



ARTI PENTINGNYA SINERGI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

Semarang, 16 Mei 2013

OUTLINE

1

PENDAHULUAN

2

FAKTA PERLUNYA SINERGI PERENCANAAN & PENGANGGARAN

3

BENCHMARKING SISTEM PERENCANAAN & PENGANGGARAN

4

SINERGI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

5

PENDAPAT PRAKTIISI DAN PAKAR

6

PENUTUP



1 PENDAHULUAN

1.1. LATAR BELAKANG

“Apakah **INDONESIA** masih
membutuhkan **PERENCANAAN**?”
Jawabannya **YA**

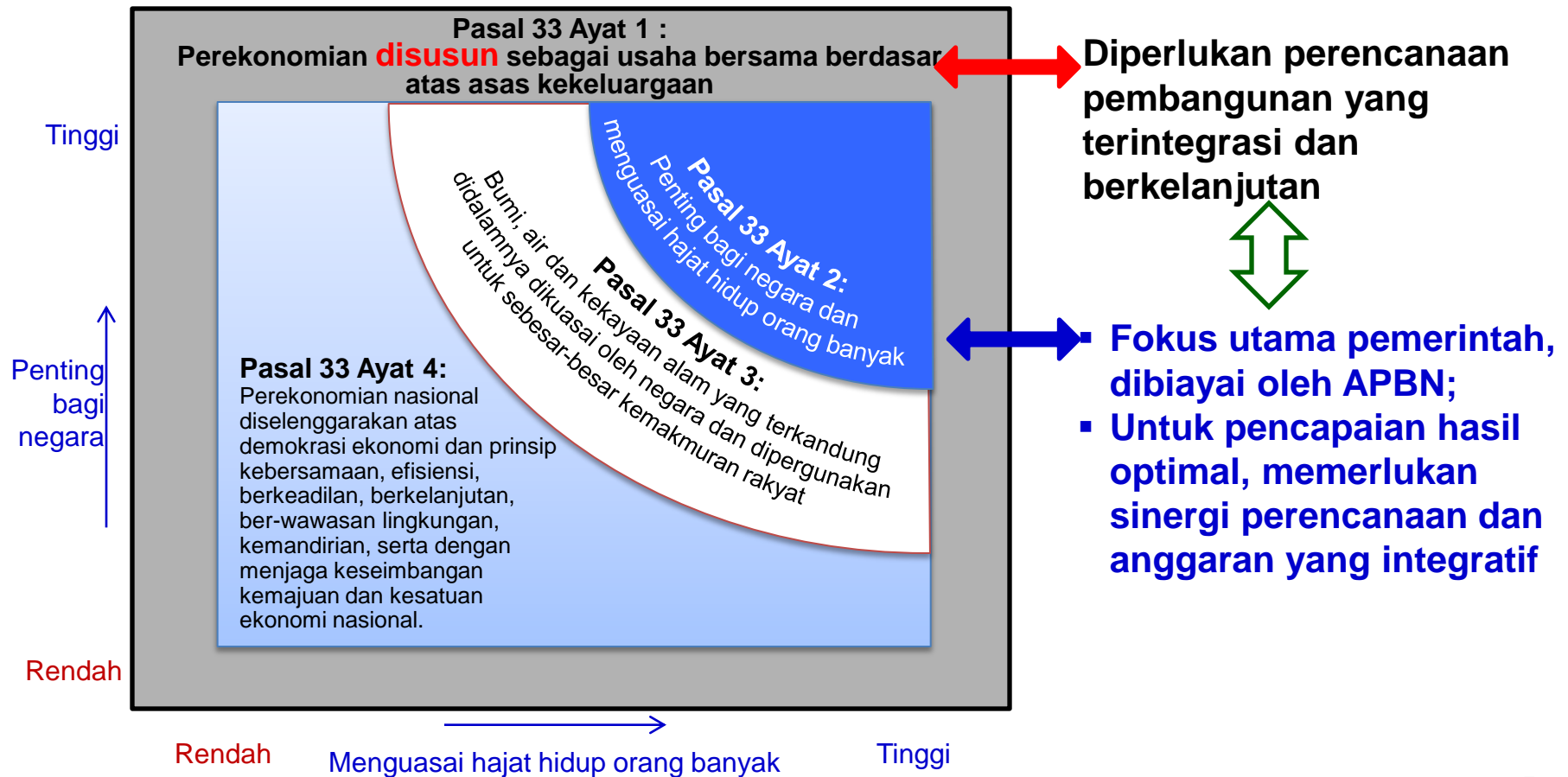


1. Menurut UUD 1945
2. Pembagian Kewenangan
3. Perubahan Lingkungan Strategis

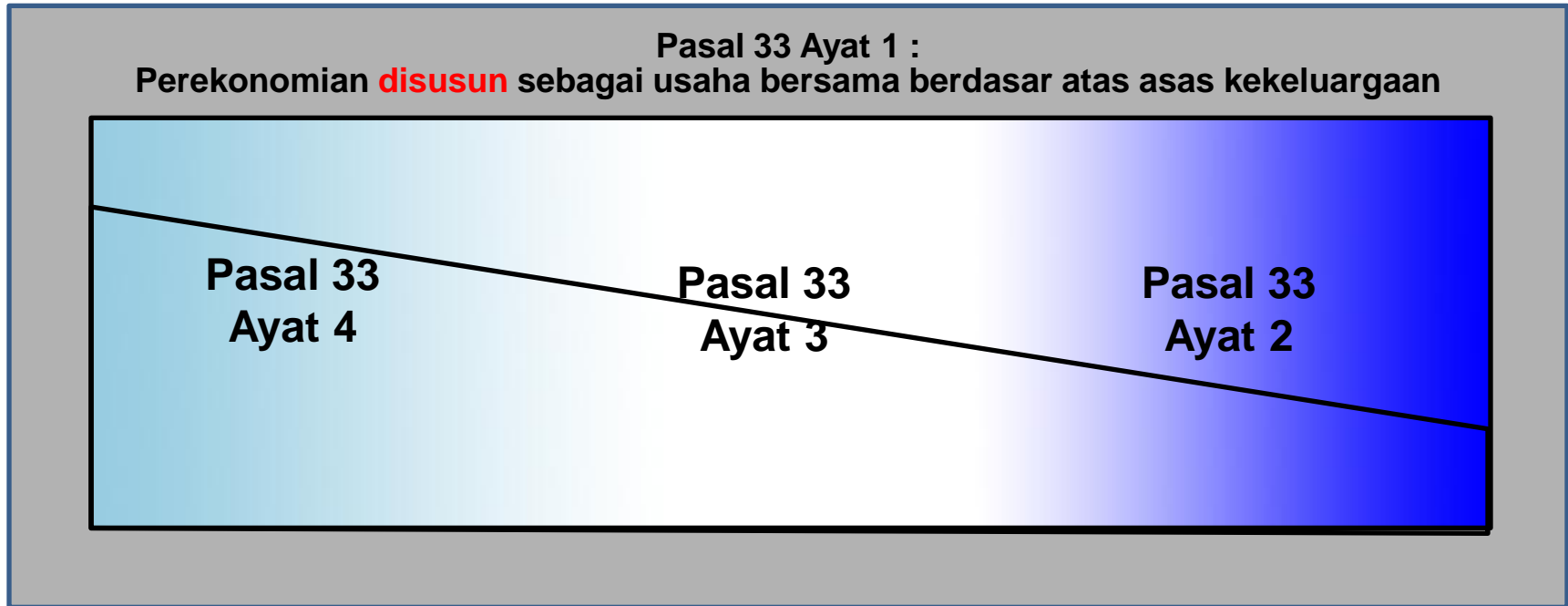
**)Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia (UU No. 25/2004 pasal 1 angka 1*

