

POLICY BRIEF SINKRONISASI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

2021



POLICY BRIEF

SINKRONISASI PERENCANAAN

DAN PENGANGGARAN



TIM PENYUSUN

Tim Riset Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran

Penanggung Jawab

Badiul Hadi

Editor

Sunaji Zamroni

Penulis

Widya Kartika

Tata Letak

Didi Widi Atmoko

Didukung Oleh

Knowledge Sector Initiative

Tahun Terbit

2021

DAFTAR ISI

Daftar Isi	ii
Daftar Tabel	ii
Bagian 01: Pendahuluan.....	1
Bagian 02: Menempuh Jalan Tengah.....	3
Bagian 03: Temuan Studi.....	5
Bagian 04: Rekomendasi Kebijakan.....	6
Daftar Pustaka	7

DAFTAR TABEL

Tabel 01: Prioritas Rencana Kerja Pemerintah.....	2
Tabel 02: Proses Perencanaan dan Penganggaran berdasarkan PP 17 Tahun 2017.....	4

01

PENDAHULUAN

Dua sistem dalam kamar berbeda masih mewarnai perencanaan dan penganggaran nasional maupun daerah. Perencanaan Pembangunan Nasional diatur oleh Undang-Undang No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional. Dalam pelaksanaannya Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional menjadi *leading sector* perencanaan pembangunan nasional. Pada sisi lain, penganggaran terhadap produk perencanaan pembangunan mengikuti ketentuan-ketentuan yang diatur oleh Undang-Undang No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, dimana *leading sector* bergeser ke Kementerian Keuangan. Memisahkan insitusi yang merencanakan program/kegiatan dan yang mengalokasikan uang, menurut Maulana (2017), rentan menyebabkan ketidakcocokan atau tak sinkron (*unsynchronize*). Mengapa? Karena orientasi institusi perencanaan memperhitungkan outcome atau dampak, sedangkan pada institusi keuangan berpegang pada prinsip formulasi kenaikan 10 persen setiap tahun¹.

Masalah pun semakin bertambah kompleks, dengan berlakunya sistem perencanaan dan penganggaran nasional, daerah dan desa. Kembali ke sistem perencanaan pembangunan nasional,

bahwa *beleid* yang mengaturnya menegaskan adanya lima (5) pendekatan yaitu; politik, teknokratik, partisipatif, bawah-atas (*bottom up*), dan atas-bawah (*top down*). Asumsi positifnya, lima pendekatan ini diharapkan mampu mengakselerasi anggaran belanja pemerintah mampu menghasilkan solusi dalam bentuk program/kegiatan pembangunan yang tepat guna dan berkelanjutan. Namun dalam praktiknya, proses panjang di kedua institusi perencanaan dan penganggaran tersebut, membuka *loopholes* bagi pihak-pihak pemburu rente yang mencari peluang korupsi anggaran negara dalam setiap prosesnya.

Penerapan pendekatan politik dan teknokratik dalam proses panjang perencanaan dan penganggaran, kerap inkonsisten dan tak sinkron, karena tuah lobi-lobi politik. Karena lobi politik, alokasi anggaran rentan berubah meski sudah ditetapkan dalam dokumen resmi perencanaan². Dalam pendekatan politik pada saat perencanaan, dokumen RKP yang mematuhi visi misi presiden dalam RPJMN, rentan dijungkirbalikkan oleh kesepakatan politik pragmatis antara DPR bersama presiden pada saat pembahasan RAPBN. Padahal RAPBN yang dibahas telah berpijak pada hasil telaah Kemenkeu dan Bappenas atas konsistensi Rencana Kerja Anggaran (RKA) Kementerian/Lembaga. Meski praktik lobi politik lazim dan bukan pantangan dalam politik anggaran (pembahasan RAPBN), pada akhirnya tabiat politik ini kerap melahirkan inkonsistensi dan *unsynchronize* dokumen perencanaan dengan dokumen anggaran.

Fenomena penyimpangan pada dokumen perencanaan dan penganggaran ini telah disadari oleh pemerintah. Dari sisi efektifitas dan anggaran tepat guna, Bappenas menyebutkan terdapat 29,3 persen penyimpangannya.³ Penyimpangan perencanaan dan penganggaran di

¹ Agung Wasono dan Maulana, "Tinjauan Kritis Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan di Indonesia". Knowledge Sector Initiative, 2018.

