

REDESAIN SISTEM PERENCANAAN PENGANGGARAN: TANTANGAN MEWUJUDKAN PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN YANG EFEKTIF DAN EFISIEN

Noor Cholis Madjid

Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan, Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan, Indonesia

Email: noorcmadjid@gmail.com

Abstract

Planning and budgeting in Indonesia are ineffective and inefficient. To improve the quality of planning and budgeting in Indonesia, state financial management reforms have been implemented. As a continuation of the state finance reform, Redesign of planning and budgeting system was launched to create effectiveness and efficiency in planning and budgeting. This study intends to conduct a critical analysis of the implementation of the redesign policy. The study was conducted using descriptive qualitative methods and literature review. Based on the results of the study, it is concluded that the redesign of the planning and budgeting system is not sufficient to create an effective and efficient budget. In order to create effectiveness: coordination and supervision is required for programs used between ministries or between echelon 1 units, there are program outputs that do not support program outcomes must be improved, it is necessary to increase the linkage of budget planning by means of Bappenas to focus on the strategic level and the Ministry of Finance at the tactical and operational level. ongoing review is needed for ongoing programs that have been implemented for a long time. Regarding the efficiency the challenges are: regarding the use of programs that accommodate overhead costs must be regulated clearly, the duplication that occurs because the organizational structure must be resolved by involving the Ministry Minister of State Apparatus Empowerment and Bureaucracy Reform, while duplication due to budget functions must be minimized by Bappenas and the Ministry of Finance, duplication in the work unit is resolved by the Budget User Authority, program nomenclature but performance at the activity level must be improved.

Keywords: *Redesign, Planning, Budgeting, effective, efisien*

Perencanaan dan penganggaran di Indonesia dirasakan masih kurang efektif dan kurang efisien. Untuk meningkatkan kualitas perencanaan dan penganggaran di Indonesia telah dilaksanakan reformasi manajemen keuangan negara. Sebagai kelanjutan dari reformasi keuangan negara saat ini diluncurkan program Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP) untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam perencanaan dan penganggaran. Kajian ini bermaksud untuk melakukan telaah kritis terhadap implementasi kebijakan RSPP tersebut. Kajian dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif deskriptif dan tinjauan literatur. Berdasarkan hasil kajian disimpulkan bahwa Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran semata masih belum cukup untuk mewujudkan anggaran yang efektif dan efisien. Agar tercipta efektivitas diperlukan koordinasi dan pengawasan untuk program yang dipergunakan antar unit kementerian atau antar eselon 1, terdapat *output* program yang tidak mendukung capaian program harus diperbaiki, perlu peningkatan keterkaitan perencanaan penganggaran dengan cara Bappenas fokus pada tataran strategis dan Kemenkeu pada tataran taktis dan operasional, perlu review berkelanjutan untuk program *on going* yang telah dilaksanakan dalam jangka waktu lama. Terkait efisiensi, tantangan yang dihadapi antara lain mengenai penggunaan program yang menampung biaya *overhead* harus diatur dengan jelas, duplikasi yang terjadi karena struktur organisasi harus diselesaikan dengan melibatkan Kemenpan RB sedangkan duplikasi karena fungsi harus diminimalisir oleh Bappenas dan Kemenkeu, duplikasi pada satuan kerja diselesaikan oleh Kuasa Pengguna Anggaran, *nomenklatur* program namun kinerja pada level kegiatan harus dibenahi.

Kata Kunci: *Redesain, Perencanaan, Penganggaran, efektif, efisien*

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Presiden Jokowi sering mengeluhkan perencanaan dan penganggaran di Indonesia yang dirasakan masih kurang efektif dan kurang efisien. Dalam rapat kabinet Presiden mengatakan tidak mau mengulang terus lagu lama, perencanaan dan penganggaran yang tidak rampung, tidak sinkron antara rencana dan implementasi anggaran. Presiden menyebutkan "Seolah-olah ini ada dua rezim, rezim perencanaan dan rezim penganggaran," (Bisnis Indonesia 2017).

Usaha untuk meningkatkan kualitas perencanaan dan penganggaran di Indonesia diawali dengan dicanangkannya reformasi manajemen keuangan negara. Reformasi ini ditandai dengan diberlakukannya paket UU di bidang Keuangan negara, yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang No 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Sedangkan terkait dengan perencanaan ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Kualitas perencanaan dan penganggaran yang baik akan mampu mengimplementasikan tiga prinsip utama pengelolaan keuangan publik, yaitu:

1. Disiplin Fiskal (*aggregate fiscal discipline*), yaitu prinsip untuk mengontrol kebijakan fiskal secara konsisten;
2. Efisiensi Alokasi (*allocative efficiency*), yaitu prinsip memastikan anggaran dialokasikan secara efektif dan efisien guna mencapai manfaat yang terbesar dari ketersediaan dana yang terbatas; dan
3. Efisiensi Teknis dan Operasional (*technical and operational efficiency*), yaitu memastikan pelaksanaan anggaran, dengan meminimalkan biaya untuk mencapai sasaran yang ditetapkan.

Reformasi Manajemen Keuangan Pemerintah yang telah berjalan selama kurang lebih 15 tahun terakhir diimplementasikan dengan penerapan tiga pendekatan penganggaran, yaitu Anggaran Terpadu (*Unified Budgeting*), Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Base Budgeting*), dan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*). Ketiga pendekatan penganggaran tersebut diimplementasikan dengan tujuan untuk mewujudkan terciptanya pengelolaan keuangan publik yang baik, efektif dan efisien sebagai prasyarat terciptanya *good governance and clean government* di Indonesia.

Seiring berjalannya waktu proses perencanaan dan penganggaran di Indonesia masih dirasakan belum memuaskan. Keluhan terkait dengan efektivitas perencanaan dan penganggaran senantiasa menjadi masalah klasik yang terus terjadi. Untuk mengatasi hal tersebut Pemerintah Indonesia telah menempuh dan membuat berbagai kebijakan dan peraturan baru untuk meningkatkan kualitas perencanaan dan penganggaran.

Persoalan klasik yang masih dihadapi oleh pemerintah hingga saat ini antara lain adalah (*Ministry of Finance* 2005):

1. Fungsi perencanaan yang tidak terkait secara langsung dengan penganggaran;
2. Anggaran yang berorientasi pada *input*, bukan *output* atau *outcomes*;
3. Masih terdapat duplikasi dalam penganggaran dan pelaksanaan;
4. Ketidaktepatan kebijakan prioritas yang ditetapkan oleh pemerintah;

5. Fungsi *financial management* yang tidak terpadu, dan fungsi operasional yang belum optimal (*let the managers manage*);

1.2. Rumusan Masalah Dan Tujuan Penulisan

Untuk mewujudkan anggaran yang efektif dan efisien pemerintah menerbitkan berbagai aturan yang dianggap akan mampu menyelesaikan permasalahan di bidang perencanaan dan penganggaran. Reformasi penganggaran dan berbagai peraturan yang ada dan telah diimplementasikan sejak 2003 dianggap belum mampu mewujudkan anggaran yang efektif dan efisien.

Untuk mempercepat terwujudnya perencanaan dan penganggaran yang efektif dan efisien, pada tahun 2020 Pemerintah Indonesia meluncurkan program Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP). RSPP ini berlaku efektif mulai tahun anggaran 2021, oleh sebab itu RSPP mulai dikerjakan sejak 2020. Kajian ini bermaksud untuk melakukan *review* atau telaah kritis terhadap penerapan aturan tersebut. Apakah dengan diimplementasikannya Program Redesain Perencanaan dan Penganggaran akan otomatis mampu mewujudkan Anggaran yang efektif dan efisien.

