



**Alsar Andri, S.Sos., M.Si.** Lahir di Kenegerian Simandolak, Kabupaten Kuantan Singingi, Provinsi Riau pada tanggal 05 Oktober 1989. Pendidikan Sarjana (S1) diperoleh pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Islam Riau Pekanbaru. Pendidikan Magister (S2) diperoleh dari Program Pasca Sarjana, Universitas Islam Riau Pekanbaru. Mulai bertugas sebagai Dosen

Tetap di Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Islam Kuantan Singingi, Teluk Kuantan pada tahun 2014 juga mengajar di Universitas Islam Riau Pekanbaru pada Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Psikologi 2014-2017. Sekarang penulis adalah pengampu mata kuliah Perencanaan Pembangunan pada Prodi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Islam Kuantan Singingi Teluk Kuantan. Ia juga aktif menulis artikel opini pada Koran Lokal Riau Pos dan Aklamasi UIR adapun artikel yang ditulis : Jum'at Mulia, Mengatasi Asap dengan Manajemen Api, Muhammad dan Pemerintahan Islam serta Surat untuk Pak Rektor.



**Khotami, S.Sos., M.Si.** Lahir di Kecamatan Sungai Apit, Kabupaten Siak pada tanggal 02 Nopember 1987. Beliau merupakan Dosen tetap pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau. Jenjang pendidikan Sekolah Dasar sampai dengan Sekolah Menengah Atas ia selesaikan di Kecamatan Sungai Apit Kabupaten Siak. Kemudian ia melanjutkan studi kejenjang Strata Satu (S1)

pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau dan memperoleh gelar Sarjana Sosial (S.Sos) pada tahun 2009. Gelar Magister Sains (M.Si) diperoleh dari Program Studi Ilmu Pemerintahan Pasca Sarjana Universitas Islam Riau (UIR) pada tahun 2013. Selain aktif mengajar, beliau pernah menjabat sebagai Plt. Sekretaris Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau periode 2012-2016. Saat ini penulis aktif dalam melakukan berbagai kegiatan seminar, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Beberapa hasil karyanya ditulis dalam bentuk buku dan jurnal. Adapun buku pertama yang pernah ditulis yakni ekologi pemerintahan (2016). Sementara itu, hasil karya dalam bentuk jurnal diantaranya "Mewujudkan Partisipasi Masyarakat Untuk Peningkatan Pembangunan Desa (2015), Pelaksanaan Koordinasi Perencanaan Pembangunan antara Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (2013) dan Pandangan islam tentang Negara dan pemerintahan (sebuah tinjauan teoritis pemerintahan islam) (2016)".



Penerbit Deepublish (CV SUDI UTAMA)  
Jl. Rajawali, Gang Elang E No.2, Drono, Sarombanjo, Ngaglik, Sleman  
Jl. Kolirang Km.5,2 Yogyakarta 55081  
Telp/Fax: 0274-4533427  
Anggota IKAPI (B/04/UM/2022)  
@deepublish.co.id @penerbitjurnal\_deepublish  
Penerbit Deepublish www.penerbitjurnaldeepublish.com

Kategori :

Strategi Perencanaan Pembangunan Daerah

Alsar Andri, S.Sos., M.Si. | Khotami, S.Sos., M.Si.



**Alsar Andri, S.Sos., M.Si.**  
**Khotami, S.Sos., M.Si.**

# Strategi Perencanaan Pembangunan Daerah

# **Strategi Perencanaan Pembangunan Daerah**

## UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

### **Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4**

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### **Pembatasan Pelindungan Pasal 26**

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

### **Sanksi Pelanggaran Pasal 113**

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# **Strategi Perencanaan Pembangunan Daerah**

Alsar Andri, S.Sos., M.Si.  
Khotami, S.Sos., M.Si.



## STRATEGI PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

**Alsar Andri  
Khotami**

Desain Cover : Herlambang Rahmadhani  
Tata Letak Isi : Tia Dwijayanti  
Sumber Gambar : [https://www.rbcwealthmanagement.com/\\_global/static/img/insights/in-page/businessman-placing-balancing-wooden-jenga-blocks-in-page.jpg](https://www.rbcwealthmanagement.com/_global/static/img/insights/in-page/businessman-placing-balancing-wooden-jenga-blocks-in-page.jpg)

Cetakan Pertama: Februari 2018

Hak Cipta 2018, Pada Penulis

---

Isi diluar tanggung jawab percetakan

---

Copyright © 2018 by Deepublish Publisher  
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang  
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau  
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

**PENERBIT DEEPUBLISH  
(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)**  
Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman  
Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581  
Telp/Faks: (0274) 4533427  
Website: [www.deepublish.co.id](http://www.deepublish.co.id)  
[www.penerbitdeepublish.com](http://www.penerbitdeepublish.com)  
E-mail: [cs@deepublish.co.id](mailto:cs@deepublish.co.id)

