



**KEMENTERIAN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA**  
**DIREKTORAT JENDERAL PERBENDAHARAAN**  
**DIREKTORAT SISTEM PERBENDAHARAAN**

GEDUNG PRIJADI PRAPTOSUHARJO III LANTAI III & IV JALAN BUDI UTOMO NO. 6 JAKARTA 10710  
TELEPON: 021-3449230 (psw 5660,5661) , 3849670 FAKSIMILE: 021-3849670  
SITUS : [www.djpbk.kemenkeu.go.id](http://www.djpbk.kemenkeu.go.id)

Nomor : S- 128 /PB.7/2018

22 Januari 2018

Sifat : Segera

Lampiran : -

Hal : Pemberitahuan Penerbitan *Treasury Policy Brief* (TPB) Edisi Nomor 5 bulan Desember 2017 dengan judul *Anglophone dan Francophone: Sebuah Perbandingan*

Yth. 1. Para Kepala Kanwil Ditjen Perbendaharaan  
2. Para Kepala KPPN

Sehubungan dengan penerbitan *Treasury Policy Brief* (TPB) di Subdit Penelitian dan Pengembangan, dan Kerjasama Kelembagaan pada Direktorat Sistem Perbendaharaan, dengan ini kami sampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Berdasarkan PMK 234/PMK.01/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan, Direktorat Sistem Perbendaharaan c.q. Subdit Penelitian dan Pengembangan dan Kerjasama Kelembagaan (Subdit Litbang dan KK) mempunyai tugas melaksanakan pengkajian dalam rangka pengembangan proses bisnis, strategi, kebijakan sistem perbendaharaan dan kerjasama kelembagaan.
2. Dalam rangka mendukung pencapaian pelaksanaan tugas dan fungsi Direktorat Sistem Perbendaharaan c.q. Subdit Litbang dan KK sebagaimana tersebut pada poin 1, kami telah menerbitkan TPB. TPB merupakan publikasi yang diterbitkan setiap bulan dan memuat hasil temuan dan rekomendasi kebijakan berdasarkan hasil kajian/publikasi Litbang Perbendaharaan, dan institusi terkait lainnya dalam bidang perbendaharaan dan keuangan negara.
3. TPB pada edisi Nomor 5 bulan Desember 2017 ini mengangkat bahasan dengan judul *Anglophone dan Francophone: Sebuah Perbandingan*.
4. Dalam rangka mendukung kebijakan *go green* dan untuk meningkatkan cakupan target pembaca, TPB dimaksud dapat diakses melalui *website* dengan alamat [www.djpbk.kemenkeu.go.id/portal/id/data-publikasi/publikasi-cetak/treasury-policy-brief.html](http://www.djpbk.kemenkeu.go.id/portal/id/data-publikasi/publikasi-cetak/treasury-policy-brief.html). Saran, pendapat, dan kritik yang membangun dapat disampaikan kepada kami melalui email [tpb.litbangdsp@kemenkeu.go.id](mailto:tpb.litbangdsp@kemenkeu.go.id).

Demikian disampaikan, atas perhatiannya diucapkan terima kasih.

Direktur,

R.M. Wiwieng Handayaningsih  
NIP 196202161984012001

Tembusan:  
Sekretaris Direktorat Jenderal Perbendaharaan





# Treasury Policy Brief

Subdit Penelitian dan Pengembangan, dan Kerjasama Kelembagaan  
Direktorat Sistem Perbendaharaan

Edisi Nomor 5, Desember 2017

## Anglophone dan Francophone: Sebuah Perbandingan

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

### Pembelajaran Treasury Indonesia

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

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

*Treasury* Indonesia yang berkembang mengambil banyak pembelajaran dari berbagai sistem

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

### Perbandingan Anglophone dan Francophone

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

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

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



Klasifikasi berdasarkan program atau fungsi jarang dilakukan.

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

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

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

Perbedaan utama di dalam pelaksanaan anggaran ada pada peran dan kekuasaan dari Kementerian Keuangan, serta tingkat sentralisasi (atau desentralisasi) dari manajemen keuangan. Di

