

PROSEDUR PENYUSUNAN RENCANA KERJA PEMERINTAH

Evaluasi

Terhadap Peraturan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas Nomor 8/M.PPN/11/2007 tentang Pedoman Penyusunan RKP Di Lingkungan Kementerian PPN/Bappenas

Reghi Perdana, SH, LLM

Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan negara yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial merupakan cita-cita bersama yang harus diwujudkan. Pewujudan cita-cita bernegara tersebut dilakukan melalui perencanaan pembangunan yang komperensif dan integratif. Perencanaan pembangunan yang mampu menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah. Perencanaan pembangunan yang mampu sinergi dengan penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasannya.

Sehubungan dengan hal tersebut, telah disusun Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, dalam rangka mencapai tujuan bernegara, disusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang (25 Tahun), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (5 Tahun), dan Rencana Pembangunan Jangka Pendek (1 Tahun) baik di tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, penyusunan rencana pembangunan tersebut dikoordinasikan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

(Kementerian PPN/Bappenas) untuk nasional, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) untuk provinsi dan kabupaten/kota.

Untuk level nasional, hingga saat ini telah disusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, 2 (dua) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (Tahun 2005-2009 dan Tahun 2010-2014), dan 9 (sembilan) Rencana Kerja Pemerintah yang diterbitkan untuk tahun 2005 hingga tahun 2014. Sedangkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah tahun 2015-2019 tengah disiapkan oleh Kementerian PPN/Bappenas.

Dalam rangka penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional tersebut tengah disiapkan pula prosedur penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019.

Paper ini tidak akan membahas Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019 dan prosedur penyusunannya. Paper ini akan membahas Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang akan disusun untuk tahun 2015 hingga tahun 2019 yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015-2019. Fokus paper ini adalah membahas prosedur penyusunan RKP internal Kementerian PPN/Bappenas yang mampu mengintegrasikan dan mensinergikan perencanaan pembangunan antar bidang dan perencanaan pembangunan pusat dan daerah.

Untuk RKP yang disusun tahun 2009 sampai dengan tahun 2014 telah disusun prosedur penyusunan RKP yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas Nomor 8/M.PPN/11/2007 pada tanggal 30 Nopember 2007. Prosedur tersebut disusun dalam rangka memberikan pedoman bagi seluruh pihak terkait di Kementerian PPN/Bappenas dalam penyusunan RKP. Dengan pedoman ini diharapkan RKP dapat disusun tepat waktu, konsisten, bermutu, bermanfaat dan berkesinambungan. Pedoman tersebut berisi

1. prosedur umum penyusunan Rencana Kerja Pemerintah di Kementerian PPN/Bappenas;
2. tata cara penyusunan kebijakan bidang yang dibiayai dari dana alokasi khusus;
3. tata cara konsultasi internal;
4. tata cara penyusunan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga;
5. tata cara pertemuan trilateral;
6. tata cara pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan nasional;
7. format Rencana Kerja Pemerintah;
8. format Rencana Kerja Kementerian/Lembaga; dan
9. format kesepakatan trilateral

B. Permasalahan (Research Question)

Sebagaimana yang telah disebutkan di atas tadi bahwa Peraturan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas Nomor 8/M.PPN/11/2007 berlaku untuk penyusunan RKP untuk kurun waktu 2009 sampai dengan 2014. Bagaimana dengan penyusunan RKP untuk periode RPJMN berikutnya, apakah prosedur dan format yang telah diatur di dalam Peraturan Menteri tersebut masih dapat digunakan?

Pertanyaan ini relevan untuk diajukan, mengingat telah terbit berbagai peraturan baru yang berdampak pada proses penyusunan Rencana Kerja Pemerintah yakni

1. terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 90 tahun 2010;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan Undang-Undang tersebut penyusunan program pembentukan peraturan perundang-undangan jangka waktu lima tahun (program legislasi nasional) harus merujuk pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Hal inilah yang tengah diupayakan penyelarasannya dengan “kerangka regulasi” yang merupakan bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan RKP. Selama ini penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan penyusunan RKP lebih menekankan pada penyusunan kerangka pendanaan dan melupakan penyusunan kerangka regulasi.

Dengan adanya Undang-Undang 12 tahun 2011 ini, maka penyusunan kerangka regulasi akan semakin diperhatikan keberadaannya.

3. Pedoman Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah. Pedoman ini sedang disusun yang nantinya akan ditetapkan menjadi Peraturan Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas. Di dalam rancangan peraturan tersebut, diatur secara khusus tentang penyusunan kerangka regulasi. Dengan demikian maka, pedoman penyusunan RKP harus pula memuat pengaturan tentang penyusunan kerangka regulasi.

C. Metodologi

Metodologi pengumpulan data dan informasi yang digunakan dalam penelitian ini berupa survey secara acak terhadap 30 (tiga) puluh orang staf perencana Kementerian PPN/Bappenas serta pelaksanaan Focus Group Discussion dengan mengundang narasumber kompeten yang berasal dari

1. Direktorat Alokasi Pendanaan Pembangunan Kementerian PPN/Bappenas; dan
2. Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan Kementerian PPN/Bappenas.

II. EVIDENCE

Berdasarkan hasil survey, Focus Group Discussion dan desk study, didapat beberapa temuan (bukti/evidence) sebagai berikut:

1. Peraturan Menteri Nomor 8/M.PPN/11/2007 tidak disadari keberadaannya

Untuk keperluan tersebut, kami telah mensurvey 30 (tiga puluh) responden. Berdasarkan hasil survey tersebut

- a. 100 % responden tidak mengetahui judul dari Peraturan Menteri Nomor 8/M.PPN/11/2007.
- b. Hanya 30 % responden yang mengetahui adanya Peraturan Menteri tentang penyusunan RKP secara internal.