---

### **Katalog Dalam Terbitan (KDT)**

---

**ANDRI, Alsar**

Strategi Perencanaan Pembangunan Daerah/oleh Alsar Andri dan Khotami.--  
Ed.1, Cet. 1--Yogyakarta: Deepublish, Februari-2018.

xii, 166 hlm.; Uk:17.5x25 cm

ISBN 978-Nomor ISBN

1. Manajemen Perencanaan

I. Judul

658.401

## KATA PENGANTAR

رومكيا عملاسلامه تاكر بواللهاة

Sebuah ucapan rasa syukur “Alhamdulillah” penulis ucapkan kepada Allah SWT yang memberikan segala bentuk nikmat dan karunia-Nya kepada hambanya untuk melihat dan menyaksikan kebesaran serta keagungan-Nya terutama untuk penulis sehingga mampu menyelesaikan buku ini dengan petunjuk dan keredhoan-Nya yang pada akhirnya dapat terselesaikan dengan baik dan sesuai dengan perencanaan. Untukmu sang pengemban amanat yang tak pernah berbuat khianat dan pembawa risalah yang takut akan berbuat salah yaitu Rasulullah SAW yang akan tetap selalu penulis persembahkan sebuah doa keselamatan untuknya dan keluarga serta para sahabat-sahabatnya dan para pengikutnya sebagai *rijal ad-da'wah* yang telah menyelamatkan umat manusia dari lembah kehancuran menuju kehidupan yang berperadapan (*yukhrijuhum min azh-zhulumat ila an-nur*) mudah-mudahan kita menjadi umatnya yang terpilih dan layak untuk mendapatkan syafa'at dari-Nya Amin.

Dengan dimulainya pelaksanaan otonomi daerah sejak tahun 2001 yang lalu *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Daerah* yang berlaku di Indonesia mengalami perubahan yang cukup signifikan. Dalam era otonomi ini, pemerintah diberikan wewenang yang lebih besar dalam pengelolaan pembangunan di daerahnya masing-masing, sehingga kedudukan perencanaan daerah menjadi semakin penting. Di samping itu, penyusunan perencanaan pembangunan daerah menjadi suatu keharusan bagi setiap pemerintah daerah baik Provinsi, Kabupaten maupun Kota sesuai dengan Undang-Undang 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan dan Pembangunan Daerah. Sementara itu, karena maraknya

pemekaran daerah, jumlah daerah itu sendiri juga terus bertambah secara drastis yang sekarang sudah mencapai sekitar 500 daerah.

Dengan diedarkannya buku ini, penulis berharap akan dapat meningkatkan minat belajar mahasiswa dan para pembaca yang lebih jauh ingin mendalami *Ilmu Perencanaan Pembangunan Daerah* melalui pendidikan formal. Di samping itu, penulis berharap pula buku ini akan dapat pula digunakan oleh para perencana (*Planner*) sebagai bahan acuan ataupun referensi, sehingga proses perencanaan pembangunan daerah secara keseluruhan menjadi baik dan terarah. Semoga Allah SWT dapat mengabulkannya, Amin.

رومكيد عملا سنا و حجه تا ك ربو الله اة

Pekanbaru, 01 April 2017

TTD,

Penulis

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xii</b>
<b>BAB I      KONSEP PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH.....</b>	<b>1</b>
A.   Pendahuluan.....	1
B.   Sejarah Perencanaan Pembangunan Di Indonesia.....	5
C.   Perencanaan Pembangunan Nasional Vs Daerah.....	12
D.   Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi .....	12
E.   Dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah.....	14
<b>BAB II     KONSEP DASAR PERENCANAAN PEMBANGUNAN.....</b>	<b>17</b>
A.   Munculnya Ilmu Perencanaan Pembangunan .....	17
B.   Pengertian Perencanaan Pembangunan .....	17
C.   Tujuan Dan Sasaran Perencanaan Pembangunan .....	24
D.   Jenis Perencanaan Pembangunan .....	27
E.   Tahapan Perencanaan Pembangunan.....	31
<b>BAB III    SIKLUS PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH.....</b>	<b>33</b>
A.   Pendahuluan.....	33
B.   Ciri-Ciri Perencanaan Yang Dianggap Baik.....	37
<b>BAB IV     UNSUR POKOK PERENCANAAN PEMBANGUNAN               DAERAH.....</b>	<b>41</b>
A.   Pendahuluan.....	41
B.   Kondisi Umum Daerah .....	41
C.   Visi Dan Misi Pembangunan Daerah .....	42
D.   Sasaran Dan Target Pembangunan Daerah.....	43
E.   Strategi Pembangunan Daerah .....	43
F.   Kebijakan Pembangunan Daerah.....	44
G.   Prioritas Pembangunan Daerah .....	45

