

KAJIAN RINGKAS

EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI PP 39 TAHUN 2006 (BERDASARKAN PERSPEKTIF STAKEHOLDERS)

**BIRO HUKUM KEMENTERIAN PPN/BAPPENAS
DESEMBER 2012**

KATA PENGANTAR

Puji sukur kami panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan karunianya, sehingga kajian ini dapat diselesaikan. Ucapan terima kasih kami tujukan kepada para narasumber dan pihak-pihak yang berkontribusi besar terhadap penyusunan kajian ini.

Kajian ini dilatarbelakangi oleh pelaksanaan PP 39/2006 yang sudah 6 tahun berlaku namun pelaksanaannya menunjukkan tingkat kepatuhan yang sangat rendah. Hal ini berdasarkan kajian yang dibuat oleh Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan, hasil kajian tersebut menunjukan bahwa tingkat kepatuhan dalam memenuhi kewajiban-kewajiban yang diamanatkan PP 39/2006 sangatlah rendah. Sampai bulan Maret 2011, untuk laporan Triwulan IV TA 2010 hanya 39 Kementerian/Lembaga dari 76 Kementerian/Lembaga yang menyampaikan laporan (51,32%) dan hanya 7 Provinsi dari 33 Provinsi yang menyampaikan laporan (21,21%). Hal ini merupakan gejala (*symptom*) atas sebuah permasalahan efektifitas peraturan yang harus dicari akar permasalahannya

Oleh karenanya, Biro Hukum memandang perlu untuk melakukan kajian dan mencari tahu akar permasalahan yang menyebabkan rendahnya tingkat kepatuhan *stakeholders* dalam pelaksanaan PP 39/2006. Diharapkan dari kajian ini, kita akan mendapatkan informasi dari sisi *stakeholders* terhadap PP 39/2006, beserta saran dan solusi untuk meningkatkan efektifitas pelaksanaan PP 39/2009.

Tiada gading yang tak retak, begitu pula dalam kajian ini. Kiranya masih banyak kekurangan dalam penyusunannya, kami mengharapkan saran dan kritik yang membangun untuk perbaikan di masa yang akan datang.

Akhirnya, mudah-mudahan kajian ini dapat membawa manfaat bagi semua pihak khususnya bagi Bappenas dan menginspirasi untuk perbaikan PP 39/2006 demi kepentingan kita bersama.

Jakarta, Desember 2012

Kepala Biro Hukum

Emmy Suparmiatun, SH, MPM

DAFTAR ISI

Cover.....	
Kata Pengantar	I
Daftar Isi	ii
Daftar Gambar.....	iv
Daftar Tabel	v
Daftar Chart	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Tujuan	2
C. Hasil yang Diharapkan	2
D. Metodologi	2
E. Sistematika Penulisan	4
BAB II KERANGKA TEORI	6
A. Hukum dan Kebutuhan Masyarakat	6
B. Asas Pembentukan Peraturan yang Baik.....	7
BAB III KERANGKA TEORI, ROCCIPPI DAN PENERAPANNYA PADA PP 39/2006.....	9
A. Sekilas Tentang PP 39/2006 dan Implementasinya	9
B. Penerapan Teori pada PP 39/2006	11
C. Penerapan Alat Analisa ROCIPPI untuk Mengkaji PP 39/2006	14
BAB IV PANDANGAN <i>STAKEHOLDERS</i>	19
A. Hasil Survey di Kementerian/Lembaga dan Bappeda Provinsi	19
B. Hasil Survey di Kabupaten/Kota	33
C. Temuan Ikutan	34
BAB V ANALISA KAJIAN	35

A. Hubungan Antara Mengetahui dan Memahami	35
B. Hubungan Antara Komitmen dan Kemampuan	36
C. Pemenuhan Harapan Responden	40
BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN	41
A. Kesimpulan	41
B. Saran	42
C. Penutup	44
DAFTAR PUSTAKA	45

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Hubungan antara Komitmen dan Kemampuan.....	13
Gambar 2	Posisi Responden dalam Matriks Hubungan Komitmen dan Kemampuan.	39

DAFTAR TABEL

Tabel 1 Kriteria ROCCIPPI	15
Tabel 2. Penentuan Kriteria Prioritas	16
Tabel 3. Hubungan ROCIPPI dengan Komitmen dan Kemampuan	17
Tabel 4. Penilaian Komitmen dan Kemampuan (K/L dan Bappeda Provinsi).....	37

DAFTAR CHART

Chart 1	Pendapat Responden Mengenai Pasal-Pasal dalam PP 39/2009	21
Chart 2	Pendapat Responden Mengenai Hubungan Antar Kelembagaan	22
Chart 3	Pendapat Responden Mengenai Laporan Lain yang Lebih Penting	23
Chart 4	Pendapat Responden Mengenai Hal Utama dalam Penyusunan Laporan.....	24
Chart 5	Pendapat Responden Mengenai Kecukupan Jumlah SDM	25
Chart 6	Pendapat Responden Mengenai Kegiatan Peningkatan Kompetensi Staf.....	25
Chart 7	Pendapat Responden Mengenai Pernah Menyampaikan Permasalahan Pelaksanaan PP 39/2006 ke Bappenas	27
Chart 8	Pendapat Responden Mengenai Pernah Tidaknya Ada Tanggapan dari Bappenas.....	27
Chart 9	Pendapat Responden Mengenai Perbaikan dari Bappenas.....	28
Chart 10	Pendapat Responden Mengenai Implementasi PP 39/2006 Membawa Dampak Positif bagi Instasinya.....	29
Chart 11	Pendapat Responden atas Mengenai Hasil Pelaporan Dimanfaatkan untuk Peningkatan Kinerja Responden	29
Chart 12	Pendapat Responden Mengenai Keyakinan Monev dalam PP 39/2006 Merupakan Bagian Penting Dari Manajemen Pembangunan	29
Chart 13	Pendapat Responden Mengenai PP 39/2006 Memerlukan Aturan Operasional	30
Chart 14	Pendapat Responden Mengenai Pemahaman Terhadap Perintah Aplikasi.....	31
Chart 15	Pendapat Responden Mengenai Penggunaan Aplikasi Elektronik	31
Chart 16	Pendapat Responden Mengenai Perlunya Sanksi dalam PP 39/2006	32

Chart 17	Pendapat Responden Mengenai Penghargaan Dapat Meningkatkan Kepatuhan	32
----------	--	----

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pengendalian dan evaluasi merupakan bagian penting dalam manajemen pembangunan. Dalam siklus pembangunan, pengendalian merupakan alat untuk menjaga target dan pencapaian rencana pembangunan, sedangkan evaluasi merupakan alat untuk menilai pelaksanaan pembangunan tahun berjalan untuk kepentingan korektif perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tahun mendatang. Karena pengendalian dan evaluasi merupakan bagian penting dalam siklus pembangunan, maka Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan mencantumkan pengendalian dan evaluasi sebagai bagian yang tak terpisahkan. Guna pelaksanaan lebih lanjut pengendalian dan evaluasi, diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan (PP 39/2006).

6 (enam) tahun sudah PP 39/2006 berlaku, namun dalam pelaksanaannya terdapat berbagai permasalahan yang memerlukan upaya perbaikan agar PP 39/2006 ini dapat berlaku efektif. Tanpa adanya efektifitas pengendalian dan evaluasi, pencapaian target pembangunan serta pelaksanaan pembangunan tidaklah akan berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Oleh karena itu berbagai upaya dilakukan untuk mengkaji efektifitas pelaksanaan PP 39/2006. Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan pada tahun 2008 telah melakukan kajian yang memetakan semua peraturan yang terkait evaluasi kinerja pembangunan sebagai bahan rekomendasi strategis yang dapat digunakan pemerintah pusat dalam melaksanakan evaluasi. Pada tahun 2011, Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan melakukan kajian kembali terkait aspek penyempurnaan PP 39/2006 sesuai dengan Reformasi Perencanaan dan Penganggaran. Hasil kajian tersebut menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan dalam memenuhi kewajiban-kewajiban yang diamanatkan PP 39/2006 sangatlah rendah. Berdasarkan kajian tersebut, sampai bulan Maret 2011, untuk laporan Triwulan IV TA 2010 hanya 39 Kementerian/Lembaga dari 76 Kementerian/Lembaga yang menyampaikan laporan (51,32%) dan hanya 7 Provinsi dari 33 Provinsi yang menyampaikan laporan (21,21%)¹. Hal ini merupakan gejala (*symptom*) atas sebuah permasalahan efektifitas peraturan yang harus dicari akar permasalahannya.

¹ Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan, “*Kajian Aspek-Aspek Penyempurnaan PP No. 39/2006*”, 2011.

Berdasarkan hal tersebut, Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas memandang perlu melakukan kajian untuk mencari akar masalah dari gejala sebagaimana tersebut di atas dengan fokus utama melihat perilaku *stakeholders* dalam rangka pemenuhan kewajiban yang diatur dalam PP 39/2006 sebagai pelengkap kajian-kajian yang telah ada sebelumnya.

B. TUJUAN

Tujuan kajian ini adalah untuk :

1. mendapatkan informasi perspektif *stakeholders* terhadap PP 39/2006;
2. mendapatkan informasi mengenai implementasi PP 39/2006 beserta dengan permasalahannya; dan
3. mendapatkan solusi atas permasalahan yang ada.

C. HASIL YANG DIHARAPKAN

Hasil yang diharapkan dari kajian ini adalah perspektif *stakeholder* terhadap PP 39/2006 beserta saran dan solusi guna meningkatkan efektifitas pelaksanaan PP 39/2006.

D. METODOLOGI

1. Metode Pengumpulan Data dan Informasi

Dalam kegiatan ini data dan informasi primer diperoleh dengan cara :

a. Focus Group Discussion

Pengambilan data dan informasi melalui diskusi group yang terarah dan fokus dengan melibatkan *stakeholders* yang dipilih dengan teknik *purpose sampling* yang mempertimbangkan keterwakilan wilayah serta pertimbangan tingkat kepatuhan menyampaikan laporan triwulanan tahun 2010.

b. Interview

Pengambilan data dan informasi dilakukan dengan tatap muka secara intensif yang respondennya dipilih dengan teknik *purpose sampling*.

c. Pengisian Kuesioner

Pengisian kuesioner dilakukan oleh peserta FGD dan responden *interview* sebagaimana tersebut di atas yang terdiri dari 13 (tiga belas) Biro Perencanaan Kementerian/Lembaga, 10 (sepuluh) Bappeda Provinsi dan 5 (lima) Bappeda Kabupaten/Kota yang telah dipilih dengan teknik *purpose sampling*. Pengisian

kuesioner ini dilakukan dengan tehnik *guided questioner*, di mana Biro Hukum aktif menjelaskan isi kuesioner dan merespon setiap pertanyaan dan klarifikasi yang disampaikan responden terhadap isi kuesioner. Dengan teknik ini diharapkan dapat meminimalisir kesalahpahaman memaknai maksud kuesioner yang dilakukan oleh responden dan menjaga validitas isian kuesioner.

Selain data dan informasi primer, digunakan pula data dan informasi sekunder yang berasal dari:

- a. Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Pemerintah Nomor 39 tahun 2006 mengenai Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan;
- b. Hasil kajian dan penelitian sebelumnya, seperti kajian yang telah dilakukan oleh Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan Kementerian PPN/Bappenas; dan
- c. Buku dan literatur lainnya.

2. Metode Pengolahan Data dan Informasi

Metode yang digunakan dalam kajian ini menggunakan metode ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Communication, Interest, Process dan Ideology*). Metode ini digunakan untuk mencari penyebab yang melatarbelakangi tingkat kepatuhan *stakeholders* dalam melaksanakan PP 39 /2006 dengan uraian sebagai berikut:

- a. *Rule* (Peraturan). Dalam kajian ini hal yang akan dilihat dari unsur *Rule* adalah keterkaitan antara PP 39/2006 dengan peraturan perundang-undangan lain yang juga memberi kewajiban bagi *stakeholders* untuk melakukan pemantauan, evaluasi dan membuat pelaporan. Di samping itu aspek substansi, sistematika dan redaksional sudah dirumuskan dengan baik dan benar atau tidak yang berpengaruh pada pemahaman, komitmen dan kemampuan *stakeholders* untuk melaksanakan kewajiban yang diatur dalam PP 39/2006.
- b. *Opportunity* (Kesempatan). Dalam kajian ini *Opportunity* yang ingin dikaji sejauh apa *stakeholders* merespon aturan yang telah ditetapkan PP 39/2006. Apakah aturan-aturan tersebut menciptakan peluang baru (eksternalitas) bagi *stakeholders* untuk tidak mematuhi ketentuan yang diatur dalam PP 39/2006.
- c. *Capacity* (Kemampuan). Dalam kajian ini akan dilihat kemampuan *stakeholders* dalam menenuhi kewajiban yang diatur dalam PP 39/2006 baik karena sebab aturan itu sendiri maupun faktor lain seperti ketersediaan SDM, waktu, anggaran, fasilitas dan mekanisme kerja.

- d. *Communication* (Komunikasi). Dalam kajian ini akan dilihat apakah masalah yang timbul dikarenakan permasalahan komunikasi baik yang disebabkan oleh Kementerian PPN/Bappenas atau *stakeholders* itu sendiri.
- e. *Interest* (Minat). Dalam kajian ini akan dieksplorasi berbagai keuntungan dan kelebihan yang menjadi penyebab minat *stakeholders* mematuhi ketentuan yang diwajibkan oleh PP 39/2006.
- f. *Process* (Proses). Dalam kajian ini akan dilihat sejauh apa mekanisme yang diatur dalam PP 39/2006 dipahami oleh *stakeholders*.
- g. *Ideology* (Keyakinan). Dalam kajian ini akan dilihat sejauh apa *stakeholders* meyakini bahwa pengendalian dan evaluasi merupakan bagian penting dari sistem perencanaan sehingga *stakeholders* secara sukarela (*voluntary*) melaksanakan yang diatur dalam PP 39/2006.

E. SISTEMATIKA PENULISAN

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, keluaran yang diharapkan dari kajian ini, dan metodologi yang digunakan baik metode pengumpulan data dan informasi maupun metode pengolahan data dan informasi.