² *Ibid.*

³ Penyimpangan atau deviasi perencanaan dan penganggaran adalah program dan kegiatan yang tidak terpetakan. (Bappenas: 2015)

Kementerian/ Lembaga negara tersebut mengakibatkan tidak berkontribusi langsung atau tidak langsung pada indikator capaian. Sementara itu Kementerian Keuangan menilai, bahwa standar ukuran efektifitas belanja K/L untuk mencapai target dari program yang direncanakan sampai saat ini belum tersedia. Selama ini standar efektifitas dinilai secara manual dari alokasi belanja pada Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Rencana Kerja (Renja), yang menyebabkan potensi belanja tidak akurat⁴. Problem tidak sinkron antara perencanaan dan penganggaran juga terjadi antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota). Prioritas pembangunan Presiden dalam dokumen Pembangunan 5 tahunan (RPJMN) kerap berbeda dengan dokumen perencanaan Pembangunan Kepala Daerah 5 tahunan (RPJMD). Salah satu penyebabnya adalah waktu Pemilihan

umum bagi Presiden berbeda dengan pemilihan umum Kepala Daerah. Penyebab tidak sinkronnya dokumen perencanaan dan penganggaran Pusat dengan Daerah, menurut Maulana (2017) terdapat lima persoalan utama. **Pertama**, belum efektifnya pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah. **Kedua**, banyak duplikasi perencanaan pusat oleh daerah. **Ketiga**, kurangnya koordinasi implementasi kebijakan pusat dan daerah. **Keempat**, kesenjangan pemerintah pusat dan daerah dalam kapasitas fiskal dan sumber daya manusia. **Kelima**, perbedaan waktu penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Kepala Daerah. Usulan pembangunan daerah (*bottom up*) dalam skala pembangunan nasional efektif mendapatkan porsi alokasi hanya pada skema Dana Alokasi Khusus (DAK).

Tabel 1: Prioritas Rencana Kerja Pemerintah

NO	PRIORUTY IN RKP 2012 (BOOK I)	# PRO-GRAMMES	# ACTIVITY	# PER. INDICATORS	MAPPED			%	TOTAL P. INDICATORS NOT MAPPED	%
					DIRECT	INDIRECT	TOTAL			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)			(7)	(8)	(9)
1	<i>Reform, Bureaucracy and Governance</i>	17	52	144	55	32	87	60.4	57	39.6
2	<i>Education</i>	7	22	71	26	37	63	88.7	8	11.3
3	<i>Health</i>	9	25	66	18	17	35	53.0	31	47.0
4	<i>Poverty Alleviation</i>	28	60	153	91	27	118	77.1	35	22.9
5	<i>Food Security</i>	27	80	322	227	22	249	77.3	73	22.7
6	<i>Infrastructure</i>	16	40	169	51	51	102	60.4	67	39.6
7	<i>Investment and Business Climate</i>	15	35	117	72	16	88	75.2	29	24.8
8	<i>Energy</i>	13	27	80	41	16	57	71.3	23	28.8
9	<i>Environment and Disaster Mitigation</i>	12	43	134	84	22	106	79.1	28	20.9
10	<i>Disadvantaged, Frontier, Outermost and Post Conflict Regions</i>	25	64	219	121	12	133	60.7	86	39.3
11	<i>Culture, Creativity, Technological Innovation</i>	7	19	41	24	2	26	63.4	15	36.6
12	<i>Other Economic Priorities</i>	23	34	84	45	13	58	69.0	26	31.0
13	<i>Other Prioritues in Welfare</i>	12	17	53	19	13	32	60.4	21	39.6
14	<i>Other Priorities in Politics, Law and Security</i>	10	36	62	49	7	56	90.3	6	9.7
	<i>Total</i>	221	554	1,715	923	287	1,210	70.6	505	29.4

⁴ Wawancara dengan Yonathan Setianto H, Direktorat Sistem Penganggaran DJA (16 Maret 2021 Pukul 10:00) via Zoom

02 —

MENEMPUH JALAN TENGAH

Pemerintah akhirnya menutup celah yang berpotensi melahirkan penyimpangan dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional. Jalan tengah yang ditempuh adalah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2017 Tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.

