PERANTARA
Peradaban Hukum Nusantara
https://perantara.traksdigi.or.id/index.php/phn/index
E-ISSN: 3089-588X (online)
Volume 1, No. 1, June 2024.

Copyright © 2024 by the authors. This article is published as an open access article under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY 4.0). License URL: https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

Synergity of Central and Regional Government Planning and Budget

Sinergisitas Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Pusat dan Daerah

Herlin Angela Dewi[1]

Received:	*Reviewed:*	*Accepted:*	*Published:*
23-03-2024	30-03-2024; 01-04-2024	28-04-2024	28-04-2024

How to cite (in Chicago Manual of Style 17 Ed.):
Herlin Angela Dewi, "Sinergisitas Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah." *Peradaban Hukum Nusantara* 1 no. 1 (27, April, 2024): 19-37, https://doi.org/10.62193/6hwpz523

Abstract

Government has two meanings, namely the function of government or governing activities and government organization or collection of government positions (complex van bestuursorganan). As an organization, government has goals to be achieved, which are no different from organizations in general, especially in terms of activities implemented in order to achieve goals, which are stated in the form of plans. Then government planning can run and succeed if it is supported by adequate budgeting. This study aims to determine the planning and budgeting in local government based on the perspective of state administrative law. Synchronization can lead to duplication of activities within a local government organization. The research method used is normative juridical. The result of study indicates that the connectivity of planning and budgeting in the regions has not been fully implemented in accordance with the applicable laws and regulations and has complied with the general principles of good governance.

Keywords: *Budgeting*; *Government*; *Planning;*

Abstrak

Pemerintah memiliki dua fungsi yakni sebagai fungsi pemerintahan atau dengan kata lain kegiatan memerintah juga sebagai organisasi pemerintahan atau disebut juga kumpulan jabatan pemerintah "*complex van bestuursorgaan*". Sebagai suatu organisasi, setiap pemerintahan mempunyai tujuan yang akan dicapai, sehingga tidak jauh beda dengan organisasi yang lainnya yaitu dalam hal program atau kegiatan prioritas yang diwujudkan dalam rangka pencapaian tujuan, yaitu diimplementasikan dalam rencana-rencana. Kemudian perencanaan pemerintahan dapat berjalan dan berhasil apabila didukung oleh penganggaran yang memadai. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui

[1] Magister Ilmu Hukum, Universitas Brawijaya Malang, Indonesia, Email: herlinangela2@gmail.com

perencanaan dan penganggaran di dalam pemerintah daerah. Sinkronisasi perencanaan dan penganggaran antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah menimbulkan tidak koneksinya antara perencanaan dan penganggaran. Metode penelitian yang digunakan yakni yuridis normatif. Hasil penelitian selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa koneksitas perencanaan dan penganggaran antara pemerintahan pusat dan daerah belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan peraturan perundangan. Proses anggaran dapat mengalami perubahan meskipun sudah disahkan di dalam dokumen perencanaan pada awalnya

Kata kunci*:* Perencanaan; Penganggaran; Pemerintah;

Pendahuluan

Dalam beberapa tahun terakhir, ketidakselarasan antara perencanaan dan penganggaran menjadi semakin nyata, sehingga proses ini menjadi tidak efektif untuk mengevaluasi dan memandu pembangunan. Ketidakselarasan ini, yang sering kali berakar pada ketidaksesuaian yuridis di bawah hukum yang berlaku, memerlukan tinjauan kritis untuk meningkatkan sinergi dan koherensi dalam tindakan pemerintah. Ketidakselarasan antara kerangka kerja perencanaan dan penganggaran di tingkat pusat dan daerah menyoroti kesenjangan yang signifikan dalam struktur hukum administrasi, sehingga perlu dilakukan investigasi terhadap konsistensi perencanaan pembangunan dan integrasi proses penganggaran.

Penelitian sebelumnya, seperti penelitian yang dilakukan oleh Ariyanto mengenai sinergi pemerintah dan pemerintah daerah dalam perumusan kebijakan, telah menjadi dasar bagi diskusi ini. Namun, penelitian ini berbeda dengan berfokus secara khusus pada seluk-beluk hukum perencanaan penganggaran pusat dan daerah. Penelitian ini bertujuan untuk membahas nuansa hukum administrasi negara yang mempengaruhi efektivitas proses-proses tersebut, memeriksa tantangan operasional dan mengusulkan solusi untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan.[2]

Pentingnya penelitian ini digarisbawahi oleh kebutuhan akan mekanisme tata kelola pemerintahan yang efektif yang memastikan pembangunan yang merata di seluruh wilayah. Dengan mendorong kolaborasi yang lebih kuat antara pemerintah pusat dan daerah, penelitian ini berupaya mengoptimalkan alokasi sumber daya dan

[2] Bambang Ariyanto, "Pengelolaan Hubungan Pusat dan Daerah Dalam Penanganan Pandemi Covid-10," *Suloh:Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh* 8, no. 2 (9 November 2020): 37, https://doi.org/10.29103/sjp.v8i2.3066.

mendorong pertumbuhan yang seimbang, sehingga meningkatkan kapasitas administratif secara keseluruhan dan dampak dari inisiatif pembangunan.