1.2. Menurut UUD 1945 (1) :

Sistem perekonomian nasional berorientasi pada kemakmuran rakyat, memerlukan **perencanaan yang integratif (dengan anggaran)**, fokus dan konsisten dalam pencapaian tujuan pembangunan



1.2. Menurut UUD 1945 (2) :



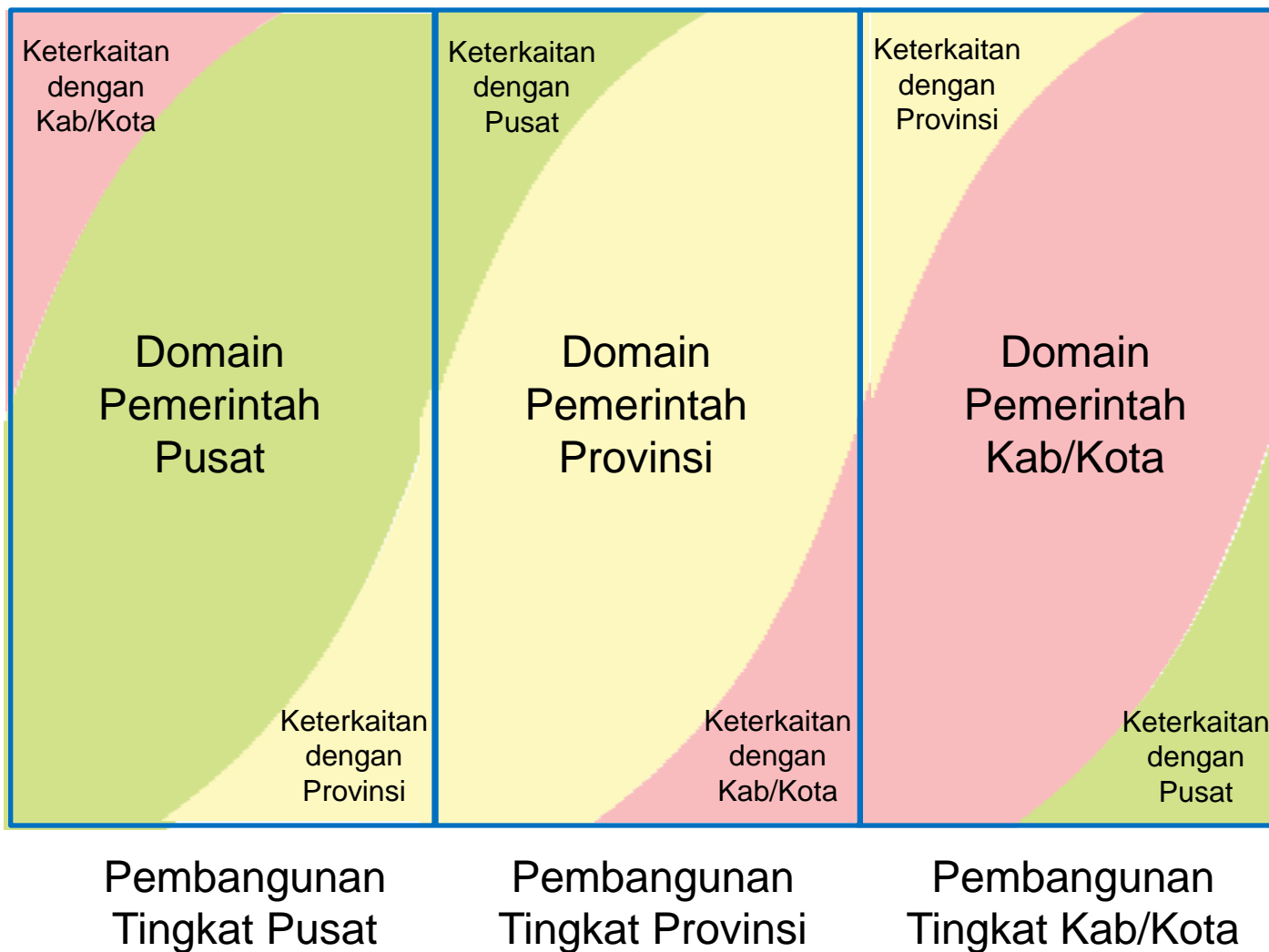
←
Peran Masyarakat

→
Peran Pemerintah

Pelaksanaan pembangunan dilakukan oleh pemerintah, dengan melibatkan para pemangku kepentingan, melalui skema dan mekanisme kemitraan strategik (antara lain : *peran pelaku usaha dan masyarakat*)



1.3. Pembagian Kewenangan



1.4. Perubahan Lingkungan Strategis

Eksternal a.l:

- Globalisasi
- Regionalisasi, AFTA, ASEAN, APEC

Internal a.l :

- Demokratisasi (Pemilu dan Pilkada)
- Peraturan perundangan
- Otonomi Daerah

Lingkungan a.l:

- Perubahan iklim
- Daya dukung dan daya tampung

Perubahan Lingkungan Strategis



Tujuan Bernegara:

- Pembukaan UUD 1945

Sumberdaya:

- Kondisi geografis
- Keterbatasan SDA

Diperlukan Perencanaan Pembangunan Nasional yang Terintegrasi

Menentukan arah pembangunan – Penetapan prioritas program – Optimalisasi sumberdaya
(UU No. 25 Tahun 2004; Pasal 1; Angka 1)



