

# **KAJIAN HUKUM**

## **SINERGITAS PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAN PENGANGGARAN**

**BIRO HUKUM KEMENTERIAN PPN/BAPPENAS**

**SEPTEMBER 2011**

# KATA PENGANTAR

Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor PER.005/M.PPN/09/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional memberikan tugas yang tidak ringan bagi Biro Hukum. Salah satu tugas yang harus dilakukan adalah melaksanakan pengembangan, pengkajian, perumusan, dan pemberian rekomendasi kebijakan dalam rangka pengembangan hukum.

Dalam rangka melaksanakan tugas tersebut, maka Biro Hukum melaksanakan kajian hukum terkait dengan “Sinergitas Perencanaan dan Penganggaran”. Kajian hukum ini dilatarbelakangi oleh semangat untuk memberikan kontribusi positif dan konstruktif dalam rangka memperbaiki kualitas perencanaan pembangunan dan sinergitasnya dengan penganggaran.

Hasil kajian hukum ini mungkin jauh dari sempurna, terdapat banyak kekurangan didalamnya. Oleh karenanya kami sangat terbuka menerima saran dan kritik. Pada akhirnya, kami berharap semoga hasil kajian ini bermanfaat bagi kita semua.

Jakarta, 5 Oktober 2011

**Kepala Biro Hukum,**

**Emmy Suparmiatun, SH, MPM**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang dan Tujuan Pelaksanaan Kajian**

Reformasi dan segala euforianya telah mengubah banyak tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk perubahan proses perencanaan pembangunan. Bukan saja hilangnya TAP MPR yang merupakan dasar hukum tertinggi kebijakan pembangunan nasional dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, namun juga lahirnya 2 (dua) peraturan yang memisahkan proses perencanaan dan penganggaran, yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Kedua Undang-Undang tersebut mencoba untuk saling berkaitan dan bersinergi satu sama lainnya. Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 mengatakan bahwa penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara berpedoman pada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara, dan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 mengatur tentang substansi Rencana Kerja Pemerintah dan dokumen perencanaan lainnya yakni Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang.

Namun demikian, pelaksanaan sinergitas tersebut tidaklah mudah, masih diperlukan berbagai upaya perbaikan dan penyempurnaan dalam pelaksanaannya. Baik penyempurnaan berbagai peraturan perundang-undangan terkait, penyempurnaan proses dan tahapan penyusunan rencana pembangunan dan penganggarnya; serta efektifitas penegakan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang sudah ada.

Sehubungan dengan hal tersebut, Biro Hukum memandang perlu melakukan kajian hukum terkait dengan “Sinergitas Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran” yang memotret pelaksanaan perencanaan pembangunan dan penganggaran yang sudah berlangsung lebih dari 7 (tujuh) tahun ini serta memberikan rekomendasi perbaikan.

## B. Metodologi dan Pengumpulan Data dan Informasi

Metode yang digunakan dalam pelaksanaan kajian ini adalah metodologi *Regulatory Impact Assesment* (RIA) yang dikembangkan oleh Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas bersama dengan *The Asia Foundation* (2009). RIA adalah metode untuk menilai secara sistematis, komprehensif dan partisipatif dampak positif dan negatif dari suatu kebijakan (regulasi atau non regulasi) maupun rancangan kebijakan yang akan ditetapkan. Dalam pelaksanaannya, RIA akan mengikuti tahapan sebagai berikut:

1. Identifikasi dan analisis masalah. Langkah ini dilakukan agar semua pihak, khususnya pengambil kebijakan, dapat melihat dengan jelas masalah apa sebenarnya yang dihadapi dan hendak dipecahkan dengan kebijakan tersebut.
2. Penetapan tujuan. Setelah masalah teridentifikasi, selanjutnya perlu ditetapkan apa sebenarnya tujuan kebijakan yang hendak diambil.
3. Pengembangan berbagai pilihan/alternatif kebijakan untuk mencapai tujuan. Setelah masalah yang hendak dipecahkan dan tujuan kebijakan sudah jelas, langkah berikutnya adalah melihat pilihan apa saja yang ada atau bisa diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Dalam metode RIA, pilihan atau alternatif pertama adalah “*do nothing*” atau tidak melakukan apa-apa, yang pada tahap berikutnya akan dianggap sebagai kondisi awal (*baseline*) untuk dibandingkan dengan berbagai opsi/pilihan yang ada.
4. Penilaian terhadap pilihan alternatif kebijakan, baik dari sisi legalitas maupun biaya (*cost*) dan manfaat (*benefit*)-nya. Setelah berbagai opsi/pilihan untuk memecahkan masalah teridentifikasi, langkah berikutnya adalah melakukan seleksi terhadap berbagai pilihan tersebut.
5. Pemilihan kebijakan terbaik. Analisis Biaya-Manfaat kemudian dijadikan dasar untuk mengambil keputusan tentang opsi/pilihan apa yang akan diambil. Opsi/pilihan yang diambil adalah yang mempunyai manfaat bersih (*net benefit*) terbesar, yaitu dengan cara menghitung jumlah semua manfaat dikurangi dengan jumlah semua biaya.
6. Penyusunan strategi implementasi. Langkah ini diambil berdasarkan kesadaran bahwa sebuah kebijakan tidak bisa berjalan secara otomatis setelah kebijakan tersebut ditetapkan atau diambil. Dengan demikian, harus diketahui mengenai bagaimana atau dengan cara apa pilihan kebijakan tersebut dilaksanakan.
7. Partisipasi stakeholder di semua proses. Semua tahapan tersebut di atas harus dilakukan dengan melibatkan berbagai komponen yang terkait, terutama *key stakeholders* dan *affected stakeholders* dengan kebijakan yang disusun.

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa unsur penting dalam melaksanakan Metode RIA adalah keterlibatan *stakeholders* dalam semua tahapan. Oleh karenanya dalam mencari data dan informasi dilakukan serial *Focus Group Discussion* dengan melibatkan pihak-pihak terkait sebagai narasumber utama. Serial FGD tersebut dilaksanakan di Jakarta, Padang, dan Jogjakarta. Di samping itu, dilakukan pula studi pustaka untuk memperkaya substansi kajian ini.

### C. Narasumber dan Peserta FGD

Narasumber yang terlibat dalam FGD dalam rangka pelaksanaan kajian ini merupakan pihak yang terlibat dalam perencanaan pembangunan dan penganggaran (*stakeholders* kunci). Para narasumber tersebut adalah;

1. Dr. Ir. Dida H Salya, MA (Staf Ahli Menteri PPN/Kepala Bappenas Bidang Hubungan Kelembagaan);
2. Drs. Syafril Basir, MPIA (Direktur Alokasi Pendanaan Pembangunan);
3. Budiman Soedarsono, SH, MA (mewakili Direktur Analisa Peraturan Perundang-Undangan);
4. Nur Syarifah, SH, LLM (mewakili Kepala Biro Hukum)
5. Drs. Yulius Honesty, MSi (mewakili Kepala Bappeda Provinsi Sumatera Barat);
6. Drs. Tavip Agus Rayanto, MSi (Kepala Bappeda Prov. DI Jogjakarta); dan
7. Dr. Anggito Abimanyu (Mantan Kepala BKF dan Pakar Ekonomi UGM).

Di samping itu, melibatkan juga para pakar kompeten yakni

1. Prof. Dr. Sadli Isra, SH, MPA (Pakar Tata Negara Universitas Andalas);
2. Prof. Arifin P Soeria Atmadja (Pakar Keuangan Negara Universitas Indonesia);
3. Dr. Darminto Hartono, SH, LLM (Pakar Hukum Universitas Diponegoro);
4. Dwi Haryati, SH, M.Hum (Pakar Hukum UGM); dan
5. Dr. Edy Priyono (Pakar Ekonomi, Akademika).