	H. Program Dan Kegiatan Pembangunan Daerah.....	46
	I. Indikator Kinerja.....	46
<b>BAB V</b>	<b>PERANAN DATA DAN STATISTIK DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN .....</b>	<b>49</b>
	A. Pengertian Data .....	49
	B. Pengertian Dan Perbedaan Data Dan Informasi.....	50
	C. Pengertian Data Statistik.....	52
	D. Arti Penting Data Statistik Dalam Perencanaan Pembangunan.....	53
<b>BAB VI</b>	<b>LEMBAGA PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH .....</b>	<b>63</b>
	A. Arti Penting Dan Kewenangan Badan Perencanaan Dan Pembangunan Daerah.....	63
	B. Sejarah Badan Perencanaan Pembangunan .....	72
<b>BAB VII</b>	<b>RUANG LINGKUP DAN BENTUK PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH.....</b>	<b>73</b>
	A. Pendahuluan .....	73
	B. Perencanaan Makro.....	74
	C. Perencanaan Sektoral.....	77
	D. Perencanaan Wilayah (Regional) .....	78
	E. Perencanaan Proyek (Kegiatan) .....	80
<b>BAB VIII</b>	<b>SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DAN DAERAH .....</b>	<b>81</b>
	A. Pengantar.....	81
	B. Permasalahan Kelemahan Perencanaan Pembangunan Di Indonesia .....	81
	C. Sasaran Pokok Sppn .....	83
	D. Dokumen Perencanaan Pembangunan .....	84
	E. Keterkaitan Antar Dokumen Perencanaan Pembangunan.....	84
	F. Mekanisme Penyusunan Rencana Pembangunan .....	85
	G. Perencanaan Dan Penganggaran .....	85
	H. Pengendalian ( <i>Monitoring</i> ) Dan Evaluasi.....	87
	I. Perencanaan Pembangunan Nasional Versus Daerah .....	90

<b>BAB IX</b>	<b>PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DALAM ERA OTONOMI .....</b>	<b>93</b>
	A. Pengantar .....	93
	B. Konsep Otonomi Daerah .....	93
	C. Desentralisasi Fiskal.....	96
	D. Reorientasi Perencanaan Pembangunan Daerah ..	102
	E. Sppn (Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional) 2004 .....	103
	F. Kelemahan Sppn (Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional) .....	103
	G. Komplikasi Otonomi Terhadap Perencanaan Pembangunan Daerah .....	104
<b>BAB X</b>	<b>PERENCANAAN DAN PELAKSANAAN PEMBANGUNAN DAERAH .....</b>	<b>105</b>
	A. Pengantar .....	105
	B. Persyaratan Untuk Terjaminnya Pelaksanaan Rencana .....	106
	C. Kegagalan Teknis Rencana.....	109
	D. Kegagalan Pelaksana Rencana .....	110
<b>BAB XI</b>	<b>RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG DAERAH (RPJPD) .....</b>	<b>113</b>
	A. Pengertian Rencana Pembangunan Jangka Panjang.....	113
	B. Tata Cara Penyusunan Dokumen Perencanaan .....	118
	C. Cakupan Penyusunan Rpjpd .....	119
<b>BAB XII</b>	<b>RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH (RPJMD) .....</b>	<b>121</b>
	A. Arti Penting Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah .....	121
	B. Tata Cara Penyusunan Dokumen Perencanaan .....	123
	C. Cakupan Penyusunan Rpjmd.....	127
<b>BAB XIII</b>	<b>RENCANA STRATEGI SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH (RENSTRA SKPD) .....</b>	<b>129</b>
	A. Pendahuluan.....	129
	B. Pengertian Rencana Strategis.....	129
	C. Kaitan Antara Renstra Skpd Dengan Rpjmd .....	132

D.	Proses Penyusunan Rencana Strategis.....	134
E.	Tahapan Penyusunan .....	135
F.	Penyempurnaan Renstra Skpd .....	135
G.	Penyempurnaan Renstra Skpd.....	135
H.	Contoh Renstra Skpd Kota Batam.....	136
<b>BAB XIV</b>	<b>PENGAWASAN PEMBANGUNAN DAERAH .....</b>	<b>147</b>
A.	Pengertian Pengendalian.....	147
B.	Pengendalian Pembangunan .....	147
C.	Pengertian Pengawasan Dan Bentuk-Bentuk Pengawasan Pembangunan.....	149
D.	Sekilas Tentang Badan Pengawasan Keuangan Dan Pembangunan .....	156
	<b>DAFTAR KEPUSTAKAAN.....</b>	<b>161</b>
	<b>PROFIL PENULIS.....</b>	<b>165</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel I. 1 : Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia dari Masa ke Masa .....	5
Tabel V. 1 : Jumlah Ternak Menurut Jenis Ternak dan Kecamatan di Kuantan Singingi Tahun 2015/Per Ekor.....	62

## DAFTAR GAMBAR

Gambar	: Bangunan Manajemen .....	15
Gambar IV. 1	: Karakteristik Audit Kinerja .....	47
Gambar VIII. 1	: Alur Perencanaan Pembangunan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004.....	87