1.5 MENJAGA KESINAMBUNGAN TUJUAN BERNEGARA

Pembukaan UUD 45

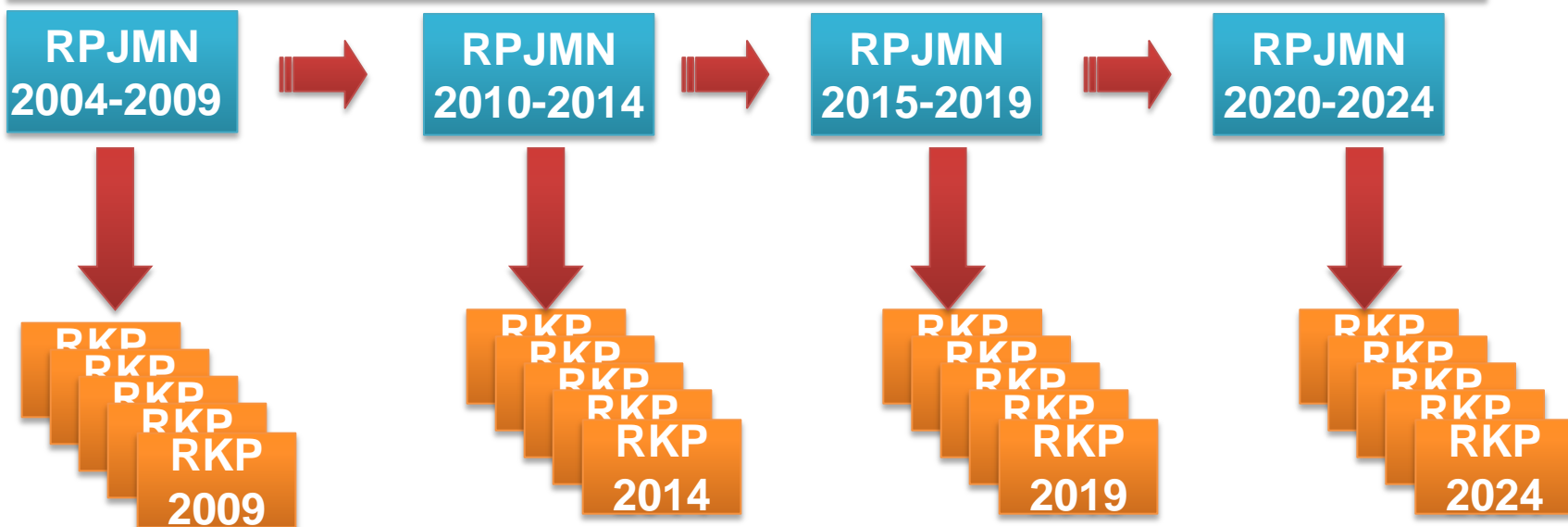
VISI

Negara Indonesia Yang Merdeka, Bersatu, Berdaulat, Adil dan Makmur

MISI

- Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
- Memajukan kesejahteraan umum
- Mencerdaskan kehidupan bangsa
- Ikut melaksanakan perdamaian dunia yang berdasarkan kemerdekaan

R P J P N (Visi Misi Pembangunan, 2005-2025)





2 FAKTA PERLUNYA SINERGI PERENCANAAN & PENGANGGARAN

2.1 Terpisahnya Perencanaan dan Penganggaran

RKP= Rencana Kerja Pemerintah
Menteri = Menteri Perencanaan

UU 17/2003	UU 25/2004
<p>Pasal 8 poin a, b, c:</p> <p>Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas sebagai berikut:</p> <p>a. menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro;</p> <p>b. menyusun rancangan APBN dan rancangan Perubahan APBN;</p> <p>c. mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran;</p>	<p>Pasal 4 ayat (3)</p> <p>RKP memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran ekonomi secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program K/L.</p>
<p>Pasal 12 ayat (2)</p> <p>Penyusunan Rancangan APBN sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman kepada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.</p>	<p>Pasal 20 ayat (1)</p> <p>Menteri menyiapkan rancangan awal RKP sebagai penjabaran dari RPJM Nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1).</p>

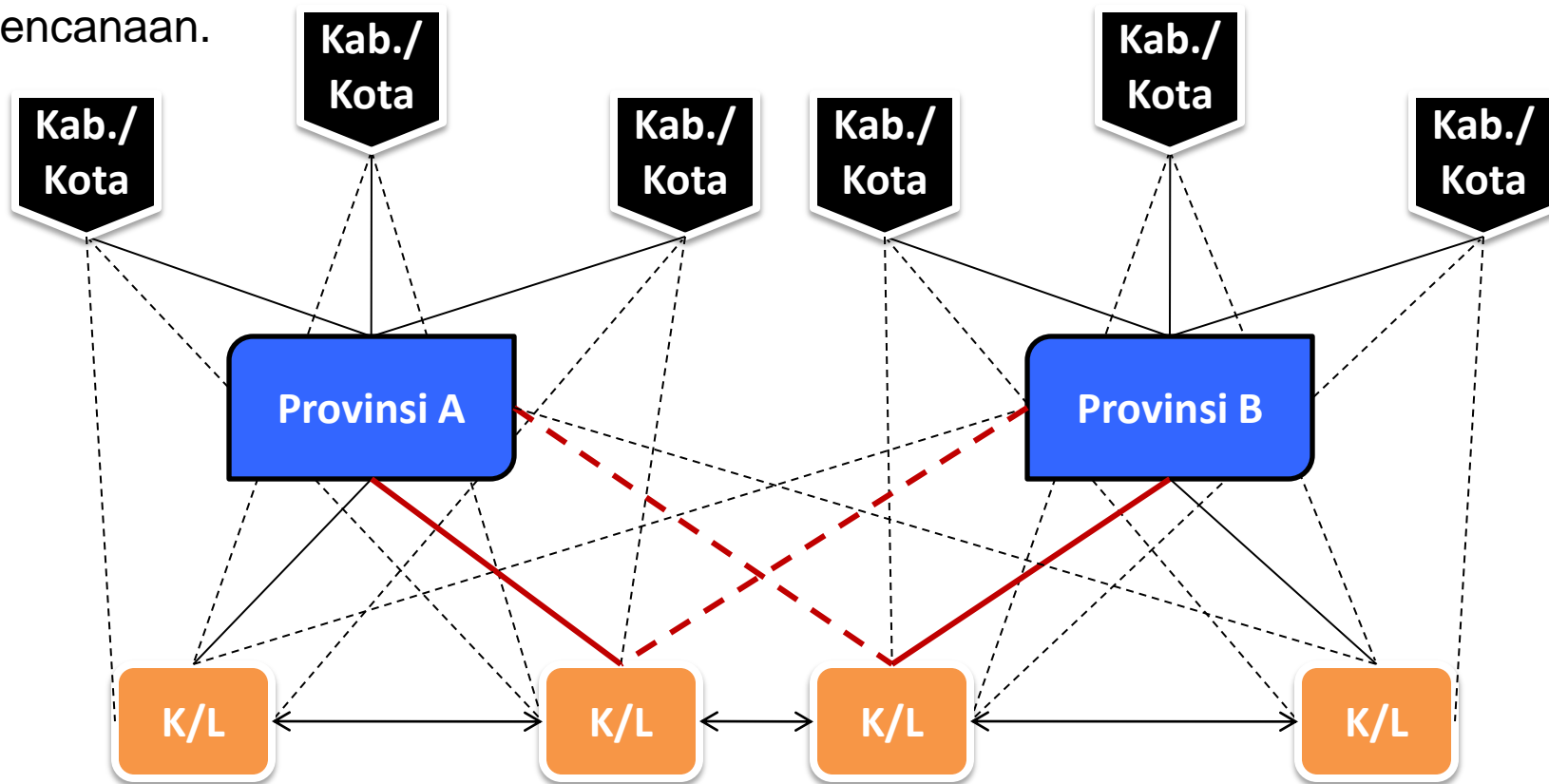


- Dalam penjelasan UU 17/2003, fungsi perencanaan cenderung dihilangkan. Setahun kemudian, Undang-Undang Perencanaan Nasional No. 25/2004 mendorong fungsi perencanaan. *(The explanatory notes to the State Finances Law 17/2003 were quite dismissive of the national planning function. One year later, the new State Planning Law 25/2004 strongly endorsed the national planning function)*
- Undang-Undang Perencanaan dan Penganggaran ditetapkan terpisah dan saling mengisolasi. *(This separate budgeting and planning laws were then largely enacted in isolation from each other)*

