membedah usulan Anggaran tersebut lebih jauh lagi.

Pertanggungjawaban: Kabinet tidak dapat mengeluarkan uang atau memperoleh pendapatan kecuali jika telah diajukan kepada Parlemen dan Parlemen telah menyetujui Rancangan Peruntukan Dana atau Perpajakan.

Kabinet secara keseluruhan sebagai Menteri-menteri perorangan terus-menerus bertanggung jawab kepada Parlemen dan kepada Komite-komite Portofolio Parlemerter atas pengelolaan keseluruhan departemennya dalam hal Anggaran yang telah disetujui.

Pemerintahan yang baik: Anggaran menyediakan peraturan dan kerangka pembentuk disiplin. Di dalam peraturan dan kerangka tersebutlah departemen-departemen Pemerintah harus dikelola dan harus menunaikan fungsinya. Para birokrat tidak dapat melangkah ke luar parameter-parameter keuangan dan fungsional yang ditetapkan oleh Anggaran yang disetujui untuk masing-masing Departemen.

Di Afrika Selatan, apabila Menteri yang bertanggung jawab memandang perlu untuk melangkah ke luar parameter tersebut dalam kasus istimewa, Kabinet melalui Menteri Keuangan harus meminta kewenangan Parlemen melalui Rancangan Peruntukan Dana tambahan.

Tugas Pemerintah dalam bidang Anggaran. Meskipun penyusunan Anggaran menjadi tanggung jawab Pemerintah, adalah fungsi Parlemen, yang bertindak mewakili kepentingan rakyat, untuk memastikan bahwa Anggaran dilaksanakan secara efisien, jujur dan transparan.

Pertanggungjawaban dan Transparansi dalam Proses Penyusunan Anggaran: Pengawasan Anggaran oleh Parlemen (2)

Mr. Colin Eglin
MP, Afrika Selatan

PERTANGGUNGJAWABAN

Pada salah satu sesi terdahulu, telah saya sampaikan bahwa Proses Penyusunan Anggaran merupakan proses yang terus berjalan, yang berlangsung sejak awal sampai akhir tahun fiskal serta dari satu pemilihan umum ke yang berikutnya.

A. Dalam siklus menahun

Dalam siklus menahun tersebut, proses ini memiliki tiga tahap yang jelas, yaitu: perumusan Anggaran, pengajuan, pemusyawarahan dan persetujuan Anggaran, pelaksanaan dan pemantauan Anggaran

Sejauh yang menyangkut peran Parlemen pada masing-masing tahap ini:
pada tahap pertama Undang-undang Dasar tidak dicantumkan
pada tahap kedua dan ketiga sangat khusus.

Bab 95

3. Parlemen Nasional juga bertugas:
 - (d) Memusyawarakan Rencana dan Anggaran Negara serta laporan pelaksanaannya;
 - (e) Memantau pelaksanaan anggaran Negara.

Bab 145 (Anggaran Negara)

1. Anggaran Negara disusun oleh Pemerintah dan disetujui oleh Parlemen Nasional.
2. Undang-undang Anggaran mengatur, berdasarkan efisiensi dan efektivitas, suatu uraian pendapatan dan pembelanjaan Negara, serta menghindarkan adanya peruntukan dan dana rahasia.
3. Pelaksanaan Anggaran dipantau oleh Pengadilan Tinggi Administrasi, Pajak dan Pemeriksaan Keuangan serta oleh Parlemen Nasional.

B. Dalam hal pertanggungjawaban

Bab 107 (Tanggung Jawab Pemerintah)

Pemerintah bertanggung jawab kepada Presiden Republik dan kepada Parlemen Nasional atas pemberlakuan dan pelaksanaan kebijakan dalam negeri dan luar negeri sesuai dengan Undang-undang Dasar dan hukum.

Bab 111 (Mosi tidak percaya)

Mengikuti usulan dari seperempat jumlah Anggota yang melaksanakan fungsinya secara penuh, Parlemen Nasional dapat menyampaikan mosi tidak percaya kepada Pemerintah berkaitan dengan pelaksanaan programnya atau masalah apa pun yang menyangkut kepentingan nasional.

Bab 101 (Kehadiran Anggota Pemerintah)

2. Akan ditetapkan pertemuan di mana anggota-anggota Pemerintah diharuskan hadir untuk menjawab pertanyaan dari Anggota Parlemen sesuai dengan Aturan Prosedur.
3. Parlemen Nasional atau Komite-komitennya dapat meminta anggota Pemerintah untuk ambil bagian dalam prosesnya.

Bab 115 (Kewenangan Pemerintah)

1. Pemerintah memiliki kewenangan untuk:
 - (d) Menyusun Rencana Negara dan Anggaran Negara serta menjalankannya dengan persetujuan Parlemen Nasional.

TRANSPARANSI

Perlu dicatat bahwa bab-bab di atas berurusan secara tegas dengan pertanggungjawaban dan pengawasan parlemen, tetapi tidak secara tegas dengan transparansi.

