

KAJIAN RINGKAS

SEWINDU IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NOMOR 25 TAHUN 2004 DALAM PERSPEKTIF *STAKEHOLDERS*

KATA PENGANTAR

Puji Sukur kami panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa atas selesainya penulisan laporan akhir Kajian “Sewindu Implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Dalam Perspektif Stakeholders” ini.

Pada dasarnya kajian ini disusun dengan tujuan untuk mengetahui Perspektif stakeholders Terhadap Undang-Undang Bnomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Stakeholders dalam kajian ini adalah Pemerintah Daerah diwakili oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan Pemerintah Pusat diwakili oleh Biro Perencanaan dari Kementerian/Lembaga.

Kami menyadari kajian ini masih belum sempurna baik dalam kualitas, cakupan materi maupun jumlah stakeholders yang dijadikan sampel dalam kajian ini. Oleh karena itu, semua saran dan kritik demi kesempurnaan kajian ini akan sangat kami hargai.

Tidak lupa kami menyampaikan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah menyumbangkan ide, waktu, dan tenaga hingga selesainya penyusunan laporan ini. Akhirnya semoga kajian ini bermanfaat bagi kita semua.

Jakarta, Desember 2013

Kepala Biro Hukum
Kementerian PPN/Bappenas

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Daftar Isi.....	ii
Bab I Pendahuluan	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Tujuan.....	3
C. Metodologi	3
D. Pelaksanaan Survey dan FGD.....	10
E. Sistematis.....	14
Bab II Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Masalah Perencanaan	16
A. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	16
B. Masalah Dalam Perencanaan	21
Bab III Hasil Survey dan FGD.....	36
A. Hasil Survey.....	36
B. Hasil FGD.....	83
Bab IV Analisis Hasil Survey dan FGD.....	90
A. Disharmoni, Inkonsistensi, dan Pertentangan Antara Peraturan Perundang-Undangan	90
B. Ketidaklengkapan Aturan Pelaksanaan dari UU 25/2004	95
C. Kurangnya Kualitas dan Kuantitas Sumber Daya Manusia Perencana	98
D. Kurang Maksimalnya Peran Bappenas dan Bappeda Dalam Mengkoordinasikan Perencanaan Pembangunan	100
Bab V Kesimpulan dan Saran.....	103
A. Kesimpulan.....	103
B. Saran.....	105

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perencanaan merupakan bagian dasar dalam manajemen pembangunan. Menurut Profesor Widjojo Nitisastro, Perencanaan pada dasarnya berkisar pada dua hal. Pertama adalah penentuan secara sadar mengenai tujuan-tujuan konkret yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki masyarakat bersangkutan, dan yang kedua adalah pemilihan diantara cara-cara alternatif yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut¹. Oleh karena itu, untuk dapat menjalankan suatu pembangunan nasional yang baik diperlukan suatu perencanaan yang matang sehingga tujuan-tujuan yang ingin dicapai dan usaha-usaha yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut dapat dilaksanakan.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU 25/2004) merupakan landasan hukum pelaksanaan perencanaan pembangunan di Indonesia. Undang-undang ini lahir disaat yang diperlukan, yaitu setelah amandemen UUD 1945 yang menghapuskan fungsi MPR dalam menyusun dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sebelumnya tujuan negara disusun dan ditetapkan dalam GBHN. Saat ini, tujuan negara dituangkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan jangka waktu 20 (dua puluh) tahun, yang kemudian dijabarkan lagi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan jangka waktu 5 (lima) tahun. Dengan adanya UU 25/2004, diharapkan Perencanaan Pembangunan Nasional dapat disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan.

Dalam pelaksanaannya, undang-undang ini telah berjalan lebih dari 8 (delapan) tahun dan telah melibatkan banyak *stakeholders* baik di pusat maupun di daerah, sehingga perlu dilakukan evaluasi terhadap pelaksanaannya untuk kemudian diketahui kendala dan hambatan. *Stakeholders* dalam kajian ini adalah pemerintah daerah dalam hal ini diwakili oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan pemerintah pusat yang diwakili oleh Biro Perencanaan dari Kementerian/Lembaga.

¹ MustopadidjajaAR, "Bappenas Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025", LP3ES, Jakarta, 2012, Hal.3

Berdasarkan hal tersebut, Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas memandang perlu melakukan kajian untuk mengetahui perspektif *stakeholders* terhadap UU 25/2004, implementasi, kendala dan permasalahan yang dihadapi para *stakeholders*, sehingga didapatkan solusi dan saran untuk menghadapinya.

B. Tujuan

Tujuan Kajian ini adalah untuk :

1. mendapatkan informasi perspektif Kementerian/Lembaga dan Bappeda mengenai pelaksanaan UU 25/2004;
2. mengetahui kendala pelaksanaan UU 25/2004 menurut perspektif Kementerian/Lembaga dan Bappeda; dan
3. mendapatkan saran dan solusi atas permasalahan yang ada.

C. Metodologi

1. Metode Pelaksanaan Kegiatan.

Kegiatan ini dibagi ke dalam 5 (lima) tahap pelaksanaan kegiatan yaitu Penyusunan Desain Kuesioner, Pengambilan Data, Pengolahan Data, Analisis Data dengan Pakar, dan Pengambilan Kesimpulan. Semua tahap tersebut dilakukan secara paralel untuk menghasilkan sebuah kesimpulan, yang dapat digunakan untuk memberikan solusi dan masukan terhadap permasalahan yang ditemukan.

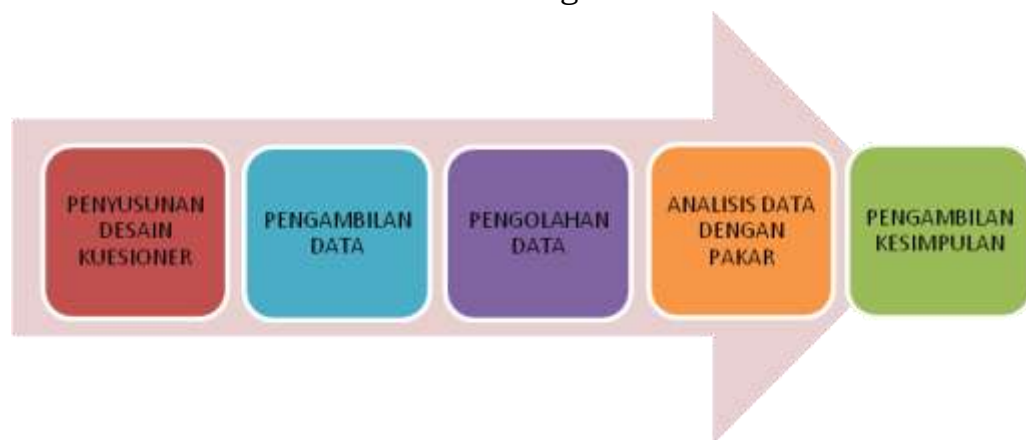
Pada tahap awal, Penyusunan Desain Kuesioner dilakukan dengan menggunakan pendekatan ROCCIPI. Pendekatan ini digunakan untuk menentukan pertanyaan-pertanyaan yang akan digunakan dalam Kuesioner dari masing-masing komponen analisis yaitu *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process* dan *Ideology*. Diharapkan pendekatan ROCCIPI akan memudahkan identifikasi persoalan hukum dan mengetahui perspektif *stakeholders* terhadap pelaksanaan UU 25/2004.

Selanjutnya dilakukan rapat *Focus Group Discussion* (FGD). Dalam rapat ini, Biro Hukum melakukan pembagian kuesioner kepada responden untuk mendapatkan data dari pertanyaan-pertanyaan yang diberikan. Data-data tersebut kemudian diolah dengan mengidentifikasi jawaban-jawaban responden, yang kemudian ditampilkan dalam bentuk gambar diagram. Pengolahan data tersebut akan dibedakan berdasarkan jenis responden yang diundang, yaitu Bappeda Kabupaten/Kota/Provinsi dan Kementerian/Lembaga.

Setelah Biro Hukum menerima data dari para responden dan mengolahnya, maka data tersebut akan dibuat menjadi bahan

kajian awal sebagai hasil temuan survey dan FGD yang kemudian diberikan kepada pakar untuk dilakukan analisis data. Analisis atas gambar diagram yang dihasilkan dilakukan untuk mengidentifikasi permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan UU 25/2004. Analisis tersebut akan dituangkan dalam Bab IV tentang Analisis Hasil Survey dan FGD, yang kemudian dari analisis tersebut dihasilkan kesimpulan dari pelaksanaan UU 25/2004 dari perspektif *stakeholders*. Pada akhir bab diuraikan saran untuk perbaikan dalam pelaksanaan UU 25/2004 yang efektif dan efisien.

Gambar 1. Metode Pelaksanaan Kegiatan



2. Metode Pengumpulan Data dan Informasi

Dalam kegiatan ini metode pengumpulan data dan informasi diperoleh dari :

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang didapatkan dari:

1) *Focus Group Discussion* (FGD)

Pengambilan data dan informasi melalui FGD melibatkan *stakeholders* yang dipilih dengan teknik *sampling*, yaitu dari beberapa Bappeda Kabupaten/Kota, Bappeda Provinsi, dan Kementerian/Lembaga.

Selain FGD dengan Bappeda dan Kementerian/Lembaga, juga dilakukan panel pakar atas hasil temuan yang didapatkan dan workshop hasil analisis temuan survey dan FGD dengan beberapa unit kerja di lingkungan Kementerian PPN/Bappenas.

2) Kuesioner

Pengisian kuesioner dilakukan oleh peserta FGD sebagaimana tersebut di atas yang terdiri dari 8 (delapan) Bappeda Kabupaten/Kota, 5 (lima) Bappeda Provinsi, dan 9 (sembilan) Kementerian/Lembaga yang telah dipilih dengan teknik *sampling*.

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang didapatkan dari:

1) Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional;
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 jo Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah;
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan;
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional;
- Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah;
- Permen Dagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah;
- Peraturan perundang-undangan lainnya.

2) Buku, Literatur, dan Artikel lainnya.

3. Metode Penyusunan Kuesioner.

Kuesioner yang digunakan dalam kajian ini disusun menggunakan pendekatan ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process dan Ideology*). Pendekatan ini digunakan untuk menilai efektivitas UU 25/2004 dari masing-masing komponen analisis yaitu *Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process dan Ideology*, dengan uraian sebagai berikut:

- a. *Rule* (Peraturan)

Dalam kajian ini hal yang akan dilihat dari unsur *Rule* adalah mengenai sistematika urutan pasal pada UU 25/2004, kejelasan substansi pasal, serta apakah ada pasal yang saling bertentangan dengan pasal lainnya atau dengan peraturan perundang-undangan yang lain.
- b. *Opportunity* (Kesempatan)

Dalam kajian ini unsur *Opportunity* yang ingin dikaji adalah sejauh mana *stakeholders* merespon aturan yang telah ditetapkan UU 25/2004. Apakah aturan-aturan tersebut menciptakan peluang baru (eksternalitas) bagi *stakeholders* untuk tidak mematuhi ketentuan yang diatur dalam UU 25/2004.
- c. *Capacity* (Kemampuan)

Dalam kajian ini hal yang akan dilihat dari unsur *Capacity* adalah mengenai kemampuan pelaksanaan *stakeholders* berkaitan dengan pengaturan waktu yang telah diatur untuk proses penyusunan dan penetapan dokumen perencanaan yang diatur dalam UU 25/2004.
- d. *Communication* (Komunikasi)

Dalam kajian ini akan dilihat komunikasi pada UU 25/2004, apakah sosialisasi atas undang-undang tersebut telah dilakukan, dan apakah *stakeholders* memiliki akses untuk memberikan *feedback*.
- e. *Interest* (Minat)

Dalam kajian ini akan dilihat dampak positif UU 25/2004 bagi kepentingan *stakeholders* sehingga mereka berminat untuk mematuhi ketentuan UU 25/2004.
- f. *Process* (Proses)

Dalam kajian ini hal yang akan dilihat dari unsur *Process* adalah mengenai apakah proses penyusunan dan penetapan perencanaan sudah baik dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Hal ini berkaitan pula dengan proses yang diatur dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Apakah mekanisme/proses perencanaan yang diatur dapat dipahami oleh *stakeholders*.
- g. *Ideology* (Keyakinan)

Dalam kajian ini akan dilihat sejauh mana *stakeholders* meyakini bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) masih diperlukan.

D. Pelaksanaan Survey dan FGD

Pelaksanaan Survey dan FGD dengan *stakeholders* dilaksanakan dalam 3 pertemuan rapat FGD dengan peserta yang berbeda. Pada Rapat FGD pertama, peserta yang hadir adalah Bappeda Provinsi/Kabupaten/Kota. Rapat FGD pertama dilaksanakan di Semarang Tanggal 16 Mei 2013, dengan melibatkan:

1. Bappeda Provinsi Jawa Tengah
2. Bappeda Provinsi Sumatera Barat
3. Bappeda Provinsi Bali
4. Bappeda Provinsi Jawa Timur
5. Bappeda Provinsi Sulawesi Utara
6. Bappeda Kota Semarang
7. Bappeda Kota Mataram
8. Bappeda Kota Pekalongan
9. Bappeda Kota Surakarta
10. Bappeda Kabupaten Karanganyar
11. Bappeda Kabupaten Sleman
12. Bappeda Kabupaten Semarang
13. Bappeda Kabupaten Pati

Narasumber dalam FGD ini adalah Emmy Suparmiatun, SH, MPM (Kepala Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas), Dr. Ir. Dida Heryadi Salya, MA (Staf Ahli Bidang Hubungan Kelembagaan Kementerian PPN/Bappenas), Dr. Yulius, MA (Kepala Sub Direktorat Perencanaan Ekonomi Makro Kementerian PPN/Bappenas), dan Herru Setiadhi, SH, M.Si (Kepala Bappeda Provinsi Jawa Tengah).

Pada Rapat FGD kedua, peserta yang hadir adalah Kementerian/Lembaga. Biro Hukum ingin melihat perspektif Kementerian/Lembaga dalam pelaksanaan UU 25/2004. Rapat tersebut dilaksanakan di Jakarta tanggal 05 Juni 2013 dan dihadiri Kementerian/Lembaga antara lain sebagai berikut:

1. Kementerian Luar negeri
2. Kementerian Sosial
3. Kementerian Kesehatan
4. Kementerian Keuangan
5. Kementerian Koperasi dan UKM
6. Kementerian Perhubungan
7. Badan Pusat Statistik
8. Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif
9. Kementerian Komunikasi dan Informatika
10. Kementerian Pertanian

Narasumber dalam FGD ini adalah Dr. Ir. Edi Effendi Tedjakusuma, MA (Deputi Bidang Evaluasi Kinerja Pembangunan), Dr. Ir. Dida Heryadi Salya, MA (Staf Ahli Bidang Hubungan Kelembagaan Kementerian PPN/Bappenas), dan Ir. Ahmad Fuadi, M.Si (Kepala Bagian Biro Perencanaan Kementerian Pertanian).

Rapat ketiga, peserta yang hadir adalah Bappeda Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara. Rapat ini dilaksanakan di Medan tanggal 05 Juli 2013, dengan melibatkan:

1. Bappeda Provinsi Sumatera Utara
2. Bappeda Kota Binjai
3. Bappeda Kota Pematang Siantar
4. Bappeda Kota Sibolga
5. Bappeda Kota Tanjung Balai
6. Bappeda Kabupaten Karo
7. Bappeda Kabupaten Tapanuli Utara
8. Bappeda Kabupaten Tapanuli Tengah
9. Bappeda Kabupaten Samosir
10. Bappeda Kabupaten Serdang Bedagai
11. Bappeda Kabupaten Batubara
12. Bappeda Kabupaten Pakpak Bharat
13. Bappeda Kabupaten Nias
14. Bappeda Kabupaten Dairi
15. Bappeda Kabupaten Tapanuli Tengah

Narasumber dalam FGD ini adalah Dr. Ir. Edi Effendi Tedjakusuma, MA (Deputi Bidang Evaluasi Kinerja Pembangunan Kementerian PPN/Bappenas), Dr. Ir. Dida Heryadi Salya, MA (Staf Ahli Bidang Hubungan Kelembagaan Kementerian PPN/Bappenas), Drs Wariki Sutikno, MCP (Direktur Otonomi Daerah Kementerian PPN/Bappenas), dan Ir. Hasmirizal Lubis, M.Si (Kabid Perencanaan Ekonomi dan Keuangan Bappeda Provinsi Sumatera Utara).

Setelah survey dan FGD, dilakukan panel pakar di Jakarta tanggal 03 September 2013. Narasumber yang diundang antara lain Emmy Suparmiatun, SH, MPM (Kepala Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas), Dr. Yulius, MA (Kepala Sub Direktorat Perencanaan Ekonomi Makro Kementerian PPN/Bappenas), dan Ir. Agus Sutiadi, Msi (Kepala Sub Direktorat Evaluasi Kinerja Pembangunan Wilayah Timur). Rapat panel pakar ini dihadiri oleh seluruh staf Biro Hukum untuk membahas hasil temuan survey dan FGD yang didapatkan dari *stakeholders*.

Kemudian dilakukan workshop terhadap hasil analisis temuan survey dan FGD yang dilakukan dengan mengundang beberapa unit kerja di lingkungan Kementerian PPN/Bappenas di Jakarta pada Tanggal 29 Oktober 2013. Workshop ini dilakukan untuk mendapatkan masukan dari beberapa unit kerja terhadap isu permasalahan yang ditemukan dalam pelaksanaan UU 25/2004.

E. Sistematika

Untuk memudahkan membaca dan memahami kajian ini, maka penulisan kajian ini dibagi atas beberapa Bab dengan sistematika sebagai berikut:

- I. BAB I PENDAHULUAN
Bab ini merupakan pengantar sebelum memasuki bab-bab berikutnya yang berisi latar belakang kajian, tujuan kajian, metodologi yang digunakan baik metode pengumpulan data dan informasi maupun metode pengolahan data dan informasi, pelaksanaan survey dan FGD serta sistematika.
- II. BAB II SPPN DAN MASALAH PERENCANAAN
Bab ini merupakan bab yang memaparkan tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan permasalahan yang terjadi dalam sistem perencanaan.
- III. BAB III HASIL SURVEY DAN FGD
Bab ini merupakan bab yang berisi hasil-hasil survey dan FGD yang didapatkan dari Rapat FGD di Semarang dan Jakarta.
- IV. BAB IV ANALISA HASIL SURVEY DAN FGD
Bab ini berisi analisis yang menyajikan statistik, bagan, *chart* dan hasil yang diberikan para *stakeholders* dari survey dan FGD.
- V. BAB V KESIMPULAN DAN SARAN
Bab ini merupakan bab yang merupakan bab penutup yang berisikan kesimpulan atas pelaksanaan UU 25/2004 menurut perpektif *stakeholders* dan saran dari permasalahan dan kendala yang dialami *stakeholders*.

