

## MEMBANGUN SINERGI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

**“Penganggaran tanpa Perencanaan adalah Pemborosan,  
Perencanaan tanpa Penganggaran adalah Mimpi”**

(Disusun berdasarkan hasil Kajian Integrasi Sistem Perencanaan dan Penganggaran, Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara- Deputi Bidang Kajian Kebijakan, LAN, 2014.)

### Abstrak

Upaya reform terhadap perencanaan dan penganggaran di Indonesia telah dilakukan dengan terbitnya UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional beserta berbagai peraturan pelaksanaannya. Pada prakteknya masih terjadi sejumlah permasalahan seperti buruknya sinergi, kurangnya interkoneksi antar berbagai lembaga, adanya ego sektoral, serta terjadinya fragmentasi antar kelembagaan yang menjalankan fungsi perencanaan dan penganggaran sehingga menghambat inovasi pembangunan.

Untuk menyelesaikan permasalahan tersebut, LAN merekomendasikan perbaikan melalui 2 (dua) pendekatan yaitu: 1) pendekatan ketatalaksanaan, dengan mengurangi tahapan dalam proses pengusulan program/kegiatan dan anggaran oleh K/L; dan 2) pendekatan kelembagaan, dengan mengintegrasikan fungsi perencanaan dan penganggaran dalam satu lembaga di lingkungan Kantor Kepresidenan (Sekretariat P2A) untuk meningkatkan kualitas koordinasi, integrasi, simplifikasi dan sinkronisasi perencanaan program dan anggaran K/L.

### Latar Belakang

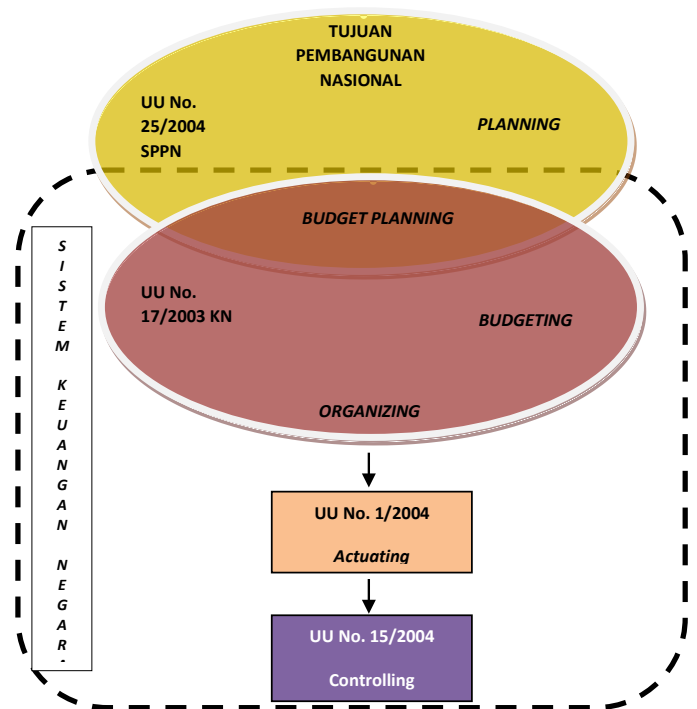
Pemisahan antara lembaga perencanaan dan penganggaran program pembangunan pasca reformasi justru menimbulkan fragmentasi pemerintahan karena fungsi penyusunan program masih tetap berada di Bappenas, sedangkan fungsi penganggaran berada di Kementerian Keuangan. Tidak sinerginya perencanaan dan penganggaran dalam pelaksanaan pembangunan nasional tidak dapat dihindari meskipun telah dilakukan pertemuan tiga pihak sebagaimana diatur dalam PP No. 90 Tahun 2010 tentang Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL). Kondisi yang terjadi antara lain :

1. Buruknya koordinasi dan kesepahaman antara Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Keuangan, dan Kementerian/Lembaga terkait dengan pencapaian sasaran-sasaran prioritas pembangunan nasional yang akan dituangkan dalam RKP, pokok-pokok kebijakan fiskal dan kebijakan belanja,

2. Inkonsistensinya kebijakan yang ada dalam dokumen perencanaan dengan dokumen penganggaran, yaitu antara RPJM, RKP, Renja K/L dan RKA-KL,
3. Rendahnya komitmen bersama atas penyempurnaan yang perlu dilakukan terhadap Rancangan Awal Rencana Kerja Pemerintah.