Pertanyaan hukum utama yang dibahas dalam studi ini adalah: Seberapa konsistenkah perencanaan pembangunan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah? Bagaimana sinergi dalam perencanaan dan penganggaran dapat dicapai di dalam pemerintah daerah? Pertanyaan-pertanyaan ini bertujuan untuk membedah tantangan dan peluang dalam kerangka kerja yang ada, dengan memberikan pemeriksaan rinci terhadap isu-isu sinkronisasi dalam organisasi pemerintah daerah dari perspektif hukum administrasi negara.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menilai secara kritis keselarasan proses perencanaan dan penganggaran, mengidentifikasi hambatan-hambatan hukum terhadap sinergi yang efektif, dan merekomendasikan strategi untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan dan hasil-hasil pembangunan. Melalui kajian ini, penelitian ini akan memberikan kontribusi pada kerangka kerja yang lebih kohesif dan efektif untuk perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah.

Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundangan (*state approach*) dimana dengan melakukan pemahaman mengenai sinergitas serta konsistensi atas rencana serta anggaran dalam pelaksanaan kegiatan antara pemerintah pusat dan daerah.

Penelitian hukum ini menggunakan data penelitian yang terdiri dari, data primer dan data sekunder:

Bahan hukum primer bersifat mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan, putusan hakim serta dokumen resmi dari negara. Bahan hukum primer untuk penelitian ini Meliputi: Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang "Keuangan Negara" (Lembaran Negara Republik Indonesia. Tahun 2003 Nomor 47); Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional" (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421); Undang-Undang Nomor. 23 Tahun. 2014 tentang "Pemerintah Daerah" (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun. 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor. 5587); Undang-undang nomor 30 Tahun 2014 tentang "Administrasi Pemerintahan" (Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun. 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor. 5601); Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2019 tentang "Pesantren" (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 191, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6406); Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2021 tentang "Pendanaan Penyelenggaraan Pesantren" (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021. Nomor 206); Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 8 Tahun 2019 tentang "Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2023" (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2019 Nomor 8, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 237); Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 1 Tahun 2021 tentang "Fasilitasi Penyelenggaraan Pesantren" (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2021 Nomor 1, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 245).

Bahan hukum sekunder menurut Bambang Sunggono adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer.[3] Bahan hukum sekunder terdiri dari semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi yang terdiri dari buku-buku, hasil penelitian ataupun pendapat para ahli. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi: buku-buku di bidang hukum; Makalah-makalah terkait pembentukan badan usaha oleh yayasan.

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier pada penelitian ini mencakup: Kamus Besar Bahasa Indonesia; Kamus Hukum

Hasil dan Pembahasan

A. Konsistensi Perencanaan Pembangunan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah

Perencanaan merupakan bagian sangat krusial dalam pelaksanaan kinerja suatu organisasi. Hal ini dapat disebutkan bahwa tiap wadah yakin mempunyai tujuan yang akan dituju dimana nantinya akan dilakukan penjabaran dalam bentuk rencana kerja. Pada perspektif hukum administrasi negara, J.B.J.M ten Berge yang

[3] HS Salim dan Erlies Septiana Nurbani, "Penerapan teori hukum pada penelitian tesis dan disertasi/Salim HS," 2017.

telah dilakukan pengutipan oleh Ridwan menjelaskan mengenai unsur rencana ialah:[4]

a. *Schriftelijke Presentatie*, pada hukum administrasi, sebuah rencana dipergunakan dalam representasi atas aspek kegiatan yang ada di dalam masyarakat yang beragam dimana didalamnya termuat kebijakan serta keputusan yang saling terhubung. Rencana ditujukan dalam melakukan suatu komunikasi antar kegiatan dimana dapat tersaji secara tertulis sehingga dapat dibaca.
b. *Besluit of handeling*, dalam menentukan suatu perencanaan dapat dilakukan dengan suatu tindakan. Rencana yang didapat atas hasil keputusan harus sesuai dengan perundangan, dimana biasanya susunan rencana berbentuk suatu keputusan (*besluit*). Rencana secara tersendiri didefinisikan sebagai informasi mengenai program kerja yang ada dimana dapat disampaikan terkait perkembangan yang akan ditemui di masa selanjutnya, pada definisi seperti ini rencana masuk dalam kategori sebagai suatu tindakan.
c. *Bestuurorgaan* (Organ Pemerintahan), suatu rencana dapat dibuat oleh siapapun dimana masuk didalamnya pihak swasta atau kepemerintahan. Tetapi dalam pandangan hukum administrasi negara berfokus pada perencanaan yang dibuat oleh pemerintah. Rencana ialah suatu upaya hukum dimana sifatnya sepihak berdasar perundangan yang telah memberikan kewenangan diatasnya.
d. "*Op de toekomst gericht*, pada kasus ini rencana hanya fokus pada kegiatan di masa yang akan datang. Pembuatan rencana didasarkan pandangan masa depan yang akan dijumpai pemerintah. Perencanaan diungkapkan sebagai suatu persiapan serta pelaksanaan secara terstruktur atas keputusan adanya kebijakan yang dasarnya ialah rencana kinerja dari tujuan dan cara pelaksanaannya.
e. *Planenelemanten*, suatu rencana yang didalamnya mencakup gambaran yang jelas, informatif, indikatif dan operasional, biasanya rencana tersebut akan mengandung informasi mengenai kebijakan yang akan ditempuh

[4] Ridwan Hr, "Hukum administrasi negara," *Jakarta: Raja Grafindo Persada*, 2006.