BAB II

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DAN MASALAH PERENCANAAN

A. SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL

Indonesia adalah negara yang unik. Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari 17.504 pulau². Keunikan ini menyebabkan Indonesia memiliki keanekaragaman yang sangat tinggi. Di satu sisi hal ini dapat menjadi modal dan potensi namun disisi lainnya dapat menjadi hambatan dalam proses pembangunan. Untuk itu diperlukan suatu sistem perencanaan pembangunan yang tepat untuk dapat mewedahi dan menampung semua keanekaragaman yang ada untuk mencapai cita-cita bersama.

Pembukaan UUD 1945 berisikan cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia. Cita-cita kemerdekaan itu menjadi pedoman dan tujuan dalam setiap pembangunan yang dilakukan. Dalam bernegara, rakyat telah menyerahkan kepercayaan kepada Pemerintah untuk menjalankan roda pemerintahan dan mencapai cita-cita kemerdekaan, oleh karenanya Pemerintah wajib bertanggung jawab membuat rumusan arah pembangunan agar berjalan secara efektif dan efisien.

Selama Periode Orde Baru, arah pembangunan nasional di tetapkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Atas dasar itu ditetapkanlah Pembangunan Jangka Panjang (PJP) I yang berlaku dari tahun 1969 – 1993 yang terdiri dari Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita) I sampai Repelita V. PJP II akan berlaku dari tahun 1994-2019 yang akan dijabarkan dalam Repelita VI sampai Repelita X³.

Seiring dengan bangkitnya semangat demokrasi dan reformasi di segala sektor, selama tahun 1999-2002 UUD 1945 mengalami 4 (empat) kali amandemen. Berlakunya amandemen menyebabkan beberapa perubahan dalam pengelolaan pembangunan, antara lain :

1. penguatan kedudukan legislatif dalam penyusunan APBN;
2. ditiadaknya GBHN; dan

² "Statistik Indonesia 2012", Badan Pusat Statistik, 2012, hal.9

³ Mustopadidjaja AR, "Bappenas, Dalam Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia 1945-2025", LP3ES, Jakarta, 2012, hal.483

3. diperkuatnya Otonomi Daerah dan Desentralisasi.⁴

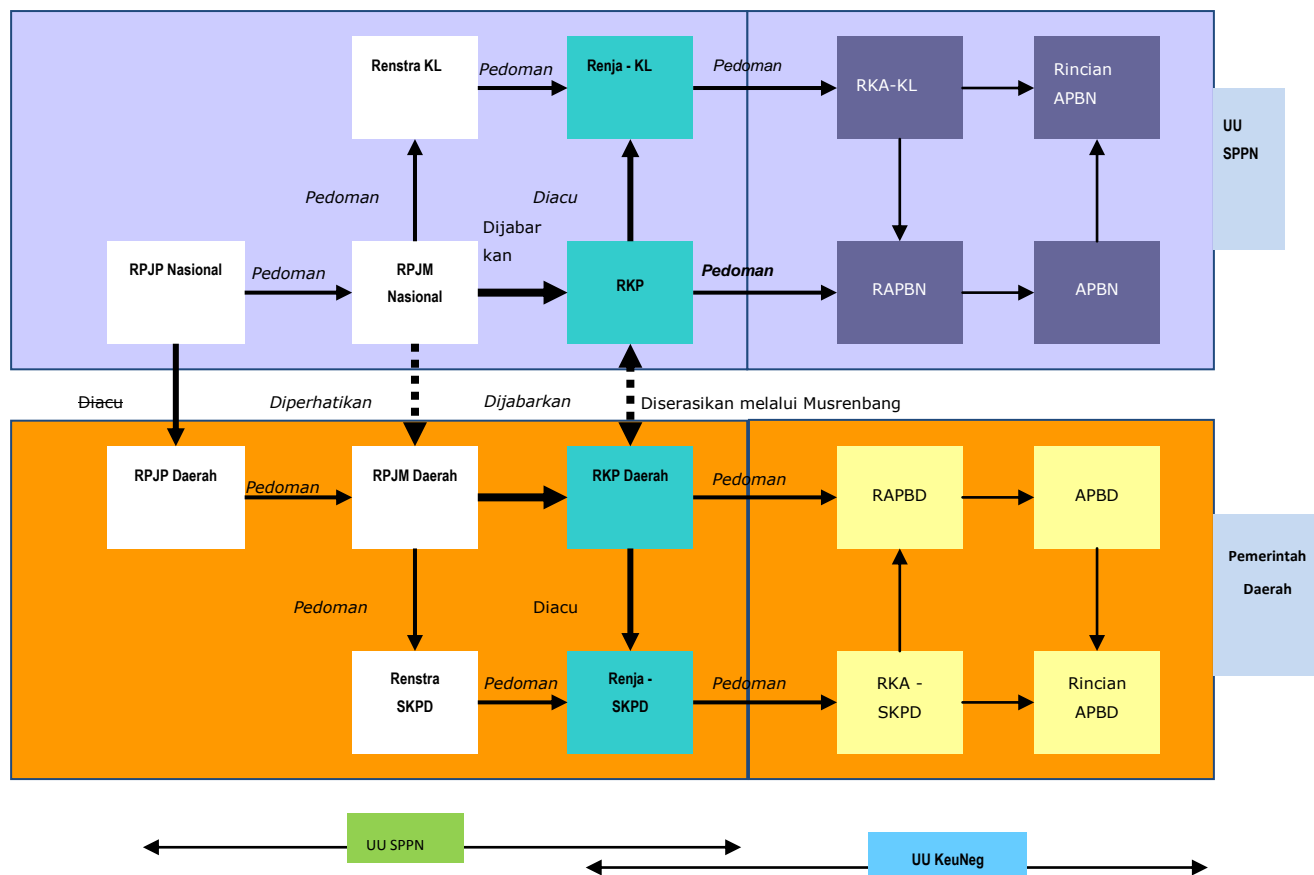
Otonomi daerah yang menguat kala itu dipayungi oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini memberikan wewenang yang lebih besar kepada Pemerintah Daerah. Hal tersebut berpotensi meningkatkan egoisme daerah. Oleh karenanya, perlu disusun dan dirumuskan kembali suatu kebijakan yang dapat memberikan panduan dalam sistem perencanaan pembangunan yang terintegrasi yang tidak pula mengurangi kewenangan Pemerintah Daerah namun juga dapat menjamin keterkaitan pembangunan antar daerah dan keselarasan antara pemerintah pusat dan daerah.

Pada Oktober 2004 disahkan UU 25/2004. Undang-undang ini menetapkan suatu sistem perencanaan pembangunan nasional yang merupakan suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan nasional untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh segenap unsur pemerintahan baik yang berada di pusat maupun di daerah dengan melibatkan masyarakat.

Dengan adanya undang-undang ini diharapkan terjadi koordinasi antara pelaku pembangunan dan tercipta pula suatu integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu serta antarfungsi pemerintahan baik pusat maupun daerah. Untuk kedepannya, UU 25/2004 diharapkan dapat menjamin konsistensi dan pengoptimalan antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan dalam proses perencanaan.

⁴ Penjelasan atas UU 25/2004

Gambar 2. Skema Perencanaan dan Penganggaran di Pusat dan Daerah



Dalam UU SPPN, perencanaan pembangunan nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga (K/L) dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

Perencanaan Pembangunan Nasional akan menghasilkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Tahunan (RKP).

RPJP Nasional (RPJPN) merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia. RPJM Nasional (RPJMN) merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program presiden yang penyusunannya wajib berpedoman pada RPJPN. RKP merupakan penjabaran dari RPJMN yang memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program K/L, lintas K/L, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Untuk proses perencanaan di K/L, masing-masing K/L menyusun Rencana Strategis K/L (Renstra K/L) yang isinya memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi K/L yang berpedoman pada RPJMN dan bersifat indikatif.

Rencana Kerja K/L (Renja K/L) merupakan dokumen tahunan yang disusun dengan berpedoman pada Renstra K/L dan mengacu pada prioritas pembangunan nasional dan pagu indikatif, serta memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Untuk proses perencanaan di daerah, RPJP Daerah (RPJPD) memuat visi, misi dan arah pembangunan daerah yang mengacu pada RPJPN. RPJM Daerah (RPJMD) merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJPD dan memperhatikan RPJPM. RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD dan mengacu kepada RKP.

Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD) merupakan dokumen 5 tahunan yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD serta berpedoman pada RPJMD dan bersifat indikatif.

Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD) merupakan dokumen tahunan yang disusun berpedoman kepada Renstra SKPD dan mengacu kepada RKPD, memuat berbagai kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

B. MASALAH DALAM PERENCANAAN

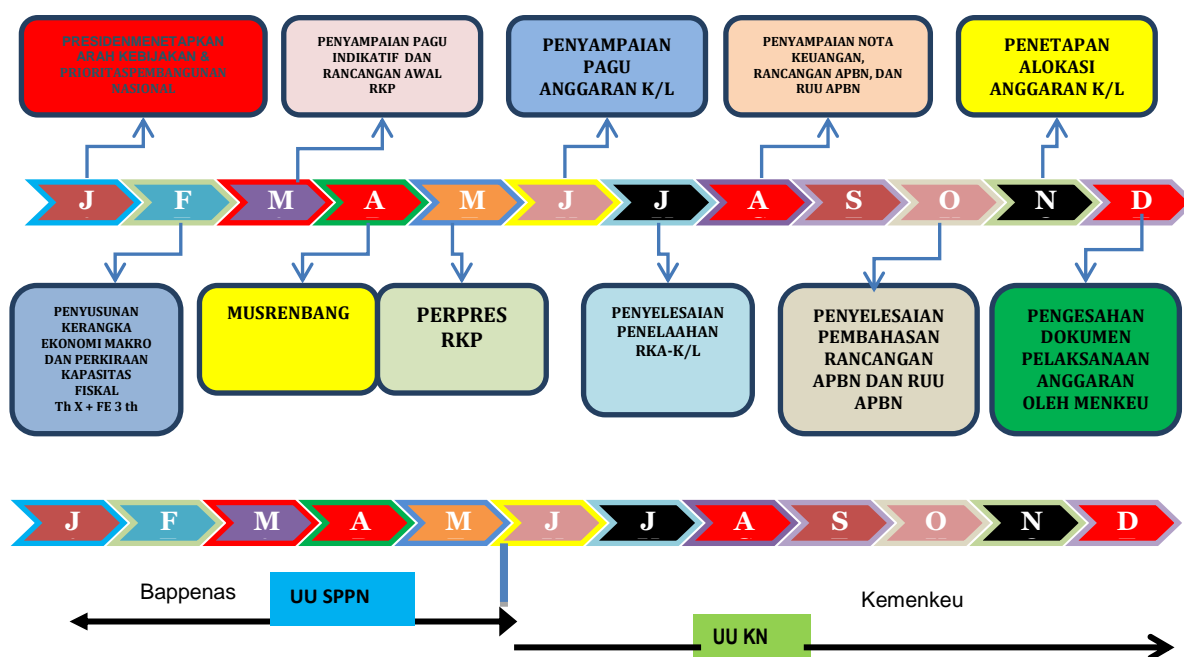
Sembilan tahun sejak ditetapkannya UU 25/2004, ternyata masih terdapat banyak permasalahan. Undang-undang yang diharapkan dapat menjadi pedoman dalam penyusunan perencanaan di tingkat pusat dan daerah ternyata masih menghadapi berbagai permasalahan dan tantangan yang antara lain dapat kita bagi dari sisi terpisahnya proses perencanaan dan penganggaran, permasalahan proses perencanaan di antar kementerian/lembaga dan permasalahan proses perencanaan di pusat dan di daerah.

1. Permasalahan dari segi perencanaan dan penganggaran

Permasalahan utama dalam perencanaan adalah terpisahnya antara perencanaan dan penganggaran. Dalam Pasal 8 poin a, b, c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU 17/2003) menyatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas untuk menyusun kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, menyusun rancangan APBN dan rancangan Perubahan APBN dan mengesahkan dokumen pelaksanaan anggaran.

Pasal 12 ayat (2) UU 17/2003 menyebutkan bahwa Penyusunan Rancangan APBN yang disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara, berpedoman kepada RKP dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Dalam Penjelasan UU 17/2003, fungsi perencanaan cenderung dihilangkan. Setahun kemudian, UU 25/2004 berupaya mendorong fungsi perencanaan. Dari sini terlihat bahwa undang-undang perencanaan dan penganggaran yang ditetapkan terpisah dan saling mengisolasi (Jón R. Blöndal, Ian Hawkesworth and Hyun-Deok Choi, “Budgeting in Indonesia”, OECD 2009)⁵.

Gambar 3. Skema penyusunan APBN



⁵ Bahan Paparan Dr. Yulius, MA-Kepala Sub Direktorat Perencanaan Ekonomi Makro, Bappenas yang disampaikan dalam acara FGD Perspektif Stakeholders Terhadap UU 25/2004 di Semarang pada tanggal 16 Mei 2013.

Dari skema proses penyusunan APBN di atas, sejak Januari sampai Mei, proses perencanaan dan penganggaran berjalan beriringan. Pada bulan Januari presiden menetapkan arah kebijakan dan prioritas pembangunan nasional. Pada bulan Februari dilanjutkan dengan penyusunan kerangka ekonomi makro dan perkiraan kapasitas fiskal. Pada bulan Maret dilakukan proses penyampaian pagu indikatif dan rancangan awal RKP. Bulan April dilakukan musrenbangnas dan pada bulan Mei ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Mulai bulan Juni sampai dengan Desember, semua proses berdasarkan ketentuan dalam UU 17/2003 dan tidak melibatkan proses perencanaan.

Ketiadaan peran perencanaan selama proses bulan Juni – Desember, menimbulkan dua deviasi besar antara apa yang direncanakan dan dianggarkan. Yang pertama terjadi dalam internal pemerintah, ketika sebelum terbentuknya RAPBN, terdapat deviasi dari Renja K/L kedalam RKA K/L. Deviasi kedua melibatkan peran DPR pada saat proses penyusunan RAPBN menjadi APBN. Deviasi yang ditimbulkan antara lain bentuk perubahan kegiatan, pagu kegiatan, lokasi kegiatan dan indikator/sasaran kegiatan⁶.

Dapat kami informasikan bahwa pada Tahun Anggaran 2012, telah terjadi deviasi dalam perencanaan (Dokumen RKP 2012) dan penganggaran (Dokumen RKA K/L) sebesar 29.4%⁷, artinya banyak indikator kinerja prioritas RKP 2012 yang tidak terpetakan dalam RKA K/L tahun 2012 tersebut. Selain itu, dari 14 prioritas pembangunan yang tertulis dalam RKP 2012, terdapat 5 prioritas pembangunan yang mengalami deviasi hampir 40%. Dapat kita lihat dalam tabel dibawah ini:

Tabel 1
Pemetaan Indikator Kinerja Prioritas RKP 2012

NO	Prioritas dalam RKP 2012 (Buku 1)	Jumlah Program	Jumlah Kegiatan	Jumlah Indikator Kinerja	Terpetakan			%	Jumlah Tidak Terpetakan	%
					Langsung	Tidak Langsung	Jumlah			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)			(7)	(8)	(9)
1	Prioritas Reformasi Birokrasi dan Tatakelola	17	52	144	55	32	87	60,4	57	39,6
2	Prioritas Pendidikan	7	22	71	26	37	63	88,7	8	11,3
3	Prioritas Kesehatan	9	25	66	18	17	35	53,0	31	47,0
4	Prioritas Penanggulangan Kemiskinan	28	60	153	91	27	118	77,1	35	22,9

⁶Tim Sinergitas Bappenas, "Sinergi Perencanaan dan Penganggaran", Jakarta, 2013.

⁷ Bahan Paparan Staf Ahli Hubungan Kelembagaan dalam acara FGD Perspektif Stakeholders Terhadap UU 25/2004 di Semarang pada tanggal 16 Mei 2013.

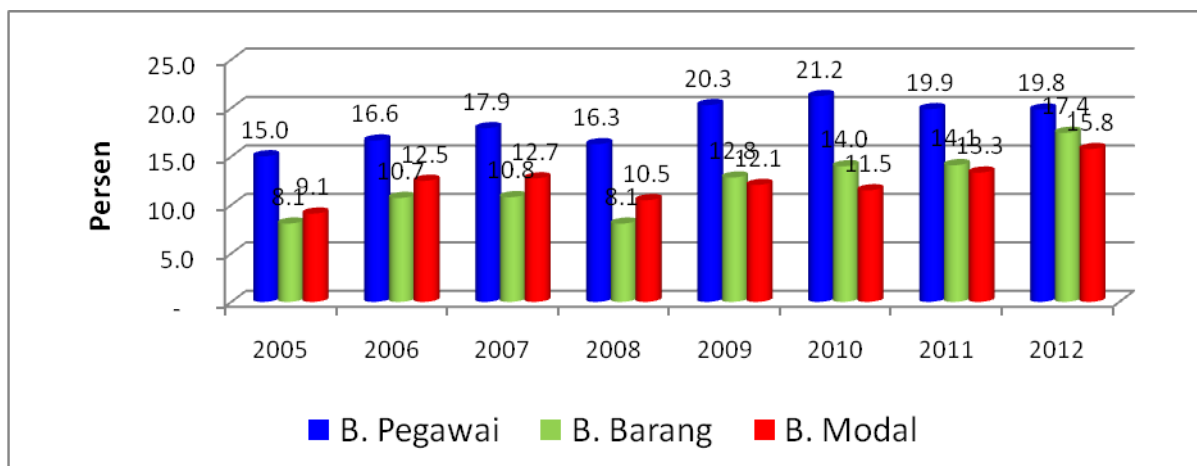
5	Prioritas Ketahanan Pangan	27	80	322	227	22	249	77,3	73	22,7
6	Prioritas Infrastruktur	16	40	169	51	51	102	60,4	67	39,6
7	Prioritas Iklim Investasi dan Iklim Usaha	15	35	117	72	16	88	75,2	29	24,8
8	Prioritas Energi	13	27	80	41	16	57	71,3	23	28,8
9	Prioritas Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Bencana	12	43	134	84	22	106	79,1	28	20,9
10	Prioritas Daerah Tertinggal, Terdepan, Terluar dan Pasca Konflik	25	64	219	121	12	133	60,7	86	39,3
11	Prioritas Kebudayaan, Kreatifitas dan Inovasi Teknologi	7	19	41	24	2	26	63,4	15	36,6
12	Prioritas Lainnya Bidang Perekonomian	23	34	84	45	13	58	69,0	26	31,0
13	Prioritas Lainnya Bidang Kesejahteraan Rakyat	12	17	53	19	13	32	60,4	21	39,6
14	Prioritas Lainnya Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	10	36	62	49	7	56	90,3	6	9,7
	TOTAL	221	554	1715	923	287	1210	70,6	505	29,4

Catatan :

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

Selain banyak indikator kinerja prioritas RKP 2012 yang tidak terpetakan dalam RKA K/L tahun 2012, adanya kewenangan penggunaan anggaran yang besar kepada K/L (*let the manager manage*) menyebabkan porsi belanja untuk internal K/L (belanja pegawai dan belanja barang) lebih besar dibandingkan dengan porsi belanja modal. Dapat dilihat dari tahun 2005 sampai 2012, tren menunjukkan alokasi belanja barang di K/L yang cukup tinggi dibandingkan alokasi untuk belanja modal atau untuk kepentingan publik.