Peserta yang terlibat dan memberikan kontribusi pemikiran juga terdiri dari pelaksana perencanaan dan penganggaran serta para pakar di bidangnya. Peserta tersebut adalah;

1. Staf Kementerian PPN/Bappenas (Drs. Sumedi Andono Mulyo, MA, Ph.D, Maliki, ST, MSIE, Ph.D, Dr. Yulius, MA, Muhammad Nassir, S.Kom, MSi, Tatang Mutaqin, S.Sos,

M.Ed; Ir. Roni Dwi Susanto, M.Si; Raden Wijaya K, ST, MMIB; Ir. M. Zainal Fatah; Rizang Wrihatnolo, S.Sos, MA; Heriyadi, S.Sos, MT, MSc; Drs. Petrus Sumarsono, MA; Noor Arifin Muhammad, ST, MSIE, Miranti Triana Zulkifli, ST; Afwandi, SE; Rudi Arifiyanto, S.Sos, MA, MSE; Sakinah Usman, SH; Reghi Perdana, SH, LLM; Hendra Wahanu, SH; Ari Prasetyo, SH; Nurachmad MH, Aswar halolan, SH, Bimo Haryono, SH, MAP, dan Indra Sakti SH, MA);

2. Staf Bappeda Provinsi Sumatera Barat;
3. Staf Bappeda Provinsi DI Jogjakarta;
4. Dosen Fakultas Hukum, Fakultas Ekonomi, dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas;
5. Dosen Magister Administrasi Publik UGM (Dr. Wahyudi Kumorotomo, Dr. Agus Pramusinto, Dr. Ely Susanto); dan
6. Mahasiswa Magister Hukum UGM, Mahasiswa Magister Ekonomi Pembangunan UGM, dan Mahasiswa Magister Administrasi Publik UGM.

#### **D. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan kajian ini mengikuti sistematika *Regulatory Impact Assesment Statement* terdiri atas 6 (enam) Bab sebagai berikut:

Bab I merupakan Pendahuluan yang berisi Latar Belakang, Tujuan Pelaksanaan Kajian, Metodologi, Pengumpulan Data dan Informasi, Narasumber dan Peserta FGD, dan Sistematika Penulisan.

Bab II berisi Identifikasi dan Analisa Masalah yang menggambarkan berbagai permasalahan yang muncul, akibat yang timbul, serta pokok permasalahan.

Bab III berisi Penetapan Tujuan yang merupakan sesuatu yang ingin dicapai untuk menjawab pokok permasalahan.

Bab IV berisi berbagai Alternatif Kebijakan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Bab V berisi Penilaian Terhadap Pilihan Alternatif Kebijakan serta Pemilihan Kebijakan Terbaik.

Bab VI berisi Strategi Implementasi untuk melaksanakan kebijakan yang dipilih.

## BAB II

### IDENTIFIKASI DAN ANALISA MASALAH

#### A. Berbagai Permasalahan yang Muncul

Sebagaimana yang telah disampaikan pada latar belakang di atas bahwa tema kajian hukum ini adalah “Sinergitas Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran”. Hal ini lah yang menjadi koridor pembahasan dalam forum FGD. Sinergitas dalam hal ini adalah

1. sinergitas antara perencanaan pembangunan dengan penganggaran nasional;
2. sinergitas antara perencanaan pembangunan dengan penganggaran daerah; maupun
3. sinergitas antara perencanaan pembangunan nasional dengan perencanaan pembangunan daerah.

Berdasarkan hasil FGD tersebut, dapat disimpulkan bahwa masih terdapat permasalahan sinergitas perencanaan pembangunan dan penganggaran pada ketiga level sebagaimana disampaikan di atas. Permasalahan yang telah diidentifikasi disebabkan oleh berbagai hal sebagai berikut:

##### 1. *Legal Structure*

- a. Tata cara pelaksanaan perencanaan pembangunan dan penganggaran belum menjadi satu kesatuan yang sistemik serta diatur dalam banyak peraturan yang terpisah bahkan di antaranya ada yang bertentangan;
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur pula perencanaan pembangunan dan penganggaran (di daerah). Sayangnya pengaturan perencanaan pembangunan dan penganggaran pada Undang-Undang 32 Tahun 2004 tersebut pada beberapa ketentuannya bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004.
- c. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 menggunakan pendekatan perencanaan sektoral dan regional, sedangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggunakan pendekatan kewenangan/konkruensi.
- d. Terdapat beberapa rumusan kalimat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 yang menimbulkan interpretasi yang beragam (multiinterpretasi) dan sulit dipahami oleh *stakeholders*.

- e. Tidak ada muatan sanksi (administratif) bagi pihak-pihak yang tidak mengikuti Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional maupun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.
- f. Tidak ada peraturan yang lebih tinggi di atas Undang-Undang yang dapat menjadi perekat perencanaan pembangunan dan penganggaran dan yang dapat menyelesaikan pertentangan dan perbedaan penafsiran antar Undang-Undang, Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, memiliki landasan hukum yang sangat lemah hanya diatur melalui Undang-Undang yang mudah berubah seiring dengan pergantian Presiden dan DPR. Demikian pula halnya dengan Rencana Kerja Pemerintah hanya diatur dengan Peraturan Presiden, padahal APBN diatur dengan Undang-Undang.
- g. Kelembagaan penyusunan perencanaan dan penganggaran terpisah. Di tingkat pusat fungsi koordinasi penyusunan perencanaan pembangunan nasional ada di Kementerian PPN/Bappenas, sedangkan fungsi penganggaran ada di Kementerian Keuangan. Apapun yang direncanakan, keputusan akhir ada di anggaran. Di tingkat Daerah, peran Kementerian Dalam Negeri dalam proses perencanaan pembangunan daerah dan penganggaran cukup besar. Keterlibatan perencanaan pembangunan dilakukan melalui Ditjen Bangda, sedangkan dalam penganggaran melalui Ditjen Keuangan Daerah. Namun antara Ditjen Bangda dan Ditjen Keuangan Daerah, belum ada koordinasi yang baik.
- h. Tidak ada otoritas tunggal yang mengendalikan pelaksanaan perencanaan pembangunan dan penganggaran, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian belum maksimal dalam mengkoordinasikan lembaga perencanaan pembangunan (Kementerian PPN/Bappenas) dan lembaga penganggaran (Kementerian Keuangan). Berbeda dengan Amerika Serikat, di mana perencanaan pembangunan dan penganggaran ada pada satu lembaga yakni, *Office of Management and Budget* (OMB).

## 2. *Legal Substance*

- a. Substansi perencanaan pembangunan dan penganggaran belum tajam mengarah pada upaya mencapai tujuan pembangunan. Di mana permasalahan utama yang muncul adalah tidak adanya prioritas yang jelas (prioritas pembangunan dalam dokumen perencanaan pembangunan sangat banyak dan tidak focus) serta program Kementerian/Lembaga yang tidak mengarah pada pencapaian program nasional.
- b. Program dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dapat berbeda dengan Program Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional. Ada



- Program Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional yang tidak dimuat/dilaksanakan oleh Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.
- c. Pelaporan (dan evaluasi) masih bersifat parsial dan belum dijadikan sebagai bahan penyusunan rencana. Kementerian/Lembaga yang memberikan laporan kepada Kementerian PPN/Bappenas hanya sedikit.
  - d. Muncul dokumen perencanaan yang dianggap sebagai dokumen tandingan seperti Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025, dan berbagai Rencana Aksi Nasional.
  - e. Perencanaan pembangunan, terutama jangka panjang, tidak mengakomodasi perubahan. Belum ada ruang dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang maupun Rencana Pembangunan Jangka Menengah untuk mengubah rencana berdasarkan kebutuhan dan perubahan lingkungan strategis.
  - f. Perodesasi pemilihan kepala daerah berbeda/tidak bersamaan antar daerah sehingga perodesasi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah menjadi tidak bersamaan antar daerah yang menyebabkan pula berbedanya substansi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.
  - g. Produk Kementerian PPN/Bappenas yang mendukung Produk Utama Kementerian PPN/Bappenas (RPJPN, RPJMN, dan RKP) kurang memadai.