(Jón R. Blöndal, Ian Hawkesworth and Hyun-Deok Choi, "Budgeting in Indonesia", OECD 2009)

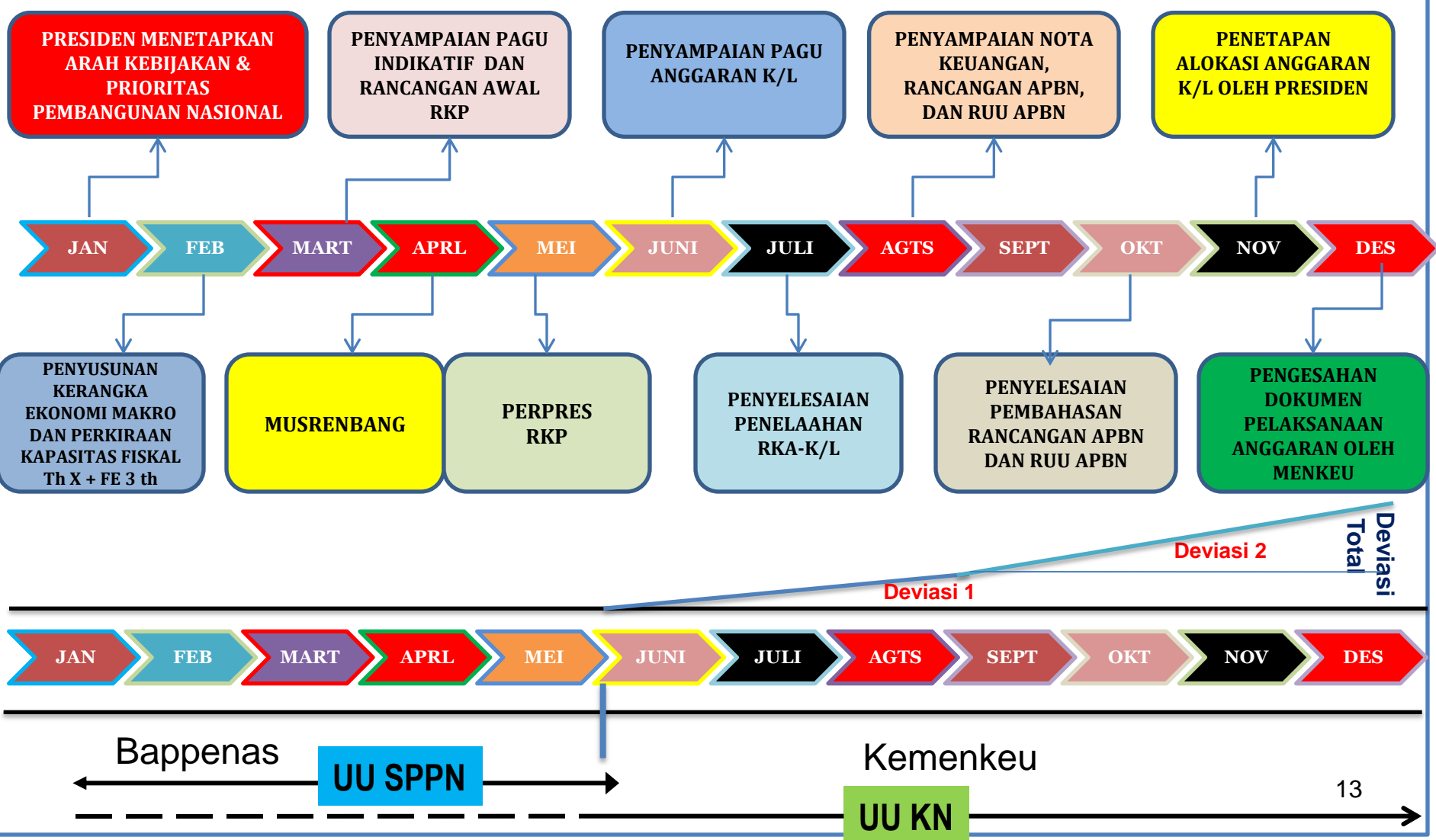
2.2.a PROSES PENYUSUNAN APBN

Untuk menjamin capaian kinerja pembangunan yang efektif di Daerah bersumber dari dana K/L serta sinkronisasi antar K/L di pusat, diperlukan peran Bappenas hingga proses penganggarannya untuk mengawal konsistensinya dengan perencanaan.



≡ Perlunya koordinasi Perencanaan & Penganggaran secara nasional yang efektif

2.2.b PROSES PENYUSUNAN APBN



2.3. a Deviasi dari tahap Perencanaan – ke Penganggaran

- Deviasi 1 : Dari Renja K/L ke dalam RKA-KL (internal Pemerintah, sebelum RAPBN)
- Deviasi 2 : Dari RAPBN menjadi APBN

Deviasi tersebut berupa :

- Perubahan kegiatan, pagu kegiatan, lokasi kegiatan dan indikator/sasaran kegiatan.