Gambar 4. Proporsi Alokasi Belanja K/L

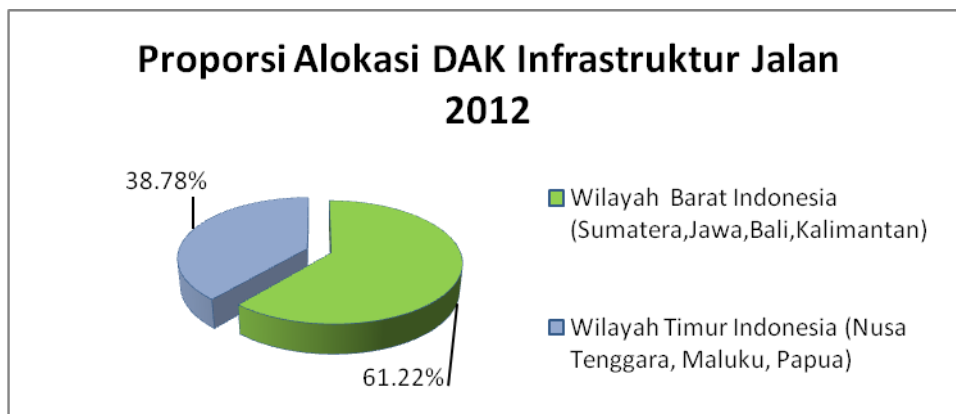


Dalam hal Dana Alokasi Khusus (DAK) juga terdapat ketidaksinkronan pada penggunaannya. Dalam buku II RKP 2012 disebutkan bahwa sasaran umum pembangunan infrastruktur berfokus pada wilayah Indonesia bagian timur. Namun dalam pengalokasian DAK yang seharusnya menjadi pendukung pencapaian prioritas nasional, alokasi DAK untuk infrastruktur jalan dan air minum di wilayah timur Indonesia hanya sekitar 30-40%. Penentuan daerah penerima dan besar DAK per-daerah dilakukan pada siklus penganggaran, yakni saat dokumen perencanaan (RKP) telah ditetapkan. Dalam gambar di bawah ini dapat dilihat proporsi alokasi DAK Infrastruktur air dan infrastruktur jalan di tahun 2012.

Gambar 5. Proporsi Alokasi DAK Infrastruktur Air Minum di Tahun 2012



Gambar 6. Proporsi Alokasi DAK Infrastruktur Jalan di Tahun 2012



2. Permasalahan perencanaan di Kementerian/Lembaga

Permasalahan yang dihadapi K/L dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan antara lain disebabkan oleh peraturan pelaksana dari UU 25/2004 yang kurang jelas. Turunan UU 25/2004 adalah Peraturan Pemerintah Nomor 39/2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Rencana Penyusunan Pembangunan Nasional. Berikut ini adalah beberapa permasalahan yang terjadi dalam proses perencanaan di Kementerian/Lembaga:

- a. Dalam forum Musrenbangnas, dengan terbatasnya waktu, kemungkinan yang bisa disinkronkan adalah rencana kerja yang levelnya di bawah RKP/RKPD yaitu Renja Kementerian/Lembaga dengan Renja SKPD walaupun hal ini juga mengalami kendala. Praktek dalam pelaksanaan Musrenbang yang sering dialami oleh Kementerian/Lembaga adalah, materi yang dibahas bukan mengenai RKP dan RKPD namun cenderung kepada kegiatan dekonsentrasi/tugas pembantuan yang dirancang K/L yang disandingkan dengan kegiatan dekonsentrasi/tugas pembantuan yang diusulkan oleh daerah.
- b. Permasalahan selanjutnya adalah tidak semua kegiatan prioritas nasional K/L masuk ke dalam daftar persandingan (*long list*) dan hanya masuk dalam *short list*. Seleksi *short list* dari *long list* hanya berdasar kegiatan prioritas nasional K/L yang mendapatkan alokasi anggaran besar saja yang masuk *short list*.
- c. Permasalahan lainnya yang dihadapi oleh K/L adalah kualitas Renja K/L yang dihasilkan tidak maksimal. Kualitas penyusunan Renja K/L dipengaruhi oleh beberapa hal antara lain: terbatasnya waktu dalam penyusunan Renja K/L, aplikasi Renja K/L yang berubah setiap tahun serta keterbatasan waktu sejak masuknya Renja K/L ke Bappenas ke penyelenggaraan Musrenbangnas padahal materi yang disiapkan Bappenas bersumber dari Renja K/L yang kualitasnya kurang baik.

Beberapa usulan mengenai perencanaan pembangunan untuk kedepannya seharusnya lebih difokuskan pada pendekatan kewilayahan. Diharapkan melalui pendekatan kewilayahan, ego sektoral cenderung berkurang dan memberikan peluang lebih besar dalam proses *'bottom up planning'*.

3. Permasalahan perencanaan di pusat dan di daerah

Permasalahan juga ditemukan dalam sinkronisasi antara perencanaan pembangunan di pusat dan di daerah. Banyak ketidakselarasan siklus perencanaan pembangunan antara pusat dan daerah yang menyulitkan tercapainya sinergi pembangunan lintas sektor, antarruang, antarwaktu, maupun antara pusat dan daerah.

Salah satu permasalahan antarwilayah adalah ketimpangan alokasi sumber daya antarwilayah. Dapat kita lihat dari tabel di bawah ini:

Tabel 2. Alokasi Sumberdaya Antarwilayah

Wilayah	Dana Dekon + TP		Dana Perimbangan		Investasi PMA		Investasi PMDN		Kredit Perbankan		Kredit Mikro Kecil Menengah	
	Rata-rata 2005-2009 (rp. Juta)	Share (%)	Rata-rata 2005-2009 (rp. Juta)	Share (%)	Rata-rata 2005-2008 (us \$ juta)	Share (%)	Rata-rata 2005-2008 (rp. Miliar)	Share (%)	Rata-rata 2007-2009 (rp. Miliar)	Share (%)	Rata-rata 2007-2009 (rp. Miliar)	Share (%)
SUMATERA	37.213	15,65	62.138	27,65	1.133	11,29	8.400	31,52	193.749	15,44	117.393	18,79
JAWA-BALI	157.630	66,31	78.519	34,94	8.516	84,91	14.729	55,26	913.352	72,78	408.768	65,43
KALIMANTAN	11.721	4,93	30.487	13,57	283	2,82	1.916	7,19	67.483	5,38	33.704	5,40
SULAWESI	15.950	6,71	23.811	10,60	76	0,76	1.402	5,26	56.483	4,50	43.281	6,93
NUSA												
TENGGARA	5.995	2,52	9.965	4,43	8	0,08	21	0,08	12.436	0,99	11.971	1,92
MALUKU	4.278	1,80	5.889	2,62	7	0,07	0,3	0,00	4.006	0,32	3.523	0,56
PAPUA	4.942	2,08	13.890	6,18	5	0,05	185	0,70	7.442	0,59	6.068	0,97
TOTAL	237.729	100,00	224.698	100,00	10.030	100,00	26.654	100	1.254.951	100	624.708	100,00

Sumber : bahan Paparan Bahan Paparan Staf Ahli Hubungan Kelembagaan dalam acara FGD Perspektif *Stakeholders* Terhadap UU 25/2004 di Semarang pada tanggal 16 Mei 2013 yang diolah dari Kementerian Keuangan, Bank Indonesia dan BKPM.

Dari tabel diatas dapat terlihat bahwa sumber daya antar wilayah yang meliputi Dana Dekonsentrasi Tugas Pembantuan, Dana Perimbangan, Investasi PMA dan PMDN, Kredit Perbankan dan Kredit Mikro Kecil Menengah masih sebagian besar terpusat di pulau Jawa-Bali.

Selain itu, permasalahan sinergi antara pusat dan daerah ini dapat dibagi ke dalam 3 permasalahan utama yaitu :

Tabel 3. Permasalahan Utama Sinergi Pusat dan Daerah

NO	Kategori Permasalahan	Faktor Penyebab Masalah
1	Perencanaan dan Penganggaran	<ol style="list-style-type: none"> 1. adanya kegiatan dari K/L yang dibiayai APBN dan kegiatan SKPD yang dibiayai APBN belum sesuai; 2. nomenklatur dan kodifikasi kegiatan K/L (APBN) dan SKPD (APBD) belum seragam.
2	Pengendalian dan Evaluasi	belum adanya keterpaduan dalam pengendalian dan evaluasi antara K/L dan SKPD sehingga terjadi duplikasi pengawasan dan keterlambatan laporan pelaksanaan.
2	Penataan regulasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. belum semua provinsi, kabupaten/kota memiliki Perda RTRW; 2. peraturan perundang-undangan antarsektor terkait penataan ruang yang kurang sinkron; 3. belum terjadi sinergi kebijakan pusat dan daerah dalam upaya meningkatkan investasi sektor rill baik PMA maupun PMDN.

Sumber : Bahan Paparan Bapak Staf Ahli Hubungan Kelembagaan dalam acara FGD Perspektif Stakeholders Terhadap UU 25/2004 di Semarang pada tanggal 16 Mei 2013

Disamping permasalahan di atas, dualisme antara UU 25/2004 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (UU 32/2004) juga menimbulkan polemik tersendiri dalam pelaksanaannya di daerah. Dualisme ini menyulitkan daerah dalam menentukan sikap apakah akan mengacu pada UU 25/2004 ataukah UU 32/2004.

Dualisme ini seperti sudah menjadi kesepakatan tidak tertulis bahwa untuk proses perencanaan di K/L menggunakan UU 25/2004 sedangkan untuk di daerah menggunakan UU 32/2004. Dalam tabel berikut ini akan kita lihat sedikit komparasi antara UU 25/2004 dan UU 32/2004.

Tabel 4. Komparasi pengaturan perencanaan di daerah berdasarkan UU 25/2004 dan UU 17/2003

NO	MATERI	UU NO 25/2004	UU NO 32/2004
1.	pengaturan	Di seluruh pasal-pasal nya	Pasal 150 – Pasal 154
2.	RPJPD	<ul style="list-style-type: none"> • Memuat visi, misi dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional (Pasal 5 ayat 1). • Musrenbang RPJPD dilaksanakan paling lambat 1 (satu) tahun sebelum berakhirnya periode RPJP yang sedang berjalan (Pasal 11 ayat 4). • RPJPD ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Pasal 13 ayat 2). 	<ul style="list-style-type: none"> • Memuat visi, misi dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional (Pasal 150 ayat 1). • Ditetapkan dengan Perda berpedoman pada PP (Pasal 150, Ayat 3, huruf e)

3	RPJMD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Merupakan penjabaran visi, misi dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP Daerah dengan memperhatikan RPJM Nasional (Pasal 5 ayat 2). ▪ Memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif (Pasal 5 ayat 2). ▪ Musrenbang RPJMD dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Kepala Daerah dilantik (Pasal 17 ayat 2). ▪ RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik (Pasal 19 ayat 3). 	<ul style="list-style-type: none"> • Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah selanjutnya disebut RPJMD untuk jangka waktu 5 tahun, merupakan penjabaran visi, misi dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP Daerah dengan memperhatikan RPJM Nasional (Pasal 150 ayat 3b) • Ditetapkan dengan Perda berpedoman pada PP (Pasal 150, Ayat 3, huruf e)
4	Renstra SKPD	<ul style="list-style-type: none"> • Renstra-SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah serta berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat indikatif (Pasal 7 ayat 1). • Renstra-SKPD ditetapkan dengan peraturan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah setelah disesuaikan dengan RPJM Daerah (Pasal 19 ayat 4). 	<ul style="list-style-type: none"> • Satuan kerja perangkat daerah menyusun rencana strategis yang selanjutnya Renstra-SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsinya, berpedoman kepada RPJMN Daerah dan bersifat indikatif (Pasal 151 ayat 1) • Renstra SKPD dirumuskan dalam bentuk Renja SKPD yang memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat (Pasal 151 ayat 2)
5	RKPD	<ul style="list-style-type: none"> • Merupakan penjabarandari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP (Pasal 5 ayat 3). • Memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencanakerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat (Pasal 5 ayat 3). • Musrenbang RKPD dilaksanakan paling lambat BulanMaret (Pasal 23). • RKPD menjadi pedoman penyusunan RAPBD (Pasal 25) • RKPD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah (Pasal 26). 	<p>Rencana Kerja Pembangunan Daerah, selanjutnya disebut RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat dengan mengacu Rencana Kerja Pemerintah (Pasal150ayat 3d).</p>
6	Renja SKPD	<ul style="list-style-type: none"> • Renja-SKPD disusun dengan berpedoman kepada Renstra SKPD dan mengacu kepada RKP (Pasal 7 ayat 2). • Memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat (Pasal 7 ayat 2). • Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan Renja-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKPD (Pasal 21 ayat 3). 	

7	Turunan	<ul style="list-style-type: none"> a. PP Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan. b. PP Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional. 	<ul style="list-style-type: none"> a. PP Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah b. Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah c. Permendagri yang dikeluarkan setiap tahun, terakhir Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Rencana Kerja Pembangunan Daerah Tahun 2014.
---	---------	--	--

Dari tabel diatas dapat dilihat perbedaan dalam penetapan RPJMD. Berdasarkan UU 25/2004, RPJMD ditetapkan dengan Perkada paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik. Sedangkan dalam UU 32/2004 jo UU No 8/2008, RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Daerah paling lambat 6 (enam) bulan setelah Kepala Daerah dilantik. Selain itu, turunan dari UU 25/2004 lebih fokus kepada pengaturan di tingkat pusat⁸, dan kurang dilengkapi dengan Peraturan Menteri yang mengatur secara eksternal. Sedangkan UU 32/2004 berserta turunannya yang bersifat lebih aplikatif terhadap penyusunan proses perencanaan pembangunan di daerah.

⁸Bahan paparan Kepala Bapeda Provinsi Jawa Tengah yang disampaikan dalam acara FGD Perspektif Stakeholders Terhadap UU 25/2004 di Semarang pada tanggal 16 Mei 2013

BAB III

HASIL SURVEY DAN FGD

Untuk mendapatkan gambaran perspektif *stakeholders* terhadap pelaksanaan UU 25/2004 maka telah dilakukan pengisian kuesioner oleh responden. Dengan teknik sampling maka terpilih 9 (sembilan) Bappeda Kabupaten/Kota, 3 (tiga) Bappeda Provinsi, dan 9 (sembilan) Kementerian/Lembaga. Untuk memperkaya dan mengetahui lebih jauh perspektif *stakeholders*, maka dilakukan FGD yang dilaksanakan di 3 Kota, yaitu Semarang, Jakarta, dan Medan. Hasil survey dan FGD tersebut akan dibawa dalam forum pakar untuk diolah lebih lanjut. Dalam paparan Bab III ini, pembahasan akan dibagi menjadi 2 bagian yaitu 1) hasil survey pada Bappeda dan Kementerian/Lembaga; 2) hasil FGD yang dilaksanakan dengan Bappeda dan Kementerian/Lembaga.

A. Hasil Survey

Dalam bagian hasil survey ini Biro Hukum berpendapat perlu dipisahkan antara 2 (dua) hasil survey tersebut dikarenakan jenis kuesioner yang diberikan kepada Bappeda dan Kementerian/Lembaga berbeda. Ada beberapa pertanyaan yang khusus diberikan untuk pemerintah daerah, dalam hal ini diwakili oleh Bappeda dan ada beberapa pertanyaan yang khusus diberikan untuk pemerintah pusat, dalam hal ini diwakili oleh Biro Perencanaan dari Kementerian/Lembaga.

1. Hasil Survey di Bappeda Kabupaten/Kota dan Bappeda Provinsi.

Berdasarkan hasil survey yang dilakukan pada beberapa Bappeda Kabupaten/Kota dan Provinsi, ada 12 (dua belas) Bappeda yang menyerahkan kuesioner, yaitu:

- Bappeda Kabupaten Sleman;
- Bappeda Kabupaten Karanganyar;
- Bappeda Kabupaten Semarang;
- Bappeda Kabupaten Pati;
- Bappeda Kabupaten Serdang Berdagai;
- Bappeda Kota Semarang;
- Bappeda Kota Pekalongan;
- Bappeda Kota Mataram;
- Bappeda Kota Tanjung Balai;
- Bappeda Provinsi Sulawesi Utara;
- Bappeda Provinsi Sumatera Barat;

- Bappeda Provinsi Jawa Tengah.

Data yang diperoleh dari survey tersebut adalah sebagai berikut:

a. *Rule*

Seorang ahli, I.C. van der Vlies membagi asas-asas pembentukan peraturan negara yang baik ke dalam asas formal dan asas material. Asas-asas material meliputi⁹ :

- 1) asas tentang terminologi dan sistematika yang benar;
- 2) asas tentang dapat dikenali;
- 3) asas perlakuan yang sama dalam hukum;
- 4) asas kepastian hukum;
- 5) asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Salah satu asas yang disebutkan oleh I.C. van der Vlies adalah asas tentang terminologi dan sistematika yang benar. Suatu peraturan dapat diimplementasikan dengan baik jika komposisi pasal disusun dengan terminologi bahasa dan urutan yang sistematis yang benar. Terkait dengan hal tersebut dan berdasarkan hasil survey diperoleh data bahwa sebagian besar responden (75%) mengaku urutan pasal-pasal UU 25/2004 sudah sistematis, sedangkan 25% menyatakan belum sistematis.

Salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan yaitu asas dapat dilaksanakan¹⁰, dimana setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis maupun sosiologis. UU 25/2004 dinilai masih dapat digunakan dalam menjalankan perencanaan pembangunan karena 50% responden menyatakan telah menggunakan undang-undang tersebut.

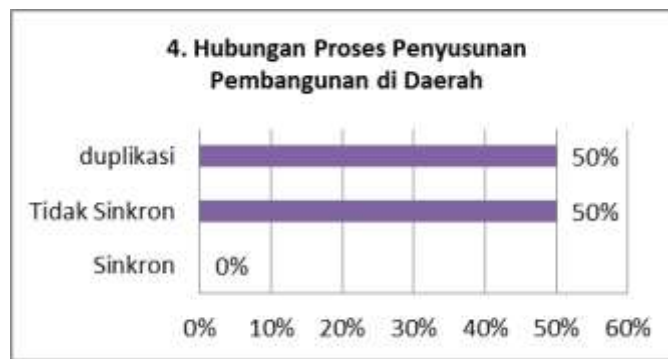
Pelaksanaan perencanaan pembangunan diatur secara bersamaan dalam 2 (dua) peraturan perundangan, yaitu pada UU 25/2004 dan UU 32/2004. Mengenai perencanaan pembangunan daerah, dalam UU 32/2004 peraturan mengenai RPJMD ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah yang berpedoman kepada peraturan pemerintah. Sedangkan

⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, "Ilmu Perundang-undangan –Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan1", Kanisius, Yogyakarta, 2011, hal.253-254

¹⁰ Maria Farida Indrati Soeprapto, "Ilmu Perundang-undangan –Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan1", Kanisius, Yogyakarta, 2011, hal.258

dalam UU 25/2004, RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah. Hal tersebut yang membuat sebagian responden menyatakan bahwa kedua peraturan tersebut tidak sinkron (50%) dan saling berduplikasi (50%).