Penelitian ini akan mengidentifikasi pokok-pokok peraturan dalam Program Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran. Selanjutnya akan dibahas apakah pokok-pokok peraturan tersebut akan mampu menyelesaikan masalah efektivitas dan efisiensi dalam perencanaan dan penganggaran di Indonesia. Sumber kajian berasal dari dokumen usulan anggaran dari Kementerian Lembaga terkait RSPP yang diajukan kepada Kementerian Keuangan dan Bappenas. Tujuan utama penelitian ini adalah:

1. menelaah apakah Program RSPP akan mampu menyelesaikan masalah efektivitas dan efisiensi dalam perencanaan dan penganggaran di Indonesia;
2. tantangan yang dihadapi dalam penerapan RSPP untuk mencapai efektivitas dan efisiensi anggaran;
3. memberikan rekomendasi dan usulan untuk meningkatkan kualitas perencanaan dan penganggaran di masa mendatang.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Dalam melakukan tinjauan pustaka dasar utama yang dipergunakan untuk menilai efektivitas dan efisiensi penganggaran adalah kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan pemerintah terkait dengan penyusunan perencanaan dan penganggaran. Prinsip-prinsip utama dan *best practise* dalam perencanaan dan penganggaran termuat dalam aturan-aturan pokok terkait pengelolaan keuangan. Berikut beberapa hal yang penting terkait dengan proses penyusunan perencanaan dan penganggaran di Indonesia.

2.1. Reformasi Penganggaran

Reformasi penganggaran ditandai dengan disahkannya paket Undang Undang dibidang pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari UU No 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang Undang Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara. Perubahan mendasar terkait dengan reformasi pengelolaan keuangan adalah dengan ditetapkannya tiga pendekatan dibidang penganggaran yaitu:

1. Penerapan Anggaran Terpadu (*Unified Budgeting*);

Penganggaran terpadu merupakan penyusunan anggaran yang dilakukan secara terintegrasi sehingga terdapat keterpaduan fungsi, sub fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja dalam pengalokasian anggaran sehingga tercapai efektivitas dan efisiensi dalam penganggaran. Pendekatan anggaran terpadu yang baik akan memastikan tidak terjadi duplikasi dalam penganggaran terkait fungsi, organisasi, jenis belanja, dan penanggungjawab suatu urusan.

Dengan pendekatan anggaran terpadu diharapkan anggaran menjadi tepat sasaran dan efisien. Pembagian kewenangan, tanggungjawab dan keberhasilan instansi yang melakukan kegiatan dan mendapat alokasi anggaran menjadi lebih mudah untuk diukur. Tujuan penerapan anggaran terpadu antara lain adalah:

- a) Keterpaduan antar Program/Kegiatan, Bagian Anggaran dan Jenis Belanja antar Kementerian/Lembaga dan dalam satu Kementerian/Lembaga beserta seluruh satuan kerjanya yang bertanggungjawab terhadap aset dan kewajiban yang dimilikinya;
- b) Alokasi dana yang terintegrasi dalam rangka pelaksanaan fungsi, program, dan kegiatan sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing satuan kerja;
- c) Adanya standardisasi akun untuk jenis belanja yang sama untuk menghindari duplikasi.

Penggunaan klasifikasi anggaran dan akun dalam penerapan *unified budgeting* juga diharapkan agar Anggaran sesuai dengan klasifikasi yang berlaku secara internasional yaitu *Government Financial Statistic* (GFS). Dengan penggunaan klasifikasi anggaran yang sesuai dengan GFS maka diharapkan anggaran dapat diperbandingkan sesuai dengan standar internasional.

2. Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*).

Dalam konsep ini penyusunan anggaran dilakukan dengan memperhatikan keterkaitan antara pendanaan dengan keluaran yang hendak dicapai. Besar kecilnya anggaran disediakan sesuai dengan *output* yang hendak dihasilkan. Dalam penyusunan anggaran berbasis kinerja harus memperhatikan:

- a) Keterkaitan antara pendanaan dengan kinerja atau hasil yang diharapkan;
- b) Penyusunan anggaran oleh satuan kerja dilengkapi dengan indikator kinerja, standar biaya dan evaluasi kinerja;
- c) Fokus pada hasil kerja yang dalam penganggaran tercermin dalam *output* dan *outcome*;

Dengan pendekatan anggaran *performance based budgeting* yang baik setiap Rupiah anggaran akan dapat dipertanggungjawabkan penggunaannya baik dari sisi formal maupun substansi. Oleh sebab itu pendekatan ini menjadi salah satu pendekatan yang sangat penting dan menjadi pusat perhatian untuk mewujudkan efektivitas anggaran.

3. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*);

Pendekatan anggaran ini dilakukan dengan menentukan besaran anggaran dengan memperhatikan perspektif lebih dari satu tahun. Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) disusun berdasarkan kebijakan yang dipilih. KPJM harus memperhatikan kebutuhan anggaran guna mengimplementasikan kebijakan tersebut. Terdapat konsekuensi penyediaan anggaran lebih dari satu tahun anggaran, sampai kebijakan yang telah ditetapkan benar-benar terwujud. Diperlukan disiplin penganggaran yang tinggi untuk tidak tergoda mengalokasikan anggaran yang terbatas kepada program lain yang sebelumnya tidak dipilih sebagai prioritas pada jangka waktu yang lebih dari satu tahun anggaran.

Pendekatan anggaran Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah bertujuan untuk:

- a) Meningkatkan keseimbangan antara tujuan-tujuan makroekonomi jangka menengah dengan ketersediaan dana secara konsisten dan realistis;
- b) Meningkatkan kualitas penganggaran terkait dengan pendanaan prioritas yang hendak dicapai;
- c) Meningkatkan kepastian ketersediaan anggaran untuk proyek-proyek prioritas yang bersifat *multi years*;
- d) Menjaga terciptanya *hard budget constraint* untuk belanja negara untuk mencegah pendanaan yang tidak penting dan tidak prioritas.

Kebijakan jangka menengah yang telah diputuskan harus dikawal dengan ketat baik dari sisi tujuan maupun dari sisi anggaran agar tercapai sesuai dengan rencana. Implikasi biaya yang timbul dari sebuah kebijakan akan tercermin dari prakiraan maju yang ditetapkan. Prakiraan maju memberikan gambaran terkait dengan penghitungan dana untuk tahun anggaran berikutnya agar terwujud kesinambungan dengan tahun anggaran saat ini. Program dan kegiatan yang telah dipilih dan ditetapkan harus menjadi panduan dalam pengalokasian anggaran tidak saja tahun anggaran tahun berjalan namun juga tahun anggaran mendatang.

2.2. Reformasi Perencanaan dan Penganggaran

Penerapan paket UU di bidang Keuangan negara tidak otomatis menghasilkan pengelolaan keuangan negara yang efektif dan efisien. Untuk mengatasi hal tersebut maka pada tahun 2009 pemerintah melakukan restrukturisasi program dan kegiatan. Restrukturisasi program dan kegiatan ini dituangkan dalam Pedoman Restrukturisasi Program dan Kegiatan yang ditetapkan oleh Bappenas dan Kementerian Keuangan pada tahun 2009.

Restrukturisasi program dan kegiatan sebagai perwujudan dari reformasi di bidang perencanaan dan penganggaran dilatar belakangi kondisi:

- a) Belum digunakannya *resource envelope* sebagai landasan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan rencana strategis Kementerian Negara/Lembaga (Renstra K/L);
- b) Program dan kegiatan beserta indikator kinerjanya belum sepenuhnya dapat digunakan sebagai alat ukur efektivitas pencapaian sasaran pembangunan, efisiensi belanja, dan akuntabilitas kinerja.
- c) Program masih disusun dengan pendekatan *input base* (rincian belanja) berdasarkan *line item* dan bukan berdasarkan kegiatan yang berorientasi pada keluaran (*output*) sehingga kurang terlihat keterkaitan dengan hasil (*outcome*) yang diharapkan;
- d) Program yang digunakan oleh beberapa K/L dilaksanakan tanpa pembagian kerja dan indikator yang jelas sehingga tidak dapat diukur pencapaian dan akuntabilitas kinerja program;
- e) Pendefinisian program tidak tepat. Ada program yang memiliki tingkatan yang sama atau lebih rendah dibanding kegiatan. Program yang terlalu sempit mengakibatkan kinerja program sama atau lebih rendah dari kinerja kegiatan;
- f) Program yang terlalu luas mengakibatkan kinerja program tidak dapat dijelaskan dengan tepat oleh pencapaian kinerja kegiatan (*output*). Kondisi tersebut mengakibatkan banyak program yang tidak terkait langsung dengan kegiatan.
- g) Program untuk menampung biaya pengelolaan administrasi (*overhead cost*) masih beragam. Kondisi ini mengakibatkan besaran biaya organisasi K/L menjadi

tidak dapat diukur dengan baik dan dibandingkan antar K/L. Selain itu juga masih banyak program-program yang bersifat *generik* digunakan juga menampung kegiatan yang bersifat teknis.