### 3. *Legal Culture*

- a. Terdapatnya ego kelembagaan dan lemahnya koordinasi internal lembaga pemerintah. Koordinasi Kementerian PPN/Bappenas dengan Kementerian Keuangan yang belum terlaksana dengan baik. Bahkan koordinasi Ditjen Bangda (Perencanaan) dan Ditjen Keuangan Daerah (APBD) yang berada dalam satu lembaga (Kementerian Dalam Negeri) belum terlaksana dengan baik.
- b. Kepentingan Politik DPR (*Legislative Heavy*), di mana saat ini DPR turut berperan menentukan kebijakan teknis dan operasional, seperti turut menentukan kegiatan dan *costing*.
- c. Masih rendahnya SDM perencana baik di tingkat pusat maupun daerah yang menyebabkan kualitas perencanaan pembangunan dan penganggaran tidak memadai dalam mencapai tujuan pembangunan.
- d. Pola komunikasi Kementerian PPN/Bappenas dengan Presiden, Kementerian/Lembaga, dan masyarakat yang belum efektif.

## B. Akibat Yang Ditimbulkan

Dengan tidak adanya sinergitas perencanaan pembangunan dan penganggaran tersebut berdampak pada

1. tidak efektifnya perencanaan pembangunan dalam mencapai tujuan Negara sebagaimana yang diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945; dan
2. tidak efesiennya belanja Negara.

Sebagai contoh bukti nyata dampak sebagaimana tersebut di atas tercermin dalam hasil penelitian Rini Octaviani<sup>1</sup> yang memetakan konsistensi perencanaan dan penganggaran Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah di Kabupaten Solok Selatan. Hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa

1. hanya 50 % Program RPJMD yang sinkron dengan RPJPD;
2. hanya 75% Renstra Dinas Pendidikan yang sinkron dengan RPJMD;
3. hanya 60% APBD sinkron dengan Renja Dinas Pendidikan bidang Pendidikan Dasar; dan
4. hanya 25% APBD sinkron dengan Renja Dinas Pendidikan bidang Pendidikan Menengah.

Hal ini juga diperkuat dengan hasil pemetaan konsistensi antara prioritas pembangunan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, prioritas pembangunan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Sumatera Barat, dengan prioritas pembangunan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Solok yang dilakukan oleh Bappeda Provinsi Sumatera Barat<sup>2</sup>. Hasil pemetaan tersebut adalah sebagai berikut:

---

<sup>1</sup> Rini Octaviani, Analisa Konsistensi Perencanaan dan Penganggaran Bidang Pendidikan Dasar dan Menengah di Kabupaten Solok Selatan, Universitas Andalas, 2008.

<sup>2</sup> Bappeda Provinsi Sumatera Barat, Makalah "Perencanaan dan Penganggaran Daerah, 6 Juni 2011.

Tabel 1  
Perbandingan Prioritas Pembangunan Dalam RPJMN, RPJMD Provinsi Sumatera Barat,  
dan RPJMD Kabupaten Solok

RPJMN 2010-2014	Draft RPJMD Provinsi Sumatera Barat 2011-2015	RPJMD Kabupaten Solok 2011-2015
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola</li> <li>2. Pendidikan</li> <li>3. Kesehatan</li> <li>4. Penanggulangan Kemiskinan</li> <li>5. Ketahanan Pangan</li> <li>6. Infrastruktur</li> <li>7. Iklim Investasi &amp; Iklim Usaha</li> <li>8. Energi</li> <li>9. Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Bencana</li> <li>10. Daerah Tertinggal, Terdepan, Terluar, &amp; Pasca-konflik</li> <li>11. Kebudayaan, Kreativitas dan Inovasi Teknologi</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pengamalan Agama dan ABS-SBK dalam Kehidupan Masyarakat.</li> <li>2. Pelaksanaan Reformasi Birokrasi dlm Pemerintahan.</li> <li>3. Peningkatan Pemerataan dan Kualitas Pendidikan.</li> <li>4. Peningkatan Derajat Kesehatan Masyarakat.</li> <li>5. Pengembangan Pertanian Berbasis Kawasan dan Komoditi Unggulan.</li> <li>6. Pengembangan Industri Olahan dan Perdagangan.</li> <li>7. Pengembangan Kawasan Wisata Alam dan Budaya</li> <li>8. Percepatan Penurunan Tingkat Pengangguran, Kemiskinan dan Daerah Tertinggal.</li> <li>9. Pembangunan Infrastruktur Penunjang Ekonomi Rakyat.</li> <li>10. Mitigasi, Penanggulangan Bencana Alam dan Pelestarian Lingkungan Hidup.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mewujudkan tata kelola pemerintahan lokal yang baik dan bersih</li> <li>2. Penataan kehidupan yang religius dan berbudaya luhur berfilosofi ABS-SBK</li> <li>3. Pembangunan perekonomian masyarakat secara terpadu berbasis teknologi dan pelestarian lingkungan</li> <li>4. Penanggulangan masalah kemiskinan, sosial dan keteringgalan daerah</li> <li>5. Peningkatan kualitas dan daya saing pendidikan</li> <li>6. Peningkatan kualitas kesehatan masyarakat</li> <li>7. Kepariwisata &amp; pelestarian kekayaan budaya daerah</li> <li>8. Pemuda, olahraga dan pemberdayaan perempuan</li> </ol>

Berdasarkan hasil pemetaan tersebut dapat dilihat bahwa

1. terdapat prioritas pembangunan RPJMN yang tidak dimuat dalam prioritas pembangunan RPJMD Provinsi Sumatera Barat, maupun prioritas pembangunan RPJMD Kabupaten Solok;
2. terdapat prioritas pembangunan RPJMD Provinsi Sumatera Barat yang tidak dimuat dalam prioritas pembangunan RPJMD Kabupaten Solok;
3. terdapat prioritas pembangunan RPJMD Kabupaten Solok yang tidak terdapat pada RPJMD Provinsi Sumatera Barat maupun prioritas pembangunan RPJMN; dan
4. terdapat prioritas pembangunan RPJMD Provinsi Sumatera Barat yang tidak terdapat dalam prioritas pembangunan RPJMN.

Ketidaksinergian antar dokumen perencanaan pembangunan tersebut berdampak pada penganggaran yang dapat dilihat pada tabel sebagai berikut

Tabel 2  
Usulan Pendanaan APBD Propinsi Sumatera Barat Tahun 2012

No	Kab/Kota	ABS SBK	Reformasi Birokrasi	Pendidikan	Kesehatan	Kemiskinan	Total
1	Kab. Kep. Mentawai	0	1,200,000,000	21,900,000,000	10,900,000,000	5,950,000,000	39,950,000,000
2	Kab. Pessel	250,000,000	1,925,000,000	21,778,250,500	49,042,000,000	4,568,470,600	77,563,721,100
3	Kab. Solok	760,000,000	600,000,000	72,290,000,000	5,193,500,000	4,064,500,000	82,908,000,000
4	Kab. Sijunjung	0	2,760,900,000	6,135,428,955	760,000,000	4,151,222,000	13,807,550,955
5	Kab. Tanah Datar	2,800,000,000	900,000,000	17,273,750,000	2,365,000,000	840,000,000	24,178,750,000
6	Kab. Pdg Pariaman	2,290,000,000	0	15,042,434,000	8,370,000,000	9,018,130,000	34,720,564,000
7	Kab. Agam	0	0	20,339,258,500	3,256,250,000	0	23,595,508,500
8	Kab. 50 Kota	575,000,000	1,350,000,000	11,447,200,400	5,609,000,000	3,600,000,000	22,581,200,400
9	Kab. Pasaman	2,110,000,000	685,000,000	22,406,832,780	815,000,000	1,618,735,000	27,635,567,780
10	Kab. Solok Selatan	2,880,000,000	4,092,520,000	7,091,818,602	5,755,000,000	9,022,000,000	28,841,338,602
11	Kab. Dharmasraya	684,000,000	153,256,000	30,399,920,500	3,485,000,000	0	34,722,176,500
12	Kab. Pasaman Barat	640,000,000	0	4,645,400,000	1,295,000,000	6,725,000,000	13,305,400,000
13	Kota Padang	9,825,000,000	0	17,900,000,000	6,574,912,825	5,065,000,000	39,364,912,825
14	Kota Solok	0	550,000,000	5,800,000,000	1,740,320,000	401,000,000	8,491,320,000
15	Kota Sawahlunto	0	4,415,000,000	2,890,362,350	4,022,573,300	650,000,000	11,977,935,650
16	Kota Pdg Panjang	150,000,000	0	1,900,250,000	2,705,000,000	690,000,000	5,445,250,000
17	Kota Bukittinggi	0	420,000,000	16,561,000,000	1,908,350,000	482,000,000	19,371,350,000
18	Kota Payakumbuh	650,000,000	0	10,184,200,000	4,449,285,000	600,000,000	15,883,485,000
19	Kota Pariaman	0	0	1,685,000,000	0	620,000,000	2,305,000,000

Berdasarkan tabel tersebut dapat terlihat beberapa prioritas pembangunan nasional yang tidak dilaksanakan dan tidak mendapatkan alokasi anggaran di daerah.