Transparansi pada tingkat yang tinggi akan tercapai karena:

- i) Anggaran harus diajukan kepada Parlemen untuk dimusyawarahkan dan disetujui, karena
- ii) Parlemen diharuskan untuk memantau pelaksanaan Anggaran, dan
- iii) Para menteri diharuskan untuk menjawab pertanyaan di Parlemen.

Meskipun demikian, tingkat transparansi akan lebih ditingkatkan lagi oleh keterampilan dan ketajaman Anggota Parlemen dalam pemusyawarahan dan pertanyaannya, oleh liputan yang diperoleh proses parlementer dari media massa serta sampai sejauh mana AP dan partai-partai politik menyampaikan pesan parlemen kepada rakyat.

Ada satu kata penutup mengenai transparansi: di Afrika Selatan, kenyataan bahwa Undang-undang Dasar Afrika Selatan mengharuskan proses komite parlementer bersifat terbuka untuk umum, termasuk media massa (kecuali jika pengecualian mereka adalah wajar dan dapat dibenarkan dalam lingkup masyarakat yang terbuka dan demokratis) telah terbukti berharga untuk menjamin transparansi.

Mengingat kenyataan bahwa banyak masukan Parlemen kepada proses anggaran berlangsung di tingkat Komite, mungkin ada baiknya mempertimbangkan disertakannya ketentuan yang serupa dalam tata tertib Parlemen Anda.

Anggota Parlemen dan Pertanggungjawaban

Dalam presentasi saya tadi telah saya uraikan ketentuan dalam undang-undang dasar yang berhubungan dengan pertanggungjawaban.

Undang-undang Dasar memberikan kerangka dan wewenang untuk pertanggungjawaban, tapi pada akhirnya Anggota Parlemenlah yang harus menyediakan substansinya.

Tingkat pertanggungjawaban akan banyak bergantung pada tekad para Anggota Parlemen untuk meminta pertanggungjawaban menteri-menteri pemerintah.

Hal ini dapat ditempuh dengan menelusuri, mempertanyakan, memantau seta terus-menerus berkeras agar Pemerintah "buka kartu" kepada Parlemen dan rakyat.

Memastikan pertanggungjawaban berarti meletakkan tanggung jawab yang berat di bahu Anggota Parlemen dan terutama para AP dari partai mayoritas yang mungkin menjadi Pemerintah.

Mereka akan sering dihadapkan pada suatu dilema, suatu ketegangan antara kesetiaan mereka terhadap partai politiknya serta tanggung jawab konstitusionalnya kepada rakyat Timor-Leste. Saya percaya bahwa para Anggota Parlemen Anda tidak akan mengecewakan rakyat.

Pertanggungjawaban dan Transparansi dalam Proses Penyusunan Anggaran: Pengawasan Anggaran oleh Parlemen

Mr. Rogério Duarte Pacheco
MP, Portugal

1. PENGANTAR

- Partisipasi dari berbagai badan dalam proses
- Pertanggung-jawaban teknis dan politik dari Pemerintah
- Transparansi dan Perantaraan (mediatização)

2. MENGANALISA DAN MEMPERTANYAKAN ANGGARAN BELANJA

- Analisa dilaksanakan di berbagai Komisi
- Analisa pada Komisi Ekonomi
- Perlu melakukan penilaian terhadap kenyataan dari skenario makro yang diajukan
- Menilai kecocokan antara hasil yang ada dan yang diharapkan
- Menilai secara politis usul yang disampaikan
- Mengadakan dengar pendapat dengan pejabat-pejabat pemerintah
- Kemampuan untuk menyajikan usul perubahan

3. INSTRUMEN-INSTRUMEN PARLAMENTER

- Adanya suatu Komisi Pengawasan dan Pelaksanaan Anggaran
- Penyampaian laporan secara periodik oleh Pemerintah
- Mengundang Pejabat Tinggi dan Anggota-anggota dari Pemerintah untuk memberi penjelasan kepada Dewan
- Parlemen dapat mengusulkan pejabat publik untuk melakukan audit dan inspeksi
- Apresiasi Parlamenter terhadap laporan dari Badan Pemeriksaan Keuangan
- Apresiasi dalam Komisi dan dalam Pleno Keuangan Negara

4. BADAN PEMERIKSAAN KEUANGAN

- Independen terhadap Pemerintah dan Parlemen
- Melaksanakan Audit terhadap pejabat Negara, atas prakarsanya sendiri
- Melaksanakan Audit atas permintaan Pemerintah dan Parlemen
- Menganalisa Keuangan Negara

5. KESIMPULAN

- Tanggung-jawab politik vs Tanggung-jawab Teknis
- Perlu memperkuat peranan Komisi Pengawasan Pelaksanaan Anggaran
- Perlu memperkuat cara-cara Badan Pemeriksaan Keuangan

Memperhitungkan Prioritas Nasional ke dalam Anggaran Nasional: *Anggaran Nasional dan Tujuan Pengurangan Kemiskinan oleh Pemerintah dalam rangka Tujuan Pembangunan Milenium* Mr. Colin Eglin MP, Afrika Selatan

PENGURANGAN KEMISKINAN – SALAH SATU TANTANGAN TERBESARNYA

Pengurangan Kemiskinan merupakan salah satu tantangan terbesar yang dihadapi oleh negara-negara yang baru terbentuk di dunia berkembang.