# BAB I

## KONSEP PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

---

### A. PENDAHULUAN

Sejak keluarnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN 2004), kedudukan perencanaan pembangunan daerah di Indonesia menjadi kuat. Argumentasi yang semula berkembang tentang tidak perlunya pembangunan diatur melalui sistem perencanaan dalam era otonomi daerah, otomatis sudah tidak perlu diperdebatkan lagi. Dengan adanya undang-undang tersebut, maka penyusunan perencanaan menjadi suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap aparat pemerintah dalam melaksanakan kegiatannya sehari-hari dan bila hal ini tidak dilakukan akan menimbulkan implikasi hukum tertentu. Dari segi lain, keluarnya SPPN 2004 tersebut, juga menimbulkan perubahan yang cukup signifikan dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan daerah di Indonesia. Perubahan tersebut antara lain adalah: *Pertama*, menyangkut dengan jenis dokumen perencanaan pembangunan daerah yang harus dibuat oleh masing-masing daerah sesuai dengan perkembangan demokratisasi dan otonomi dalam sistem pemerintahan daerah Indonesia. *Kedua*, sesuai dengan perubahan jenis dokumen yang perlu dibuat, maka teknis penyusunan rencana juga mengalami perubahan yang cukup mendasar. *Ketiga*, tahapan penyusunan juga mengalami perubahan untuk dapat menerapkan Sistem Perencanaan Partisipasi (*Participatory Planing*) guna meningkatkan penyerapan aspirasi masyarakat dalam penyusunan perencanaan pembangunan.

Pengertian perencanaan pembangunan daerah dapat dilihat berdasarkan unsur-unsur yang membentuknya. Sebagaimana diketahui “perencanaan pembangunan daerah” merupakan suatu sistem yang dibentuk dari unsur-unsur perencanaan, pembangunan, dan daerah. Dengan melihat secara divergensi dari setiap unsur tersebut, kemudian diambil suatu kesimpulan secara konvergensi, maka akan terbentuk suatu pengertian yang utuh. Harold Koontz dan Cyril O’Donnel sebagaimana yang dikutip Malayu Hasibuan (1988) dalam bukunya Manajemen: Dasar, Pengertian dan Masalah, menyatakan bahwa perencanaan adalah fungsi seorang manajer yang berhubungan dengan pemilihan tujuan-tujuan, kebijaksanaan-kebijaksanaan, prosedur-prosedur dan program-program dari beberapa alternatif yang ada. Sementara itu, pembangunan didefinisikan oleh para ahli kedalam beberapa makna yang secara umum hampir ada suatu kesepakatan bahwa pembangunan merupakan proses untuk melakukan perubahan. Sebagaimana Siaqian (1994) memberikan pengertian tentang pembangunan dengan suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*). Dengan demikian perencanaan pembangunan pada dasarnya merupakan kegiatan riset/penelitian, karena proses pelaksanaannya akan banyak menggunakan metode-metode riset, mulai dari teknik pengumpulan data, analisis data, hingga studi lapangan/kelayakan dalam rangka mendapatkan data-data yang akurat, baik yang dilakukan secara konseptual/dokumentasi maupun eksperimental. Perencanaan pembangunan tidak mungkin hanya dilakukan diatas meja, tanpa melihat realita di lapangan. Data-data real lapangan sebagai data primer merupakan ornamen-ornamen penting yang harus ada dan digunakan menjadi bahan dalam kegiatan perencanaan pembangunan.

Pada hakikatnya Perencanaan merupakan suatu rangkaian proses kegiatan menyiapkan keputusan mengenai apa yang diharapkan terjadi seperti peristiwa, keadaan, suasana dan sebagainya. Perencanaan

bukanlah masalah kira-kira, manipulasi atau teoritis tanpa fakta atau data yang kongkrit melainkan persiapan perencanaan harus dinilai. Bangsa lain yang terkenal perencanaannya adalah bangsa Amerika Serikat. Perencanaan sangat menentukan keberhasilan dari suatu program sehingga bangsa Amerika dan bangsa Jepang akan berlama-lama dalam membahas perencanaan daripada aplikasinya. Pembangunan Jangka Panjang boleh dikatakan telah berhasil meletakkan landasan yang kuat bagi pembangunan Jangka Panjang berikutnya. Adapun tujuan Pembangunan Jangka Panjang adalah mewujudkan bangsa yang maju dan mandiri, sejahtera lahir batin dalam rangka mewujudkan masyarakat adil makmur dalam negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Rumusan yang luas tersebut dapat kita sebut tujuan normatif atau visi normatif dari pembangunan nasional. Dalam rangka pencapaian tujuan normative Pembangunan Jangka Panjang tersebut di rumuskan pula sebagai sasaran umum ialah terciptanya kualitas manusia dan kualitas masyarakat Indonesia yang maju dan mandiri. Masyarakat semakin berkembang, semakin cerdas dan semakin luas pula horison pilihannya sebagai hasil sumber daya manusia Indonesia.