II. BAB II KERANGKA TEORI

Bab ini merupakan bab landasan teori yang menjadi dasar dan koridor pembahasan bab-bab selanjutnya. Bab ini memaparkan teori hubungan antara hukum dengan kebutuhan masyarakat serta memaparkan asas pembentukan peraturan yang baik (*beginnselen van behoorlijke regelgeving*).

III. KERANGKA TEORI, ROCCIPI DAN PENERAPANNYA PADA PP 39/2006

Bab ini merupakan bab yang memaparkan sekilas tentang PP 39/2006 dan implementasinya sebagai bahan bacaan sebelum mengkaji lebih lanjut, serta memaparkan bagaimana pentingnya penerapan teori hukum bagi efektifitas pelaksanaan PP 39/2006. Di samping itu, bab ini juga memaparkan penerapan alat analisa ROCIPPI untuk mengkaji PP 39/2006.

IV. PANDANGAN *STAKEHOLDERS*

Bab ini berisi pandangan *stakeholders* terhadap PP 39/2006 yang terdiri dari Kementerian/Lembaga, Bappeda Provinsi dan Bappeda Kabupaten/Kota. Bab ini menyajikan data statistik dan uraian pendapat *stakeholders* yang merupakan hasil survey.

V. ANALISA KAJIAN

Bab ini berisi analisa Biro Hukum terhadap hasil survey untuk mendapatkan saran atau rekomendasi yang tepat.

VI. KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan dari hasil survey yang sudah dilakukan dan saran-saran yang diberikan untuk meningkatkan kemampuan dan komitmen serta saran penyempurnaan terhadap PP 39/2006. Bab ini juga berisi penutup hasil kajian.

BAB II

KERANGKA TEORI

A. HUKUM DAN KEBUTUHAN MASYARAKAT

Utrecht berpendapat bahwa hukum dibangun untuk mengurus tata tertib masyarakat dan oleh karena itu harus dipatuhi oleh masyarakat tersebut². Dengan demikian maka hukum seharusnya hadir sebagai alat pendorong manusia agar bertindak dengan cara yang ditentukan oleh aturan hukum untuk mencapai tujuan hukum itu sendiri. Karena hukum mengatur tindakan manusia, maka hukum akan bermakna hanya bagi orang-orang yang dapat melakukan tindakan (*handlungsfahigkeit*) yang diperintahkan oleh aturan hukum, baik sebagai delik ataupun sebagai sanksi, baik melakukan sesuatu atau pun tidak melakukan sesuatu³. Hal senada disampaikan pula oleh pelopor Hukum Progresif, Profesor Satjipto Rahardjo. Menurutnya, hukum tidak dilihat dari kacamata hukum itu sendiri, melainkan dilihat dan dinilai dari tujuan sosial yang ingin dicapai. Faktor dan kontribusi manusia dianggap lebih menentukan daripada peraturan yang ada⁴.

Berdasarkan pendapat para ahli tersebut, jelaslah di sini bahwa hukum erat kaitannya dengan manusia dan kemampuan manusia melaksanakan aturan hukum (*capaicity*). Dengan demikian maka hukum haruslah dibangun dan berasal dari kebutuhan dan kehendak masyarakat.

Hubungan hukum dan masyarakat, bukanlah hal baru yang telah didengungkan (*mainstreaming*) oleh para sarjana hukum. Friedrich Karl von Savigny, menyatakan bahwa hukum tumbuh dan berkembang dari masyarakat. Hukum dihasilkan dari pengalaman kompleks masyarakat serta karakter masyarakat. Hukum dijiwai oleh kebutuhan masyarakat (*volkgeist*)⁵. Demikian halnya Roscoe Pound, dalam pandangannya, hukum bertugas untuk memenuhi kehendak masyarakat. Hukum dibuat dan dikembangkan dengan memperhatikan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat⁶.

² Utrecht, "*Pengantar Dalam Hukum Indonesia*", 1953

³ Prof Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, M Ali Safa'at, SH, MH, "*Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*", Mahkamah Konsitusi, 2006.

⁴ Prof Dr. Satjipto Rahardjo, SH, "*Hukum Progresif*", Genta Publishing, 2009.

⁵ Luis Kutner, "*Legal Philosophers: Savigny: German Lawgiver*", Marquette Law Review, Vol.55, 1972.

⁶ Roscoe Pound, "*An Introduction to the Philosophy of Law*", New Haven: Yale University Press, 1922.

B. ASAS PEMBENTUKAN PERATURAN YANG BAIK (*BEGINSELEN VAN BEHOORLIJKE REGELGEVING*)

Peraturan perundang-undangan merupakan bentuk formal dari hukum. Peraturan perundang-undangan memuat sekumpulan norma hukum yang dikukuhkan/ditetapkan oleh negara yang berlaku umum untuk masyarakat. Sebagai aturan formal, tentu peraturan perundang-undangan dalam penyusunannya haruslah memperhatikan berbagai asas sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dapat berlaku efektif setelah ditetapkan. Baik efektifitas karena adanya sanksi yang diberlakukan (*positivism*), maupun karena kesadaran yang muncul (*sociological*).

Sesungguhnya asas pembentukan peraturan perundang-undangan (*Beginselen Van Behoorlijke Regelgeving*) banyak dikembangkan oleh para sarjana hukum. Salah satunya adalah asas yang dikembangkan oleh IC Van der Vlies⁷. Menurutnya pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*Beginselen Van Behoorlijke Regelgeving*) haruslah memperhatikan asas-asas sebagai berikut:

1. Asas Formal
 - a. Asas tujuan yang jelas (*Beginsel van Duidelijke Doelstelling*)
 - b. Asas organ/lembaga yang tepat (*Beginsel van Het Juiste Orgaan*)
 - c. Asas perlunya pengaturan (*Het Noodzakelijkheids Beginsel*)
 - d. Asas dapat dilaksanakan (*Het Beginsel van Uitvoerbaarheid*)
 - e. Asas konsensus (*Het Beginsel van Consensus*)
2. Asas Materiil
 - a. Asas terminologi dan sistematika yang benar (*Het Beginsel van Duidelijk Terminologi En Duidelijke Systematiek*)
 - b. Asas dapat dikenali (*Het Beginsel van De Kenbaarheid*)
 - c. Asas perlakuan hukum yang sama (*Het Rechtsgelijkheids Beginsel*)
 - d. Asas kepastian hukum (*Het Rechtszekerheids Beginsel*)
 - e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual (*Het Beginsel van De Individuele Rechtsbedeling*)

Asas-asas sebagaimana tersebut di atas, sesungguhnya telah termuat pula dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangungan sebagai berikut:

1. Asas Kejelasan Tujuan

Asas ini menyatakan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

⁷ Maria Farida Indrati, "*Ilmu Perundang-Undangungan*", Penerbit Kanisius, 2007

2. Asas Kelembagaan atau Pejabat Pembentuk yang Tepat
Asas ini menyatakan bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.
3. Asas Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan
Asas ini menyatakan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.
4. Asas Dapat Dilaksanakan
Asas ini menyatakan bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis.
5. Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan
Asas ini menyatakan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
6. Asas Kejelasan Rumusan
Asas ini menyatakan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.
7. Asas Keterbukaan
Asas ini menyatakan bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Partisipasi masyarakat tersebut diperlukan mengingat pembuat peraturan dan pengambil kebijakan tidaklah selalu memiliki informasi yang sempurna tentang pihak-pihak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut serta dampak dan akibatnya terhadap pihak yang diatur tersebut⁸.

⁸ Kementerian PPN/Bappenas, “*Pedoman Penerapan Regulatory Impact Assesment*”, 2009

BAB III

KERANGKA TEORI, ROCCIPI DAN PENERAPANNYA PADA PP 39/2006

A. SEKILAS TENTANG PP 39/2006 DAN IMPLEMENTASINYA

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengatur tahapan perencanaan pembangunan nasional mulai dari penyusunan rencana, penetapan rencana, pengendalian pelaksanaan rencana, hingga evaluasi pelaksanaan rencana. Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh. Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan. Tahap penetapan rencana menghasilkan produk hukum yang mengikat semua pihak untuk melaksanakan rencana yang telah ditetapkan. Tahap pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya, Menteri/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Tahapan evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*result*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Dalam rangka perencanaan pembangunan, setiap Kementerian/Lembaga berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan dan atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya. Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, Kementerian/Lembaga, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana.

Terkait dengan pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan, Undang-Undang 25 Tahun 2004 mengamanatkan adanya peraturan pelaksanaan yang lebih rinci dan detail. Oleh karena itu Pemerintah telah menerapkan Peraturan Pemerintah Nomor 39

Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan pada tanggal 29 Nopember 2006. Berdasarkan PP 39/2006 tersebut, pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana dilakukan melalui kegiatan pemantauan dan pengawasan oleh pihak terkait sebagai berikut :

1. Pimpinan Kementerian/Lembaga melakukan pemantauan pelaksanaan Renja-KL yang meliputi pelaksanaan program dan kegiatan sesuai dengan tugas dan kewenangannya.
2. Gubernur melakukan pemantauan pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang meliputi pelaksanaan program dan kegiatan sesuai dengan tugas dan kewenangannya.
3. Bupati/Walikota melakukan pemantauan pelaksanaan tugas pembantuan yang meliputi pelaksanaan program dan kegiatan sesuai dengan tugas dan kewenangannya.
4. Kepala SKPD Provinsi melakukan pemantauan pelaksanaan dekonsentrasi yang meliputi pelaksanaan program dan kegiatan sesuai dengan tugas dan kewenangannya.
5. Kepala SKPD Kabupaten/Kota melakukan pemantauan pelaksanaan tugas pembantuan yang meliputi pelaksanaan program dan kegiatan sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

Hasil pemantauan sebagaimana dimaksud di atas disusun dalam bentuk laporan triwulanan yang dikoordinasikan oleh unit kerja/satuan perangkat kerja daerah yang tugas pokok dan fungsinya di bidang perencanaan pembangunan.

Sedangkan evaluasi dilakukan oleh Pimpinan Kementerian/Lembaga terhadap pelaksanaan Renja-KL dan RKP untuk menilai keberhasilan pelaksanaan dari suatu program/kegiatan berdasar indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam Renstra-KL dan RPJM Nasional serta terhadap pelaksanaan RPJM Nasional dan Renstra-KL untuk menilai efisiensi, efektivitas, manfaat, dampak, dan keberlanjutan dari suatu program. Hasil evaluasi dituangkan dalam bentuk laporan evaluasi.

Sejak ditetapkan pada tahun 2006, implementasi PP 39/2006 masih belum berjalan sesuai dengan yang diharapkan. Salah satu indikasinya adalah rendahnya minat Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah untuk menyampaikan laporan. Berdasarkan laporan yang diterima oleh Kementerian PPN/Bappenas c.q. Deputi Evaluasi Kinerja Pembangunan, sampai bulan Maret 2011, untuk laporan Triwulan IV TA 2010 hanya 39 Kementerian/Lembaga dari 76 Kementerian/Lembaga yang menyampaikan laporan (51,32%) dan hanya 7 Provinsi dari 33 Provinsi yang menyampikan laporan (21,21%)⁹.

⁹ Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan, "Kajian Aspek-Aspek Penyempurnaan PP No. 39/2006", 2011.

Rendahnya Kementerian/Lembaga juga terjadi pada tahun sebelumnya, bahkan terjadi penurunan dari data tahun sebelumnya. Berdasarkan laporan yang diterima oleh Kementerian PPN/Bappenas c.q. Direktorat Pendayagunaan Pendanaan pembangunan, sampai bulan Juli 2010, jumlah Kementerian/Lembaga yang menyampaikan laporan PP 39/2006 pada Triwulan I tahun anggaran 2010 sebanyak 58 Kementerian/Lembaga (76,32%) dan pada triwulan II, hanya 41 Kementerian/Lembaga (53,95%) yang menyampaikan laporan¹⁰.

Langkah untuk mengevaluasi implementasi PP 39/2006 serta mengeksplorasi upaya perbaikan telah dilakukan. Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan telah melakukan kajian yakni “Pemetaan Peraturan Perundang-undangan Evaluasi Kinerja Pembangunan”, tahun 2008 dan kajian “Aspek-Aspek Penyempurnaan PP No. 39 Tahun 2006 Sesuai Dengan Reformasi Perencanaan dan Penganggaran”, tahun 2011. Jika kita kaitkan dengan teori Friedman bahwa hukum terdiri dari 3 (tiga) aspek yakni aspek substansi (*legal substance*), aspek struktur (*legal structure*), dan aspek budaya (*legal culture*)¹¹, maka kajian yang sangat baik tersebut merupakan kajian dari aspek substansi (*legal substance*) dan aspek struktur (*legal structure*). Kajian tersebut perlu dilengkapi dengan aspek budaya (*legal culture*) yang lebih menekankan pada unsur manusia (*stakeholders*) pelaksana kegiatan. Sebab sebagaimana diuraikan pada Bab II sebelumnya bahwa manusia merupakan kontributor efektifitas pelaksanaan dari sebuah peraturan perundang-undangan.

B. PENERAPAN TEORI PADA PP 39/2006

Berangkat dari penjelasan sebagaimana telah diuraikan pada Bab II, beberapa landasan teori yang dapat dijadikan basis pembahasan dalam kajian ini erat kaitannya dengan 2 (dua) faktor kunci sebagai berikut:

1. Komitmen

Komitmen merupakan kesepakatan/perikatan antara dua pihak atau lebih untuk melakukan sesuatu secara bersama¹². Karena komitmen merupakan hasil sebuah kesepakatan/konsensus maka diperlukan adanya permufakatan bersama yang dicapai

¹⁰ Direktorat Sistem dan Pemantauan Evaluasi Kinerja Pembangunan, *Info Kajian Bappenas*, Vol. 8, No. 2, Desember 2011.

¹¹ Lawrence M. Friedman, “*American Law An Introduction, 2nd Edition*” (Hukum Amerika Sebuah Pengantar), Penerjemah Wisnu Basuki, PT Tatanusa, 2001.