Selama kemiskinan masih berakar, banyak warga di negara-negara ini yang tidak akan mampu menikmati hak-hak dan kebebasan yang telah dijadikan milik mereka oleh konstitusi demokrasi mereka yang baru.

Saya berasumsi bahwa Timor-Leste bukan pengecualian dari tantangan sosial ekonomi yang besar ini.

Afrika jelas bukan pengecualian. Demikian pula Afrika Selatan, di mana kekayaan bercampur dengan kemiskinan, dan pembangunan bercampur dengan keterbelakangan.

Faktor yang sangat penting mengenai pengurangan kemiskinan, dan bukan pengentasan kemiskinan, adalah bahwa pengurangan kemiskinan ini harus didasarkan pada pembangunan berkelanjutan. Agar dapat berhasil, pengurangan kemiskinan harus menggerakkan proses pembangunan ekonomi dan manusia.

Para pemimpin di Afrika, benua termiskin di dunia, telah memutuskan untuk menerima tantangan untuk mengangkat benua ini berikut rakyatnya dari bencana kemiskinan.

Mereka telah merumuskan dan mengikatkan diri pada Kemitraan Baru untuk Pembangunan Afrika (NEPAD).

"Kemitraan Baru untuk Pembangunan Afrika ini adalah kebulatan tekad para pemimpin Afrika, yang didasarkan pada kesamaan visi dan keyakinan yang teguh dan sejalan, bahwa mereka mengemban tugas yang mendesak untuk memberantas kemiskinan serta menempatkan negara mereka, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama, di jalan yang menuju pertumbuhan dan perkembangan berkelanjutan"

Para Pemimpin Afrika telah sampai pada kesimpulan bahwa:

- perdamaian dan keamanan,
- demokrasi, pemerintahan yang baik dan hak asasi manusia,
- pengelolaan ekonomi yang sehat,

merupakan prasyarat untuk pembangunan berkelanjutan.

Saya sarankan agar prasyarat-prasyarat ini berlaku di Timor-Leste seperti halnya di negara-negara di Afrika yang jauh tersebut.

Tugas memastikan keberhasilan pembangunan yang berkelanjutan dan pengurangan kemiskinan yang seiring dengan itu bukanlah tanggung jawab satu sektor masyarakat tertentu yang bertindak sendiri. Ini merupakan tugas seluruh masyarakat – pemerintah, sektor usaha, serikat buruh, organisasi kemasyarakatan, warga negara perorangan dan Parlemen.

PARLEMEN DAN PROSES STRATEGI PENGURANGAN KEMISKINAN

Parlemen sebagai suara rakyat dan unsur kunci dalam struktur demokrasi memiliki peran sangat penting yang harus dimainkan.

Saya mengacu kepada suatu makalah yang baru-baru ini dipresentasikan di Forum Parlementer Afrika Bagian Selatan dalam suatu konferensi di Mauritius. (Mengacu kepada PSPK – Proses Strategi Pengurangan Kemiskinan).

Kelima Tahap SPK

1. Diagnosis dan analisis kemiskinan
2. Keputusan prioritas kebijakan kemiskinan
3. Proses siklus anggaran dengan perubahan SPK
4. Pelaksanaan kebijakan dan penyampaian layanan
5. Pemantauan dan evaluasi hasil/dampak

Sekilas pandang, kelima tahap tersebut akan menunjukkan di mana peran Parlemen mulai muncul.

Mengapa Parlemen harus terlibat?

- Mengingat fungsi perwakilan dan pengawasan parlemen, parlemen harus dan wajib terlibat dalam proses SPK
- Keterlibatan Parlemen dan AP memperkuat kepemilikan SPK dan memberikan suara kepada keprihatinan rakyat miskin, membantu juga mengembangkan kemauan politik/dukungan lintas partai untuk strategi-strategi yang ada
- Kepemilikan atas negara yang bermakna mensyaratkan adanya keterlibatan lembaga perwakilan dalam perancangan SPK
- Memberikan mekanisme kelembagaan untuk berpartisipasi – menggunakan lembaga yang ada dan bukan membentuk yang baru
- Turut membantu memperkuat peran lembaga pemerintahan

PSPK memberikan titik masuk yang alami bagi Parlemen

- Parlemen harus mewakili kepentingan rakyat
- Parlemen memiliki peran dalam menyetujui anggaran dan memantau pembelanjaan dan program
- PSPK akan membutuhkan persetujuan anggaran dan proses PSPK sejalan dengan proses kebijakan
- Penekanan terhadap hasil dan pemantauan berarti adanya tambahan penekanan pada pengawasan terhadap lembaga Eksekutif untuk memastikan agar PSPK mencapai tujuan yang telah dicanangkan
- Hubungan dengan konstituensi dan masyarakat madani memberikan kesempatan kepada MP dan Parlemen (terutama melalui komite) untuk mengawasi pelaksanaan
- PSPK mungkin pula mengharuskan adanya perubahan legislatif

Rangkuman – mengapa Parlemen?