- c. 100 % responen menyatakan tidak memperhatikan/membaca Peraturan Menteri Nomor 8/M.PPN/11/2007 dalam menyusun RKP.
2. Substansi Peraturan Menteri Nomor 8/M.PPN/11/2007 tidak sejalan dengan praktek yang ada

Karena dalam penyusunan RKP tidak memerhatikan/membaca kembali Peraturan Menteri Nomor 8/M.PPN/11/2007, maka terdapat beberapa substansi yang diatur di dalam Peraturan Menteri tersebut tidak dilaksanakan dalam praktek. Beberapa hal tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Pasal 17 menyatakan bahwa Sesmen PPN/Sestama Bappenas menyampaikan surat permohonan penetapan jadwal Sidang Kabinet. Namun dalam prakteknya, permohonan jadwal Sidang Kabinet tersebut diajukan oleh Menko Perekonomian atas permintaan Menteri PPN/Kepala Bappenas.
- b. Pasal 23 menyatakan *Draft* Rancangan Awal dikoordinasikan oleh Deputi Ekonomi. Namun dalam prakteknya, penulisan draft Rancangan Awal RKP 2014 dilaksanakan oleh Deputi Penanggung Jawab Buku I, II dan III
- c. Pasal 28 mengatur tentang penyusunan Rancangan Interim RKP, akan tetapi dalam penyusunan RKP 2014, tidak disusun Rancangan Interim RKP. Hal ini dikarenakan terbatasnya waktu dan koordinasi dilakukan oleh masing-masing penanggung jawab Buku.

Demikian pula sebaliknya, dalam praktek terdapat beberapa hal yang tidak diatur dalam peraturan menteri tersebut. Hal-hal yang belum diatur tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Pembahasan tema RKP bersama dengan Staf Ahli Menteri PPN/Kepala Bappenas.
- b. Surat Menteri PPN/Kepala Bappenas kepada Menteri Keuangan tentang Permohonan Resource Envelope Pagu Indikatif.
- c. Surat Edaran Menteri PPN/Kepala Bappenas tentang Inisiatif Baru kepada seluruh Kementerian/Lembaga (Pengajuan dan Evaluasi Usulan Inisiatif Baru).
- d. Kick Off Penyusunan RKP (sosialisasi proses dan jadwal untuk internal dan eksternal).

- e. *Review Draft* Awal Rancangan RKP oleh Staf Ahli - Master Writer.
 - f. Proses Penyempurnaan Draft Buku RKP.
 - g. Konsultasi Publik Rancangan Awal RKP dengan Organisasi Masyarakat Sipil.
 - h. Forum Konsultasi Triwulanan dengan Bappeda yang dikoordinir oleh Deputi Bidang Regional dan Pengembangan Wilayah.
 - i. Rangkaian proses Musrenbangnas (Pra-Musrenbang, Musrenbang dan Pasca Musrenbang).
3. Penyusunan Kerangka Regulasi belum dilaksanakan dengan baik

Sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, salah satu isi RKP adalah Kerangka Pendanaan dan Kerangka Regulasi. Namun dalam prakteknya, selama ini penyusunan RKP lebih menitikberatkan pada penyusunan Kerangka Pendanaan. Penyusunan Kerangka Regulasi, belum dilaksanakan dan diatur dengan baik.

III. DISKUSI (DISCUSSION)

A. RKP dan Peran Para Deputi/Pejabat Eselon I

Pemerintahan negara Indonesia, sebagaimana yang diamanatkan dalam konsitusi, dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Untuk mencapai tujuan bernegara tersebut, maka pemerintah wajib melaksanakan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan. Oleh karenanya pembangunan tersebut haruslah direncanakan dengan baik dan partisipatif untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan bangsa.

Maka dari itu, melalui Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, ditetapkan berbagai dokumen

perencanaan pembangunan baik jangka panjang, menengah, maupun pendek. Baik dokumen yang berlaku di level nasional, instansi pusat, maupun daerah. Dokumen tersebut adalah:

1. Nasional

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang merupakan dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), yang merupakan dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun.
- c. Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang merupakan dokumen Rencana Pembangunan Tahunan Nasional untuk periode 1 (satu) tahun.