¹² *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, 2005.

melalui kebulatan suara. Dengan adanya kesepakatan yang dibangun melalui proses dialogis, maka diharapkan munculnya komitmen bersama untuk mematuhi peraturan secara sukarela dan sadar (*voluntary compliance*). Dalam konteks pembentukan peraturan, hal ini dalam rangka memenuhi asas *consensus (Het Beginsel van Consensus)*. Namun asas ini dapat pula diperluas penggunaannya, bukan sekedar digunakan dalam pembentukan awal sebuah peraturan, asas ini dapat pula dijadikan dasar dalam mengkaji mengapa sebuah peraturan yang telah ditetapkan tidak efektif dalam pelaksanaannya. Kesepakatan-kesepakatan tersebut dibuat dengan melibatkan dan mendengarkan masukan pelaku kunci (*key stakeholders*) yang terkena dampak langsung dari sebuah peraturan. Kesepakatan-kesepakatan yang dibangun dapat berupa perubahan atas peraturan atau bukan perubahan peraturan melainkan cara implementasi peraturan secara kreatif dan efektif.

Dalam hal efektifitas implementasi PP 39/2006 maka kesepakatan harus dibangun dengan melibatkan Unit Kerja pada Kementerian/Lembaga, Satuan Kerja Perangkat Daerah Provinsi, dan Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota yang bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan pelaporan evaluasi tahunan dan/atau pelaporan triwulanan. *Stakeholders* yang harus dilibatkan adalah Biro yang bertanggung jawab di bidang perencanaan pembangunan pada Kementerian/Lembaga, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi, dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten/Kota.

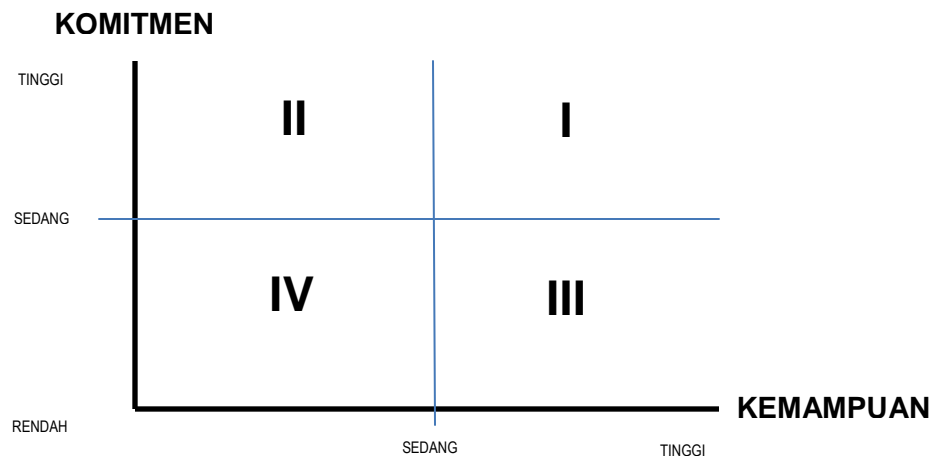
2. Kemampuan

Karena hukum mengatur tindakan manusia, maka hukum akan bermakna hanya bagi orang-orang yang dapat melakukan tindakan (*handlungsfahigkeit*) yang diperintahkan oleh aturan hukum. Oleh sebab itu IC van der Vlies mensyaratkan adanya Asas Dapat Dilaksanakan (*Het Beginsel Van Uitvoerbaarheid*) dan Asas Pelaksanaan Hukum Sesuai Keadaan Individual (*Het Beginsel Van De Individuele Rechtsbedeling*) agar sebuah peraturan perundang-undangan dapat dilaksanakan secara efektif. Demikian pula halnya dengan Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 yang memuat “Asas Dapat Dilaksanakan” yakni setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis serta “Asas Kedayagunaan dan Kehasilgunaan” yang menyatakan bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Terkait dengan hal tersebut di atas, maka efektifitas implementasi PP 39/2006 selain dipengaruhi oleh faktor komitmen sebagaimana disebut di atas, sangat dipengaruhi pula oleh faktor kemampuan dari para *stakeholders* dalam memenuhi apa yang diperintahkan oleh PP 39/2006. Tanpa mempertimbangkan faktor kemampuan, maka komitmen yang telah dibuat sebagaimana yang telah dijelaskan di atas tadi maka tidak dapat terlaksana dengan baik.

Kombinasi kedua faktor kunci tersebut sangatlah menentukan efektifitas PP 39/2006. Kombinasi kedua faktor kunci tersebut dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:

Gambar 1
Hubungan antara Komitmen dan Kemampuan



Kombinasi I merupakan kombinasi terbaik bagi efektifitas PP 39/2006. Dengan adanya komitmen yang tinggi dan kemampuan yang tinggi untuk memahami materi yang diatur di dalam PP 39/2006 maka implementasi PP 39/2006 dapat terlaksana dengan baik. Pada kombinasi II, komitmen yang tinggi memang penting, namun jika tidak didukung oleh kemampuan yang tinggi, maka implementasi PP 39/2006 menjadi kurang sempurna. Penyampaian laporan triwulanan atau tahunan hanyalah bersifat formalitas saja tanpa memperhatikan aspek substansi. Pada kombinasi III, meskipun memiliki kemampuan yang memadai, namun tanpa adanya komitmen yang tinggi maka pelaksanaan PP 39/2006 pun menjadi kurang sempurna. Keterlambatan atau bahkan tidak ada motivasi untuk menyampaikan laporan merupakan permasalahan yang mungkin muncul. Sedangkan kombinasi IV merupakan kombinasi terburuk dalam implementasi PP 39/2006. Tidak adanya komitmen dan tidak adanya kemampuan, menyebabkan penyampaian laporan triwulanan atau akhir tidak dilaksanakan sama sekali.

Agar kombinasi I dapat dicapai, dimana adanya komitmen yang tinggi dan kemampuan yang tinggi, maka “partisipasi” merupakan kata kunci yang harus dipertimbangkan. Partisipasi didefinisikan sebagai turut berperan serta dalam suatu kegiatan¹³. Dengan demikian peran serta dan keterlibatan masyarakat dalam pembentukan hukum sangat diperlukan. Sebagaimana yang disampaikan oleh Savigny dan Pound bahwa hukum tumbuh dan berkembang dari masyarakat (*volkgeist*) untuk memenuhi kehendak masyarakat. Oleh karenanya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 membuat Asas Keterbukaan di mana seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sama halnya dengan di atas, bahwa partisipasi ini tidak melulu dimaknai dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam mengkaji efektifitas peraturan yang telah ada pun partisipasi ini mutlak dilakukan.

Dalam konteks mengkaji PP 39/2006, partisipasi *stakeholders* merupakan hal penting yang harus diperhatikan, karena dengan adanya partisipasi tersebut maka akan muncul

1. rasa kepemilikan (*sense of belonging*) yang merupakan prasyarat utama terbangunnya konsensus dan komitmen *stakeholders*; dan
2. masukan dan saran terhadap rumusan substansi maupun redaksional yang perlu penyempurnaan menurut perspektif *stakeholders* sehingga PP 39/2006 dapat dilaksanakan sesuai kemampuan *stakeholders*.

Oleh karena itu, Biro Hukum memandang perlu mengkaji perspektif *stakeholders* terhadap implementasi PP 39/2006.

C. PENERAPAN ALAT ANALISA ROCIPPI UNTUK MENGAJAI PP 39/2006

Kedua faktor kunci sebagaimana tersebut di atas merupakan fokus utama kajian ini. Kajian ini mencoba mengeksplorasi

1. sejauh apa konsensus dan komitmen *stakeholders* dalam melaksanakan kewajiban yang diatur dalam PP 39/2006. Komitmen yang akan dikaji baik komitmen yang muncul karena kesadaran sendiri (*voluntary compliance*) ataupun karena adanya paksaan berupa sanksi; dan
2. sejauh apa kemampuan *stakeholders* dalam memahami substansi PP 39/2006, kemampuan melaksanakan kewajiban yang diatur dalam PP 39/2006, dan sejauh apa peran instansi terkait dalam meningkatkan kemampuan *stakeholders*.

¹³ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, 2005.

Untuk mengkaji efektifitas pelaksanaan PP 39/2006 berdasarkan dua faktor kunci di atas, maka digunakan alat analisa ROCCIPI. Namun sebelum alat analisa ROCCIPI ini diterapkan, perlu dibuat kriteria kunci yang nantinya akan digunakan untuk mengukur tingkat komitmen dan kemampuan dalam menjalankan kewajiban yang diatur dalam PP 39/2006 sebagai berikut¹⁴ :

Tabel 1
Kriteria ROCCIPI

ROCCIPI	KRITERIA
<i>RULE</i>	Keselarasan dengan peraturan perundangan-undangan lainnya
	Rumusan substansi jelas dan dapat dimengerti
	Tugas dan fungsi (kewenangan) para pihak diuraikan dgn jelas dan terukur
	Para pihak terkait dicantumkan dengan lengkap dan jelas
	Telah dilengkapi dgn peraturan perundangan-undangan "turunan" atau aplikasi bagi implementasi
<i>OPPORTUNITY</i>	Munculnya eksternalisasi (prilaku dampak) positif
	Munculnya eksternalisasi (prilaku dampak) negatif
<i>CAPACITY</i>	Ketersediaan waktu
	Ketersediaan SDM/kompetensi
	Ketersediaan anggaran
	Ketersediaan sarana dan prasarana
	Mekanisme implementasi (mudah/sulit)
<i>COMMUNICATION</i>	Sosialisasi regulasi (<i>campaign</i> , dll)
	Internalisasi regulasi (fasilitasi, bintek)
	Upaya pentaatan melalui komunikasi
	<i>Feedback for improvement</i>
	<i>Recognition</i> (penghargaan atas ketaatan)
<i>INTEREST</i>	Keuntungan bila mentaati
	Biaya atau kerugian bila tidak mentaati
	Peluang yang diperoleh bila mentaati
	Risiko bila tidak mentaati
<i>PROCESS</i>	Kejelasan deskripsi para pihak terkait
	Kejelasan tugas fungsi para pihak
	Kejelasan mekanisme/proses bisnis

¹⁴ Kriteria dikembangkan berdasarkan rapat FGD antara Biro Hukum dengan Narasumber (Dr. Ir. Nugroho Ananto Wijoyo, M.Eng, MM tanggal 5 Oktober 2012

ROCCIPI	KRITERIA
	Alat bantu/aplikasi bagi implementasi
	Tatalaksana dalam implementasi
IDEOLOGY	Pelaksanaan monitoring dan evaluasi atas implementasi
	<i>Social pressure</i> (bila tidak melaksanakan)
	Sanksi formal bagi pelanggaran

Namun karena keterbatasan yang ada, maka kajian ini tidak mengeksplorasi seluruh kriteria. Kajian ini akan mengkaji 14 (empat belas) kriteria prioritas yang ditentukan sebagai berikut:¹⁵

Tabel 2
Penentuan Kriteria Prioritas

ROCCIPI	KRITERIA	SCORE (1 = Kurang Berpengaruh, 9 = Sangat Berpengaruh)								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
RULE	Keselarasn dengan peraturan perundangan-undangan lainnya									V
	Rumusan substansi jelas dan dapat dimengerti								V	
	Tugas dan fungsi (kewenangan) para pihak diuraikan dgn jelas dan terukur								V	
	Para pihak terkait dicantumkan dengan lengkap dan jelas								V	
	Telah dilengkapi dgn peraturan perundangan-undangan "turunan" atau aplikasi bagi implementasi						V			
OPPORTUNITY	Munculnya eksternalisasi (prilaku dampak) positif						V			
	Munculnya eksternalisasi (prilaku dampak) negatif							V		
CAPACITY	Ketersediaan waktu					V				
	Ketersediaan SDM/kompetensi									V
	Ketersediaan anggaran			V						
	Ketersediaan sarana dan prasarana				V					
	Mekanisme implementasi (mudah/sulit)								V	
COMMUNICATION	Sosialisasi regulasi (campaign, dll)								V	
	Internalisasi regulasi (fasilitasi, bintek)									V
	Upaya pentaatan melalui komunikasi									V
	<i>Feedback for improvement</i>								V	
INTEREST	<i>Recognition</i> (penghargaan atas ketaatan)					V				
	Keuntungan bila mentaati				V					
	Biaya atau kerugian bila tidak mentaati	V								
	Peluang yang diperoleh bila mentaati	V								
PROCESS	Risiko bila tidak mentaati	V								
	Kejelasan deskripsi para pihak terkait								V	
	Kejelasan tugas fungsi para pihak								V	
	Kejelasan mekanisme/proses bisnis									V
	Alat bantu/aplikasi bagi implementasi						V			
IDEOLOGY	Tatalaksana dalam implementasi								V	
	Pelaksanaan monitoring dan evaluasi atas implementasi									V
	<i>Social pressure</i> (bila tidak melaksanakan)								V	
	Sanksi formal bagi pelanggaran									V

¹⁵ Kriteria prioritas ditentukan berdasarkan rapat FGD antara Biro Hukum dengan Narasumber Dr. Ir. Nugroho Ananto Wijoyo, M.Eng, MM dan beberapa staf Kementerian PPN/Bappenas berlatar belakang Sarjana Hukum tanggal 5 Oktober 2012

Kriteria prioritas yang dipilih mewakili setiap unsur ROCIPPI. Oleh karenanya setiap unsur paling tidak ada satu kriteria yang dipilih, selebihnya merupakan kriteria yang mendapatkan nilai tertinggi. Berdasarkan hasil penilaian tersebut, prioritas kriteria yang dipilih adalah sebagai berikut:

1. Keselarasan dengan Peraturan Perundangan-Undangan Lainnya;
2. Rumusan Substansi Jelas dan Dapat Dimengerti;
3. Tugas dan Fungsi (Kewenangan) Para Pihak Diuraikan dengan Jelas dan Terukur;
4. Munculnya Eksternalisasi (Perilaku Dampak) Negatif;
5. Ketersediaan SDM/Kompetensi;
6. Kemudahan Mekanisme Implementasi;
7. Sosialisasi;
8. Internalisasi;
9. Upaya Pentaatan Melalui Komunikasi;
10. *Feedback for Improvement*;
11. Keuntungan Bila Mentaati;
12. Kejelasan Mekanisme/Proses Bisnis;
13. Pelaksanaan Monitoring dan Evaluasi Implementasi; dan
14. Sanksi Formal bagi Pelanggaran.