Pelaksanaan reformasi pengelolaan keuangan dan restrukturisasi program dan kegiatan dirasakan masih belum mewujudkan terciptanya anggaran yang efektif dan efisien. Untuk mewujudkan tujuan penganggaran yang efektif dan efisien selanjutnya mulai tahun 2020 pemerintah meluncurkan program Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP). Secara garis besar perjalanan usaha untuk mewujudkan pengelolaan keuangan negara dan permasalahan yang dihadapi tidak mudah dan penuh dengan tantangan.

Perjalanan Reformasi Pengelolaan Keuangan Negara dapat dijelaskan pada gambar berikut.



Gambar 1: Perjalanan Reformasi Perencanaan dan Penganggaran
Sumber: Kementerian Keuangan, Tim Redesain Sistem Penganggaran, 2020

2.3. Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran

Berdasarkan hasil evaluasi, pelaksanaan reformasi penganggaran yang telah dilaksanakan masih menyisakan berbagai tantangan untuk perbaikan. Kekurangan yang masih menjadi kendala dalam mewujudkan perencanaan dan penganggaran yang masih kurang ideal tersebut selanjutnya akan diatasi dengan diterbitkannya pedoman Redesain Sistem Perencanaan Dan Penganggaran (RSPP). Adapun hasil evaluasi terkait dengan pelaksanaan reformasi penganggaran yang masih dianggap kurang optimal tersebut adalah:

- Program belanja pusat dan daerah saat ini tidak sinkron sehingga capaian kinerjanya tidak optimal.
- Program yang digunakan dalam dokumen perencanaan dan dokumen penganggaran berbeda, sehingga sulit dikonsolidasikan.
- Rumusan nomenklatur program dan *outcome* dari sebuah program tidak terlihat secara langsung (bersifat normatif).

- d) Informasi kinerja pembangunan yang tertuang dalam dokumen perencanaan penganggaran sulit dipahami oleh publik

2.3.1 Tujuan dan Manfaat Redesain Sistem Penganggaran

Tujuan dan manfaat Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1) Perencanaan dan penganggaran lebih tepat sasaran dan fleksibel;
- 2) Penguatan penerapan penganggaran berbasis kinerja;
- 3) Peningkatan informasi kinerja pada dokumen anggaran
- 4) Mengurangi kebutuhan fasilitas *tagging*
- 5) Hubungan logika aktivitas (*output-outcome*) dapat tergambar dengan lebih jelas;
- 6) Adanya sinergi antar unit eselon I dalam mencapai *output* dan *putcome* program;
- 7) Tidak adanya *overlapping* kegiatan dan fokus pada kegiatan yang mendukung *output* program, sehingga menghasilkan efisiensi;
- 8) Integrasi IT serta penataan organisasi yang lebih baik;
- 9) Secara makro akan terlihat keselarasan visi, misi Presiden dengan fokus pembangunan;
- 10) Rumusan *nomenklatur* program, *outcome*, kegiatan, *output* mencerminkan “*real work*”

2.3.2 Prinsip-prinsip RSPP

Adapun prinsip-prinsip dalam melaksanakan Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran adalah sebagai berikut:

1) Program

Program merupakan *policy tool* yang dirumuskan oleh Kementerian dalam menjabarkan prioritas pembangunan nasional, yang dilaksanakan oleh satu atau lebih Unit Eselon I. Perumusan *nomenklatur* Program mengacu kepada fungsi-fungsi utama dari Kementerian.

2) Outcome/sasaran program

Outcome merupakan kinerja yang ingin dicapai oleh Kementerian yang mencerminkan hasil kinerja Unit-Unit Eselon I atas program terkait. Sebagai ukuran keberhasilan, *outcome* dilengkapi dengan indikator kinerja dan target kinerja.

3) Output Program

Output merupakan keluaran yang dihasilkan oleh Kementerian/Lembaga untuk mendukung terwujudnya *outcome*. *Output* dilengkapi dengan indikator dan target kinerja.

4) Kegiatan

Kegiatan merupakan tahapan dan/atau serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh unit-unit eselon I untuk menghasilkan *output*.

5) Klasifikasi Rincian Output (KRO)

Klasifikasi Rincian *Output* adalah kelompok/kumpulan produk akhir yang dihasilkan pemerintah baik berupa barang (barang infrastruktur/barang non-infrastruktur) atau jasa (jasa regulasi/non regulasi) untuk mencapai sasaran kegiatan dalam rangka mendukung kinerja pembangunan. Klasifikasi Rincian *Output* (KRO) merupakan *clustering* atas Rincian *Output* (RO) sejenis dan memiliki satuan yang sama atau beragam.

6) Rincian Output

Rincian *Output* (RO) adalah produk akhir yang dihasilkan pemerintah baik berupa barang (barang infrastruktur/barang non-infrastruktur) atau jasa (jasa regulasi/non regulasi) untuk mencapai sasaran kegiatan dalam rangka mendukung kinerja pembangunan. RO adalah barang/jasa riil (produk akhir) yang dihasilkan dari

pelaksanaan kegiatan suatu unit/satker. Dalam hal ini, RO harus dibuat secara rinci disertai dengan jumlah (*volume*) barang/jasa riil yang dihasilkan, sehingga memudahkan proses *costing* untuk penyusunan anggaran. Dalam rangka simplifikasi struktur anggaran, satu KRO dibatasi maksimal sebanyak 35 RO.

7) Komponen, Subkomponen, Header, Akun, dan Detil Belanja

Komponen adalah unsur, bagian, cakupan, atau tahapan dari proses pencapaian *output* yang dapat memiliki keterkaitan antara satu komponen dan komponen lainnya dalam mendukung pencapaian rincian *output*. Subkomponen (bersifat opsional) adalah sub unsur, subbagian, atau subtahapan dari suatu komponen. *Header* (bersifat opsional) merupakan pengelompokan detil belanja yang dilaksanakan oleh unit/satker K/L. Akun adalah kode-kode atau penomoran yang dipergunakan untuk mengklasifikasikan pos atau rekening transaksi. Detil belanja merupakan informasi perkalian dari harga satuan dan kuantitas sumber daya, dalam rangka mendukung tahapan-tahapan pencapaian Rincian *Output*.

3. METODOLOGI PENELITIAN

Dalam melakukan analisis permasalahan, kajian ini mempergunakan pendekatan penelitian Ilmiah sosial. Jenis penelitian yang digunakan adalah kajian deskriptif *kualitatif*. Kajian dirumuskan dengan menggunakan metodologi kajian literatur dan kerangka konseptual pemikiran secara logis. Kajian literatur dilakukan dengan mengkaji peraturan per Undang-Undangan serta Peraturan pelaksanaan UU terkait perencanaan dan penganggaran. Berdasarkan identifikasi masalah, tujuan penulisan dan kerangka konseptual dirumuskan usulan pemikiran untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi.

Langkah-langkah dalam melakukan kajian ini adalah dengan:

1. Identifikasi permasalahan perencanaan dan penganggaran terkait dengan efektivitas dan efisiensi;
2. Mempelajari konsep perencanaan dan penganggaran yang bertujuan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi. Pada saat ini dasar penyusunan perencanaan dan penganggaran menggunakan Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP);
3. Menelaah secara logis dan kritis beberapa dokumen anggaran yang diajukan Kementerian/Lembaga dengan pendekatan RSPP serta melihat *gap* antara yang diharapkan oleh pendekatan RSPP dengan usulan perencanaan dan penganggaran yang diajukan;
4. Membuat analisis, kesimpulan dan saran bagi perbaikan implementasi implementasi Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran. Dengan kesimpulan dan saran yang dihasilkan diharapkan mampu untuk perbaikan peraturan dan implementasi RSPP di masa mendatang.

