

BAB II

LANDASAN TEORI

A. Konsep Dasar Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Dalam upaya mewujudkan tujuan bernegara, seluruh komponen bangsa melaksanakan kegiatan terintegrasi yang disebut pembangunan nasional. Kegiatan pembangunan nasional disusun melalui sistem perencanaan pembangunan nasional, yaitu 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.

Berdasarkan UU No 25 Tahun 2004, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional merupakan 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. Penyelenggaraan Sistem Pembangunan Nasional ditujukan untuk beberapa hal, antara lain:

1. mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
2. menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antarDaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;
3. menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;

4. mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
5. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien.

Penyelenggaraan perencanaan makro semua fungsi pemerintahan pada semua bidang secara terpadu dalam wilayah Negara Republik Indonesia menjadi satu cakupan dalam lingkup perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangan yang diemban. Penyusunan dokumen perencanaan di tingkat daerah harus mengacu pada dokumen perencanaan yang disusun dan disahkan di tingkat nasional agar program yang direncanakan di daerah sinkron dengan yang dilaksanakan di tingkat pusat.

Perencanaan Pembangunan Nasional dilakukan dalam 4 (empat) tahapan yaitu penyusunan rencana, penetapan rencana, pengendalian pelaksanaan rencana, dan evaluasi pelaksanaan rencana. Pada tahap penyusunan dan penetapan rencana, Menteri bertugas menyiapkan dokumen perencanaan jangka Panjang tingkat nasional sementara Kepala Bappeda bertugas menyiapkan dokumen perencanaan jangka Panjang tingkat daerah. Rancangan yang disiapkan oleh Menteri dan Kepala Bappeda menjadi bahan utama pembahasan dalam Musyawarah Rencana Pembangunan (musrenbang). Setelah menyesuaikan dengan hasil musrenbang, dokumen perencanaan tersebut ditetapkan dalam Undang-undang untuk tingkat pusat dan dalam Peraturan Daerah untuk tingkat daerah.

Perlakuan untuk tahap penyusunan dan penetapan rencana jangka menengah hampir sama dengan perlakuan di jangka panjang, namun dalam

perencanaan jangka menengah Kementerian/Lembaga dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) perlu menyusun Rencana Strategis sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman pada rancangan RPJM Nasional. Hal yang sama berlaku untuk penyusunan dan penetapan rencana tahunan. Hasil musrenbang menjadi pedoman penyusunan RAPBN untuk tingkat pusat dan menjadi pedoman penyusunan RAPBD untuk tingkat daerah.

Rencana pembangunan nasional dituangkan dalam dokumen perencanaan yang terbagi berdasarkan jangka waktu atau periode perencanaannya. Dalam jangka waktu 20 (dua puluh) tahun terdapat Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, dan Rencana Pembangunan Tahunan Nasional yang disebut Rencana Kerja Pemerintah (RKP) sebagai dokumen perencanaan nasional untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Selain Rencana Pembangunan Nasional, Daerah juga berkewajiban menyusun dokumen perencanaan pembangunan daerah yang terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD) sebagai dokumen perencanaan SKPD dalam jangka waktu 5 (lima) tahun dan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) untuk perencanaan daerah jangka waktu 1 (satu) tahun.

Sebagai bentuk perwujudan perencanaan pembangunan nasional oleh Kementerian/Lembaga dan pembagian tugas rencana pembangunan nasional ke masing-masing Kementerian/Lembaga terkait sesuai tugas pokok dan

fungsinya, Kementerian/Lembaga juga memiliki kewajiban untuk menyusun dokumen perencanaan. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga yang disebut Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL) merupakan dokumen perencanaan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, sedangkan perencanaan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun dituangkan dalam Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL).