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

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

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



## Perbedaan Dasar Kekuatan Potensial dari Sistem Manajemen Keuangan Publik

Area	Sistem <i>Anglophone</i>	Sistem <i>Francophone</i>
Kontrol Belanja	Kementerian/lembaga bertanggung jawab atas kontrol belanja ( <i>let the managers manage</i> )	Kementerian Keuangan melakukan <i>ex-ante check</i> sebagai kontrol atas pembayaran.
Audit Internal	Audit internal sebagian terdesentralisasi ke unit pembayaran (kementerian/lembaga)	Audit internal tersentralisasi dan tertanam kuat di dalam sistem
Sistem Akuntansi dan Pelaporan Fiskal	Menggunakan akuntansi yang lebih sederhana, dipisahkan secara jelas antara ordonatur dan <i>comptable</i> ; kementerian/lembaga bertanggung jawab untuk menyiapkan dokumen utama dari komitmen belanja dan pembayaran	Kerangka akuntansinya logis, perubahan dalam neraca <i>treasury</i> sebanding dengan arus transaksi. Belanja dicatat dan dilaporkan pada tiap tahap, sedangkan utang di <i>treasury</i> dapat diidentifikasi. Akuntansi yang tersentralisasi memfasilitasi pelaporan fiskal.
Audit Eksternal dan Kontrol Parlemen	Posisi auditor independen	Agensi audit eksternal independen baik ke eksekutif dan legislatif.

Sumber: IMF (2003)

Perbedaan ketiga ada pada sisi audit eksternal. Dalam sistem *Anglophone*, audit eksternal lebih berkembang dibandingkan sistem *Francophone*.

Di dalam sistem *Francophone*, audit eksternal adalah fungsi yudisial dengan *Chamber of Accounts/Court of Accounts* yang menjadi bagian dari sistem hukum. Audit berfokus dengan akuntabilitas yudisial. Sebagai bagian dari sistem yudisial, institusi audit tertinggi memiliki hubungan yang terbatas dengan parlemen dan tidak begitu independen terhadap pemerintah. Dependensi keuangan ditentukan oleh hubungan-hubungan khusus tersebut. Audit eksternal punya kekuatan yurisdiksi, auditor punya latar belakang hukum, dan fokus dari audit adalah kepatuhan.

Dalam sistem *Anglophone*, institusi audit khusus dibangun. Indonesia turut menerapkan sistem audit ala *Anglophone* dengan keberadaan organisasi audit eksternal seperti Badan Pemeriksa Keuangan. Dalam sistem *Anglophone*, badan audit ini bertanggung jawab langsung ke

parlemen dan sifatnya independen. *Supreme Audit Institution* (SAI) memiliki independensi keuangan, didanai dari parlemen. Berada di luar sistem yudisial, SAI tidak punya kekuatan yudisial tetapi bergantung ke parlemen untuk meyakinkan tindak lanjut atas temuan audit. Anggota/staff SAI pada umumnya adalah para akuntan dan auditor yang andal. Audit berfokus pada audit keuangan, tanpa meniadakan kepatuhan terhadap aturan dan regulasi yang ada.

Baik sistem *Anglophone* dan *Francophone* memiliki kekuatan dan kelemahan tersendiri. Sebagian negara melakukan *benchmarking* ke *Francophone* dalam hal pelaksanaan anggaran dengan adanya sistem pengendalian belanja yang formal pada tahapan sebelum pembayaran. Sebaliknya, banyak negara melakukan *benchmarking* ke *Anglophone* dalam hal pelaporan fiskal dan audit eksternal.

**Referensi:**

- Leruth, L, et.al. 2003. *How Do Treasury System Operate in Sub-Saharan Francophone Africa?*. OECD Journal on Budgeting Vol. II No.4.
- Lienert, Ian. 2003. *IMF Working Paper: A Comparison Between Two Public Expenditure Management System in Africa*.
- Mardiasmo. 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.
- Renzo, Paolo. 2014. *What is PFM?*. Diakses pada 12 Januari 2018 di <https://www.internationalbudget.org/2014/08/what-is-pfm/>

**TIM TREASURY POLICY BRIEF****Pengarah**

RM Wiwieng Handayaningsih

Direktur Sistem Perbendaharaan

**Pemimpin Redaksi**

Windraty Ariane Siallagan

Kasubdit Penelitian dan Pengembangan, dan Kerjasama Kelembagaan

**Redaksi**

Agung Hartoyo

Agus Triyono

Pringadi Abdi Surya

Kasi Penelitian dan Pengembangan Sistem Perbendaharaan II

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

**Sekretariat**

Heru Prabowo

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

**DISCLAIMER/ LEGAL NOTICE**

*Treasury Policy Brief* adalah rekomendasi kebijakan yang disusun oleh Subdit. Penelitian dan Pengembangan, dan Kerjasama Kelembagaan, Direktorat Sistem Perbendaharaan berdasarkan hasil kajian/publikasi Litbang Perbendaharaan. Opini dan pendapat yang dimuat tidak merefleksikan pandangan resmi instansi. Sekretariat: Gedung Prijadi Praptosuhardjo III Lt. 4 Jl. Budi Utomo No. 6, Jakarta Pusat (10710), email: [tpb.litbangdsp@kemenkeu.go.id](mailto:tpb.litbangdsp@kemenkeu.go.id)