2. Instansi Pusat

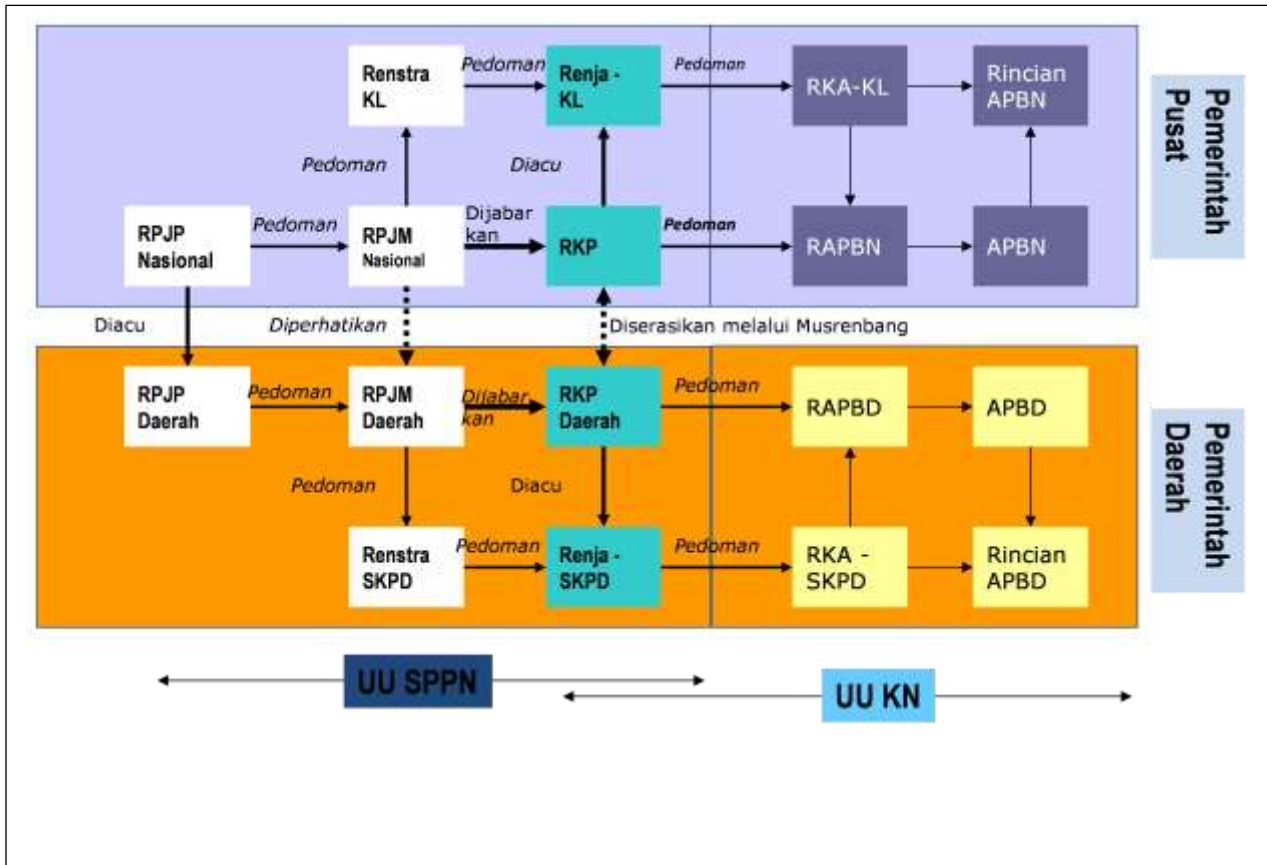
- a. Rencana Strategis Kementerian/Lembaga (Renstra-KL) yang merupakan dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga untuk periode 5 (lima) tahun.
- b. Rencana Kerja Kementerian/Lembaga (Renja-KL) yang merupakan dokumen Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga, untuk periode 1 (satu) tahun.

3. Daerah

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang merupakan dokumen perencanaan untuk periode 20 (dua puluh) tahun.
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), yang merupakan dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun.
- c. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan dokumen Rencana Pembangunan Tahunan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.
- d. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD) yang merupakan dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode 5 (lima) tahun.

- e. Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD) yang merupakan dokumen Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode 1 (satu) tahun.

Keseluruhan dokumen tersebut haruslah sinergi dan saling berhubungan. Keterkaitan tersebut dapat dilihat pada gambar sebagai berikut



Berdasarkan gambar sebagaimana tercantum di atas, jelaslah bahwa RKP harus

- 1) Merujuk pada RPJMN;
- 2) Selaras dengan Renja K/L; dan
- 3) Selaras dengan RKP melalui forum musyawarah perencanaan pembangunan nasional secara bottom up dan top down.

Selaras dengan RPJMN artinya RKP menjabarkan apa yang telah tercantum dalam RPJMN melalui pembangunan tahunan. Selaras dengan Renja K/L bahwa dalam penyusunan rancangan RKP harus memperhatikan rancangan Renja K/L. dan selaras dengan RKPD artinya perencanaan pembangunan di daerah merupakan hal yang harus diakomodir (bottom up) dalam perencanaan pembangunan nasional, serta RKP yang telah ditetapkan merupakan rujukan penyusunan RKPD.

Mengingat RKP harus selaras dengan Renja K/L, maka peran deputy yang menangani sektor menjadi sangat penting dan krusial untuk mengawal konsistensi Renja K/L dengan RKP. Namun yang perlu pula diperhatikan adalah pembangunan lintas sektor yang lebih penting. Oleh karenanya perlu diatur dalam mekanisme penyusunan RKP, tentang mekanisme pembangunan lintas sektor yang dapat menghilangkan ego sektor. Perlu ditunjuk pihak (unit kerja) netral yang bertanggung jawab atas pembangunan lintas sektor. Mengingat RKP harus selaras dengan RKPD maka peran Deputy Regional juga menjadi penting dalam menjaga konsistensi hal tersebut. Terutama keselarasan pembangunan sektor di daerah.

RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Dengan demikian maka peran Deputy Pendanaan dan Deputy Ekonomi sangat krusial pula. Keduanya perlu diberikan tempat dalam mekanisme penyusunan RKP.

Pembangunan merupakan sebuah siklus, yang diawali dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi. Hasil evaluasi menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan nasional/daerah untuk periode berikutnya. Dengan demikian maka Deputy Evaluasi pun merupakan aktor yang harus terlibat dalam mekanisme penyusunan RKP.

Penyusunan RKP tidak lepas dari dukungan sarana dan prasarana. Tanpa adanya sarana prasarana, maka mustahil bagi para penyusun untuk dapat menghasilkan RKP yang baik. Oleh karenanya peran Sekretaris Menteri/Sekretaris Utama juga perlu dimuat dalam mekanisme penyusunan RKP. Di samping itu, Sekretaris Menteri/Sekretaris Utama sesuai dengan tugas dan fungsinya, memberikan dukungan administrative dalam penyusunan RKP.