Keempatbelas kriteria tersebut merupakan dasar penyusunan kuesioner yang akan disampaikan kepada *stakeholders*. Kuesioner tersebut dapat dilihat pada lampiran kajian ini¹⁶. Keempatbelas kriteria tersebut erat kaitannya dengan komitmen dan kemampuan dengan uraian sebagai berikut:

Tabel 3
Hubungan ROCCIPI dengan Komitmen dan Kemampuan

KOMITMEN	KEMAMPUAN
Keselarasn dengan Peraturan Perundangan-Undangan Lainnya	Rumusan Substansi Jelas dan Dapat Dimengerti
Munculnya Eksternalisasi (Perilaku Dampak) Negatif	Tugas dan Fungsi (Kewenangan) Para Pihak Diuraikan dengan Jelas dan Terukur
Upaya Pentaatan Melalui Komunikasi	Ketersediaan SDM/Kompetensi
<i>Feedback for Improvement</i>	Kemudahan Mekanisme Implementasi
Keuntungan Bila Mentaati	Sosialisasi

¹⁶ Kuesioner disusun dalam FGD yang melibatkan Biro Hukum, Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan, dan Narasumber (Dr. Ir. Nugroho Ananto Wijoyo, M.Eng, MM tanggal 12 Oktober 2012

KOMITMEN	KEMAMPUAN
Pelaksanaan Monitoring dan Evaluasi Implementasi	Internalisasi
Sanksi Formal bagi Pelanggaran	Kejelasan Mekanisme/Proses Bisnis

BAB IV

PANDANGAN STAKEHOLDERS

Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, bahwa untuk mendapatkan gambaran nyata implementasi PP 39/2006 dari perspektif *stakeholders* maka dilakukan pengisian kuesioner oleh responden terpilih. Dengan teknik *purpose sampling* maka dipilih 13 (tiga belas) Kementerian/Lembaga dan 10 (sepuluh) Bappeda Provinsi yang patuh menyampaikan laporan. Alasan ini diambil dengan pertimbangan bahwa Kementerian/Lembaga dan Bappeda Provinsi yang patuh mengirimkan laporan pasti mengetahui keberadaan PP 39/2006. Meskipun demikian, perlu ditekankan bahwa **mengetahui** keberadaan PP 39/2006 tidak secara otomatis bermakna **memahami** PP 39/2006.

Pengisian kuesioner ini diikuti dengan diskusi mendalam (*deep interview*) antara staf Biro Hukum dengan responden. Khusus untuk responden dari Kementerian/Lembaga proses diskusi dilakukan melalui forum diskusi terfokus (*focused group discussion*). Dengan proses diskusi ini diharapkan pengisian kuesioner dapat dilakukan dengan jelas dan tidak ada kesalahan penafsiran. Di samping itu juga dengan proses diskusi ini responden akan menjawab seluruh pertanyaan dengan penuh kejujuran.

Sedangkan untuk responden yang berasal dari 5 (lima) Bappeda Kabupaten/Kota, berdasarkan hasil diskusi antara Biro Hukum dengan beberapa responden serta berdasarkan pengamatan empiris selama berdiskusi, Biro Hukum berpendapat perlu dibuatkan kluster terpisah dalam pengolahan data antara Bappeda Kabupaten/Kota dengan Kementerian/Lembaga dan Bappeda Provinsi. Pemisahan pengolahan data antara Bappeda Kabupaten/Kota dengan Kementerian/Lembaga dan Bappeda Provinsi dikarenakan dalam pandangan Biro Hukum ada tingkatan jarak yang sangat jauh (*gap*) dalam memahami PP 39/2006 antara Bappeda Kabupaten/Kota dengan Kementerian/Lembaga dan Bappeda Provinsi. Bahkan ada Bappeda Kabupaten/Kota yang tidak mengetahui sama sekali PP 39/2006. Jika data Bappeda Kabupaten/Kota digabung dengan Kementerian/Lembaga, dikhawatirkan akan mengganggu validitas data gabungan.

A. HASIL SURVEY DI KEMENTERIAN/LEMBAGA DAN BAPPEDA PROVINSI

Berdasarkan hasil survey yang dilakukan pada 13 (tiga belas) Kementerian/Lembaga dan 10 (sepuluh) Bappeda Provinsi, diperoleh data sebagai berikut :

1. Rule

Tak kenal maka tak sayang, begitulah kata pepatah. Hal ini berlaku juga bagi peraturan perundang-undangan. Tanpa diketahui oleh masyarakat maka sebuah peraturan perundang-undangan tentunya tidak dilaksanakan sama sekali. Oleh karenanya dalam teori peraturan perundang-undangan dikenal adanya Asas Dapat Dikenali (*Het Beginsel van De Kenbaarheid*). Terkait dengan hal tersebut dan berdasarkan hasil survey diperoleh data sebagai seluruh responden mengaku mengetahui PP 39/2006 (100%).

Kalaupun responden mengetahui adanya PP 39/2006, pertanyaan berikutnya apakah responden memahami isi PP 39/2006. Oleh karena itu Biro Hukum menanyakan ruang lingkup pemberlakuan PP 39/2006 kepada responden. Berdasarkan survey, diperoleh data sebagai berikut:

- 62,82% responden mengatakan bahwa ruang lingkup berlakunya PP 39/2006 adalah untuk pemantauan dan evaluasi pelaksanaan anggaran yang bersumber dari APBN dan APBD murni.
- 37,18% responden yang menyatakan bahwa ruang lingkup pemberlakuan PP 39/2006 hanya untuk anggaran yang bersumber dari APBN.

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa ruang lingkup berlakunya PP 39/2006 adalah untuk pemantauan dan evaluasi pelaksanaan anggaran yang bersumber dari APBN, tidak termasuk APBD murni. Pelaksanaan APBN di daerah menggunakan mekanisme Dana Dekonsentrasi (Provinsi) dan Dana Tugas Perbantuan (Kabupaten/Kota). Dengan demikian maka dalam hal ini masih ada ketidakpahaman *stakeholders* terkait dengan ruang lingkup pemantauan dan evaluasi yang diatur dalam PP 39/2006. Hal ini dimungkinkan erat kaitannya dengan frekuensi membaca PP 39/2006 yang dilakukan oleh responden sebagai berikut :

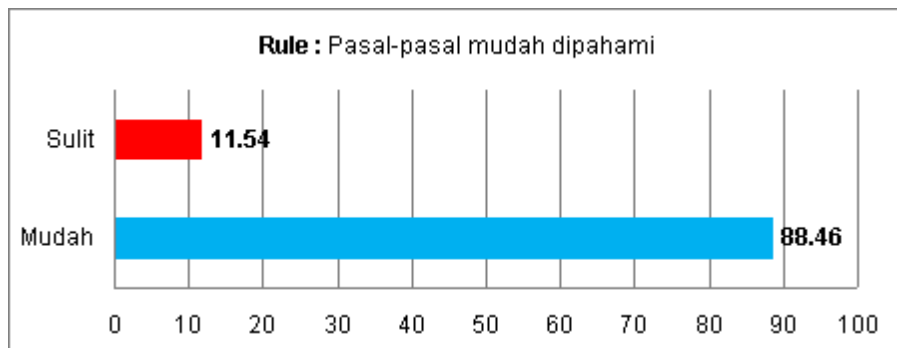
- 30,00% responden mengaku hanya pernah membaca 1 (satu) kali;
- 35,83% responden mengaku hanya membaca 2 (dua) kali;
- 5,00% responden mengaku telah membaca 3 (tiga) kali; dan
- 29,17% responden mengaku membaca lebih dari 3 (tiga) kali.

Salah satu asas menurut Undang-Undang 12 Tahun 2011 yang berpengaruh pada efektifitas implementasi dari sebuah peraturan perundang-undangan adalah “Asas Kejelasan Rumusan”, baik kejelasan sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa yang digunakan. Dengan demikian maka peraturan perundang-undangan menjadi jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam

pelaksanaannya. PP 39/2006 telah memenuhi asas tersebut. Hasil survey menunjukkan respon positif terhadap asas kejelasan rumusan PP 39/2006 sebagai berikut:

- 80% responden menyatakan bahwa tugas pihak yang diatur dalam PP 39/2006 sudah jelas, hanya 20% responden yang menyatakan tidak.
- 88,46% responden menyatakan bawa rumusan pasal dalam PP 39/2006 mudah dipahami, hanya 11,54% responden yang menyatakan tidak.
- 100% responden menyatakan bahwa tidak ada pasal yang bertentangan dengan pasal lain di dalam PP 39/2006.
- 95,83% responden menyatakan sistematika PP 39/2006 sudah sistematis.

Chart 1
Pendapat Responden Mengenai Pasal-Pasal dalam PP 39/2009



Dengan demikian maka tidak ada masalah dalam perumusan kata, kalimat, dan sistematika dari PP 39/2006 yang berpengaruh terhadap implementasi PP 39/2006 itu sendiri.

Asas penting lainnya sebagaimana disebutkan di atas tadi yakni asas kepastian hukum (*Het Rechtszekerheids Beginsel*). Dalam asas ini peraturan perundang-undangan harus selaras dengan peraturan perundang-undangan lainnya, dengan demikian maka tidak boleh ada peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain. Terkait dengan implementasi PP 39/2006, 45,83% responden berpandangan bahwa terdapat lebih dari 3 (tiga) peraturan perundang-undangan lain yang mewajibkan responden membuat pelaporan selain PP 39/2006. Dengan demikian maka responden harus membuat berbagai laporan guna memenuhi kewajiban yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut yang diantaranya adalah :

1. Instruksi Presiden No. 7 Tahun 1999 tentang Laporan Akuntabilitas Kinerja;

2. Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan Dan Kinerja Instansi Pemerintah;
3. Peraturan Pemerintah No. 39 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan;
4. Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 Tentang Dekonsentrasi Dan Tugas Pembantuan;
5. Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman dan Penerimaan Hibah; serta
6. Peraturan Menteri Keuangan No. 249/PMK.02/2011 Tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

Terhadap peraturan dan laporan tersebut, 43,75% responden menyatakan bahwa peraturan tersebut merupakan duplikasi yang seharusnya bisa diintegrasikan dalam satu buah laporan.

Hal yang menarik yang didapat dari hasil survey adalah bahwa diantara berbagai pelaporan yang harus dibuat, 64,53% responden menyatakan bahwa laporan pemantauan dan evaluasi yang diamanatkan oleh PP 39/2006 bukanlah laporan yang menjadi prioritas utama untuk dipenuhi. Menurut responden laporan yang didahulukan adalah LAKIP, laporan UKP4, dan laporan Pengukuran dan Evaluasi Pelaksanaan RKA-KL.

Chart 2
Pendapat Responden Mengenai Hubungan Antar Kelembagaan

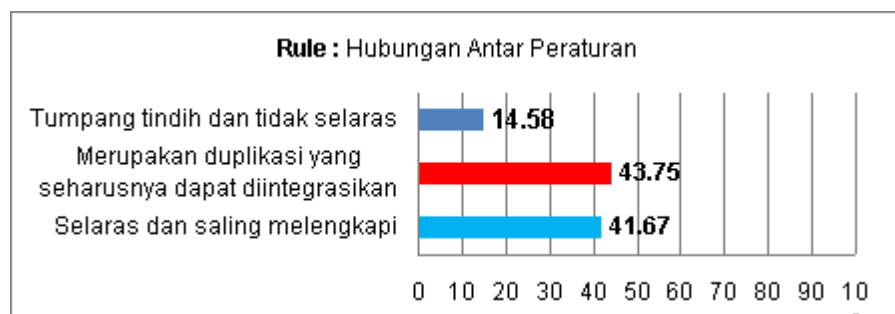
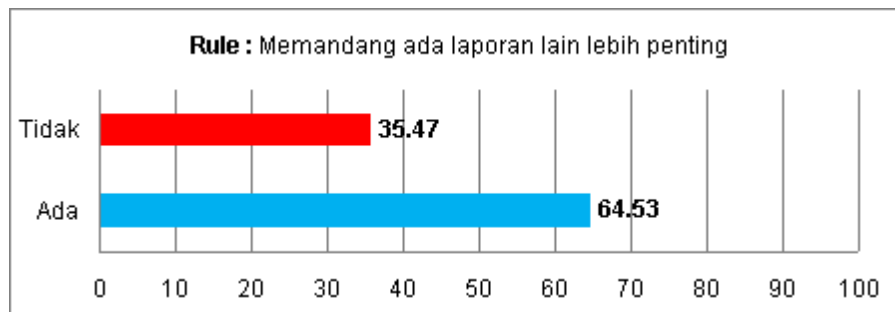


Chart 3
Pendapat Responden Mengenai Laporan Lain yang Lebih Penting



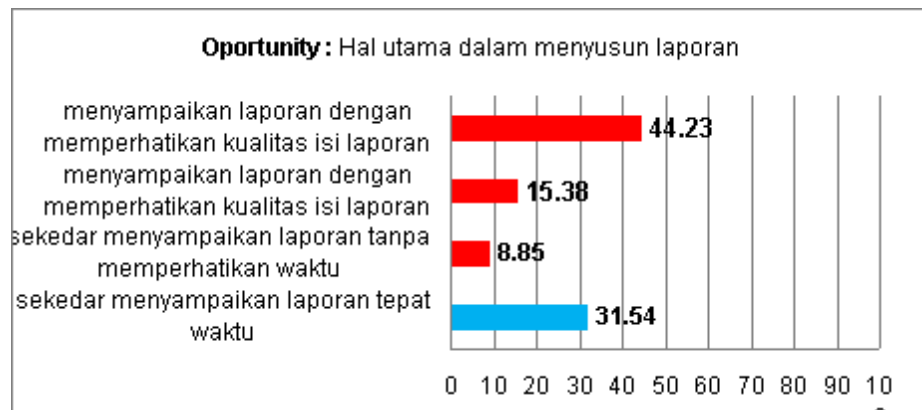
2. Opportunity

Berdasarkan hasil survey, sebagian responden (55,38%) menyatakan bahwa menyusun laporan yang menjadi kewajiban dari PP 39/2006 bukanlah merupakan pekerjaan yang membebani. Namun sebagian responden (44,62%) berpendapat bahwa hal tersebut merupakan beban kerja tambahan. Sehingga dalam hal ini adalah menjadi kewajiban terjadi eksternalitis negatif (dampak perilaku negatif) yakni perilaku responden sekedar membuat dan menyampaikan laporan tanpa memperhatikan ketepatan waktu dan tanpa memperhatikan aspek kualitas dari isi laporan. Hanya 44,23% responden yang menyampaikan laporan tepat waktu dan memperhatikan aspek kualitas isi laporan. Beberapa alasan yang dikemukakan oleh responden yang menyebabkan responden sekedar menyampaikan laporan tanpa memperhatikan aspek ketepatan waktu adalah sebagai berikut:

- tidak ada sanksi yang diberikan jika menyampaikan laporan tidak tepat waktu dan tidak berkualitas;
- tidak ada *feedback* dari Kementerian PPN/Bappenas atas laporan yang telah dibuat;
- tidak adanya audit kinerja terhadap isi laporan yang telah disampaikan;
- memandang pelaporan pemantauan merupakan formalitas triwulanan;
- laporan yang disampaikan tidak berdampak pada perbaikan;
- banyak UPT (Kementerian/Lembaga) atau SKPD (Bappeda Provinsi) yang tidak menyampaikan laporan untuk dikonsolidasikan;
- system e-monev yang dikembangkan Kementerian PPN/Bappenas sering *error*; dan
- kerap terjadi mutasi pegawai yang terlatih menyusun laporan ke SKPD lain (terutama di Bappeda Provinsi).

