



Asep Ahmad Saefuloh

ANALISIS SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN PUSAT DAN DAERAH

Juli Panglima Saragih (Penyunting)

**PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN DPR RI
2016**

Asep Ahmad Saefuloh

**ANALISIS SISTEM
PERENCANAAN PEMBANGUNAN
PUSAT DAN DAERAH**

Juli Panglima Saragih (Penyunting)

**PUSAT KAJIAN ANGGARAN
BADAN KEAHLIAN
DPR RI**

RINGKASAN EKSEKUTIF

1. Pembangunan yang dilakukan di banyak negara umumnya berangkat dari suatu perencanaan. Melalui perencanaan diharapkan terdapat suatu pengarahan kegiatan dan pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian tujuan pembangunan. Melalui perencanaan juga dapat dilakukan suatu perkiraan terhadap hal-hal yang akan dilakukan.
2. Untuk melihat lebih jauh bagaimana perencanaan pembangunan maka perlu dilakukan analisis lebih lanjut. Permasalahan yang akan dianalisis lebih mendalam adalah: Bagaimana proses perencanaan pembangunan pusat dan daerah dilakukan? Bagaimana peraturan yang mengatur perencanaan pembangunan pusat dan daerah? Permasalahan apa yang ada dalam perencanaan pembangunan?
3. Pendekatan analisis yang digunakan adalah deskriptif kualitatif, yaitu analisis yang ditujukan untuk memahami fenomena atau gejala sosial dengan lebih menitikberatkan pada gambaran yang lengkap tentang fenomena yang dianalisis dengan menempatkan teori

pada data yang diperoleh. Adapun teknik analisis data yang digunakan adalah studi literatur, FGD dan studi kasus.

4. Dari pembahasan diketahui bahwa proses perencanaan pembangunan sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu perencanaan pembangunan yang dianut adalah Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien dan bersasaran yang diwujudkan dalam rencana-rencana pembangunan jangka panjang, menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di pusat dan daerah. SPPN diatur dalam UU No.25 Tahun 2004 tentang SPPN.
5. Dalam perencanaan pembangunan sebagai suatu sistem maka terdapat banyak peraturan yang saling keterkaitan, mulai dari UU yang mengatur tentang SPPN dan keterkaitan dengan UU mengenai Keuangan Negara. Keterkaitan ini karena implementasi dari perencanaan pembangunan adalah penganggaran agar perencanaan dapat diwujudkan. Keterkaitan

dengan UU lain juga muncul terkait dengan kewenangan sehingga dalam konteks perencanaan pembangunan akan terkait dengan UU yang mengatur pemerintahan daerah, penataan ruang dan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

6. Adapun permasalahan yang muncul adalah tidak sinkronnya batas penyusunan RPJMD antara yang diatur dalam UU No.25 Tahun 2004 tentang SPPN dengan PP No.8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Begitu juga terjadi politisasi birokrasi menjadi hambatan dalam pelaksanaan dokumen sehingga kinerja pembangunan tidak sebaik dokumennya.
7. Dalam konteks perencanaan pembangunan juga masih dijumpai *mismatch* perodesasi kepemimpinan pusat dan daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung yang menjadikan visi-misi kepala daerah terpilih menjadi visi-misi RPJMD. Oleh karena itu visi-misi calon kepala daerah perlu disinkronkan dengan dokumen perencanaan yang lebih tinggi. Untuk itu pula diperlukan lembaga yang mampu melakukan verifikasi.

8. Secara teknis, penyelesaian dokumen perencanaan yang tepat waktu adalah sesuatu yang diharapkan, namun kemampuan untuk mencapai target-target yang telah ditentukan dalam dokumen perencanaan merupakan hal yang juga tidak kalah pentingnya untuk diperhatikan disamping rendahnya penyerapan anggaran, tingginya SILPA, dan belum diterapkannya *risk management*. Begitu juga adanya ruang gerak untuk melakukan penyesuaian terhadap dokumen perencanaan boleh jadi merupakan celah untuk tidak secara optimal membuat perencanaan serta *regularity* dalam penyusunan dokumen perencanaan karena banyaknya keterbatasan baik SDM dan waktu.
9. Permasalahan lain yang muncul adalah masih lemahnya koordinasi baik antar sektor maupun lintas sektor, inkonsistensi visi misi dokumen perencanaan hingga di level terbawah dan tidak sinerginya perencanaan pusat termasuk perencanaan sektoral dan daerah. Pembangunan nasional masih semata-mata agregasi atas pembangunan-pembangunan daerah/wilayah atau bahkan sekedar gabungan pembangunan antar sektor. Seharusnya pembangunan nasional adalah hasil sinergi berbagai bentuk keterkaitan, baik keterkaitan spasial, sektoral maupun institusional.

10. Perencanaan pembangunan kedepan menghadapi dinamika perubahan serta kompleksitas permasalahan pembangunan nasional sehingga SPPN dituntut untuk mampu: mengalokasikan sumberdaya pembangunan kedalam kegiatan-kegiatan melalui kelembagaan-kelembagaan dalam konteks untuk mencapai masa depan yang diinginkan; fleksibel dengan horizon perencanaan yang ditetapkan sehingga tidak terlalu kaku dengan penerapan konsep pembangunan jangka pendek, menengah dan panjang; dan, memperluas dan mendiseminasikan kemampuan perencanaan ke seluruh lapisan masyarakat.
11. Selanjutnya terkait dengan revisi UU No.25 Tahun 2004 tentang SPPN maka untuk perbaikan terhadap SPPN yang diterapkan di Indonesia maka perlu menyeragamkan tahapan pembangunan antara pusat dan daerah, dan perlu adanya sinkronisasi dan konsistensi dalam pengaturan perundangan-undangannya.

KATA PENGANTAR

Puji syukur, Kami panjatkan kepada Tuhan YME karena atas perkenan-Nya, Kami dapat menyelesaikan buku tentang, "Analisis Sistem Perencanaan Pembangunan Pusat dan Daerah." Kami mengucapkan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah membantu dalam penulisan naskah ini.

Buku ini memberikan penjelasan bahwa proses perencanaan pembangunan sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun permasalahan yang muncul adalah tidak sinkronnya proses perencanaan pembangunan sebagaimana yang ada dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Begitu juga terjadi politisasi birokrasi menjadi hambatan dalam pelaksanaan dokumen sehingga kinerja pembangunan tidak sebaik dokumennya. Karena itu untuk perbaikan dalam SPPN yaitu menyeragamkan tahapan pembangunan antara pusat dan daerah. Begitu juga perlu adanya sinkronisasi dan konsistensi dalam pengaturan perundang-undangannya.

Akhir kata, besar harapan Kami buku ini dapat menjadi rekomendasi bagi perbaikan dalam sistem perencanaan pembangunan ke depan dan menjadi masukan bagi DPR RI, dalam melakukan revisi terhadap UU No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN.

Desember 2016

Penulis

DAFTAR ISI

RINGKASAN EKSEKUTIF	i
KATA PENGANTAR.....	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR GAMBAR	x
BAB SATU : PENDAHULUAN	
A. LATAR BELAKANG.....	1
B. PERMASALAHAN	5
C. TUJUAN.....	5
D. METODOLOGI.....	5
BAB DUA : TINJAUAN PUSTAKA	
A. KONSEP PERENCANAAN PEMBANGUNAN	8
B. PROSES PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA	11
C. KERANGKA PEMIKIRAN.....	15
BAB TIGA : SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN PUSAT	
A. PROSES PERENCANAAN	17
B. KETERKAITAN REGULASI	21
C. PERMASALAHAN.....	23
BAB EMPAT : SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH	

A. PEMERINTAH PROVINSI NTB	26
1. Proses Perencanaan	26
2. Regulasi	31
3. Permasalahan	34
B. PEMERINTAH PROVINSI DIY	35
1. Proses Perencanaan	35
2. Regulasi	39
3. Permasalahan	41
C. KETERKAITAN PUSAT-DAERAH.....	41
1. Perbedaan Pencapaian Pembangunan.....	44
2. Peran Pemerintah Pusat	47
BAB LIMA : PENUTUP	
A. KESIMPULAN	50
B. SARAN	53
DAFTAR PUSTAKA	55

DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1. Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan.....	29
Gambar 4.2. Keterkaitan Dokumen Perencanaan Pusat-Daerah	49

BAB SATU PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Pembangunan yang dilakukan di banyak negara umumnya berangkat dari suatu perencanaan. Dengan adanya perencanaan diharapkan terdapatnya suatu pengarahan kegiatan dan pedoman bagi pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang ditujukan kepada pencapaian tujuan pembangunan. Melalui perencanaan dapat dilakukan suatu perkiraan terhadap hal-hal yang akan dilakukan dalam masa pelaksanaan. Melalui perencanaan pula akan diidentifikasi perkiraan yang dapat dilakukan terhadap potensi-potensi dan prospek-prospek perkembangan, juga mengenai hambatan-hambatan dan risiko-risiko yang mungkin dihadapi. Karena itu pembangunan yang dilakukan di banyak negara umumnya merupakan satu kesatuan pembangunan nasionalnya dan menjadi suatu sistem perencanaan pembangunan. Di Indonesia, sistem perencanaan pembangunan tersebut dinamakan Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) yang diartikan sebagai suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan dan menghendaki keterpaduan (keserasian) antara perencanaan pembangunan pusat dan daerah.