Berdasarkan hal tersebut di atas maka, Deputy Sektor, Deputy Regional, Deputy Ekonomi, Deputy Pendanaan, dan Sekretaris Menteri/Sekretaris Utama menjadi tokoh dalam mekanisme penyusunan RKP. Namun demikian, berdasarkan praktek yang terjadi, terdapat aktor lain yang juga penting dalam menjaga kualitas tulisan RKP baik dari sisi substansi maupun redaksional. Aktor tersebut adalah para staf ahli yang dapat turut membaca dan mengkritisi rancangan RKP sebelum ditetapkan menjadi RKP.

Namun dari semua aktor tersebut, penulis berpendapat harus ada pimpinan yang lebih tinggi yang dapat mengkoordinasikan para pejabat eselon I serta mampu mengatasi ego sektoral yang mungkin terjadi. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004, Peraturan Presiden Nomor 9 tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia beserta dengan perubahannya dan Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2007 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian PPN/Bappenas bertugas mengkoordinasikan penyusunan RKP. Dengan demikian maka Menteri PPN/Kepala Bappenas bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan penyusunan RKP, termasuk mengkoordinasikan para pejabat eselon I dalam mekanisme penyusunan RKP. Namun demikian, Menteri PPN/Kepala Bappenas dapat pula mendelegasikan kewenangan tersebut kepada Wakil Menteri PPN/Wakil Kepala Bappenas.

B. Arti Penting Mekanisme (Standar Prosedur Operasi) dan relevansinya dengan Mekanisme Penyusunan RKP

Mekanisme atau dapat pula disebut standard operation procedure, merupakan serangkaian instruksi tertulis yang dibakukan mengenai berbagai proses penyelenggaraan aktivitas organisasi, bagaimana dan kapan harus dilakukan, dimana dan oleh siapa dilakukan. Dengan adanya mekanisme penyusunan RKP ini maka diharapkan:

1. Terdapat alur yang jelas serta standarisasi cara yang dilakukan oleh aktor yang terlibat dalam menyelesaikan penyusunan RKP;
2. Mengurangi tingkat kesalahan dan kelalaian yang mungkin dilakukan;
3. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan tugas dan tanggung jawab;
4. Meningkatkan akuntabilitas pelaksanaan tugas;
5. Menjamin konsistensi pelayanan kepada masyarakat, baik dari sisi mutu, waktu, dan prosedur;
6. Menjamin kejelasan beban tugas yang dipikul oleh masing-masing actor dan tumpang tindih pelaksanaan tugas;
7. Menjadi instrumen yang dapat melindungi para aktor dari kemungkinan tuntutan hukum karena tuduhan melakukan penyimpangan; dan
8. Membantu penelusuran terhadap kesalahan-kesalahan prosedural dalam penyusunan RKP.

Tujuan sebagaimana tersebut di atas jika mekanisme yang disusun memperhatikan berbagai prinsip sebagai berikut:

- a. Kemudahan dan kejelasan.

Mekanisme yang disusun harus dapat dengan mudah dimengerti dan diterapkan oleh semua aparatur bahkan bagi seseorang yang sama sekali baru dalam pelaksanaan tugasnya.

- b. Efisiensi dan efektivitas.

Mekanisme yang disusun harus merupakan mekanisme yang paling efisien dan efektif dalam proses pelaksanaan tugas.

- c. Keselarasan.

- Mekanisme yang disusun harus selaras dengan ketentuan hukum, mekanisme, dan prosedur-prosedur standar lain yang terkait.
- d. Keterukuran.
Output dari mekanisme yang disusun mengandung standar kualitas atau mutu baku tertentu yang dapat diukur pencapaian keberhasilannya.
 - e. Dinamis.
Mekanisme yang disusun harus dengan cepat dapat disesuaikan dengan kebutuhan peningkatan kualitas pelayanan yang berkembang dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan.
 - f. Berorientasi pada pengguna atau pihak yang dilayani.
Mekanisme yang disusun harus mempertimbangkan kebutuhan pengguna (customer's needs) sehingga dapat memberikan kepuasan kepada pengguna.
 - g. Kepatuhan hukum.
Mekanisme yang disusun harus memenuhi ketentuan dan peraturan-peraturan pemerintah yang berlaku.
 - h. Kepastian hukum.
Mekanisme yang disusun harus ditetapkan oleh pimpinan sebagai sebuah produk hukum yang ditaati, dilaksanakan dan menjadi instrumen untuk melindungi aparatur atau pelaksana dari kemungkinan tuntutan hukum.

Dengan demikian maka mekanisme penyusunan RKP yang melibatkan berbagai aktor sebagaimana tersebut di atas harus dibangun secara:

1. Partisipatif melibatkan seluruh actor dan stakeholders terkait lainnya;
2. Memperhatikan prinsip-prinsip sebagaimana tersebut di atas;
3. Mengakomodir praktek yang baik yang selama ini sudah berlangsung;
4. Hasil evaluasi atas pelaksanaan Peraturan Menteri Nomor 8/M.PPN/11/2007; dan
5. Ditetapkan melalui produk hukum yang bersifat dinamis terhadap perubahan.

C. Evaluasi terhadap Mekanisme Penyusunan RKP dalam Peraturan Menteri Nomor 8/M.PPN/11/2007 sebagai bahan masukan bagi mekanisme penyusunan RKP yang baru

Peraturan Menteri Nomor 8/M.PPN/11/2007 disusun dalam rangka menghasilkan RKP yang tepat waktu, konsisten, bernutu bermanfaat dan berkesinambungan. Oleh karenanya Peraturan Menteri Nomor 8/M.PPN/11/2007 memerintahkan seluruh unit kerja di Kementerian Negara PPN/Bappenas wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi baik dalam lingkungan Kementerian Negara PPN/Bappenas maupun dalam hubungan antar instansi pemerintah pusat dan daerah. Koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi antar unit kerja tersebut dapat terlihat dalam pembagian tugas sebagai berikut:

1. Sekretaris Menteri/Sekretaris Utama

Sekretaris Menteri/Sekretaris Utama sesuai dengan tugas dan fungsinya bertanggung jawab mengkoordinasikan kegiatan di Kementerian PPN/Bappenas, menyelenggarakan pengelolaan administrasi umum untuk mendukung kelancaraan pelaksanaan tugas dan fungsi di Kementerian PPN/Bappenas, serta menyelenggarakan hubungan kerja di bidang administrasi dengan lembaga terkait. Dengan tugas dan fungsi tersebut, maka terkait dengan penyusunan RKP, Sekretaris Menteri/Sekretaris Utama memiliki peran memfasilitasi penyelenggaraan rapat dan pertemuan seperti:

- a. penyelenggaraan Rapim persiapan penyusunan RKP Tahun Rencana;
- b. Rapim untuk membahas dan menetapkan tema, prioritas, dan focus bidang/sector yang dibiayai DAK, dan kegiatan pokok RKPTahun Rencana;
- c. Pertemuan Menteri PPN/Kepala Bappenas dengan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dan Menteri Keuangan membahas rancangan Kerangka Ekonomi Makro, tema dan prioritas RKP Tahun Rencana;
- d. Rapat Koordinasi Terbatas bersama Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum, Pertahanan dan Keamanan, Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Menteri Keuangan, dan Menteri Dalam Negeri;
- e. Rapim untuk menyepakati rancangan Kerangka Ekonomi Makro, tema, dan prioritas RKP Tahun Rencana;

- f. penyampaian rancangan Kerangka Ekonomi Makro, tema, dan prioritas RKP Tahun Rencana kepada Presiden dan Wakil Presiden;
- g. penyampaian surat permohonan penetapan jadwal sidang kabinet untuk pembahasan penyusunan RKPTahun Rencana;
- h. penyelenggaraan serangkaian Raker; dan
- i. mengkoordinasikan penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Nasional.

2. Deputi Ekonomi

Deputi Bidang Ekonomi mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan dan pelaksanaan penyusunan rencana pembangunan nasional di bidang ekonomi. Oleh karenanya dalam penyusunan RKP, Deputi Ekonomi bertugas:

- a. Menyiapkan bahan Raker Kementerian Negara PPN/Bappenas dengan Badan Pusat Statistik;
- b. Mengkoordinasikan penyusunan rancangan tema, prioritas, fokus dan kegiatan pokok RKPTahun Rencana;
- c. Bersama Deputi Pendanaan menyiapkan bahan Rakor Menteri PPN/Kepala Bappenas dengan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Keuangan, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Gubernur Bank Indonesia, Kepala Badan Pusat Statistik dan pimpinan instansi terkait;
- d. Bersama Deputi Pendanaan menyiapkan bahan paparan Menteri tentang rancangan Kerangka Ekonomi Makro, tema dan prioritas RKP Tahun Rencana kepada Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dan Menteri Keuangan;
- e. Bersama Deputi Pendanaan menyiapkan bahan Rapat Koordinasi Terbatas bersama Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum, Pertahanan dan Keamanan, Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Menteri Keuangan, dan Menteri Dalam Negeri;
- f. Menyiapkan bahan Rapim untuk menyepakati rancangan Kerangka Ekonomi Makro, tema, dan prioritas RKP Tahun Rencana;
- g. Bersama Deputi Pendanaan mengkoordinasikan penyusunan *Resource Envelope*;
- h. Bersama Deputi Pendanaan menyiapkan bahan Menteri terkait penyampaian rancangan Kerangka Ekonomi Makro, tema, dan prioritas RKP Tahun Rencana kepada Presiden dan Wakil Presiden;

- i. Mengkoordinasikan penyusunan Rancangan Awal RKP Tahun Rencana dan penyusunan Rancangan Interim RKP Tahun Rencana; dan
- j. Menyiapkan bahan untuk Pembicaraan Pendahuluan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di Dewan Perwakilan Rakyat.

3. Deputi Pendanaan

Deputi Pendanaan Pembangunan mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan dan pelaksanaan penyusunan rencana pembangunan nasional di bidang pendanaan pembangunan. Sehubungan dengan hal tersebut maka, tugas Deputi Pendanaan terkait dengan penyusunan RKP adalah sebagai berikut:

- a. Bersama Deputi Ekonomi menyiapkan bahan Rakor Menteri PPN/Kepala Bappenas dengan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Keuangan, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral, Gubernur Bank Indonesia, Kepala Badan Pusat Statistik dan pimpinan instansi terkait;
- b. Bersama Deputi Ekonomi menyiapkan bahan paparan Menteri tentang rancangan Kerangka Ekonomi Makro, tema dan prioritas RKP Tahun Rencana kepada Menteri Koordinator Bidang Perekonomian dan Menteri Keuangan;
- c. Bersama Deputi Ekonomi menyiapkan bahan Rapat Koordinasi Terbatas bersama Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum, Pertahanan dan Keamanan, Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, Menteri Keuangan, dan Menteri Dalam Negeri;
- d. Bersama Deputi Ekonomi mengkoordinasikan penyusunan *Resource Envelope*;
- e. Bersama Deputi Ekonomi menyiapkan bahan Menteri terkait penyampaian rancangan Kerangka Ekonomi Makro, tema, dan prioritas RKP Tahun Rencana kepada Presiden dan Wakil Presiden;
- f. Mengkoordinasikan penyusunan rancangan Pagu Indikatif tahun rencana bersama dengan Departemen Keuangan;
- g. Mengkoordinasikan Konsultasi Internal Kementerian PPN/Bappenas;
- h. Memaparkan exercise Pagu Indikatif dalam raker; dan
- i. menyusun Pedoman Penyusunan RKP-K/L dan informasi masalah pendanaan dan pembiayaan pembangunan tahun rencana.