B. Konsep Dasar Sistem Penganggaran

Penganggaran merupakan perencanaan yang digambarkan secara kuantitatif dalam bentuk keuangan dan ukuran kuantitatif lainnya (Supriyono, 2002). Dalam konteks keuangan negara, penganggaran dapat diartikan sebagai proses penyusunan rencana keuangan tahunan pemerintahan yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Penyusunan anggaran di Indonesia berjalan beriringan dengan penyusunan rencana program/kegiatan nasional. Produk akhir dari penganggaran yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) di tingkat pusat dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di tingkat daerah.

APBN/APBD memerlukan waktu 2.5 tahun untuk menyelesaikan satu putaran siklus, mulai dari tahap perencanaan, penetapan, pelaksanaan, pencatatan dan pelaporan, sampai dengan tahap pemeriksaan dan pertanggungjawaban.

Gambar II. 1 Siklus Penganggaran



Sumber: Buku Pedoman Proses Perencanaan, Penganggaran, dan Pelaksanaan Anggaran

Kementerian Keuangan dalam buku Pedoman Proses Perencanaan, Penganggaran, dan Pelaksanaan Anggaran menjelaskan proses perencanaan anggaran dalam tahapan sebagai berikut.

1. Penentuan arah kebijakan dan prioritas pembangunan nasional. Tindak lanjutnya berupa penyusunan Rencana Kerja Pemerintah dan penyusunan Renja-KL.
2. *Review baseline* – penyusunan dan penetapan pagu indikatif. Tindak lanjutnya berupa penyusunan awal RAPBN dan terbitnya surat bersama tentang Pagu Indikatif.
3. Penyampaian KEM dan PPKF ke DPR dan Penetapan RKP. Hasil pembahasan dengan DPR menjadi masukan untuk penyusunan APBN

kemudian dilanjutkan pembahasan KEM dan PPKF serta RKP di Badan Anggaran Perpres RKP. Sementara K/L menyusun Renja-KL dan dikaji bersama DPR.

4. Penetapan pagu anggaran. Tindak lanjutnya berupa penyesuaian dan penyusunan RKA-KL oleh K/L serta penelaahan RKA-KL oleh K/L, Kementerian Keuangan, dan Bappenas.
5. Penyampaian RUU dan Nota Keuangan. Tindak lanjutnya berupa pembahasan RAPBN di DPR sampai dengan Bulan Oktober (K/L dengan Banggar dan komisi terkait di DPR).
6. Penetapan RUU APBN di DPR. Tindak lanjutnya berupa penyampaian pagu alokasi anggaran, penyusunan perpres rincian APBN, penyesuaian dan penyusunan RKA-KL, dan penelaahan kembali RKA-KL.
7. Penetapan perpres rincian APBN. Tindak lanjutnya berupa penyusunan DIPA-KL.
8. Penetapan DIPA-KL dan Non-K/L dengan disertai penyerahan DIPA-KL oleh Presiden.
9. Pelaksanaan anggaran dan program K/L dan Non-K/L dengan disertai penyusunan laporan pelaksanaan anggaran selama periode berjalan.

Proses utama dalam penyusunan anggaran K/L tergambar dalam tahapan berikut.

1. Pagu Indikatif: berdasarkan perhitungan reviu KPJM dan pengusulan inisiatif baru.

2. Pagu Anggaran: berdasarkan perhitungan pagu indikatif ditambah penyesuaian angka dasar dan usulan inisiatif baru yang diterima.
3. Alokasi Anggaran: berdasarkan perhitungan pagu anggaran ditambah dengan penyesuaian terhadap perkembangan asumsi makro dan/atau kebijakan tahun berjalan dan usulan inisiatif baru yang diterima.

C. Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran

Bappenas dalam Petunjuk Pelaksanaan No. 3 Tahun 2021 Tentang Penandaan (*Tagging*) Kebijakan Pengendalian Inflasi Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan bahwa Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP) merupakan produk baru atau inovasi sebagai realisasi amanat PP Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional untuk meningkatkan keterpaduan pembangunan nasional berbasis Tematik, Holistik, Integratif, dan Spasial (THIS). RSPP lahir untuk menjawab 4 (empat) tantangan reformasi penganggaran yaitu *spending better*, *money follow program*, *value for money*, dan *zero base budgeting*. Adanya RSPP diharapkan dapat memberikan penguatan perencanaan dan penganggaran melalui efisiensi belanja kebutuhan dasar, fokus untuk mendukung prioritas, dan sinkronisasi pusat-daerah dengan instrument fiskal lainnya.

Adanya Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran memberikan implikasi, antara lain:

1. Program mencerminkan tugas fungsi K/L dan tidak lagi mencerminkan tugas fungsi unit eselon I, sehingga memungkinkan satu program akan

diemban oleh lebih dari satu unit eselon I. Program dirumuskan oleh Kementerian Keuangan (Direktorat Jenderal Anggaran) dan Kementerian PPN/Bappenas dengan berkoordinasi dengan K/L terkait.

2. Sasaran program (*outcome*) mencerminkan hasil kinerja program yang ingin dicapai secara nasional. Khusus bagi program yang bersifat lintas K/L atau lintas unit eselon I dalam K/L yang sama, rumusan sasaran program dan indikator dapat dirumuskan berbeda sesuai dengan fungsi unit kerja dan sesuai dengan kontribusinya dalam mewujudkan sasaran program dimaksud.
3. Kegiatan disusun dengan mencerminkan aktivitas yang dilaksanakan oleh unit untuk menghasilkan keluaran dalam rangka mendukung terwujudnya sasaran. Kegiatan dapat bersifat lintas unit kerja eselon II dalam unit kerja eselon I yang sama atau unit kerja eselon I dalam K/L yang sama.
4. Keluaran (*output*) merupakan produk akhir dari pelaksanaan kegiatan yang harus mencerminkan “*real work*” dengan disampaikan dalam kalimat yang “*eye catching*”.

Digunakannya RSPP menyebabkan adanya perubahan struktur *database* dokumen Renja dan RKA sebagaimana ditunjukkan pada Tabel I .

Tabel II. 1 Perbandingan Struktur Renja

| Existing | RSPP |
|---------------------------------|---------------------------------|
| Program | Program |
| Sasaran Program | Sasaran Program |
| Indikator Kinerja Program | Indikator Kinerja Program |
| <i>Output</i> Program | <i>Output</i> Program |
| Indikator <i>Output</i> Program | Indikator <i>Output</i> Program |

| | |
|---|---|
| Kegiatan Sasaran Kegiatan | Kegiatan Sasaran Kegiatan |
| <i>Output</i> Kegiatan Indikator <i>Output</i> Kegiatan | Klasifikasi Rincian <i>Output</i> (KRO) |
| <i>Sub-Output</i> | Rincian <i>Output</i> (RO) |
| Komponen | Komponen |

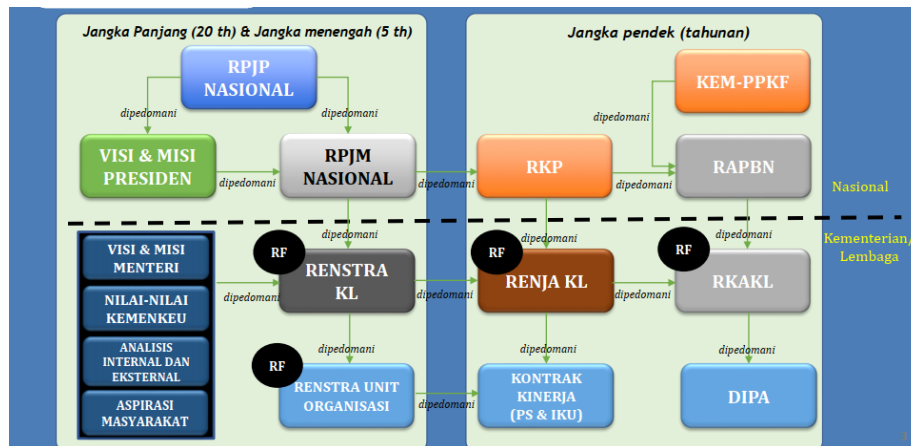
Diolah dari Petunjuk Pelaksanaan Kementerian PPN/Bappenas