Dalam prakteknya, saat ini masih dijumpai kendala untuk penyerasian perencanaan pembangunan pusat dan daerah dikarenakan:

1. Belum efektifnya implementasi Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Masalah ini turut berkontribusi terhadap munculnya masalah yang ditimbulkan akibat perbedaan nomenklatur perencanaan antara pusat dan daerah yang selanjutnya menjadikan proses sinkronisasi perencanaan pusat dan daerah akan membatasi inisiatif program dan kegiatan dari daerah.
2. Belum serasnya arahan pembangunan sektoral dan kewilayahan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dimana dari 403 program dan 1.338 kegiatan yang ada hanya 32% indikator program bersifat kuantitatif, 258 sasaran *outcomes* tidak memiliki indikator *outcomes*, 72% indikator kegiatan bersifat kuantitatif dan 143 kegiatan belum memiliki indikator.
3. Kedua masalah di atas diikuti oleh belum optimalnya aturan yang mengatur kriteria pemilihan prioritas program, kegiatan dan indikator di daerah berdasarkan metodologi yang jelas. Masalah ini menyebabkan ketidakpastian waktu yang dibutuhkan untuk proses negosiasi dan

konsultasi guna penyerasian perencanaan pusat dan daerah. Karena itu tidak heran masih ditemuivadanya Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang langsung berkoordinasi dengan Kementerian/Lembaga (K/L) tanpa berkoordinasi dengan Pemerintah Propinsi. Sebaliknya, juga terjadi proses koordinasi penyerasian perencanaan antara SKPD Propinsi dan Kabupaten/Kota tanpa berkoordinasi dengan pemerintah Kabupaten/Kota yang berdampak, sehingga belum tentu Kabupaten/Kota siap menindaklanjuti kesepakatan yang dihasilkan tersebut.

4. Tidak adanya jaminan bahwa *output* dari proses perencanaan, khususnya dari proses musrenbang, akan sepenuhnya menjadi input dan penentu proses penganggaran. Kenyataannya, pencapaian prioritas pusat di daerah tidak selalu menjadi prioritas daerah jika tidak didukung oleh pendanaan dari pusat.
5. Belum sinkronnya rencana pembangunan baik vertikal (antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah) serta horizontal (antar sektor). Hal ini berdampak antara lain pada belum jelasnya mekanisme penerbitan perijinan antara pusat dan daerah yang menyangkut kehutanan, pertambangan, dan kelautan dan perikanan. Semua masalah tersebut menyebabkan kekurangserasian dan

kurang harmonisnya perencanaan pusat dan daerah, dan perencanaan sektor dan wilayah.¹

Selain lima hal di atas, permasalahan lainnya adalah: belum efektifnya implementasi tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota; kurangnya koordinasi pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat dan daerah; kurangnya optimalnya kontribusi/dukungan pemerintah pusat dan sebaliknya; belum sinkronnya rencana pembangunan baik vertikal (antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah) serta horizontal (antar sektor); dan adanya tumpang tindih atau duplikasi perencanaan antara pusat dan daerah.² Berdasarkan penjelasan di atas menarik untuk melakukan analisis lebih lanjut tentang SPPN.

¹Faisar Jihadi, "Penyerasian Perencanaan Pusat-Daerah; Realitas dan Ekspektasi," Jumat, 12 Juli 2013 (<http://pgsp-agi.org/in/news-room/artikel/221-central-regional-planning-harmonization-reality-and-expectation>, diakses 10 Februari 2015).

²Oktorialdi. "Keterpaduan Perencanaan Pembangunan Pusat dan Daerah." makalah yang disampaikan dalam FGD tentang Analisis terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan: Keterpaduan Perencanaan Pembangunan Pusat dan Daerah, yang diselenggarakan P3DI di FE Universitas Mataram 13 Mei 2015.

B. PERMASALAHAN

Pertanyaan yang diajukan dalam analisis ini adalah:

1. Bagaimana proses perencanaan pembangunan pusat dan daerah dilakukan?
2. Bagaimana peraturan yang mengatur perencanaan pembangunan?
3. Bagaimana permasalahan perencanaan pembangunan yang selama ini ada?

C. TUJUAN

Analisis ini bertujuan untuk mengetahui:

1. Menganalisis proses perencanaan pembangunan pusat dan daerah.
2. Menganalisis berbagai regulasi tentang perencanaan pembangunan pusat dan daerah.
3. Menganalisis permasalahan perencanaan pembangunan.

Hasil analisis ini bermanfaat dalam memberikan masukan kepada DPR RI dalam melakukan penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan atas UU No.25 Tahun 2004 tentang SPPN.

D. METODOLOGI

Analisis ini bersifat analisis deskriptif (kualitatif) dan bertujuan untuk memberikan gambaran dan analisis tentang fakta, keadaan, variabel, dan fenomena-fenomena yang terjadi terkait dengan topik analisis. Adapun sumber data

berasal dari data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui beberapa cara, yaitu:

1. Wawancara yang dilakukan untuk menggali informasi tentang kebijakan perencanaan pembangunan. Wawancara dilakukan secara mendalam (*in-depth interview*) dengan beberapa informan yaitu instansi pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, pelaku usaha dan akademisi.
2. *Focus Group Discussion* (FGD) yaitu mengumpulkan data dan informasi melalui diskusi kelompok terhadap pembuat kebijakan, pelaksana, dan pihak yang berperan dalam perencanaan pembangunan. Kegiatan pengumpulan data ini dilakukan dengan berbagai pihak yang fokus terhadap perencanaan pembangunan di Provinsi NTB dan DIY.

Sumber data sekunder diperoleh dengan cara penelusuran literatur dan *review* terhadap laporan-laporan terkait yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan seperti hasil-hasil penelitian, peraturan perundang-undangan dan literatur lainnya yang mendukung tujuan penelitian. Studi literatur dilakukan dengan mempelajari buku-buku, jurnal, karangan ilmiah, surat kabar, *website* dan dokumen yang berkaitan dengan permasalahan tersebut.

Narasumber ditentukan berdasarkan pemahaman mereka terhadap materi yang akan dikaji, merupakan tokoh kompeten di bidangnya, baik itu berasal dari unsur pemerintahan dan swasta yang terkait dengan topik

penelitian. Adapun lembaga yang akan dikunjungi dalam rangka mencari data dan bahan penulisan di daerah penelitian adalah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Kamar Dagang dan Industri Daerah (KADINDA). Untuk memperluas pemahaman materi di daerah studi maka dilakukan FGD dengan akademisi dari universitas di lokasi penelitian. Begitu juga untuk data pendukung akan dilakukan pencarian data ke Badan Pusat Statistik (BPS) Provinsi.

Untuk mempertajam analisis maka dilakukan studi kasus Provinsi NTB dan DIY. Alasan pemilihan Provinsi NTB karena berdasarkan Evaluasi SAKIP Tahun 2013 memiliki nilai CC (termasuk Provinsi buruk) sedangkan Provinsi DIY memiliki nilai B+ (termasuk Provinsi terbaik).

Selanjutnya data yang telah terkumpul di dilakukan analisis dengan menggunakan metode kualitatif. Ada tiga langkah yang dilakukan dalam analisis data kualitatif ini, yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan simpulan. Reduksi data dilakukan agar data yang berasal dari berbagai sumber tersebut dapat dipahami sehingga peneliti berupaya melakukan *editing* dan kategorisasi data sesuai dengan masalah dan tujuan yang telah ditetapkan. Setelah dilakukan reduksi data, langkah selanjutnya penyajian data dan penarikan simpulan.

BAB DUA

TINJAUAN PUSTAKA

A. KONSEP PERENCANAAN PEMBANGUNAN

Perencanaan pada dasarnya adalah suatu cara rasional untuk mempersiapkan masa depan.³ Perencanaan juga dapat diartikan sebagai suatu proses yang bersinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang.⁴ Dengan demikian perencanaan adalah suatu proses menentukan apa yang ingin dicapai di masa yang akan datang serta menetapkan tahapan-tahapan yang dibutuhkan untuk mencapainya. Dengan demikian, proses perencanaan dilakukan dengan menguji berbagai arah pencapaian serta mengkaji berbagai ketidakpastian yang ada, mengukur kemampuan (kapasitas) untuk mencapainya kemudian memilih arah-arrah terbaik serta memilih langkah-langkah untuk mencapainya.

Sementara pembangunan dapat diartikan sebagai jenis perubahan sosial dengan ide-ide baru untuk kehidupan sosial dengan tujuan untuk memperoleh pendapatan yang

³Ernan Rustiadi et al. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. (Jakarta: Crestpent Press dan YOI, 2009).

⁴Conyers dan Hills. "Rural Regional Planning: Towards an Operational Theor." *Progress in Planning Journal*, Vol.23, Part 1, 1985, pp.1-66.

lebih tinggi dan memberikan tingkat kehidupan yang lebih tinggi melalui organisasi sosial yang baik dan produksi modern.⁵ Pembangunan juga dapat dilihat sebagai istilah teknis untuk membangkitkan kualitas hidup warga negara berkembang dengan cara menyadarkan mereka tentang kualitas pendidikan yang masih rendah dan jumlah pengangguran yang masih banyak yang diakibatkan oleh ketidakadilan dalam kehidupan sosial.⁶ Dari pengertian pembangunan tersebut dapat disimpulkan bahwa pengertian pembangunan adalah suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik dalam lingkungan masyarakat.