4. Deputy Regional

Deputy Regional mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan dan pelaksanaan penyusunan rencana pembangunan nasional di bidang pengembangan regional dan otonomi daerah. Dengan demikian maka dalam penyusunan RKP, Deputy Regional bertugas:

- a. Menyiapkan bahan-bahan hasil evaluasi RKPTahun Berjalan sesuai dengan tugas pokok, perkiraan pencapaian hasil pelaksanaan kegiatan regional tahun yang ditetapkan, dan tantangan pembangunan untuk tahun rencana sebagai masukan untuk menentukan prioritas regional tahun rencana;
- b. Menyiapkan bahan Rapim sebagai masukan untuk menentukan prioritas regional;
- c. Menyiapkan konsep Surat Edaran Bersama Menteri bersarna Menteri Dalam Negeri tentang jadwal penyusunan RKPTahun Rencana dan pedoman umum penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah;
- d. Menyusun tata cara/ mekanisme penyusunan kebijakan untuk bidang /sektor yang dibiayai Dana Aalokasi Khusus;
- e. Merancang kebijakan kriteria khusus untuk menentukan daerah-daerah yang mendapatkan Dana Alokasi Khusus dan kriteria teknis untuk kegiatannya; dan
- f. Menyiapkan Bahan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Tahunan Provinsi.

5. Deputy Evaluasi

Deputy Evaluasi mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan dan pelaksanaan evaluasi kinerja pembangunan nasional. Sehubungan dengan hal tersebut maka dalam penyusunan RKP, Deputy Evaluasi bertugas menyiapkan bahan evaluasi RKPTahun Berjalan sebagai masukan untuk menentukan prioritas RKPTahun Rencana.

6. Deputy Sektor

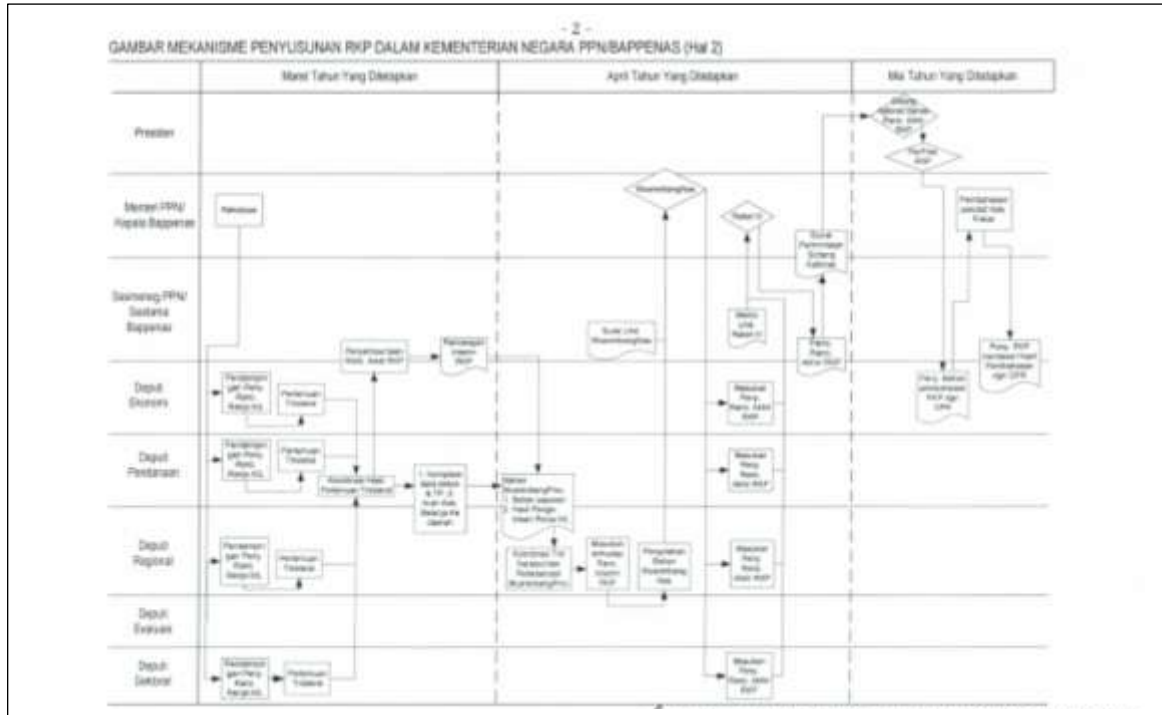
Deputy Sektor mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan dan pelaksanaan penyusunan rencana pembangunan nasional sektornya masing-masing. Oleh karenanya terkait dengan penyusunan RKP, deputy sektor bertugas

- a. Menyiapkan bahan-bahan hasil evaluasi RKPTahun Berjalan sesuai dengan sektor masing-masing, perkiraan pencapaian hasil pelaksanaan kegiatan masing-masing sektor

tahun yang ditetapkan; dan tantangan pembangunan untuk tahun rencana sebagai masukan untuk menentukan prioritas sektoral tahun rencana.

- b. menyusun Rancangan RKP-KL.

Peran masing-masing pihak dapat terlihat jelas dalam bagan sebagai berikut:



Mekanisme sebagaimana tergambar di atas belum memberikan ruang pada aktor lain yang selama ini terlibat dalam penyusunan RKP. Aktor tersebut adalah Wakil Menteri PPN/Kepala Bappenas dan para staf ahli sebagai pihak pembaca draft RKP.

Di samping itu, substansi yang dibahas dalam mekanisme penyusunan RKP tersebut belum mengatur penyusunan kerangka regulasi dan pihak yang bertanggung jawab terhadap penyusunan kerangka regulasi. Sebaliknya pula, terdapat beberapa hal yang diatur dalam mekanisme tersebut tidak dilaksanakan dalam prakteknya (lihat kembali Bagian II paper ini).