Chart 4

Pendapat Responden Mengenai Hal Utama Dalam Menyusun Laporan



3. Capacity

Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa, salah satu asas peraturan adalah asas dapat dilaksanakan (*Het Beginsel van Uitvoerbaarheid*). Oleh karenanya agar peraturan tersebut dapat dilaksanakan, perlu mempertimbangkan aspek kemampuan dari pihak yang akan melaksanakan aturan tersebut baik dari sisi ketersediaan sumber daya manusia, ketersediaan waktu, maupun ketersediaan sarana dan prasarana.

Terkait dengan sumber daya manusia, berdasarkan hasil survey, diperoleh data bahwa 69,62% responden menyatakan bahwa mereka memiliki jumlah staf yang cukup untuk menyusun laporan pemantauan dan evaluasi, sedangkan 30,38% menyatakan masih kekurangan staf yang ditugaskan untuk menyusun laporan pemantauan dan evaluasi. Kurangnya staf yang menangani pelaporan dan evaluasi selain karena memang keterbatasan staf dari sisi jumlah, hal ini juga menurut responden dikarenakan beberapa hal sebagai berikut

- terlalu banyaknya laporan yang harus dibuat (bukan hanya laporan pemantauan dan evaluasi berdasarkan PP 39/2006); dan
- adanya tugas lain yang harus dikerjakan selain menyusun laporan (paling tidak menurut 47,44% responden proporsi antara melaksanakan tugas lain dengan menyusun laporan adalah 80:20).

Namun demikian mayoritas responden (91,15%) berpendapat bahwa staf yang ditugaskan untuk menyusun laporan pemantauan dan evaluasi telah memiliki pengetahuan dan keterampilan yang cukup.

Dalam hal pengembangan staf untuk meningkatkan kemampuan dalam penyusunan laporan pemantauan dan evaluasi, 49,62% responden menyatakan tidak melakukan upaya tersebut secara khusus dan 50,38% responden menyatakan melakukan upaya peningkatan kemampuan staf melalui berbagai cara yakni :

- pelatihan;
- bimbingan teknis; dan
- praktek langsung dalam pelaksanaan monitoring dan evaluasi.

Upaya peningkatan staf tersebut ada yang dilakukan dalam bentuk kelas (*group*) ataupun pelatihan secara individual (*privat*) bagi staf baru.

Chart 5
Pendapat Responden Mengenai Kecukupan Jumlah SDM

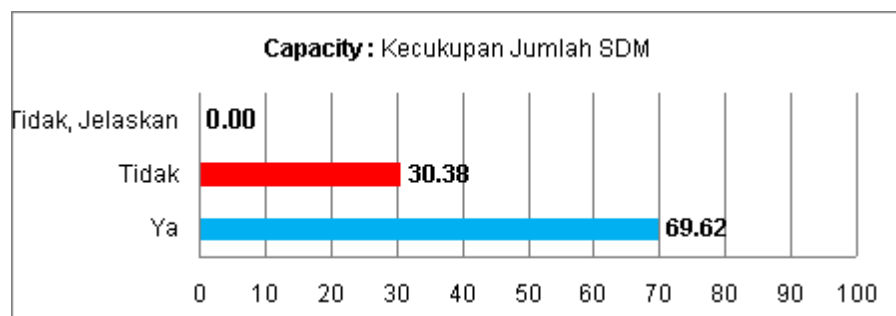
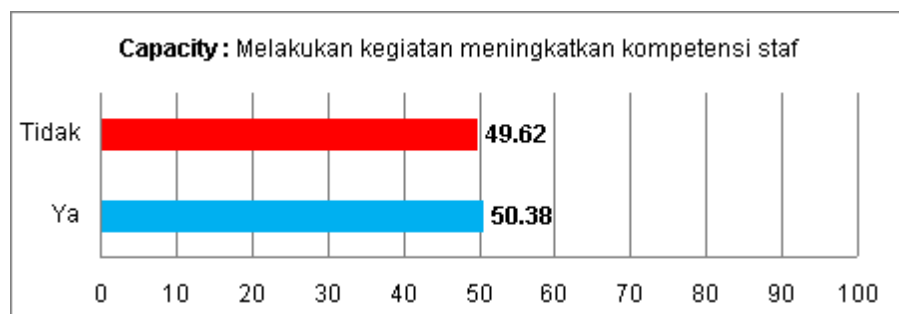


Chart 6
Pendapat Responden Mengenai Kegiatan Peningkatan Kompetensi Staf



4. Communication

Adagium hukum mengatakan bahwa begitu peraturan diundangkan dalam Lembaran Negara, maka setiap orang dianggap tahu peraturan tersebut. Namun adagium

tersebut saat ini sering mendapatkan kritik dari para ahli hukum. Peraturan akan efektif bila disosialisasikan dan disampaikan kepada masyarakat. Bahkan lebih jauh dari itu, peraturan akan lebih efektif bila dilakukan proses internalisasi baik melalui bimbingan teknis yang intensif maupun melalui advokasi (pendampingan).

Berdasarkan hasil survey, 60,77% responden menyatakan pernah mendapatkan sosialisasi dari Kementerian PPN/Bappenas sedangkan sisanya 39,23% tidak pernah mendapatkan sosialisasi terkait dengan pelaksanaan PP 39/2006. Mayoritas responden yang menyatakan pernah mendapatkan sosialisasi berpandangan bahwa sosialisasi tersebut sangat membantu dalam memahami PP 39/2006 (86,61%). Namun dalam hal melakukan internalisasi melalui fasilitasi (advokasi/pendampingan) ataupun bimbingan teknis intensif mayoritas responden menyatakan belum pernah mendapatkannya (69,44%), hanya 30,56% responden yang pernah mendapatkannya. Kalaupun mendapatkan fasilitasi dan bimbingan teknis, hanya 54,17% responden yang menyatakan materi/substansi yang disampaikan dalam bimbingan teknis sudah cukup memadai. 45,83% responden menyatakan substansi yang disampaikan dalam bimbingan teknis belum cukup memadai. Padahal baik responden yang pernah mendapatkan bimbingan teknis, maupun yang belum mendapatkan, proses internalisasi sangat dibutuhkan. 83,33% responden menyatakan memerlukan internalisasi yang dilakukan oleh Kementerian PPN/Bappenas.

Proses komunikasi yang baik merupakan proses komunikasi dua arah, masing-masing pihak harus melaksanakan dua fungsi secara bersamaan, baik sebagai penyampai pesan (*sender*) maupun sebagai penerima pesan (*receiver*). Dalam konteks pelaksanaan PP 39/2006, maka proses mengkomunikasikan bukan semata-mata menjadi tugas Kementerian PPN/Bappenas. Agar PP 39/2006 dapat terlaksana dengan baik, *stakeholders* pun diharapkan aktif berkomunikasi dengan Kementerian PPN/Bappenas baik melalui forum konsultasi, menyampaikan permasalahan, ataupun memberikan saran dan pertimbangan dalam pelaksanaan PP 39/2006. Hasil survey menunjukkan angka yang baik. 78,46% responden menyatakan pernah berkonsultasi kepada Kementerian PPN/Bappenas dan 91,15% responden pernah menyampaikan permasalahan terkait pelaksanaan PP 39/2006. Terhadap proses konsultasi serta penyampaian permasalahan tersebut, 80,56% responden menyatakan pernah mendapatkan tanggapan dari Kementerian PPN/Bappenas. 19,44% responden menyatakan tidak mendapatkan tanggapan. Padahal seyogyanya, setiap permasalahan yang disampaikan harus mendapatkan tanggapan dari Kementerian PPN/Bappenas.

Respon berupa saran perbaikan dari Kementerian PPN/Bappenas atas segala permasalahan dan konsultasi yang disampaikan oleh *stakeholders* masih berkisar pada angka moderat. Hanya 58,33% responden sajalah yang menyatakan adanya saran perbaikan yang disampaikan Kementerian PPN/Bappenas, sisanya 41,67% menyatakan tidak ada saran perbaikan dari Kementerian PPN/Bappenas. Padahal seluruh responden (100%) menyatakan memerlukan *feedback* dari Kementerian PPN/Bappenas baik terhadap laporan pemantauan dan evaluasi yang telah mereka sampaikan, maupun terhadap permasalahan yang mereka sampaikan.

Komunikasi, juga merupakan sarana yang dapat digunakan untuk menegakan kepatuhan, hal ini dapat menutupi kekurangan ketiadaan sanksi sebagaimana tersebut di atas. 76,15% responden berpendapat bahwa penyampaian teguran kepada instansi yang tidak menyampaikan laporan pemantauan dan evaluasi akan berpengaruh pada tingkat kepatuhan dalam melaksanakan PP 39/2006. Selain itu mengumumkan instansi yang tidak meyampaikan laporan pemantauan dan evaluasi melalui *website* akan pula berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan. 87,31% responden menyatakan hal tersebut.

Chart 7

Pendapat Responden Mengenai Pernah Menyampaikan Permasalahan Pelaksanaan PP 39/2006 ke Bappenas

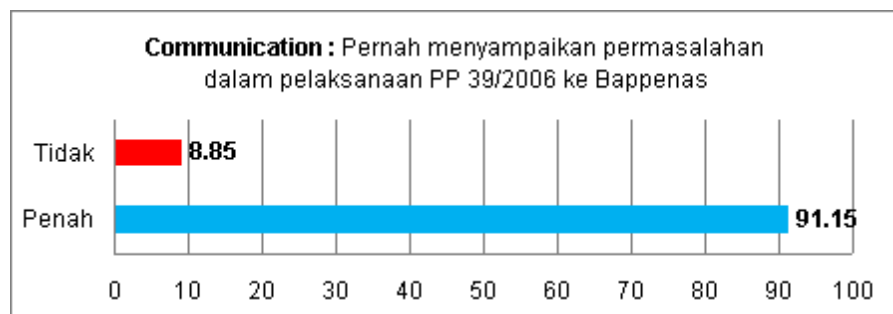


Chart 8

Pendapat Responden Mengenai Pernah Tidaknya Ada Tanggapan dari Bappenas

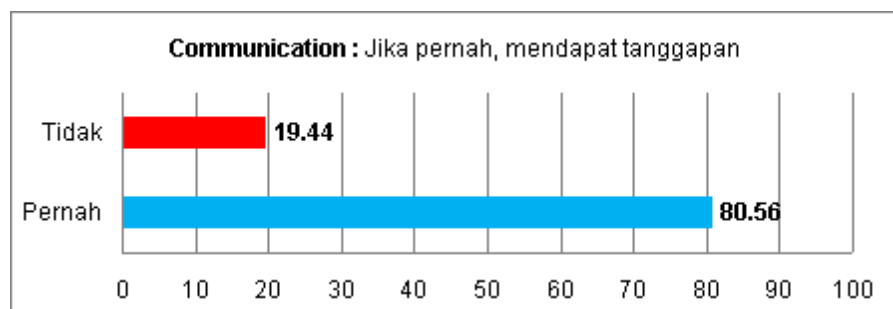
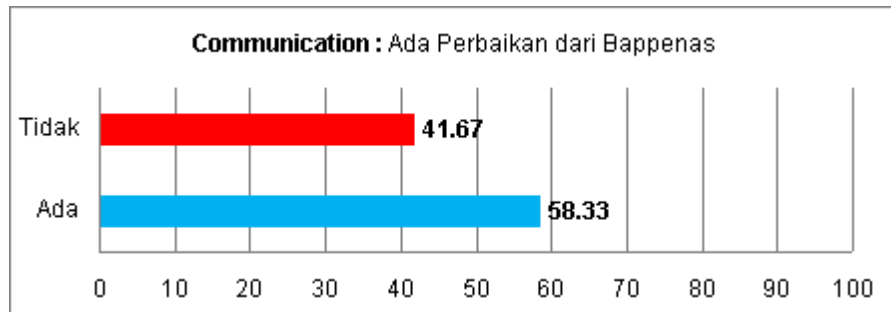


Chart 9
Pendapat Responden Mengenai Perbaikan dari Bappenas



5. Interest

Minat *stakeholders* untuk melaksanakan PP 39/2006 dapat juga ditentukan oleh keuntungan apa yang dapat diperoleh *stakeholders* jika menyampaikan laporan pemantauan dan evaluasi. Jika laporan pemantauan dan evaluasi berdampak positif bagi instansi atau memberikan manfaat bagi instansi, maka tanpa ada sanksi pun, PP 39/2006 akan terlaksana dengan efektif. Berdasarkan hasil survey 92.31% responden menyatakan bahwa Implementasi PP 39/2006 berdampak positif bagi instansi responden dan 83.33% menyatakan bahwa hasil pelaporan dimanfaatkan untuk peningkatan kinerja responden. Data ini berbanding terbalik dengan data hasil kajian Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan yang menunjukkan bahwa tingkat kepatuhan dalam memenuhi kewajiban yang diamanatkan PP 39/2006 sangatlah rendah (51,32% untuk Kementerian/Lembaga dan 21,21% untuk Bappeda Provinsi)¹⁷. Seharusnya jika pelaksanaan PP 39/2006 memberikan manfaat bagi instansi, maka minat *stakeholders* untuk menyampaikan laporan pemantauan dan evaluasi akan tinggi pula. Memang ada responden yang menyatakan bahwa implementasi PP 39/2006 tidak berdampak positif bagi instansi responden (7.69%) dan menyatakan bahwa hasil pelaporan tidak dimanfaatkan untuk peningkatan kinerja responden (16.67%). Hal ini dikarenakan responden berpendapat laporan pemantauan dan evaluasi

- tidak dijadikan referensi dalam penentuan kebijakan perencanaan; dan
- pelaporan tidak menggunakan indikator output kegiatan.