4. TEMUAN DAN PEMBAHASAN

4.1. Efektivitas Anggaran

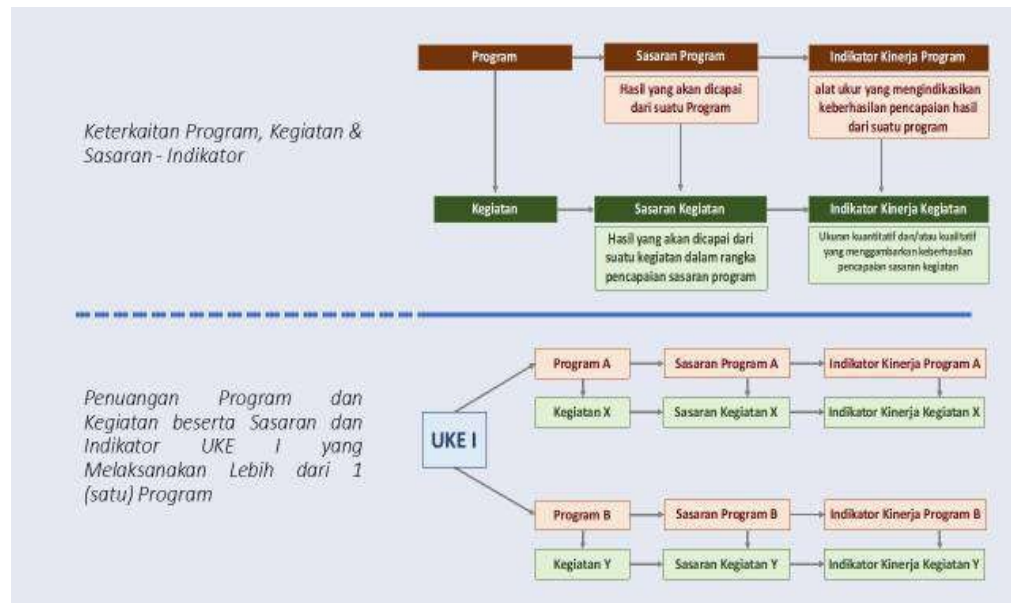
Salah satu permasalahan utama dalam pengelolaan keuangan negara adalah mewujudkan efektivitas pengelolaan anggaran. Efektivitas ditunjukkan oleh ketercapaian tujuan. Ketercapaian tujuan dalam penganggaran adalah ketercapaian kinerja anggaran baik itu *output* maupun *outcome*. Diperlukan pendefinisian kinerja

yang tepat, sasaran yang tepat serta indikator kinerja yang tepat agar efektivitas tercapai.

Ketercapaian program digambarkan dengan tercapainya sasaran program dengan indikator yang telah ditetapkan. Sasaran program (*Outcome*) selanjutnya akan tercermin dalam *output* program yang ditetapkan untuk mencapai sasaran program tersebut.

4.1.1 Efektivitas dalam Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP)

Ketercapaian efektivitas dalam RSPP ditunjukkan dengan adanya pengaturan terkait dalam Gambar 2.



Gambar 2 Keterkaitan Program, Kegiatan dan Sasaran-Indikator
Sumber: Redesain Sistem Perencanaan & Penganggaran Dalam Penyusunan Renja K/L Ta 2021, Bappenas, 2020.

Dalam RSPP aturan terkait perumusan program dan kinerja diatur sebagai berikut:

1. Program mencerminkan tugas dan fungsi K/L yang dapat digunakan oleh 1 (satu) atau lebih Unit Kerja Eselon I, serta dirumuskan oleh Kementerian Keuangan dan Kementerian PPN/Bappenas dengan berkoordinasi kepada Kementerian/Lembaga terkait.
2. Rumusan Program yang digunakan dalam APBD, dapat diselaraskan dengan Program-Program Belanja Kementerian/Lembaga Pemerintah Pusat.
3. Sasaran Program mencerminkan hasil kinerja Program yang ingin dicapai secara Nasional. Bagi Program yang digunakan bersifat lintas Kementerian/Lembaga atau lintas Unit Kerja Eselon I (satu), maka rumusan Sasaran Program dan Indikator Kinerja Program dapat dirumuskan berbeda sesuai tugas dan fungsi unit kerja yang dimaksud serta sesuai dengan kontribusinya dalam Program tersebut.
4. Indikator Kinerja Program merupakan alat ukur untuk menilai capaian kinerja Program dan rumusannya dapat bersifat kualitatif/kuantitatif.

Pengaturan dalam RSPP terkait dengan efektivitas sudah cukup baik. Namun pengaturan tersebut masih belum cukup. Terdapat hal-hal lain yang harus diperhatikan agar tercapai efektivitas dalam perencanaan dan penganggaran.

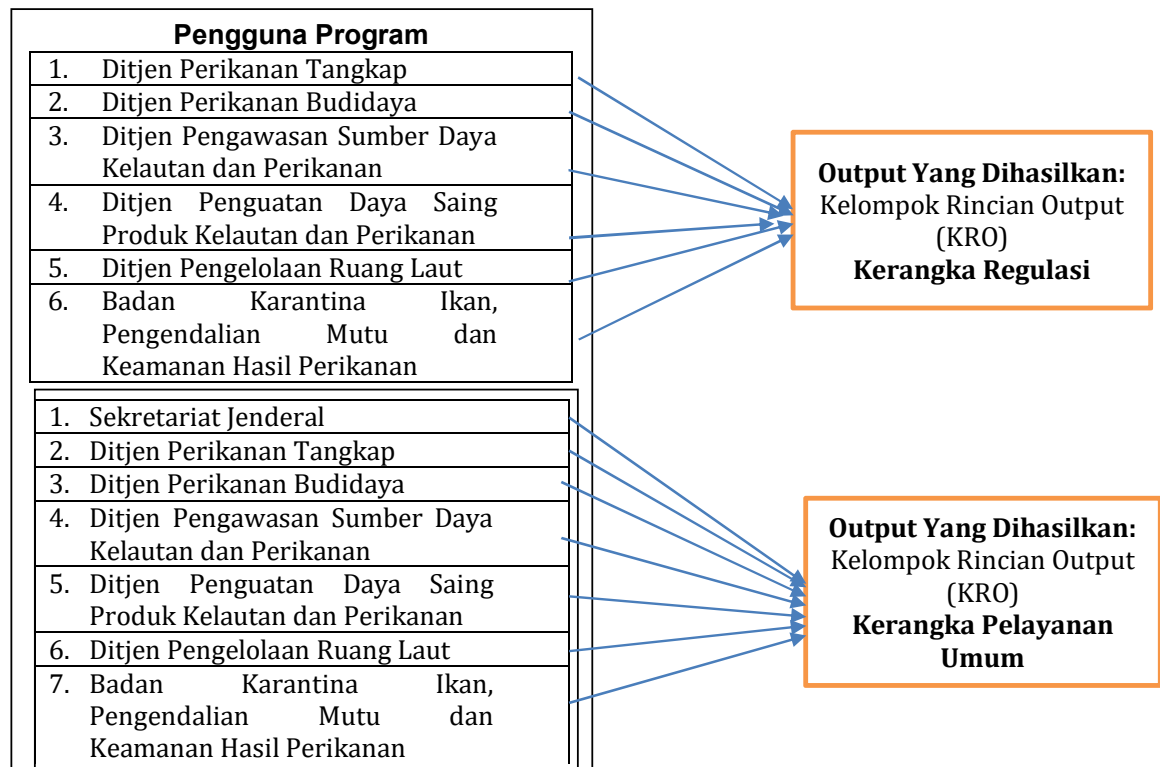
4.1.2 Tantangan Mewujudkan Efektivitas Dalam Pengelolaan Anggaran

Tantangan utama dalam mewujudkan efektivitas dalam perencanaan dan penganggaran di Indonesia adalah meningkatkan keterkaitan antara perencanaan jangka panjang dengan perencanaan jangka menengah dan selanjutnya perencanaan tahunan. RSPP telah mencoba mengkaitkan hal tersebut, namun ada beberapa tantangan yang harus diselesaikan agar tujuan RSPP tersebut tercapai yaitu:

- 1) Mengukur efektivitas *output* yang dihasilkan Unit Eselon I dalam Program yang sama.