2.3b. Deviasi Perencanaan Dan Penganggaran

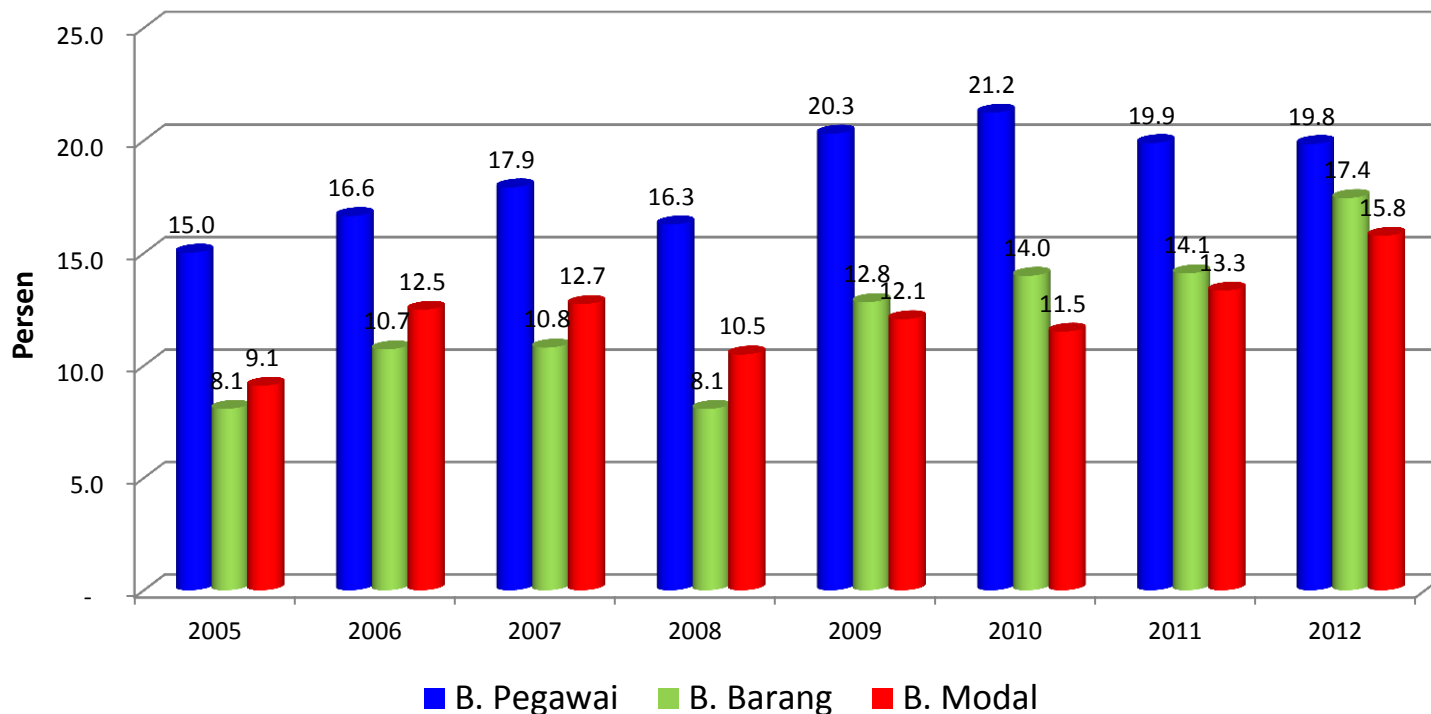
Terjadi deviasi dalam perencanaan (RKP) dengan dokumen anggaran (RKA-KL). Dapat diidentifikasi 29,4 % indikator kinerja prioritas RKP 2012 tidak terpetakan dalam RKA K/L tahun 2012

NO.	PRIORITAS DALAM RKP 2012 (BUKU I)	JUMLAH PROGRAM	JUMLAH KEGIATAN	JUMLAH INDIKATOR KINERJA	TERPETAKAN			%	JML. TIDAK TERPETAKAN	%
					LANGSUNG	TIDAK LANGSUNG	JUMLAH			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)			(7)	(8)	(9)
1	Prioritas Reformasi Birokrasi dan Tatakelola	17	52	144	55	32	87	60,4	57	39,6
2	Prioritas Pendidikan	7	22	71	26	37	63	88,7	8	11,3
3	Prioritas Kesehatan	9	25	66	18	17	35	53,0	31	47,0
4	Prioritas Penanggulangan Kemiskinan	28	60	153	91	27	118	77,1	35	22,9
5	Prioritas Ketahanan Pangan	27	80	322	227	22	249	77,3	73	22,7
6	Prioritas Infrastruktur	16	40	169	51	51	102	60,4	67	39,6
7	Prioritas Iklim Investasi dan Iklim Usaha	15	35	117	72	16	88	75,2	29	24,8
8	Prioritas Energi	13	27	80	41	16	57	71,3	23	28,8
9	Prioritas Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Bencana	12	43	134	84	22	106	79,1	28	20,9
10	Prioritas Daerah Tertinggal, Terdepan, Terluar dan Pasca Konflik	25	64	219	121	12	133	60,7	86	39,3
11	Prioritas Kebudayaan, Kreatifitas dan Inovasi Teknologi	7	19	41	24	2	26	63,4	15	36,6
12	Prioritas Lainnya Bidang Perekonomian	23	34	84	45	13	58	69,0	26	31,0
13	Prioritas Lainnya Bidang Kesejahteraan Rakyat	12	17	53	19	13	32	60,4	21	39,6
14	Prioritas Lainnya Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	10	36	62	49	7	56	90,3	6	9,7
TOTAL		221	554	1.715	923	287	1.210	70,6	505	29,4

Catatan:

- Terpetakan langsung : terkait langsung antara indikator kegiatan yang ada di RKP dengan output kegiatan yang ada di RKA K/L, baik secara nomenklatur, maupun target/ volume kegiatan.
- Tidak terpetakan Tidak Langsung: Indikator kinerja yang tidak terkait langsung secara nomenklatur, tetapi secara substansi terkait dengan output kegiatan yang ada di dokumen RKA K/L
- Tidak Terpetakan: Indikator kinerja yang ada di RKP tidak terkait sama sekali/ tidak dapat/sulit diterjemahkan dengan output kegiatan yang ada dalam RKA K/L, baik nomenklatur maupun substansi.

2.3.c Kenaikan Alokasi Belanja Barang di K/L yang cukup tinggi, menunjukkan menurunnya proporsi belanja untuk Keperluan Publik



Adanya kewenangan penggunaan anggaran yang besar kepada K/L (*let The manager manage*) menyebabkan porsi belanja untuk internal K/L (Belanja Pegawai dan Barang) lebih besar dibandingkan dengan porsi belanja untuk kepentingan Publik (Belanja Modal).

2.3.d Ketidaksesuaian Alokasi Pendanaan terhadap Dokumen Perencanaan

- ☐ **Pemerintah merencanakan pembangunan Jalur Ganda Kereta Api lintas utara Jawa, yang merupakan arahan Wapres pada Sidang Kabinet, dan mempunyai target operasi tahun 2013.**
 - RKP 2012 telah mengalokasikan sesuai dengan kebutuhan dana. Namun, dalam Pagu Definitif sebagian alokasi tersebut dialihkan pada kegiatan pembangunan dermaga di sejumlah tempat sehingga terdapat kekurangan pendanaan sebesar Rp. 1,8 T**

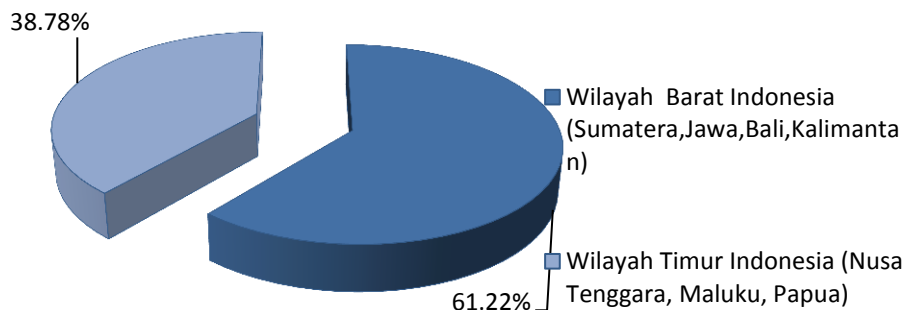
2.4. Ketidaksinkronan Dana Alokasi Khusus (DAK)

Proporsi Alokasi DAK Infrastruktur Air Minum 2012



Sumber: DJPK Kemenkeu, diolah

Proporsi Alokasi DAK Infrastruktur Jalan 2012



Sumber: DJPK Kemenkeu, diolah

- Di dalam buku II RKP 2012 disebutkan sasaran umum pembangunan infrastruktur yang berfokus pada Indonesia bagian timur;
- Namun, dalam pengalokasian Dana Alokasi Khusus (DAK) yang seharusnya menjadi pendukung pencapaian prioritas nasional, alokasi DAK untuk infrastruktur jalan dan air minum di wilayah timur Indonesia hanya sekitar 30 % – 40%;
- Penentuan daerah penerima dan besar DAK per-daerah¹⁸ dilakukan pada siklus penganggaran, yakni saat dokumen perencanaan (RKP) telah ditetapkan.