¹⁷ Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan, “Kajian Aspek-Aspek Penyempurnaan PP No. 39/2006”, 2011.

Anomali data ini perlu dikaji lebih lanjut. Apalagi 95.83% responden menyakini bahwa pemantauan dan evaluasi yang diamanatkan dalam PP 39/2006 merupakan bagian penting dari manajemen pembangunan.

Chart 10
Pendapat Responden Mengenai Implementasi PP 39/2006
Membawa Dampak Positif bagi Instansinya

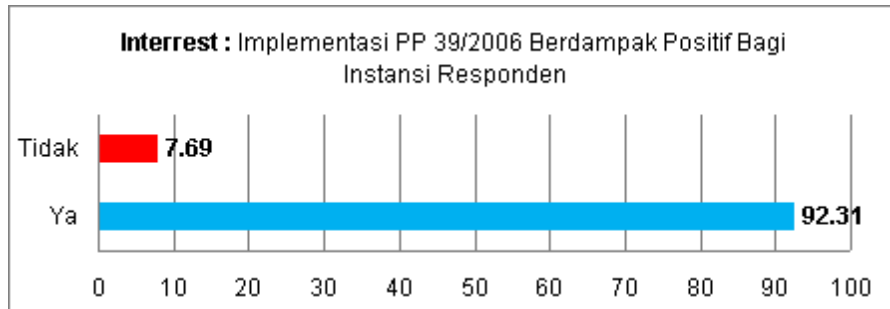


Chart 11
Pendapat Responden Mengenai Hasil Pelaporan Dimanfaatkan untuk Peningkatan Kinerja Responden

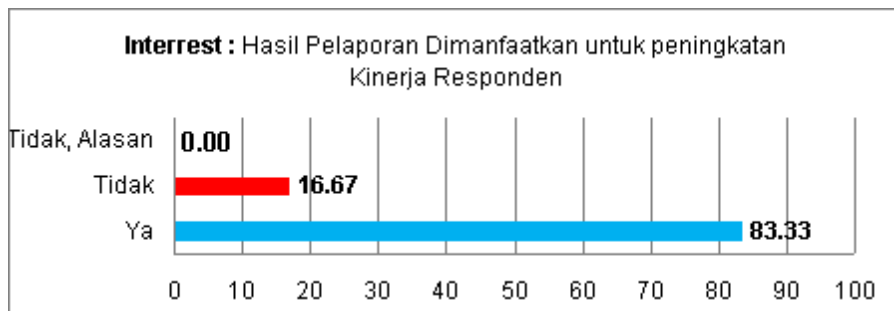
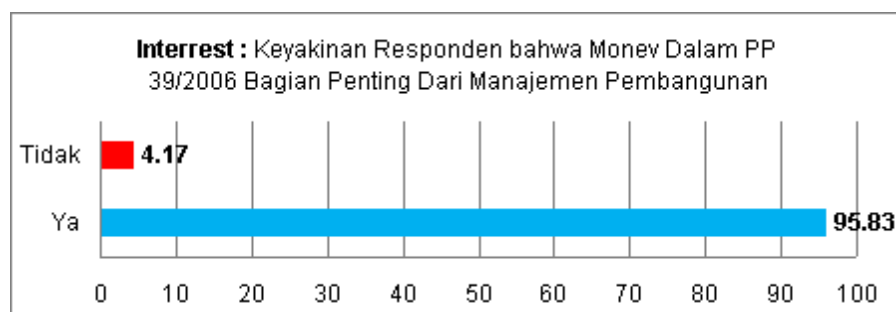


Chart 12
Pendapat Responden Mengenai Keyakinan Monev dalam PP 39/2006
Merupakan Bagian Penting Dari Manajemen Pembangunan

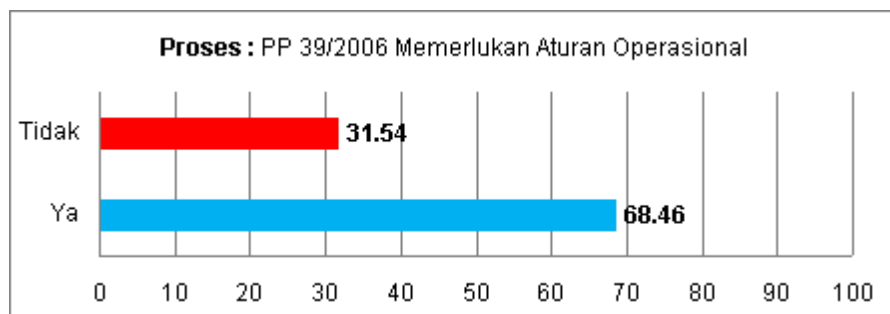


6. Process

Kejelasan mekanisme pelaporan pemantauan dan evaluasi yang diatur dalam PP 39/2006 juga merupakan hal yang berpengaruh terhadap efektifitas implementasi PP 39/2006. Semakin jelas mekanisme yang diatur, semakin tinggi tingkat kepatuhan dalam melaksanakan PP 39/2006. Sebaliknya jika mekanisme yang diatur tidak jelas, *stakeholders* enggan melaksanakannya. Berdasarkan hasil survey, mayoritas responden (88,46%) menyatakan mekanisme pelaporan pemantauan dan evaluasi sudah jelas dan mayoritas responden (75,77%) menyatakan mekanisme tersebut mudah dilaksanakan. Namun demikian 68,46% responden menyatakan masih membutuhkan aturan operasional yang lebih rinci dan detil untuk melaksanakan PP 39/2006 tersebut dan 31,54% menyatakan apa yang sudah diatur dalam PP 39/2006 sudah cukup dan tidak memerlukan aturan operasional.

Chart 13

Pendapat Responden Mengenai PP 39/2006 Memerlukan Aturan Operasional



Terhadap aplikasi elektronik pemantauan dan evaluasi yang dikembangkan Kementerian PPN/Bappenas, 92,31 % responden menyatakan aplikasi tersebut mudah untuk digunakan dan 7,69% responden menyatakan sebaliknya. Sedangkan untuk tingkat penggunaannya 74,62% responden menyatakan sudah menggunakan aplikasi tersebut, dan 25,38% responden menyatakan belum menggunakan aplikasi tersebut. Responden yang belum menggunakan aplikasi tersebut berpendapat bahwa :

- penggunaan aplikasi kurang efektif;
- format laporan tidak menyatu (selaras) dengan format laporan-laporan lainnya;
- memiliki aplikasi sendiri yang digunakan untuk mengintegrasikan seluruh laporan; dan
- format laporan manual dan format laporan elektronik berbeda.

Chart 14

Pendapat Responden Mengenai Pemahaman Terhadap Perintah Aplikasi

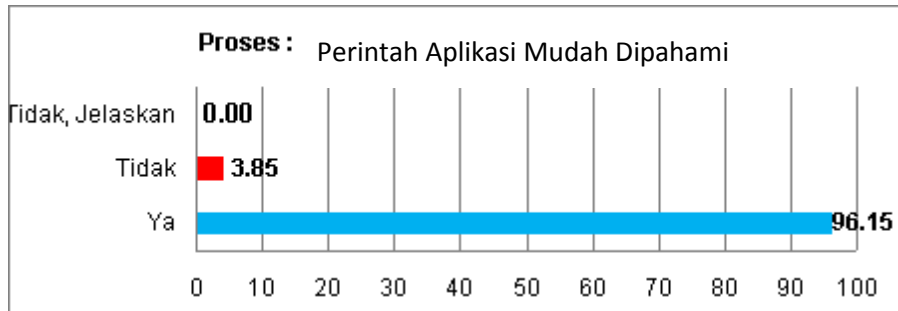
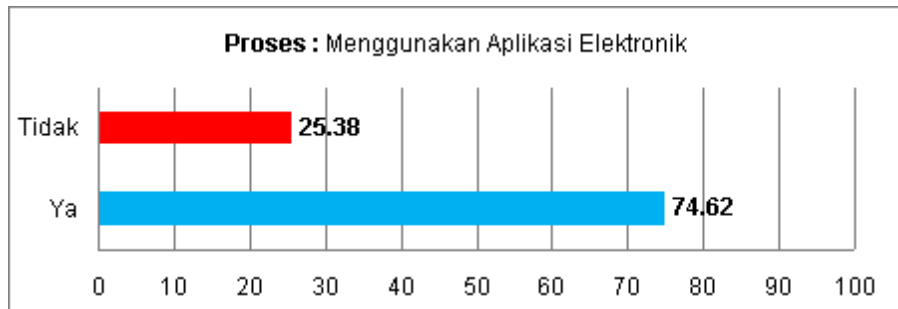


Chart 15.

Pendapat Responden Mengenai Penggunaan Aplikasi Elektronik



7. Ideology

Sebagaimana yang dijelaskan di atas tadi bahwa 95.83% responden menyakini bahwa pemantauan dan evaluasi yang diamanatkan dalam PP 39/2006 merupakan bagian penting dari manajemen pembangunan sehingga tanpa sanksi pun seharusnya *stakeholders* melaksanakan PP 39/2006 dengan sukarela. Namun hal tersebut belumlah tercipta. 75% responden berkeyakinan bahwa sanksi perlu agar PP 39/2006 dapat dilaksanakan dengan baik dan 100% responden menyatakan perlu kontrol Kementerian PPN/Bappenas dalam pelaksanaan PP 39/2006. Sanksi yang dapat diterapkan bagi instansi yang tidak menyampaikan laporan menurut responden adalah :

- teguran;
- pengurangan anggaran;
- dilaporkan kepada Presiden untuk pusat atau Gubernur untuk daerah;
- dibuat peringkat dan diumumkan;
- dibatasi dalam mengusulkan kegiatan insiatif baru;
- penundaan pencairan; dan

- anggaran tahun berikutnya tidak akan dibahas sebelum menyerahkan laporan.

Responden (75%) juga berkeyakinan bahwa pemberian penghargaan akan dapat meningkatkan kepatuhan terhadap pelaksanaan PP 39/2006 selain pemberian sanksi.

Menurut responden jenis penghargaan yang dapat diberikan adalah :

- penambahan pagu anggaran;
- peringkat dan diumumkan;
- pemberian sertifikat penghargaan; dan
- adanya *feedback* dari Kementerian PPN/Bappenas.

Chart 16.

Pendapat Responden Mengenai Perlunya Sanksi Dalam PP 39/2006

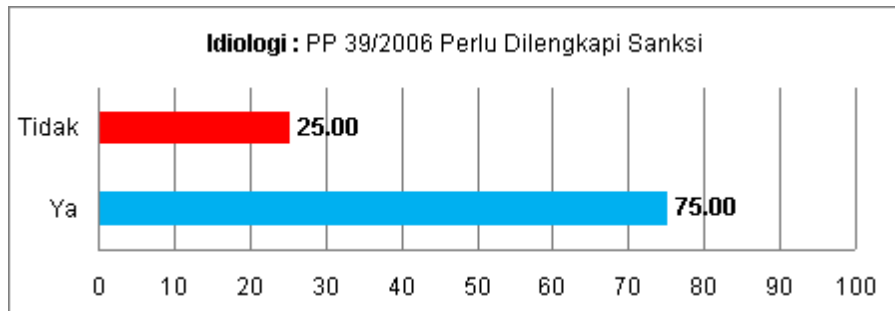
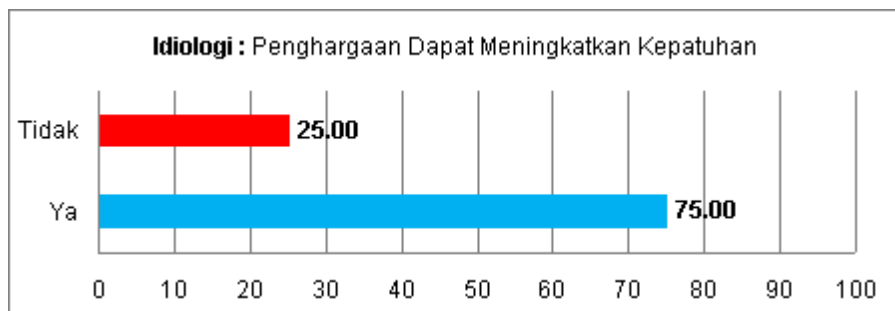


Chart 17

Pendapat Responden Mengenai Penghargaan Dapat Meningkatkan Kepatuhan



B. HASIL SURVEY DI KABUPATEN/KOTA

Hasil survey yang dilakukan Biro Hukum di 5 (lima) Kabupaten/Kota menunjukkan bahwa tingkat pemahaman *stakeholders* di Kabupaten/Kota kurang baik meskipun sebagian besar responden mengaku mengetahui adanya PP 39/2006.

Bappeda Kota Jambi merupakan kota dengan pemahaman baik dan mempunyai sistem pelaporan tersendiri yang bersifat *middleware* sehingga semua jenis pelaporan termasuk PP 39/2006 dapat dikerjakan dengan cepat, tepat dan akurat. Sistem *middleware* merupakan sistem yang mampu beradaptasi dengan berbagai jenis format pelaporan. Pengisian survey dilakukan sendiri oleh Kepala Bappeda dengan pertimbangan bahwa sebelum menjabat sebagai Kepala Bappeda, jabatan sebelumnya adalah Kepala Bidang Pelaporan dan Evaluasi. Agar komunikasi berjalan efektif, Bidang Pelaporan dan Evaluasi Bappeda Kota Jambi mengambil inisiatif untuk meminta laporan dari SKPD-SKPD satu minggu sebelum hari terakhir pengumpulan laporan dan mengambil laporan tersebut di kantor SKPD.

Bappeda Kota Makasar merupakan Bappeda yang paham dan mengetahui adanya PP 39/2006. Kuesioner diisi oleh Kepala Bidang Pelaporan. Di Kota Makasar, semua jenis pelaporan mengacu kepada Instruksi Walikota sebagai pelaksana Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2006 Tentang Pelaporan Keuangan Dan Kinerja Instansi Pemerintah. Berdasarkan amanah Instruksi Walikota Makasar, maka seluruh SKPD wajib menyampaikan laporan kepada Bidang Statistik setiap bulan paling lambat pada tanggal 5 bulan berjalan. Artinya semua SKPD harus menyerahkan segala jenis pelaporan termasuk pelaporan yang diperintahkan PP 39/2006. Jika terlambat menyampaikan maka ada sanksi berupa ditundanya pencairan SP2D.

Bappeda Kota A merupakan Bappeda yang mengetahui adanya PP 39/2006. Biro Hukum melakukan diskusi dengan Sekretaris Bappeda yang nampaknya paham PP 39/2006. Tetapi pengisian kuesioner dilakukan oleh staf yang menurut pengamatan Biro Hukum kurang paham tentang PP 39/2006. Dalam pengisian kuesioner tidak ada asistensi dari atasan, serta hasil pengisian kuesioner tidak diperiksa ulang oleh atasan. Dengan demikian, Biro Hukum berpandangan data yang diperoleh tidak dapat digunakan.

Bappeda Kota B menurut pandangan Biro Hukum tidak mengetahui adanya PP 39/2006 dan tidak memahami PP 39/2006. Pada saat pelaksanaan survey, Pejabat Eselon III yang bertanggung jawab menyatakan tidak mengetahui adanya PP 39/2006 dan meminta Biro

Hukum untuk memberikan PP 39/2006 untuk dipelajari. Menurut responden, laporan yang selama ini diutamakan untuk disusun adalah laporan yang diminta oleh UKP4.

Bappeda Kota C tidak mengetahui adanya PP 39/2006 dan tidak pernah ada sosialisasi terhadap pelaksanaan PP 39/2006. Dengan demikian pelaksanaan survey pada Bappeda Kota ini tidak dilanjutkan.

C. TEMUAN IKUTAN

Temuan ikutan merupakan fakta dan data dilapangan ataupun temuan narasumber yang menarik untuk dicermati meskipun bukan fokus utama kajian ini. Temuan ikutan yang dijumpai antara lain :

1. Pasal 7 Undang-Undang No 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional menyatakan bahwa :

- 1) Pemerintah melakukan pengendalian dan evaluasi pelaksanaan RPJP Nasional.
- 2) Pemerintah Daerah melakukan pengendalian dan evaluasi pelaksanaan RPJP Daerah.
- 3) Tata cara pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan ditetapkan lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Dari Pasal 7 tersebut, maka Pemerintah harus melakukan pengendalian dan evaluasi jangka panjang, sedangkan PP 39/2006 tidak mengatur mengenai pengendalian dan evaluasi jangka panjang.

2. Pasal 4 ayat (4) PP 39/2006 menyatakan bahwa Kepala SKPD Provinsi melakukan pemantauan pelaksanaan dekonsentrasi yang meliputi pelaksanaan program dan kegiatan sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

Dalam Pasal 4 ayat (4) tersebut hanya diatur pemantauan dekonsentrasi, sedangkan tugas pembantuan tidak diatur.

3. Pasal 7 ayat (1) PP 39/2006 menyatakan bahwa Kepala SKPD Provinsi menyusun laporan triwulanan dalam rangka pelaksanaan tugas dekonsentrasi.

Dalam Pasal 7 ayat (1) tersebut hanya diatur laporan triwulanan dekonsentrasi, sedangkan tugas pembantuan tidak diatur.

4. Lampiran PP 39/2006 sebagai bagian yang tidak terpisahkan sudah tidak sesuai lagi dengan format RKA-KL/DIPA sejak Tahun 2010.

BAB V

ANALISA KAJIAN

A. HUBUNGAN ANTARA MENGETAHUI DAN MEMAHAMI

Berdasarkan hasil survey, maka dapat dilihat 100% responden pada Kementerian/Lembaga mengatakan bahwa mereka sudah membaca dan sudah mengetahui PP 39/2006, namun hanya 37,18% responden yang dapat menjawab dengan tepat bahwa ruang lingkup pemberlakuan PP 39/2006 hanya untuk anggaran yang bersumber dari APBN saja, tidak termasuk APBD murni. Ini menunjukkan bahwa mengetahui PP 39/2006 belumlah cukup untuk dapat memahami maksud dari PP 39/2006.

Demikian pula halnya dengan responden Kabupaten/Kota, dari 5 (lima) responden yang disurvei, ada 2 (dua) responden yang mengatakan tidak mengetahui, 1 (satu) responden yang isian kuesionernya diragukan dan 2 (dua) responden yang menyatakan mengetahui PP 39/2006. Namun kedua responden yang menyatakan mengetahui PP 39/2006 tersebut menyatakan bahwa ruang lingkup pemberlakuan PP 39/2006 bukan hanya untuk anggaran yang bersumber dari APBN saja, melainkan termasuk pula APBD murni.

Khawatiran yang muncul adalah jika responden merasa sudah memahami PP 39/2006 dan mampu melaksanakan apa yang diamanatkan PP 39/2006. Responden “tidak menyadari/mengetahui kalau dirinya tidak kompeten (*Inconscious Incompetence*)”¹⁸. Hal ini berdampak pada tidak adanya kesadaran untuk mengembangkan diri karena merasa sudah tahu. Jika kita hubungkan dengan hasil survey terkait upaya peningkatan kemampuan (*capacity*), maka hanya 50,38% responden pada Kementerian/Lembaga dan Bappeda Provinsi yang menyatakan melakukan upaya peningkatan kemampuan staf dalam penyusunan laporan pemantauan dan evaluasi, 49,62% responden masih menyatakan tidak melakukan upaya peningkatan kemampuan staf tersebut. Sedangkan data pada responden Bappeda Kabupaten/Kota menunjukkan angka yang lebih besar, 60% responden menyatakan tidak melakukan upaya peningkatan kapasitas staf tersebut.

¹⁸ Dalam ilmu manajemen sumber daya manusia dikenal adanya teori “*Four Stage of Competence*” yang diperkenalkan pertama kali oleh Gordon Training International (1970). Menurut teori ini ada empat karakter terkait kesadaran akan kemampuan (*competence*) sebagai berikut:

1. Mengetahui/menyadari kalau dirinya mampu (*Conscious Competence*)
 2. Mengetahui/menyadari kalau dirinya tidak mampu (*Conscious Incompetence*)
 3. Tidak mengetahui/tidak menyadari kalau dirinya mampu (*Inconscious Competence*)
 4. Tidak mengetahui/tidak menyadari kalau dirinya tidak mampu (*Inconscious Incompetence*).
- (dikutip dari Wikipedia).

B. HUBUNGAN ANTARA KOMITMEN DAN KEMAMPUAN

Sebagaimana yang telah dijelaskan di atas tadi, bahwa hubungan antara komitmen dan Kemampuan merupakan hal yang berpengaruh terhadap efektifnya implementasi PP 39/2006. Kajian ini mencoba untuk memetakan hubungan tersebut dengan menggunakan matriks sebagaimana telah diterangkan di atas (Gambar 1). Namun sebelum melakukan pemetaan, perlu dibuat kriteria penilaian dan skor terlebih dahulu. Kriteria penilaian dan skor tersebut adalah sebagai berikut :

- 0 = jika 100% responden menyatakan hal negatif atau 0%-9% responden menyatakan hal positif atau harapan responden belum ada
- 1 = jika 90%-99% responden menyatakan hal negatif atau 10%-19% responden menyatakan hal positif
- 2 = jika 80%-89% responden menyatakan hal negatif atau 20%-29% responden menyatakan hal positif
- 3 = jika 70%-79% responden menyatakan hal negatif atau 30%-39% responden menyatakan hal positif
- 4 = jika 60%-69% responden menyatakan hal negatif atau 40%-49% responden menyatakan hal positif
- 5 = jika 50%-59% responden menyatakan hal negatif atau 50%-59% responden menyatakan hal positif
- 6 = jika 40%-49% responden menyatakan hal negatif atau 60%-69% responden menyatakan hal positif
- 7 = jika 30%-39% responden menyatakan hal negatif atau 70%-79% responden menyatakan hal positif
- 8 = jika 20%-29% responden menyatakan hal negatif atau 80%-89% responden menyatakan hal positif
- 9 = jika 10%-19% responden menyatakan hal negatif atau 90%-99% responden menyatakan hal positif
- 10 = jika 0%-9% responden menyatakan hal negatif atau 100% responden menyatakan hal positif

Berdasarkan kriteria penilaian dan skor tersebut dilakukan penilaian dengan menggunakan tabel sebagaimana tersebut di bawah. Namun penilaian yang dapat dilakukan adalah penilaian terhadap responden yang berasal dari Kementerian/Lembaga dan Bappeda Provinsi. Data yang berasal dari Bappeda Kabupaten/Kota tidak cukup untuk digunakan dalam penilaian ini.

Table 4

Penilaian Komitmen dan Kemampuan (Kementerian/Lembaga dan Bappeda Provinsi)

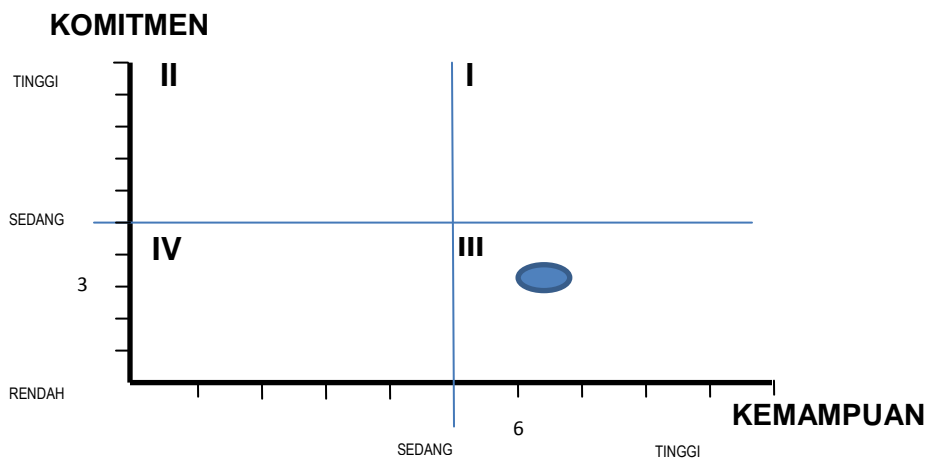
KOMITMEN	Score	KEMAMPUAN	Score
<p>Keselarasan dengan Peraturan Perundangan-Undangan Lainnya</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 58,33% (14,58% + 43,75%) responden menyatakan bahwa peraturan yang mengatur monev tumpang tindih dan tidak selaras serta peraturan tersebut duplikasi yang seharusnya bisa disatukan ➤ 64,53% responden menyatakan bahwa laporan pemantauan dan evaluasi yang diamanatkan oleh PP 39/2006 bukanlah laporan yang menjadi prioritas utama untuk dipenuhi 	4	<p>Rumusan Substansi Jelas dan Dapat Dimengerti</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 88,46% responden menyatakan bawa rumusan pasal dalam PP 39/2006 mudah dipahami, hanya 11,54% responden yang menyatakan tidak ➤ 100% responden menyatakan bahwa tidak ada pasal yang bertentangan dengan pasal lain di dalam PP 39/2006 ➤ 95,83% responden menyatakan sistematika PP 39/2006 sudah sistematis 	9
<p>Munculnya Eksternalisasi (Perilaku Dampak) Negatif</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Hanya 44,23% responden yang menyampaikan laporan tepat waktu dan memperhatikan aspek kualitas isi laporan, 55,77% responden menyampaikan laporan tanpa memperhatikan ketepatan waktu dan/atau kualitas 	4	<p>Tugas dan Fungsi (Kewenangan) Para Pihak Diuraikan dengan Jelas dan Terukur</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 80% responden menyatakan bahwa tugas pihak yang diatur dalam PP 39/2006 sudah jelas, hanya 20% responden yang menyatakan tidak 	8
<p>Upaya Pentaatan Melalui Komunikasi</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Saat ini belum ada, padahal 76,15% responden berpendapat bahwa penyampaian teguran kepada instansi yang tidak menyampaikan laporan pemantauan dan evaluasi akan berpengaruh pada tingkat 	0	<p>Ketersediaan SDM/Kompetensi</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 69,62% responden menyatakan bahwa mereka memiliki jumlah staf yang cukup untuk menyusun laporan pemantauan dan evaluasi 	7