RSPP memungkinkan satu program dipakai secara bersama oleh berbagai eselon 1 sehingga tercipta fleksibilitas. Namun harus disadari terdapat *trade off* antara fleksibilitas dan akuntabilitas. Penggunaan program secara bersama yang dilaksanakan tanpa pembagian kerja dan indikator yang jelas akan menyulitkan pengukuran pencapaian kinerja dan akuntabilitas kinerja program. Berikut ini beberapa contoh penggunaan program secara bersama yang akan sulit untuk dilakukan pengukuran pencapaian kinerja dan akuntabilitas kinerja program.

Nama Program: Pengelolaan Perikanan dan Kelautan



Gambar 3 Program yang Dipergunakan Oleh Berbagai Unit Eselon 1
Sumber: Konsep Usulan Anggaran Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2020

Berdasarkan Gambar 3 diatas, Program Pengelolaan Perikanan dan Kelautan dipergunakan secara bersama-sama oleh berbagai unit eselon I di Kementerian Kelautan dan Perikanan. Pencapaian program didukung oleh berbagai unit eselon I (Ditjen Perikanan Tangkap, Ditjen Perikanan Budidaya, Ditjen Pengawasan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan, Ditjen Penguatan Daya Saing Produk Kelautan dan Perikanan, Ditjen Penguatan Daya Saing Produk Kelautan dan Perikanan, Ditjen Pengelolaan Ruang Laut, Badan Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan dan Sekretariat Jenderal). Adapun *output* yang dihasilkan oleh berbagai unit eselon I tersebut adalah pada kelompok kerangka regulasi dan kerangka layanan umum.

Dengan kondisi dimana unit eselon I menggunakan program yang sama dan KRO yang sama, maka harus dibuat indikator kinerja yang jelas bagi masing-masing unit eselon I. Setiap tahun ketercapaian program harus dapat diukur dan dapat dinilai kontribusi dari masing-masing *output* dari unit eselon 1. Diperlukan kerangka koordinasi yang kuat agar tujuan program tercapai secara efektif dan efisien.

Kesulitan pengukuran akan dihadapi ketika KRO dari masing-masing unit eselon I adalah sama yaitu kerangka regulasi. Pada gambar 3 ada enam eselon 1 yang bersifat teknis namun terkait program yang sama semua menghasilkan kerangka regulasi. Sulit untuk diukur regulasi mana yang benar-benar mendukung program dan mana yang kurang mendukung. Selain itu regulasi hanya akan dapat mendukung program apabila kerangka regulasi tersebut telah terimplementasikan dengan baik.

Sebagai sebuah program maka idealnya *output* dapat dirasakan oleh masyarakat luas, untuk *output* kerangka layanan umum sudah sangat tepat namun untuk KRO kerangka regulasi masih jauh dari harapan capaian suatu program, karena kerangka regulasi pada umumnya belum menyentuh masyarakat secara langsung. Dari Gambar 3 dapat disimpulkan dalam program Pengelolaan Perikanan dan Kelautan *output* regulasi yang belum menyentuh langsung masyarakat jumlahnya berimbang dengan yang bersifat layanan umum. Sebelum mengajukan usulan K/L harus mengkaji lebih mendalam apakah KRO regulasi diperlukan sebanyak yang diusulkan. Harus dipastikan juga cara mengukur agar regulasi tersebut benar-benar efektif mendukung program.

Dalam Gambar 3 juga dapat dilihat Sekretariat Jenderal yang seharusnya bersifat layanan internal juga menghasilkan *output* yang bersifat layanan umum. Penggunaan program teknis oleh unit eselon 1 *supporting* akan menyebabkan kesulitan dalam mengukur efektivitas program..

2) *Output* Program Yang Kurang Mendukung Capaian program

Tantangan berikutnya dari RSPP adalah memastikan *output* program yang dihasilkan benar-benar telah mencapai tujuan dan dinikmati oleh masyarakat. Program mencerminkan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga yang dapat digunakan oleh satu atau lebih unit eselon I. Sasaran program mencerminkan hasil kinerja program yang ingin dicapai secara nasional dan manfaat program dinikmati oleh *stakeholder* (masyarakat sasaran secara luas).

Namun dalam kenyataan banyak level program yang menghasilkan *output* (KRO dan RO) yang jauh dari harapan *stakeholder* karena KRO dan RO program tersebut tidak dinikmati oleh masyarakat luas secara nasional namun masih pada level birokrasi. Berikut beberapa contoh program yang seharusnya menghasilkan *output* bagi *stakeholder* (masyarakat luas) namun dalam kenyataan hanya menghasilkan *output* yang masih dinikmati atau sebatas memenuhi keinginan birokrasi.

Nama Program: Program Pembinaan Gizi Masyarakat, Kementerian Kesehatan

Tabel 1 *Output* Program
Sumber: Konsep Usulan Anggaran Kementerian/Lembaga

Eselon 1	KRO	RO
Ditjen Kesehatan Masyarakat	Kerangka Regulasi	Koordinasi
	Kerangka Regulasi	Norma, Standard, Prosedur dan Kriteria
	Kerangka Regulasi	Sarana Bidang Kesehatan
	Kerangka Regulasi	Fasilitasi dan Pembinaan Pemerintah Daerah
	Kerangka Regulasi	Bantuan Masyarakat
	Kerangka Regulasi	Pemantauan masyarakat dan kelompok masyarakat
	Kerangka Regulasi	Pelatihan Bidang Pendidikan

Dari tabel 1 dapat dilihat *output* dari program Pembinaan Gizi Masyarakat sebagian besar masuk dalam KRO Kerangka Regulasi. Dari rincian *output* yang dihasilkan dapat disimpulkan kelompok *output* masih lebih banyak untuk kepentingan birokrasi daripada langsung kepada masyarakat umum. Rincian *output*: Koordinasi, norma, standard, prosedur dan kriteria, Fasilitasi dan pembinaan pemerintah daerah, Pemantauan masyarakat dan kelompok masyarakat, Pelatihan bidang pendidikan. Pendanaan rincian *output* seperti ini pada umumnya akan lebih banyak berupa biaya perjalanan dinas, honor dan ATK yang tentu saja akan lebih banyak jatuh ke biaya birokrasi dibandingkan langsung kepada masyarakat.

Rincian *output* sarana bidang kesehatan dan bantuan masyarakat akan langsung dinikmati oleh masyarakat dan seharusnya kedua rincian *output* ini menjadi kekuatan dari program Pembinaan Gizi Masyarakat. Rincian *output* sejenis seharusnya diperbanyak agar program benar-benar menyentuh masyarakat luas dan tujuan program tercapai.

Dari kedua kelompok perbandingan rincian *output* menunjukkan bahwa *output* program tersebut masih jauh dari tujuan capaian sebuah program yaitu untuk menjangkau masyarakat luas (*stakeholder*) karena sebagian besar rincian *output* program sejak awal tidak didesain untuk mengutamakan rincian *output* yang dapat langsung dirasakan masyarakat.

3) Koordinasi yang kuat dalam rangka menjaga keterkaitan antara perencanaan, kinerja dan penganggaran

Kewenangan koordinasi perencanaan selama ini berada ditangan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). Selama ini Bappenas berusaha menjaganya melalui program aplikasi Krisna di mana dalam program tersebut keterkaitan dijaga sampai level komponen. Dalam prakteknya terdapat kesulitan menjaga sinkronisasi perencanaan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan. Hal ini disebabkan karena:

- a) Masih adanya perbedaan terminologi dalam RPJP, RPJM dan RKP serta RKAKL, dimana dalam RPJP dan RPJM digunakan istilah sektor dan proyek sedangkan di RKA KL istilah tersebut tidak dikenal. Hal ini menyulitkan untuk melakukan sinkronisasi. Bappenas harus mendesain istilah yang sama dalam setiap level perencanaan agar memudahkan dalam melakukan *cascading* dalam perencanaan. Bappenas sebaiknya fokus menjaga target-target perencanaan

dalam jangka panjang, menengah dan tahunan serta memastikan ketercapaian target-target tersebut.