### C. Pokok Permasalahan

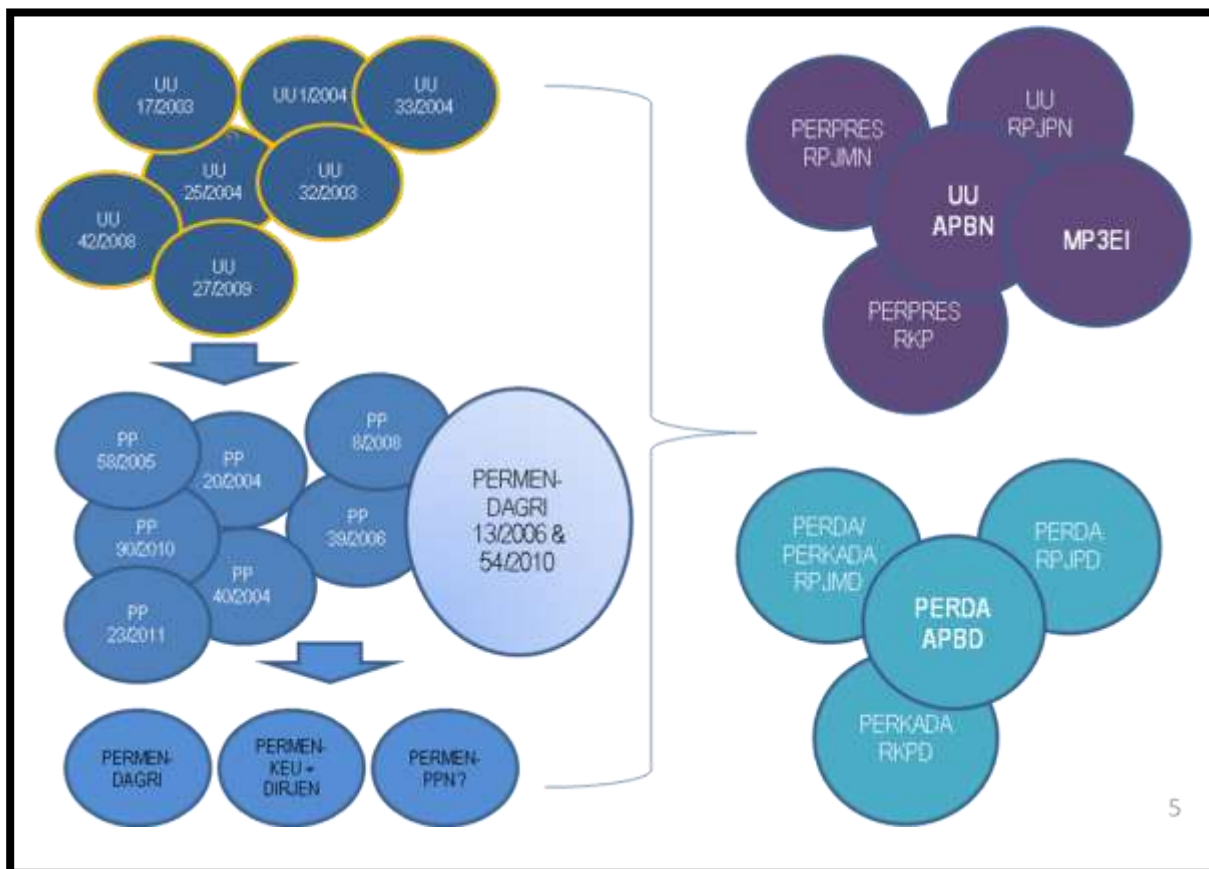
Berdasarkan berbagai permasalahan yang dapat diidentifikasi sebagaimana tersebut di atas, tidak sinerginya perencanaan pembangunan dan penganggaran disebabkan oleh sebuah permasalahan pokok sebagai berikut:

#### ***Konstruksi Regulasi Di Bidang Perencanaan Dan Penganggaran Yang Belum Tertata Dengan Baik***

Terkait dengan perencanaan pembangunan dan penganggaran, terdapat banyak peraturan perundang-undangan yang satu sama lain belum harmonis. Hal ini berimplikasi pada

ketidakefektifan pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang perencanaan pembangunan dan penganggaran serta lemahnya penegakan peraturan perundang-undangan itu sendiri. Berbagai peraturan dan ketidakharmonisan tersebut dapat terlihat pada gambar berikut ini

Gambar 1  
Peraturan di Bidang Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran



## **BAB III**

### **PENETAPAN TUJUAN**

Sebuah peraturan perundang-undangan dapat terlaksana dengan efektif apabila peraturan tersebut

1. memiliki tata aturan yang jelas dan tidak tumpang tindih; dan;
2. memiliki rumusan substansi yang jelas yang memuat norma aturan dan sanksi serta tidak bertentangan satu sama lainnya; dan
3. adanya organ yang terus mengawal efektifitas pelaksanaannya baik melalui penegakan peraturan maupun sosialisasi pelaksanaan peraturan.

Berdasarkan landasan pemikiran tersebut, maka tujuan yang akan dicapai dari kajian ini adalah

#### ***Mencari Kontruksi Regulasi yang Mampu Mensinergikan Perencanaan Dan Penganggaran***

Kontruksi Regulasi yang diharapkan adalah peraturan di bidang perencanaan pembangunan dan penganggaran yang memiliki tata aturan dan rumusan substansi yang jelas serta adanya organ yang mampu mengawal efektifitas pelaksanaan peraturan tersebut.

## BAB IV

### ALTERNATIF KEBIJAKAN

Untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebagaimana tersebut pada Bab III perlu dikembangkan berbagai alternatif kebijakan. Dengan merumuskan hasil FGD, alternatif kebijakan yang dipandang mampu untuk mensinergikan perencanaan dan penganggaran adalah sebagai berikut:

#### 1. **Alternatif Kebijakan I : *Do Nothing* (Tidak Melakukan Apa-Apa)**

Salah satu karakteristik metode RIA adalah tidak menghilangkan kondisi yang ada saat ini sebagai salah satu alternatif kebijakan yang dinilai. Alternatif kebijakan tersebut disebut *Do nothing* yang merupakan sebuah tindakan untuk “tidak melakukan apa-apa”. Untuk keperluan analisis manfaat-biaya, kondisi *do nothing* ini biasa disebut kondisi *baseline* di mana kondisi tersebut nantinya akan dibandingkan dengan kondisi yang terjadi jika alternatif tindakan yang lain diimplementasikan.

#### 2. **Alternatif Kebijakan II : Konstruksi Regulasi Tetap Seperti Saat Ini, Tetapi Perlu Melakukan Upaya Peningkatan Kualitas Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran**

Alternatif ini merupakan pilihan alternatif di mana tata aturan regulasi tetap dengan mempertahankan berbagai peraturan perundang-undangan yang telah ada serta mempertahankan rumusan aturannya dengan segala kelebihan dan kekurangannya. Namun untuk memperbaiki kekurangan tersebut perlu dilakukan berbagai upaya untuk meningkatkan kualitas perencanaan pembangunan dan penganggaran.