Menghadapi Pembangunan Jangka Panjang banyak hal yang perlu di perhitungkan untuk lebih mengarahkan tujuan atau sasaran umum yang akan dicapainya harus lebih rinci agar perkembangannya tidak melebar atau melenceng tanpa arah yang jelas. Dalam kerangka ini perlu dirumuskan suatu tujuan dan sasaran yang strategis. Sebagai unsur di dalam pertama di dalam program pengembangan umum Indonesia guna mencapai tujuan Pembangunan Jangka Panjang terutama di bidang kesehatan haruslah berpijak pada dua prinsip pokok yaitu sifatnya yang komprehensif dan dinamis. Sifat yang komprehensif disebabkan karena seluruh program pembangunan nasional yang pada hakikatnya dilaksanakan oleh manusia Indonesia yang mampu untuk melaksanakannya. Manusia Indonesia tersebut adalah manusia hasil binaan pendidikan dan pelatihan yang relevan dengan tuntutan pasar atau tuntutan pembangunan nasional. Untuk menjadi bangsa yang

mandiri, pada dasarnya tidak ada satu pun sektor kehidupan bangsa atau sektor pembangunan nasional yang tidak dijamah oleh Sumber Daya Manusia Indonesia. Apabila Sumber Daya Manusia Indonesia yang tidak dipersiapkan maka sektor-sektor tersebut akan diisi oleh tenaga-tenaga asing sesuai dengan dinamisme kehidupan dunia dewasa ini yaitu dunia terbuka. Dunia yang terbuka memungkinkan persaingan antar manusia dan antar bangsa. Hanya bangsa dan manusia yang terampil, bermutu yang akan mampu berkompetisi dengan bangsa-bangsa yang lain dalam era globalisasi ini. Perencanaan pendidikan dan pelatihan yang komprehensif berarti bahwa perencanaan tersebut haruslah sejalan dan seiring dengan strategi pembangunan serta prioritas nasional.

Sesuai dengan arah dan sasaran Pembangunan Jangka Panjang maka perencanaan umum nasional haruslah dinamis sesuai dengan dinamika yang hidup di dalam masyarakat Indonesia yang sedemikian tinggi mutu kehidupannya dan tingkat pemikiran rakyatnya. Dinamika masyarakat yang semakin meningkat menuntut partisipasi masyarakat luas untuk memberdayakan masyarakat dan mengikutsertakan dinamika masyarakat. Hal ini berarti pula bahwa proses perencanaan harus rentan pada perubahan yang hidup di dalam kehidupan yang nyata dan bukan merupakan rekayasa dari atas atau pemerintah pusat. Meskipun tidak seluruhnya rekayasa pemerintah bersifat negatif tetapi dinamika menuntut suatu adonan yang serasi antara tuntutan pemerintah pusat dengan keikutsertaan masyarakat banyak. Kebutuhan pasar dan kebutuhan rakyat banyak mencerminkan meningkatkan kehidupan demokrasi dan juga merupakan hasil suatu proses perencanaan umum yang semakin dekat dengan kebutuhan masyarakat. Perencanaan umum yang dibutuhkan masyarakat masa depan adalah perencanaan yang didorong oleh mekanisme pasar dan kebutuhan. Yang berarti tujuan pembangunan nasional akan lebih dekat dan mendapat support dari masyarakat secara utuh. Dan selanjutnya dunia masa depan, dunia abad 21 sebagai abad informasi dan kemajuan ilmu pengetahuan serta teknologi telah mengubah gaya hidup masyarakat Indonesia yang sedang menapak ke arah masyarakat industri.

Transformasi masyarakat masa depan menuntut suatu visi perencanaan umum yang jelas serta mengakomodasikan dinamika transformasi sosial ekonomi masyarakat. Era teknologi komunikasi akan lebih mendekatkan manusia satu dengan yang lain sehingga dinamika tersebut harus ditampung untuk lebih menyukseskan tercapainya tujuan pembangunan nasional. Visi strategis tersebut harus dapat mengarahkan proses perencanaan umum nasional sehingga dengan demikian program-program pembangunan nasional yang diprioritaskan pada segala bidang akan di support oleh adanya Sumber Daya Manusia Indonesia yang cerdas dan terampil sesuai dengan kebutuhan masyarakat global.