### Pembahasan Terhadap Isu

Untuk konteks Indonesia, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) sebagaimana tertuang dalam UU No. 25 Tahun 2004 merupakan tahap awal dari siklus APBN yang mencerminkan rencana pembangunan yang akan dilaksanakan oleh seluruh Pemerintah. Kemudian rencana tersebut dilanjutkan dengan proses penganggaran untuk mendapatkan alokasi anggaran, sebagaimana diatur dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara di dalamnya juga mengatur proses penganggaran di daerah, serta Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Di antara fungsi perencanaan dan penganggaran terdapat irisan proses yang kemudian sering menjadi permasalahan walaupun telah dipayungi dengan PP No. 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah dan PP No. 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga beserta peraturan perubahan dan peraturan pelaksanaannya. Ketentuan tersebut sebenarnya dimaksudkan sebagai jembatan penghubung antara Bappenas sebagai Perencana dan Kemenkeu dalam menyusun anggaran. Irisan (budget planning) itulah yang harus dikelola dengan baik agar sistem perencanaan penganggaran pembangunan nasional akan lebih baik, efisien dan equity.



Gambar : Hubungan SPPN dengan Pengelolaan Anggaran

### Rekomendasi Kebijakan beserta Implikasinya

Untuk integrasi perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional yang lebih baik, LAN menyampaikan opsi kebijakan dari perspektif jangka pendek (perbaikan tatalaksana) dan jangka panjang (perbaikan kelembagaan).

1. Jangka pendek, secara ketatalaksanaan diperlukan pembenahan terhadap proses dan prosedur perencanaan program kegiatan dan penganggaran di Indonesia. Tatalaksana perencanaan dan penganggaran ke depan dilakukan dengan mekanisme tata kerja sebagai berikut.
  - a. Presiden menetapkan Visi, misi, program kerja.
  - b. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas menerjemahkan pencapaian visi, misi dan program presiden dalam RPJM disertai target output dan outcome yang harus dicapai

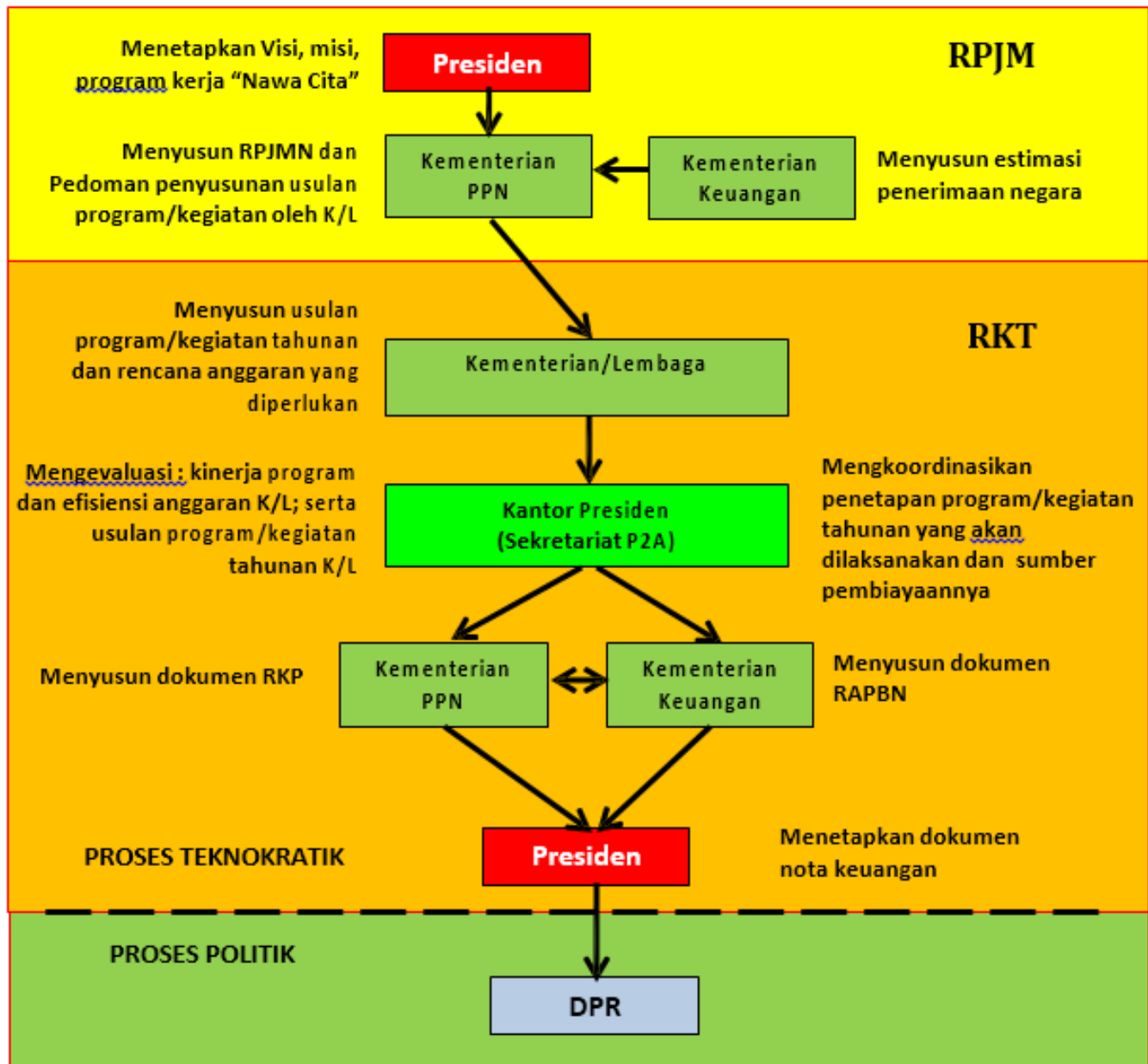
oleh kementerian/lembaga, serta menyusun pedoman penyusunan usulan program/kegiatan oleh K/L. Sementara Kementerian Keuangan menyusun estimasi rencana penerimaan negara untuk 5 (lima) tahun ke depan.