- b) Rentang kendali Bappenas terkait perencanaan kinerja terlalu *rigid* dan *detail* karena sampai ke level komponen. Ketika Bappenas dituntut menjaga sampai level komponen maka kemampuan mengontrol perencanaan menjadi terbatas karena terlalu banyak yang harus diawasi. Untuk itu diusulkan Bappenas hanya menjaga keterkaitan perencanaan dan penganggaran pada level strategis yaitu tingkat program, sasaran program, *output* program dan Kelompok Rincian *Output* (KRO) dan memastikan keterkaitan masing-masing. Pada level yang bersifat taktikal dan operasional yaitu KRO dibawah: Rincian *Output*, Komponen dan akun sebaiknya diatur dan diawasi oleh Kementerian Keuangan (DJA) dan Kementerian/Lembaga terkait.
- 4) Perlu *review* yang terus menerus terhadap program yang *on going*.

Banyak program pemerintah yang telah ada sejak jaman orde baru. Pemerintah perlu melakukan konsep *zero base budgeting* untuk program-program yang berlanjut secara terus menerus dalam jangka waktu yang lama. Secara periodik harus dilakukan penilaian ulang terhadap program terutama yang tidak bersifat layanan rutin kepada masyarakat. Harus dilakukan penilaian untuk memastikan perkembangan pencapaian kinerja program tersebut apa saja yang telah dihasilkan dana apa yang harus dilanjutkan, sehingga tidak ada program yang abadi dan secara terus menerus dialokasikan anggaran namun hasil capaian kurang jelas, seperti Program terkait Swasembada Pangan, Program terkait Pemberantasan Penyakit Menular, program terkait pemberantasan korupsi dan lain-lain.

4.2. Efisiensi Anggaran

Permasalahan utama kedua terkait dengan perencanaan dan penganggaran adalah terkait dengan efisiensi anggaran. Efisiensi anggaran menjadi isu utama terkait penggunaan anggaran dari level pusat sampai dengan level satuan kerja. Sejak diterapkannya reformasi penganggaran efisiensi antara lain dilakukan dengan cara penerapan *unified budgeting* secara konsisten.

Dengan diterapkannya pendekatan *unified budgeting* maka setiap organisasi mempunyai tugas, fungsi dan tanggungjawab yang jelas dan spesifik, tidak terjadi duplikasi tugas antar organisasi dan juga tidak terjadi duplikasi penganggaran antar organisasi, serta penyatuan dokumen anggaran untuk menghindari duplikasi penganggaran di internal organisasi. Penerapan konsep *unified budgeting* tersebut ditandai dengan adanya klasifikasi anggaran menurut fungsi, sub fungsi, bagian anggaran dan jenis belanja.

4.2.1 Efisiensi Dalam RSPP

Upaya efisiensi dalam RSPP ditunjukkan antara lain dengan simplifikasi program, kegiatan dan *output*. Dengan adanya simplifikasi diharapkan dapat mengurangi tumpang tindih program dan kegiatan. RSPP juga mencoba mengurangi istilah-istilah atau proses dalam menghasilkan *outcome* dengan tujuan agar lebih mudah menilai ketercapaian tujuan anggaran. Konsep *sub output*, *sub* komponen, dihilangkan. Penggunaan komponen juga dibatasi untuk menghindari terjadinya duplikasi anggaran.

Untuk mengurangi jumlah program dan kegiatan RSPP juga membuka kemungkinan lintas program antar unit eselon I atau antar kementerian, dan membuka kemungkinan adanya lintas kegiatan antar unit eselon 1. Dengan jumlah

program yang lebih sedikit dan kegiatan yang lebih sedikit diharapkan dapat lebih mudah dilakukan pengawasan dan mengurangi duplikasi. Berikut ini penyederhanaan struktur program dan kegiatan dalam RSPP.



Gambar 4 Struktur Program dan kegiatan

Sumber: Redesain Sistem Perencanaan & Penganggaran Dalam Penyusunan Renja K/L TA. 2021, Bappenas, 2020

4.2.2 Permasalahan efisiensi yang dihadapi dalam Perencanaan dan Penganggaran di Indonesia

Dalam kenyataan permasalahan yang dihadapi didalam mewujudkan efisiensi dalam pengelolaan anggaran antara lain adalah sebagai berikut.

- 1) Program untuk menampung biaya pengelolaan administrasi (*overhead cost*) tidak dipatuhi dan dijalankan dengan tegas.

Program untuk menampung biaya administrasi seharusnya tertuang dalam program Dukungan Manajemen. Dengan konsep fleksibilitas dan simplifikasi yang ditawarkan oleh RSPP, program dukungan manajemen dapat dipergunakan oleh berbagai unit eselon I. Konsekuensi dari fleksibilitas dalam RSPP adalah biaya administrasi atau program dukungan manajemen dapat digunakan seluruh unit eselon I. Kondisi ini akan menyulitkan untuk menghitung beban administrasi riil sebuah Kementerian/Lembaga. Akibatnya besaran biaya organisasi K/L menjadi tidak dapat diukur dengan baik dan sulit dibandingkan antar K/L. Idealnya program dukungan manajemen diatur khusus hanya untuk unit eselon I yang memang nyata-nyata bersifat dukungan manajemen seperti Sekretariat Jenderal, Badan Diklat, Inspektorat Jenderal. Pada satu sisi tercapai fleksibilitas penggunaan program namun disisi lain perlu ekstra koordinasi dan pengawasan agar tidak terjadi tumpang tindih kegiatan yang bersifat administrasi dan tersebar lintas unit eselon 1.

Berikut ini contoh penggunaan program Dukungan Manajemen yang tersebar di berbagai unit eselon I teknis .

Program Bersifat Umum yang dipakai secara bersama-sama
 Nama Program: Dukungan Manajemen



Gambar 5 Program Dukungan Manajemen Berbagai Kementerian Lembaga
 Sumber: Konsep Usulan Anggaran Kementerian/Lembaga 2020

Pada Gambar 5 terkait dengan Program dukungan manajemen tidak hanya digunakan oleh eselon 1 yang bersifat *supporting* namun unit teknis juga menggunakan program dukungan manajemen. Pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Unit Eselon I teknis yaitu Ditjen PAUD, Dikdas dan Dikmen lebih banyak menghasilkan *output* yang bersifat generik dan berupa layanan internal kementerian dibandingkan dengan *output* program yang bersifat teknis dan berorientasi kepada layanan kepada masyarakat. KRO dan RO yang dihasilkan sebagian besar bersifat layanan internal bukan kerangka pelayanan umum.

Pada Kementerian Keuangan grup KRO layanan internal juga banyak yang dihasilkan dari unit teknis. Direktorat Jenderal Anggaran, Direktorat Jenderal Pajak sebagai unit teknis di lingkungan Kementerian Keuangan banyak menghasilkan Kelompok Rincian *Output* yang bersifat layanan internal. Kondisi seperti tersebut akan mengakibatkan anggaran akan lebih banyak terpakai untuk layanan birokrasi daripada layanan kepada masyarakat. Apabila seluruh layanan birokrasi dijumlahkan akan menunjukkan jumlah layanan internal lebih dominan daripada layanan kepada masyarakat.

Penggunaan program dukungan manajemen oleh unit teknis dikhawatirkan akan mengakibatkan terjadinya duplikasi penganggaran dan campur aduk tugas dan fungsi organisasi. Oleh sebab itu untuk mencegah maka dalam pelaksanaan RSPP diberikan panduan yang jelas terkait dengan penggunaan Program Dukungan Manajemen. Program-program yang bersifat *generik* seharusnya hanya untuk menampung kegiatan yang bersifat umum dan *supporting* dan dilakukan unit eselon I yang bersifat *supporting*. Sebaliknya program yang bersifat teknis hanya digunakan juga menampung kegiatan yang bersifat teknis dan dikerjakan oleh unit teknis. Sehingga tujuan RSPP untuk memperjelas dan melakukan simplifikasi terhadap kinerja organisasi lebih mudah terwujud.