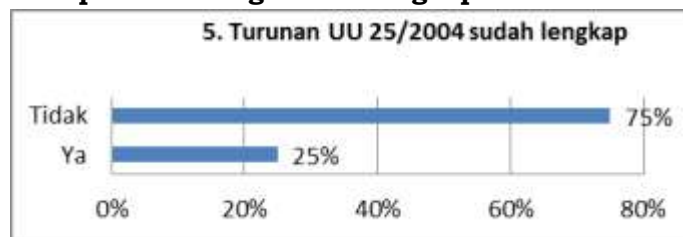
Gambar 7
Pendapat Responden Mengenai Hubungan UU 25/2004 dan UU 32/2004 dalam Proses Penyusunan Dokumen Pembangunan di Daerah



Hasil survey menunjukkan bahwa UU 25/2004 telah dilaksanakan dengan baik. Namun dari segi peraturan, ada beberapa perbaikan yang perlu dilakukan antara lain sebagai berikut:

- 75% responden menyatakan bahwa turunan UU 25/2004 tidak lengkap, hanya 25% yang menyatakan bahwa turunannya sudah lengkap;

Gambar 8
Pendapat Responden Mengenai Kelengkapan Turunan UU 25/2004



- 83,3% responden menyatakan masih perlu aturan teknis lainnya sebagai pelaksana UU 25/2004, yang antara lain adalah peraturan yang mengatur hal-hal sebagai berikut:
 - a. Mekanisme perencanaan pembangunan, sistematika, dan kepastian dasar hukum dari dokumen RPJMD;
 - b. Tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah yang disesuaikan kondisi dan rentang waktu penyelesaian penyusunan perencanaan pembangunan daerah;
 - c. Pengaturan mengenai teknis penganggaran.

Gambar 9
Pendapat Responden Mengenai Perlunya Aturan Teknis Lainnya Untuk UU 25/2004



- 58,3% responden menyatakan pernah menemukan rumusan pasal yang tidak jelas dalam UU 25/2004, hanya 33,3% yang menyatakan rumusan pasalnya telah jelas, sedangkan 8,3% responden tidak menjawab.

Gambar 10
Pendapat Responden Mengenai Pernahkah Menemukan Rumusan Pasal yang Tidak Jelas dalam UU 25/2004



Hal menarik yang didapat dari hasil survey adalah bahwa dalam UU 25/2004 tidak pernah ditemukan ketentuan pasal yang bertentangan dengan pasal lainnya, namun ternyata ada beberapa ketentuan pada UU 25/2004 yang tidak sinkron dan berduplikasi dengan ketentuan pada UU 32/2004. Bahkan menurut 58,3% responden, ada beberapa rumusan pasal yang tidak jelas dalam UU 25/2004.

b. *Opportunity*

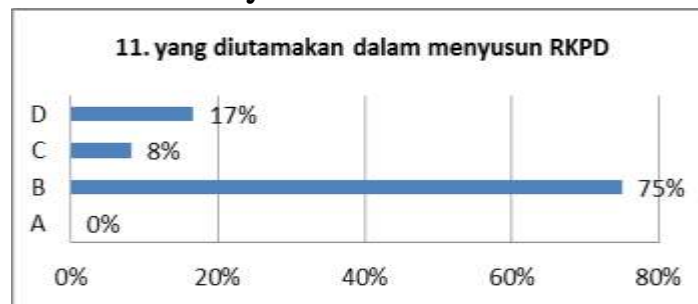
UU 25/2004 merupakan salah satu dasar hukum yang digunakan daerah untuk membuat Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). RKPD adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun¹¹. RKPD merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP.

¹¹ Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004. Pasal 1 angka 9

Berdasarkan hasil survey, RKPD disusun dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- 0% responden menyatakan RKPD dibuat sekedar untuk memenuhi kewajiban undang-undang (A);
- 75% responden menyatakan RKPD dibuat dengan merujuk pada RPJM/RPJMD/RPJP/RPJPD (B);
- 8% responden menyatakan RKPD dibuat sesuai dengan kebutuhan daerah, meskipun tidak merujuk pada RPJMD/RPJM/RPJP/RPJPD (C);
- 17% responden memiliki jawaban tersendiri (D), antara lain:
 - 1) RKPD dibuat dengan memperhatikan aspek kekinian;
 - 2) RKPD dibuat sesuai kebutuhan daerah dan penanganan strategis dengan merujuk RPJMD dan RKP.

Gambar 11
Pendapat Responden Mengenai Hal-hal yang Diutamakan dalam Penyusunan RKPD



Sebagian besar responden (75%) menyatakan bahwa UU 25/2004 tidaklah memberatkan instansi mereka. Hanya 17% responden yang menyatakan memberatkan dan 8% sisanya tidak menjawab. Dalam pelaksanaannya, daerah kesulitan menjalankan UU 25/2004 dikarenakan ada beberapa ketentuan yang tidak sinkron dengan UU 32/2004, dan ada yang berduplikasi dengan UU 32/2004 dan peraturan perundang-undangan yang lain.

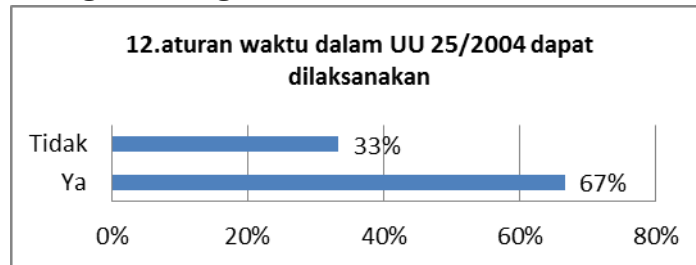
c. *Capacity*

Sebagaimana dijelaskan pada bagian sebelumnya, salah satu asas pembentukan peraturan perundang-undangan adalah asas dapat dilaksanakan. Oleh karena itu, agar suatu peraturan dapat dilaksanakan, perlu mempertimbangkan aspek kemampuan daerah untuk melaksanakan UU 25/2004.

Berkaitan dengan waktu, 67% responden menyatakan bahwa aturan waktu dalam UU 25/2004 dapat dilaksanakan. Sebaliknya, 33% responden menyatakan waktu yang ditentukan tidak dapat dilaksanakan. Salah satu alasannya

karena waktu yang diberikan untuk penyusunan RPJMD terlalu singkat.

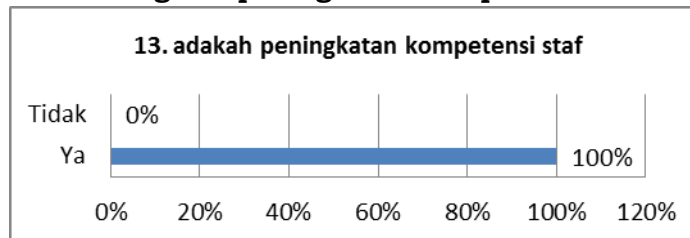
Gambar 12
Pendapat Responden
Mengenai Pengaturan Waktu Dalam UU 25/2004



Berkaitan dengan sumber daya manusia, berdasarkan hasil survey, diperoleh data bahwa 100% responden menyatakan bahwa telah ada peningkatan kompetensi staf yang didapatkan oleh daerah, antara lain :

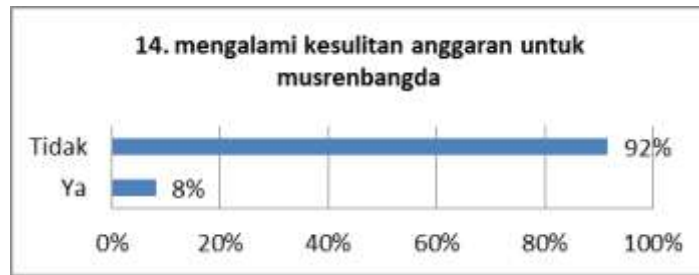
- bimbingan teknis (bimtek);
- *workshop*;
- seminar penyusunan RPJMD; dan
- diklat teknis fungsional perencanaan.

Gambar 13
Pendapat Responden
Mengenai peningkatan kompetensi staf



Berkaitan dengan ketersediaan sarana dan prasarana, 92% responden juga menyatakan bahwa daerah tidak mengalami kesulitan anggaran untuk menyelenggarakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah (Musrenbangda). Sedangkan 8% responden menyatakan masih kesulitan anggaran untuk menyelenggarakan Musrenbangda.

Gambar 14
Pendapat Responden Mengenai Kesulitan Dalam
Menyelenggarakan Musrenbangda

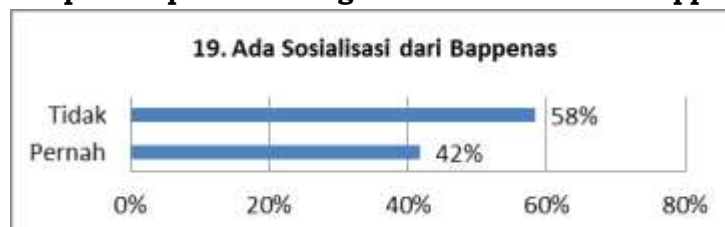


d. *Communication*

Suatu peraturan akan efektif jika banyak pihak yang melaksanakan. Oleh karena itu, peraturan tersebut harus disosialisasikan dan disampaikan kepada masyarakat. Hasil survey menunjukkan angka yang buruk, sebanyak 58% responden menyatakan bahwa mereka tidak pernah mendapatkan sosialisasi dari Bappenas. Sedangkan yang menyatakan pernah mendapatkan sosialisasi hanya 42% saja. Sosialisasi tersebut membantu daerah dalam pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah. Dalam prakteknya, sosialisasi tidak hanya didapatkan oleh daerah dari Bappenas. 67% responden menyatakan bahwa mereka mendapatkan sosialisasi juga dari instansi lain. Sosialisasi yang diberikan instansi tersebut menurut 67% responden tersebut membantu mereka. Instansi-instansi yang turut memberikan sosialisasi antara lain:

- Dirjen Pembinaan Pembangunan Daerah - Kementerian Dalam Negeri;
- *Local Governance Support Program - United State Agency for International Development (LGSP – USAID).*

Gambar 15
Pendapat Responden Mengenai Sosialisasi dari Bappenas

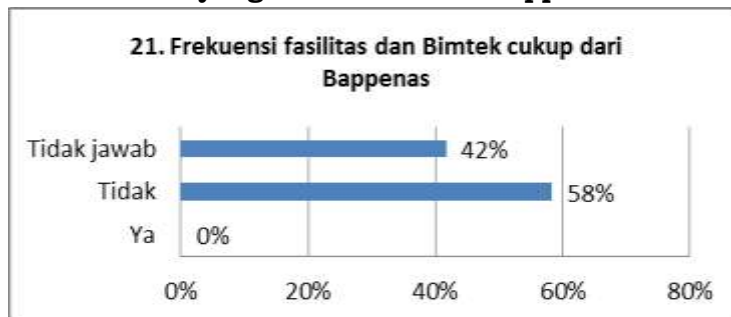


Gambar 16
Pendapat Responden Mengenai Sosialisasi dari Instansi Lain

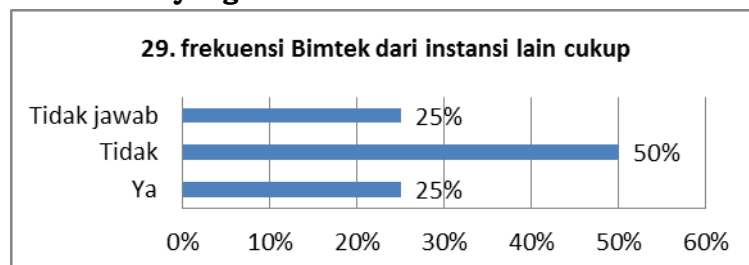


Sosialisasi yang dilakukan dapat berbentuk pemberian fasilitas, *workshop* ataupun bimbingan teknis (bimtek). Menurut hasil survey, 58% responden menyatakan bahwa frekuensi fasilitas, bimtek, dan substansi materi yang diberikan oleh Bappenas dirasakan tidak cukup. Hal tersebut menunjukkan angka yang hampir sama dengan yang diberikan oleh instansi lain, yang juga dinilai daerah belum mencukupi (50%). Hanya 25% responden yang menyatakan bahwa frekuensi fasilitas, bimtek, dan substansi materi yang diberikan oleh instansi lain tersebut telah mencukupi.

Gambar 17
Pendapat Responden Mengenai Frekwensi Fasilitas, Bimtek dan Substansi yang Diberikan Oleh Bappenas



Gambar 18
Pendapat Responden Mengenai Frekwensi Fasilitas, Bimtek dan Substansi yang Diberikan Oleh Instansi Lain



Sebagian besar responden menyatakan pernah berkonsultasi dengan Bappenas (67%) dan pernah

menyampaikan masalahnya kepada Bappenas (58%). Masalah-masalah yang mereka sampaikan antara lain mengenai:

- indikator kinerja dalam penyusunan dokumen RPJMD;
- dasar hukum penetapan RPJMD;
- proses penyusunan dokumen RPJMD.

Selain berkonsultasi dengan Bappenas, ternyata daerah juga banyak yang lebih memilih untuk berkonsultasi dengan instansi lain (92%), antara lain Kementerian Dalam Negeri (Ditjen Bina Bangda). Hal tersebut dilakukan karena pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah lebih mengacu pada UU 32/2004, PP 08/2008, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri 54/2010. Oleh karena itu 92% responden menyatakan bahwa mereka juga pernah menyampaikan permasalahan yang lebih teknis ke instansi lain, diantaranya menyangkut masalah-masalah mengenai:

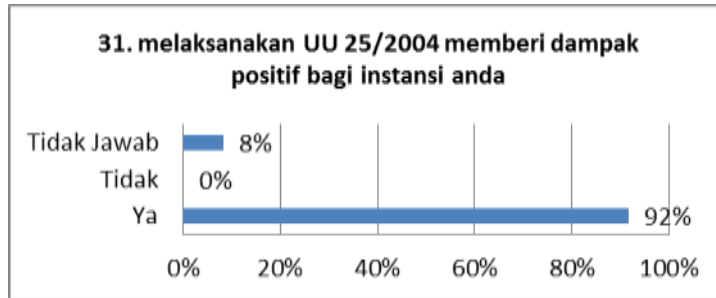
- sinkronisasi perencanaan dan penganggaran;
- penyusunan RKPD;
- substansi RPJMD berikut proses penyusunan naskah akademis RPJMD;
- proses teknis perencanaan bersama.

e. Interest

Suatu peraturan akan dapat dilaksanakan dengan maksimal apabila memiliki substansi yang dapat dilaksanakan, bermanfaat dan berkesesuaian dengan peraturan perundangan-undangan yang lain. Berkenaan dengan hal tersebut, sebesar 92% responden menyatakan pelaksanaan UU 25/2004 memberikan dampak positif bagi daerah dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan. Ada manfaat yang mereka peroleh dengan melaksanakan ketentuan UU 25/2004. Dampak positif yang diterima antara lain karena hal-hal sebagai berikut:

- UU 25/2004 dapat digunakan sebagai pedoman teknis dalam melaksanakan tugas pokok fungsi;
- Dengan UU 25/2004, pelaksanaan kegiatan dapat sesuai dengan program/kegiatan pembangunan;
- Secara hierarki administrasi, UU 25/2004 yang digunakan untuk substansi dokumen perencanaan;
- Dengan mengacu pada UU 25/2004, maka penyusunan dokumen RPJMD akan lebih mudah dan murah;
- Dalam UU 25/2004, jadwal penyusunan dokumen perencanaan sudah sesuai.

Gambar 19
Pendapat Responden Mengenai Apakah Dengan Melaksanakan UU
25/2004 Dapat Memberi Dampak Positif Bagi Instansi



Tidak dapat dipungkiri, dalam proses perencanaan, ada pula peran DPRD. Hal tersebut didukung oleh penilaian sebesar 92% responden, menurutnya, peran DPRD dalam proses perencanaan antara lain adalah:

- saat proses perencanaan penganggaran penyusunan Kebijakan Umum APBD dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA PPAS);
- mewakili dalam forum dialog interaktif;
- menentukan besaran alokasi anggaran suatu program/kegiatan;
- sebagai penentu besaran dan rincian indikator kegiatan;
- memberikan aspirasi dalam Musrenbang;
- sebagai penentu prioritas program dan kegiatan.

f. *Process*

Menurut 50% responden, mekanisme pelaksanaan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang diatur dalam UU 25/2004 belum sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. Beberapa alasan yang dikemukakan responden antara lain karena:

- belum ada sinergi antara perencanaan dan penganggaran;
- belum ada peraturan mengenai perubahan dokumen perencanaan;
- belum ada kesinkronan waktu untuk mencapai renstra K/L dan Renja K/L yang akan diacu SKPD.

Gambar 20
Pendapat Responden Mengenai Pengaturan SPPN dalam UU 25/2004



UU 25/2004 mengatur Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang melibatkan banyak *stakeholders*. Berkaitan dengan hal tersebut, sebanyak 58% responden menyatakan bahwa UU 25/2004 sudah mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan. Mereka beralasan bahwa Musrenbang telah dilaksanakan dari lini bawah sampai lini atas. Selain itu, dalam UU 25/2004 telah mengakomodir mekanisme Musrenbang dengan melibatkan seluruh *stakeholders*. Sedangkan 33,3% responden menyatakan bahwa UU 25/2004 belum mendukung koordinasi pelaku pembangunan, dengan alasan sebagai berikut:

- belum ada kejelasan tentang bentuk keterlibatan pihak lain (keterwakilan masyarakat/*stakeholders* lainnya);
- pelaku pembangunan kadang membuat dokumen perencanaan tersendiri.