3

BENCHMARKING SISTEM PERENCANAAN & PENGANGGARAN

3.1 Kerangka Benchmarking





3.2. Sistem Perencanaan dan Penganggaran di Korea Selatan dan Brazil (1)

Deskripsi	Korea Selatan	Brasil	Indonesia
Bentuk Negara dan Sistem Pemerintahan	Negara Kesatuan, Semi-Presidensiil. Perdana Menteri dipilih oleh Presiden dan Parlemen, untuk mengkoordinasikan fungsi kabinet. Presiden dan Parlemen dipilih langsung oleh rakyat	Negara Federal, Presidensiil. Presiden dan parlemen dipilih langsung oleh rakyat	Negara Kesatuan, Presidensiil. Presiden dan parlemen dipilih langsung oleh rakyat
Sistem Anggaran	Unified Budget, MTEF, Performance Based Budgeting	Program Budgeting, fixed 4-yrs budgeting, direview per tahun (bukan MTEF).	Unified Budget, MTEF, Performance Based Budgeting
Tahun Fiskal	1 Januari - 31 Desember	1 Juli – 30 Juni	1 Januari -31 Desember



3.2. Sistem Perencanaan dan Penganggaran di Korea Selatan dan Brazil (2)

Deskripsi	Korea Selatan	Brasil	Indonesia
Struktur Perencanaan dan Penganggaran di Pemerintah	<p>Dalam 1 Lembaga: Ministry of Strategy and Finance (MOSF).</p> <p>MOSF merupakan penggabungan Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan dan Penganggaran (sejak tahun 2008)</p>	<p>Dalam 1 Lembaga: Ministry of Planning, Budgeting, and Management</p>	<p>Terpisah dalam 2 Lembaga:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Perencanaan: Bappenas 2. Penganggaran: Kementerian Keuangan

3.2. Sistem Perencanaan dan Penganggaran di Korea Selatan dan Brazil (3)

Deskripsi	Korea Selatan	Brasil	Indonesia
Kewenangan Parlemen	<p>Parlemen membahas pagu total, detil program dan proyek.</p> <p>Parlemen tidak berwenang menaikkan pagu anggaran. Dalam prakteknya Parlemen tidak banyak mengubah usulan Pemerintah.</p>	<p>Parlemen membahas dari asumsi makro sampai detil program sektor. Parlemen berhak mengusulkan perubahan asumsi makro dan usulan penganggaran total dan per sektor.</p> <p>Pemerintah memiliki hak veto terhadap hasil pembahasan Parlemen</p>	<p>Parlemen membahas dari asumsi makro sampai detil program dan kegiatan sektor.</p> <p>Parlemen berhak mengusulkan perubahan asumsi makro dan usulan penganggaran per program dan kegiatan, bahkan sampai jenis belanja</p>

3.3. Capaian Kinerja Pembangunan

No	Indikator	Korea Selatan	Brazil	Indonesia
1.	PDB Per Kapita (2011) Berdasarkan harga konstan 2005 dalam USD)	25.493	9.414	3.813
2.	IPM (2011)	0,897	0,718	0,617
3.	Umur Harapan Hidup (2011)	80,6 Tahun	73 Tahun	69,4 Tahun
4.	Indeks Pendidikan (2011)	0,934	0,663	0,584