## B. SEJARAH PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA

Penerapan sistem, perencanaan pembangunan di Indonesia :

**Tabel I. 1 : Sejarah Perencanaan Pembangunan Indonesia dari Masa ke Masa**

No	Tahun	Team Perencanaan	Dokumen Perencanaan
<b>ERA ORDE LAMA SOEKARNO</b>			
1	12 April 1947	Presiden RI Soekarno	Panitia Pemikir Siasat Ekonomi/ " <i>Brain Trust</i> "
		Ketua M. Hatta Wakil : A.K, Gani, M. Roem dan Sjafruddin Perwiranegara	Dasar Pokok Daripada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia.
2	Juli 1947	I.J. Kasimo	Plan Produksi Tiga Tahun RI 1948-1950 (Ruang lingkupnya : Sektor Pertanian, Peternakan, Kehutanan dan Perindustrian). Rencana pembangunan ini tidak dapat berjalan baik karena Agresi Belanda.
3	1951	Dr. Sumitro Djojohadikusumo	Rencana Urgensi Untuk Perkembangan Industri 1951-1952. Rencana ini tidak

No	Tahun	Team Perencanaan	Dokumen Perencanaan
		(Pelajar Indonesia di Belanda)	optimal karena bersifat parsial hanya sektor industri.
4	1952	Dr. Sumitro Djojohadikusumo dan Djuanda dan kemudian Ali Budiardjo	Biro Perancang Negara "Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960" (Pembangunan Komprehensif). Rencana ini tidak dapat berjalan baik karena situasi politik Pemberontakan PRRI/PERMESTA Tahun 1957.
5	1960	M. Yamin, SH	Dewan Perancang Nasional (DEPERNAS). Dewan ini membentuk Rencana Pembangunan Nasional Semesta 1961-1969. Salah satu rencana besarnya adalah pembangunan jalan lintas sumatera. Karena gerakan G30 S PKI menyebabkan Soekarno lengser dari Presiden RI.
<b>ORDE BARU SOEHARTO</b>			
6	1969	Prof. Dr. Widodo Nitisastro (Teknokrat UI)	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) Badan ini membentuk Dokumen Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA I-VI dari Tahun 1969-1998).
7	1974	-	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Provinsi.
8	1984	-	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten/Kota.
<b>ORDE REFORMASI</b>			
9	1998	Masa Presiden RI Abdurrahman Wahid (Gus Dur)	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) tetap namun Dokumennya berbeda Program Perencanaan Pembangunan Nasional (PROPENAS) dan Program Perencanaan Pembangunan Daerah (PROPEDA).
10	2004	Sekarang UU No 25 Th 2004 Tentang	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) tetap

No	Tahun	Team Perencanaan	Dokumen Perencanaan
		SPPN	Dokumennya bernama Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Dokumennya disebut Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Sumber : Data Olahan

Sejarah perencanaan pembangunan di Indonesia dapat dibagi menjadi tiga masa yakni : *Pertama* : masa Orde Lama pada masa pemerintahan Presiden Soekarno yang menjabat lebih kurang selama 24 tahun, *Kedua* : masa Orde Baru pada masa pemerintahan presiden Soeharto yang menjabat selama 32 tahun, dan *Ketiga* : masa Reformasi dari tahun 1998 sampai sekarang meliputi pada masa pemerintahan Presiden BJ. Habibie, Abdurahman Wahid, Megawati Soekarno Putri, Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo.

Pada masa Orde Lama, ketika Pemimpin Indonesia di pegang oleh *Founding Father* Presiden Soekarno yang pada dasarnya beliau merupakan pemimpin Visioner. Presiden Soekarno sangat paham dan mengerti sekali akan potensi sumber daya Indonesia yang begitu melimpah yang menjadi modal dasar membangun Indonesia kedepannya, akan tetapi jika tidak dibarengi sumber daya manusia yang mumpuni akan menjadi hal yang sia-sia. Oleh karena itu, presiden Soekarno pada masa pemerintahannya mengirimkan pemuda-pemudi terbaik bangsa ini untuk menuntut ilmu ke luar negeri yang pada waktu itu kiblatnya adalah Negara eropa timur untuk menjadi pengelola sumber daya bangsa yang melimpah, sehingga kekayaan bangsa ini tidak jatuh ketangan asing seperti yang kita saksikan sekarang ini. Pembangunan bangsa Indonesia pada masa presiden Soekarno lebih

ditekankan kepada pembangunan manusia, ketahanan sosial dan kemandirian bangsa, sehingga kekayaan alam Indonesia ini tidak dapat dikompromikan dengan asing. Memang terkesan pembangunan pada masa orde lama tidak begitu berjalan dengan maksimal, sebab Indonesia pada kala itu masih dalam keadaan situasi keadaan politik yang tidak menentu sehingga semua perencanaan pembangunan yang dicanangkan pada masa Soekarno tidak bisa dijalankan dengan alasan kondisi politik yang tidak bersahabat.