Nomor 3/Juklak/Sesmen/03/2021

D. Konsep Dasar Rencana Strategis

Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL) merupakan dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah Kementerian/Lembaga untuk periode 5 (lima) tahun. Renstra-KL memuat visi, misi, tujuan, strategi kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga yang disusun dengan berpedoman pada RPJM Nasional dan bersifat Indikatif (UU No. 25 Tahun 2004). Renstra-KL disusun dengan berpedoman pada RPJM Nasional, visi dan misi Kementerian/Lembaga, analisis kondisi umum internal dan eksternal, serta aspirasi masyarakat yang berkaitan dengan perencanaan strategis Kementerian/Lembaga. Keberadaan Renstra-KL akan menjadi pedoman bagi setiap unit organisasi di bawah Kementerian/Lembaga untuk menyusun dokumen perencanaan strategisnya. Ilustrasi kedudukan Renstra dan dokumen perencanaan terkait digambarkan pada gambar berikut.

Gambar II. 2 Ilustrasi Kedudukan Renstra



Sumber: Bahan Sosialisasi RSPP Sekretariat Jenderal Kementerian Keuangan

E. Konsep Dasar Rencana Kerja

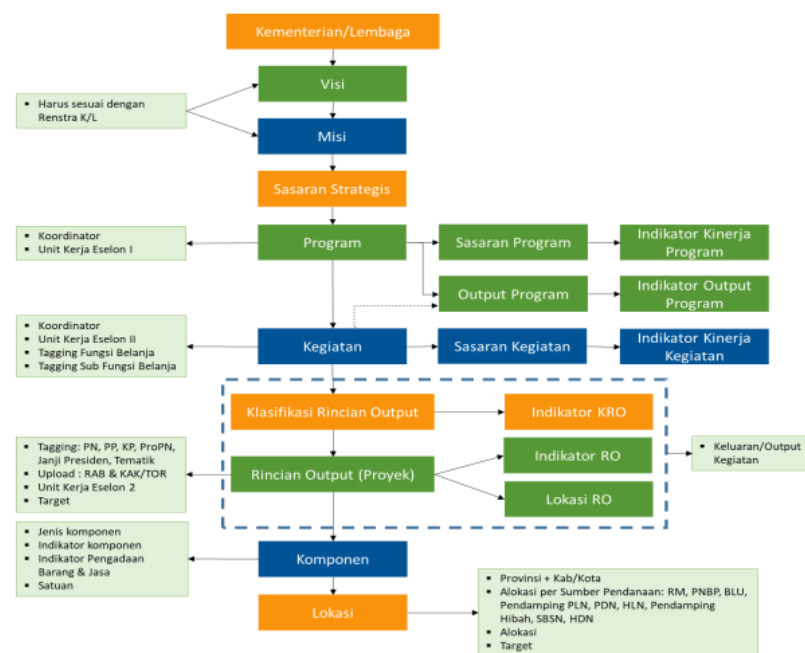
Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL) merupakan dokumen perencanaan pembangunan tahunan Kementerian/Lembaga yang merupakan hasil *dropdown* dari Renstra-KL dengan mengacu pada RKP. Renja-KL digunakan sebagai pedoman penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga (RKA-KL). Berdasarkan penyesuaian kebijakan perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional, struktur Renja-KL memuat:

1. Visi
2. Misi
3. Sasaran Strategis
4. Program
5. Sasaran Program
6. Indikator Kinerja Program
7. Kegiatan

8. Sasaran Kegiatan
9. Indikator Kinerja Kegiatan
10. Klasifikasi Rincian *Output* (KRO)
11. Indikator Klasifikasi Rincian *Output*
12. Rincian *Output* (RO)
13. Indikator Rincian *Output*
14. Lokasi
15. Komponen

Struktur data dan informasi kinerja Kementerian/Lembaga tergambar dalam Gambar II.3.