khususnya pada bidang peraturan atau persetujuan kebijaksanaan, pedoman yang ada, peraturan secara universal, keputusan yang sudah konkret dimana keberlakuannya untuk umum.

f. *Ongelijksoortig character*, didalamnya termuat beberapa ketentuan mengenai peraturan secara umum yang terdiri atas kejadian yang sama disebabkan hukum yang sama juga. Sedangkan rencana ialah himpunan dari kejadian yang tidak sama.
g. *Samenhang*, rencana memiliki keterkaitan dengan suatu keputusan maupun tindakan. Contohnya mengenai Rencana Detail Tata Ruang (RDTR), dimana dalam penyusunannya terdapat berbagai susunan peraturan perundangan baik dalam bentuk penetapan peraturan maupun tindakan yang kaitannya dengan tata kelola ruang.
h. *Al dan niet voor een bepaalde duur*, secara garis besar rencana memiliki jangka waktu yang dibatasi dimana biasanya terdapat pilihan rentang waktu yang telah ditentukan, contohnya perencanaan tahunan, lima tahunan, dua puluh tahunan dan lain sebagainya. Hanya sedikit dari perencanaan yang tidak mempunyai batasan waktu. Seandainya di dalam peraturan perundang-undangan tidak menentukan adanya batas waktu, maka organisasi pemerintah mempunyai wewenang dalam menentukan perencanaan menurut periode tertentu.

Apabila dikaitkan antara unsur-unsur rencana maka hukum rencana itu sendiri mempunyai karakter. Menurut H.D van wijk/Willem Konijnenbelt yang dikutip oleh Ridwan bahwa rencana merupakan suatu hasil atas penyusunan kebijakan dimana dinyatakan dalam keterkaitan timbal balik antara kebijakan dengan hukum yang ada. Hal ini dapat disebut juga bahwa perencanaan merupakan suatu proses kebijakan. Proses perencanaan dan manifestasi rencana dalam bentuk penganggaran adalah unsur dari hukum maka dari itu mengikuti pada aturan atau norma hukum.[5]

[5] Hr.

Perencanaan mempunyai ciri tersendiri atau disebut (*sui generis*), tunduk terhadap peraturannya tersendiri dan memiliki maksud sendiri[6], sehingga memiliki perbedaan dengan peraturan kebijakan, peraturan perundangan, dan keputusan. Rencana adalah kumpulan kebijakan yang akan dilaksanakan di waktu mendatang, tapi perencanaan bukanlah suatu peraturan kebijakan dikarenakan suatu wewenang untuk membuat rencana telah ditentukan oleh peraturan perundangan yang menjadi dasar pemerintah pusat maupun daerah di dalam membuat kebijakan berkaitan dengan perencanaan.

Di negara Indonesia, perencanaan dan penganggaran pemerintah berbentuk perundangan, seperti Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) serta Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Pertanggungjawaban APBN, dapat juga dalam bentuk Peraturan Presiden, contohnya Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Sedangkan di lingkungan pemerintah daerah rencana dan penganggaran dalam bentuk Perda, seperti Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) serta Pertanggungjawaban APBD, maupun dalam bentuk peraturan yang dikeluarkan oleh Kepala Daerah, seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Prosedur penyusunan rencana dan perwujudan rencana menjadi kegiatan dan tindakan merupakan elemen daripada hukum, sehingga harus patuh terhadap norma hukum terkhusus pada Hukum Administrasi Negara. Dalam rangka merencanakan pembangunan pada tiap Kementerian atau Institusi Pemerintahan, baik Pemerintah Pusat ataupun Daerah, harus berdasarkan pada asas tentang pembuatan perencanaan dimaksud serta mempunyai kewajiban untuk melakukan evaluasi kinerja pembangunan berkaitan dengan tugas pokok serta fungsinya. Dalam rangka pelaksanaan evaluasi kinerja oleh Kementerian atau Instansi Pemerintahan baik Pemerintah pusat ataupun Pemerintah daerah harus menuruti pedoman dan petunjuk teknis dalam melaksanakan evaluasi kinerja dalam

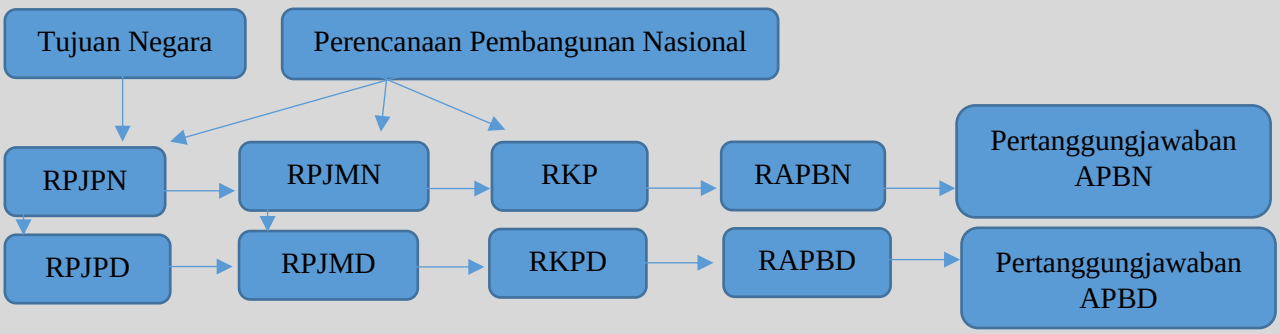
[6] Alexandre Lefebvre dan Melanie White, "Bergson on Durkheim: Society *Sui Generis*," *Journal of Classical Sociology* 10, no. 4 (November 2010): 457–77, https://doi.org/10.1177/1468795X10385186.

penjaminan suatu keseragaman metode serta ukuran yang sesuai dengan rentang waktu yang telah direncanakan.[7]

Konsistensi sangat dibutuhkan terkait dalam proses perencanaan pembangunan baik di tingkat pusat atau daerah agar pelaksanaan tujuannya dapat dicapai. Tujuan nasional yang tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945 alinea keempat harus dijabarkan dan konsisten dengan tujuan daerah. Dampak adanya amandemen UUD NRI 1945 salah satunya adalah dihapuskannya Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dimana merupakan dasar pelaksanaan perencanaan pembangunan nasional, berubah menjadi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) pada tahun 2005 hingga 2025 yang kemudian dijadikan suatu prioritas dalam proses pembangunan keseluruhan yang pembangunannya bertahap demi keterwujudan masyarakat yang adil serta Makmur.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ialah suatu kesatuan yang terhubung terkait pelaksanaan perencanaan pembangunan dalam menghasilkan rencana jangka Panjang, menengah serta tahunan dimana pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah. RPJPN dengan masa berlaku selama 20 tahun dituangkan dalam dokumen perencanaan per lima tahunan yakni RPJMN dimana di dalamnya terdapat jabaran visi, misi serta program yang akan dilakukan. Sedangkan RPJP Daerah di dalamnya juga termuat visi, misi serta arah pembangunan berdasarkan pada RPJP Nasional. Hal itu menunjukkan bahwa RPJPN dijadikan sebagai pedoman untuk pembuatan RPJPD.

Bagan 1. Konsistensi Perencanaan Pembangunan
Pemerintah Pusat dan Daerah



Sumber: Diolah oleh Penulis

[7] Latifah Amir, "Rencana Salah Satu Instrumen Hukum Administrasi Dalam Menentukan Tujuan Pemerintahan," *Jurnal Ilmu Hukum Jambi* 2, no. 2 (2011): 43264.

Dalam melakukan penganggaran, diawali dengan melakukan rancangan APBN/APBD yang penyusunannya berdasar RKP/RKPD yang selanjutnya dilaksanakannya APBN. Setelah berakhirnya tahun anggaran, maka dibuat suatu pertanggungjawaban mengenai APBN/APBD dalam bentuk perundangan/peraturan daerah. Dengan begitu isi dari RPKMN/RPJMD dan RKP/RKD dapat terdokumentasi secara hukum.

RPJMN memuat tentang visi, misi, program Presiden terpilih yang kemudian menjadi acuan dalam penyusunan RPJMD di daerah. Permasalahan terjadi apabila kepala daerah terpilih berbeda partai politik pengusung dengan presiden terpilih. Kepentingan politik dapat saja menjadikan perbedaan perencanaan pembangunan di tiap daerah.[8] Perbedaan tersebut dilatarbelakangi oleh perbedaan sosial, budaya, ekonomi, politik serta isu strategis, kondisi daerah serta permasalahan daerah. Pendekatan politis dilakukan dengan cara mengartikan visi serta misi kepala daerah yang telah terpilih dalam suatu dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah yang pembahasannya melalui DPRD.[9] Ketika kepala daerah memiliki visi misi dan program yang berbeda dengan Presiden terpilih maka akan terjadi inkonsistensi perencanaan pembangunan diantara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Hal tersebut akan terlihat apabila dilakukan evaluasi pembangunan daerah. Pengendalian serta evaluasi mengenai perencanaan pembangunan daerah mempunyai suatu maksud guna ketercapaian :

1. Konsistensi antara kebijakan dengan pelaksanaan dan hasil rencana pembangunan Daerah;
2. Konsistensi antara RPJPD dengan RPJPN dan RTRW Nasional;
3. Konsistensi antara RPJMD dengan RPJPD dan RTRW Daerah;
4. Konsistensi antara RKPD dan RPJMD; dan
5. Kesesuaian antara capaian pembangunan Daerah dengan indikator kinerja yang telah ditetapkan;

---

[8] A Vitriana, "Implementation of SDGs Target 11.1 in Metropolitan Areas of West Java Indonesia," *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 1058, no. 1 (1 Juli 2022): 012025, https://doi.org/10.1088/1755-1315/1058/1/012025.

[9] Dian Rizqi Khusnul Khotimah, "SDGs Achievement on Social Pillars: A Spatiotemporal Analysis of Education Participation in Indonesia for the 2015 to 2021 Period," *Jurnal Educative: Journal of Educational Studies* 7, no. 1 (12 September 2022): 79, https://doi.org/10.30983/educative.v7i1.5431.

Dengan adanya pelaksanaan kendali serta evaluasi pembangunan daerah, diharapkan pemantauan serta supervisi dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah berupa kebijakan pembangunan daerah dan dilanjutkan dengan penganggarannya dapat menilai hasil realisasi kinerja dan keuangan dari target yang hendak dicapai secara efektif, efisien dan ekonomis guna terwujudnya tujuan pembangunan.

B. Sinergitas Perencanaan Dan Penganggaran Pada Pemerintah Daerah

Reformasi yang ada di Indonesia telah menciptakan suatu perubahan di segala bidang bagi kehidupan bangsa dan negara, termasuk perubahan pada proses perencanaan pembangunan. Dasar hukum kebijakan tertinggi di Indonesia yang sebelumnya adalah berupa TAP MPR dalam bentuk GBHN telah dihapuskan., akan tetapi telah terbitnya 2 (dua) peraturan perundangan yang membedakan antara prosedur rencana serta anggaran yakni "Undang-Undang No 17 tahun 2003" mengenai "Keuangan Negara" serta "Undang-Undang No 25 tahun 2004" terkait "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional" diantara kedua perundangan tersebut saling berkaitan. Penyusunan RAPBN mengacu terhadap RKP sehubungan mewujudkan tercapainya tujuan bernegara serta dalam penyusunan RAPBD berpatokan terhadap RKPD dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Disebutkan pula bahwa RPJMD ialah pengejawantahan atas visi serta misi dan program dari kepala daerah dengan memperhatikan RPJMN yang didalamnya memuat kebijakan keuangan, strategi pembangunan, kebijakan umum serta program kerja perangkat daerah dengan disertai perencanaan kinerja dalam regulasi dan pendanaan yang sifatnya indikatif. Berdasarkan penjelasan pasal 5 ayat (2) tersebut yang dimaksud "indukatif" ialah semua informasi yang ada dalam dokumen perencanaan hanya sebagai indikasi atas apa yang ingin dicapai dan bersifat dapat berubah sesuai kondisi.

Implementasi pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi di Indonesia secara tidak langsung menuntut adanya suatu perubahan mengenai paradigma terkait perencanaan keuangan daerah dimana sifatnya komprehensif yang terarah

pada proses yang transparan, akuntabel, demokratis, desentralisasi serta partisipasi masyarakat.[10]

Perencanaan dan penganggaran mengenai keuangan negara telah diatur dalam perundangan yang berbeda dimana fungsi dan tugasnya diambil alih oleh kementerian dimana menjadikan adanya diskoneksi diantara keduanya. Hal ini terlihat adanya perbedaan kerangka perencanaan dan penganggaran yang tercantum pada kedua undang-undang tersebut. Pada "Undang-undang No 17 tahun 2003" mengenai "Keuangan Negara" didalamnya menyebutkan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan dalam ketercapaian tujuan bernegara, tiap tahunnya disusun APBD dan APBN, sehingga penyusunan penganggaran berdasarkan pendekatan fungsi pemerintahan. Sedangkan menurut "Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004" tentang "Sistem Perencanaan Pembangunan" menerangkan terkait strategi yang isinya berupa program indikatif dalam keterwujudan visi dan misi. Sehingga penyusunan rencana pemerintahan didasarkan pada program presiden terpilih. Sesuai dengan penjelasan "Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004" tentang "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional" terdapat lima cakupan pendekatan dalam keseluruhan rangkaian perencanaan, yakni:

1. Politik;
2. Teknokratik;
3. Partisipatif;
4. Atas bawah (*top down*);
5. Bawah atas (*bottom up*);

Rencana dan penganggaran seharusnya dilakukan sehingga sinergi dalam proses yang sama. Perencanaan dan penganggaran adalah unsur dari organisasi pembangunan yang dirancang dalam mencapai tujuan pembangunan nasional, sehingga sinergisitas perencanaan dan penganggaran jadi esensial dalam menggapai rencana pembangunan, baik jangka panjang, menengah, maupun tahunan.

Proses anggaran dapat mengalami perubahan meskipun sudah disahkan di dalam dokumen perencanaan pada awalnya. Hal ini dipengaruhi rentannya

[10] Suriyati Hasan, "Sistem Perencanaan Pembangunan dalam Penataan Hukum Nasional," *Meraja journal* 1, no. 3 (2018).

wewenang perencanaan dalam mengawali hingga melaksanakan penganggaran. Semisal dalam masalah pandemi Covid 19, bencana ini tidak terencana sebelumnya, dimana tidak hanya Indonesia yang terdampak melainkan seluruh negara di dunia. Dalam proses penanganan pandemi ini dalam lingkungan pemerintahan daerah telah dilaksanakan penganggaran yang telah terencana yang kemudian disesuaikan dengan kondisi yang ada.

Tabel 1
Perbandingan Prioritas Pembangunan RPJMN, RPJMD Provinsi Jawa Barat dan RPJMD Kabupaten Bandung

RPJMN 2020-2024	**RPJMD Provinsi Jawa Barat 2018-2023**	**RPJMD Kabupaten Bandung 2021-2026**
1. Memperkuat ketahanan ekonomi untuk pertumbuhan yang berkualitas dan berkeadilan 2. Mengembangkan wilayah untuk mengurangi kesenjangan dan menjamin kesetaraan 3. Meningkatkan sumber daya yang berkualitas dan berdaya saing 4. Revolusi mental dan pembangunan 5. Memperkuat infrastruktur untuk mendukung pengembangan ekonomi 6. Membangun lingkungan hidup, meningkatkan	1. akses pendidikan untuk semua dan pengembangan budaya 2. desentralisasi pelayanan; kesehatan 3. pertumbuhan ekonomi umat berbasis inovasi 4. pengembangan destinasi dan infrastruktur pariwisata 5. pendidikan agama dan tempat ibadah juara 6. infrastruktur konektivitas wilayah; 7. gerakan membangun desa 8. subsidi gratis golongan ekonomi lemah	1. pengendalian pencemaran lingkungan hidup dalam mendukung pembangunan berkelanjutan dan mengantisipasi risiko perubahan iklim 2. pemulihan dan penguatan ekonomi kerakyatan 3. peningkatan inovasi dan teknologi bidang agrikultur serta penguatan ketahanan 4. peningkatan kualitas ketahanan untuk meningkatkan derajat yang sehat dan produktif

ketahanan bencana dan perubahan iklim 7. memperkuat stabilitas Polhukam dan transformasi pelayanan publik	9. inovasi pelayanan publik dan penataan daerah	5. peningkatan jaminan sosial 6. pemerataan dan peningkatan kualitas pendidikan kabupaten Bandung 7. Reformasi birokrasi integratif, inovatif dan dinamis 8. Peningkatan infrastruktur dan konektivitas wilayah 9. Pengembangan kepariwisataan Kabupaten Bandung sebagai sebuah destinasi yang terintegrasi

Sumber: Lampiran Bab V Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 8 Tahun 2019 tentang RPJMD Provinsi Jawa Barat

Penulis melakukan perbandingan prioritas pembangunan antara RPJMN, RPJMD Provinsi Jawa Barat dan RPJMD Kabupaten Bandung. Terlihat sinergitas perencanaan prioritas pembangunan tersebut, akan tetapi terdapat 1 (satu) prioritas pembangunan RPJMD Kabupaten Bandung yang tidak sinergi dengan RPJMD Provinsi Jawa Barat yaitu Pendidikan agama dan tempat ibadah juara. Prioritas pembangunan tersebut diwujudkan melalui adanya pesantren juara, Mesjid juara, Ulama juara, manusia Pancasila.

Pesantren juara ialah usaha dalam pemberdayaan eksistensi pesantren yang terdapat di wilayah Jawa Barat supaya dapat mandiri dalam hal ekonomi serta keberadaan pesantren yang berkualitas dalam menciptakan SDM yang memiliki ketakwaan, berpancasila serta memiliki kemampuan daya saing dan cakap dalam meningkatkan kesejahteraan di lingkungan pesantren. Mengenai pembangunan pesantren juara salah satunya termasuk disusunnya Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang Pesantren, Gubernur melaksanakan sinergitas Penyelenggaraan Pesantren dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dalam sinergitas penyelenggaraan Pesantren akan berpengaruh pada penganggaran

pelaksanaan penyelenggaraan Pesantren di Kabupaten/Kota mengenai pendanaan fasilitas yang sumbernya pada APBD, dan tidak dapat diberikan jika sudah mendapat pendanaan dari APBD Kabupaten/Kota. Hal ini tujuannya agar pendanaan mengenai pesantren bersifat akuntabel serta dapat dilakukan pertanggungjawaban dan tidak terdapat suatu pendanaan ganda. Namun apabila prioritas pembangunan mengenai Pendidikan agama tersebut tidak sinergi dengan Kabupaten/Kota terutama penulis membandingkan dengan Kabupaten Bandung, maka prioritas pembangunan Provinsi Jawa Barat akan tidak terlaksana sesuai jangka waktu pelaksanaan RPJMD Provinsi Jawa Barat Tahun 2018-2023 dan akan berpengaruh pula pada proses penganggaran Kabupaten/Kota.

Pemerintah Daerah membantu dalam suplai dana terkait penyelenggaraan pesantren melalui APBD sesuai atas kewenangan yang ada dan ketentuan perundangan. Pendanaan mengenai penyelenggaraan pesantren ini termasuk dalam perencanaan pembangunan tingkat daerah yang telah tertera dalam kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri.[11] Sehingga pendanaan penyelenggaraan pesantren seharusnya direncanakan oleh pemda Kabupaten/ Kota, bahkan kebijakan pemerintah daerah sudah harus mengatur mengenai penyelenggaraan pesantren dalam hal ini berbentuk Peraturan daerah kabupaten/ kota yang berpedoman pada undang-undang dan Perda Provinsi.

Keabsahan merupakan arti hukum Belanda "*recht matig*" yang secara literal bisa dimaksudkan "berdasarkan atas hukum". Didalam bahasa Inggris, keabsahan ialah "*legality*" dengan arti "*lawfullnes*" yang artinya sesuai dengan hukum. Konsep ini permulaannya dari lahirnya suatu konsep negara hukum atau "*rechtsstaat*" dimana semua hal yang dilakukan pemerintah harus berdasar atas ketentuan hukum yang ada "*recht matig van het bestuur*".[12] Dalam artian tersebut mempunyai inti bahwa terdapat implementasi prinsip legalitas pada seluruh perbuatan hukum

---

[11] Agus Jiwa dkk., "Implementation of Regional Regulation Number 1 of 2014 Regarding Regional Spatial Planning of North Mamuju Regency-Based on Sustainable Development," dalam *Proceedings of the Proceedings of the 13th International Interdisciplinary Studies Seminar, IISS 2019, 30-31 October 2019, Malang, Indonesia* (Proceedings of the 13th International Interdisciplinary Studies Seminar, IISS 2019, 30-31 October 2019, Malang, Indonesia, Malang, Indonesia: EAI, 2020), https://doi.org/10.4108/eai.23-10-2019.2292993.

[12] Philipus M Hadjon, *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia: sebuah studi tentang Prinsip-prinsipnya…* (Bina Ilmu, 1987).

yang dilakukan oleh pemerintah. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pesantren serta pendanaannya harus berdasarkan prinsip legalitas dan mempunyai keabsahan hukum dengan dibentuknya peraturan daerah di Kabupaten/Kota dalam mendukung penyelenggaraan pesantren. Mulai dengan penganggaran pendanaan penyelenggaraan pesantren yang dimasukkan dalam perencanaan daerah Kabupaten/Kota sehingga tidak terjadi adanya duplikasi anggaran antara pemerintah pusat, Provinsi dengan Kabupaten/ Kota, hingga pelaksanaan penyelenggaraan pesantren sesuai dengan perundangan yang ada. Keabsahan hukum[13] harus berbentuk tertulis dan berasal dari pemerintah, sehingga setiap keputusan atau peraturan yang dikeluarkan pemerintah baik itu memiliki sifat pengaturan dan perlindungan terhadap masyarakat dalam hal ini keabsahan penyelenggaraan pesantren.

"Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB)" ialah prinsip yang kegunaannya dijadikan pedoman pada pelaksanaan suatu wewenang bagi pejabat pemerintah dalam membuat suatu kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Asas kepastian hukum telah memberikan suatu hak bagi yang memiliki kepentingan untuk mengetahui secara tepat apa yang dikehendakinya.[14] Dengan belum diaturnya Peraturan Daerah Kabupaten/Kota di Jawa Barat yang merupakan turunan dari Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat tentang penyelenggaraan pesantren hal ini menimbulkan tidak adanya asas kepastian hukum dalam tindakan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota mengenai perencanaan dan penganggaran kegiatan penyelenggaraan pesantren. Asas kepastian hukum ialah asas pada suatu negara hukum yang mengedepankan landasan peraturan perundangan, kepatutan, konsistensi serta keadilan tiap adanya kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.[15]

---

[13] Abbie Yunita dkk., "Making Development Legible to Capital: The Promise and Limits of 'Innovative' Debt Financing for the Sustainable Development Goals in Indonesia," *Environment and Planning E: Nature and Space* 6, no. 4 (Desember 2023): 2271–94, https://doi.org/10.1177/25148486231159301.

[14] Hr, "Hukum administrasi negara."

[15] Solechan Solechan, "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik," *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 3 (1 Agustus 2019): 541–57, https://doi.org/10.14710/alj.v2i3.541-557.

Mengenai prioritas pembangunan pada RPJMN 2020-2024[16] tentang "Memperkuat Stabilitas Polhukam (Politik Hukum dan Keamanan) dan Transformasi Pelayanan Publik" yang sebagian unsurnya adalah pertahanan dan keamanan adalah urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat dan tidak dilaksanakan pelimpahan kewenangan kepada daerah. Adapun pelimpahan kewenangan absolut terhadap instansi vertikal di daerah atau Gubernur yang merupakan wakil pemerintah pusat sesuai asas Dekonsentrasi, maka memperkuat stabilitas Polhukam terutama pertahanan keamanan yang dilaksanakan melalui peningkatan rasa aman penguatan kemampuan pertahanan dan industri pertahanan sepenuhnya dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan tidak menjadi prioritas pembangunan Provinsi serta Kabupaten/Kota.

Tidak sinerginya perencanaan dan anggaran amat berpengaruh terhadap prosedur serta hasil kinerja pembangunan di Indonesia, berlaku pula pada pemerintah daerah. Dampak asinkronisasi perencanaan dan penganggaran, sebagai berikut:[17]

Pertama, dilihat dari segi politik, ditemukan ketidaksesuaian antara perencanaan dan penganggaran menjadikan kredibilitasnya rendah, yang mana akan menjadikan dokumen perencanaan tidak dapat dipakai untuk dasar evaluasi pembangunan yang sudah terjadi. Kedua, dalam pandangan tata kelola, pandangan terkait "*money follows*" yang telah direncanakan Presiden Jokowi gagal dilaksanakan oleh kementerian. Hal tersebut penyebabnya ialah adanya ketidaksesuaian antara perencanaan dengan penganggaran. Dimana perencanaannya berdasar atas program sedangkan penganggarannya berdasar fungsi yang ada. Ketiga, dalam pandangan prioritas pembangunan, anggaran yang telah sah menjadi APBN/APBD menjadi tidak luwes karena adanya suatu perubahan yang ditemukan dalam pembangunan nasional sehingga menjadikan pelaksanaan pembangunan nasional kurang berhasil. Keempat, mengenai efisiensi serta efektivitas pada APBN/APBD

[16] D Nurfaizah dkk., "Land cover changes and spatial planning alignment in East Java Province," *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 1133, no. 1 (1 Januari 2023): 012049, https://doi.org/10.1088/1755-1315/1133/1/012049.

[17] Dwi Anugrah Putra, Prayitno Basuki, dan Sri Pancawati Martiningsih, "Determinan Sinkronisasi Dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan Dokumen Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) Kota Mataram Tahun 2015," *Jurnal Akuntansi dan Investasi* 18, no. 1 (2017), https://doi.org/10.18196/jai.18160.

yang tidak bisa dilakukan suatu pengukuran, disebabkan adanya ketidakkonsistenan dalam informasi yang ada dalam dokumen perencanaan. Kelima, peluang adanya korupsi yang besar sebagai adanya suatu penawaran atau pelobian mengenai perencanaan anggaran.