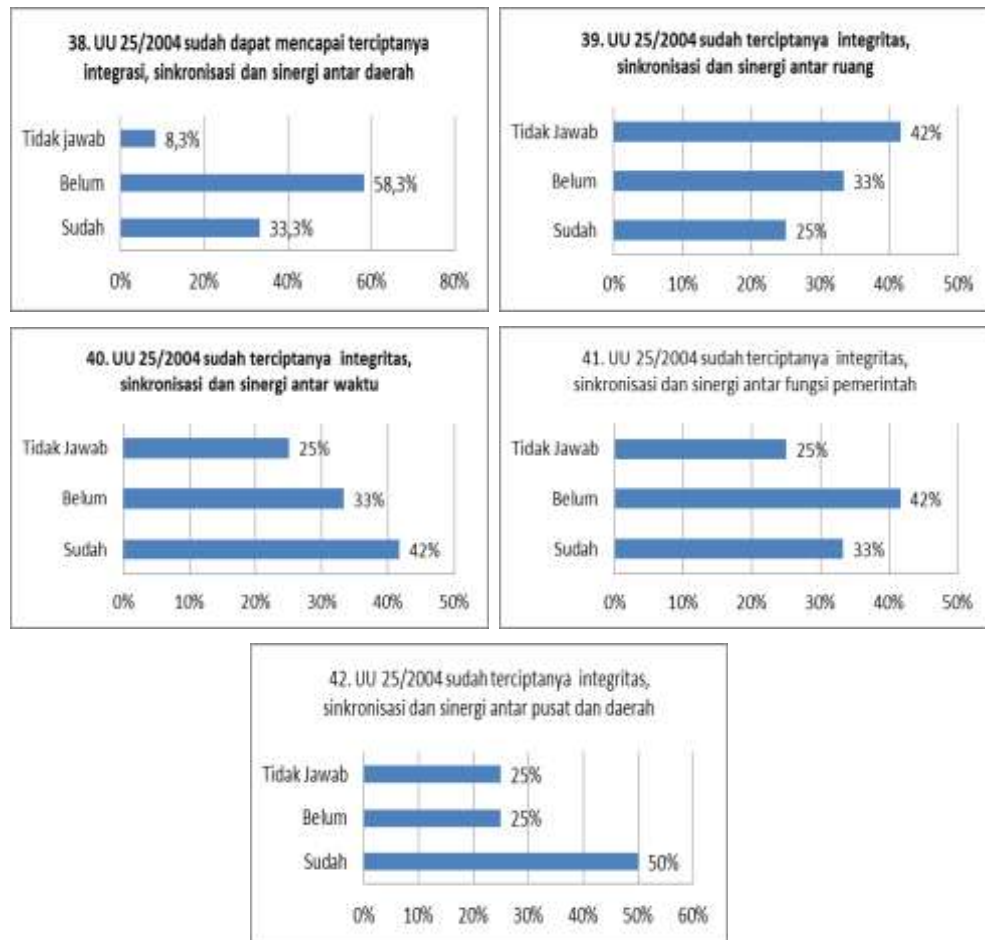
Gambar 21
Pendapat Responden Mengenai Peranan UU 25/2004 dalam Mendukung Koordinasi Pelaku Pembangunan



Dalam kuesioner, responden diminta pendapatnya mengenai pelaksanaan UU 25/2004 apakah telah menciptakan integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah, dan antara

pusat dan daerah. Jawaban yang diberikan responden beragam, sebagian besar menyatakan bahwa integrasi, sinkronisasi dan sinergi belum tercapai pada hubungan antardaerah (58,3%), antarruang (33,3%), dan antarfungsi pemerintah (42%). Sedangkan sebagian lagi merasa integrasi, sinkronisasi dan sinergi sudah tercapai pada hubungan antarwaktu (42%) dan antara pusat dan daerah (50%).

Gambar 22
Pendapat Responden Mengenai Peranan UU 25/2004 Dalam Menciptakan Integrasi, Sinkronisasi dan Sinergi



Alasan responden menyatakan bahwa integrasi, sinkronisasi, dan sinergi belum tercipta, antara lain:

- untuk hubungan antardaerah:
 - a. UU 25/2004 tidak mengatur hubungan dokumen antara daerah dan tidak ada mekanisme evaluasi terhadap RPJP/RPJM;
 - b. karena untuk mewujudkannya perlu komitmen yang kuat antara pusat dan daerah;
 - c. ada perbedaan visi misi masing-masing daerah;

- d. banyak program daerah yang berbeda nomenklaturnya dengan daerah lain;
- e. ada keterbatasan anggaran dan ego sektoral/ ego kewilayahan sehingga integrasi, sinkronisasi, dan sinergi sulit untuk diciptakan.
- untuk hubungan antarruang:
 - a. masih perlu kejelasan fungsi dan peran K/L pusat terhadap lembaga di daerah;
 - b. masih ada masalah dengan Rencana Tata Ruang & Wilayah (RTRW), salah satunya karena sampai saat ini RTRW belum disahkan dan pengembangan kota yang belum ada ketentuan;
 - c. antarruang diatur dalam Undang-Undang tersendiri (Undang-Undang Penataan Ruang).
- untuk hubungan antarfungsi pemerintah:
 - a. karena belum ada aturan yang lebih detail yang mengatur hal tersebut;
 - b. tujuan yang tercapai lebih banyak pada tujuan administratif;
 - c. masih ada tumpang tindih kewenangan antara SKPD yang satu dengan yang lain, sehingga belum ada fungsi yang jelas.

Menurut responden, integrasi, sinkronisasi, dan sinergi sudah tercipta untuk hubungan antarwaktu dan antara pusat dan daerah. Pada hubungan antarwaktu, responden menyatakan:

- proses penyusunan perencanaan pembangunan telah menuangkan hasil evaluasi pelaksanaan pembangunan tahun lalu sebagai bahan penentu perencanaan pembangunan ke depan;
- telah ada tahapan yang jelas perencanaan pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan;
- sistem perencanaan sudah tertuang dan mengacu pada RPJP maupun RPJM serta dokumen perencanaan yang lain secara berkesinambungan;
- sudah ada alur dan keterkaitan antara RPJP, RPJM, dan RKP sehingga integrasi, sinkronisasi, dan sinergi dapat tercipta.

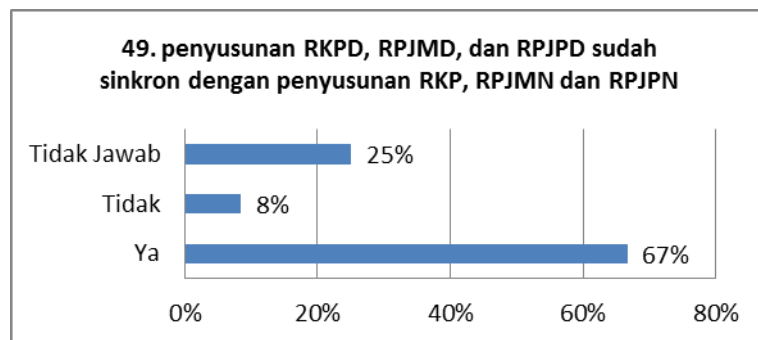
Untuk melakukan koordinasi pada tahap penyusunan dan penetapan rencana, yang pengaturannya diatur dalam Bab V tentang Penyusunan dan Penetapan Rencana UU

25/2004, 50% responden menyatakan ada beberapa mekanisme tersendiri yang digunakan oleh daerah, antara lain:

- penjaringan aspirasi masyarakat dilakukan sebelum Musrenbang kecamatan;
- penetapan RKPD pada bulan Mei untuk penyusunan KUA PPAS dan ditetapkan bulan Juni untuk menyesuaikan tambahan program kegiatan yang ada di KUA PPAS;
- melalui Musrenbang, dapat ditingkatkan komunikasi mulai Musrenbang tingkat kelurahan hingga kota;
- membentuk pokja untuk mengawal seluruh tahapan perencanaan hingga penetapan APBD di setiap SKPD;
- rapat koordinasi antar SKPD.

Hasil survey menunjukkan 67% responden menyatakan bahwa penyusunan dokumen daerah (RKPD, RPJMD, dan RPJPD) sudah sinkron dengan penyusunan dokumen pusat (RKP, RPJMN, dan RPJPN). Sedangkan 8% responden menyatakan penyusunan dokumen tersebut belum sinkron, hal ini berkaitan dengan masalah waktu, yaitu karena pada saat penyusunan RKPD kota, dokumen RKPD Provinsi dan RKP belum tersedia, sehingga sulit mensinkronkan arah kebijakan dalam RKPD Kota. Sedangkan 25% responden tidak memberikan jawaban.

Gambar 23
Pendapat Responden Mengenai Sinkronisasi Penyusunan Antara Dokumen Daerah dan Dokumen Pusat



Dalam penyusunan dokumen perencanaan, 67% responden menyatakan mereka tidak mengalami kesulitan substansi dalam proses penyusunan, sedangkan 25% responden mengalami kesulitan, karena banyak aturan yang diacu dalam penyusunan dokumen tersebut dan sebagian besar pengaturan mengenai penyusunan dokumen

perencanaan daerah didasarkan permendagri. Secara teknis, 50% responden menyatakan mengalami kesulitan, karena:

- SDM aparatur perencanaan pembangunan daerah sering berubah karena mutasi pegawai, sehingga harus memerlukan waktu belajar lagi bagi pengganti, sedangkan proses penyusunan dokumen perencanaan terus berjalan;
- ketersediaan data dan informasi yang tidak maksimal;
- banyak peraturan yang harus diacu.

Gambar 24
Pendapat Responden Mengenai Kesulitan dalam Proses Penyusunan Dokumen Perencanaan



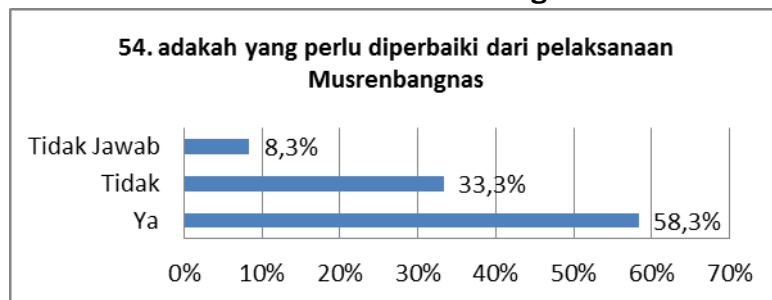
Musrenbangnas yang merupakan forum antarpelaku dalam rangka menyusun RKP, menurut 75% responden sudah cukup mengakomodir keinginan daerah. Hanya 17% responden yang menyatakan forum tersebut belum mengakomodir semua usulan atau kebutuhan daerah dan hanya sebagian kecil usulan daerah yang direalisasikan dalam RKP. Meskipun demikian 92% responden berpendapat bahwa Musrenbangnas masih penting untuk dilaksanakan. Namun 58% responden menyatakan masih ada beberapa hal yang perlu diperbaiki dari pelaksanaan Musrenbangnas, antara lain:

- pelaksanaan Pra Musrenbangnas seharusnya menyertakan daerah (Bappeda Kabupaten/Kota);
- mengurangi kesan formalitas dan seremonial pada Musrenbangnas, dengan mengatur acara untuk

penyampaian substansi yang perlu dibahas bersama antara pemerintah pusat dan daerah;

- pelaksanaan Musrenbangnas sebaiknya dibagi menjadi 3 wilayah perencanaan (barat, tengah, dan timur);
- penetapan anggaran daerah diperjelas dan dicepat, agar dapat disusun/dimasukkan dalam SKPD;
- mekanisme penampungan aspirasi daerah perlu disederhanakan dalam prosedurnya.

Gambar 25
Pendapat Responden Mengenai Perlunya Perbaikan dari Pelaksanaan Musrenbangnas

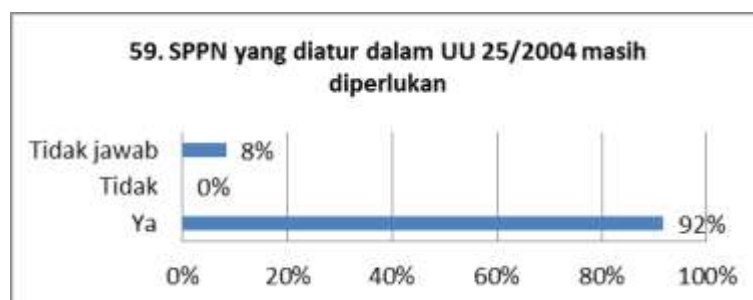


Sedangkan 33,3% responden menyatakan bahwa tidak ada yang perlu diperbaiki dalam pelaksanaan Musrenbangnas karena:

- forum tersebut sudah jelas dan terarah;
- Musrenbangnas sudah cukup representatif menjamin proses *bottom up planing*; dan
- forum Musrenbangnas sudah berjalan dengan baik dalam menampung aspirasi masyarakat untuk penentuan skala prioritas dan kebijakan dalam penyusunan dokumen perencanaan.

g. Ideology

Gambar 26
Pendapat Responden Mengenai Urgensi SPPN Diatur Dalam UU 25/2004



Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, dapat dikatakan bahwa menurut daerah, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) masih diperlukan. Hal ini didukung hasil survey yang menyatakan bahwa 92% responden setuju bahwa SPPN yang diatur dalam UU 25/2004 masih diperlukan. Namun ada beberapa hal yang masih harus diperbaiki, antara lain :

- perlu penambahan pengaturan mengenai mekanisme sanksi (42%), dengan bentuk teguran tertulis atau pengurangan anggaran;
- pemberian *reward* kepada daerah perlu dilakukan Bappenas;
- harus ada sinkronisasi antara UU 25/2004, UU 32/2004 dan UU 17/2003, sehingga tahapan dan sistematika proses perencanaan menjadi jelas dan tidak ada yang bertentangan;
- perlu diatur kembali mengenai batas waktu penetapan RPJMD, yang disesuaikan dengan situasi, kondisi dan kemampuan tiap daerah;
- perlu diatur mengenai batasan kewenangan DPRD dalam proses perencanaan;
- perlu dibuat suatu peraturan pelaksanaan yang lebih aplikatif dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan di daerah.

Berikut pendapat dan harapan responden mengenai SPPN yang ideal:

- suatu sistem perencanaan yang dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat, daerah dan karakteristik daerah;
- suatu sistem perencanaan yang mudah dilaksanakan oleh daerah;
- merupakan sistem perencanaan pembangunan yang berintegrasi dengan sistem penganggaran;
- sistem perencanaan yang berisi aturan-aturan yang jelas dari pusat.

2. Hasil Survey di Kementerian/Lembaga (K/L).

Pertanyaan-pertanyaan yang diberikan kepada K/L secara garis besar sama persis dengan pertanyaan yang diberikan kepada Bappeda Kabupaten/Kota/Provinsi. Ada beberapa pertanyaan dalam kuesioner yang diberikan sesuai dengan kedudukan dan porsi K/L. Berdasarkan hasil survey yang dilakukan, ada 9

(sembilan) K/L yang menyerahkan kuesioner, sehingga diperoleh data sebagai berikut:

a. *Rule*

Sebagian besar responden berpendapat bahwa UU 25/2004 merupakan undang-undang yang cukup baik. Hal ini dapat kita lihat dalam hasil survey dari beberapa pertanyaan berikut ini:

- 89% responden menyatakan urutan pasal-pasal di UU 25/2004 sudah sistematis. Sedangkan hanya 11% yang menyatakan belum sistematis;
- 44% responden menyatakan tidak pernah menemukan pasal dengan rumusan yang tidak jelas. Sedangkan 33% menyatakan masih pernah menemukan rumusan pasal yang tidak jelas;
- 100% responden menyatakan tidak pernah menemukan pasal yang saling bertentangan dalam UU 25/2004.

Dengan respon baik tersebut, adapula beberapa hal yang masih menjadi kekurangan dari peraturan ini, antara lain:

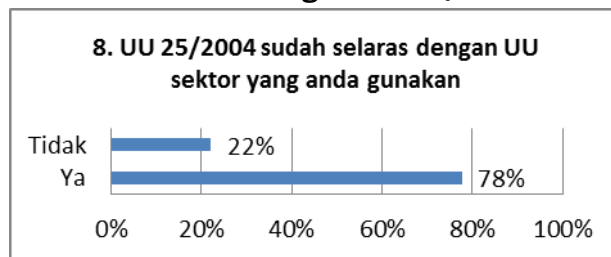
- 67% responden menyatakan turunan dari UU 25/2004 belum lengkap. Sedangkan 33% responden saja yang menyatakan sudah lengkap;
- 78% responden menyatakan bahwa masih diperlukan aturan teknis untuk menindaklanjuti UU 25/2004 selain PP 39/2006 dan PP 40/2006.

Selain UU 25/2004, ada beberapa undang-undang lain yang digunakan K/L sebagai pedoman perencanaan pembangunan. Undang-undang sektoral tersebut yaitu sebagai berikut:

- 1) Kementerian Perhubungan menggunakan Permen Perhubungan Nomor KM 31/2006.
- 2) BPS menggunakan UU 16/1997 tentang Statistik.
- 3) Kementerian Kesehatan menggunakan UU 17/2003 tentang Keuangan Negara dan UU 36/2009 tentang Kesehatan.
- 4) Kementerian Luar Negeri menggunakan UU 17/2003 tentang Keuangan Negara.
- 5) Kementerian Keuangan menggunakan UU 17/2003 tentang Keuangan Negara.
- 6) Kementerian Sosial menggunakan UU 11/2009 tentang Kesejahteraan Sosial, UU 13/2011 tentang Penanganan

- Fakir Miskin, dan PP 39/2012 tentang Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial.
- 7) Kementerian Koperasi dan UKM menggunakan UU 20/2008 tentang UMKM dan UU 17/2012 tentang Perkoperasian.
 - 8) Kementerian Pertanian menggunakan UU 17/2003 tentang Keuangan Negara, UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.
 - 9) Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif menggunakan UU 10/2009 tentang Kepariwisataaan, UU 33/2009 tentang Perfilman, dan UU 11/2010 tentang Cagar Alam.

Gambar 27
Pendapat Responden Mengenai Keselarasan
UU Sektor dengan UU 25/2004



Dari data survey diatas, kita dapat mengetahui bahwa tiap K/L memiliki undang-undang sektor yang digunakan sebagai pedoman perencanaan. 78% responden berpendapat bahwa UU 25/2004 sudah selaras dengan UU sektor yang mereka gunakan tersebut. Sedangkan 22% sisanya menyatakan UU 25/2004 belum selaras. Menurut Kementerian Luar Negeri, ketidakselarasan ini terjadi karena terdapat ketimpangan antara perencanaan kinerja dan perencanaan anggaran dalam undang-undang tersebut. Sedangkan, Kementerian Sosial berpendapat bahwa hal tersebut terjadi terkait dengan sinkronisasi RKP dengan RKPD yang sangat sulit, juga akuntabilitas terkait indikator kinerja utama belum sinkron dengan indikator daerah.

b. Opportunity

Berdasarkan hasil survey, 44% responden menyatakan bahwa hal yang paling diutamakan dalam menyusun Renja K/L ataupun Renstra K/L adalah membuat dengan merujuk pada RPJM/RKP. 11% responden yang lain menyatakan bahwa mereka membuat Renja K/L ataupun Renstra K/L dengan merujuk sesuai pada kebutuhan K/L tetapi tidak

merujuk pada RPJM/RKP. Sedangkan sisanya 44% responden memiliki pendapat tersendiri, antara lain:

- menyusun Renja K/L ataupun Renstra K/L dengan merujuk pada visi, misi, tujuan, sasaran, program, kegiatan, dan indikator kinerja utama;
- membuat Renja K/L ataupun Renstra K/L sesuai dengan visi, misi, program dan output yang akan dicapai K/L;
- merujuk pada RPJM/RKP dan disesuaikan dengan kebutuhan pada K/L;
- menurut Kementerian Kesehatan, yang paling utama adalah sesuai amanat UU yaitu menjabarkan RPJMN dalam konteks K/L dalam pembangunan kesehatan.