Dengan demikian maka, hal-hal sebagaimana tersebut di atas merupakan bahan bagi penyempurnaan prosedur penyusunan RKP untuk 5 tahun mendatang.

D. Konsep Kerangka Regulasi

Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan bahwa “*RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif*”. Dengan demikian maka, kerangka regulasi merupakan salah satu materi pokok yang harus dimuat dalam RKP. Namun sejauh ini penyusunan RKP belum memperhatikan penyusunan kerangka regulasi.

Saat ini, Direktorat Analisa Peraturan Perundang-Undangan Kementerian PPN/Bappenas sedang merumuskan konsep Kerangka Regulasi dan bagaimana pengintegrasian dalam dokumen perencanaan pembangunan. Dalam draft pedoman penyusunan kerangka regulasi, Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan mendefinisikan Kerangka Regulasi adalah Perencanaan pembentukan regulasi dalam rangka memfasilitasi, mendorong maupun mengatur perilaku masyarakat termasuk swasta dan penyelenggara negara. Kerangka Regulasi di sini dikaitkan dengan perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan (program legislasi nasional) sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Konsep Kerangka Regulasi yang disusun tersebut mengharuskan anggaran yang dikeluarkan oleh negara memiliki payung hukum (regulasi) sebagai bentuk legalitas. Sementara di sisi lain, pembentukan dan pelaksanaan suatu regulasi harus didukung dengan pendanaannya. Karena hubungan mutual antara regulasi dan pendanaan tersebut, maka sinergitas antara pendanaan dan regulasi menjadi sangat penting. Salah satu upaya untuk mendorong sinergitas antara pendanaan dan regulasi ini adalah dengan integrasi kerangka regulasi dalam dokumen perencanaan pembangunan. Urgensi integrasi kerangka regulasi dalam dokumen perencanaan sangat tinggi karena kerangka regulasi bertujuan untuk:

1. Mengarahkan proses perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan sesuai kebutuhan pembangunan;
2. Meningkatkan kualitas peraturan perundang-undangan dalam rangka mendukung pencapaian prioritas pembangunan; dan
3. Meningkatkan efisiensi pengalokasian anggaran untuk keperluan Pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam penyusunan RKP, proses pengintegrasian Kerangka Regulasi ke dalam dokumen perencanaan diatur sebagai berikut:

1. Usulan RUU dan/atau regulasi
Menteri/Kepala Lembaga mengajukan usulan RUU dan/atau arah kerangka regulasi kepada Menteri PPN/Kepala Bappenas, untuk diintegrasikan ke dalam RKP. Usulan dimaksud memuat:
 - a. Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan terkait; dan
 - b. Urgensi Kebijakan/Regulasi yang diusulkan.
2. Pembahasan Usulan RUU dan/atau regulasi
RUU dan/atau regulasi yang diusulkan oleh Kementerian/Lembaga, dibahas oleh Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian/Lembaga terkait, yaitu Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Sekretariat Negara.
 - a. Pembahasan usulan kebijakan/regulasi diinternal Kementerian PPN/Bappenas
Tahapan pembahasan yang dilakukan adalah:
 - 1) Kementerian PPN/Bappenas c.q. seluruh Kedeputian Sektor melakukan *review* bersama berkaitan dengan kerangka regulasi yang akan diusulkan untuk mendukung pencapaian prioritas nasional pada RKP. Proses tersebut dilakukan dengan cara:
 - (a) Menginventarisasi regulasi yang ada sesuai kewenangan Direktorat Sektor; dan
 - (b) *Mereview* dan menetapkan tujuan dalam rangka pencapaian prioritas nasional RKP.

- 2) Deputi Sektor c.q. Direktorat sektor berkoordinasi dengan Deputi Polhukhankam c.q. Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan untuk mendalami Usulan RUU dan/atau regulasi yang diusulkan Kementerian/Lembaga.
 - 3) Bersama dengan Deputi Pendanaan c.q. Direktorat Alokasi Pendanaan Pembangunan, Deputi Sektor c.q. Direktorat sektor dan Deputi Polhukhankam c.q. Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan, dilakukan pendalaman dalam rangka menselaraskan dengan kerangka pendanaan.
 - 4) Masing-masing Deputi Sektor c.q. direktorat sektor yang terlibat menunjuk satu orang focal point dalam rangka proses perumusan dan penyusunan usulan RUU dan/atau arah kerangka regulasi.
- b. Pembahasan usulan RUU dan/atau regulasi dengan Kementerian/Lembaga terkait tahapan pembahasan usulan kebijakan/regulasi dengan Kementerian/Lembaga terkait meliputi: Analisis Awal dan Perumusan Rencana Kerangka Regulasi.
- 1) Analisis Awal

Kebijakan/regulasi yang diusulkan oleh Kementerian/Lembaga akan dianalisis oleh Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Sekretariat Negara. Tahapan ini meliputi:

 - a) Analisis dalam Perspektif Kebijakan
 - Penyampaian tema dan konsep kebijakan prioritas nasional serta identifikasi masalah dan tujuan RKP. Proses ini dilakukan oleh Kementerian PPN/Bappenas, setelah melalui pembahasan internal.
 - Penyampaian arahan Presiden tentang prioritas pada RKP. Kementerian Sekretariat Negara menjadi penanggung jawab dalam proses ini.
 - b) Analisis dalam Perspektif Regulasi
 - Penyampaian Pemenuhan Prolegnas Jangka Menengah oleh Kementerian Hukum dan HAM.
 - Penyampaian perkembangan harmonisasi regulasi pusat dan daerah oleh Kementerian Dalam Negeri c.q. Biro Hukum.