Menurut FGD, beberapa upaya yang dapat dilakukan untuk menutupi kekurangan yang ada adalah :

- a. memperkuat hubungan koordinasi antara lembaga perencanaan pembangunan dengan lembaga penganggaran baik di tingkat nasional maupun daerah;
- b. memperbaiki format dokumen rencana pembangunan dan penganggaran;
- c. Kementerian PPN/Bappenas melakukan asistensi penyusunan dokumen perencanaan pembangunan bagi lembaga perencanaan dan penganggaran di daerah;

- d. meningkatkan kompetensi perencana baik di tingkat pusat maupun daerah; dan
- e. meningkatkan peran Kementerian PPN/Bappenas pembangunan sebagai lembaga *think-thank* sehingga menjadi lembaga yang dihormati dan memiliki *influence power* bagi instansi pemerintah baik pusat maupun daerah;

Untuk memperkuat upaya tersebut, perlu dilakukan penyusunan aturan main yang dibentuk baik melalui Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas, Surat Edaran Bersama antara Kementerian PPN/Bappenas dengan instansi terkait, maupun dalam bentuk komitmen tertulis lainnya antara Kementerian PPN/Bappenas dengan instansi terkait. Berbagai aturan main yang perlu disusun diantaranya adalah:

- a. Pedoman Penyusunan Rencana Strategis Kementerian/Lembaga
- b. Pedoman Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah;
- c. Pedoman Pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan; dan
- d. Hubungan Kelembagaan lembaga perencanaan pembangunan dan lembaga penganggaran.

### **3. Alternatif Kebijakan III : Tata Aturan Regulasi Tetap Seperti Saat Ini, Tetapi Perlu Melakukan Harmonisasi dan Perbaikan Rumusan Substansi Peraturan**

Dalam alternatif ini, tata aturan yang terdiri atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 beserta dengan aturan pelaksanaannya tetap ada. Hanya saja perlu dilakukan harmonisasi aturan yang terkait dengan perencanaan pembangunan dan penganggaran dengan melakukan penyempurnaan atas substansi peraturan yang bertentangan serta melakukan penyempurnaan rumusan substansi yang tidak jelas dan menimbulkan multi penafsiran.

### **4. Alternatif Kebijakan IV : Sempilifikasi Regulasi dengan Menerbitkan Satu Undang-Undang Baru yang Menjadi Payung Peraturan di Bidang Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran**

Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa aturan yang mengatur perencanaan pembangunan dan penganggaran begitu banyak dan diantaranya terdapat pertentangan antar peraturan. Di samping itu, banyak terdapat berbagai rumusan peraturan yang tidak jelas dan multi penafsiran. Dampak dari hal tersebut adalah peraturan menjadi tidak efektif sehingga perencanaan pembangunan dan penganggaran tidak sinergis. Oleh karenanya untuk



memperbaiki kondisi tersebut FGD menyarankan melakukan simplifikasi dengan menerbitkan Undang-Undang yang menjadi payung seluruh peraturan di bidang perencanaan pembangunan dan penganggaran. Dengan posisi demikian, semua Undang-Undang yang terkait dengan penganggaran termasuk Undang-Undang APBN harus dibuat berdasarkan Undang-Undang tersebut. Bila hal ini dilakukan, Undang-Undang tersebut dapat menggantikan posisi Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Dalam Undang-Undang tersebut dapat dimasukkan substansi baru yang diantaranya adalah

- a. penguatan peran lembaga perencanaan baik pusat maupun daerah;
- b. memuat aturan sanksi (administratif) bagi pihak yang tidak mematuhi aturan Undang-Undang tersebut;
- c. menghilangkan aturan dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang menyatakan bahwa Calon Presiden/Wakil Presiden harus menyampaikan Visi dalam kampanye, serta aturan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa RPJMN menjabarkan Visi Presiden/Wakil Presiden terpilih. FGD berpendapat bahwa untuk menjaga kesinambungan pembangunan, Calon Presiden/Wakil Presiden tidak perlu membuat Visi setiap lima tahunan. Visi mengikuti tujuan Negara sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Calon Presiden/Wakil Presiden cukup menyusun misi dan program berdasarkan visi Negara yang terdapat di dalam Pembukaan UUD 1945; dan
- d. mengatur model perencanaan yang tidak kaku dan lebih responsif terhadap terjadinya perubahan lingkungan strategis (*scenario planning*).

## BAB V

### PENILAIAN TERHADAP ALTERNATIF KEBIJAKAN & PEMILIHAN KEBIJAKAN TERBAIK

#### A. Variable Penilaian

Langkah metode RIA berikutnya adalah menilai berbagai alternatif kebijakan yang telah ditentukan dengan menggunakan analisa manfaat dan biaya (*cost & benefit analysis*). Pada kajian ini *cost & benefit analysis* yang digunakan sangat sederhana dengan mempertimbangkan manfaat dan biaya dari masing-masing alternatif kebijakan. Agar dapat membandingkan masing-masing alternatif kebijakan, maka perlu ditetapkan terlebih dahulu variabel penilaian sebagai berikut:

1. Manfaat. Variable manfaat dipilih berdasarkan pengembangan tujuan yang akan dicapai untuk memecahkan masalah, yaitu tata aturan yang jelas dan tidak tumpang tindih; memiliki rumusan substansi yang jelas yang memuat norma aturan dan sanksi serta tidak bertentangan satu sama lainnya; dan adanya organ yang terus mengawal efektifitas pelaksanaannya baik melalui penegakan peraturan maupun sosialisasi pelaksanaan peraturan. Dari sisi manfaat, variabel penilaian yang digunakan adalah sebagai berikut:
  - a. kepastian hukum dan tidak adanya tumpang tindih antar peraturan;
  - b. sinergitas substansi antar dokumen perencanaan pembangunan baik nasional maupun daerah;
  - c. sinergitas substansi antara dokumen perencanaan pembangunan dan penganggaran; dan
  - d. peran Kementerian PPN/Bappenas dalam mengkoordinasikan sinergitas perencanaan pembangunan dan penganggaran.
2. Biaya. Variabel biaya yang digunakan adalah pengembangan dari indikator *input* dalam suatu proses produksi untuk menghasilkan suatu *output*. Dari sisi biaya, variabel penilaian yang digunakan adalah sebagai berikut:
  - a. dana yang dibutuhkan, baik dana yang dibutuhkan untuk mewujudkan alternatif kebijakan maupun untuk melaksanakan kebijakan tersebut;
  - b. waktu yang diperlukan untuk mewujudkan alternatif kebijakan;

- c. SDM yang diperlukan, baik SDM yang diperlukan untuk mewujudkan alternatif kebijakan maupun untuk melaksanakan kebijakan tersebut; dan
- d. upaya lain yang diperlukan, baik upaya yang diperlukankan untuk mewujudkan alternatif kebijakan maupun untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

Setiap variabel akan diberi skor dengan angka mulai dari 0 hingga 10. Angka tersebut merepresentasikan hal-hal sebagai berikut:

Tabel 3  
Variabel dan Skor Penilaian

Variabel	Skor
<b>MANFAAT</b>	
kepastian hukum dan tidak adanya tumpang tindih antar peraturan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jika tidak ada kepastian hukum dan banyak terdapat tumpang tindih antar peraturan maka skor yang diberikan adalah 0.</li> <li>• Jika kurang adanya kepastian hukum dan terdapat beberapa peraturan yang tumpang tindih maka skor yang diberikan adalah 1-3.</li> <li>• Jika cukup adanya kepastian hukum dan masih terdapat sedikit peraturan yang tumpang tindih maka skor yang diberikan adalah 4-6.</li> <li>• Jika kepastian hukum tercipta dengan baik dan tidak terdapat peraturan yang tumpang tindih maka skor yang diberikan adalah 7-10.</li> </ul>
sinergitas substansi antar dokumen perencanaan pembangunan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jika tidak ada sinergitas substansi antar dokumen perencanaan pembangunan maka skor yang diberikan adalah 0.</li> <li>• Jika kurang ada sinergitas substansi antar dokumen perencanaan pembangunan maka skor yang diberikan adalah 1-3.</li> <li>• Jika cukup ada sinergitas substansi antar dokumen perencanaan pembangunan maka skor yang diberikan adalah 4-6.</li> <li>• Jika sinergitas substansi antar dokumen perencanaan pembangunan begitu baik maka skor yang diberikan adalah 7-10.</li> </ul>
sinergitas substansi antara dokumen perencanaan pembangunan dan penganggaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jika tidak ada sinergitas substansi antara dokumen perencanaan pembangunan dan penganggaran maka skor yang diberikan adalah 0.</li> <li>• Jika kurang ada sinergitas substansi antara dokumen perencanaan pembangunan dan penganggaran maka skor yang diberikan adalah 1-3.</li> </ul>

Variabel	Skor
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jika cukup ada sinergitas substansi antara dokumen perencanaan pembangunan dan penganggaran maka skor yang diberikan adalah 4-6.</li> <li>• Jika sinergitas substansi antara dokumen perencanaan pembangunan dan penganggaran begitu baik maka skor yang diberikan adalah 7-10.</li> </ul>
peran Kementerian PPN/Bappenas dalam mengkoordinasikan sinergitas perencanaan dan penganggaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jika tidak ada peran Kementerian PPN/Bappenas dalam mengkoordinasikan sinergitas perencanaan pembangunan dan penganggaran maka skor yang diberikan adalah 0.</li> <li>• Jika peran Kementerian PPN/Bappenas dalam mengkoordinasikan sinergitas perencanaan pembangunan dan penganggaran kurang maka skor yang diberikan adalah 1-3.</li> <li>• Jika peran Kementerian PPN/Bappenas dalam mengkoordinasikan sinergitas perencanaan pembangunan dan penganggaran cukup maka skor yang diberikan adalah 4-6.</li> <li>• Jika peran Kementerian PPN/Bappenas dalam mengkoordinasikan sinergitas perencanaan pembangunan dan penganggaran kuat maka skor yang diberikan adalah 7-10.</li> </ul>
<b>BIAYA</b>	
dana yang dibutuhkan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jika tidak ada dana yang dibutuhkan maka skor yang diberikan adalah 0.</li> <li>• Jika dana yang dibutuhkan sedikit maka skor yang diberikan adalah 1-3.</li> <li>• Jika dana yang dibutuhkan besar maka skor yang diberikan adalah 4-6.</li> <li>• Jika dana yang dibutuhkan sangat besar maka skor yang diberikan adalah 7-10.</li> </ul>
waktu yang diperlukan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jika tidak ada waktu yang diperlukan maka skor yang diberikan adalah 0.</li> <li>• Jika waktu yang diperlukan sebentar maka skor yang diberikan adalah 1-3.</li> <li>• Jika waktu yang diperlukan lama maka skor yang diberikan adalah 4-6.</li> <li>• Jika waktu yang diperlukan sangat lama maka skor yang diberikan adalah 7-10.</li> </ul>
SDM yang diperlukan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jika tidak ada SDM yang diperlukan maka skor yang diberikan adalah 0.</li> <li>• Jika SDM yang diperlukan sedikit maka skor yang diberikan adalah 1-3.</li> <li>• Jika SDM yang diperlukan banyak maka skor yang diberikan adalah 4-6.</li> <li>• Jika SDM yang diperlukan sangat banyak maka skor</li> </ul>

Variabel	Skor
	yang diberikan adalah 7-10.
upaya lain yang diperlukan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jika tidak ada upaya lain yang diperlukan maka skor yang diberikan adalah 0.</li> <li>• Jika ada sedikit upaya lain yang diperlukan maka skor yang diberikan adalah 1-3.</li> <li>• Jika ada upaya lain yang diperlukan maka skor yang diberikan adalah 4-6.</li> <li>• Jika ada banyak upaya lain yang diperlukan maka skor yang diberikan adalah 7-10.</li> </ul>

## B. Penilaian Terhadap Alternatif Kebijakan

Dengan mempertimbangkan variabel penilaian sebagaimana tersebut di atas, berikut ini proses penilaian masing-masing alternatif kebijakan:

### 1. Alternatif Kebijakan I : *Do Nothing* (Tidak Melakukan Apa-Apa)

Tabel 4  
Penilaian Alternatif Kebijakan I

MANFAAT			BIAYA		
VARIABLE	PENJELASAN	SKOR	VARIABLE	PENJELASAN	SKOR
kepastian hukum dan tidak adanya tumpang tindih antar peraturan	Terdapat tumpang tindih antar peraturan sehingga tidak adanya kepastian hukum yang jelas	0	dana yang dibutuhkan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dana yang dibutuhkan untuk melaksanakan alternatif kebijakan ini tidak ada</li> <li>• Namun diperlukan biaya untuk melaksanakan berbagai hal yang diamanatkan regulasi yang ada (musrenbang, dll)</li> </ul>	4
sinergitas substansi antar dokumen perencanaan pembangunan	Sinergitas antara RKP dan RPJMN serta RPJPN dapat terlaksana, namun demikian muncul dokumen perencanaan lain non SPPN (MP3EI dan berbagai RAN). Sinergi antara RKP	3	waktu yang diperlukan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waktu yang diperlukan untuk melaksanakan alternatif kebijakan ini tidak ada</li> <li>• Namun diperlukan waktu untuk melaksanakan berbagai hal yang</li> </ul>	4

MANFAAT			BIAYA		
VARIABLE	PENJELASAN	SKOR	VARIABLE	PENJELASAN	SKOR
	dengan Renja masih belum terjadi, demikian pula sinergi antara dokumen perencanaan pusat dengan daerah belum terjadi.			diamanatkan regulasi yang ada (musrenbang, dll)	
sinergitas substansi antara dokumen perencanaan pembangunan dan penganggaran	Tidak ada sinergitas antara perencanaan pembangunan dan penganggaran sebagaimana fakta yang diuraikan pada Bab sebelumnya	2	SDM yang diperlukan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SDM yang diperlukan untuk melaksanakan alternatif kebijakan ini tidak ada</li> <li>• Namun diperlukan SDM untuk melaksanakan berbagai hal yang diamanatkan regulasi yang ada (musrenbang, dll)</li> </ul>	4
peran Kementerian PPN/Bappenas dalam mengkoordinasikan sinergitas perencanaan pembangunan dan penganggaran	Regulasi yang ada telah memberikan ruang bagi kementerian PPN/Bappenas untuk mengkoordinasikan perencanaan pembangunan, namun belum memberikan ruang untuk mensinergikan perencanaan pembangunan dengan penganggaran	3	upaya lain yang diperlukan	Karena "Do Nothing" maka tidak ada upaya lain yang dilakukan	0
<b>Total Skor Manfaat</b>		<b>8</b>	<b>Total Skor Biaya</b>		<b>12</b>

Berdasarkan tabel 4 sebagaimana tersebut di atas, maka dapat dilihat bahwa biaya yang diperlukan lebih besar dari manfaat yang diberikan (8 dikurang 12 sama dengan -4)

**2. Alternatif Kebijakan II : Konstruksi Regulasi Tetap Seperti Saat Ini, Tetapi Perlu Melakukan Upaya Peningkatan Kualitas Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran**