Regulasi teknis ini bertujuan untuk mengintegrasikan perencanaan dan penganggaran dengan beberapa pokok pemikiran penting di dalamnya, meliputi; (1) kaidah perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional, (2) evaluasi kinerja pembangunan dan kinerja anggaran serta kebijakan tahun berjalan, (3) perencanaan dan penganggaran, pembahasan, rancangan Undang-

Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta nota keuangan, (4) penelaahan RKA-K/L dan penerbitan DIPA, (5) pemutakhiran Rencana Kerja Pemerintah (RKP), (6) pelaksanaan anggaran; pengendalian, peman-tauan, dan pelaporan, serta sistem informasi perencanaan dan penganggaran.

Pada tabel 2 digambarkan secara rinci proses perencanaan dan penganggaran, yang meliputi tahapan, aktor yang terlibat, waktu dan output dari masing-masing tahapan. Berpijak pada tabel 2 bisa disimulasikan, jika terjadi perubahan DIPA yang disebabkan oleh perubahan program, kegiatan, proyek prioritas, output dan lokasi, maka Kementerian/lembaga akan melakukan pemutakhiran Renja Kementerian/Lembaga setelah mendapat persetujuan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Keuangan.

Sementara itu, jika terjadi perubahan APBN yang menyebabkan perubahan pada pagu belanja Kementerian/Lembaga, maka Menteri Keuangan dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional bersama-sama menyusun penyesuaian alokasi anggaran belanja dan disampaikan kepada Presiden untuk mendapatkan persetujuan.

Dalam hal pengendalian, pemantauan dan pelaporan kegiatan, maka Menteri Koordinator masing-masing bidang bersama dengan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Keuangan melakukan evaluasi setiap 3 bulan.

Tabel 2: Proses Perencanaan dan Penganggaran berdasarkan PP 17 Tahun 2017

	Tahapan	Aktor	Waktu	Output
a.	Penyusunan tema, arah kebijakan dan prioritas pembangunan	- Bappenas - Presiden	Paling lambat Januari	Dasar penyusunan program dan kegiatan
b.	Tinjau ulang (review) angka dasar K/L	- Bappenas - Kementerian Keuangan	Februari	Dasar penyusunan pagu indikatif
c.	Kerangka Ekonomi Makro, Pokok-pokok Kebijakan Fiskal dan ketersediaan anggaran	- Bappenas - Kementerian Keuangan - Kementerian Koordinator Bidang ekonomi - Presiden	Paling lambat Minggu I Maret	1. belanja kementerian/lembaga 2. subsidi pangan, subsidi pupuk, dan subsidi benih 3. hibah daerah 4. dana transfer khusus 5. dana desasumber pendanaan lainnya
d.	Penyusunan RKP	- Bappenas - Kementerian Keuangan		Integrasi belanja kementerian/lembaga, subsidi pangan, subsidi pupuk, dan subsidi benih, hibah daerah, dana transfer khusus, dana desa, sumber pendanaan lainnya
e.	Penyusunan pagu indikatif	- Bappenas - Kementerian Keuangan		
f.	Koordinasi penyusunan RKP	- K/L - Daerah		
g.	Penetapan rancangan awal RKP dan pagu indikatif	- Bappenas - Kementerian Keuangan - Kemenko Perekonomian	Maret	Approval presiden dan menjadi dasar dalam rapat koordinasi K/L penyusunan renja
h.	Penyusunan renja K/L Peninjauan rancangan renja K/L	- K/L - Kementerian Keuangan - Bappenas	Paling lambat minggu kedua April	Draft Renja K/L yang disampaikan kepada Bappenas
i.	Pembahasan rancangan RKP, Kerangka Ekonomi Makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal	- Kementerian Keuangan - Bappenas - Presiden - DPR	Mei	
j.	Penetapan RKP dan pagu anggaran K/L	- Kementerian Keuangan - Bappenas - Pemerintah - DPR	Paling lambat Juni	- Rancangan akhir RKP - Ketersediaan anggaran yang disampaikan ke K/L
k.	Penyusunan dan penelaah RKA K/L	- Bappenas - Kementerian Keuangan		

03 —

TEMUAN STUDI

Jalan tengah yang ditempuh pemerintah mulai memperlihatkan hasilnya. Dua tahun implementasi PP 17 Tahun 2017 nampak mulai terjadi sinkronisasi pada proses perencanaan, penganggaran sampai dengan kualitas dokumennya. Beberapa praktik baik perubahan terlihat pada:

1. PP 17 Tahun 2017 sudah cukup spesifik dan mengatur kewenangan masing-masing aktor dalam proses perencanaan dan penganggaran, namun dalam implementasinya masih ada yang belum terintegrasi.
2. Banyak pihak yang terlibat dalam proses perencanaan dan penganggaran terbantu dengan adanya regulasi ini.
3. PP 17 Tahun 2017 belum mengatur secara khusus tentang sinkronisasi perencanaan dan penganggaran antara pusat dan daerah, khususnya terkait dengan DAK.