- c. Setiap tahun, Kementerian/Lembaga menyusun usulan program/ kegiatan berdasar RPJM beserta estimasi rencana anggaran yang diperlukan.
  - d. Setiap Tahun Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Bappenas mengevaluasi kinerja program/kegiatan tahun lalu dan usulan program/kegiatan tahunan, serta menetapkan program/ kegiatan tahunan yang akan dilaksanakan dan dibiayai (RKT). Sementara Kementerian Keuangan mengevaluasi kinerja efisiensi anggaran, dan Menetapkan sumber pembiayaan pembangunan.
  - e. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas menyusun dokumen RKP, sementara Kementerian Keuangan menyusun dokumen RAPBN.
  - f. Presiden menetapkan dokumen nota keuangan untuk disampaikan ke DPR.
2. Jangka Menengah, secara kelembagaan, fungsi koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi atas rencana program kegiatan dan anggaran yang selama ini dilakukan oleh Bappenas dan Ditjen Anggaran akan ditempatkan di Kantor Kepresidenan, dengan nomenklatur Sekretariat Perencanaan Program dan Anggaran.
- Tugas Sekretariat Perencanaan Program dan Anggaran : Menyelenggarakan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi serta mengevaluasi dan menetapkan rencana program pembangunan dan anggaran (budget planning) kementerian/ lembaga.
  - Fungsi, Sekretariat Perencanaan Program dan Anggaran :
    - 1) Pelaksanaan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi rencana program pembangunan dan anggaran (budget planning) kementerian/lembaga.
    - 2) Pelaksanaan evaluasi rencana program pembangunan dan anggaran (budget planning) kementerian/lembaga
    - 3) Penetapan program pembangunan dan anggaran (budget planning) pembangunan yang akan dilaksanakan oleh kementerian/lembaga
  - Kewenangan Sekretariat Perencanaan Program dan Anggaran: Menetapkan program dan kegiatan pembangunan kementerian/ lembaga yang akan dilaksanakan dan dibiayai dengan anggaran yang tersedia, mengacu pada visi misi dan prioritas program kerja Presiden dan RPJM.

Sekretariat Perencanaan Program dan Anggaran pada Kantor Kepresidenan tersebut, terbentuk melalui 3 opsi sebagai berikut

- Opsi 1 (Progresif), Bappenas dan Ditjen Anggaran merger menjadi "Sekretariat Perencanaan Program dan Anggaran" pada Kantor Kepresidenan (Set P2A Kanpres)
- Opsi 2 (moderate) Bappenas menjadi "Sekretariat Perencanaan Program dan Anggaran" pada Kantor Kepresidenan (Set P2A Kanpres), dan Ditjen Anggaran tetap tapi fungsi/ kewenangan pengambilan keputusan pengalokasian anggaran pindah ke Set P2A Kanpres
- Opsi 3 (konservatif) Bappenas tetap tapi fungsi/ kewenangan pengambilan keputusan penetapan prioritas program/ kegiatan pindah ke Set P2A Kanpres, dan Ditjen Anggaran tetap tapi fungsi/ kewenangan pengambilan keputusan pengalokasian anggaran pindah ke Set P2A Kanpres.

**USULAN SKEMA HUBUNGAN TATA KERJA  
INTEGRASI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN K/L PASCA  
ADANYA KANTOR PRESIDEN (SEKRETARIAT P2A)**



Catatan :

Tiap tahun K/L langsung menyampaikan usulan program/kegiatan dan anggarannya kepada Kantor Kepresidenan (Sekretariat P2A) untuk dilakukan pembahasan.

**Pusat Kajian Sistem dan Hukum Administrasi Negara  
Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia  
Jl. Veteran No. 10, Jakarta Pusat 10110  
Telepon: (021) 3868201-5 Ext. 119-120, Fax. 3524304  
Email: pksanhan@yahoo.co.id & pksanhan@lan.go.id**