- PSPK menekankan kepemilikan negara, partisipasi dan pemantauan hasil, yang semuanya didukung oleh mekanisme keuangan dan legislatif
- Jika ingin PSPK berhasil, maka Parlemen harus memainkan peranan yang besar dalam membentuk PSPK dan mengawasi prosesnya, untuk:
 - menjamin partisipasi masyarakat yang luas;
 - mencapai analisis/diagnosis yang baik tentang kemiskinan;
 - menjamin dipilihnya prioritas terbaik untuk rakyat;
 - membantu menyusun anggaran yang jujur dan efektif;
 - memantau pelaksanaan untuk mendapatkan hasil.

Tantangan bagi Parlemen

- Menggunakan tanggung jawab pengawasannya untuk mempengaruhi alokasi anggaran agar turut memberikan hasil yang pro-rakyat miskin
- Menggunakan keuntungan legislatif untuk memastikan bahwa kebutuhan rakyat miskin didengar dan dipenuhi
- Menuntut adanya tindak lanjut yang serius atas komitmen PSPK lembaga Eksekutif

- Mengawasi arah PSPK untuk menghasilkan penyampaian layanan yang lebih baik
- Memastikan bahwa PSPK adalah proses, bukan peristiwa

Membangun kapasitas untuk mendukung keterlibatan Parlemen

- Bank Dunia dan IMF menyadari perlunya menjamin keterlibatan parlementer yang lebih besar guna memastikan mekanisme berkelanjutan untuk partisipasi dan pengawasan
- Kemampuan parlementer (Anggota, pegawai, sumber daya kelembagaan) seringkali membatasi atau menghambat keterlibatan Parlemen
- WBI mendukung upaya untuk meningkatkan kesadaran di dalam dan di luar Bank
- Dana Perwalian PSPK untuk mendukung pengembangan kapasitas Eksekutif, Parlemen, Masyarakat Madani
- Pengembangan bahan pembelajaran dan Buku Pedoman MP tentang "Parlemen, Pemerintah dan Pengurangan Kemiskinan"

Kesimpulan

- PSPK menyediakan kerangka bagi negara-negara untuk mengarahkan dan mengkoordinir dukungan donor
- Parlemen harus dilibatkan jika ingin PSPK memiliki kepemilikan negara yang bermakna, partisipasi harus dilembagakan
- Proses PSPK menciptakan "titik masuk" yang nyata kepada Parlemen untuk menjadi dan terus terlibat dan mengembangkan peran konstitusional Parlemen
- Adalah tugas Parlemen menentukan bagaimana bentuk keterlibatannya
- WBI, UNDP, donor bilateral dapat dan tengah menyediakan dukungan untuk melanjutkan keterlibatan Parlemen dalam Proses SPK

Beberapa contoh meningkatnya keterlibatan Parlemen dalam PSPK

Negara A:

Penyajian dan pembahasan hasil lokakarya regional dengan Parlemen

Negara B:

PSPK disajikan kepada kedua majelis Parlemen untuk diratifikasi sebelum diajukan ke Bank Dunia dan IMF

Negara C:

Penyajian dan diskusi PSPK di Parlemen tidak lama sebelum diajukan

Negara D:

- Wakil-wakil dari Majelis Tinggi menjadi anggota panitia kerja yang memantau proses PSPK
- Debat di Parlemen mengenai kemiskinan
- Persetujuan Parlemen atas PSPK

Negara E dan F:

PSPK menyoroti peran Parlemen dalam bidang konsultasi mulai dari tahap-tahap awal sampai dengan pengembangannya

Negara G:

Laporan Perkembangan PSPK mencatat bahwa meskipun ada keterbatasan kelembagaan, Parlemen berkomitmen untuk mengawasi pelaksanaan PSPK

Negara H:

Panitia ad hoc PSPK/hubungan ke CSO terbentuk

Negara I:

Kunjungan lapangan PSPK oleh komite Bidang Ekonomi dan Sosial untuk mengkaji tingkat partisipasi dalam perancangan

Negara J:

Dengar Pendapat Komite Anggaran/Keuangan dan Interaksi dengan masyarakat madani

Pengurangan kemiskinan yang dikaitkan dengan pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium mengharuskan dicapainya dua tujuan sosial ekonomi yang saling berhubungan.

MENCAPAI TUJUAN PEMBANGUNAN MILENIUM

Salah satu tujuan tersebut adalah tercapainya angka pertumbuhan ekonomi (NEPAD menetapkan angka 7 persen per tahun) serta pengendalian perekonomian yang tengah berkembang ini untuk mencapai peningkatan pembangunan manusia, termasuk apa yang ditetapkan dalam Tujuan Pembangunan Milenium.