Gambar 28
Pendapat Responden Mengenai Mekanisme yang Diatur dalam UU 25/2004

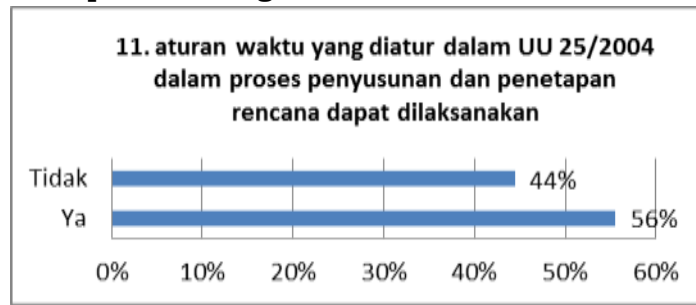


Beberapa alasan yang dikemukakan oleh responden mengenai dasar pembuatan Renja K/L atau Renstra K/L tersebut mengakibatkan sebagian besar responden (89%) berpendapat bahwa mekanisme yang diatur dalam UU 25/2004 tidak memberatkan K/L. Hanya 1 responden/11% yang menyatakan mekanisme tersebut memberatkan. Oleh karena itu, UU 25/2004 memberikan kesempatan untuk dipatuhi oleh *stakeholders*.

c. *Capacity*

Pembahasan mengenai perspektif *stakeholders* berdasarkan kriteria *Capacity* hampir sama dengan uraian survey yang dilakukan pada Bappeda Kabupaten/Kota/Provinsi. Dalam kuesioner K/L, pertanyaan hanya dititikberatkan pada aspek waktu dan ketersediaan sumber daya manusia.

Gambar 29
Pendapat Responden Mengenai Aturan Waktu Dalam UU 25/2004



Terkait dengan aspek waktu, 56% responden berpendapat bahwa aturan waktu yang telah diatur dalam UU 25/2004 mengenai proses penyusunan dan penetapan rencana dapat dilaksanakan. Sedangkan sisanya, 44% responden lain menyatakan waktu tersebut belum dapat dilaksanakan. Beberapa alasan yang dikemukakan adalah sebagai berikut:

- waktu yang diberikan kurang, sehingga kurang maksimal dalam proses penyusunan dan penetapan rencana;
- aturan tentang waktu yang terlalu dini diawal tahun dalam menyusun perencanaan tahunan, menyebabkan perencanaan yang dibuat tidak tanggap terhadap perubahan yang terjadi pada tahun berjalan;
- sebenarnya waktu/*timeframe* tidak tepat, terutama untuk rencana tahunan (RKP). Tetapi karena itu diatur dalam UU 25/2004, akhirnya dipaksakan dalam pelaksanaannya untuk menyusun dengan aturan waktu/*time frame* yang telah ditentukan di undang-undang tersebut.

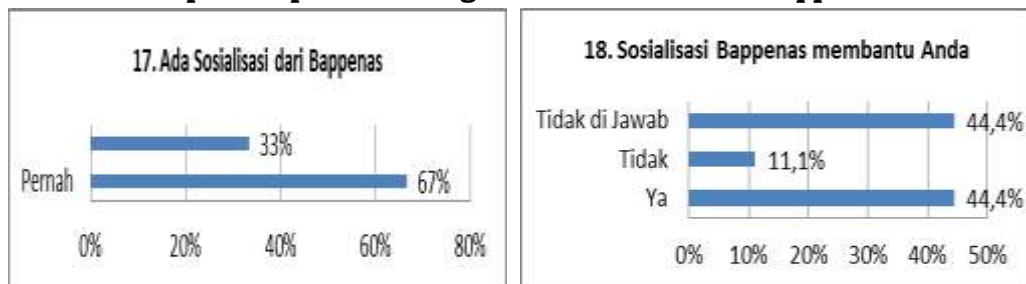
Untuk meningkatkan kemampuan sumber daya manusia perlu diberikan fasilitas berupa pelatihan, diklat, atau kegiatan lainnya. Hasil survey menunjukkan 67% responden menyatakan bahwa telah ada kegiatan peningkatan kompetensi staf terkait penyusunan dan penetapan rencana pembangunan. Namun ternyata sebesar 33% responden menyatakan tidak ada kegiatan peningkatan tersebut. Berikut kegiatan-kegiatan peningkatan kompetensi yang pernah diikuti K/L:

- modul untuk staf perencana;
- diklat fungsional perencana;
- pelatihan perencanaan dan evaluasi yang dilakukan Kementerian Pertanian.

d. *Communication*

Sosialisasi merupakan salah satu sarana komunikasi yang digunakan untuk dapat mengaplikasikan suatu peraturan. Sosialisasi juga dapat membantu pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan. Menurut para responden, Bappenas sudah mengadakan sosialisasi dan membantu dalam proses perencanaan pembangunan.

Gambar 30
Pendapat Responden Mengenai Sosialisasi dari Bappenas

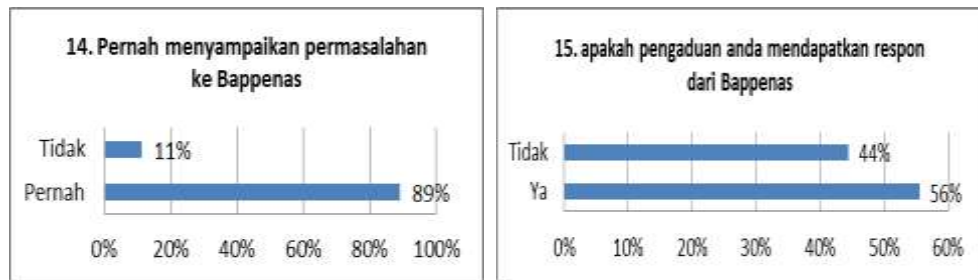


Berdasarkan hasil survey, 100% K/L menyatakan bahwa mereka pernah berkonsultasi dengan Bappenas dan 89% responden juga menyatakan bahwa mereka pernah menyampaikan masalahnya kepada Bappenas. Masalah yang mereka sampaikan antara lain mengenai:

- sinergi dengan subsektor;
- teknis penyusunan rencana dan penggunaan aplikasi renja K/L;
- solusi apabila perencanaan berubah menjadi suatu kebijakan ditengah siklus perencanaan;
- ketidakseragaman perencanaan kinerja dan anggaran yang menyebabkan kekacauan dalam sistem perencanaan itu sendiri, sehingga menjadi tidak efektif, tidak efisien, dan banyak terjadi revisi;
- *feedback* tidak diberikan setelah melakukan evaluasi;
- kurangnya koordinasi antara Deputi Evaluasi Kinerja Pembangunan dengan Deputi Sektoral;
- terkait dengan *baseline*;
- prioritas nasional, bidang, dan K/L;
- kualitas perencanaan yang perlu ditingkatkan;
- banyaknya dokumen/laporan yang diminta antar K/L;
- waktu yang diberikan untuk menyerahkan Renja K/L ke Bappenas terlalu singkat;

Gambar 31

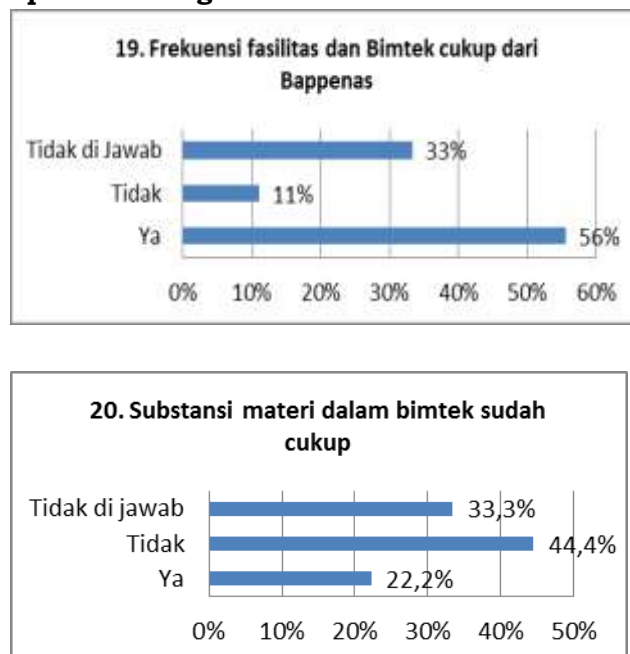
Pendapat Responden Mengenai Permasalahan yang Disampaikan Kepada Bappenas



Selain sosialisasi dan konsultasi permasalahan, komunikasi yang dapat dilakukan melalui suatu peraturan perundang-undangan adalah pemberian fasilitas dan bimbingan teknis. 56% responden menyatakan frekuensi fasilitas dan bimtek yang diberikan Bappenas sudah cukup, sedangkan 11% menyatakan belum cukup dan 33% responden tidak menjawab. Mengenai substansi materi bimtek, 44,4% responden menyatakan belum cukup, sedangkan 22,2% responden saja yang menyatakan materi yang diberikan tersebut telah cukup. Sedangkan 33,3% responden tidak menjawab.

Gambar 32

Pendapat Responden Mengenai Pemberian Fasilitas dan Bimtek

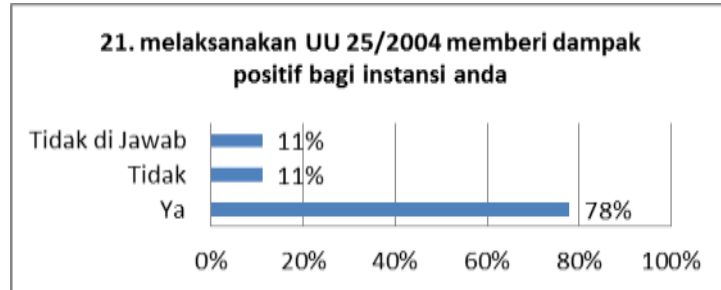


e. Interest

Menurut 78% responden, menjalankan UU 25/2004 memberikan dampak positif bagi instansinya. Hanya 11% yang

menyatakan tidak mendapatkan manfaat dari melaksanakan UU 25/2004, sedangkan 11% sisanya tidak menjawab.

Gambar 33
Pendapat Responden Mengenai Dampak Positif UU 25/2004



Alasan yang dikemukakan para responden yang merasa mendapatkan dampak positif dikarenakan:

- UU 25/2004 sebagai payung hukum dari seluruh proses perencanaan di K/L;
- pemahaman secara teknis untuk penyusunan dokumen perencanaan menjadi lebih teratasi;
- UU 25/2004 memuat teknik melakukan perencanaan guna penyusunan rencana di K/L;
- penyusunan perencanaan dapat dilaksanakan lebih detil;
- dapat memahami proses penyusunan perencanaan;
- ada pedoman bersama dalam menetapkan target dan sasaran serta ada kesepakatan bersama dalam merumuskan kegiatan untuk mencapai target dan sasaran;

f. *Process*

Menurut 22% responden, mekanisme pelaksanaan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional yang diatur dalam UU 25/2004 belum sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. Alasan yang dikemukakan responden antara lain:

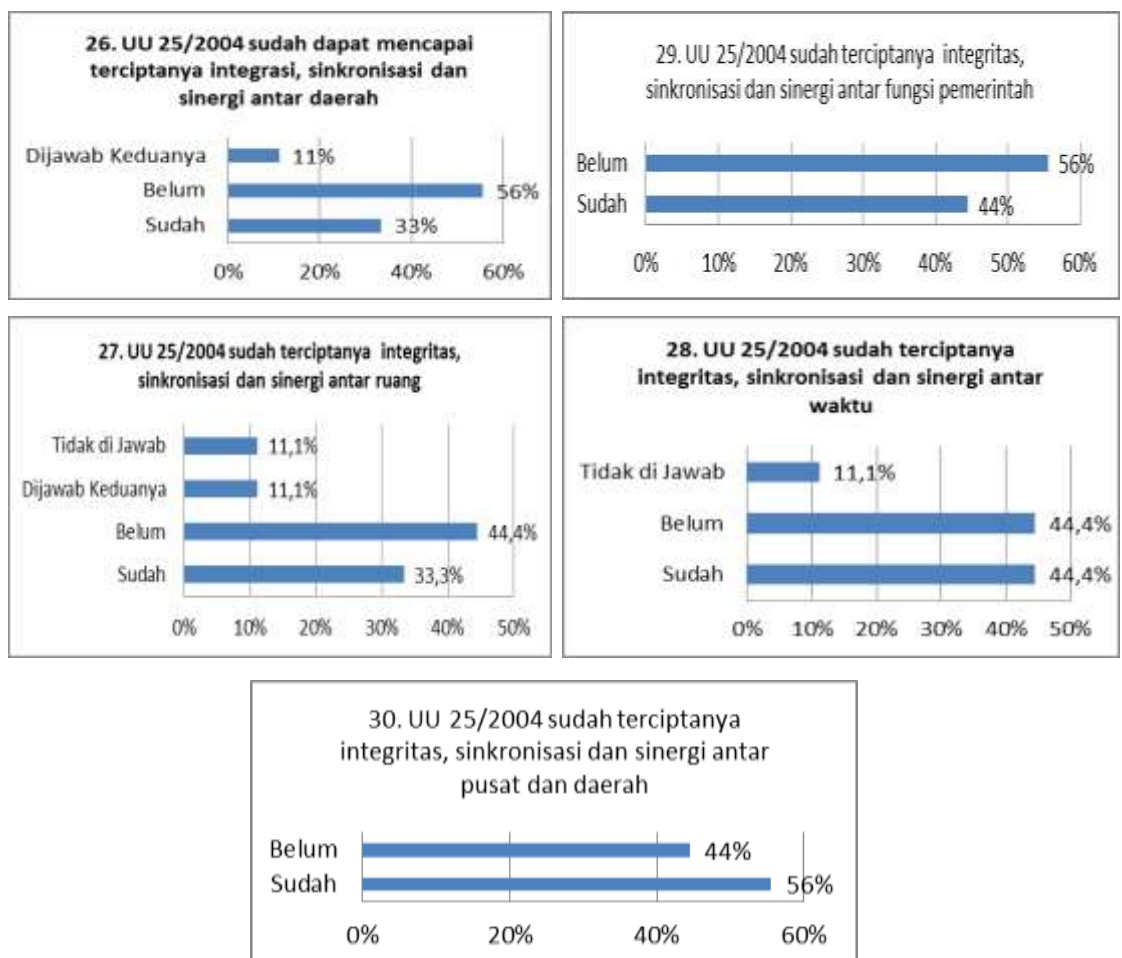
- karena tidak tanggap terhadap perubahan berkenaan dengan waktu perencanaan untuk tahun selanjutnya yang terlalu dini ditetapkan;
- belum sinkron antara kebijakan otonomi daerah dengan penerapan standar minimal dan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK);
- proses perumusan RKP belum bagus.

Gambar 34
Pendapat Responden Mengenai Pengaturan SPPN dalam UU 25/2004



Sedangkan 67% responden menyatakan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sudah sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan. Sebagian besar responden berpendapat bahwa UU 25/2004 belum dapat mencapai integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antardaerah (56%), antarruang (44,4%), antarfungsi pemerintah (56%), dan antarfungsi pemerintah (56%).

Gambar 35
Pendapat Responden Mengenai Peranan UU 25/2004 Dalam Menciptakan Integrasi, Sinkronisasi dan Sinergi



Dalam hubungan antara pusat dan daerah, 56% responden menyatakan bahwa UU 25/2004 sudah menciptakan intergritas, sinkronisasi, dan sinergi. Salah satu alasan responden karena sudah menjelaskan keterkaitan antar dokumen yang menjadi tanggung jawab pusat dan daerah.

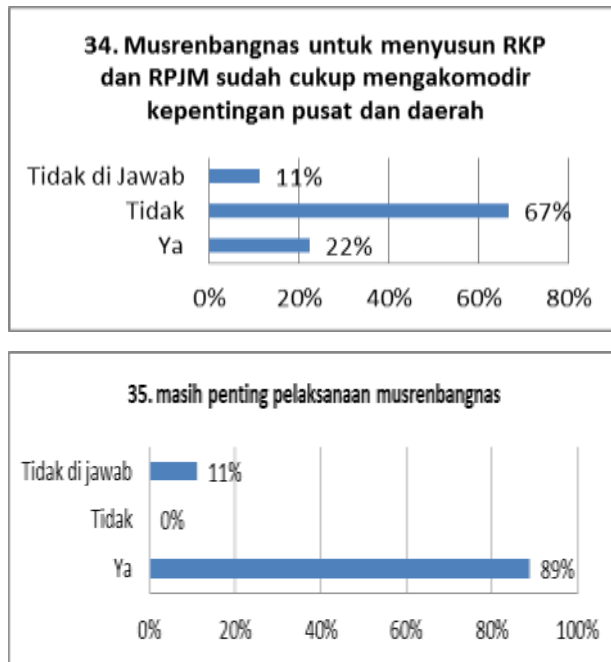
Untuk melakukan koordinasi pada tahap penyusunan dan penetapan rencana, yang pengaturannya diatur dalam Bab V tentang Penyusunan dan Penetapan Rencana UU 25/2004, 89% responden menyatakan ada beberapa mekanisme tersendiri yang digunakan oleh K/L yaitu antara lain:

- Kementerian Perhubungan: Biro Perencanaan sebagai *focal point* dari seluruh penetapan rencana;
- BPS: Penyusunan dan penetapan rencana yang bersifat fisik sebagai proses penyusunan perencanaan dilakukan secara *bottom up* dan *top up*;
- Kementerian Kesehatan: Sesuai regulasi yang berlaku dan memodifikasi mekanisme pelaksanaan penyusunan rencana;
- Kementerian Luar Negeri: Koordinasi perencanaan;
- Kementerian Keuangan: Bilateral dengan unit;
- Kementerian Koperasi dan UKM: Dengan rapat regional dan rapat koordinasi nasional.

Meskipun 67% responden berpendapat bahwa Musrenbangnas tidak cukup mengakomodir kepentingan pusat dan daerah, namun 89% responden menyatakan bahwa Musrenbangnas masih penting untuk dilaksanakan. Alasan yang mereka ungkapkan antara lain:

- karena proses sinergitas harus dilakukan secara berkelanjutan;
- untuk mensinergikan program dan kegiatan antar pusat dan daerah;
- perlu wadah untuk menampung ide-ide serta isu-isu dari *stakeholders* pusat – daerah;
- untuk mengintegrasikan perencanaan pusat dan daerah;
- untuk menyatukan pembangunan sampai ke daerah.