Adapun pengertian dari perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa (pemerintah) pusat untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu di dalam jangka waktu tertentu pula.⁷ Perencanaan pembangunan juga dapat dipandang sebagai cara atau teknik untuk mencapai tujuan pembangunan secara tepat, terarah, dan efisien sesuai dengan kondisi negara atau daerah bersangkutan. Karena itu perencanaan pembangunan hendaklah bersifat implementif (dapat

⁵Everett M. Rogers and F.Floyd Shoemaker. *Communication of Innovation A Cross-Cultural Approach*. (New York: The Free Press, 1971).

⁶*Ibid.*

⁷M.L. Jhingan. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan* (Jakarta: Rajawali Press, 2009).

dilaksanakan) dan aplikatif (dapat diterapkan).⁸ Dengan demikian perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun non fisik (mental dan spiritual), dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik.

Dalam konteks pembangunan daerah, sesuai dengan peran pemerintah daerah dalam era otonomi perencanaan maka pembangunan daerah didesentralisasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dalam hubungannya dengan suatu daerah sebagai wilayah pembangunan maka konsep perencanaan pembangunan daerah dapat diartikan sebagai suatu proses perencanaan untuk melakukan perubahan menuju arah yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah (daerah) tertentu dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh dan lengkap tetapi tetap berpegang pada azas prioritas.⁹

⁸Sjafrizal. *Teknik Praktis Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah*. (Jakarta: Baduose Media, 2009).

⁹Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005).

Selanjutnya perencanaan pembangunan daerah harus memperhatikan hal-hal yang bersifat kompleks sehingga prosesnya harus memperhitungkan kemampuan sumberdaya yang ada, baik sumberdaya manusia, sumber daya fisik, sumber daya alam dan keuangan, maupun sumber-sumber daya lainnya. Dalam konteks ini disebut dengan istilah pembangunan endogen, atau pembangunan yang berbasis potensi. Selain itu, perencanaan yang mempertimbangkan kondisi spasial suatu daerah juga menjadi hal penting dalam proses perencanaan pembangunan daerah.¹⁰

B. PROSES PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA

Sistem Perencanaan Pembangunan yang diterapkan di Indonesia disebut dengan SPPN dan merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien dan bersasaran yang diwujudkan dalam rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. SPPN yang sekarang berlaku diatur dalam Undang-Undang (UU) No.25 Tahun 2004 tentang SPPN. Sistem ini

¹⁰ *Ibid.*

merupakan pengganti dari Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan mulai berlaku sejak tahun 2005.

SPPN jangka panjang nasional diwujudkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) yang berbentuk dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 tahun yang merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional. RPJPN untuk tahun 2005 sampai dengan 2025 diatur dalam UU No.17 Tahun 2007 Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025. Pelaksanaan RPJP Nasional 2005-2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan dalam periodisasi perencanaan pembangunan jangka menengah nasional 5 tahunan.

SPPN jangka menengah nasional diwujudkan dalam RPJMN yang berbentuk dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun yang merupakan penjabaran dari visi, misi dan program presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJPN. RPJMN yang telah dilaksanakan adalah RPJMN I Tahun 2005-2009 dan RPJMN II Tahun 2010-2014. RPJMN yang sekarang sedang dilaksanakan adalah RPJMN III Tahun 2015-2019. Kedepan setelah periode perencanaan sekarang adalah RPJMN IV Tahun 2020–2024.

RPJMN kemudian dijabarkan ke dalam RKP setiap tahunnya. RKP diartikan sebagai rencana pembangunan tahunan nasional yang memuat prioritas pembangunan nasional, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program kementerian/lembaga, lintas kementerian/lembaga kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan pendanaan yang bersifat indikatif. Selanjutnya RKP merupakan pedoman bagi penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dalam perspektif pembangunan, melalui pembangunan diharapkan seluruh masyarakat di Indonesia dapat menikmati tingkat kesejahteraan yang memadai. Karena itu untuk menjamin terlaksananya pembangunan di seluruh wilayah negara kesatuan, maka pembangunan tidak hanya dilakukan di pusat tapi juga di daerah. Untuk di tingkat daerah, sistem perencanaan pembangunan diwujudkan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah (SPPD) yang berbentuk Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) sebagai bentuk dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 tahun yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan jangka panjang daerah dan mengacu kepada RPJPN. Sama halnya dengan Pelaksanaan RPJPN, maka RPJPD dibagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan dalam periodisasi

perencanaan pembangunan jangka menengah nasional 5 tahunan.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) diwujudkan dalam RPJM Daerah dalam bentuk dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 5 tahunan yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah dengan berpedoman pada RPJP Daerah serta memperhatikan RPJMN yang memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program SKPD, lintas SKPD, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

RPJMD kemudian dijabarkan menjadi RKPD yang mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Dalam melaksanakan perencanaan pembangunan, asas yang digunakan dalam SPPN adalah:

1. Pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan nasional;

2. Perencanaan pembangunan nasional disusun secara sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan; dan,
3. SPPN diselenggarakan berdasarkan asas umum penyelenggaraan negara, yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas.

Tujuan yang ingin dicapai dalam perencanaan pembangunan melalui SPPN adalah:

1. Mendukung koordinasi antar-pelaku pembangunan;
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar-daerah, antar-ruang, antar-waktu, antar-fungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah;
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan;
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan,
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.

C. KERANGKA PEMIKIRAN

Sebagai suatu kesatuan wilayah negara, pembangunan pusat dan daerah harus berada dalam kesatuan perencanaan (pembangunan nasional). Perencanaan pembangunan nasional merupakan

perwujudan tanggungjawab dan kewenangan pemerintah pusat untuk menjalankan visi pembangunan yang ditujukan pada pemenuhan kebutuhan pembangunan dari seluruh wilayah negara kesatuan. Karena pada dasarnya objek pembangunan pemerintah pusat secara kewilayahan berada di daerah (secara administratif provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan kelurahan/desa). Sementara itu perencanaan pembangunan di daerah sendiri dilakukan berdasarkan kebutuhan masyarakat di daerah.

Namun demikian agar pembangunan bersifat komprehensif dan bersifat sinerjitas antar pusat dan daerah, maka pembangunan nasional harus mampu mengoreksi terhadap pembangunan yang tidak tersentuh oleh daerah, sementara pembangunan daerah harus mendukung terhadap pembangunan nasional.

BAB TIGA

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN PUSAT

A. PROSES PERENCANAAN

Dalam prakteknya dokumen perencanaan pembangunan yang telah disusun dan telah/sedang dilaksanakan adalah untuk RPJPN periode 2005 sampai dengan 2025 diatur dalam UU No.17 Tahun 2007 Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025. Untuk pembangunan jangka menengah kurun 2015-2019 ditetapkan dalam Perpres No.5 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014. Berikutnya penjabaran pembangunan tahunan diimplementasikan dalam RKP sebagaimana yang ditetapkan dalam Perpres No.43 Tahun 2014 tentang RKP Tahun 2015, dan untuk tahun 2016, penjabaran pembangunan tahunan diimplementasikan dalam yang ditetapkan dalam Perpres No. 60 Tahun 2015 tentang RKP Tahun 2016.

Berbagai dokumen tersebut dilahirkan dari proses SPPN, yaitu sebagai proses satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan melalui rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Proses perencanaan disusun dengan berbagai pendekatan:

Pertama, pendekatan politik dikarenakan pemilihan presiden menghasilkan rencana pembangunan hasil proses politik (*public choice theory of planning*), terutama penjabaran visi dan misi dalam rencana pembangunan. *Kedua*, pendekatan proses teknokratik dikarenakan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu (di pusat Kementerian Perencanaan Pembangunan/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional atau Bappenas dan di daerah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah atau Bappeda). *Ketiga*, pendekatan dalam proses perencanaan juga dilakukan secara partisipatif dan dilaksanakan dengan melibatkan seluruh *stakeholders*, antara lain melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). *Keempat*, pendekatan yang digunakan adalah proses *top-down* dan *bottom-up* karena dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan.

Bagi pemerintah pusat lingkup perencanaan pembangunan berdasarkan SPPN adalah:

1. RPJPN yang ditetapkan dengan UU;
2. RPJMN yang ditetapkan dengan PP;
3. Renstra K/L yang ditetapkan dengan Peraturan Pimpinan K/L;
4. RKP yang ditetapkan dengan Perpres; dan,
5. Rencana Kerja (Renja K/L) yang ditetapkan dengan Peraturan Pimpinan K/L.

Setiap proses penyusunan dokumen rencana pembangunan tersebut memerlukan koordinasi antar instansi pemerintah (termasuk dengan pemerintah daerah) dan partisipasi seluruh pelaku pembangunan, melalui suatu forum yang disebut musrenbang, yaitu forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional, termasuk rencana pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dimana forum pemangku kepentingan dalam rangka menyusun rencana pembangunan daerah dimulai dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, forum SKPD, kabupaten/kota, provinsi, dan regional sampai tingkat nasional, dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dengan mengikutsertakan masyarakat.

Agar proses pembangunan berjalan sesuai dengan perencanaan maka perlu adanya pengendalian pelaksanaan rencana yang dilakukan melalui proses:

1. Pimpinan K/L melakukan pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan sesuai dengan tugas dan kewenangan masing-masing;
2. Pengendalian pelaksanaan program dan kegiatan merupakan tugas dan fungsi yang melekat pada masing-masing K/L;
3. Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana

dilakukan melalui kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut; dan,

4. Menteri menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan K/L sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

Begitu juga agar proses pembangunan berkelanjutan maka perlu evaluasi pelaksanaan rencana yaitu kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan yang dilakukan dengan:

1. Evaluasi didasarkan kepada indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*result*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*) yang terdapat pada dokumen rencana pembangunan.
2. Setiap K/L berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan dan atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya; dan,
3. Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, K/L mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana.