Sumber : UNDP, 2012

4 SINERGI PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

4.1. Harapan Reformasi Sistem Perencanaan Penganggaran di Indonesia

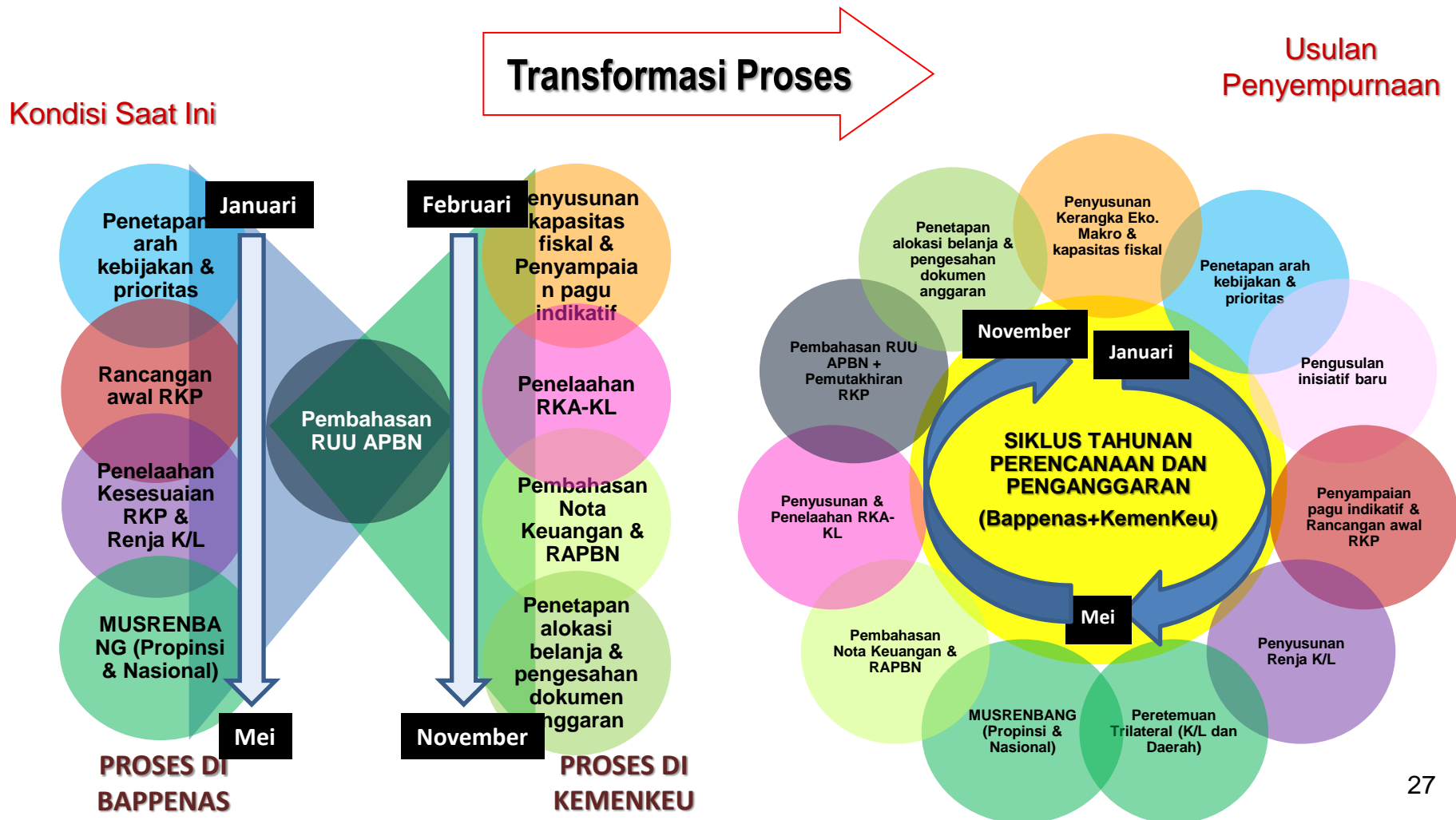


Harapan Pencapaian

1. Terjadinya perbaikan proses pengambilan Keputusan dalam alokasi sumber daya (*allocative efficiency*):
 - a. Fokus pada prioritas
 - b. Transparansi yang lebih baik dalam alokasi pendanaan
2. Terwujudnya konsistensi perencanaan dan penganggaran yang efisien dan efektif;
3. Tersedianya informasi kinerja yang tegas dan jelas sebagai dasar penyusunan anggaran

4.2 Transformasi Proses Perencanaan dan Penganggaran

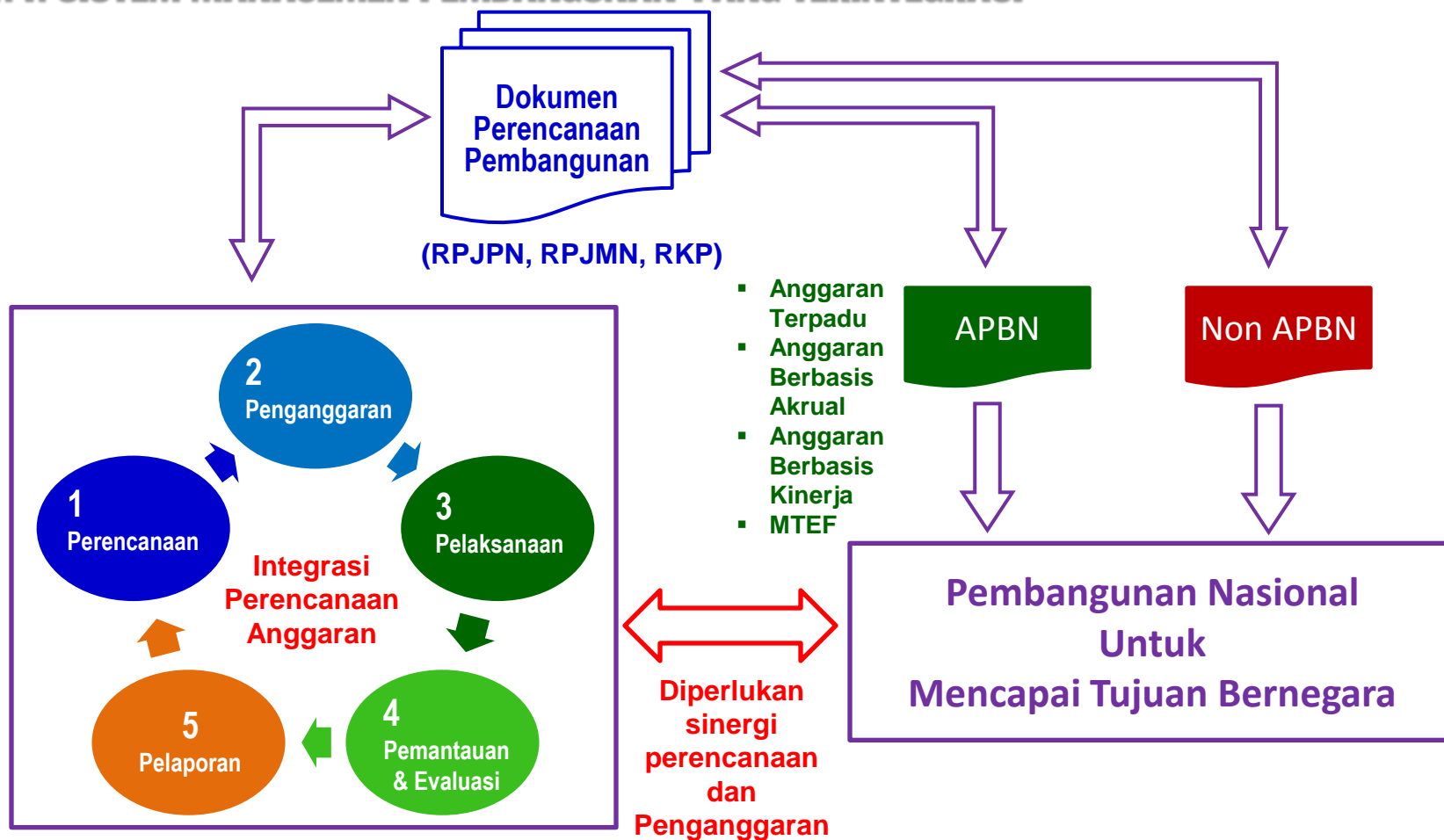
Penyempurnaan proses bertujuan untuk menjamin sinergi perencanaan dengan penganggaran.



4.3 Siklus Ideal Perencanaan & Penganggaran



4.4. SISTEM MANAJEMEN PEMBANGUNAN YANG TERINTEGRASI



APBN sebagai instrumen penganggaran harus disusun berdasarkan perencanaan jangka panjang, menengah dan tahunan. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas APBN diperlukan sinergi antara perencanaan dan penganggaran.



5 PENDAPAT PRAKTIISI DAN PAKAR

5. Pendapat Praktisi dan Pakar (1)

Prof. JB. Sumarlin (Kompas Kamis, 24 Februari 2011)



“Setelah reformasi, **Bappenas tidak punya gigi**. Bappenas hanya menyusun rencana pembangunan nasional jangka pendek, menengah, dan panjang. Itu saja. Hitungan biaya dan teknis, **Bappenas** tak pernah ikut, hanya nonton.”

“Prof. Sumarlin berharap, **peran Bappenas ini dihidupkan lagi**. Dengan begitu, **semua proyek di daerah diketahui secara rinci dan jelas oleh Bappenas** dan bisa dilakukan evaluasi keberhasilan proyek tadi”

Prof. Emil Salim (Diskusi Pakar, 27 Januari 2012)

- Efektifkan peran **Bappenas** karena Bappenas hanya satu-satunya yang **Intra Sectoral Agency**.
- Jadikan **Bappenas** sebagai *think tank* pembangunan nasional



5. Pendapat Praktisi dan Pakar (2)

Prof. JB. Kristiadi (Diskusi Pakar, 27 Januari 2012)



- **Bappenas** harus mampu menjadi **designer perencanaan** nasional yang melibatkan seluruh pelaku ekonomi. Kemampuan perencanaan tidak dapat diabaikan.
- **Bappenas** : membantu aspek ekonomi negara agar kebijakan nasional dapat diselenggarakan dengan baik.