2) Duplikasi Karena Struktur Organisasi.

Duplikasi anggaran di level nasional yang telah coba diperbaiki oleh RSPP masih belum cukup. RSPP mencoba mengurangi terjadinya duplikasi dari sisi fungsi dimana dilakukan penyederhanaan program dan kegiatan. Penyederhanaan dari sisi program dan kegiatan (sisi fungsi) harus diikuti penyederhanaan dari sisi struktur organisasi. Apabila tidak diikuti penyederhanaan dari struktur organisasi maka kemungkinan terjadinya duplikasi akan tetap tinggi.

Pada tingkat nasional terdapat struktur organisasi yang banyak dan memiliki tugas dan fungsi yang mirip dan saling terkait. Organisasi yang banyak dan mempunyai tugas yang saling terkait mendorong terjadinya tumpang tindih anggaran dan menimbulkan *inefisiensi*. Misalnya dalam pengelolaan laut terdapat banyak Kementerian/Lembaga yang diberi kewenangan untuk mengelola laut, seperti Kementerian Kelautan dan Perikanan, Badan Keamanan laut, Polisi Air dan Udara, Bea Cukai dll. Ketika masing-masing organisasi yang mengurus laut tersebut minta kapal maka dapat dibayangkan berapa anggaran yang dialokasikan. Hal yang serupa juga terjadi terkait fungsi pemberantasan korupsi, penanggulangan bencana, penanggulangan kemiskinan yang ditangani banyak instansi.

Pembentukan organisasi baru tanpa membubarkan salah satu unit organisasi yang lama berpotensi menimbulkan duplikasi struktur organisasi. Duplikasi struktur organisasi selanjutnya akan diikuti dengan duplikasi anggaran yang pada ujungnya menimbulkan *inefisiensi*. Untuk mengurangi terjadinya duplikasi karena struktur organisasi maka dengan adanya RSPP selanjutnya juga diperlukan Redesain Struktur Organisasi. Selama ini sering dikemukakan wacana pembubaran organisasi yang

dianggap tumpang tindih namun pelaksanaannya masih belum seperti yang diharapkan.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia (Kemenpan RB) harus segera melakukan restrukturisasi dan reformasi organisasi yang ada dengan menyesuaikan fungsi masing-masing organisasi untuk menghindari tumpang tindih. Selain itu Kemenpan RB harus tegas terkait dengan usulan organisasi ataupun jabatan baru pada Kementerian/Lembaga. Setiap organisasi baru atau jabatan baru seharusnya diikuti dengan penghapusan organisasi sejenis yang lama, karena pada hakekatnya fungsi, jabatan telah habis terbagi.

3) Duplikasi Anggaran Pada level Satuan Kerja.

Duplikasi penganggaran pada level satuan kerja terjadi terutama terkait dengan pola pikir satuan kerja (satker). Ketika satker berfokus semakin banyak *input* (anggaran) dianggap semakin baik, maka efisiensi sulit untuk diwujudkan. Diperlukan kesadaran dan kemauan kuat dari pimpinan satker untuk menciptakan efisiensi di level satker yang dia pimpin. Dengan penerapan RSPP dan penyederhanaan klasifikasi anggaran diharapkan tercipta efisiensi di level satuan kerja.

Secara fungsi RSPP telah mencoba untuk mengurangi terjadinya duplikasi anggaran dan selanjutnya mewujudkan efisiensi namun secara struktur belum. *Inefisiensi* anggaran banyak terjadi pada level satker karena ada kecenderungan satker menambah alokasi anggaran dan membesarkan kebutuhan anggaran dengan cara misalnya perjalanan dinas cukup dua hari dibuat seminggu, pekerjaan cukup dikerjakan dua orang dialokasikan 5 orang. Kuasa Pengguna Anggaran sebagai garda terdepan dalam pelaksanaan anggaran harus mempunyai integritas yang tinggi dan komitmen untuk mewujudkan efisiensi pada level satuan kerja.

Diperlukan pemahaman dan semangat efisiensi anggaran untuk mengurangi duplikasi anggaran pada level Satuan Kerja. Penyamaan pola pikir, semangat dan integritas tinggi harus tertanam pada Kuasa Pengguna Anggaran agar lebih berfokus pada kinerja yang hendak dicapai dengan seefisien mungkin. Kepala Kantor/KPA harus fokus pada kualitas kinerja bukan pada jumlah anggaran yang dikelola.

4) Penggunaan *nomenklatur* Program namun kinerja yang dihasilkan selevel dengan kegiatan

Tantangan lain terkait dengan efisiensi dalam RSPP adalah penggunaan *nomenklatur* program namun kinerja yang dihasilkan sebenarnya jauh di bawah level program. *Output* program seharusnya telah mampu memberikan manfaat bagi masyarakat luas. Namun ada program yang faktanya hanya menghasilkan *output* yang belum terdistribusi ke masyarakat. Penggunaan *nomenklatur* program namun dengan *output* yang masih jauh memberikan manfaat bagi masyarakat akan menimbulkan *inefisiensi* karena sebagai sebuah program maka alokasi anggaran bagi program tersebut tentunya dalam jumlah yang besar selayaknya sebuah. Berikut contoh *nomenklatur* program yang menghasilkan *output* di level yang setara dengan kegiatan.

Program: Koordinasi Pelaksanaan Kebijakan

Output Program: Tindaklanjut Kebijakan Bidang Kedaulatan Maritim dan Energi

Tabel 2 Program Koordinasi Pelaksanaan Kebijakan
Sumber: Konsep Usulan Anggaran Kementerian/Lembaga

Unit Eselon 1	KRO	RO
Deputi Bidang Koordinasi Kedaulatan Maritim dan Energi	Kebijakan Bidang Politik	Rekomendasi Kebijakan
	Kebijakan Bidang Pertahanan Keamanan	Rekomendasi Kebijakan
	Kebijakan Bidang Energi Dan Sumber Daya Alam	Rekomendasi Kebijakan
	Koordinasi	Rekomendasi Kebijakan

Apabila dicermati program yang terdapat dalam tabel masih kurang memenuhi syarat untuk mendapatkan *nomenklatur* program karena *output* yang dihasilkan belum menyentuh kebutuhan masyarakat luas secara nasional. Sasaran Program dalam konsep RSPP seharusnya mencerminkan hasil kerja program yang memberikan manfaat dan dapat dirasakan oleh masyarakat luas secara nasional. Ketika sebuah program baru sampai pada taraf memberikan rekomendasi maka pada hakekatnya program tersebut belum sepenuhnya mencapai tujuan untuk menyentuh kepentingan masyarakat luas. Sebuah rekomendasi belum berarti apa-apa bagi masyarakat, harus dipastikan rekomendasi tersebut dilaksanakan dan diimplementasikan.

Untuk Unit eselon I yang karena tugas dan fungsinya hanya sebatas membuat rekomendasi kebijakan maka menurut penulis dapat diberikan alternatif:

- Tidak mengampu sebuah program namun cukup kegiatan. Karena berdasarkan definisi sebuah program seharusnya menyentuh kebutuhan masyarakat luas secara nasional;
- Tetap mengampu sebuah program namun harus dengan memberikan tanggungjawab lebih agar program tersebut bermakna selayaknya sebuah "program". Unit tersebut harus menjaga agar program mampu menjangkau masyarakat luas, misalnya dengan ikut bertanggungjawab untuk memastikan ketercapaian program yang dikerjakan oleh unit teknis. Hal ini dapat dilakukan dengan melakukan evaluasi kinerja program dengan baik dan menjaga rekomendasi setiap evaluasi program dan evaluasi kinerja program dilaksanakan.