Tujuan tersebut adalah:

1. Memberantas kemiskinan dan kelaparan yang ekstrim;
2. Mencapai pendidikan dasar universal;
3. Menjunjung kesamaan jender dan memberdayakan perempuan;
4. Menurunkan angka kematian anak;
5. Menjamin lingkungan hidup yang dapat berkesinambungan.

Rencana dan Anggaran Negara secara bersama-sama harus disusun dengan cara yang dirancang untuk mencapai tujuan-tujuan dalam Strategi Pengurangan Kemiskinan dan Tujuan Pembangunan Milenium.

Fungsi pokok Parlemen sehubungan dengan Rencana dan Anggaran Negara adalah untuk memastikan bahwa kedua hal ini memang berhasil mencapai Pengurangan Kemiskinan dan Tujuan Pembangunan Milenium.

Fungsi pokok Parlemen dilaksanakan dalam dua tahap yaitu:

1. Mempengaruhi Rencana dan Anggaran Negara pada saat perumusannya Hal ini dapat ditempuh melalui Komite atau Sidang Pleno atau melalui persuasi politik umum dalam masalah-masalah kunci;
2. Memantau pelaksanaannya dan meminta pertanggungjawaban Eksekutif
3. Hal ini harus dilakukan secara terus-menerus sepanjang tahun sebagaimana yang disebutkan dalam presentasi terdahulu.

Tetapi fungsi di atas mengharuskan Anggota Parlemen untuk memiliki lebih dari sekedar pengetahuan umum yang kabur mengenai Pengurangan Kemiskinan dan Tujuan Milenium.

Mereka harus mampu mengevaluasi, baik dalam perumusan maupun pelaksanaan, apakah tujuan-tujuan yang spesifik tengah dipenuhi.

Hal ini memerlukan adanya pengkajian, pertanyaan, analisis dan fokus yang gigih pada permasalahan, hingga Pemerintah terpaksa harus memperhatikan.

Anggota Parlemen, karena dipilih oleh rakyat untuk mewakili rakyat, dan karena mereka bergantung pada rakyat untuk dapat dipilih kembali, berada dalam posisi untuk berbicara mewakili rakyat dalam permasalahan yang pada dasarnya berhubungan dengan rakyat.

Di negara yang tidak memiliki sistem parlementer yang efisien, di mana Anggota Parlemen tidak membela rakyat, Pemerintah cenderung bergerak secara elitis, baik elitisme tersebut diukur dari segi ekonomi maupun politik.

Pengurangan Kemiskinan dan Tujuan Milenium merupakan konsep berorientasi rakyat yang lebih baik.

Parlemen memiliki tanggung jawab untuk memastikan bahwa, terutama di negara-negara berkembang, Pemerintah secara umum akan merancang dan melaksanakan kebijakan-kebijakan yang berorientasi kepada rakyat.

Menuju Anggaran Timor-Leste yang Responsif terhadap Jender

Ibu Maria Domingas Fernandes Alves, Penasehat,
Kabinet untuk Peningkatan Kesamaan Derajat,
Kabinet Perdana Menteri

PENDAHULUAN

- Anggaran Nasional lebih dari sekedar instrumen teknis yang menunjukkan pendapatan dan pembelanjaan. Setiap tahun, anggaran merupakan pernyataan kebijakan yang paling signifikan yang dikeluarkan oleh pemerintah kita.
- Anggaran Nasional dengan jelas mencerminkan dan menunjukkan prioritas kebijakan pemerintah. Anggaran ini merupakan dasar yang melaluinya sumber-sumber daya negara akan dimobilisasi dan didistribusikan kembali, berdasarkan strategi pembangunan sosial ekonomi pemerintah. Dalam banyak hal, anggaran nasional mencerminkan tatanan nilai suatu negara.
- Hal yang mungkin terpenting yang ingin saya sampaikan mengenai anggaran adalah bahwa anggaran merupakan instrumen kebijakan ekonomi pemerintah yang terpenting, dan oleh karena itu dapat menjadi alat yang ampuh untuk mentransformasikan suatu negara agar memenuhi kebutuhan pembangunan semua warganya secara adil.

1. Anggaran pada umumnya "buta jender"

Kita perlu bertanya apakah proses penyusunan anggaran itu "buta jender". Apakah anggaran mengasumsikan bahwa kebutuhan laki-laki dan perempuan selalu sama? Seperti dalam kebanyakan masyarakat, perempuan berada dalam posisi yang tidak setara dalam masyarakat Timor-Leste. Hal ini mungkin akan tercermin dalam anggaran. Karena terbatasnya kekuatan ekonomi dan politik kaum perempuan, ada kemungkinan bahwa respon terhadap kebutuhan perempuan dan anak perempuan akan kurang terwakili dalam anggaran.

Anggaran pemerintah pada umumnya dianggap mempengaruhi setiap orang secara kurang lebih sama. Anggaran oleh kebanyakan orang dianggap "netral terhadap jender", bahwa dampak anggaran kepada seluruh masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan, dianggap sama. Jika lebih dicermati, kita menyadari bahwa dampak anggaran jarang sama untuk laki-laki dan perempuan, maupun anak laki-laki dan anak perempuan.