- c) Analisis dalam Perspektif Anggaran
Penyampaian penerapan Analisa Pembiayaan serta analisa Dampak dan Manfaat oleh Kementerian Keuangan.
- 2) Perumusan rencana kerangka regulasi yang sejalan dengan pemenuhan pencapaian kebijakan prioritas nasional Rencana Kerja Pemerintah.
- a) Bappenas, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Sekretariat Negara merumuskan rencana kerangka regulasi berdasarkan analisis awal.
 - b) Rencana kerangka regulasi difokuskan pada level Undang-undang sebagai bahan penyusunan Prolegnas di Kementerian Hukum dan HAM.
 - c) Perumusan rencana kerangka regulasi berupa pilihan kebijakan, yang meliputi:
 - KebijakanRegulasi
Rekomendasi bahwa kebijakan/regulasi yang diusulkan Kementerian/Lembaga tidak sesuai dengan regulasi yang ada saat ini sehingga perlu mengubah regulasi yang ada atau membentuk regulasi yang baru
 - Kebijakan Non Regulasi
Rekomendasi bahwa kebijakan/regulasi yang diusulkan yang telah sesuai dengan regulasi yang ada maka tidak perlu membentuk regulasi (cukup kebijakan saja). Dalam hal kebijakan/regulasi direkomendasikan tidak membentuk regulasi, kebijakan/regulasi tersebut tidak dapat dialihkan menjadi inisiatif DPR.
3. Penetapan Kerangka Regulasi yang bersifat indikatif
- Hasil kesepakatan Kementerian PPN/Bappenas, Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Sekretariat Negara yang berupa rekomendasi perlu mengubah regulasi yang ada atau membentuk regulasi yang baru dituangkan dalam bentuk arah kerangka regulasi ke depan. Arah kerangka regulasi digunakan oleh Kementerian Hukum dan HAM dalam menyusun prolegnas.

Mencermati konsep Kerangka Regulasi sebagaimana di atas, penulis berpendapat bahwa konsep tersebut berbeda dengan definisi Kerangka Regulasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004.

Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan bahwa “*RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.* Sedangkan Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional menyatakan Kegiatan dalam Kerangka Regulasi adalah kegiatan pemerintah dalam rangka baik memfasilitasi, mendorong, maupun mengatur kegiatan pembangunan yang dilaksanakan sendiri oleh masyarakat.

Dengan demikian maka menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006, kerangka regulasi merupakan kegiatan yang tidak selalu outputnya berupa peraturan perundang-undangan. Hal inilah yang perlu di bahas bersama dan disepakati bersama, sehingga konsep kerangka regulasi yang digagas tidak bertentangan dengan pengertian kerangka regulasi dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006. Hal ini sejalan dengan pemikiran Dr. Riant Nugroho yang menyatakan bahwa regulasi sering disalahartikan sebagai “peraturan” (Makalah “Kebijakan Publik: Pengantar Ke Pemahaman dan Praktek”, Universitas Indonesia). Regulasi dapat berbentuk peraturan ataupun bentuk kebijakan dan kegiatan lain.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa

1. Peraturan Menteri Nomor 8/M.PPN/11/2007 sudah tidak sesuai lagi dengan praktek yang ada, karena

- a. Mekanisme yang diatur di dalam Peraturan Menteri Nomor 8/M.PPN/11/2007 digunakan untuk penyusunan RKP pada masa RPJMN 2009-2014;
 - b. Terdapat beberapa rumusan pengaturan di dalam Peraturan Menteri Nomor 8/M.PPN/11/2007 yang tidak dilaksanakan dalam praktek; dan
 - c. terdapat praktek baru yang tidak diatur di dalam Peraturan Menteri Nomor 8/M.PPN/11/2007.
2. Peraturan Menteri Nomor 8/M.PPN/11/2007 kurang disosialisasikan dan dinternalisasikan sehingga tidak diperhatikan dalam penyusunan RKP.
 3. Konsep kerangka regulasi yang disusun belum selaras dengan definisi kerangka regulasi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2006.

Sehubungan dengan hal tersebut, penulis mengusulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Dalam rangka menjaga mutu RKP yang dihasilkan diperlukan adanya prosedur penyusunan RKP yang baru di Kementerian PPN/Bappenas sebagai pengganti Peraturan Menteri Nomor 8/M.PPN/11/2007. Prosedur baru ini tersebut memuat hal-hal yang diantaranya sebagai berikut:
 - a. Melegalisasikan praktek yang baik yang telah ada;
 - b. Mengatur prosedur penyusunan kerangka regulasi dan memberikan peran kepada Deputy Polhukhankam untuk mengkoordinasikan penyusunan kerangka regulasi;
 - c. Memberikan peran kepada Wakil Menteri PPN/Wakil Kepala Bappenas sebagai penanggung jawab penyusunan RKP yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan permasalahan ego sektoral; dan
 - d. Memberikan peran kepada staf ahli dalam penyusunan RKP.
2. Prosedur penyusunan RKP tersebut dibuat dengan memperhatikan kaidah-kaidah penyusunan standar prosedur operasi sebagai berikut:
 - a. Kemudahan dan kejelasan;
 - b. Efisiensi dan efektivitas;
 - c. Keselarasan;
 - d. Keterukuran;
 - e. Dinamis;

- f. Berorientasi pada pengguna atau pihak yang dilayani;
 - g. Kepatuhan hukum; dan
 - h. Kepastian hukum.
3. Prosedur penyusunan RKP yang baru perlu disosialisasikan dan diinternalisasikan sehingga diipatuhi dan menjadi pedoman dalam penyusunan RKP.
 4. Konsep kerangka regulasi yang tengah digagas perlu diselaraskan dengan konsep kerangka regulasi sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006.