Prof. Rhenald Khasali (Seputar Indonesia, 23 Ags 2012)

- “Dalam *old school*, perencanaan ekonomi dimotori oleh negara melalui policy dan insentif. Dalam *new school*, perencanaan ekonomi merupakan sebuah rajutan bersama (*a collaborative process*) yang melibatkan banyak aktor pada berbagai tingkatan, dan tentu saja melibatkan *institution for collaboration*.
- *Institution for collaboration* tidak hanya melibatkan kebijakan ekonomi tetapi juga kebijakan non ekonomi. **Bappenas harus bisa memainkan peran ini.**





6 PENUTUP

KESIMPULAN

1. Sinergi Perencanaan dengan Penganggaran merupakan kebutuhan mutlak dalam pengelolaan Keuangan Negara, khususnya APBN;
2. Pengelolaan Keuangan Negara harus berpedoman, memperhatikan dan mengacu sesuai dengan dimensi Perencanaan Jangka Panjang, Jangka Menengah, dan Tahunan;
3. Penyusunan kerangka ekonomi makro, kebijakan fiskal, dan penyusunan RAPBN/APBN harus dilakukan bersama Menteri Perencanaan dan Menteri Keuangan.

REKOMENDASI

1. Perlunya evaluasi kelembagaan perencanaan dan penganggaran;
2. Perlu penyesuaian terhadap peraturan perundangan yang terkait dengan perencanaan dan penganggaran, agar konsisten dan sejalan dengan Amandemen UUD 45, pelaksanaan Otonomi Daerah, dan isu-isu strategis lainnya.

PENGARUH UU NO. 32 TAHUN 2004 TERHADAP SINERGITAS PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

Isu Perencanaan Pembangunan terkait UU No. 32 Tahun 2004

“UU 32 Tahun 2004 menempatkan Kemendagri sebagai koordinator dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah (26 UW + 8 UP).”

Hal ini menyebabkan Kemendagri sebagai fasilitator memiliki peranan sangat penting dalam proses keserasian perencanaan penganggaran pusat dan daerah.

Isu Perencanaan Pembangunan terkait UU No. 32 Tahun 2004

PEMBANGUNAN DAERAH

Dalam rangka keselarasan pencapaian sasaran pembangunan nasional dan daerah dilakukan koordinasi pembangunan antara pusat dan daerah

Provinsi

Koordinasi
Mendagri

Kab/Kota

Koordinasi
Gubernur

tahapan
perencanaan

tahapan
pelaksanaan

tahapan
pengendalian

tahapan
evaluasi

Isu Perencanaan Pembangunan terkait UU No. 32 Tahun 2004

PEMBANGUNAN DAERAH

tahapan
perencanaan

satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional

pendekatan teknokratik, partisipatif, atas-bawah dan bawah-atas

RPJPD, RPJMD, & RPTD



Perda

Perkada



Pedoman Renstra SKPD

diselaraskan dengan pencapaian sasaran program dan kegiatan pembangunan yang ditetapkan dalam Renstra Kementerian/LPNK untuk tercapainya sasaran pembangunan nasional

tahapan
pengendalian

pengendalian terhadap perumusan kebijakan perencanaan pembangunan daerah, pelaksanaan rencana pembangunan daerah dan evaluasi terhadap hasil rencana pembangunan daerah

Pengendalian
dan Evaluasi
Provinsi

Mendagri

Pengendalian
dan Evaluasi
lingkup
Kab/Kota

Bupati/Walikota

tahapan
evaluasi

Pengendalian dan
Evaluasi lingkup
Prov/Kab/Kota dlm
wilayah Provinsi

Gubernur

Isu Perencanaan Pembangunan terkait UU No. 32 Tahun 2004

“UU 32 Tahun 2004 menempatkan DPRD sebagai bagian dari Pemerintahan Daerah, hal ini berbeda dengan UU No. 25 Tahun 2004 dan UU lainnya seperti UU MD3 yang menempatkan DPRD sebagai legislatif daerah.”

Perbedaan ini menyebabkan perbedaan penetapan RPJMD, dimana menurut UU No. 32 Tahun 2004 ditetapkan dengan Perda sedangkan menurut UU No. 25 Tahun 2004 ditetapkan dengan Perkada.

Isu Perencanaan Pembangunan terkait UU No. 32 Tahun 2004

KEKUASAAN PEMERINTAHAN



Isu Perencanaan Pembangunan terkait UU No. 32 Tahun 2004

“UU No. 32 Tahun 2004 membagi lokus perencanaan pembangunan menjadi dua yaitu di pusat dan di daerah. Perencanaan pembangunan di pusat diatur dalam UU No. 25 Tahun 2004 dan perencanaan pembangunan di daerah diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004”

Perlu disepakati bahwa secara lokus perencanaan pembangunan dapat dipisahkan, namun secara substansi perencanaan pembangunan harus terintegrasi secara nasional.

Isu Perencanaan Pembangunan terkait UU No. 32 Tahun 2004

“UU No. 32 Tahun 2004 mengenal proses penyusunan KUA dan PPAS yang terkadang secara nomenklatur tidak sesuai dengan penganggaran ditingkat pusat menyebabkan sulitnya pelaksanaan sinergi perencanaan pusat dan daerah”

Penyamaan nomenklatur antara program dan kegiatan di daerah maupun di pusat sebagai bagian untuk melakukan sinergi antara perencanaan dan penganggaran di pusat dan didaerah.

Isu Perencanaan Pembangunan terkait UU No. 32 Tahun 2004

Persiapan
Penyusunan
RKPD

I

Pengolah
an data dan
informasi

Analisis
Gambaran
Umum
Kondisi
Daerah

Analisis
Ekonomi &
keuda

Evaluasi
Kinerja RKPD
Tahun Lalu

Review
RPJMD

Dok RKPD
provinsi tahun
berjalan

Telaahan
kebijakan
nasional

Pokok-pokok
pikiran DPRD
provinsi

Perumusan
Permasalahan
Pembangunan
Daerah

Perumusan
prioritas dan
sasaran
pembangunan
berserta pagu

Perumusan
Kerangka
Ekonomi &
Kebijakan
Keuda

Perumusan
program
prioritas daerah
berserta pagu
indikatif

Forum
Konsultasi
Publik

Penyelarasan
Rencana program
prioritas daerah
berserta pagu
indikatif

Rancangan
Awal RKPD

Rancangan
RKPD

Musrenbang
RKPD provinsi

Rancangan Akhir
RKPD

SE
Penyusunan
Renja-SKPD

Penyusunan
Rancangan
Renja SKPD
Provinsi

Berita Acara
Musrenbang
kab/kota

VERIFIKASI
Bappeda

Penetapan
PERGUB
ttg RKPD

PENYUSUNAN
KUA & PPAS

I
I

III

V

IV



TERIMA KASIH