Sejarah menceritakan begitu visionernya seorang Soekarno dalam hal pembangunan dan kekayaan Negara Indonesia, ketika terjadi peristiwa perebutan kembali Irian Barat (sekarang Papua) dari tangan Belanda, sebab Irian Barat belum diserahkan Belanda kepada Negara merdeka Indonesia sebagai bentuk pengakuan, Belanda kembali ingin merebut wilayah Indonesia yang ketika itu menjadikan Papua (sekarang) sebagai target utama, karena memang Belanda paham betul bahwa Papua memiliki sumber daya alam yang begitu melimpah berupa emas, timah dan sebagainya. Menyadari akan hal tersebut Presiden Soekarno berjuang untuk merebut kembali Papua karena menyadari akan kekayaan alamnya yang melimpah sehingga Presiden Soekarno tidak rela jika Papua direbut oleh Belanda. Presiden Soekarno menurut penuturan dari beberapa sumber, dapat melihat kekayaan alam Papua melalui kaca mata hitamnya, yang memang hal tersebut guna menunjang wibawa dan performanya. Sejarah juga mencatat bahwa Soekarnolah yang memberikan nama IRIAN JAYA (Papua Dulu) yang oleh sebagian kalangan di inisiasikan dengan : I=Ingin, R=Republik, I=Indonesia, A=Anti, N=Nederland, akan tetapi maksud yang luhur dari sebuah perencanaan pembangunan yang di gagas oleh Soekarno belum sempat terwujud sampai akhirnya beliau jatuh dari tampuk kepresidenan melalui kasus pemberontakan Partai Komunis Indonesia (PKI )

Lain Soekarno, lain pula Soeharto. Pasca berakhirnya masa kepemimpinan Soekarno, Jenderal Soeharto mengambil alih kekuasaan kepresidenan di Indonesia. Beliau menggesa pembangunan Indonesia

dengan menggandeng pihak asing dan bantuan luar negeri. Kesuksesan pembangunan pada masa Orde Baru begitu signifikan dengan program andalannya yakni Rencana Pembangunan Lima Tahun I-VI (Repelita I-VI). Kesuksesan pembangunan pada masa Soeharto tidak dapat dipisahkan dari pinjaman luar negeri dan kestabilan politik yang diciptakan. Sehingga kestabilan politik ini juga menjamin keamanan dalam negeri pada masa presiden Soeharto. Kestabilan politik diciptakan dengan mendifusi partai-partai politik menjadi tiga parta saja yakni Golongan Karya (Golkar tidak dinamakan partai oleh Soeharto), Partai Persatuan Pembangunan (PPP, sebagai kiblat kaum Agamis) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI, sebagai kiblatnya kaum Nasionalis). Sedangkan keamanan diciptakan melalui peran BABINSA (Bintara Bina Desa) dengan melakukan ronda malam. Sehingga pada masa pemerintahan Soehartolah kita mendapatkan julukan Macan Asia dan dapat melakukan swasembada beras, sebuah prestasi yang di torehkan dalam bidang pembangunan sektor pertanian.

Kemudian berbeda pula halnya dengan Presiden BJ. Habibie, atas kelengseran Presiden Soeharto melalui demonstrasi oleh rakyat dengan di motori oleh kalangan mahasiswa yang menginginkan adanya reformasi. Selanjutnya untuk membahas dan membaca konteks pembangunan yang ingin di gagas Habibie bukanlah soal politiknya, melainkan soal pembangunan tersebut secara utuh, meskipun sejatinya persoalan pembangunan tidak dapat dilepaskan dengan situasi politik. Pada masa Habibie arah pembangunan yang diharapkan adalah pembangunan yang berbasiskan teknologi, sebab beliau memang seorang teknokrat yang handal. Habibie menginginkan model transportasi yang dikembangkan di Indonesia adalah teknologi pesawat, bukan tanpa alasan sebab Indonesia yang begitu luas sangat sulit disatukan dalam kondisi geografis yang berbeda, sehingga untuk membuka isolasi tersebut dapat dilakukan dengan mengembangkan teknologi transportasi pesawat apatah lagi dalam menjangkau Indonesia Bagian Timur, sampai sekarang pun untuk menjangkau wilayah

Indonesia timur tersebut lebih mudah dengan menggunakan transportasi pesawat.

Mengisahkan sebuah cerita, awal kedatangan Habibie ke Indonesia untuk berkontribusi membangun Indonesia yang lebih maju. Maka awal kerja Habibie semula adalah membangun sebuah pulau yang ada di pesisir Riau yakni Kota Batam sekarang (Kepulauan Riau), Habibie lah yang menjadi sang perancang, *designer* juga sebagai *planner* yang awal mulanya beliau diamanatkan untuk mengelola pulau ini menjadi kota industri, sukses dengan menjadikan Batam Kota industri dengan pintu gerbang jual-beli minyak langsung dari Negara Singapura. Tidak puas sampai disitu, Habibie bercita-cita mengakuisisi Singapura sebab memang kesuksesan dan kesejahteraan Negara Singapura diperoleh dari kebocoran dan kebobrokan pengelolaan ekonomi Indonesia. Ya, sumber pendapatan Singapura didapat dari Perjudian (*kasino*) dan pencucian uang hasil korupsi (*money laundry*), sehingga Habibie ingin membuat pusat perjudian di Batam secara resmi agar pemasukan Singapore berkurang, seperti yang ada di Pulau Bintan sekarang Lagoy, tetapi ide beliau buru-buru ditentang oleh penduduk Islam kala itu, karena tidak memahami maksud dan tujuan beliau, hingga akhirnya Habibie tidak terpilih lagi sebagai Presiden karena kondisi politik yang tidak mendukung serta kecacatan beliau di mata rakyat yang telah melepaskan Timor-Timur menjadi Timor Leste (sekarang). Sementara itu, arah pembangunan pada masa kepemimpinan B.J. Habibie ini tidak hanya terfokus pada pemerintah pusat saja, namun juga perhatian beliau sampai pada daerah-daerah yang ada di Indonesia. Realisasi dari hal tersebut, terlihat dari lahirnya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan ruang kepada daerah seluas-luasnya untuk mengembangkan potensi sesuai dengan adat istiadat dan kearifan lokal.