Gambar 36
Pendapat Responden Mengenai Pelaksanaan Musrenbangnas

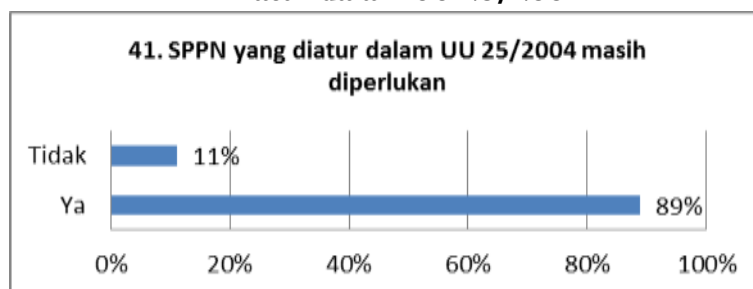


Menurut 78% responden menyatakan bahwa masih perlu ada perbaikan dari pelaksanaan Musrenbangnas. Untuk memperbaiki pelaksanaan Musrenbangnas, menurut para responden ada beberapa hal yang harus dilakukan, antara lain:

- keterlibatan dari semua unsur perencanaan agar dilibatkan dimulai dari perencanaan awal sampai dengan evaluasi;
- perbaikan sistem dan mekanismenya;
- pola kegiatan yang lebih fokus dan berorientasi hasil, bukan hanya sekedar "curhat" dan diskusi kondisi K/L;
- pengaturan waktu dan sistem pelaksanaannya.

g. Ideology

Gambar 37
Pendapat Responden Mengenai Urgensi SPPN Diatur dalam UU 25/2004



Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, maka dapat dikatakan bahwa menurut K/L, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) masih diperlukan untuk diatur dalam UU 25/2004. Hal ini didukung hasil survey yang menyatakan bahwa 89% responden setuju bahwa SPPN yang diatur dalam UU 25/2004 masih diperlukan. Namun ada beberapa hal yang masih harus diperbaiki, salah satunya menurut 67% responden adalah perlunya pemberian *reward* kepada K/L dari Bappenas. *Reward* yang diberikan dapat berbentuk penghargaan, *ranking* yang diumumkan pada *website* Bappenas, alokasi anggaran untuk kegiatan prioritas K/L, kenaikan anggaran dekonsentrasi, atau penghargaan akreditasi pada kelembagaan K/L. Berbeda dengan pendapat beberapa Bappeda sebelumnya, 56% responden K/L menyatakan bahwa tidak perlu adanya mekanisme sanksi dalam UU 25/2004.

Berikut pendapat responden mengenai SPPN yang ideal adalah sebagai berikut:

- bersinergi dengan seluruh *stakeholders*;
- perencanaan sesuai dengan kondisi jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek;
- tercipta sistem perencanaan berbasis kinerja, yang mudah implementasinya, dan membentuk keseragaman pemahaman K/L;
- perencanaan cukup hanya pada periode menengah (5 tahunan) dan yang tahunan hanya penyesuaian *baseline* dan *new inisiatif* (inisiatif baru);
- ada kesesuaian arah kebijakan nasional dengan arah kebijakan daerah;
- adanya sistem perencanaan partisipatif dari daerah ke pusat;
- daerah otonom yang sebagian besar APBD nya untuk belanja pegawai seharusnya diberi sanksi.

B. Hasil FGD

a) Hasil FGD dengan Daerah

Dalam diskusi yang dilakukan dengan Bappeda Kabupaten/Kota dan Provinsi, ada beberapa hal yang menjadi permasalahan dalam pelaksanaan UU 25/2004, antara lain:

1. **Dari segi dokumen perencanaan**, idealnya dokumen perencanaan yang menjadi pedoman atau acuan dokumen perencanaan lainnya harus lebih dahulu ditetapkan menjadi dokumen resmi. Dalam prakteknya proses penyusunan RKPD

lebih awal dibandingkan penyusunan RKP. Dengan demikian apabila RKPD menggunakan acuan RKP, sebenarnya masih menggunakan rancangan awal RKP yang kemungkinan masih mengalami banyak perubahan, demikian pula manakala Kabupaten/Kota mengacu pada rancangan awal RKPD Provinsi. RPJMD dibuat berdasarkan perodesasi penggantian kepala daerah. Apabila seorang kepala daerah baru dilantik tahun 2013 dan menetapkan RPJMD, maka dokumen tersebut hanya dapat berlaku hingga tahun 2014 saja, karena akan ditetapkan RPJMN 2014-2019. Oleh karena itu perlu dilakukan pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota secara serentak. Hal ini akan mengurangi pembuatan RPJMD yang tidak bersinergi dari RPJMN.

2. **Sinkronisasi perencanaan di daerah dan di pusat**, dalam pelaksanaannya, kegiatan perencanaan pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah banyak yang sudah mendapatkan arahan dari pusat, sehingga daerah tidak dapat melaksanakan program yang telah direncanakan di tingkat daerah karena hanya melaksanakan arahan dan program yang ditetapkan Pemerintah Pusat.
Saat ini SKPD banyak yang tidak mematuhi dokumen perencanaan yang telah disusun Bappeda dan mereka melakukan pekerjaannya sendiri tanpa mempedulikan keberadaan Bappeda. Sehingga perlu penguatan peran Bappeda baik di tingkat provinsi maupun di tingkat Kabupaten/Kota.
3. **Dasar hukum pelaksanaan SPPN**, dalam pelaksanaannya, terdapat dualisme pelaksanaan SPPN karena didasarkan oleh 2 (dua) undang-undang, yaitu UU 25/2004 dan UU 32/2004. *Locus* perencanaan pembangunan menjadi dua yaitu di pusat dan di daerah. Perencanaan pembangunan di pusat diatur dalam UU 25/2004 dan perencanaan pembangunan di daerah diatur dalam UU 32/2004. Perlu disepakati bahwa *lokus* perencanaan pembangunan dapat dipisahkan, namun substansi perencanaan pembangunan harus terintegrasi secara nasional. Oleh karena itu, daerah menginginkan agar dilakukan evaluasi terhadap peraturan-peraturan terkait perencanaan pembangunan secara bersama-sama oleh Kementerian Dalam Negeri, Bappenas dan Kementerian Keuangan, agar semua ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan dapat saling bersinergi.
4. **Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan**, dalam pelaksanaannya disemua tingkatan, Musyawarah Perencanaan Pembangunan harus dilaksanakan secara sungguh-sungguh,

sehingga tidak hanya sekedar acara seremonial saja, namun benar-benar dijadikan wadah dalam menjangkau aspirasi masyarakat.

5. **Politik**, intervensi dari DPRD ternyata juga menjadi salah satu kendala yang dihadapi daerah. Kewenangan DPRD dalam proses perencanaan pembangunan membatasi kewenangan Bappeda. Bahkan pada tahap akhir terkadang anggaran yang ditetapkan tidak sesuai dengan program yang direncanakan di awal, sehingga menyebabkan tidak ada sinergi antara perencanaan dan penganggaran.
6. **Partisipasi Masyarakat**, perlu ada evaluasi keterwakilan pemangku kepentingan dalam kegiatan perencanaan pembangunan, sehingga tidak ada unsur pemangku kepentingan yang merasa tidak dilibatkan.
7. **Evaluasi**, daerah merasa keberatan karena tiap-tiap kementerian meminta laporan baik Bappenas, Kementerian dalam Negeri maupun Kementerian PAN dan RB. Padahal laporan yang diminta antar kementerian tersebut merupakan laporan yang hampir sejenis substansinya.

b) Hasil FGD dengan Kementerian/Lembaga

Dalam diskusi yang dilakukan dengan 9 (sembilan) Kementerian/Lembaga yang hadir dalam FGD, ada beberapa hal yang menjadi **permasalahan** dalam implementasi UU 25/2004 antara lain :

1. **Dari segi dokumen perencanaan**, banyak K/L yang mengeluhkan belum adanya sinkronisasi antara RKP dan RKPD dalam Musrenbangnas. Belum lagi kualitas Renja K/L yang dirasa rendah disebabkan waktu penyusunannya yang begitu singkat.
2. **Sinkronisasi perencanaan di daerah**, dalam hal perencanaan program dengan daerah, beberapa K/L mengalami kesulitan dikarenakan nomenklatur pusat dan SKPD daerah berbeda. Selain itu, K/L juga merasakan perlunya koordinasi rutin dengan daerah. Perbedaan periodisasi RPJM dan RPJMD juga menjadi kendala tersendiri dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan.
3. **Aturan pelaksana dari UU 25/2004**, dalam pelaksanaannya, aturan pelaksana UU 25/2004, yaitu PP 40/2006 mengatur tentang proses penyusunan dokumen perencanaan nasional. Sedangkan proses penyusunan dokumen perencanaan daerah disusun dalam PP 8/2008 yang merupakan amanat dari Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah. Oleh karena itu

aturan pelaksanaan dari UU 32/2004 yang lebih banyak digunakan daerah. Selain itu, PP 40/2006 juga tidak diikuti dengan Peraturan Menteri yang mengatur hal teknis sebagaimana PP 8/2008 yang memiliki aturan teknis berupa Peraturan Mendagri 54/2010.

- 4. Politik,** Intervensi dari DPR ternyata juga menjadi salah satu kendala yang dihadapi K/L. Pada saat pembahasan DPR, apa yang telah ditetapkan dalam RKP tidak bisa dijaga dari kepentingan politik dan K/L tidak memiliki posisi tawar. Selain itu, APBN-P tidak serta merta merubah indikator kinerja yang telah ditetapkan dalam RKP.
- 5. Koordinasi,** banyak K/L yang mengharapkan adanya koordinasi antara Kementerian Keuangan, Bappenas dan juga Kementerian Dalam Negeri. Hal ini disebabkan tidak adanya pembagian yang jelas mengenai ruang lingkup wewenang antara UU 17/2003, UU 25/2004 dan UU 32/2004. Sebenarnya ruang lingkup antara ketiga undang-undang tersebut sudah jelas karena UU 17/2009 mengatur masalah keuangan negara, UU 25/2004 mengatur perencanaan pembangunan, dan UU 32/2004 mengatur pemerintah daerah. Namun integrasi antara 3 (tiga) undang-undang tersebut mutlak diperlukan agar ketiga K/L tersebut memiliki koordinasi yang baik dalam mendukung SPPN.
- 6. Kapasitas SDM,** permasalahan kualitas SDM Perencana ini dianggap sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi kualitas perencanaan. Ada beberapa K/L yang mengusulkan penguatan kapasitas fungsional perencana, dikarenakan tidak semua K/L mempunyai fungsional perencana. Di lain sisi, kurangnya perhatian pimpinan terhadap pentingnya perencanaan juga membawa kendala tersendiri. Pimpinan menyepelkan perencanaan dan dianggap sesuatu yang tidak strategis. Hal ini tentunya juga membawa pengaruh pada kualitas penyusunan dokumen perencanaan.

BAB IV

ANALISIS HASIL SURVEY DAN FGD

Dalam pembahasan pada bab ini, kami akan membahas dan menganalisis beberapa hal yang menjadi isu permasalahan yang didapat dari hasil survey dan FGD yang telah dilakukan. Permasalahan-permasalahan tersebut dibagi menjadi 4 (empat) isu, yaitu mengenai a. Disharmoni, Inkonsistensi, dan Pertentangan Antar Peraturan Perundang-Undangan; b. Ketidaklengkapan Aturan Pelaksanaan Dari UU 25/2004; c. Kurangnya Kualitas dan Kuantitas Sumber Daya Manusia Perencana; dan d. Kurang Maksimalnya Peran Bappenas dan Bappeda Sebagai Koordinator dan Pembina Perencanaan. Oleh karena itu berikut akan dibahas lebih dalam isu-isu permasalahan yang telah ditemukan tersebut :

A. Disharmoni, Inkonsistensi, dan Pertentangan Antar Peraturan Perundang-Undangan

Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional secara umum diatur dalam UU 25/2004. Selain itu juga ada beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perencanaan baik di daerah dan di pusat antara lain, UU 32/2004, PP 8/2008, Permendagri 50/2010 yang mengatur mengenai perencanaan di daerah, dan PP 39/2006 dan PP 40/2006 yang mengatur mengenai perencanaan nasional. Beberapa hal yang menunjukkan adanya disharmoni, inkonsistensi dan pertentangan antar peraturan perundang-undangan tersebut, antara lain:

1. Ada inkonsistensi pengaturan dalam UU 25/2004 dan UU 32/2004 yaitu mengenai dasar hukum penetapan RPJMD.
 - >> Dalam UU 25/2004 Pasal 19 ayat (3) menyatakan bahwa RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah
 - >> Dalam UU 32/2004 Pasal 150 ayat (3) huruf e menyatakan bahwa RPJMD ditetapkan dengan Peraturan DaerahPerda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRD. Pembentukan Perda sama dengan UU, karena dalam pembentukannya melibatkan legislatif. Perda juga dapat memuat ketentuan-ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan.

Berbeda dengan Perda, Perkada dibuat hanya melibatkan lembaga eksekutif karena ditetapkan hanya oleh Kepala Daerah yang ditetapkan untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2. Ada konflik norma yang diatur dalam UU 25/2004 dan UU 32/2004 yaitu pendelegasian peraturan mengenai pengaturan lebih lanjut untuk mengatur tentang tata cara penyusunan dokumen perencanaan daerah.

>> Dalam UU 25/2004 Pasal 27 ayat (2) “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan RPJP Daerah, RPJM Daerah, Renstra-SKPD, RKPD, Renja-SKPD dan pelaksanaan Musrenbang Daerah diatur dengan Peraturan Daerah”

>> Dalam UU 32/2004 Pasal 154 “Tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah yang berpedoman pada perundang-undangan”.

Dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai tata cara penyusunan dokumen perencanaan daerah telah diatur dalam PP 8/2008. PP ini melaksanakan amanat ketentuan Pasal 154 UU 32/2004 dan memiliki aturan pelaksana yang lebih terperinci mengatur tentang dokumen perencanaan daerah yaitu Permendagri 54/2010. Menurut perspektif *stakeholders* daerah, PP 8/2008 dan Permendagri 54/2010 lebih digunakan dan lebih mengikat bagi daerah dalam pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah.

3. Ada norma yang tidak dapat dijalankan (tidak operasional) yang diatur dalam UU 25/2004 yaitu ketentuan Pasal 5 ayat (3) UU 25/2004 menyatakan bahwa RKPD mengacu pada RKP.

Dalam prakteknya dalam pembuatan RKPD itu hanya mengacu pada rancangan awal RKP, sehingga apabila RKP yang ditetapkan tidak sesuai dengan rancangan tersebut, maka RKPD yang ditetapkan setelahnya bisa tidak akan bersinergi dengan dokumen RKP. Oleh karena itu ketentuan pasal tersebut kurang dapat dijalankan.

4. Ada perbedaan dalam mekanisme penyusunan dokumen perencanaan daerah.

>> Dalam UU 25/2004 mekanisme penyusunan dokumen perencanaan daerah hanya dibuat dalam mekanisme Musrenbang (Pasal 9 ayat (2) huruf c).

>> Dalam PP 8/2008 mekanisme penyusunan dokumen perencanaan daerah dapat melalui sistem Forum SKPD (Pasal 27 ayat (5)), Pembahasan & Kesepakatan dengan DPRD (RPJMD) dan Musrenbang Daerah (Pasal 4 ayat (2) huruf b),

sedangkan berdasarkan Inisiatif Daerah, mekanisme yang dapat dilakukan antara lain Pertemuan Pasca Musrenbang Daerah (Pasal 21) dan Dialog Interaktif Legislatif dan Eksekutif¹².

5. Selain pertentangan yang telah disebutkan diatas, ada pula yang menyebabkan disharmoni dokumen perencanaan, yaitu mengenai perodesasi RPJMD dan RPJMN yang tidak selaras dikarenakan perbedaan periode pilkada dan pilpres. Berdasarkan Pasal 19 ayat (3) UU 25/2004 RPJM Daerah ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik.

RPJMN yang berlaku sekarang ditetapkan dalam Perpres 5/2010, yang berlaku sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2014. Pemilihan Kepala Daerah tidak memiliki perodesasi yang sama dengan Pemilihan Presiden. Oleh karena itu setiap Kepala Daerah yang dilantik antara tahun 2010-2014 harus menyesuaikan RPJMD yang mereka miliki dengan RPJMN yang ada. Apabila ada penggantian Kepala Daerah pada interval tersebut maka RPJMD yang sudah ada harus disesuaikan kembali sehingga terjadi beberapa kali penggantian. Penyesuaian tersebut yang membuat RPJMD yang ada kurang sesuai dan kurang bersinergi dengan RPJMN yang ada.

Dari 10 (sepuluh) sampel provinsi dan Kabupaten/Kota, didapatkan data bahwa aturan hukum yang digunakan sebagai dasar hukum RPJMD, adalah sebagai berikut:

- | | |
|------------------------------|---|
| a) Provinsi Jawa Timur | : Peraturan Gubernur dan Peraturan Daerah |
| b) Provinsi DI Yogyakarta | : Peraturan Daerah |
| c) Provinsi NTB | : Peraturan Daerah |
| d) Provinsi DKI Jakarta | : Peraturan Daerah |
| e) Provinsi Bali | : Peraturan Daerah |
| f) Provinsi Jawa Barat | : Peraturan Daerah |
| g) Kabupaten Pesawaran | : Peraturan Daerah |
| h) Kabupaten Pak Pak Barat | : Peraturan Daerah |
| i) Kabupaten Tapanuli Tengah | : Peraturan Daerah |
| j) Kota Medan | : Peraturan Daerah |
| k) Kota Surabaya | : Peraturan Daerah |

Dari data sampel tersebut, dapat disimpulkan bahwa sebagian besar provinsi, kabupaten/kota menggunakan Peraturan Daerah

¹² Bahan Paparan Kepala Bappeda Jawa Tengah “ Efektivitas Pelaksanaan UU 25/2004 ttg SPPN”, di Semarang Tanggal 16 Mei 2013.

sebagai dasar penetapan RPJMD yang mengacu pada pengaturan di UU 32/2004. Bahkan Provinsi Jawa Timur menggunakan 2 (dua) aturan dasar, pertama-tama RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Gubernur karena harus ditetapkan 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik. Kemudian, RPJMD ditetapkan dalam bentuk Peraturan Daerah.

B. Ketidaklengkapan Aturan Pelaksanaan dari UU 25/2004

UU 25/2004 baru memiliki 2 (dua) aturan pelaksanaan yaitu PP 39/2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan dan PP 40/2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional. Hal ini yang menyebabkan kurang optimal yang pelaksanaan UU 25/2004. PP 39/2006 hanya terbatas memuat pengaturan mengenai pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan, sedangkan PP 40/2006 hanya memuat tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional. Hal ini berbeda dengan UU 32/2004 yang mempunyai lebih dari 5 (lima) aturan pelaksanaan antara lain:

1. PP 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
2. PP 72/2005 tentang Desa;
3. PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
4. PP 41/2007 tentang Organisasi perangkat Daerah;
5. PP 8/2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah;
6. PP 49/2008 tentang Perubahan Ketiga Atas PP Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Bila dicermati kembali, sebenarnya masih ada beberapa aturan pelaksana yang perlu diatur lebih lanjut dari UU 25/2004. Dalam ketentuan Pasal 27 UU 25/2004 ayat (1) dinyatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan RPJP Nasional, RPJM Nasional, Renstra-KL, RKP, Renja-KL, dan pelaksanaan Musrenbang diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Memang telah dibuat aturan pelaksana dari ketentuan tersebut, yaitu PP 40/2006 yang memuat tata cara penyusunan dokumen rencana pembangunan nasional. Dalam PP tersebut juga telah ada aturan mengenai Musrenbang namun pengaturan secara detail mengenai

pelaksanaan Musrenbang tersebut belum diakomodir dalam PP tersendiri.