Masih banyak program dengan level kegiatan pada berbagai Kementerian/Lembaga. Apabila program tersebut tidak diperbaiki dan direvitalisasi maka pada akhirnya akan menimbulkan ketidak efisienan. Hal ini terjadi karena sebagaimana layaknya program maka alokasi anggaran bagi program yang *outputnya* setara kegiatan tersebut akan setara program lain. Akibatnya akan terjadi *over budget* untuk program-program yang sebenarnya hanya menghasilkan *output* setara kegiatan.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan beberapa hal yang dapat disimpulkan adalah sebagaimana berikut.

5.1. Efektivitas Perencanaan dan Penganggaran

Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran (RSPP) telah melakukan panduan untuk terciptanya efektivitas dalam perencanaan dan penganggaran, namun ada beberapa hal yang masih perlu diimplementasikan agar tercipta efektivitas penganggaran yaitu:

- 1) Mengukur efektivitas *output* yang dihasilkan Unit Eselon I dalam Program yang sama.

Sulit mengukur efektivitas *output* yang dihasilkan unit eselon I dalam program yang sama. Penggunaan program yang sama untuk unit eselon I yang berbeda mungkin berhasil mewujudkan fleksibilitas dan simplifikasi, namun disisi lain sulit untuk mengukur efektivitas *output* masing-masing unit eselon I. Peran Sekretariat Jenderal Kementerian/Lembaga sangat diperlukan untuk mensinergikan penggunaan program yang sama oleh lintas eselon I dan juga dimungkinkan lintas Kementerian. Bappenas dan Kementerian Keuangan juga harus lebih jeli dan tegas dalam memutuskan *output* yang kurang mendukung capaian program. Perlu dilihat pembagian indikator kinerja dan pengalokasian anggaran untuk program lintas eselon I dan lintas kementerian untuk memutuskan efektivitas *output* dalam pencapaian program.

- 2) *Output* Program Yang Kurang Mendukung Capaian program.

Masih terdapat *output* program yang kurang mendukung capaian program. *Output* program yang berupa kajian, rekomendasi kebijakan, penyusunan regulasi pada umumnya masih perlu tindak lanjut yang nyata agar program tersebut dapat dirasakan oleh masyarakat luas. Dalam sebuah program harus dipertimbangkan KRO dan RO nya untuk memastikan *output* benar-benar telah dinikmati masyarakat. Terhadap *output* yang kurang mendukung capaian program harus diperbaiki dan disesuaikan.

- 3) Koordinasi yang kuat dalam rangka menjaga keterkaitan antara perencanaan, kinerja dan penganggaran

Dalam rangka mewujudkan perencanaan dan penganggaran yang baik diperlukan koordinasi yang kuat antara Biro Perencanaan K/L, Bappenas dan DJA. Sebaiknya Bappenas fokus menjaga keterkaitan antara RPJP, RPJMN dan RKP. Bappenas sebaiknya fokus pada target-target pembangunan nasional dan sasaran program, indikator kinerja program, outcome, kegiatan dan indikator kegiatan dan KRO atau pada level strategis. DJA fokus pada level yang bersifat taktikal dan operasional seperti tentang pengalokasian anggaran dan melakukan *review* terkait KRO, RO dan komponen. Sedangkan K/L fokus terhadap keseluruhan perencanaan pada level operasional perencanaan dan penganggaran pada Kementerian/Lembaga sesuai dengan tugas dan fungsinya.

- 4) Perlu *review* yang terus menerus terhadap program yang *on going*

Terhadap program-program yang terus berjalan perlu dilakukan *review* terus menerus untuk melihat ketercapaian program dan kebutuhan program di masa yang akan datang. Konsep penilaian ulang dari awal perlu diterapkan untuk program-program yang telah berjalan dalam jangka waktu lama dan terus menerus ada setiap tahun. Dengan *review* yang terukur maka dapat dinilai apa yang telah dicapai dan apa yang belum serta dapat diputuskan apakah akan terus berlanjut atau berhenti.

5.2. Efisiensi Anggaran

- 1) Program untuk menampung biaya pengelolaan administrasi (*overhead cost*) tidak dipatuhi dan dijalankan dengan tegas.

Agar tercipta efisiensi program untuk menampung pengelolaan administrasi (*overhead cost*) harus ditetapkan dengan tegas. Harus jelas eselon 1 yang diberi hak menggunakan program yang bersifat dukungan manajemen. Unit eselon 1 teknis sebaiknya hanya menggunakan program yang bersifat teknis tidak menggunakan program yang bersifat dukungan manajemen dan teknis sekaligus.

- 2) Duplikasi karena struktur organisasi

Struktur organisasi yang telah ada dan terlanjur eksis untuk mengerjakan tugas yang sejenis akan mendorong terjadinya duplikasi anggaran, untuk itu diperlukan pengawasan dan koordinasi yang ketat disamping pembagian tugas yang jelas. Diperlukan peran Bappenas dan DJA untuk menghindari duplikasi dari sisi fungsi, namun untuk duplikasi dari sisi struktur organisasi perlu peran Kemenpan RB untuk menertibkan organisasi agar tidak tumpang tindih.

- 3) Duplikasi anggaran pada level satuan kerja

Duplikasi anggaran pada tingkat satuan kerja sangat mungkin terjadi. Oleh sebab itu peran Kuasa Pengguna Anggaran yang paham dan punya kemauan untuk mendorong efisiensi pada satuan kerja harus terus ditingkatkan.

- 4) Penggunaan *nomenklatur* Program namun kinerja yang dihasilkan selevel dengan kegiatan.

Perlu kejelasan pengaturan agar terdapat kesetaraan bagi penggunaan nomenklatur program. Sebuah program seharusnya dapat juga diperbandingkan dan dihindari penggunaan nomenklatur program sedangkan *output* yang dihasilkan pada level kegiatan. Program-program yang menghasilkan *output* setara kegiatan harus didorong untuk menghasilkan *output* yang lebih bermakna bagi masyarakat luas.

6. KETERBATASAN PENELITIAN

Kajian yang dilakukan pada makalah ini masih berfokus pada kajian yang bersifat deskriptif dan berdasarkan pada sumber-sumber pustaka. Akan lebih baik apabila kajian dapat dilanjutkan dengan melakukan studi lapangan dengan melakukan kajian langsung terhadap dokumen anggaran setelah kebijakan RSPP ditetapkan. Kajian yang sudah dibuat baru semata melihat struktur anggaran yang dipergunakan belum sampai melihat jumlah uang atau jumlah anggaran yang dipergunakan untuk mengeksekusi program/kegiatan sesuai struktur anggaran tersebut. Diperlukan kajian lebih lanjut dengan melihat alokasi anggaran yang digunakan agar dapat membuat kesimpulan yang lebih komprehensif terkait dengan implementasi RSPP.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan (BPPK), Kementerian Keuangan RI, Jakarta 2017, *2006 Tahun Tidak Biasa "Belajar Dari Proses Dan Pengelolaan APBN 2016"*,
- Departemen Keuangan dan Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), 2000, *Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran*
- Directorate General of Budget, Ministry of Finance of The Republic of Indonesia,

- 2008, *Budgeting System Reform concept and implementation for 2005-2007*
- Jonathan Gruber, 2011, *Public Finance and Public Policy*, third edition, New York, Worth Publisher
- Kementerian Keuangan dan Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), 2020, Pedoman Redesain Sistem Perencanaan dan Penganggaran
- Pemerintah Republik Indonesia, 2003, *Undang Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara*
- Pemerintah Republik Indonesia, 2004, *Undang Undang Nomor 1 taun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*
- Pemerintah Republik Indonesia, 2004, *Undang-Undang No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*
- Pemerintah Republik Indonesia, 2006, *Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional*.
- Pemerintah Republik Indonesia, 2010, Peraturan Pemerintah Nomor 90 tahun 2010 tentang Penyusunan RKA-KL
- Pemerintah Republik Indonesia, 2017, Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional
- Stephen J.K. Walters, 1993, *Enterprise, Government and The Public*, Singapore, Mc Graw Hill.
- Winarto T Yunita, 2012, Suhardiyanto Totok, Choesi T. Ezra, Karya Tulis Ilmiah Sosial, Yayasan Pustaka Obor Indonesia.