Gambar II. 3 Struktur Data dan Informasi Kinerja K/L pada Renja



Sumber: Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas Nomor 1 Tahun 2021

F. Konsep Dasar Rencana Kerja dan Anggaran

Dalam Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah tertulis bahwa RKA merupakan dokumen perencanaan dan penganggaran yang berisi program dan kegiatan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang merupakan penjabaran dari Renja Pemerintah Daerah dan Renstra SKPD yang bersangkutan dalam satu tahun anggaran, serta anggaran yang diperlukan untuk melaksanakannya. Sebagaimana RKA-SKPD, RKA-KL juga memiliki fungsi yang sama di tingkat Kementerian/Lembaga.

Sejak diberlakukannya RSPP, RKA-KL disusun secara berjenjang pada level keluaran (output), kegiatan, dan program yang terdiri atas rencana kerja dan anggaran satuan kerja. Berdasarkan Perdirjen Anggaran Nomor Per-5/AG/2020, proses penyusunan RKA-KL mengatur 2 (dua) materi pokok yaitu pendekatan penyusunan anggaran dan proses penganggaran. Terdapat 3 (tiga) pendekatan yang digunakan dalam penyusunan anggaran yaitu pendekatan penganggaran terpadu, penganggaran berbasis kinerja, dan kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM). Sedangkan proses penganggaran yang dimaksud merupakan serangkaian kegiatan dan mekanisme yang dilaksanakan sejak penetapan pagu indikatif sampai dengan penetapan alokasi anggaran yang bersifat final.

G. Konsep Dasar Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017, Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional merupakan suatu proses memadukan dan memperkuat penyusunan rencana dan anggaran

pembangunan nasional serta pengendalian pencapaian sasaran pembangunan. Penyusunan perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dilakukan dengan pendekatan *money follow program* melalui *performance based budgeting*. Proses sinkronisasi dua tahap ini dilakukan sebagai upaya meningkatkan keterpaduan perencanaan dan penganggaran yang lebih berkualitas dan efektif dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional.

Perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional dilakukan melalui beberapa tahapan yang melibatkan Menteri Keuangan selaku *chief financial officer (CFO)*, Kementerian/Lembaga selaku *chief operating officer (COO)* dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas. Tahapan perencanaan dan penganggaran pembangunan nasional antara lain:

1. penyusunan tema, sasaran, arah kebijakan, dan prioritas pembangunan;
2. tinjau ulang (*review*) angka dasar kementerian/lembaga;
3. penyusunan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal serta ketersediaan anggaran;
4. penyiapan rancangan awal RKP;
5. penyusunan pagu indikatif;
6. koordinasi penyusunan rancangan awal RKP;
7. penetapan rancangan awal RKP dan pagu indikatif kementerian/lembaga;
8. penyusunan Renja-KL;
9. pembahasan rancangan RKP, kerangka ekonomi makro, dan pokok-pokok kebijakan fiskal dalam pembicaraan pendahuluan;

10. penetapan RKP dan pagu anggaran kementerian/lembaga; dan
11. penyusunan dan penelaahan RKA-KL.

Setiap berakhir masa atau periode tahun berkenaan, dilakukan evaluasi kinerja pembangunan dan anggaran sebagai bentuk persiapan penyusunan perencanaan dan penganggaran di tahun berikutnya. Evaluasi dilakukan oleh Menteri Keuangan pada lingkup kinerja anggaran dan kebijakan tahun berjalan serta Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional pada lingkup kinerja pembangunan dan kebijakan tahun berjalan.