



# POLICY NOTE

## MEMBANGUN SINERGI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

### A. Pendahuluan

Sistem perencanaan dan penganggaran di Indonesia saat ini disusun dalam mekanisme serta kelembagaan yang berbeda. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari desain sistem perencanaan dan penganggaran yang disusun secara terpisah serta dituangkan dalam kebijakan yang berbeda pula. Sistem perencanaan mengacu pada UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, sedangkan sistem penganggaran mengacu pada UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Khusus terkait dengan pembangunan di daerah mengacu pada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Implementasi Undang-Undang dimaksud telah ditetapkan dalam berbagai peraturan pelaksanaannya, di antara yang terkait secara langsung dengan perencanaan dan penganggaran adalah PP No. 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional dan PP 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara dan Lembaga.

Hal ini menimbulkan ego sentris dan disharmonisasi kebijakan sebagai salah satu penyakit klasik dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/ Bappenas sebagai leading sector perencanaan pembangunan, Kementerian Keuangan (Kemenkeu) sebagai instansi pemerintah yang paling bertanggungjawab dalam manajemen keuangan negara, termasuk aspek penganggaran di dalamnya, dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) sebagai lembaga yang memegang peranan penting dalam perencanaan dan penganggaran daerah. Selain itu, perlu diketahui juga bahwa dalam proses perencanaan penganggaran sangat dipengaruhi dan ditentukan oleh lembaga legislatif pusat maupun daerah (DPR dan DPRD).

### B. Permasalahan Pokok dalam Perencanaan dan Penganggaran

Secara empiris, pemisahan sistem perencanaan dan penganggaran menimbulkan berbagai permasalahan sebagai berikut:

1. Buruknya koordinasi dan seringnya terjadi perbedaan pemahaman dalam pembahasan perencanaan dan penganggaran antara Kementerian PPN/Bappenas, Kemenkeu, Kemendagri, dan Kementerian/Lembaga (K/L);
2. Inkonsistensi antar maupun antara dokumen perencanaan dengan dokumen penganggaran (RPJMN, RKP, Renstra K/L, RKT K/L dan RKA-KL). Seringkali ditemukan, tidak adanya keterkaitan antar dokumen perencanaan (misal, RPJMN dengan Renstra K/L);
3. Tidak adanya korelasi antara dokumen penganggaran dengan dokumen perencanaan (misal, RKA-K/L tidak mencerminkan program prioritas yang ada dalam Renstra K/L);
4. Tidak dilakukannya evaluasi terhadap hasil pencapaian perencanaan sebelumnya sebagai baseline perencanaan berikutnya.
5. Pada saat pembahasan dan penetapan kebijakan penganggaran di DPR maupun DPRD seringkali tidak memperhatikan prioritas pembangunan maupun perencanaan yang telah ditetapkan.

### C. Arah Penguatan Kebijakan Sinergi Perencanaan dan Penganggaran

Prinsip perencanaan dan penganggaran adalah money follow program bukan money follow function. Artinya, persetujuan penetapan alokasi anggaran untuk K/L/Pemda seharusnya disesuaikan dengan pemenuhan

prioritas nasional sebagai penjabaran dari visi misi Presiden serta untuk memenuhi kebutuhan kongkret masyarakat.

Seiring dengan itu, sistem perencanaan dan penganggaran harusnya bersifat terintegrasi dari Pusat hingga Daerah, sejak tahapan perencanaan, pengalokasian, implementasi, hingga monitoring dan evaluasinya. Hal ini penting, sebagai data dasar (base line) bagi penentuan kebijakan perencanaan penganggaran K/L/Pemda.

Secara mekanisme, perencanaan dan penganggaran sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan, seyogyanya dilakukan dalam wadah yang langsung dimonitor oleh Presiden untuk memastikan pencapaian prioritas nasional yang telah ditetapkan.

#### D. Rekomendasi Kebijakan

Terkait pengintegrasian sistem perencanaan dan penganggaran, maka Lembaga Administrasi Negara menyampaikan strategi kebijakan dalam perspektif jangka pendek dan perspektif jangka menengah.

1. Perspektif Jangka Pendek, secara kelembagaan, fungsi koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi atas rencana program kegiatan dan anggaran berada di Kantor Kepresidenan, dengan nomenklatur Sekretariat Perencanaan Program dan Anggaran (PPA).

Sekretariat ini merupakan forum ad-hoc bukan lembaga non struktural yang berkedudukan dan langsung bertanggung jawab kepada Presiden, yang pada hakekatnya mengintegrasikan berbagai fungsi perencanaan dan penganggaran yang tersebar di berbagai K/L.

- a. Tugas Sekretariat PPA adalah menyelenggarakan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi serta mengevaluasi dan menetapkan rencana program pembangunan dan anggaran (budget planning) K/L.
- b. Fungsi Sekretariat PPA adalah sebagai berikut:
  - 1) Pelaksanaan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan sinergi rencana program pembangunan dan anggaran (budget planning) K/L;
  - 2) Pelaksanaan evaluasi rencana program pembangunan dan anggaran K/L; dan
- c. Penetapan program pembangunan dan anggaran pembangunan yang akan dilaksanakan oleh K/L. Kewenangan Sekretariat PPA adalah menetapkan program dan kegiatan pembangunan K/L yang akan dilaksanakan dan dibiayai dengan anggaran yang tersedia, mengacu pada visi misi dan prioritas program kerja Presiden serta RPJMN.

Secara yuridis, pembentukan Sekretariat PPA pada Kantor Kepresidenan tersebut, tidak bertentangan dengan UU No. 25 Tahun 2004, UU No. 17 Tahun 2003, UU No. 1 Tahun 2004, dan UU No. 23 Tahun 2004. Dikarenakan, kelembagaan Kementerian PPN/Bappenas tetap, tetapi fungsi/kewenangan pengambilan keputusan penetapan prioritas program/kegiatan beralih ke Sekretariat PPA. Begitu juga, kelembagaan Ditjen Anggaran Kemenkeu tetap, hanya fungsi/kewenangan pengambilan keputusan pengalokasian anggaran saja yang beralih ke Sekretariat PPA.

2. Perspektif Jangka Menengah, perlu dipertimbangkan wacana penggabungan fungsi perencanaan di Kementerian PPN/Bappenas dan fungsi anggaran di Ditjen Anggaran Kemenkeu serta fungsi penganggaran pembangunan di Ditjen Bina Keuangan Daerah Kemendagri, ke dalam Kementerian baru, yaitu Kementerian Perencanaan dan Pendanaan Pembangunan Nasional. Hal ini tentu saja perlu dilakukan penataan berbagai kebijakan dalam bidang perencanaan dan penganggaran sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.