Kesimpulan

Perencanaan pembangunan baik nasional maupun daerah disusun guna sebagai pedoman dalam pelaksanaan kinerja pemerintahan dalam kurun waktu tertentu untuk tahunan, lima tahunan dan dua puluh tahunan. Tujuan perencanaan pembangunan untuk mewujudkan tujuan nasional yang tertuang pada Pembukaan UUD 1945 alinea keempat yang tertuang di dalam visi, misi dan program Kepala Negara atau Kepala Daerah terpilih. Visi, misi dan program harus sinergi dan terkoneksi dengan RPJPN untuk daerah harus memperhatikan RPJMN dan RPJMN Provinsi untuk Kabupaten/Kota.

Studi ini menyoroti isu penting dalam sinkronisasi antara perencanaan dan penganggaran di tingkat pemerintah pusat dan daerah di Indonesia. Terlepas dari kerangka kerja legislatif yang ada, masih terdapat kesenjangan antara kebijakan yang direncanakan dan alokasi anggaran, yang berdampak pada efektivitas tujuan pembangunan. Kesenjangan ini tidak hanya menghambat pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah secara efisien, tetapi juga memengaruhi pemerataan sumber daya dan kemajuan pembangunan daerah secara keseluruhan.

Hasil Temuan menunjukkan bahwa proses perencanaan dan penganggaran sering tidak selaras karena adanya perbedaan dalam interpretasi hukum dan praktik-praktik administratif. Rencana pembangunan pemerintah pusat tidak secara konsisten tercermin di tingkat daerah, yang menyebabkan perbedaan dalam pelaksanaan dan hasil. Ketidakselarasan ini semakin rumit dengan adanya perbedaan politik, sosial, dan ekonomi yang mempengaruhi tata kelola pemerintahan daerah.

Daftar Pustaka

Amir, Latifah. “Rencana Salah Satu Instrumen Hukum Administrasi Dalam Menentukan Tujuan Pemerintahan.” *Jurnal Ilmu Hukum Jambi* 2, no. 2 (2011): 43264.

Anugrah Putra, Dwi, Prayitno Basuki, dan Sri Pancawati Martiningsih. “Determinan Sinkronisasi Dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan Dokumen Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas Plafon Anggaran

Sementara (KUA-PPAS) Kota Mataram Tahun 2015." *Jurnal Akuntansi dan Investasi* 18, no. 1 (2017). https://doi.org/10.18196/jai.18160.

Ariyanto, Bambang. "PENGELOLAAN HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM PENANGANAN PANDEMI COVID-19." *Suloh:Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh* 8, no. 2 (9 November 2020): 37. https://doi.org/10.29103/sjp.v8i2.3066.

Hadjon, Philipus M. *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia: sebauh studi tentang Prinsip-prinsipnya...* Bina Ilmu, 1987.

Hasan, Suriyati. "Sistem Perencanaan Pembangunan dalam Penataan Hukum Nasional." *Meraja journal* 1, no. 3 (2018).

Hr, Ridwan. "Hukum administrasi negara." *Jakarta: Raja Grafindo Persada*, 2006.

Jiwa, Agus, Abdul Hakim, Endah Setyowati, dan Andi Tamsil. "Implementation of Regional Regulation Number 1 of 2014 Regarding Regional Spatial Planning of North Mamuju Regency-Based on Sustainable Development." Dalam *Proceedings of the Proceedings of the 13th International Interdisciplinary Studies Seminar, IISS 2019, 30-31 October 2019, Malang, Indonesia*. Malang, Indonesia: EAI, 2020. https://doi.org/10.4108/eai.23-10-2019.2292993.

Khotimah, Dian Rizqi Khusnul. "SDGs Achievement on Social Pillars: A Spatiotemporal Analysis of Education Participation in Indonesia for the 2015 to 2021 Period." *Jurnal Educative: Journal of Educational Studies* 7, no. 1 (12 September 2022): 79. https://doi.org/10.30983/educative.v7i1.5431.

Lefebvre, Alexandre, dan Melanie White. "Bergson on Durkheim: Society *Sui Generis*." *Journal of Classical Sociology* 10, no. 4 (November 2010): 457–77. https://doi.org/10.1177/1468795X10385186.

Nurfaizah, D, Ae Pravitasari, I Lubis, dan I Saizen. "Land cover changes and spatial planning alignment in East Java Province." *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 1133, no. 1 (1 Januari 2023): 012049. https://doi.org/10.1088/1755-1315/1133/1/012049.

Salim, HS, dan Erlies Septiana Nurbani. "Penerapan teori hukum pada penelitian tesis dan disertasi/Salim HS," 2017.

Solechan, Solechan. "Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik." *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 3 (1 Agustus 2019): 541–57. https://doi.org/10.14710/alj.v2i3.541-557.

Vitriana, A. "Implementation of SDGs Target 11.1 in Metropolitan Areas of West Java Indonesia." *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science* 1058, no. 1 (1 Juli 2022): 012025. https://doi.org/10.1088/1755-1315/1058/1/012025.

Yunita, Abbie, Frank Biermann, Rakhyun E Kim, dan Marjanneke J Vijge. "Making Development Legible to Capital: The Promise and Limits of 'Innovative' Debt Financing for the Sustainable Development Goals in Indonesia." *Environment and Planning E: Nature and Space* 6, no. 4 (Desember 2023): 2271–94. https://doi.org/10.1177/25148486231159301.