Berkaitan pula dengan pembahasan sebelumnya, bahwa ada konflik norma yang diatur dalam UU 25/2004 dan UU 32/2004 yaitu mengenai pengaturan lebih lanjut tentang tata cara penyusunan dokumen perencanaan daerah. Dalam Pasal 27 ayat (2) UU 25/2004 peraturan perundang-undangan yang diamanatkan untuk pembuatan dokumen perencanaan daerah adalah Peraturan Daerah, yang diketahui dalam pembuatannya akan menjadi berbeda ketentuan antar tiap daerah. Pengaturan mengenai tata cara penyusunan rencana pembangunan daerah/dokumen perencanaan daerah telah diatur tersendiri dalam PP 8/2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Dimana dasar pembuatan PP 8/2008 mengacu pada UU 32/2004 bukan mengacu pada UU 25/2004.

Apabila diamati kembali pada aturan pelaksana UU 25/2004 yang ada yaitu PP 39/2006 dan PP 40/2006, maka dapat ditemukan bahwa 2 (dua) Peraturan Pemerintah tersebut memang tidak mengamanatkan adanya aturan pelaksana yang lain. Namun meskipun tidak ada amanat dari peraturan perundang-undangan yang ada, Menteri PPN/Kepala Bappenas masih dapat mengeluarkan Peraturan Pelaksananya yang bisa berbentuk Peraturan Menteri atau bentuk lainnya. Dalam UU 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa Peraturan Menteri diakui dan mengikat sepanjang ada perintah aturan di atasnya atau berdasarkan kewenangannya.

C. Kurangnya Kualitas dan Kuantitas Sumber Daya Manusia Perencana

Apabila dianalogikan dengan sebuah mesin, jika mesin itu tidak dapat berjalan dengan baik, ada beberapa hal yang bisa diidentifikasi sebagai suatu masalah. Begitu pula dengan sebuah sistem perencanaan, apabila hasil yang ingin dicapai kurang sesuai maka ada beberapa hal yang bisa direviu dan diidentifikasi sebagai suatu masalah. Dalam hal ini misalnya, permasalahan tidak hanya didapat dari aturan hukumnya (sebagaimana dijelaskan dalam poin a dan b). Permasalahan yang menjadikan SPPN tidak dapat dijalankan secara maksimal antara lain dikarenakan faktor Sumber Daya Manusia yang masih kurang, baik dalam segi kualitas ataupun kuantitas.

Dalam hasil survey dan FGD, para responden menyatakan bahwa kurangnya kualitas dan kuantitas SDM juga mempengaruhi kualitas dokumen perencanaan. Beberapa hal yang membuat kualitas dan kuantitas SDM dinilai masih kurang, antara lain:

1. Frekuensi dan fasilitas dari bimbingan teknis, diklat, dan pelatihan yang kurang;
2. Frekuensi dan fasilitas sosialisasi yang kurang menjelaskan mekanisme yang ada;
3. Substansi bimbingan teknis yang kurang menyeluruh;
4. Materi bimbingan teknis, diklat, dan pelatihan yang kurang aplikatif. Bimbingan teknis, diklat, dan pelatihan yang diberikan kepada SDM perencana kurang dapat bermanfaat untuk mendukung proses pembuatan dokumen perencanaan ataupun membantu terlaksananya kegiatan pembangunan agar berjalan efektif, efisien dan ber sasaran;
5. Adanya mutasi dan rotasi staf yang cukup sering terjadi. Hal ini mengakibatkan untuk staf yang sudah dilatih dan berpengalaman justru dipindahkan pada bagian lain Hal tersebut mengakibatkan perlunya pembelajaran kepada staf-staf yang baru dari awal;
6. Sistem pembinaan SDM yang tidak terstruktur. Dalam hal ini lembaga atau instansi yang menyelenggarakan bimbingan teknis, diklat, dan pelatihan tidak terkoordinir dengan baik. Ada beberapa instansi baik pemerintah ataupun swasta yang pernah memberikan bimbingan teknis, diklat, dan pelatihan. Sehingga materi muatan/substansi dan frekuensi yang disampaikan berbeda-beda.

D. Kurang Maksimalnya Peran Bappenas dan Bappeda Dalam Mengkoordinasikan Perencanaan Pembangunan

Beberapa hal fakta mengenai perencanaan dan penganggaran adalah terpisahnya pengaturan mengenai kedua hal tersebut. Dalam penjelasan UU 17/2003, fungsi perencanaan cenderung dihilangkan. Barulah setahun kemudian, UU 25/2004 mendorong fungsi perencanaan. Oleh karena itu, undang-undang mengenai perencanaan dan penganggaran ditetapkan terpisah dan tampak saling mengisolasi. Pengaturan mengenai perencanaan didasarkan pada UU 25/2004 yang pelaksanaannya diamanatkan pada Kementerian PPN/Bappenas, sedangkan pengaturan mengenai penganggaran didasarkan pada UU 17/2003, yang pelaksanaannya diamanatkan pada Kementerian Keuangan.

Dalam 1 (satu) tahun, peran Kementerian PPN/Bappenas dalam hal perencanaan hanya dilakukan mulai bulan Januari sampai Mei yaitu saat Perpres tentang RKP ditetapkan, sedangkan fungsi penganggaran berjalan bulan Februari sampai November yang dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan. Begitu pula dengan kedudukan Bappeda di daerah, mereka hanya memiliki keterbatasan kewenangan pada proses perencanaan karena proses penganggaran dan pelaksanaan ditentukan oleh SKPD dan DPRD.

Pada prakteknya, berdasarkan hasil FGD diketahui bahwa peran Bappenas dan Bappeda terbatas hanya berkaitan dengan kegiatan kompilasi dokumen perencanaan saja. Musrenbang yang seharusnya menjadi forum untuk menyusun rencana pembangunan nasional dan daerah pada nyatanya hanya menjadi agenda formalitas dalam penyusunan dokumen perencanaan di pusat dan daerah.

Disamping keterbatasan peran yang dimiliki oleh Bappenas dan Bappeda, hal lain yang menjadi permasalahan dalam perencanaan pembangunan nasional adalah adanya peran dari K/L atau instansi lain yang lebih kuat. Dalam hal perencanaan pembangunan daerah, kedudukan Kementerian Dalam Negeri (Ditjen Bina Pembangunan Daerah) sangat mempengaruhi proses perencanaan di daerah. Bahkan dasar hukum dan pedoman yang digunakan pemerintah daerah dan Bappeda lebih banyak mengacu kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri. Sementara itu, fungsi legislatif juga ikut mempengaruhi proses perencanaan dan ikut menentukan proses penetapan anggaran, serta beberapa hal yang mempengaruhi proses perencanaan dan penganggaran, antara lain kondisi keuangan daerah, kekuatan partai politik, dan peran masyarakat.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Dari uraian Bab IV tentang Analisis Hasil Survey dan FGD, dapat disimpulkan bahwa UU 25/2004 belum mencapai tujuan dari SPPN sebagaimana tertulis dalam Pasal 2 ayat (4) yaitu:

“Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk:

- a. mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;*
- b. menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;*
- c. menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;*
- d. mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan*
- e. menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.*

Koordinasi antarpelaku pembangunan belum berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan kurangnya peran Bappenas dan Bappeda dalam mengkoordinasikan perencanaan pembangunan. Integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah juga belum tercipta, salah satunya dikarenakan adanya disharmoni, inkonsistensi dan pertentangan antar peraturan perundang-undangan. Ada ketentuan yang saling bertentangan (ada konflik norma), tidak konsisten, dan tidak dapat dijalankan antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lain.

Dikarenakan peran Bappenas dan Bappeda yang hanya dapat mengawal pada tahap perencanaan saja, maka SPPN juga dinilai belum dapat menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Oleh karena itu dengan perencanaan dokumen perencanaan pembangunan yang kurang optimal, pelaksanaan SPPN berdasarkan UU 25/2004 dinilai belum dapat menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Ketidaktercapaian tujuan SPPN tersebut kemudian terakumulasi dan menjadikan pelaksanaan UU 25/2004 menurut perspektif *stakeholders*

dinilai kurang dapat dilaksanakan dan dijalankan secara efektif dan efisien. Sehingga dengan demikian perlu adanya beberapa perbaikan dan pembenahan mekanisme serta penambahan aturan pelaksanaan dari UU 25/2004 untuk dapat memperjelas dan mengoptimalkan UU 25/2004 dalam mendukung pelaksanaan SPPN.

B. Saran

Berdasarkan analisis hasil survey dan FGD serta kesimpulan sebagaimana dibahas diatas, maka kajian ini mengusulkan beberapa saran sebagai berikut:

1. perlu dilakukan harmonisasi antar peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hasil survey dan FGD, ada disharmoni, inkonsistensi dan pertentangan antar peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Perencanaan Pembangunan Nasional. Oleh karena itu untuk melakukan harmonisasi atas hal tersebut, ada beberapa hal yang dapat dilakukan sebagai berikut:

- a) melakukan inventarisasi semua peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang SPPN baik untuk perencanaan nasional ataupun perencanaan daerah. Kemudian diidentifikasi satu persatu ketentuan yang saling tumpang tindih dan bertentangan. Dari temuan tersebut diajukan pengusulan untuk melakukan revisi/perubahan atas peraturan perundang-undangan tersebut. Berikut hal-hal yang dapat dilakukan untuk mengatasi beberapa permasalahan berkaitan dengan adanya disharmoni, inkonsistensi dan pertentangan antar peraturan perundang-undangan:
 - terhadap inkonsistensi dasar hukum RPJMD, sebaiknya tetap menggunakan Perkada, sebagaimana diatur dalam UU 25/2004. Proses pembuatan Perkada lebih mudah karena tidak melibatkan legislatif, sebab perencanaan itu merupakan domain eksekutif. Selain itu Perkada dapat mengakomodir ketentuan UU 25/2004 bahwa RPJMD harus ditetapkan 3 (tiga) bulan setelah Kepala Daerah dilantik;
 - pengaturan tentang tata cara penyusunan dokumen perencanaan daerah telah diatur pada PP 8/2008, padahal dalam UU 25/2004 diamanatkan untuk diatur dalam Perda. Sebenarnya penggunaan PP dinilai memang lebih mudah untuk daerah karena ada keseragaman aturan di semua daerah;

- mengenai perbedaan mekanisme penyusunan dokumen perencanaan, sebaiknya mekanisme yang digunakan adalah Musrenbang dan forum SKPD saja. Sedangkan forum yang berkaitan dengan fungsi legislatif dikurangi.
- b) melakukan perubahan secara revolusioner dengan melakukan penggabungan antara UU 25/2004 dan UU 17/2003 agar sistem perencanaan dapat bersinergi dengan sistem penganggaran;
- c) melakukan harmonisasi ketentuan-ketentuan mengenai perencanaan pembangunan pada UU 25/2004 dan UU 32/2004;
- d) Berdasarkan hasil survey dan FGD, ditemukan bahwa antara dokumen RPJMN dan RPJMD ternyata tidak sinkron. Oleh karena itu ada beberapa hal yang dapat dilakukan sebagai berikut:
 - melakukan penyesuaian jangka waktu berlakunya dokumen-dokumen perencanaan daerah yang ada dengan dokumen perencanaan nasional. Harus ada pejadwalan ulang dalam penyusunan dokumen perencanaan di pusat dan di daerah sehingga dokumen perencanaan daerah yang digunakan masih relevan dengan dokumen perencanaan nasional dan tidak perlu dilakukan perubahan berkali-kali;
 - mengintegrasikan ketentuan mengenai jangka waktu pembuatan dokumen perencanaan di pusat dan di daerah. Kementerian PPN/Bappenas dapat mengkaji kembali terkait penjadwalan penyusunan dokumen perencanaan;
 - Perlu diformulasikan kembali ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah karena jangka waktu dokumen perencanaan daerah ditentukan dari jangka waktu jabatan kepala daerah.

2. perlu pembuatan aturan pelaksana baru dari UU 25/2004 dan memperkuat aturan pelaksana yang sudah ada.

Berdasarkan hasil survey dan FGD, ada beberapa aturan pelaksana yang seharusnya ada dan mendampingi UU 25/2004 dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, ada beberapa hal yang dapat dibuat menjadi aturan pelaksana bagi UU 25/2004, yaitu sebagai berikut:

- a) apabila diperlukan dapat dibuat Peraturan Menteri untuk mengakomodir keperluan aturan pelaksana, meskipun hal tersebut tidak disebutkan dalam PP atau UU di atasnya;
- b) perlu direviu kembali PP 8/2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah karena peraturan pemerintah tersebut mengacu pada UU 32/2004. Sebaiknya pengaturan mengenai tata cara perencanaan pembangunan daerah mengacu pada UU

25/2004. Apabila diperlukan dapat membuat peraturan pemerintah yang baru untuk menggantikan PP 8/2008 yang mengacu dan disesuaikan dengan UU 25/2004;

- c) perlu dilakukan penguatan aturan pelaksana yang ada, hal tersebut dapat dilakukan dengan mensosialisasikan aturan-aturan pelaksana. Seperti aturan pelaksanaan Musrenbangnas yang diatur dalam petunjuk teknis yang dikeluarkan kementerian PPN/Bappenas dan disesuaikan tiap tahunnya.

3. perlu penguatan SDM Perencana dan kelembagaan instansi diklat perencanaan.

Berdasarkan hasil survey dan FGD, sebagian besar *stakeholders* menyatakan bahwa SDM perencana yang dimiliki K/L ataupun daerah masih lemah. Oleh karena itu sebaiknya perlu dilakukan penguatan SDM Perencana dan kelembagaan instansi diklat perencana. Penguatan ini dimaksudkan agar kelembagaan instansi diklat perencana yang ada dapat memfasilitasi kebutuhan SDM perencana di tiap K/L dan daerah serta menghasilkan SDM Perencana yang berkualitas.

Dengan penguatan kelembagaan, maka instansi diklat perencana yang ada dapat meningkatkan kemampuannya dalam hal-hal sebagai berikut:

- a) dapat memberikan bimbingan teknis, diklat, sosialisasi, dan pelatihan yang tidak hanya berkualitas secara frekuensi namun juga secara substansi materi yang disampaikan;
- b) dapat membuat dan menciptakan sistem pembinaan SDM yang lebih terstruktur dan dapat berkoordinasi dengan lebih baik dengan lembaga/instansi lain yang juga memberikan bimbingan teknis, diklat, sosialisasi, dan pelatihan pada SDM perencana;
- c) membuat forum antara Badan Kepegawaian Daerah dengan Pusat Pembinaan Pendidikan dan Pelatihan Perencana untuk membahas tentang rotasi perencana yang terlalu sering, agar tercipta sistem pemindahan perencana yang baik;
- d) memperkuat forum antar Jabatan Fungsional Perencana (JFP);
- e) Apabila diperlukan instansi diklat perencanaan yang saat ini masih tergolong sebagai UKE II, dapat dinaikkan kedudukannya menjadi UKE I. Sehingga produk kebijakan atau program yang dibuat dapat memiliki kedudukan yang lebih tinggi dan mengikat lebih banyak pihak;
- f) Membuat *Roadmap* pengembangan perencana yang komprehensif, agar terdapat kejelasan proses penguatan dan pengembangan SDM perencana yang akan dilakukan.

Untuk penguatan SDM, ada beberapa hal yang dapat dilakukan terutama berkaitan dengan kurangnya frekuensi fasilitas, sosialisasi

dan bimtek, dan kurangnya materi fasilitas, sosialisasi dan bimtek, yaitu antara lain:

- a) perlu dibuat kesepakatan di tingkat nasional mengenai anggaran yang disediakan oleh daerah untuk pemberian fasilitas, sosialisasi, dan bimtek. Hal ini dilakukan untuk penguatan pemberian fasilitas, sosialisasi, dan bimtek yang ada di daerah;
- b) melakukan *upload* hasil bimtek yang dilakukan perencana di website daerah/kementerian/lembaga, yang diakses para perencana. Agar terdapat kemudahan bagi perencana untuk mengakses informasi dimana saja dan kapan saja. Hal ini juga dapat mengoptimalkan pelaksanaan fasilitas, sehingga meski tidak semua perencana diundang dalam pelaksanaan fasilitas, namun mereka tetap dapat *sharing knowledge* dari perencana lain;
- c) dapat dilakukan pembuatan kurikulum standar untuk materi bimtek dan pelatihan. Diadakan pula evaluasi materi, apabila ada materi bimtek dan pelatihan yang kurang sesuai dapat diganti. Hal ini untuk mengurangi kesenjangan substansi bimtek dan pelatihan yang ada

4. perlu untuk memperkuat peranan Bappenas dan Bappeda.

Berdasarkan hasil survey dan FGD dapat digambarkan bahwa berdasarkan perspektif *stakeholders* peran Bappenas dan Bappeda dinilai sudah tidak seperti dahulu. Bappenas dan Bappeda mengalami penurunan fungsi, oleh sebab itu perlu dilakukan penguatan peran. Untuk melakukan penguatan peran tersebut dapat dilakukan hal-hal sebagai berikut:

- a) penguatan regulasi kelembagaan dari Bappenas dan Bappeda. Hal tersebut dapat dilakukan dengan melakukan perluasan kewenangan ataupun penajaman kewenangan yang telah dimiliki. Sehingga secara dasar hukum Bappenas dan Bappeda memiliki kewenangan melakukan dan mengkoordinir perencanaan tidak hanya secara formil namun juga secara materiil;
- b) penguatan fungsi monitoring dan evaluasi pada tahap penyusunan, perencanaan, dan pelaksanaan perencanaan pembangunan dapat meningkatkan peran aktif Bappenas dan bappeda dalam melakukan pembinaan terhadap K/L dan SKPD;
- c) melakukan penguatan peran Kementerian PPN/Bappenas dan Bappeda dalam proses penganggaran untuk mengawal konsistensi dengan dokumen perencanaan yang telah dibuat;

- d) melakukan peningkatan kualitas dari produk perencanaan (dokumen perencanaan pembangunan nasional dan dokumen perencanaan pembangunan daerah). Seharusnya Musrenbang menjadi forum aktif yang dapat memfasilitasi kebutuhan antarpelaku/*stakeholders* dalam mendukung usahanya menjalankan pembangunan dan menghasilkan dokumen perencanaan yang berkualitas. Sehingga nantinya Musrenbang yang diselenggarakan memiliki kualitas forum yang maksimal dan dokumen perencanaan yang dihasilkan juga maksimal kualitasnya;
- e) memberikan mekanisme *reward* dan *punishment* atas pelaksanaan perencanaan pembangunan yang dilakukan K/L dan SKPD;
- f) memperkuat kualitas SDM dari Bappenas dan Bappeda sehingga hal tersebut dapat meningkatkan kualitas proses perencanaan dan dokumen perencanaan yang dihasilkan.