Jika kita tidak memiliki data yang terpisah untuk laki-laki dan perempuan, anak perempuan dan anak laki-laki, bagaimanakah kita dapat mengetahui apakah dampak kebijakan dan pembelanjaan anggaran menguntungkan laki-laki dan perempuan dengan setara? Data yang dipisahkan menurut jenis kelamin selalu dibutuhkan untuk menunjukkan betapa kebutuhan laki-laki dan perempuan serta akses laki-laki dan perempuan terhadap sumber daya seringkali berbeda. Data yang dipisahkan menurut jenis kelamin sangat penting untuk menunjukkan bagaimana kebijakan ekonomi, misalnya:

- pembelanjaan untuk pendidikan;
- kebijakan ketenagakerjaan;
- kebijakan perpajakan,

memiliki akibat yang berlainan terhadap laki-laki dan perempuan karena berbedanya posisi mereka dalam keluarga dan dalam perekonomian. Beberapa contohnya adalah sebagai berikut:

- Kebijakan Pendidikan – Siapa yang dapat menempuh pendidikan tersier? Bagaimana perbandingan jendernya?
- Kebijakan Ketenagakerjaan – Siapa yang bisa mendapatkan pekerjaan? Berapa persen kaum perempuan yang memiliki pekerjaan dalam sektor publik? Berapa persen kaum perempuan yang memiliki pekerjaan pada tingkat madya dalam sektor publik?
- Apakah kebijakan perpajakan memperlakukan laki-laki dan perempuan dengan setara?

Hingga kita memahami perlunya serta menuntut adanya data yang dipisahkan menurut jenis kelamin, maka akan sulit melihat bagaimana kebijakan pemerintah dan anggaran pemerintah memberikan dampak yang berlainan

terhadap laki-laki dan perempuan, dan kita pun dapat tetap mengira bahwa anggaran bersifat "netral terhadap jender".

2. Anggaran jender

Saya ingin membicarakan konsep anggaran jender. Anggaran jender bukan berarti anggaran yang terpisah untuk kaum laki-laki dan perempuan. Anggaran jender mengacu kepada berbagai alat yang dapat mempermudah pengkajian dan membantu kita memahami bagaimana anggaran pemerintah memiliki dampak yang berbeda terhadap laki-laki dan perempuan.

Anggaran jender merupakan cara yang penting untuk memastikan bahwa jender masuk ke arus utama (bahwa jender sudah diintegrasikan) ke dalam semua kebijakan, rencana dan program nasional karena anggaran jender mengukur apakah, dan bagaimana, integrasi ini tercermin dalam alokasi pembelanjaan publik. Kebijakan yang mengangkat persamaan jender tentu akan kecil nilainya jika tidak tercermin dalam alokasi anggaran. Selain itu, sambil kita mempersiapkan Timor-Leste untuk mencapai swasembada ekonomi yang lebih besar dalam waktu beberapa tahun mendatang, kita harus memastikan bahwa kebijakan jender jelas-jelas berada pada bagian inti jalur anggaran permanen pemerintah, dan tidak ditinggalkan untuk dicakup dalam langkah-langkah yang bersifat tidak stabil dan sementara yang berhubungan dengan bantuan ekonomi dari luar negeri.

Penilaian Anggaran Jender/Analisis Anggaran Jender umumnya dilakukan dalam 4 langkah:

Langkah 1: Mengembangkan pemahaman yang baik mengenai situasi laki-laki dan perempuan, anak perempuan dan anak laki-laki dalam sektor yang ditinjau

Seperti telah saya sebutkan tadi, data yang dipisahkan menurut jenis kelamin sangat penting untuk pemahaman yang baik. Jika dalam penilaian kebijakan bidang Pendidikan, misalnya, kita bermaksud memeriksa angka penyelesaian sekolah anak-anak, maka kita akan membutuhkan data bermutu baik yang dipisahkan menurut jenis kelamin. (Selain data kuantitatif, yang memberikan gambaran dalam bentuk angka, data kualitatif yang baik juga akan diperlukan untuk memahami alasan-alasan mengapa anak-anak laki-laki atau perempuan tidak berhasil menyelesaikan pendidikannya).

Langkah 2: Analisis kebijakan sektoral

Apakah kebijakan sektoral sudah membahas situasi pada sector yang tengah ditinjau tersebut dengan benar? Jika kita mengacu pada contoh terdahulu, apakah kebijakan sektor Pendidikan memberikan respon yang efektif terhadap ketidaksetaraan antara anak perempuan dan laki-laki dalam menyelesaikan pendidikan mereka?

Langkah 3: Jika kebijakan tersebut dianggap memadai, apakah sumber daya keuangan dan sumber-sumber daya lainnya telah dialokasikan dengan cukup untuk melaksanakan kebijakan tersebut?