KOMITMEN	Score	KEMAMPUAN	Score
kepatuhan dan 87,31% responden menyatakan mengumumkan instansi yang tidak menyampaikan laporan pemantauan dan evaluasi melalui <i>website</i> akan pula berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan			
<p><i>Feedback for Improvement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 58,33% responden menyatakan adanya saran perbaikan yang disampaikan Kementerian PPN/Bappenas, 41,67% menyatakan tidak ada saran perbaikan dari Kementerian PPN/Bappenas 	5	<p>Kemudahan Mekanisme Implementasi</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 75,77% responden menyatakan mekanisme tersebut mudah dilaksanakan 	7
<p>Keuntungan Bila Mentaati</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 92.31% responden menyatakan bahwa Implementasi PP 39/2006 berdampak positif bagi instansi responden ➤ 83.33% responden menyatakan bahwa hasil pelaporan dimanfaatkan untuk peningkatan kinerja responden 	9	<p>Sosialisasi</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 60,77% responden menyatakan pernah mendapatkan sosialisasi dari Bappenas 	6
<p>Pelaksanaan Monitoring dan Evaluasi atas Implementasi PP 39/2006</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Sekarang belum ada, padahal 100% responden menyatakan perlu kontrol Kementerian PPN/Bappenas dalam pelaksanaan PP 39/2006 	0	<p>Internalisasi</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 69,44% responden menyatakan belum pernah mendapatkan Bimtek dari Bappenas 	4
<p>Sanksi Formal bagi Pelanggaran</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Sampai sekarang belum ada, padahal 75% responden berkeyakinan bahwa sanksi perlu 	0	<p>Kejelasan Mekanisme/Proses Bisnis</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 88,46% responden menyatakan mekanisme pelaporan 	7

KOMITMEN	Score	KEMAMPUAN	Score
agar PP 39/2006 dapat dilaksanakan dengan baik		pemantauan dan evaluasi sudah jelas ➤ Namun demikian 68,46% responden menyatakan masih membutuhkan aturan operasional yang lebih rinci dan detail untuk melaksanakan PP 39/2006	
TOTAL NILAI	3,14	TOTAL NILAI	6,86

Berdasarkan penilaian sebagaimana tersebut di atas, maka dapat diketahui posisi responden dalam matriks hubungan antara komitmen dengan konsensus sebagai berikut

Gambar 2
Posisi Responden dalam Matriks Hubungan Komitmen dan Kemampuan



Berdasarkan matriks tersebut, nampak posisi responden ada di kuadran III, dengan tingkat komitmen rendah (3,14) dan tingkat kemampuan pada angka yang tidak terlalu tinggi pula (6,86). Hal inilah, terutama komitmen, yang harus diupayakan agar efektifitas pelaksanaan PP 39/2006 dapat ditingkatkan.

C. PEMENUHAN HARAPAN RESPONDEN

Sebagaimana yang telah dipaparkan di atas tadi bahwa hukum atau peraturan hadir untuk memenuhi keinginan masyarakat. Dengan pemenuhan keinginan tersebut peraturan akan terlaksana dengan efektif. Hal ini berlaku pula untuk PP 39/2006. Agar pelaksanaan PP 39/2006 berlangsung lebih efektif, maka aspirasi dan harapan responden perlu mendapatkan perhatian. Berikut ini beberapa harapan responden terkait pelaksanaan PP 39/2006.

1. 83,33% responden menyatakan memerlukan internalisasi yang dilakukan oleh Bappenas, tapi hanya 30,56% responden yang pernah mendapatkannya. Kalaupun mendapatkan fasilitasi dan bimbingan teknis hanya 54,17% responden yang menyatakan materi/substansi yang disampaikan dalam bimbingan teknis sudah cukup memadai.
2. Hanya 58,33% responden sajalah yang menyatakan adanya saran perbaikan yang disampaikan Kementerian PPN/Bappenas, sisanya 41,67% menyatakan tidak ada saran perbaikan dari Kementerian PPN/Bappenas, padahal 100% memerlukan *feedback for improvement* dari Kementerian PPN/Bappenas.
3. 76,15% responden berpendapat bahwa penyampaian teguran kepada instansi yang tidak menyampaikan laporan pemantauan dan evaluasi akan berpengaruh pada tingkat kepatuhan dalam melaksanakan PP 39/2006. Selain itu 87,31% responden menyatakan mengumumkan instansi yang tidak menyampaikan laporan pemantauan dan evaluasi melalui *website* akan pula berpengaruh terhadap tingkat kepatuhan. Teguran dan mengumumkan tingkat kepatuhan melalui *website* hal belum pernah dilakukan oleh Kementerian PPN/Bappenas.
4. 100% responden menyatakan perlu kontrol Kementerian PPN/Bappenas dalam pelaksanaan PP 39/2006, hal ini juga belum dilakukan oleh Kementerian PPN/Bappenas.

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan pada bab-bab di atas, dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

1. Efektifitas pelaksanaan peraturan sangat dipengaruhi oleh “**kemampuan**” *stakeholders* yang melaksanakan sebuah kewajiban yang diharuskan oleh sebuah peraturan. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Utrecht bahwa hukum (peraturan) akan bermakna hanya bagi orang-orang yang dapat melakukan tindakan (*handlungsfahigkeit*).
2. Efektifitas pelaksanaan peraturan juga sangat dipengaruhi oleh “**kemauan/komitmen**” *stakeholders*. Hal ini sesuai dengan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*Beginnselen Van Behoorlijke Regelgeving*) yang digagas oleh IC Van der Vlies, yakni asas *consensus* (*Het Beginsel van Consensus*).
3. Oleh karenanya dalam kajian ini “kemampuan” dan “komitmen” *stakeholders* merupakan dua kata kunci yang digunakan untuk mengukur efektifitas pelaksanaan PP 39/2006 dengan menggunakan pendekatan ROCCIPI (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, Ideology*)
4. Untuk mengukur “kemampuan” ditetapkan kriteria berdasarkan unsur ROCCIPI sebagai berikut:
 - a. rumusan substansi jelas dan dapat dimengerti (*Rule*);
 - b. tugas dan fungsi (kewenangan) para pihak diuraikan dengan jelas dan terukur (*Rule*);
 - c. ketersediaan SDM (*Capacity*);
 - d. kemudahan mekanisme implementasi (*Process*);
 - e. kejelasan mekanisme/proses bisnis (*Process*);
 - f. Sosialisasi (*Communication*); dan
 - g. Internalisasi (*Communication*).
5. Untuk mengukur “komitmen” ditetapkan kriteria berdasarkan unsur ROCCIPI sebagai berikut:
 - a. keselarasan dengan peraturan perundangan-undangan lainnya (*Rule*);
 - b. munculnya eksternalisasi (perilaku dampak) negatif (*Opportunity*);
 - c. upaya pentaatan melalui komunikasi (*Communication*);
 - d. *feedback for improvement* (*Communication*);
 - e. keuntungan bila mentaati (*Interest*);
 - f. pelaksanaan monitoring dan evaluasi implementasi (*Ideology*); dan

- g. sanksi formal bagi pelanggaran (*Ideology*).
6. Berdasarkan hasil survey dan FGD ditemukan bahwa
- a. pada Kabupaten/Kota tingkat "kemampuan" masih jauh dari yang diharapkan, sehingga "komitmen" untuk memenuhi PP 39/2006 sulit untuk diukur.
 - b. pada Kementerian/Lembaga tingkat "kemampuan" sudah baik, namun tingkat "komitmen" masih dibawah harapan. Dalam "Gambar 2" hubungan antara kemampuan dan komitmen terdapat pada kuadran III, dengan tingkat komitmen rendah (3,14) dan tingkat kemampuan pada angka yang tidak terlalu tinggi pula (6,86).
 - c. terdapat beberapa harapan responden yang belum sepenuhnya direspon atau diperbaiki oleh Kementerian PPN/Bappenas.
 - d. terdapat temuan turunan bahwa PP 39/2006 perlu diubah untuk penyempurnaan.

B. SARAN

Dengan merujuk pada kesimpulan di atas, maka saran yang dapat disampaikan oleh kajian ini terkait dengan 1) upaya meningkatkan "kemampuan", 2) upaya meningkatkan "komitmen", dan 3) upaya penyempurnaan PP 39/2006 sebagai berikut:

1. Perlu dilakukan upaya meningkatkan "kemampuan" *stakeholders*.

Berdasarkan hasil survey dan FGD beberapa hal yang dapat dilakukan untuk meningkatkan "kemampuan" adalah sebagai berikut

- a. Perlu peningkatan kualitas dan kuantitas pelaksanaan sosialisasi dan bimbingan teknis baik untuk Kementerian/Lembaga, Bappeda Provinsi, maupun Bappeda Kota/Kabupaten.
- b. Perlu ada konsistensi format pelaporan antara format pelaporan manual (*offline*) dan format pelaporan elektronik (*online*).
- c. Perlu diperbaiki penyusunan indikator pada tahap perencanaan sehingga dapat dimanfaatkan hasil evaluasinya.
- d. Perlu dikembangkan format pelaporan yang selaras dan menyatu dengan format pelaporan dari Kementerian/Lembaga lain seperti MENPAN (LAKIP), atau UKP4 atau jika memungkinkan dibuat sistem *middleware* yang dapat digunakan untuk menyusun laporan dengan format apapun yang diminta oleh instansi manapun seperti halnya system yang dikembangkan oleh Bappeda Kota Jambi.

2. Perlu dilakukan upaya meningkatkan “komitmen” *stakeholders*.

Berdasarkan hasil survey dan FGD beberapa hal yang dapat dilakukan untuk meningkatkan “komitmen” adalah sebagai berikut:

- a. Perlu dikembangkan mekanisme pemberian penghargaan bagi instansi yang patuh menyampaikan laporan pemantauan dan evaluasi misalnya dengan
 - 1) Mengumumkan peringkat instansi yang terbaik dalam membuat laporan pemantauan dan evaluasi pada website Kementerian PPN/Bappenas atau media masa;
 - 2) Memberikan *feedback* terhadap setiap laporan yang masuk untuk perbaikan instansi maupun dokumen perencanaan di Kementerian/Lembaga atau Daerah. Sehubungan dengan hal tersebut, Kementerian PPN/Bappenas perlu menyusun mekanisme dan koordinasi pemberian *feedback* antar Unit Kerja Eselon I ataupun Unit Kerja Eselon II agar dapat menghasilkan *feedback* yang berkualitas; atau
 - 3) Penambahan anggaran.
- b. Perlu dikembangkan mekanisme penjatuhan sanksi untuk menutupi kekurangan ketiadaan sanksi dalam PP 39/2006. Sanksi merupakan sanksi informal yang diantaranya adalah
 - 1) Penyampaian teguran tertulis;
 - 2) Pengumuman instansi yang tidak menyampaikan laporan pemantauan dan evaluasi di website Kementerian PPN/Bappenas atau media masa; atau
 - 3) Dilaporkan kepada Presiden atau Kepala Daerah.

Di samping itu perlu pula dikaji kemungkinan pemberian sanksi bagi instansi yang tidak menyampaikan laporan pemantauan dan evaluasi berupa

- 1) pengurangan anggaran;
- 2) penundaan pencairan;
- 3) penundaan pembahasan anggaran tahun berikutnya; atau
- 4) penolakan usulan insiatif baru.

Kajian tersebut perlu melibatkan instansi terkait lain seperti Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan.

- c. Perlu ada kegiatan dan pemberian dana dekonsentrasi dari Kementerian PPN/Bappenas khusus untuk pelaksanaan PP 39/2006. Kegiatan dekonsentrasi ini

dapat menjadi media bagi Kementerian PPN/Bappenas untuk melakukan kontrol/pengendalian atas implementasi PP 39/2006.

3. Perlu dilakukan upaya penyempurnaan PP 39/2006.

Berdasarkan hasil survey dan FGD perlu dilakukan penyempurnaan terhadap PP 39/2006. Beberapa pokok pengaturan baru yang perlu ada di dalam PP perubahan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Pengaturan tentang sanksi;
- b. Pencabutan lampiran PP 39/2006 yang mengatur tentang format pelaporan. Hal ini perlu dilakukan karena format yang ada dalam lampiran PP 39/2006 sudah tidak sesuai lagi (berbeda dengan format pelaporan elektronik dan format RKA-KL/DIPA). Selanjutnya pengaturan format ditetapkan oleh Kementerian PPN/Bappenas, dengan demikian akan terjadi fleksibilitas jika diperlukan penyesuaian format;
- c. Pengaturan tentang pengendalian dan evaluasi RPJP Nasional dan RPJP Daerah sebagai konsekuensi ditetapkannya UU No. 17 tahun 2007; dan
- d. Pengaturan tentang pelaporan pengendalian kegiatan tugas perbantuan.

C. PENUTUP

Kajian yang disusun ini merupakan kajian ringkas yang dilaksanakan dalam waktu 2 (dua) bulan. Masih banyak kekurangan yang ada dalam kajian ini. Namun demikian, kajian ini dapat menjadi awalan bagi unit kerja terkait dalam melaksanakan kajian lebih lanjut yang lebih lengkap, tajam, dan komprehensif.

DAFTAR PUSTAKA

Direktorat Sistem dan Pelaporan Evaluasi Kinerja Pembangunan, "*Kajian Aspek-Aspek Penyempurnaan PP No. 39/2006*", 2011.

Direktorat Sistem dan Pemantauan Evaluasi Kinerja Pembangunan, *Info Kajian Bappenas*, Vol. 8, No. 2, Desember 2011.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, 2005

Kementerian PPN/Bappenas, "*Pedoman Penerapan Regulatory Impact Assesment*", 2009.

Lawrence M. Friedman, "*American Law An Introduction, 2nd Edition*" (Hukum Amerika Sebuah Pengantar), Penerjemah Wisnu Basuki, PT Tatanusa, 2001.

Luis Kutner, "*Legal Philosophers: Savigny: German Lawgiver*", *Marquette Law Review*, Vol.55, 1972.

Maria Farida Indrati, "*Ilmu Perundang-Undangan*", Penerbit Kanisius, 2007.

Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang mengenai Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan.

Prof Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, M Ali Safa'at, SH, MH, "*Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*", Mahkamah Konsitusi, 2006.

Prof Dr. Satjipto Rahardjo, SH, "*Hukum Progresif*", Genta Publishing, 2009.

Roscoe Pound, "*An Introduction to the Philosophy of Law*", New Haven: Yale University Press, 1922.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan.

Utrecht, "*Pengantar Dalam Hukum Indonesia*", 1953.