Tabel 5  
Penilaian Alternatif Kebijakan II

MANFAAT			BIAYA		
VARIABLE	PENJELASAN	SKOR	VARIABLE	PENJELASAN	SKOR
kepastian hukum dan tidak adanya tumpang tindih antar peraturan	Terdapat tumpang tindih antar peraturan. Kepastian hukum tidak ada, namun sedikit ada kejelasan melalui aturan teknis pelaksanaan yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas	3	dana yang dibutuhkan	Diperlukan biaya untuk melaksanakan berbagai hal yang diamankan regulasi yang ada (musrenbang, dll). Diperlukan biaya untuk melaksanakan berbagai upaya meningkatkan kualitas perencanaan dan penganggaran (trilateral meeting, triwulan meeting, dana dekonsentrasi, pembuatan Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas dll)	5
sinergitas substansi antar dokumen perencanaan pembangunan	Sinergitas antara RKP dan RPJMN serta RPJPN dapat terlaksana, namun demikian muncul dokumen perencanaan lain non SPPN (MP3EI dan berbagai RAN). Sinergitas antara RKP dengan Renja dapat terjaga melalui pedoman penyusunan Renja yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas. Sinergitas dokumen perencanaan pembangunan pusat	6	waktu yang diperlukan	Diperlukan waktu untuk melaksanakan berbagai hal yang diamankan regulasi yang ada (musrenbang, dll). Diperlukan waktu untuk melaksanakan berbagai upaya meningkatkan kualitas perencanaan pembangunan dan penganggaran (trilateral meeting, triwulan meeting, dana dekonsentrasi, pembuatan Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas, asistensi	5

MANFAAT			BIAYA		
VARIABLE	PENJELASAN	SKOR	VARIABLE	PENJELASAN	SKOR
	dan daerah dapat terjaga melalui dana dekonsentrasi, triwulan meeting, asistensi dan lain sebagainya.			dll)	
sinergitas substansi antara dokumen perencanaan pembangunan dan penganggaran	Sinergitas antara perencanaan pembangunan dan penganggaran pada level pusat dapat terjaga melalui trilateral meeting. Sinergitas perencanaan dan penganggaran lebih dapat dijaga bila Kementerian PPN/Bappenas mampu membuat pedoman bagi daerah dalam mensinergikan perencanaan pembangunan dan penganggaran	6	SDM yang diperlukan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diperlukan SDM untuk melaksanakan berbagai hal yang diamanatkan regulasi yang ada (musrenbang, dll).</li> <li>• Diperlukan SDM untuk melaksanakan berbagai upaya meningkatkan kualitas perencanaan pembangunan dan penganggaran (trilateral meeting, triwulan meeting, dana dekonsentrasi, pembuatan Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas, asistensi dll)</li> </ul>	5
peran Kementerian PPN/Bappenas dalam mengkoordinasikan sinergitas perencanaan pembangunan dan penganggaran	Regulasi yang ada telah memberikan ruang bagi kementerian PPN/Bappenas untuk mengkoordinasikan perencanaan pembangunan, namun dengan menerbitkan berbagai pedoman dan melakukan berbagai upaya fasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan dan anggaran, termasuk dana dekonsentrasi peran Kementerian PPN/Bappenas akan lebih nampak	6	upaya lain yang diperlukan	Perlu melakukan pola komunikasi yang baik serta membina hubungan dengan Kemenkeu dan Kemendagri	2



MANFAAT			BIAYA		
VARIABLE	PENJELASAN	SKOR	VARIABLE	PENJELASAN	SKOR
	dipermukaan dan nampak eksistensinya				
<b>Total Skor Manfaat</b>		21	<b>Total Skor Biaya</b>		17

Berdasarkan tabel 5 sebagaimana tersebut di atas, maka dapat dilihat bahwa manfaat yang diberikan lebih besar dari biaya yang diperlukan (21 dikurang 17 sama dengan 4)

### 3. Alternatif Kebijakan III : Tata Aturan Regulasi Tetap Seperti Saat Ini, Tetapi Perlu Melakukan Harmonisasi dan Perbaikan Rumusan Substansi Peraturan

Tabel 6  
Penilaian Alternatif Kebijakan III

MANFAAT			BIAYA		
VARIABLE	PENJELASAN	SKOR	VARIABLE	PENJELASAN	SKOR
kepastian hukum dan tidak adanya tumpang tindih antar peraturan	Tumpang tindih antar peraturan dapat diperbaiki. Namun karena aturan masih terpisah pada banyak peraturan, kemungkinan adanya aturan yang masih tumpang tindih masih dapat terjadi. Kepastian hukum lebih baik, berbagai aturan yang tidak jelas dapat diperbaiki	6	dana yang dibutuhkan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diperlukan biaya untuk melaksanakan berbagai hal yang diamanatkan regulasi yang ada (musrenbang, dll).</li> <li>Diperlukan biaya untuk memperbaiki regulasi (pembahasan UU, PP)</li> </ul>	7
sinergitas substansi antar dokumen perencanaan pembangunan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sinergi antara Renja, RKP dan RPJMN serta RPJPN dapat terlaksana.</li> <li>Berbagai dokumen perencanaan lain non SPPN (MP3EI dan berbagai RAN) mendapatkan legalitas yang pasti dan menjadi bagian dari sistem perencanaan</li> </ul>	7	waktu yang diperlukan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diperlukan waktu untuk melaksanakan berbagai hal yang diamanatkan regulasi yang ada (musrenbang, dll).</li> <li>Diperlukan waktu untuk memperbaiki regulasi (pembahasan UU, PP)</li> </ul>	7

MANFAAT			BIAYA		
VARIABLE	PENJELASAN	SKOR	VARIABLE	PENJELASAN	SKOR
	<p>pembangunan sehingga sinergitas dapat lebih terjaga.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sinergi dokumen perencanaan pembangunan pusat dan daerah dapat terjaga melalui aturan yang lebih baik. ..</li> </ul>				
sinergitas substansi antara dokumen perencanaan pembangunan dan penganggaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sinergitas antara perencanaan pembangunan dan penganggaran</li> <li>• Tercipta lebih baik melalui regulasi yang lebih jelas</li> </ul>	7	SDM yang diperlukan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diperlukan SDM untuk melaksanakan berbagai hal yang diamankan regulasi yang ada (musrenbang, dll).</li> <li>• Diperlukan SDM untuk memperbaiki regulasi (pembahasan UU, PP)</li> </ul>	7
peran Kementerian PPN/Bappenas dalam mengkoordinasikan sinergitas perencanaan pembangunan dan penganggaran	Peran Kementerian/Bappenas akan semakin kuat secara legalitas jika perubahan substansi peraturan dapat memasukan peran tersebut ke dalam peraturan	7	upaya lain yang diperlukan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perlu ada komitmen yang kuat dari Kementerian PPN/Bappenas, Kemenkeu, dan Kemendagri untuk memperbaiki UU 25/2004, 17/2003, UU 32/2004</li> <li>• Perlu ada komunikasi yang baik antar tiga kementerian agar tidak ada tumpang tindih baru antar UU</li> </ul>	5
<b>Total Skor Manfaat</b>		27	<b>Total Skor Biaya</b>		26

Berdasarkan tabel sebagaimana tersebut di atas, maka dapat dilihat bahwa manfaat yang diberikan lebih besar dari biaya yang diperlukan (27 dikurang 26 sama dengan 1)

**4. Alternatif Kebijakan IV : Simplifikasi Regulasi dengan Menerbitkan Satu Undang-Undang Baru yang Menjadi Payung Peraturan di Bidang Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran**

Tabel 7  
Penilaian Alternatif Kebijakan IV

MANFAAT			BIAYA		
VARIABLE	PENJELASAN	SKOR	VARIABLE	PENJELASAN	SKOR
kepastian hukum dan tidak adanya tumpang tindih antar peraturan	Tumpang tindih antar peraturan tidak ada. Kepastian hukum sangat baik.	9	dana yang dibutuhkan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diperlukan biaya untuk melaksanakan berbagai hal yang diamankan regulasi yang ada (musrenbang, dll).</li> <li>Diperlukan biaya yang besar untuk mensimplifikasi regulasi</li> </ul>	8
sinergi substansi antar dokumen perencanaan pembangunan	Sinergi antara Renja, RKP dan RPJMN serta RPJPN dapat terlaksana. Berbagai dokumen perencanaan lain non SPPN (MP3EI dan berbagai RAN) mendapatkan legalitas yang pasti dan menjadi bagian dari sistem perencanaan pembangunan sehingga sinergitas dapat lebih terjaga.. Sinergi dokumen perencanaan pembangunan pusat dan daerah dapat terjaga melalui aturan yang lebih baik. ..	8	waktu yang diperlukan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diperlukan waktu untuk melaksanakan berbagai hal yang diamankan regulasi yang ada (musrenbang, dll).</li> <li>Diperlukan waktu yang panjang untuk mensimplifikasi regulasi</li> </ul>	8
sinergi substansi antara dokumen perencanaan pembangunan dan penganggaran	Sinergitas antara perencanaan dan penganggaran Tercipta lebih baik melalui regulasi yang	8	SDM yang diperlukan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diperlukan SDM untuk melaksanakan berbagai hal yang diamankan</li> </ul>	7