Kembali ke contoh terdahulu, jika ada kebijakan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat akan arti penting pembangunan nasional semua anak, dan terutama bagi anak-anak perempuan untuk menyelesaikan pendidikannya, apakah dana yang cukup sudah dialokasikan untuk kampanye yang efektif?

Langkah 4: Bagaimanakah sumber-sumber daya tersebut telah digunakan?

Dalam kasus yang paling sederhana, yang termasuk di sini adalah menanyakan berapa banyak laki-laki/anak laki laki dan berapa banyak perempuan/anak perempuan yang telah mendapatkan manfaat dari suatu pembelanjaan tertentu dan dengan risiko apa. Jika menggunakan kembali contoh yang tadi, berapakah pertambahan jumlah anak perempuan dan anak laki-laki yang menyelesaikan pendidikannya sebagai akibat dari kampanye pendidikan masyarakat? Berapa biayanya? Jawabannya akan memberikan penilaian dalam hal distribusi dan pemerataan dan juga efisiensi.

Pendek kata, anggaran jender pada awalnya merupakan latihan pemantauan dan pemeriksaan keuangan. Anggaran ini mendukung tujuan demokrasi yaitu akuntabilitas dan transparansi yang lebih besar. Anggaran ini juga menyediakan informasi untuk mempermudah pengambilan keputusan yang lebih baik mengenai bagaimana kebijakan perlu disesuaikan atau dirubah serta ke mana sumber daya perlu dialokasikan.

Analisis anggaran jender umumnya dipandang menggunakan tiga aspek atau kategori pembelanjaan pemerintah, yaitu:

- (a) Pembelanjaan yang Spesifik Jender: pembelanjaan yang khusus diarahkan untuk kaum perempuan atau laki-laki di masyarakat untuk memenuhi kebutuhan mereka;
- (b) Pembelanjaan yang Mendorong Persamaan Jender dalam Kebijakan Ketenagakerjaan dalam Sektor Layanan Masyarakat;
- (c) Pembelanjaan pemerintah umum atau arus utama yang tersedia untuk kaum perempuan maupun laki-laki. Ini adalah kategori yang paling signifikan. Dalam konteks lainnya, masing-masing dari kedua kategori terdahulu menjadi kurang dari 1% total pembelanjaan anggaran. Jika pembelanjaan pemerintah arus utama tidak dibahas dalam analisis anggaran jender, maka analisis tersebut pada dasarnya hanya akan membahas permasalahan sampingan.

3. Dua pilar anggaran jender

Pekerjaan anggaran jender yang sebenarnya terletak pada dua pilar. Seperti telah saya uraikan sebelumnya, pilar pertama adalah analisis efektivitas kebijakan pemerintah dari segi pembelanjaan dan sampai sejauh mana keberhasilannya dalam hal melayani berbagai kebutuhan dan kepentingan perempuan dan laki-laki.

Pilar yang lain dari kerja penyusunan anggaran jender adalah inisiatif kebijakan. Ketika anggaran tahun ini dianalisis, perlu diambil inisiatif kebijakan, yang didasarkan pada analisis tersebut untuk menyertakan alokasi-alokasi yang diperlukan ke dalam anggaran tahun depan. Masyarakat madani yang terorganisir memiliki peran advokasi yang penting dalam meningkatkan kesadaran masyarakat serta melobi parlemen dan pemerintah agar inisiatif-inisiatif ini disertakan dalam anggaran tahun-tahun mendatang. Ini jelas bukan merupakan latihan yang dilakukan satu kali saja, melainkan proses dinamis yang harus diulangi dan diperbaiki setiap tahun.

4. Anggaran jender dalam prakteknya

Penerapan konsep anggaran jender yang paling menyeluruh sejauh ini adalah di Afrika Selatan. Penerapan tersebut dimulai tidak lama setelah Rezim Pasca Apartheid mulai berkuasa di bawah iklim sosial membangun masyarakat demokratis. Inisiatif ini berawal dari organisasi perempuan pada tahun 1995, dan dalam waktu 2 tahun, dimulailah upaya pemerintah yang paralel, yang dipimpin oleh Menteri Keuangan. Dalam waktu 3 tahun, telah dihasilkan 3 volume yang menganalisis alokasi anggaran semua sektor dari perspektif jender. Studi permasalahan jender pun kini disertakan dalam laporan dari berbagai sektor yang disajikan pada Hari Anggaran dan permasalahan jender dan ketidaksetaraan lainnya menjadi bagian dari pidato anggaran Menteri Keuangan.

Sejumlah negara lainnya, terutama di benua Afrika bagian selatan, telah mulai menerapkan praktek anggaran jendernya sendiri. Saya sampaikan contoh-contoh ini untuk menunjukkan bahwa penyusunan anggaran jender memang mungkin. Tidak dapat diragukan bahwa pelaksanaan kerja penyusunan anggaran jender merupakan tugas yang sangat berat. Meskipun demikian, ada sejumlah strategi yang dapat ditempuh agar kerja penyusunan anggaran jender lebih mudah dikelola.