B. KETERKAITAN REGULASI

Dalam perencanaan pembangunan sebagai suatu sistem maka terdapat banyak peraturan yang saling keterkaitan, mulai dari UU yang mengatur tentang SPPN dan keterkaitan dengan UU mengenai Keuangan Negara. Keterkaitan ini karena implementasi dari perencanaan pembangunan adalah penganggaran agar perencanaan dapat diwujudkan. Karena itu berbagai perundang-undangan yang digunakan dalam perencanaan dan penganggaran adalah:

1. UU No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
2. UU No 25 Tahun 2004 tentang SPPN;
3. UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah;
4. PP No.20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah;
5. PP No.21 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga yang direvisi menjadi PP No.90 tahun 2010;
6. PP No.39 Tahun 2006 tentang Tatacara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan; dan,
7. PP No.40 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional.

Keterkaitan dengan UU lain juga muncul terkait dengan kewenangan atas objek pembangunan sehingga dalam konteks perencanaan pembangunan akan terkait dengan

peraturan perundang-undangan lainnya terutama hubungan pembangunan pusat dan daerah, yaitu UU No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang membagi jelas masalah bidang pembangunan yang menjadi kewenangan daerah, dan PP No.38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah antar Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Keterkaitan lain adalah dengan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, dan UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Keterkaitan ini muncul terutama tersangkut kewilayahan karena perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing. Perencanaan pembangunan daerah mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah. Perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional. Dalam prakteknya keterkaitan undang-undang tersebut masih ditemukan adanya duplikasi dan inkonsistensi sehingga hal ini menyebabkan kondisi tidak jelas, tidak konsisten dan memberatkan pemerintah daerah

dalam menjalankan proses perencanaan pembangunannya.¹¹

C. PERMASALAHAN

SPPN dibentuk untuk mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan, dan menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara pusat dan daerah serta menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan, mengoptimalkan partisipasi masyarakat, dan menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan. Namun demikian, kandungan UU yang mengatur SPPN tersebut belum merupakan suatu sistem perencanaan yang mengarah pada tujuan-tujuan tersebut. Karena itu permasalahan perencanaan pembangunan termasuk penganggarannya secara umum adalah lemahnya keterkaitan proses perencanaan, proses penganggaran dan proses politik dalam menerjemahkan dokumen perencanaan menjadi dokumen anggaran. Kelemahan tersebut juga didukung oleh lemahnya koordinasi dalam pengelolaan data dan informasi sehingga tidak tepat sasaran.

¹¹"Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Revisi RUU Pemerintahan Daerah," (https://www.facebook.com/permalink.php?id=252944904830911&story_fbid=324127491045985, diakses 11 Februari 2015).

Permasalahan lain dalam perencanaan dan penganggaran terutama yang bersifat teknis adalah terkait dengan struktur program dan kegiatan, dimana pelaksanaan perencanaan yang diwujudkan dalam bentuk program cenderung disusun dengan pendekatan *input based*, program digunakan oleh beberapa K/L, program memiliki tingkatan kinerja yang terlalu luas, program memiliki tingkatan yang sama atau lebih rendah dibandingkan kegiatan, masih ditemui adanya beberapa keluaran yang tidak berkaitan dengan pencapaian kinerja dan keterkaitan dengan perencanaan pembangunan pemerintah pusat yang akan dilakukan di daerah, terutama menyangkut informasi program dekonsentrasi dan tugas perbantuan.

Sementara itu dari sisi substansi perencanaan pembangunan maka yang perlu diperhatikan adalah adanya perubahan lingkungan strategis nasional dan internasional. Lingkungan strategis nasional yang perlu diperhatikan seperti demokratisasi dimana proses perencanaan pembangunan dituntut untuk disusun secara terbuka dan melibatkan semakin banyak unsur masyarakat. Hal yang juga perlu diperhatikan adalah otonomi daerah dimana perencanaan pembangunan dituntut untuk selalu sinkron dan sinergis antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Sementara lingkungan internasional yang perlu diperhatikan adalah adanya globalisasi dimana perencanaan pembangunan dituntut untuk mampu mengantisipasi

kepentingan nasional dalam kancah persaingan global. Hal lain yang perlu diperhatikan adalah perkembangan teknologi sehingga perencanaan pembangunan dituntut untuk selalu beradaptasi dengan perubahan teknologi yang cepat.

BAB EMPAT

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

A. PEMERINTAH PROVINSI NTB

1. Proses Perencanaan

Dokumen perencanaan pembangunan Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) disusun dalam berbagai perencanaan pembangunan yaitu:

1. RPJPD dalam bentuk dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 tahun yang memuat visi, misi dan arah pembangunan jangka panjang daerah dan mengacu kepada RPJPN. Dokumen RPJPD ini ditetapkan dalam Peraturan Daerah (Perda) No.3 tentang RPJPD Provinsi NTB Tahun 2005-2025;
2. RPJMD diwujudkan dalam RPJM Daerah dalam bentuk dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 5 tahunan yang merupakan penjabaran dari visi, misi dan program kepala daerah dengan berpedoman pada RPJP Daerah serta memerhatikan RPJMN. Dokumen RPJMD ini ditetapkan dalam Perda No.1 Tahun 2009 tentang RPJMD Provinsi NTB 2009-2013, dan Perda No.2 Tahun 2014 tentang RPJMD Provinsi NTB 2013-2018; dan,
3. RPJM Daerah dijabarkan menjadi RKPD yang mengacu pada RKP dengan memuat rancangan kerangka ekonomi

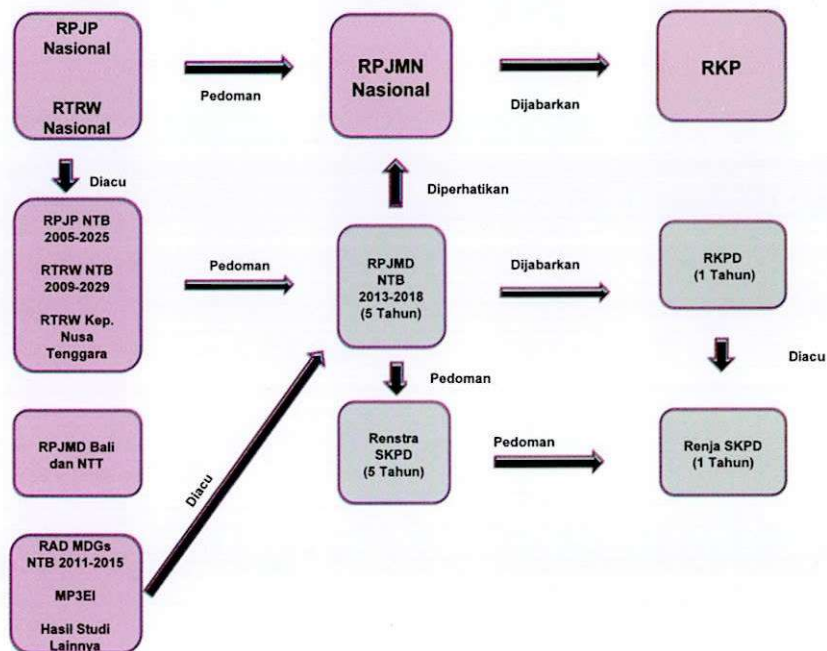
daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja, dan pendanaannya.

Proses penyusunan RPJPD, RPJMD dan RKPD dilakukan melalui tahapan penyusunan rancangan awal, pelaksanaan musrenbang dan perumusan rancangan akhir dan penetapan rencana. Untuk RPJPD, penyusunan rencana awal dilakukan oleh Bappeda dengan mengacu kepada RPJPN dan meminta masukan dari SKPD dan pemangku kepentingan. Setelah rencana awal selesai selanjutnya dilakukan Musrenbang berdasarkan ketetapan kepala daerah untuk membahas rancangan awal RPJPD dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan. Berdasarkan hasil Musrenbang dirumuskan rancangan akhir RPJPD. Rancangan akhir disampaikan ke DPRD dalam bentuk Rancangan Perda tentang RPJPD untuk dibahas bersama kepala daerah paling lama enam bulan sebelum berakhirnya RPJPD yang sedang berjalan. Selanjutnya RPJPD ditetapkan dengan Perda setelah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri.

Untuk RPJMD, Rancangan awal RPJMD disusun Bappeda dengan berpedoman kepada RPJPD dan memperhatikan RPJM Nasional, kondisi lingkungan strategis di daerah dan hasil evaluasi terhadap pelaksanaan RPJMD periode sebelumnya. Berdasarkan rancangan awal RPJMD tersebut Kepala SKPD menyusun Rancangan Renstra SKPD. Rancangan Renstra SKPD diserahkan ke

Bappeda dan digunakan untuk penyempurnaan rancangan awal RPJMD untuk menjadi rancangan RPJMD. Selanjutnya rancangan awal RPJMD dibahas dalam Musrenbang yang dilaksanakan oleh Bappeda dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan. Hasil pembahasan rancangan RPJMD dalam Musrenbang dirumuskan oleh Bappeda untuk menjadi Rancangan akhir RPJMD. Selanjutnya rancangan akhir tersebut disampaikan ke DPRD dalam bentuk Rancangan Perda tentang RPJMD untuk dibahas bersama kepala daerah. Kemudian RPJMD ditetapkan dengan perda setelah berkonsultasi dengan Menteri Dalam Negeri. Kedua proses penyusunan perencanaan pembangunan tersebut juga dilakukan pada proses penyusunan perencanaan pembangunan tahunan atau RKPD. Hal terpenting dari penyusunan RKPD ini adalah merupakan penjabaran dari RPJMD (Gambar 4.1).

Gambar 4.1.
Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Provinsi NTB



Atas tatakelola perencanaan pembangunan yang baik, Provinsi NTB meraih penghargaan Pangripta Nusantara dari Bappenas selama dua tahun berturut-turut yaitu tahun 2013 dan 2014. Penghargaan ini diberikan karena dokumen perencanaan pembangunannya sesuai dengan persyaratan dan kaidah yang ditentukan seperti keterkaitan antar dokumen (RKPD dengan RPJMD, dan RPJMD dengan RPJPD), konsistensi dengan perencanaan sebelumnya

serta kedalaman dokumen dan keterukuran tujuan dan sasaran. Prestasi ini juga didukung dengan proses penyusunannya yang melibatkan peran perguruan tinggi.

Provinsi NTB dalam proses penyusunan perencanaan telah melibatkan para pemangku kepentingan melalui proses musrenbang. Termasuk pelibatan pihak swasta, walaupun perannya masih bersifat seremonial. Namun demikian dalam implementasi pembangunannya pihak swasta tidak dilibatkan termasuk informasi mengenai proyek-proyek pembangunannya.¹²

Berbeda dengan peran swasta, meskipun dalam proses musrenbang DPRD diundang tetapi terkadang tidak bisa hadir karena secara teknis penyelenggaraannya diadakan pada saat reses. Namun demikian, DPRD memiliki peran yang signifikan dalam proses perencanaan pembangunan dikarenakan dokumen perencanaan ditetapkan dalam perda (RPJPD dan RJPMD). Dokumen rancangan perencanaan pembangunan sebelum disahkan menjadi perda terlebih dahulu dibahas di Komisi-Komisi terkait. Bahkan DPRD dapat memasukan program aspirasi kedalam RKA Pemerintah lewat SKPD terkait.¹³

¹² Wawancara dengan KADINDA Provinsi NTB, 21 Mei 2015.

¹³ Wawancara dengan Pejabat Sekretariat DPRD Provinsi NTB, 19 Mei 2015.

2. Regulasi

Berdasarkan UU No.25 Tahun 2004 tentang SPPN, pemerintah daerah harus menyusun RPJPD, RPJMD dan RKPD. Dalam menyusun perencanaan daerah, pemerintah daerah harus berpedoman kepada pembangunan nasional, artinya RPJPD, RPJMD dan RKPD yang disusun oleh pemerintah daerah harus mengacu dan memperhatikan RPJPN, RPJMN dan RKP yang disusun oleh pemerintah pusat.

Perda Provinsi NTB No.3 Tahun 2008 tentang RPJPD Provinsi NTB Tahun 2005-2025, Pasal 2 yang menyebutkan bahwa RPJP Daerah Provinsi merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya daerah otonom sesuai dengan kewenangan pemerintah daerah provinsi yang tercantum dalam UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP Nasional. Selanjutnya dalam pasal 3 disebutkan bahwa RPJP Daerah Kabupaten dan Kota mengacu pada RPJP Daerah Provinsi.

Ketentuan peralihan dalam UU No.17 Tahun 2007 tentang RPJP Nasional menyebutkan bahwa RPJPD yang telah ada masih tetap berlaku dan wajib disesuaikan dengan RPJP Nasional paling lambat 1 tahun sejak diundangkan UU No.17 Tahun 2007. Adapun RPJM Daerah yang telah ada masih berlaku dan wajib disesuaikan dengan RPJP Daerah yang telah disesuaikan dengan RPJP

Nasional paling lambat 6 bulan. Oleh sebab itu pada tanggal 3 Maret 2008 dikeluarkan Perda No.3 tentang RPJPD Provinsi NTB Tahun 2005-2025 yang dijadikan pedoman dalam menyusun RPJMD Provinsi NTB. Berdasarkan kurun aktu RPJPD Provinsi NTB sesuai dengan RPJPN yaitu 2005-2025.

Dengan telah ditetapkannya Perda No.3 tentang RPJPD Provinsi NTB Tahun 2005-2025 pada tanggal 3 Maret 2008, RPMD Provinsi NTB dapat diselesaikan pada tahun tersebut. Namun dikarenakan pada tahun tersebut merupakan tahun pelaksanaan pilkada sehingga RPJMD belum dapat diselesaikan. Pilkada dilaksanakan pada 7 Juli 2008, dan Gubernur yang lama terpilih. Pelantikan Gubernur terpilih dilaksanakan pada 17 September 2008. Sesuai dengan ketentuan Pasal 19 ayat 3 UU No.25 Tahun 2004 tentang SPPN, maka RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 bulan setelah Kepala Daerah dilantik, sehingga pada 2 Maret 2009 ditetapkan RPJMD Provinsi NTB yang berlaku untuk kurun waktu 2009-2013.

Dilihat dari ketentuan pengaturan terdapat perbedaan dalam hal waktu penetapan RPJMD dalam UU No.25 Tahun 2004 tentang SPPN dimana disebutkan bahwa RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 bulan setelah dilantik. Namun dalam PP No.8 Tahun 2008 disebutkan bahwa Perda tentang RPJMD ditetapkan paling lama 6 bulan setelah kepala daerah dilantik. Perbedaan ini

tentu akan berdampak kepada hal-hal yang dipertimbangkan dalam merumuskan perda. Sebagai contoh dalam Perda No.1 Tahun 2009 tentang RPJMD Provinsi NTB 2009-2013 dan Perda No.2 Tahun 2014 tentang RPJMD Provinsi NTB 2013-2018, yang digunakan sebagai pertimbangan adalah PP No.8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Selanjutnya berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perencanaan pembangunan di Provinsi NTB adalah:

1. UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional;
2. UU No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
3. PP No.40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional;
4. PP No.38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
5. PP No.8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah; dan,
6. Permendagri No.54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan PP No.8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara

Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

3. Permasalahan

Pelaksanaan tahapan proses penyusunan rencana daerah di Provinsi NTB berjalan sebagaimana mestinya dengan jadwal waktu yang direncanakan. Pada tahapan penyusunan rencana awal tidak ditemukan kendala yang berarti, dan begitu juga pada tahap perumusan rancangan akhir. Permasalahan yang sering muncul pada saat pelaksanaan Musrenbang yang melibatkan pemangku kepentingan. Sering kali terjadi dominasi oleh pemangku kepentingan yang lebih berpengalaman dan ditokohkan, sehingga ada isu-isu pembangunan yang ada di masyarakat tidak bisa terbaca secara menyeluruh. Hal ini tentu akan menjadi hambatan kekurangan bagi Bappeda dalam merumuskan rancangan akhir maupun RPJMD.¹⁴ Hambatan dalam proses perencanaan pembangunan adalah sinerjitas antar daerah dan minimnya anggaran (kapasitas fiskal). Seringkali daerah kurang mendapatkan informasi pasca

¹⁴Sahri. "Sistem Perencanaan Pembangunan: Keterpaduan Perencanaan Pembangunan Pusat dan Daerah (Studi Kasus di Provinsi NTB)", makalah yang disampaikan dalam FGD tentang Analisis terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan: Keterpaduan Perencanaan Pembangunan Pusat dan Daerah, yang diselenggarakan P3DI di FE Universitas Mataram 21 Mei 2015.

Musrenbang, begitu juga apa yang dibahas dalam musrenbang tidak ada dalam DIPA.¹⁵

B. PEMERINTAH PROVINSI DIY

1. Proses Perencanaan

Proses perencanaan pembangunan Provinsi DIY relatif sama dengan pemerintah provinsi lainnya. Dokumen perencanaan pembangunan Provinsi DIY disusun dalam berbagai perencanaan pembangunan yaitu:

1. RPJPD dalam bentuk dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 tahun yang memuat visi, misi dan arah pembangunan jangka panjang daerah dan mengacu kepada RPJPN. Dokumen RPJPD ini ditetapkan dalam Perda Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 2 Tahun 2009 tentang RPJPD Tahun 2005-2025.
2. RPJM Daerah dalam bentuk dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 5 tahunan yang merupakan penjabaran dari visi, misi dan program kepala daerah dengan berpedoman pada RPJP Daerah serta memerhatikan RPJMN. Dokumen RPJMD ini ditetapkan dalam Perda Istimewa Yogyakarta No.6 Tahun 2013 tentang RPJM Daerah Tahun 2012-2017.

¹⁵ Wawancara dengan Pejabat Bappeda Provinsi NTB, 20 Mei 2015.

3. RPJMD dijabarkan menjadi RKPD yang mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya.

Proses penyusunan RPJPD, RPJMD dan RKPD melalui tahapan penyusunan rancangan awal, pelaksanaan Musrenbang serta perumusan rancangan akhir dan penetapan rencana. Semua proses tersebut sama dengan yang dilakukan di Provinsi NTB.

Dilihat dari proses perencanaan, sama halnya dengan banyak daerah, proses diawali dengan proses Musrenbang. Keterlibatan para pemangku kepentingan menunjukkan peran yang berbeda-beda. Pihak swasta biasanya diwakili oleh Asosiasi-Asosiasi, dilibatkan tetapi hanya bersifat seremonial. Sedangkan dalam implementasi dari perencanaan, pihak swasta biasanya dilibatkan dan berhubungan langsung dengan SKPD terkait.

Namun berbeda dengan peran swasta, DPRD memiliki peran yang signifikan, karena dokumen perencanaan ditetapkan dalam Perda (RPJPD dan RJPMD). Dokumen rancangan perencanaan sebelum disahkan menjadi perda dibahas di Komisi-Komisi terkait. Bahkan DPRD dapat memasukkan program aspirasi kedalam RKA Pemerintah lewat SKPD terkait.¹⁶ Keterlibatan perencanaan

¹⁶ Wawancara dengan Pejabat Sekretariat DPRD Provinsi DIY 25 September 2015.

pembangunan lebih strategis pada saat pembahasan APBD, misalnya adanya Nota Kesepakatan Antara Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor : 9/KSP/VII/2013 dan Nomor : 44/K/DPRD/2013 Tanggal 31 Juli 2013 Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013; Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2014. Begitu juga pada saat pemda mengajukan RKPD ke DPRD, DPRD menyampaikan Pokok-Pokok Pikiran yang dibahas di Komisi-Komisi dan ditetapkan pada rapat paripurna.

Atas upaya mengembangkan tatakelola perencanaan pembangunan yang lebih baik, Pemerintah Daerah DIY pada tahun 2014 mendapatkan anugerah Pangripta Nusantara Utama dalam Kategori A di posisi pertama pada tahun 2013 dan 2012 pada posisi kedua. Kementerian PPN/Bappenas menetapkan dua kelompok daerah. *Pertama*, kategori A diberikan kepada daerah kategori sumber daya cukup besar untuk menyusun perencanaan pembangunan yang berkualitas. *Kedua*, kategori B diberikan kepada daerah dengan kategori sumber daya belum optimal namun mempunyai kemampuan potensial menyusun perencanaan pembangunan yang berkualitas. Tujuan pemberian penghargaan adalah untuk mendorong setiap daerah untuk menyiapkan dokumen rencana pembangunan

secara lebih baik, konsisten, komprehensif, terukur dan dapat dilaksanakan, serta sekaligus menciptakan insentif bagi pemda untuk mewujudkan perencanaan yang lebih baik dan bermutu. Kriteria penilaian didasarkan pada empat aspek, yaitu:

1. Keterkaitan antar dokumen RKPD Tahun 2014 dengan dokumen RPJMD dan RKP.
2. Konsistensi dalam dokumen RKPD dimana konsistensi antara hasil evaluasi dari capaian pembangunan tahun sebelumnya dengan isu strategis, isu strategis dengan prioritas, dan prioritas dengan penganggaran.
3. Kelengkapan dan kedalaman dokumen yang menyajikan kerangka ekonomi daerah, kebijakan keuangan daerah, analisis arah dan prioritas pengembangan wilayah, arah kebijakan percepatan pada pertumbuhan ekonomi daerah (*pro growth*), pengurangan kemiskinan (*pro poor*), pengurangan pengangguran (*pro job*), kebijakan pembangunan berwawasan lingkungan (*pro-environment*) dan percepatan pencapaian tujuan pembangunan millennium (MDG's).
4. Keterukuran tujuan dan sasaran RKPD 2014 yang dilengkapi dengan indikator kinerja.

Perolehan anugerah tersebut juga didukung dengan inovasi-inovasi perencanaan yang dilakukan oleh Bappeda DIY seperti dilakukannya *trilateral desk* dan pelaksanaan Musrenbang yang didesain berbeda dengan Musrenbang

pada umumnya. Untuk mendukung proses tersebut dibutuhkan dukungan data-data perencanaan yang mutakhir dan akurat. Inovasi-inovasi perencanaan yang dilakukan Bappeda DIY menyebabkan Sistem Informasi Profil Daerah (SIPD) yang pengembangannya memerlukan modifikasi supaya dapat menjawab tuntutan kebutuhan data sebagai bahan perencanaan dan pembuatan keputusan yang efektif. Modifikasi SIPD dilakukan tahun 2014 melalui kegiatan pengembangan SIPD. Dengan telah selesainya pengembangan SIPD maka pada bulan September 2014 Bappeda DIY melakukan uji coba implementasi sistem pengganti SIPD dengan nama Data Pembangunan Daerah (DPD). DPD diharapkan dapat menjadi sebuah sistem yang dapat meningkatkan kualitas perencanaan pembangunan yang dilakukan Pemda DIY. Selain itu DPD dibangun sebagai bentuk layanan Bappeda DIY kepada masyarakat Yogyakarta agar masyarakat dapat memanfaatkan data dan informasi pembangunan DIY.

2. Regulasi

Pembangunan Provinsi DIY saat ini diatur dalam Perda Istimewa Yogyakarta No.6 Tahun 2013 tentang RPJMD Tahun 2012-2017. Ditetapkan dan diundangkan di Yogyakarta pada tanggal 30 April 2013. Adapun dasar hukum pemda untuk menyusun renstra adalah UU No. 25 Tahun 2004 tentang SPPN dan UU No. 23 Tahun 2014

tentang Pemerintahan Daerah. RPJMD Tahun 2012–2017 adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode lima tahun setelah Gubernur dilantik pada tanggal 10 Oktober 2012, yang dimaksudkan untuk memberikan visi, misi, tujuan, sasaran dan strategi bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di DIY pada tahun 2012–2017 yang harus dilaksanakan secara terpadu, sinergis, harmonis dan berkesinambungan. Selanjutnya proses perencanaan pembangunan DIY disusun berlandaskan peraturan perundang-undangan berikut:

1. UU No.25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional;
2. UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
3. UU No.9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
4. PP No.40 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional;
5. PP No.38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
6. PP No.8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah; dan,
7. Permendagri No.54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan PP No.8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara

Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

3. Permasalahan

Perencanaan pembangunan di DIY untuk pembangunan jangka panjang tidak banyak berubah, tapi untuk jangka menengah dan pendek terjadi perubahan, terutama pasca diundangkannya UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Begitu juga untuk penyusunan RKPD banyak disesuaikan dengan isu-isu kekinian sehingga untuk menjalankan RKPD harus melakukan perubahan terhadap RPJMD.¹⁷ Adapun permasalahan mendasar yang dihadapi oleh Pemprov DIY adalah rendahnya alokasi anggaran untuk pembangunan. Di samping itu pendanaan pembangunan yang mengandalkan peran pemerintah pusat, seringkali kurang mendapatkan informasi pasca musrenbang, begitu juga apa yang dibahas dalam musrenbang tidak ada dalam DIPA serta terdapatnya *lag* dalam proses perencanaan pembangunan pusat di daerah.¹⁸

C. KETERKAITAN PUSAT-DAERAH

Proses perencanaan pembangunan umumnya memiliki persamaan-persamaan diantara semua daerah, terutama

¹⁷Wawancara dengan Pejabat Sekretariat DPRD Provinsi DIY 25 September 2015.

¹⁸Wawancara dengan Pejabat Bappeda Provinsi NTB, 25 September 2015.

yang menyangkut prosesnya. Desentralisasi memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah untuk melakukan identifikasi terhadap permasalahan serta kebutuhan daerah, kemudian menuangkannya pada dokumen perencanaan dan dijadikan sebagai dasar pelaksanaan pembangunan di daerah. Secara nyata, daerah mampu menyiapkan dokumen perencanaan dengan baik yang sesuai dengan UU No.25 Tahun 2004 tentang SPPN. Sistem (*reward and punishment*) yang diupayakan pemerintah pusat untuk memaksa daerah agar dapat menyediakan dokumen perencanaan di daerah berjalan baik dan disambut antusias oleh daerah.¹⁹ Dalam proses perencanaan tersebut maka peran pemda dan DPRD menjadi begitu penting.

Dengan diterapkannya desentralisasi, maka peran lembaga-lembaga di daerah, terutama eksekutif dan legislatif menjadi sangat penting, mengingat lembaga inilah yang menjadi ujung tombak pelaksanaannya. Hubungan pemerintah daerah dan DPRD sedikit banyak telah berubah pada saat ini, dimana DPRD menjadi mitra strategis pemerintah daerah dalam melakukan kesepakatan terkait kegiatan-kegiatan pembangunan di daerah yang akan

¹⁹Amirullah Setya Hardi, "Diskusi Sistem Perencanaan Pembangunan: Keterpaduan Perencanaan Pembangunan Pusat dan Daerah," makalah yang disampaikan pada FGD tentang Analisis terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan: Keterpaduan Perencanaan Pembangunan Pusat dan Daerah, yang diselenggarakan P3DI di FEB UGM, 27 September 2015.

dituangkan dalam dokumen perencanaan. Hal ini juga tidak terlepas dari proses selanjutnya yang terkait dengan proses pembiayaan pembangunan yang dituangkan dalam RAPBD. Meningkatnya peran DPRD dalam proses penyusunan sangatlah positif sepanjang konsisten dengan visi misi kepala daerah terpilih dan selaras dengan dokumen perencanaan di atasnya, serta minim *political vested interest* terkait dengan konstituen di daerah pemilihannya.

Bagi dunia usaha, hal yang paling ditunggu adalah adanya peluang untuk menjalankan kegiatan usahanya. Dengan semakin banyaknya daerah-daerah baru akibat pemekaran yang disertai dengan desentralisasi, tentunya memberikan angin segar bagi para pengusaha terutama pengusaha daerah meskipun tidak menutup kemungkinan bagi pengusaha di tingkat nasional untuk melakukan usahanya di daerah tertentu. Dalam konteks ekonomi makro, kondisi seperti ini tentulah sangat positif mengingat sebagian perekonomian di daerah masih ditopang oleh pengeluaran pemerintah (*Government Spending*). Dengan meningkatnya keterlibatan dunia usaha, diharapkan perekonomian daerah secara berkala ditopang juga oleh komponen yang lain misalnya investasi sektor swasta (*investment*). Akan tetapi, dalam beberapa kasus, untuk mengamankan peluang mendapatkan proyek tertentu tidak jarang pengusaha juga turut berperan baik secara langsung

maupun tidak langsung dalam mempengaruhi penyusunan dokumen perencanaan.²⁰

1. Perbedaan Pencapaian Pembangunan

Apabila ketersediaan dokumen perencanaan menjadi tolak ukur utama dalam perencanaan daerah maka secara umum dapat dikatakan prosesnya berjalan dengan baik, namun apabila ditarik ke ranah yang lebih luas terutama target perencanaan masih harus diperdebatkan. Hal ini muncul karena terdapat pula sifat, kemampuan dan masalah yang khusus bagi masing-masing daerah.

Di samping proses dan pengaturan perencanaan, masalah pembangunan daerah juga menunjukkan hasil yang berbeda di setiap daerah. Misalnya berdasarkan pengukuran dengan menggunakan *Williamson Index* menunjukkan bahwa pada tahun 2003 ketimpangan wilayah (termasuk DKI Jakarta) sebesar 0,64 dan 0,50 (tidak termasuk DKI). Kemudian angka ini menurun menjadi 0,63 dan 0,39 pada tahun 2009.²¹ Hal ini berangkat dari kondisi masyarakat Indonesia sangat heterogen dan berbeda dalam segala hal. Perbedaan hasil pembangunan ini diakibatkan oleh beberapa hal antara lain perbedaan sumberdaya-sumber

²⁰*Ibid.*

²¹"Ketimpangan Pembangunan Ekonomi Antar Wilayah," (<https://fallinginlol.wordpress.com/2013/12/26/ekonomi-regional-5-ketimpangan-pembangunan-antar-wilayah/>), diakses 11 Februari 2015).

daya pembangunan yang dimiliki daerah yang satu dengan yang lain.

Perbedaan untuk sebagian daerah muncul karena keadaan geografi yang merupakan suatu rangkaian kepulauan yang terbentang amat luas dan terdiri atas pulau-pulau besar dan kecil. Keadaan tersebut ditambah adanya keterbatasan prasarana perhubungan yang telah berlangsung selama ini. Kendala ini menimbulkan gejala perbedaan dalam pertumbuhan ekonomi antar daerah dan keterisolasian.

Pertumbuhan yang berbeda-beda juga disebabkan karena potensi-potensi ekonomi yang berbeda-beda. Ada daerah yang memiliki potensi yang besar di bidang pertambangan atau perkebunan dan ada pula yang potensinya terletak di bidang-bidang lain. Misalnya, Pulau Bali memiliki potensi yang besar di bidang pariwisata dan Nusa Tenggara di bidang kehewanan. Namun demikian banyak potensi masing-masing daerah belum diketahui dengan sepenuhnya. Adanya penelitian yang sistimatis mengenai potensi daerah ini akan sangat menunjang usaha pembangunan kedepan. Perbedaan-perbedaan antara daerah pada dasarnya disebabkan karena tidak ada kebijakan mengenai pembangunan daerah yang serasi dan efektif seperti masalah pembangunan proyek-proyek, masalah perimbangan keuangan, masalah perdagangan antar daerah dan sebagainya.

Pada masa lalu banyak proyek dibangun di suatu daerah sekedar untuk memenuhi keinginan yang sifatnya politik tanpa memperhitungkan secara wajar faktor ekonomi dan tehnik. Akibatnya proyek-proyek tersebut tidak memberikan hasil dan bahkan menimbulkan kesulitan.

Di bidang keuangan terdapat masalah perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang selama bertahun-tahun tidak terselesaikan. Keadaan ini tidak saja menghambat usaha pembangunan tapi justru menimbulkan permasalahan yang berlarut-larut yaitu pemerintah daerah memiliki keterbatasan anggaran bagi pembangunan daerah. Bahkan porsi dana pembangunan dalam APBD sangat kecil. Disamping itu, masyarakat sendiri juga tidak pernah tahu seberapa besar pemerintah daerah) mampu menghasilkan pendapatan bagi APBD-nya dan dialokasikan pada kegiatan apa. Hal ini menunjukkan sosialisasi memiliki arti yang sangat penting bagi warga masyarakat. Begitu juga adanya keterbatasan anggaran maka pemerintah biasanya menggunakan strategi penetapan Daftar Skala Prioritas (DSP).

Untuk mengatasi berbagai persoalan yang muncul akibat kesenjangan pembangunan dan kesejahteraan, perlu dilakukan upaya pembangunan yang terencana. Upaya pembangunan yang terencana dapat dilakukan dengan perencanaan yang tepat sesuai dengan kondisi di suatu wilayah.

Perencanaan pembangunan sebagai bagian fungsi manajemen yang bila ditempatkan pada pembangunan daerah maka akan berperan sebagai arahan bagi proses pembangunan berjalan menuju tujuan dan sekaligus menjadi tolok ukur keberhasilan proses pembangunan yang dilaksanakan.

2. Peran Pemerintah Pusat

Dalam prakteknya penyusunan dokumen RKPD masih belum berdasarkan kebutuhan masyarakat, belum mempunyai alur perencanaan yang jelas dan tepat dan belum ada keterkaitan substansi antar dokumen perencanaan yang satu dengan dokumen perencanaan yang lain. Padahal dalam proses menyusun dokumen RKPD ada beberapa tahapan-tahapan atau sub sistem-sub sistem yang merupakan bagian yang tersistem dalam menyusun RKPD.²²

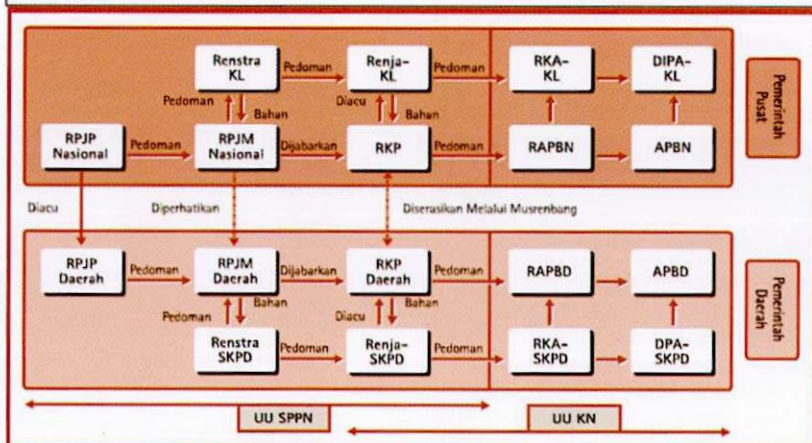
Dari hal diatas memperlihatkan bahwa proses perencanaan tidak dapat dilepaskan dengan koordinasi antara level pemerintahan yang lebih tinggi dengan level di bawahnya. Dalam hal ini, secara aturan, hampir semua hal telah diakomodasi melalui beberapa jenis koordinasi. Terkait

²²Nana Abdul Aziz, Bambang Supriyono, MR. Khairul Muluk, "Analisis Perencanaan Pembangunan Daerah Dengan Pendekatansistem Lunak (Soft System): Studi Pada Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kota Malang (http://www.academia.edu/4005385/JURNAL_ANALISIS_PERENCANAAN_PEMBANGUNAN_DAERAH_DENGAN_PENDEKATAN_SISTEM_LUNAK_SOFT_SYSTEM), diakses 11 Februari 2015).

dengan koordinasi ini, pada prinsipnya tidaklah bertentangan dengan SPPN karena perencanaan pembangunan harus ada keterkaitan antara RPJPN dengan RPJPD, RPJMN dengan RPJMD, dan RKPN dengan RKPD, termasuk dalam proses penganggarannya (lihat Gambar 4.2). Koordinasi ini juga bermanfaat mengisi kelemahan perencanaan di daerah baik terkait kebutuhan pembangunan dan pendanaannya.

Selama ini ketergantungan daerah terhadap pusat muncul dikarenakan daerah menghadapi *gap* sumber-sumber pembangunan yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Begitu juga bagi pemerintah pusat berkepentingan untuk menjalankan tugas pembangunan yang lokasinya berada di daerah. Namun, ada kalanya tumpang tindih pelaksanaan kegiatan termasuk pembiayaan tidak dapat dihindari. Hal ini disebabkan, misalnya, kurangnya informasi terkait waktu pelaksanaan kegiatan pusat di daerah termasuk pelaksanaan kegiatan pemerintah pusat yang bersifat insidensial. Semua ini akan berdampak cukup signifikan bagi daerah.