MANFAAT			BIAYA		
VARIABLE	PENJELASAN	SKOR	VARIABLE	PENJELASAN	SKOR
	lebih jelas			regulasi yang ada (musrenbang, dll). • Diperlukan SDM untuk memperbaiki regulasi.	
peran Kementerian PPN/Bappenas dalam mengkoordinasikan sinergitas perencanaan pembangunan dan penganggaran	Peran Kementerian PPN/Bappenas akan semakin kuat secara legalitas jika perubahan substansi peraturan dapat memasukan peran tersebut ke dalam peraturan	9	upaya lain yang diperlukan	Perlu ada komitmen yang kuat dari Kementerian PPN/Bappenas, Kemenkeu, dan Kemendagri mensimplikasi regulasi, bahkan komitmen harus datang dari Presiden sebagai pimpinan ketiga menteri tsb.	8
<b>Total Skor Manfaat</b>		34	<b>Total Skor Biaya</b>		31

Berdasarkan tabel sebagaimana tersebut di atas, maka dapat dilihat bahwa manfaat yang diberikan lebih besar dari biaya yang diperlukan (34 dikurang 31 sama dengan 3)

### C. Pemilihan Kebijakan

Dengan membandingkan antara manfaat dan biaya pada masing-masing alternatif kebijakan serta membandingkannya dengan kondisi *baseline (do nothing)*, maka diperoleh hasil analisa sebagai berikut:

Tabel 8  
Rekapitulasi Penilaian

Alternatif Kebijakan	Manfaat	Biaya	Manfaat Dibandingkan Biaya	Perubahan Positif Berdasarkan Baseline
I	8	12	- 4	
II	21	17	+ 4	+4 – (-4) = 8
III	27	26	+ 1	+1 – (-4) = 5
IV	34	31	+ 3	+3 – (-4) = 7

Berdasarkan tabel 8 di atas, maka dapat terlihat bahwa manfaat terbesar yang dapat memberikan kepastian hukum; mensinergikan dokumen perencanaan pembangunan; mensinergikan perencanaan pembangunan dan anggaran; serta memberikan peran yang besar kepada Kementerian PPN/Bappenas adalah Alternatif Kebijakan IV (34). Namun ternyata agar alternatif kebijakan tersebut dapat terwujud, membutuhkan pula biaya yang besar (31). Sedangkan alternatif kebijakan yang biaya rendah adalah Alternatif Kebijakan I (12), namun manfaat yang didapat jika alternatif kebijakan tersebut dipilih sangatlah kecil juga (8). Oleh karenanya dalam hal ini, alternatif kebijakan yang dipilih adalah alternatif yang *net benefit*-nya (manfaat dikurangi biaya) paling besar. Berdasarkan tabel 8 dapat dilihat bahwa Alternatif Kebijakan II, merupakan alternatif kebijakan yang tepat untuk dipilih dan dilaksanakan.

## BAB VI

### STRATEGI IMPLEMENTASI

Berdasarkan hasil telaahan sebagaimana tersebut di atas, telah dipilih Alternatif II untuk meningkatkan sinergitas perencanaan pembangunan dan penganggaran. Alternatif tersebut yakni **“Konstruksi Regulasi Tetap Seperti Saat Ini, Tetapi Perlu Melakukan Upaya Peningkatan Kualitas Perencanaan dan Penganggaran”**.

Dengan alternatif kebijakan ini maka baik Undang-Undang 17 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, maupun Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tidak perlu diubah. Langkah untuk meningkatkan sinergitas perencanaan dan penganggaran dilakukan melalui berbagai aktivitas yang dapat meningkatkan sinergitas perencanaan dan penganggaran.

Dengan menggunakan pendekatan Friedman, maka aktivitas tersebut dapat dibagi ke dalam 3 (tiga) kluster sebagai berikut:

#### 1. Struktur (*Structure*)

Dari aspek struktur beberapa hal yang dapat dilakukan Kementerian PPN/Bappenas untuk meningkatkan sinergitas perencanaan dan penganggaran adalah sebagai berikut:

- a. Mereposisi peran Kementerian PPN/Bappenas sebagai lembaga yang memiliki *intellectual power* dan *influence power*. Oleh karenanya Kementerian PPN/Bappenas perlu mencantumkan peran tersebut dalam Renstra Kementerian PPN/Bappenas.
- b. Dalam rangka memperkuat peran sebagaimana tersebut di atas, maka perlu dibentuk *Policy Analysis Unit* yang merupakan dapur perumusan kebijakan strategis di Kementerian PPN/Bappenas.
- c. Mengembangkan berbagai aturan main (prosedur) yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri PPN/Kepala Bappenas seperti Pedoman Penyusunan Renstra, Pedoman Penyusunan RKP, Pedoman Pelaksanaan Musrenbang dan lain sebagainya.
- d. Membentuk sistem dan jaringan perencanaan pembangunan yang dapat diakses oleh pelaksana perencanaan pembangunan pusat dan daerah dan dapat mensinkronkan perencanaan pembangunan pusat dan daerah (*e-planning*) serta mengembangkan sistem informasi publik yang baik.
- e. Melakukan audit perencanaan dan evaluasi terhadap sistem yang berjalan sekarang ini (*“where are we now and the implications”*) untuk menyempurnakan sistem yang telah berjalan termasuk revitalisasi pelaksanaan Musrenbang.

## 2. Substansi (*Substance*)

Dari aspek substansi, Kementerian PPN/Bappenas perlu melakukan beberapa aktivitas untuk meningkatkan sinergitas perencanaan dan penganggaran sebagai berikut:

- a. Mengubah konsep perencanaan menjadi *scenario planning* yang responsif terhadap perubahan.
- b. Mensinergikan perencanaan pusat dan daerah melalui pemberian dana dekonsentrasi yang disertai dengan asistensi dan pengawasan yang kuat.
- c. Memaksimalkan pelaksanaan monitoring dan evaluasi dan menggunakan hasil monitoring dan evaluasi sebagai bahan penyusunan rencana berikutnya.
- d. Mengembangkan konsep penganggaran non APBN/APBD untuk mendukung pelaksanaan perencanaan pembangunan (kerjasama swasta).
- e. Mengembangkan konsep "*Public Accountability*" dimana masyarakat (*civil society*) lebih dilibatkan dalam partisipasi pembangunan nasional.

## 3. Kultur (*Culture*)

Dari sisi kultur, baik kultur organisasi maupun kultur individu, Kementerian PPN/Bappenas dan atau pegawainya perlu melakukan beberapa aktivitas sebagai berikut:

- a. Mengembangkan pola komunikasi yang baik antara Kementerian PPN/Bappenas dengan Presiden, instansi lain dan masyarakat.
- b. Penyusunan pola karier yang jelas dan menempatkan *the right man on the right place*.
- c. Meningkatkan kualitas perencana baik pusat maupun daerah dengan pelatihan yang terencana dan sesuai kebutuhan (*training need analysis*).
- d. Mengubah pola pikir (*mindset*) lama menjadi pola pikir baru bahwa perubahan lingkungan strategis membutuhkan perubahan perilaku perencana menjadi perencana yang tanggap dan responsif (*outward & forward looking*)
- e. Meningkatkan koordinasi antar instansi pemerintah untuk mengimbangi dominasi DPR (*legislative heavy*) yang saat ini tengah terjadi.