4. Latar belakang dikeluarkannya PP No. 17 Tahun 2017 ini adalah untuk menjembatani proses perencanaan dan penganggaran yang terpisah diantara dua lembaga. Oleh karena itu, regulasi ini adalah dasar dari Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Keuangan untuk melakukan sinkronisasi proses perencanaan dan penganggaran.
5. Dalam jangka waktu dua tahun implementasi regulasi ini, para aktor perencanaan dan penganggaran merasakan terbantu cukup baik, meskipun terdapat beberapa kekurangan.
6. Perubahan nyata dengan pemberlakuan PP No.17 Tahun 2017 ditemukan pada konsep perencanaan dan penganggaran yang berubah menjadi *money follow program*, keterlibatan aktor dari setiap prosesnya (*quantity of participation*), kualitas dokumen perencanaan, konsistensi dan lebih transparan.
7. Persoalan lain yang belum diakomodir dalam regulasi ini adalah sistem yang belum sepenuhnya terintegrasi dan proses sinkronisasi yang terjadi belum menjangkau daerah (propinsi, kabupate/kota)

04

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Berdasarkan uraian dan hasil temuan studi ini, maka kami merekomendasikan beberapa hal berikut ini, yaitu:

1. **Pemerintah** menerbitkan peraturan teknis terkait dengan pengembangan sistem/mechanisme berbagi/integrasi data antara Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Keuangan. Urgensinya adalah menyambungkan aplikasi KRISNA dan SAKTI guna memperkuat pelaksanaan keterpaduan data perencanaan dan penganggaran yang lebih berkualitas dan efektif. Ketersambungan antar aplikasi ini penting dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional yang dituangkan dalam RPJMN dan RKP dengan menggunakan pendekatan tematik, holistik, integratif dan spasial.
2. **Pemerintah** merevisi PP. 17 tahun 2017 guna memberikan norma baru yang mengatur sinkronisasi dan integrasi perencanaan dan penganggaran antara pusat dan daerah. Salah satu ketentuan yang diusulkan revisi adalah Pasal 10 PP No 17/2017, dimana muatan materinya tidak hanya mencakup DAK, tetapi juga DAU, dan sumber pendanaan lainnya.
3. **Kementerian keuangan dan Bappenas** menerapkan sistem satu pintu dalam menetapkan DAK agar usulan daerah dapat dijadikan acuan K/L dalam penyusunan DIPA. Sehingga perlu dipertimbangkan rentang waktu implementasi penyusunan dan pengajuan usulan daerah dalam perencanaan anggaran di K/L melalui aplikasi KRISNA, SAKTI dan SMART untuk tahun jamak ke depan. Pendekatan yang dapat dilakukan Bappenas dan Kementerian Keuangan mengembangkan sistem informasi pagu idikatif dana transfer bagi daerah, sehingga pemerintah daerah lebih mudah mengakses informasi program-kegiatan dari APBN untuk daerah.
4. **Bappeda propinsi dan kabupaten/kota** mengkoordinasikan integrasi DAK dengan cara usulan secara *real time* dalam aplikasi KRISNA, SAKTI ataupun SMART yang terintegrasi, guna meminimalisir ruang gerak "perantara" proyek dari Kementerian/Lembaga. Usulan hasil Rakor Teknis BAPPEDA dan Dinas akan memudahkan integrasi usulan daerah dalam skema DAK yang akan disusun dalam DIPA dari K/L di daerah tersebut.
5. **Bappenas** penting mendisain dan menerbitkan instrumen literasi secara komprehensif tentang proses evaluasi sistem perencanaan dan penganggaran. Penjelasan bisa terkait dengan proses evaluasi terhadap perubahan DIPA di 3 K/L yang menjadi lokasi studi khusus. Bisa juga terkait dengan pengendalian dan pemantauan pelaksanaan program/kegiatan tahun anggaran berjalan yang dilakukan terhadap program/kegiatan K/L yang menjadi studi kasus.

DAFTAR PUSTAKA

Tinjauan Kritis Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan di Indonesia, Agung Wasono dan Maulana, 2018

UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional

