

Laporan Riset Implementasi Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional

2021





Laporan Riset Implementasi Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional

TIM PENYUSUN

Pengarah

Joe Fernandez

Misbah Hasan

Nandang Suherman

Penanggung Jawab

Badiul Hadi

Peneliti

Widya Kartika

Rizka Fitriyani

Mayadina RM

Didik Suprpta

Triyono Hadi

Tata Letak

Didi Widi Atmoko

Tahun Terbit

2021

DAFTAR ISI

Daftar Isi	ii
Ringkasan Eksekutif	iii
Bagian 1: Pendahuluan	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Rumusan masalah.....	2
1.3. Manfaat.....	3
1.4. Metodologi Penelitian.....	3
1.5. Batasan penelitian	3
Bagian 2: Kerangka Teori dan Konsep	4
2.1. Dasar Hukum Perencanaan Pembangunan Nasional	4
2.2. Teori dan Konsep Penganggaran Nasional	6
2.3. Teori dan Konsep Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran.....	7
Bagian 3: Temuan Lapangan.....	9
3.1. Implementasi PP Tahun 2017 pada Kementerian dan Lembaga	9
3.2. Implementasi PP 17 Tahun 2017 pada DAK.....	12
Bagian 4: Sinkronisasi Melalui PP No. 17 Tahun 2017	15
4.1. Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.....	15
4.2. Perbedaan yang terjadi pasca implementasi PP No.17 Tahun 2017	18
4.3. Hal-hal yang belum diakomodir dalam PP No. 17 Tahun 2017.....	19
Bagian 5: Penutup.....	20
5.1 KESIMPULAN.....	20
5.2 REKOMENDASI.....	20

RINGKASAN EKSEKUTIF

Perencanaan dan penganggaran pembangunan adalah dua proses yang tak terpisahkan. Perencanaan dan penganggaran pembangunan baik ditingkat pusat maupun daerah merupakan sebuah proses yang panjang melalui lima pendekatan baik secara politik, teknokratik, partisipatif, bawah-atas (*bottom up*) dan atas-bawah (*top down*). Melalui kelima pendekatan tersebut diharapkan perencanaan yang disusun dapat menjadi solusi bagi permasalahan yang timbul dan pelaksanaan anggaran dapat mewujudkan sebuah pelayanan publik yang optimal.

Secara kebijakan, proses perencanaan dan penganggaran diatur oleh dua kebijakan yang berbeda, dimana proses perencanaan diatur oleh Undang-Undang (UU) Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional No. 25 Tahun 2004 dan dipimpin oleh Bappenas, sementara proses penganggaran diatur oleh Undang-Undang Keuangan Negara No 17 Tahun 2003 dan dipimpin oleh Kementerian Keuangan. Perbedaan kewenangan tersebut menyebabkan dis-sinkronisasi dalam proses perencanaan dan penganggaran, dan untuk mengatasinya kemudian diterbitkanlah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 17 tahun 2017 Tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2017 bertujuan untuk mengintegrasikan proses perencanaan dan penganggaran dengan beberapa point penting didalamnya:

- 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) dan (6) Pelaksanaan anggaran; pengendalian, pemantauan, dan pelaporan; dan system informasi perencanaan dan penganggaran.

Implementasi PP 17 tahun 2017 terbukti mendorong sinkronisasi data perencanaan dan anggaran menjadi lebih terintegrasi, karena setiap pemangku kepentingan baik di tingkat pusat maupun daerah memperoleh data dari satu sumber yang sama, sehingga proses perencanaan dan penganggaran menjadi lebih terintegrasi, terkoordinasi dan transparan dan membuat realisasi belanja menjadi efisien. PP 17 tahun 2017 ini menjadikan Dana Transfer Khusus atau dalam hal ini sekema Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik sebagai piloting.

Bagian 1: **PENDAHULUAN**

1.1. Latar Belakang

Sistem perencanaan pembangunan yang berlaku di Indonesia diklasifikasi menjadi tiga jenis. Pertama, pembangunan jangka panjang (dua puluh tahun), pembangunan jangka menengah (lima tahun) dan pembangunan tahunan negara atau daerah (satu tahun). Undang-Undang Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa perencanaan merupakan proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Sedangkan Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Perencanaan pembangunan ini diatur oleh seperangkat regulasi mulai dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2019 tentang Desa. Dasar hukum pokok perencanaan pembangunan diatas terdapat aturan turunannya mulai dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri teknis hingga Peraturan Daerah.

Dalam prakteknya, perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional tidak terintegrasi dalam satu fungsi yang baik (Bappenas:2016). Terdapat sebagian program pembangunan Pemerintah pusat dan daerah bukan hasil Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional/Daerah (musrenbangnas/daerah). Salah satu upaya untuk menutup celah disintegrasi dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional yang bertujuan untuk harmonisasi perencanaan pembangunan nasional (Bappenas:2021).

Setelah dua tahun implementasi atas regulasi ini, Seknas Fitra melihat belum ada dampak nyata sinkronnya perencanaan dengan penganggaran dalam kerangka pembangunan nasional yang integratif. Sebagai upaya keberlanjutan kontribusi organisasi dalam transparansi anggaran Negara, FITRA mengambil inisiatif melakukan penelitian implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 17/2017 tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk melihat dampak dari sinkronisasi proses perencanaan dan penganggaran pembangunan antar pemangku kepentingan. Apakah terbukti bisa harmonis, atau sebaliknya, ego sektoral dan konflik kepentingan masih menjadi hal yang dianggap lazim.

Sebagaimana dalam pokok regulasi, perencanaan pembangunan nasional dalam koridor perencanaan makro yang meliputi bidang kehidupan wilayah; Dari Pusat, Daerah hingga Desa sesuai kewenangannya masing-masing. Pola sinkronisasi pemerintah pusat dan daerah dari sisi desentralisasi fiskal yang diterjemahkan melalui formula dana perimbangan, ditemukan celah korupsi oleh sebab pembangunan nasional tidak direncanakan bersama dari awal antara pemerintah pusat dan daerah. Sehingga terbuka ruang lobi politik yang diduga kuat membuka praktik mafia anggaran untuk memuluskan realisasi anggaran (FITRA:2012).

Penelitian lain dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan di Indonesia oleh Agung Wasono dan Muhammad Maulana (KSI:2018) menemukan beberapa penyebab disinkronisasi perencanaan dan penganggaran Pusat-Daerah. Pertama, belum efektifnya pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah. Kedua, banyak duplikasi perencanaan pusat oleh daerah; dan ketiga, kurangnya koordinasi implementasi kebijakan pusat dan daerah. Keempat, kesenjangan pemerintah pusat dan daerah dalam kapasitas fiskal dan sumber daya manusia. Dan 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) Fisik.

FITRA memiliki harapan penelitian implementasi PP 17 tahun 2017 ini berkontribusi terhadap pencapaian arah kebijakan pembangunan nasional melalui sinkronisasi perencanaan dan penganggaran yang terintegrasi sebagai upaya pencegahan korupsi di Indonesia.

1.2. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan maka rumusan masalah dalam studi ini antara lain:

1. Apa yang menjadi latar belakang dikeluarkannya PP 17 Tahun 2017 dan substansi yang diatur dalam PP 17 Tahun 2017?
2. bagaimana implementasi PP No.17 Tahun 2017 yang telah berjalan saat ini?
3. Apakah terdapat perbedaan yang mengindikasikan perbaikan perencanaan dan penganggaran di daerah setelah diimplementasikannya PP No.17 Tahun 2017?
4. Persoalan apa yang belum diakomodasi dalam PP No.17 Tahun 2017 yang seharusnya diatur dalam PP no.17 Tahun 2017?

1.3. Manfaat

Manfaat dari penelitian ini antara lain:

1. Mengetahui latar belakang dan substansi sinkronisasi proses perencanaan penganggaran yang diatur dalam PP No.17 Tahun 2017
2. Melihat implementasi PP No.17 Tahun 2017 yang telah berjalan sejauh ini
3. Melihat adanya perbedaan dan perbaikan dalam sinkronisasi proses perencanaan penganggaran pasca diimplementasikannya PP no.17 Tahun 2017
4. Melihat aspek yang belum diakomodasi dalam PP No.17 Tahun 2017 yang belum diatur dalam PP No.17 Tahun 2017

1.4. Metodologi Penelitian

Penelitian ini ditulis menggunakan pendekatan kualitatif dengan sumber data yang berasal dari data primer dan data sekunder. Data primer dalam penelitian ini bersumber dari wawancara narasumber yang merupakan aktor dalam proses perencanaan dan penganggaran. Adapun narasumber dalam penelitian ini antara lain Bappenas, Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) Kementerian Keuangan, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Kementerian Tenaga Kerja dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari dokumen perencanaan dan penganggaran, penelitian terdahulu dan regulasi. Teknik pengumpulan data primer dalam penelitian ini dilakukan melalui wawancara dengan narasumber dan *Focus Group Discussion* (FGD) untuk mengkonfirmasi temuan sementara.

Penelitian juga dilakukan pada pemerintah daerah baik provinsi dan kabupaten/kota sebagai sampel, yaitu Pemerintah Provinsi Riau dan Kota Pekanbaru. Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dan Kota Pontianak, dan Kabupaten Jepara, Jawa Tengah.

1.5. Batasan penelitian

Penelitian ini memiliki keterbatasan generalistik karena hanya representasi tiga (3) sampel lokasi wilayah penelitian, lima (5) responden/narasumber Kementerian/Lembaga, serta dokumen implementasi anggaran 2018 dan 2020. Generalisasi hasil dilakukan dalam dua tahap, sinkronisasi perencanaan pembangunan dan generalisasi analisa hasil uji refleksi kerangka konseptualisasi teoritik (*grand theory*) dengan pemaknaan indikasi empiris.

Bagian 2: **KERANGKA TEORI DAN KONSEP**

2.1. Dasar Hukum Perencanaan Pembangunan Nasional

Perencanaan Pembangunan Nasional dilindungi oleh sejumlah aturan regulatif yang bertingkat dari Undang-undang hingga Peraturan Daerah. Dibawah ini adalah beberapa regulasi yang menjadi pedoman perencanaan pembangunan di Indonesia, diantaranya adalah:

1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
2. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah.
3. Undang-Undang 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025.
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Desa.
6. Peraturan Pemerintah Noor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan.
7. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional.
8. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
9. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.
10. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 5 Tahun 2019 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Jawa Tengah tahun 2018-2023.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, perencanaan berasal dari kata dasar rencana yang artinya konsep, rancangan atau program. Perencanaan berarti proses pembuatan, cara merencanakan. Undang-Undang 25 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 1 menyebutkan bahwa Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

Dari pengertian tersebut dapat diuraikan beberapa komponen penting, yakni tujuan (apa yang ingin dicapai), kegiatan (tindakan-tindakan untuk merealisasikan tujuan) dan waktu (kapan bilamana kegiatan tersebut hendak dilakukan). Apapun yang direncanakan tentu saja merupakan tindakan-tindakan dimasa depan (untuk masa depan). Dengan demikian suatu perencanaan bisa dipahami sebagai respon (reaksi) terhadap masa depan. (Abe,2005:27).

Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Proses pembangunan menghendaki adanya pertumbuhan ekonomi yang diikuti dengan perubahan (*growth plus change*) dalam perubahan struktur ekonomi, dari pertanian ke industri atau jasa, perubahan kelembagaan, baik lewat regulasi maupun reformasi kelembagaan. Pembangunan secara berencana lebih dirasakan sebagai suatu usaha yang lebih rasional dan teratur bagi pembangunan masyarakat yang belum atau baru berkembang. (Subandi: 2011:9-11).

Perencanaan pembangunan Indonesia pada masa orde baru dikenal dengan terminologi Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang penetapannya dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga Tertinggi Negara. Presiden sebagai mandataris MPR melaksanakan pembangunan Nasional sebagaimana konsep dalam dokumen GBHN.

Pada tahun 1980, pembangunan nasional menjadi tanggung jawab Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional. Sebagai pelaksana di daerah dibentuk Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat Provinsi dan di setiap Kabupaten/Kota. Perencanaan pembangunan pada masa ini berpegang pada Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang (PJP) yang mencakup waktu 25 tahun dan diimplementasikan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita).

Perencanaan pembangunan pada masa orde baru berkembang model perencanaan yang realistis dengan logika-logika ekonomi yang tidak digunakan para orde sebelumnya. Namun corak perencanaan pembangunan yang dilakukan dianggap terlalu sentralistik dan teknokratis. Terlalu sentralistik karena kuatnya pengaruh pemerintah pusat di Jakarta dan mengabaikan suara pemerintah daerah; terlalu teknokratis karena hanya didominasi segelintir teknokrat di pemerintahan.

Reformasi 1998 mengubah pola sistem pemerintahan negara, salah satunya mengubah pola perencanaan pembangunan nasional yang sebelumnya mengacu kepada GBHN. Hingga saat ini pola perencanaan pembangunan nasional berganti menjadi perencanaan pembangunan bertingkat, mulai dari desa hingga tingkat nasional. Mekanisme perencanaan pembangunan ini diatur melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Perencanaan pembangunan dalam Undang-Undang ini dibedakan menjadi Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) untuk periode 20 (dua puluh) tahun, Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) untuk periode 5 (lima) tahun, dan Rencana Pembangunan Nasional Tahunan yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP) untuk periode 1 (satu) tahun.

Sistem perencanaan di tingkat daerah (Provinsi/Kabupaten/Kota) juga terdiri dari rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan. Kemudian setelah berlakunya Undang-undang Desa, sistem perencanaan pemerintah desa terdiri dari Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) 6 tahun, dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes) periode 1 (satu) tahun.

2.2. Teori dan Konsep Penganggaran Nasional

Dalam konsep penganggaran Negara terdapat beberapa regulasi yang mengaturnya, diantaranya adalah; 1) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; 2) Undang-undang Noor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD; 3) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah; 4) Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga.

Penganggaran keuangan negara adalah suatu proses penyusunan rencana keuangan tahunan pemerintahan negara Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, yaitu dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). APBN berisi daftar sistematis dan terperinci yang memuat rencana penerimaan dan pengeluaran negara selama satu tahun anggaran yaitu 1 Januari sampai dengan 31 Desember. Pada tingkat Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota penyusunan rencana keuangan tahunan disepakati oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Penyusunan hingga pertanggungjawaban anggaran negara terdiri dari lima tahapan; 1) perencanaan anggaran, 2) penetapan anggaran, 3) pelaksanaan anggaran, 4) pelaporan dan pencatatan anggaran, dan 5) pemeriksaan dan pertanggungjawaban anggaran.

Dalam pengelolaan anggaran Negara terdapat 3 prinsip alokasi anggaran berbasis kinerja. Pertama, prinsip *money follow function* yang sekarang berkembang menjadi *money follow program* atau pengelolaan anggaran berdasarkan unit kerja. Kedua, *output and outcome oriented* atau pengelolaan berbasis kinerja. Ketiga, *let the manager manages* atau pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas.

2.3. Teori dan Konsep Sinkronisasi Perencanaan dan Penganggaran

Sinkronisasi Proses Perencanaan dan penganggaran Pembangunan Nasional adalah suatu proses memadukan dan memperkuat penyusunan rencana dan anggaran pembangunan nasional serta pengendalian pencapaian sasaran pembangunan.

Menurut Peter Mahmud Marzuki (2011: 99), terkait sinkronisasi peraturan perundang-undangan terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menjelaskan bahwa apabila terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang secara hirarkis lebih rendah dengan yang lebih tinggi, maka peraturan perundang-undangan yang hirarkinya lebih rendah itu harus disisihkan.

Perencanaan dan penganggaran di Indonesia sebagaimana disebutkan dibagian sebelumnya, menggunakan dua instrumen dan dasar hukum yang berbeda. Perencanaan pembangunan disusun berdasarkan Undang-Undang nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN, sedangkan penganggaran pembangunan disusun berdasarkan Undang-Undang nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Dalam perencanaan dan penganggaran Indonesia, terdapat celah disinkronisasi. Secara regulasi, perencanaan dan penganggaran yang diatur oleh undang-undang yang terpisah dan dikerjakan oleh kementerian yang berbeda. Pemerintah kemudian menyusun regulasi yang bertujuan untuk sinkronisasi antara perencanaan dan penganggaran keuangan Negara dalam bentuk Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional.

Peraturan Pemerintah ini diklaim Bappenas dan Kementerian Keuangan memiliki tujuan agar perencanaan lebih spesifik. Bappenas akan lebih berpartisipasi lebih dalam perencanaan pembangunan nasional, yang selama ini peran Bappenas hanya sampai tahap penyusunan pagu indikatif.

Dalam Peraturan Pemerintah ini disebutkan bahwa sinkronisasi Perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dilakukan untuk meningkatkan keterpaduan perencanaan dan penganggaran, yang lebih berkualitas dan efektif dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional sesuai visi dan misi Presiden yang ditunangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional dan Rencana Kerja Pemerintah dengan menggunakan pendekatan tematik, holistik, integratif dan spasial.

Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2017 ini lebih mengatur tentang koordinasi antara Bappenas dan Kementerian Keuangan dalam merencanakan, menyusun, dan melakukan evaluasi sistem perencanaan pembangunan nasional.

Tabel 1: Evaluasi Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Tahapan	Wewenang	
	Bappenas	Kemenkeu
Evaluasi kinerja pembangunan dan anggaran tahun sebelumnya serta kebijakan tahun berjalan (pasal 5)	√	√
Menyusun tema, sasaran, arah kebijakan, dan prioritas pembangunan untuk tahun yang direncanakan (pasal 7)	√	
Menyusun pagu indikatif kementerian/lembaga (pasal 8)	√	√
Menentukan besaran indikator ekonomi makro (pasal 9 ayat 1)	√	√
Menyusun ketersediaan anggaran dengan mempertimbangkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal (Pasal 9 ayat 5)	√	√
Menyusun rencana subsidi pangan, subsidi pupuk, hibah daerah, transfer daerah, dana desa dan sumber pendanaan lain (pasal 12)	√	√
Rancangan kerangka ekonomi makro, pokok-pokok kebijakan fiskal, ketersediaan anggaran, rancangan awal RKP dan rancangan pagu indikatif disampaikan kepada Presiden (pasal 14)	√	√
Pemutakhiran ketersediaan anggaran berdasarkan kesepakatan Pemerintah dan Desan Perwakilan Rakyat (pasal 18)	√	√
Penyusunan RKA K/L berdasarkan RKP (pasal 23)	Seluruh K/L	
Telaah atas RKA K/L terhadap kesesuaian pencapaian sasaran RKA K/L dengan renja K/L dan RKP (pasal 23 ayat 3 a)	√	
Telaah atas RKA K/L dengan kebijakan efisiensi dan efektifitas belanja K/L (pasal 23 ayat 3 b)		√
Menyusun dan menyampaikan kepada Presiden Rancangan UU APBN dan Nota keuangan beserta lampirannya. (pasal 24)		√
Penelaahan RKA K/L berdasarkan alokasi anggaran dengan menteri/pimpinan lembaga (pasal 29 ayat 1)	√	√
Pemutakhiran RKP berdasarkan Undang-Undang tentang APBN dan dilaporkan kepada Presiden (pasal 30).	√	
Perubahan DIPA oleh Kementerian/Lembaga mendapat persetujuan Menteri Bappenas dan Menteri Keuangan (pasal 31 ayat 1)	√	√
Pengendalian dan pemantauan pelaksanaan program tahu berjalan (pasal 33 ayat 2)	√	√
Berbagi data perencanaan dan penganggaran serta realisasi belanja (pasal 34 a)	√	√
Menyelenggarakan sistem informasi perencanaan dan penganggaran terintegrasi (pasal 34 b)	√	√
Menyusun forma, klasifikasi, dan sistem database renja K/L dan RKA K./L. (pasal 34 c)	√	√

Bagian 3: **TEMUAN LAPANGAN**

3.1. **Implementasi PP Tahun 2017 pada Kementerian dan Lembaga**

PP 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan Pembangunan Nasional dikeluarkan sebagai bentuk solusi dari pemerintah pusat untuk menekankan pembagian tugas dan wewenang yang jelas antara kementerian Keuangan dan Bappenas. Dengan kata lain, PP ini bermaksud untuk menjembatani dua Undang-Undang yang selama ini mengatur jalannya proses perencanaan dan penganggaran yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dengan Undang-Undang Nomor 25 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. PP ini juga menjadi dasar pendekatan *money follow program* dalam proses perencanaan dan penganggaran secara holistik, integratif, tematik dan spasial. Perubahan kebijakan yang mendasar dengan adanya PP No.17 Tahun 2017 adalah pengendalian perencanaan dalam rangka mencapai prioritas nasional.

Sebagai implementasinya, Bappenas meluncurkan aplikasi KRISNA pada April 2017 yang akan digunakan oleh 125 kementerian dan lembaga negara untuk mensinkronisasikan proses perencanaan dan penganggaran. Namun, KRISNA bukan hanya satu-satunya aplikasi yang digunakan dalam proses perencanaan dan penganggaran ini. Dua aplikasi lain yang juga digunakan dalam proses perencanaan dan penganggaran yaitu SAKTI dan SMART. Ketiga aplikasi inilah yang menjembatani koordinasi dan integrasi dokumen dan data masing-masing kementerian atau lembaga. Aplikasi KRISNA digunakan pada saat mensubmit perencanaan dan diketahui oleh kementerian teknis dan lembaga, Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) dan Bappenas hingga menjadi dokumen Rencana Kerja Anggaran (RKA). Sementara aplikasi SAKTI memfasilitasi proses penganggaran hingga detail dengan output Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA). Untuk aplikasi SMART, Kemenkeu meluncurkan aplikasi SMART (Sistem Monitoring dan Evaluasi Kinerja Terpadu). Sistem ini merupakan aplikasi yang digunakan untuk mengukur dan evaluasi kinerja atas aspek implementasi program dan kegiatan Kementerian/Lembaga. Evaluasi ini dilihat dari dua aspek. Pertama, aspek implementasi dan kedua, aspek manfaat. Aspek implementasi adalah evaluasi kinerja anggaran yang dilakukan untuk menghasilkan informasi kinerja mengenai penggunaan anggaran dalam rangka pelaksanaan kegiatan atau proram dan pencapaian keluarannya. Sedangkan aspek manfaat adalah evaluasi kinerja anggaran yang dilakukan untuk menghasilkan informasi kinerja mengenai perubahan yang terjadi dalam pengakuan kepentingan sebagai penerima manfaat atas penggunaan anggaran pada program Kementerian/Lembaga.

Aktor yang terlibat setiap proses perencanaan dan penganggaran yang terlibat adalah biro perencanaan di masing-masing kementerian atau lembaga, bagian Pemantauan, Evaluasi dan Pelaporan (PEP) di setiap unit, Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) Kementerian Keuangan dan Biro Perencanaan Kementerian PPN/Bappenas. Proses pertama diawali dengan Bappenas membuka akses yang biasanya di kunci (*locked*) untuk diisi oleh kementerian teknis sesuai dengan format di aplikasi program-program yang telah direncanakan oleh kementerian. Setelah proses pengisian berlangsung maka akan di submit dan dikoordinasikan sehingga bisa langsung diketahui oleh Bappenas. Jika perencanaan yang telah disampaikan (*submit*) oleh kementerian atau lembaga telah disetujui oleh Bappenas, maka persetujuan (*approval*) akan diberikan. Dasar dari pemberian persetujuan adalah berdasarkan hasil pertemuan tiga pihak (*trilateral meeting*). Pertemuan tiga pihak dilaksanakan oleh Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Keuangan, dan Kementerian/Lembaga (K/L). Usulan yang disampaikan terdiri dari komponen, rincian output, kegiatan rincian output hingga sasaran strategis. Setelah Bappenas memberikan persetujuan, maka dokumen ini akan di review oleh DJA.

Jika usulan yang diserahkan tidak sesuai dengan dokumen *trilateral meeting* maka Bappenas akan menolak usulan tersebut. Maka, biro perencanaan di kementerian yang akan merevisi usulan tersebut. Sistem ini dimaksudkan untuk mengawal agar apa yang telah direncanakan sesuai dengan yang dianggarkan hingga proses berada pada DJA. Proses ini jika dilihat dari sisi waktu ternyata tidak jauh berbeda sebelum diimplementasikannya PP 17 tahun 2017 bahkan cenderung lebih cepat. Untuk program teknis membutuhkan waktu sedikit lebih lama karena menuntut kelengkapan dokumen seperti *Term of Reference* (TOR), Rencana Anggaran Biaya (RAB) dan lain-lain.

Dengan adanya sistem informasi yang berusaha untuk mengintegrasikan proses perencanaan dan penganggaran, mekanisme pengendalian, monitoring dan evaluasi menjadi lebih sistematis. Seperti yang telah dijelaskan diatas, dalam hal ini baik Bappenas dan DJA Kementerian Keuangan juga dapat melakukan monitoring dan evaluasi apakah program-program perencanaan yang disubmit masing-masing kementerian telah sesuai dengan kesepakatan. Dalam hal evaluasi, jika masih banyak terdapat revisi setelah DIPA ditetapkan maka kementerian atau lembaga akan mendapatkan nilai minus.

Meskipun sinkronisasi yang dilakukan oleh Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Keuangan cukup baik dengan masing-masing aktor mengawal disetiap tahapan, namun saat ini dua aplikasi yang digunakan belum otomatis terintegrasi. Hal ini tercermin dari revisi yang dilakukan oleh kementerian atau lembaga pada saat DIPA telah ditetapkan. Revisi yang dilakukan tersebut hanya dapat diperbaharui/*terupdate* dalam aplikasi SAKTI, sementara dalam aplikasi KRISNA, revisi yang dilakukan belum berubah. Dibutuhkan koordinasi langsung atau, misalnya, sistem aplikasi yang terhubung untuk mensinkronkan revisi yang terjadi pada aplikasi SAKTI juga terjadi pada aplikasi KRISNA.

Berdasarkan Undang-Undang Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional, fungsi dan posisi Bappenas memang berada di ranah perencanaan dan tidak memiliki fungsi penganggaran. Sebaliknya, Kementerian Keuangan yang memiliki fungsi penganggaran namun tidak memiliki fungsi perencanaan sebagaimana yang tertuang pada Undang-Undang Keuangan Negara. Dengan adanya Peraturan Pemerintah No 17 Tahun 2017 maka sinkronisasi yang terjadi adalah Kementerian PPN/Bappenas terlibat dalam proses penganggaran dan sebaliknya Kementerian Keuangan juga terlibat dari tinjau ulang angka Kementerian dan Lembaga.

Adapun, regulasi lain terkait perencanaan dan penganggaran diatur dalam:

- PP Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional
- PP Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran K/L.
- Permen PPN/Kepala Bappenas Nomor 9 tahun 2017 tentang Tata Cara Penyusunan dan Penelaahan Renja K/L.
- Permen PPN/Kepala Bappenas Nomor 5 tahun 2018 tentang Tata Cara Penyusunan RKP.
- Permen PPN/Kepala Bappenas Nomor 13 Tahun 2018 tentang Tata Cara Pengelolaan Proyek Prioritas (mencabut Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas No. 1 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penyusunan Inisiatif Baru).
- Permen PPN/Kepala Bappenas Nomor 2 Tahun 2019 tentang Rancangan RKP Tahun 2020.
- Permen PPN/Kepala Bappenas Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan RPJMN 2020-2024 (penerbitan Distribusi II).
- Permen PPN/Kepala Bappenas Nomor 4 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Renstra K/L 2020-2024 (Distribusi II).
- Permen PPN/Kepala Bappenas Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Perencanaan Dana Transfer Khusus (integrasi pemanfaatan pendanaan dan Belanja Non K/L).
- Permen PPN/Kepala Bappenas Nomor 6 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penyusunan Kebijakan Pengendalian Inflasi (bagian dari proses KEM)

3.2. Implementasi PP 17 Tahun 2017 pada DAK

A. Peraturan Sering Berubah

Meskipun PP 17 Tahun 2017 mengatur sinkronisasi perencanaan dan penganggaran nasional antara Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Keuangan dan kementerian teknis atau lembaga; PP ini juga mengatur relasi dengan pemerintah daerah khususnya dalam perencanaan dan pelaksanaan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari Pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Hal-hal pokok dalam PP No. 17 Tahun 2017 terkait dengan pemerintah daerah antara lain:

- Penyusunan perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dilakukan dengan pendekatan penganggaran berbasis program (*money follow program*) (Pasal 3).
- Untuk tahapan tinjau ulang (*review*) angka dasar kementerian/lembaga harus dilakukan dengan mengacu pada realisasi pelaksanaan program dan anggaran tahun sebelumnya (Pasal 8).
- Penyusunan pagu indikatif, PP mengatur bahwa Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional menyampaikan rencana Prioritas Nasional, Program Prioritas, Kegiatan Prioritas, Proyek Prioritas, lokasi dan Keluaran (*Output*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2) beserta indikasi pendanaannya kepada Menteri Keuangan. Lalu Menteri Keuangan dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional bersama-sama mengalokasikan ketersediaan anggaran ke dalam program dalam rangka penyusunan rancangan pagu indikatif kementerian/lembaga. Hal tersebut diatur dalam Pasal 11.
- Koordinasi antara Bappenas dan Kemenkeu juga diatur dalam penetapan rancangan awal RKP dan pagu indikatif K/L dan dijelaskan didalam Pasal 14. Untuk penyusunan Rencana Kerja (Renja K/L), paling sedikit memuat kebijakan, program, kegiatan, Keluaran (*Output*), dan lokasi sampai dengan kabupaten/kota.
- Penetapan RKP dan Pagu Anggaran K/L diatur dalam Pasal 18 hingga Pasal 22. Intinya, penetapan RKP dan pagu anggaran K/L dilakukan dengan cara pemutakhiran ketersediaan anggaran berdasarkan hasil kesepakatan antara Pemerintah dan DPR hingga akhirnya dilaporkan kepada Presiden.
- Perubahan DIPA dan APBN diatur dalam Pasal 31 dan Pasal 32.
- PP mengatur pengendalian, pemantauan dan pelaporan yang dijelaskan dalam Pasal 33.
- Pemerintah juga mengatur mengenai sistem informasi perencanaan dan penganggaran (Pasal 34).

Dengan terbitnya PP No. 17 Tahun 2017 tersebut hubungan antara pusat dengan daerah lebih ditajamkan lagi bentuk sinkronisasinya, terutama terkait dengan dukungan prioritas nasional yang dipastikan sampai dengan satuan level proyek. Selain itu, PP tersebut juga lebih menajamkan integrasi pendanaan antara pusat dan daerah serta memperjelas pembagian peran.

Proses koordinasi antara pemerintah daerah dengan kementerian atau lembaga terkait perencanaan dijelaskan melalui Permendagri No. 86 Tahun 2017 yang memuat tentang pelaksanaan rapat koordinasi teknis perencanaan pembangunan pusat dan daerah. Diharapkan dari rapat koordinasi tersebut akan menghasilkan suatu kesepakatan antara pemerintah daerah dengan kementerian atau lembaga terkait rencana target capaian sasaran, program pembangunan nasional atau daerah dan faktor pendorong serta penghambat untuk pencapaian target sasaran tersebut.

Semenjak diimplementasikannya PP 17 Tahun 2017 pemerintah daerah dalam lingkup pengusulan DAK memiliki mekanisme atau ruang untuk mengirimkan usulan. Jika sebelumnya penyampaian usulan dilakukan secara manual saat ini pemerintah daerah dapat mengakses KRISNA-DAK. Penyampaian usulan dilakukan setelah usulan dicocokkan dengan renstra dan RKA kementerian atau lembaga, kemudian disampaikan melalui aplikasi KRISNA.

Meski demikian, perubahan regulasi terkait DAK yang terjadi berpengaruh terhadap implementasi DAK bagi masyarakat. pemerintah perlu *me-review* peraturan yang masih tumpang tindih. Petunjuk Teknis DAK Fisik dari Kementerian Teknis sering terlambat terbit. Diperlukan upaya duduk bersama antara Kementerian Keuangan dan Kementerian teknis mencari solusi agar tidak terjadi hambatan dalam pencairan dan pelaksanaan kegiatan DAK Fisik. Keterlambatan penetapan Petunjuk Teknis terlambat, mengganggu siklus perencanaan penganggaran daerah. Pasal 59 PP 55 2005 menyatakan Petunjuk Teknis penggunaan DAK ditetapkan paling lambat 2 minggu setelah penetapan DAK. Selama ini Juknis baru ditetapkan setelah APBD telah ditetapkan, sehingga memunculkan kegiatan yang tidak sesuai yang telah ditetapkan dalam APBD dengan kegiatan DAK dalam Juknis, sehingga daerah harus menunggu perubahan anggaran untuk merealisasikan DAK.

Pemerintah tidak mengeluarkan kebijakan ditengah jalan atau ditengah tahun anggaran, hal ini berpengaruh pada pelaksanaan program dan kegiatan utamanya terkait DAK. Perubahan peraturan juga berdampak pada beberapa hal teknis, misalnya penambahan persyaratan pencairan yang membebani daerah sehingga berdampak pada rendahnya serapan anggaran.

B. Alokasi Anggaran

Dalam prakteknya, sistem yang digunakan dalam PP 17 tahun 2017 cukup efektif dilaksanakan. Efektifitas PP tersebut dilihat dari cukup tingginya prosentase usulan DAK yang diakomodir oleh Pemerintah Pusat jika disulkan melalui aplikasi KRISNA. Tahun 2019, Kabupaten Jepara mengusulkan 399.099.824.000 yang terdiri dari DAK reguler Rp. 276.671.906.000, DAK Penugasan Rp. 122.427.918.000. Dari semua usulan tersebut pada tahun 2020 terakomodir sebesar Rp. 121.003.053.764,00 atau 30,3 persen dari total usulan.

Memperluas ruang fiskal Pemerintah Kabupaten/Kota porsi pengelolaan (penyusunan, penggunaan dan pengawasan) daerah lebih banyak didistribusi oleh pusat. Dari 500 lebih kabupaten/kota posisi pemerintah daerah hanya pelaksana. Mekanisme pengalokaisaan anggaran dilaksanakan sepihak oleh pemerintah pusat.

Pemerintah selama ini agak terlambat dalam penyampian informasi pagu DAK kepada pemerintah daerah, yaitu antara bulan September-Oktober. ini berdampak pada penyusunan rencana dan implementasi DAK di daerah. Dalam rangka sinkronisasi kebijakan program dan anggaran harus dilakukan dengan penetapan pagu perdaerah sehingga daerah sudah tahu berapa kemungkinan anggaran yang dapat diusulkan melalui program kementerian (DAK, Dekonsentrasi, atau program kementerian yang dilaksanakan sendiri oleh KL).

C. Partisipasi dan Transparansi

Jaminan transparansi tidak serta membuat proses penganggaran menjadi partisipatif. Meskipun dengan adanya PP Nomor 17 tahun 2017 membuat pemerintah daerah meninjau proses penganggaran dalam aspek DAK, namun pemerintah daerah tidak memiliki mekanisme atau ruang partisipasi untuk menyampaikan dan mempengaruhi usulan. Hal Ini menyebabkan lobi-lobi politik masih terjadi dalam pengalokasian DAK. Jika proses sinkronisasi membuka ruang partisipasi bagi pemerintah daerah seharusnya proses lobi tidak perlu terjadi.

Bagian 4: **SINKRONISASI MELALUI**

PP NO.17 TAHUN 2017

4.1. Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional

Semangat yang dibangun pada PP 17 Tahun 2017 ini yaitu sinkronisasi proses. Seperti yang telah dijelaskan pada latar belakang bahwa PP ini lahir dari karena dua Undang-Undang yang mengatur proses perencanaan dan penganggaran dipimpin oleh lembaga yang berbeda. Dengan adanya dua *leading sector* yang berbeda pada implementasinya menyebabkan proses perencanaan penganggaran menjadi kurang optimal. Hal ini terjadi karena perencanaan tidak bisa dilepaskan dari proses penganggaran itu sendiri. Bagaimanapun, perencanaan tanpa memperhitungkan anggaran sama dengan hanya menuliskan harapan tanpa ada komitmen untuk melakukan aksi. Begitu sebaliknya, pengalokasian anggaran seharusnya memperhatikan apa yang telah direncanakan, yang menjadi target dan hasil yang hendak dicapai.

PP ini juga lebih menekankan sinkronisasi pada prosesnya sehingga secara teknis, output dan dokumen di setiap tahapan perencanaan tidak jauh berbeda. Beberapa hal yang diatur dalam PP ini antara lain:

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 RKP;
6. Pelaksanaan anggaran; pengendalian, pemantauan, dan pelaporan; dan sistem informasi perencanaan dan penganggaran.

Dalam PP 17 tahun 2017 mengatur secara rinci dan detail bagaimana tahapan perencanaan penganggaran, siapa yang terlibat, waktu dan output dari masing-masing proses. Proses tersebut digambarkan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 2: Tahapan Perencanaan Penganggaran

No	Tahapan	Aktor	Waktu	Output
1	Penyusunan tema, arah kebijakan dan prioritas pembangunan	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bappenas ▪ Presiden 	Paling lambat Januari	Dasar penyusunan program dan kegiatan
2	Tinjau ulang (review) angka dasar K/L	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bappenas ▪ Kementerian Keuangan 	Februari	Dasar penyusunan pagu indikatif
3	Kerangka Ekonomi Makro, Pokok-pokok Kebijakan Fiskal dan ketersediaan anggaran	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bappenas ▪ Kementerian Keuangan ▪ Kementerian Koordinator Bidang ekonomi ▪ Presiden 	Paling lambat Minggu I Maret	<ol style="list-style-type: none"> 1. belanja kementerian/lembaga 2. subsidi pangan, subsidi pupuk, dan subsidi benih 3. hibah daerah 4. dana transfer khusus 5. dana desa 6. sumber pendanaan lainnya
4	Penyusunan RKP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bappenas ▪ Kementerian Keuangan 	Maret	Integrasi belanja kementerian/lembaga, subsidi pangan, subsidi pupuk, dan subsidi benih, hibah daerah, dana transfer khusus, dana desa, sumber pendanaan lainnya
5	Penyusunan pagu indikatif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bappenas ▪ Kementerian Keuangan 	Maret	Alokasi ketersediaan anggaran program
6	Koordinasi penyusunan RKP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ K/L ▪ Daerah 	Maret	Rancangan awal RKP
7	Penetapan rancangan awal RKP dan pagu indikatif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bappenas ▪ Kementerian Keuangan ▪ Kemenko Perekonomian 	Maret	<i>Approval</i> presiden dan menjadi dasar dalam rapat koordinasi K/L penyusunan renja

8	Penyusunan renja K/L Peninjauan rancangan renja K/L	<ul style="list-style-type: none"> ▪ K/L ▪ Kementerian Keuangan ▪ Bappenas 	Paling lambat minggu kedua April	Draft Renja K/L yang disampaikan kepada Bappenas
9	Pembahasan rancangan RKP, Kerangka Ekonomi Makro dan pokok-pokok kebijakan fiscal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kementerian Keuangan ▪ Bappenas ▪ Presiden ▪ DPR 	Mei	Rancangan RKP
10	Penetapan RKP dan pagu anggaran K/L	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kementerian Keuangan ▪ Bappenas ▪ Pemerintah ▪ DPR 	Paling lambat Juni	<ol style="list-style-type: none"> 1. Rancangan akhir RKP 2. Ketersediaan anggaran yang disampaikan ke K/L
11	Penyusunan dan penelaah RKA K/L	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bappenas ▪ Kementerian Keuangan 	Juni	Bahan penyusunan Nota Keuangan dan Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Dalam hal pelaksanaan anggaran, jika terjadi perubahan DIPA yang disebabkan oleh perubahan program, kegiatan, proyek prioritas, output dan lokasi, kementerian/lembaga akan melakukan pemutakhiran Renja K/L setelah mendapat persetujuan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Keuangan. Sementara jika terjadi perubahan APBN yang menyebabkan perubahan pada pagu belanja K/L, Menteri Keuangan dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional bersama untuk menyusun penyesuaian alokasi anggaran belanja dan disampaikan kepada presiden untuk mendapatkan persetujuan.

Dalam hal pengendalian, pemantauan dan pelaporan dilakukan oleh Menteri Koordinator sesuai dengan bidangnya bersama dengan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional dan Menteri Keuangan setiap 3 bulan.

4.2. Perbedaan yang terjadi pasca implementasi PP No.17 Tahun 2017

Dalam kurun waktu empat tahun pasca dikeluarkannya PP No.17 Tahun 2017 terdapat beberapa perbedaan dari sisi implementasi. Beberapa perbedaan tersebut antara lain:

- a. Konsep penganggaran yang sebelumnya *money follow function* berubah menjadi *money follow program*. Konsep *money follow program* bertujuan untuk mengamankan alokasi dana pada program prioritas dan meningkatkan efisiensi untuk belanja prioritas. Dengan adanya pendekatan *money follow program* pendekatan perencanaan menjadi lebih mengerucut atau mendetail hingga level kegiatan. Kebijakan *money follow program* juga bertujuan untuk mengurangi terjadinya tumpang tindih program dan kegiatan antar kementerian dan lembaga atau pemerintah daerah.
- b. Dari sisi aktor yang terlibat, pada saat proses perencanaan, Kementerian Keuangan dalam hal ini Direktorat Jenderal Anggaran terlibat mulai dari proses tinjau ulang angka dasar kementerian atau lembaga, Kerangka Ekonomi Makro, Pokok-pokok Kebijakan Fiskal dan ketersediaan anggaran sampai dengan penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Proses selanjutnya pada saat mulai proses penganggaran pada penyusunan pagu indikatif, Bappenas yang awalnya tidak terlibat, menjadi terlibat dalam proses ini hingga keluar pagu anggaran. Namun perlu ditekankan disini bahwa fungsi penganggaran sepenuhnya masih berada pada Kementerian Keuangan, Bappenas hanya mengawal prosesnya untuk menjaga program yang telah direncanakan memiliki alokasi anggaran.
 - RKP → Bappenas
 - Pagu indikatif → Bappenas dan Kementerian Keuangan
 - Pagu anggaran → sebelum PP 17/2017 kewenangan Kementerian Keuangan, setelah PP 17/2017 menjadi kewenangan Bappenas dan Kementerian Keuangan.
 - Alokasi anggaran → sebelum PP 17/2017 kewenangan Kementerian Keuangan, setelah PP 17/2017 menjadi kewenangan Bappenas dan Kementerian Keuangan.
- c. Dengan adanya implementasi PP No. 17 Tahun 2017 kualitas dokumen perencanaan menjadi lebih baik karena output pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) semakin spesifik sampai dengan level *project*. Sebagai contoh, sebelum berlakunya PP No. 17 tahun 2017, pada dokumen perencanaan hanya menyebutkan pembangunan jalan 1000 km di wilayah A. Setelah implementasi PP No.17 Tahun 2017 output dokumen perencanaan menyebutkan proyek, nama pembangunan jalan, ruas jalan dan lain-lainnya terutama untuk program atau kegiatan prioritas.
- d. Sebelum adanya implementasi PP No.17 Tahun 2017 pada dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) cenderung fokus pada belanja kementerian atau lembaga; padahal terdapat komponen subsidi, transfer ke daerah dan kerjasama. Saat ini setelah diimplementasikannya PP No.17 Tahun 2017 semua komponen dijabarkan dalam dokumen Rencana Kerja Pemerintah (RKP) selain belanja kementerian dan lembaga.

- e. Sebelum diberlakukannya PP No.17 Tahun 2017 seringkali terjadi perubahan perencanaan karena Bappenas hanya terlibat pada tahapan penyusunan pagu indikatif. Selanjutnya pada tahapan penetapan pagu anggaran (Juni) dan alokasi anggaran (Oktober) masih memungkinkan terjadinya perubahan. Semenjak PP No. 17 Tahun 2017 diimplementasikan perubahan tersebut diketahui Bappenas.
- f. Dengan adanya PP No.17 Tahun 2017 dan sistem informasi yang digunakan dalam implementasinya, dokumen yang menjadi dasar mulai dalam proses perencanaan dan penganggaran menjadi satu. Artinya, aktor atau pemangku kepentingan yang terlibat dalam prosesnya tidak memiliki dokumen yang berbeda. Meskipun dalam implementasinya, sistem informasi untuk berbagi data masih terpisah.

4.3. Hal-hal yang belum diakomodir dalam PP No. 17 Tahun 2017

Berdasarkan hasil analisis regulasi PP No.17 Tahun 2017 dan wawancara berbagai pemangku kepentingan mengenai latar belakang, implementasi dan tantangan pasca diberlakukannya PP No.17 Tahun 2017 dapat dikatakan bahwa regulasi ini bertujuan untuk mensinkronisasikan proses yang terpisah diantara dua lembaga, Bappenas dan Kementerian Keuangan. Secara substansi dan teknis sinkronisasi diantara Bappenas dan Kementerian Keuangan telah diatur dalam PP No.17 Tahun 2017.

Namun, dalam implementasinya masih terdapat beberapa hal yang perlu dibenahi seperti:

1. Sistem integrasi yang belum sepenuhnya terintegrasi dari proses perencanaan dan penganggaran. Sistem informasi yang digunakan pada perencanaan sampai dengan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yaitu KRISNA, sementara pada penganggaran menggunakan aplikasi SAKTI. Untuk mengintegrasikan keduanya dibutuhkan proses transfer data secara manual.
2. PP ini tidak banyak, hampir tidak sama sekali mengatur sinkronisasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, hanya Dana Alokasi Khusus (DAK). Jika regulasi ini menjangkau proses sinkronisasi antara pusat dan daerah, maka sasaran dan output pembangunan menjadi lebih terarah dan mengurangi tumpang tindih.
3. PP ini juga tidak mengatur persoalan perbedaan nomenklatur mata anggaran yang sering menyebabkan multiinterpretasi antar kementerian atau lembaga di pusat dan daerah. Padahal persoalan perbedaan nomenklatur membuka peluang terjadinya *missmatch* antara perencanaan tingkat nasional dan daerah bahkan lintas sektoral.

Bagian 5: **PENUTUP**

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan maka kesimpulan dari penelitian implementasi PP No.17 tahun 2017 ini, yaitu:

1. 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.
2. Dalam jangka waktu dua tahun regulasi ini terbit implementasi yang berjalan diantara aktor perencanaan penganggaran cukup baik dan merasakan terbantu dengan adanya proses ini meskipun terdapat beberapa kekurangan.
3. Perbedaan perbaikan dengan diimplementasikan PP No.17 Tahun 2017 terlihat dari konsep perencanaan dan penganggaran yang berubah menjadi *money follow program*, keterlibatan aktor dari setiap prosesnya, kualitas dokumen perencanaan, konsistensi dan lebih transparan.
4. Persoalan lain yang belum diakomodir dalam regulasi ini adalah sistem yang belum sepenuhnya terintegrasi dan proses sinkronisasi yang terjadi belum menjangkau provinsi dan daerah.

5.2 REKOMENDASI

1. Adanya peraturan dan pengembangan sistem/mekanisme berbagi/intergrasi data antara Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Keuangan terutama menyambungkan aplikasi KRISNA dan SAKTI guna memperkuat pelaksanaan keterpaduan data perencanaan dan penganggaran yang lebih berkualitas dan efektif dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional yang dituangkan dalam RPJMN dan RKP dengan menggunakan pendekatan tematik, holistik, integratif dan spasial.
2. Revisi PP. 17 tahun 2017 atau menerbitkan peraturan teknis guna memaksimalkan sinkronisasi dan integrasi perencanaan dan penganggaran antara pusat dan daerah terutama pasal 10, sehingga tidak hanya mencakup DAK tapi juga DAU, dan sumber pendanaan lainnya.
3. Penerapan 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 Kemenerian Keuangan mengembangkan sistem informasi pagu idikatif dana transfer bagi daerah, sehingga

pemerintah daerah lebih mudah mengakses informasi program-kegiatan dari APBN untuk daerah.

4. Integrasi DAK model usulan real time dalam aplikasi KRISNA, SAKTI ataupun SMART yang terkoordinasi secara integral oleh BAPPEDA di masing-masing daerah dapat 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. Perlu penjelasan lebih komprehensif tentang proses evaluasi sistem perencanaan dan penganggaran. Penjelasan bisa mengambil contoh bagaimana proses evaluasi terhadap perubahan DIPA di 3 K/L yang menjadi lokasi studi khusus. Ataupun Bagaimana pengendalian dan pemantauan pelaksanaan program tahunan berjalan dilakukan terhadap program kegiatan K/L yang menjadi studi kasus.
6. Dalam jangka panjang perlu adanya revisi UU Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional yang terintegrasi dengan proses penganggaran.