Di Afrika Selatan, mereka memulai dengan skala kecil, yaitu menangani enam sektor pembelanjaan pada tahun pertama. Ada keputusan untuk memilih sektor-sektor sosial yang umumnya diakui memiliki arti signifikan bagi jender. (Di samping itu, mereka memilih sejumlah sektor yang tidak terlalu mencolok untuk menggambarkan betapa jender ada dalam semua bidang kemasyarakatan.)

Saya menyadari pula bahwa pemerintah Timor-Leste memiliki sumber daya yang terbatas dan menghadapi kebutuhan yang sepertinya tak terbatas. Ini adalah masalah klasik bagi anggaran, dan para advokat anggaran jender mengakui bahwa sumber daya tidak tak terbatas. Hal yang paling penting adalah bahwa anggaran jender tidak mengajukan argumen untuk "tambahan" sumber daya, melainkan untuk realokasi sumber daya sehingga sumber daya yang terbatas dapat digunakan dengan lebih efektif dan lebih adil.

KESIMPULAN: MENUJU ANGGARAN YANG PEKA JENDER DI TIMOR-LESTE

Pada awal pembicaraan singkat ini, telah saya sebutkan bahwa anggaran pemerintah merupakan instrument kebijakan ekonomi yang terpenting yang dimiliki pemerintah – suatu alat yang ampuh untuk mentransformasikan negara agar memenuhi kebutuhan semua warga negara kita dengan adil.

Seperti yang Anda sekalian menyadari, Pemerintah Timor-Leste memiliki komitmen politik yang kuat untuk mengangkat kesetaraan jender. Rencana Pembangunan Nasional menempatkan kesetaraan jender dan pengarusutamaan jender sebagai strategi inti untuk pembangunan, terutama untuk tujuan utama yaitu pengurangan kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi yang adil dan merata. Namun seperti yang telah saya tekankan tadi, menyusun kebijakan yang tidak didukung oleh alokasi anggaran tidak ada harganya bagi rakyat Timor-Leste. Oleh sebab inilah, agar dapat bergerak menuju anggaran yang peka jender untuk Timor-Leste, kita perlu merancang sebuah model untuk analisis anggaran jender yang sesuai dan dapat dilaksanakan dalam konteks kita.

Telah saya berikan kepada Anda suatu uraian dasar ketentuan anggaran jender, yang menurut hemat saya akan menjadi mekanisme yang esensial untuk menjamin peningkatan kesetaraan jender. Saya tidak banyak membahas masalah teknis, karena saya memang bukan seorang ekonom.

Dalam mengembangkan model anggaran yang sesuai untuk Timor-Leste, kita beruntung telah memperoleh dukungan dari Kiyoko Furusawa, yang tulisannya mengenai anggaran jender merupakan sumber dari sebagian besar komentar saya hari ini. Banyak di antara Anda tentu sudah mengenal Kiyoko sebagai aktivis yang sudah lama berkecimpung untuk mendukung Timor-Leste. Beliau juga merupakan pakar yang telah banyak menulis mengenai anggaran jender.

Kiyoko, beserta Profesor Yasuko Muramatsu, akan memfasilitasi seminar dua hari pada minggu terakhir Agustus tentang cara merancang proses analisis anggaran jender yang sesuai untuk konteks nasional kita. Peserta seminar tersebut antara lain adalah pejabat Departemen Keuangan dan Titik Fokus Anggaran dari masing-masing sektor. Karena pentingnya peran Anda dalam menyetujui anggaran, maka kehadiran anggota parlemen yang berkomitmen pun akan penting. Karena hal ini sangat kritis bagi pembangunan bangsa kita yang baru ini dengan demokratis dan adil merata, maka saya berharap bahwa banyak di antara Anda akan menunjukkan minat untuk belajar lebih banyak mengenai proses ini.

© Inter-Parliamentary Union 2003

All rights reserved. No part of this publication may be produced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the Inter-Parliamentary Union.

This publication is circulated subject to the condition that it shall not by way of trade or otherwise, be lent, sold, hired out or otherwise circulated without the publisher's prior consent in any form of binding or cover other than in which it is published and without a similar condition including this condition being imposed on the subsequent publisher.

ISBN 92-9142-173-1

Published by the Inter-Parliamentary Union

Headquarters of the Inter-Parliamentary Union:

Union interparlementaire
Chemin du Pommier 5
P.O. Box 330
1218 LE GRAND SACONNEX GENEVE19
SUISSE / SWITZERLAND
Tel.: + 41 22 919 41 50
Fax: + 41 22 919 41 60
e-mail: postbox@mail.ipu.org

Office of the Permanent Observer to the United Nations in New York:

Inter-Parliamentary Union
Room 3102,
220 East 42nd Street
NEW YORK, N.Y. 10017
USA
Tel.: + 1 212 55 75 880
Fax: + 1 212 55 73 954
e-mail: ny-office@mail.ipu.org

Produced with the financial support of the United Nations Development Programme (UNDP)