Gambar 4.2. Keterkaitan Dokumen Perencanaan Pembangunan Pusat-Daerah



Hal terpenting dalam proses perencanaan ini adalah kecakapan dalam mengambil keputusan serta keberanian dalam mengelola resiko terkait dengan pelaksanaan kegiatan atau pun program pembangunan di daerah. Untuk kegiatan atau program yang termasuk dalam jenis koordinasi ini, tanggung jawab pelaksanaannya (mungkin) tidak sepenuhnya berada di daerah sehingga kinerja pemerintah daerah akan sedikit berbeda ketika melakukan kegiatannya sendiri.

BAB LIMA

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Dari pembahasan sebelumnya diketahui bahwa:

1. Proses perencanaan pembangunan sudah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perencanaan pembangunan yang dianut dan diterapkan di Indonesia adalah sistem perencanaan pembangunan nasional (SPPN) yang merupakan satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien dan bersasaran yang diwujudkan dalam rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. SPPN yang sekarang berlaku diatur dalam UU No.25 Tahun 2004 tentang SPPN.
2. Dalam perencanaan pembangunan sebagai suatu sistem maka terdapat banyak peraturan yang saling berkait, mulai dari UU yang mengatur tentang SPPN dan keterkaitan dengan UU mengenai Keuangan Negara. Keterkaitan ini karena implementasi dari perencanaan pembangunan adalah penganggaran agar perencanaan dapat diwujudkan. Keterkaitan dengan UU lain juga

muncul terkait dengan kewenangan sehingga dalam konteks perencanaan pembangunan akan terkait dengan UU yang mengatur pemerintahan daerah, penataan ruang serta perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

3. Adapun permasalahan yang masih muncul adalah:

- a. Tidak sinkronnya batas penyusunan RPJMD antara yang diatur dalam UU No.25 Tahun 2004 tentang SPPN dengan PP No.8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
- b. Dalam konteks perencanaan pembangunan juga masih dijumpai *mismatch* periodisasi kepemimpinan pusat dan daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung yang menjadikan visi-misi kepala daerah terpilih menjadi visi-misi RPJMD. Oleh karena itu visi-misi calon kepala daerah perlu disinkronkan dengan dokumen perencanaan yang lebih tinggi. Untuk itu pula diperlukan lembaga yang mampu melakukan verifikasi sehingga tidak hanya dokumen kelengkapan administratif yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).
- c. Secara teknis, penyelesaian dokumen perencanaan yang tepat waktu adalah sesuatu yang diharapkan, namun kemampuan untuk mencapai target-target yang telah ditentukan dalam dokumen perencanaan merupakan hal yang juga tidak kalah pentingnya untuk

diperhatikan disamping rendahnya penyerapan anggaran, tingginya sisa anggaran dan belum diterapkannya *risk management*. Begitu juga adanya ruang gerak untuk melakukan penyesuaian terhadap dokumen perencanaan boleh jadi merupakan celah untuk tidak secara optimal membuat perencanaan, serta *regularity* dalam penyusunan dokumen perencanaan karena banyaknya keterbatasan baik *skill* dan ketersediaan SDM dan waktu.

- d. Permasalahan lain yang muncul adalah masih lemahnya koordinasi baik antar sektor maupun lintas sektor, inkonsistensi visi misi dokumen perencanaan hingga di level terbawah dan tidak sinerginya perencanaan pusat termasuk perencanaan sektoral dan daerah antara lain adalah pembangunan nasional semata-mata agregasi atas pembangunan-pembangunan daerah/wilayah atau bahkan sekedar gabungan pembangunan antar sektor. Begitu juga pembangunan nasional adalah hasil sinergi berbagai bentuk keterkaitan, baik keterkaitan spasial, keterkaitan sektoral dan keterkaitan institusional.

B. SARAN

Berdasarkan pembahasan sebelumnya maka perencanaan pembangunan ke depan menghadapi dinamika perubahan serta kompleksitas permasalahan pembangunan nasional sehingga:

1. SPPN dituntut untuk mampu:
 - a. Mengalokasikan sumberdaya pembangunan kedalam kegiatan-kegiatan melalui kelembagaan-kelembagaan dalam konteks untuk mencapai masa depan yang diinginkan;
 - b. Fleksibilitas dengan horizon perencanaan yang ditetapkan sehingga tidak terlalu kaku dengan penerapan konsep pembangunan jangka pendek, menengah dan panjang;
 - c. Memperluas dan mendiseminasikan kemampuan perencanaan ke seluruh lapisan masyarakat; dan,
 - d. Pembenahan sistem informasi perencanaan dan penganggaran dengan harmonisasi nomenklatur dan kode program dan kegiatan sebagai dasar penyusunan RKA-K/L dan RKA-SKPD serta menjaga konsistensi dan kesinambungan RAPBN dan RAPBD.
2. Perlu adanya sinkronisasi dan konsistensi dalam pengaturan perundang-undangannya.
3. Perlunya revisi UU No.25 Tahun 2004 tentang SPPN karena UU tersebut lebih menonjolkan aspek legitimasi eksistensi Bappenas dan Bappeda serta sangat

menonjolkan perencanaan sebagai produk (dokumen) mulai dari RPJP, RPJM dan RKP, baik pada tingkat nasional, daerah, maupun K/L. UU tersebut masih dianggap mengabaikan kualitas proses dalam mencapai dokumen tersebut, atau tidak diatur secara jelas dalam regulasi itu adalah bagaimana menyeragamkan tahapan pembangunan antara pusat dan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Bungin, Burhan. *Format dan Model Kualitatif*. Dalam, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Burhan Bungin (editor). (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007).
- Conyers, D. and P. Hills. *An Introduction to Development Planning In the Third World (Reprinted)*. (New York: John Wiley and Sons Ltd, 1994).
- Jhingan, M.L. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993).
- Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005).
- Rogers, Everett M., and F.Floyd Shoemaker. *Communication of Innovation A Cross-Cultural Approach*. (New York: The Free Press, 1971).
- Rustiadi, Ernan, et al. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. (Jakarta: Crestpent Press dan YOI, 2009).
- Sjafrizal. *Teknik Praktis Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah*. (Jakarta: Baduose Media, 2009).

Makalah

Hardi, Amirullah Setya. "Diskusi Sistem Perencanaan Pembangunan: Keterpaduan Perencanaan Pembangunan Pusat dan Daerah," makalah yang disampaikan pada FGD tentang Analisis terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan: Keterpaduan Perencanaan Pembangunan Pusat dan Daerah, yang diselenggarakan P3DI di FEB UGM, 27 September 2015.

Oktorialdi. "Keterpaduan Perencanaan Pembangunan Pusat dan Daerah." makalah yang disampaikan dalam FGD tentang Analisis terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan: Keterpaduan Perencanaan Pembangunan Pusat dan Daerah, yang diselenggarakan P3DI di FE Universitas Mataram 13 Mei 2015.

Sahri. "Sistem Perencanaan Pembangunan: Keterpaduan Perencanaan Pembangunan Pusat dan Daerah (Studi Kasus di Provinsi NTB)," makalah yang disampaikan dalam FGD tentang Analisis terhadap Sistem Perencanaan Pembangunan: Keterpaduan Perencanaan Pembangunan Pusat dan Daerah, yang diselenggarakan P3DI di FE Universitas Mataram 21 Mei 2015.

Seers, Dudley. "The New Meaning of Development," *International Development Review*, 19:3, 1977, pp.2-7.

Peraturan Perundang-Undangan

*UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas
UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.*

*Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang
Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.*

*Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana
Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN)
2005-2025.*

*Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang
Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.*

*Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem
Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).*

*Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan
Negara.*

*Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang
Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta.*

*Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang
Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan
Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan
Daerah.*

*Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang
pembagian urusan pemerintah antar pemerintah,
Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.*

- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyusunan Rencana Pembangunan Nasional.*
- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tatacara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan.*
- Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Badan Layanan Umum.*
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian/Lembaga yang direvisi menjadi Peraturan Pemerintah No.90 tahun 2010 ;*
- Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Rencana Kerja Pemerintah;*
- Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950 tentang Berlakunya Undang-Undang Nomor 2, 3, 10 dan 11 Tahun 1950.*
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2015 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2016.*
- Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.*
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2015.*
- Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 3 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang*

Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2005-2025.

Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2009-2013.

Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2013-2018.

Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Tahun 2005–2025.

Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2012-2017.

Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Internet (Individual)

Jihadi, Faisar. "Penyerasian Perencanaan Pusat-Daerah: Realitas dan Ekspektasi," Jumat, 12 Juli 2013 (http://pgsp-agi.org/in/news-room/artikel_/221-central-regional-planning-harmonization-reality-and-expectation, diakses 10 Februari 2015).

Aziz, Nana Abdul, Bambang Supriyono, dan MR. Khairul Muluk. "Analisis Perencanaan Pembangunan Daerah Dengan Pendekatansistem Lunak (Soft System): Studi Pada Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) Kota Malang (http://www.academia.edu/4005385/JURNAL_ANALISIS_PERENCANAAN_PEMBANGUNAN_DAERAH_DENGAN_PENDEKATAN_SISTEM_LUNAK_SOFT_SYSTEM), diakses 11 Februari 2015).

Internet (Non Individual)

"Ketimpangan Pembangunan Ekonomi Antar Wilayah." (<https://fallinginlol.wordpress.com/2013/12/26/ekonomi-regional-5-ketimpangan-pembangunan-antar-wilayah/>, diakses 11 Februari 2015).

"Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Revisi RUU Pemerintahan Daerah." (https://www.facebook.com/permalink.php?id=252944904830911&story_fbid=324127491045985, diakses 11 Februari 2015).