Abdurahman Wahid menjadi presiden menggantikan B.J. Habibie, sosok pemimpin yang begitu dihormati kalangan Nahdiiyin, dikabarkan mempunyai kekuatan tersendiri. Seorang politikus mengisahkan, kerusakan matanya disebabkan Gusdur (panggilan akrab

Abdurahman wahid) membaca buku ataupun surat kabar dengan begitu detail, tanpa satu huruf pun yang luput dari pandangan beliau begitulah saking detail beliau membaca, sehingga mempercepat kerusakan pandangan beliau. Pada dasarnya beliau pemimpin yang mengerti arah pembangunan Indonesia berdasarkan pertimbangan keadaan alam Indonesia. Beliau menggagas arah pembangunan Indonesia dengan melaungkan Revolusi Biru, yang artinya arah pembangunan Indonesia mengacu pada pemanfaatan laut yang menjadi dasar pembangunan, sebab wilayah Indonesia didominasi oleh perairan, seperti halnya arah pembangunan yang di gagas oleh Presiden Joko Widodo saat ini yang berbasis Kemaritiman. Langkah mengejutkan diambil oleh Gusdur dengan mengangkat Panglima TNI dari matra laut (angkatan laut) yang sebelumnya tidak pernah dilakukan. Hal ini menunjukkan bahwa sebelumnya panglima TNI (Tentara Nasional Indonesia) diangkat dari matra darat (angkatan darat). Sementara itu, sejarah mencatat bahwa seorang Gusdur jatuh dari tampuk kekuasaan disebabkan oleh kasus *Bulog Gate*, yang ketika itu Gusdur tidak mau mundur dari tahtanya sehingga sulitlah para politikus membujuknya dan dilakukan secara paksa. Akhirnya senior beliau dari kalangan Nahdatul Ulama (NU) membujuk “Gus” untuk mundur dari jabatannya dengan pernyataan bahwa “ini bukan turun tahta akan tetapi naik tahta”. Barulah beliau meninggalkan Istana Kepresidenan. Selanjutnya beliau digantikan oleh Megawati Soekarno Putri, yang membawa arah pembangunan Indonesia Pro Rakyat dan Pro Daerah, lebih mengedepankan otonomi daerah, begitu juga dengan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY Panggilan akrabnya) membawa Indonesia kepada pembangunan ekonomi baru. Sementara itu, presiden Joko Widodo sekarang membawa arah pembangunan Indonesia kepada pembangunan berbasis kemaritiman dengan melaungkan Nawa Citanya.

### **C. PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL VS DAERAH**

Perlukah daerah memiliki dokumen perencanaan pembangunan tersendiri atau cukupkah dokumen perencanaan pembangunan Nasional saja. Jawabannya sangat perlu karena daerah merupakan bagian integral dari pemerintahan nasional, sementara kondisi dan potensi daerah begitu berbeda, baik dari segi geografis, Sumber Daya Alam, Sumber Daya Manusia, ekonomi dan sosial budaya. Daerah merupakan entitas dari nasional, setiap daerah memiliki potensi dan keadaan geografis yang berbeda satu sama lain. Oleh karenanya perencanaan pembangunan daerah perlu dilakukan oleh daerah dalam rangka agar pembangunan dapat sesuai dengan kondisi dan keinginan daerah yang sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh daerah tersebut.

Namun yang perlu dipahami bahwa pembangunan daerah harus juga memperhatikan dan mempertimbangkan acuan dari frame pembangunan nasional. Jangan sampai pembangunan daerah menimbulkan egosentrisme kedaerahan yang pada akhirnya mengancam keutuhan Negara kesatuan Republik Indonesia. Azas-azas dalam perencanaan di era otonomi ini jangan hanya bersifat *Bottom-Up*, karena kewenangan desentralisasi namun juga harus memadukan azas *Top-Down* sebagai konsekuensi pendanaan pusat, serata juga harus memperhatikan azas demokratis dan partisipatif.

### **D. PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DALAM ERA OTONOMI**

Pada tanggal 01 Januari 2001, Pemerintah Republik Indonesia resmi telah menyatakan dimulainya pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang di revisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan kemudian digantikan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya diikuti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 yang direvisi dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, menandakan era baru

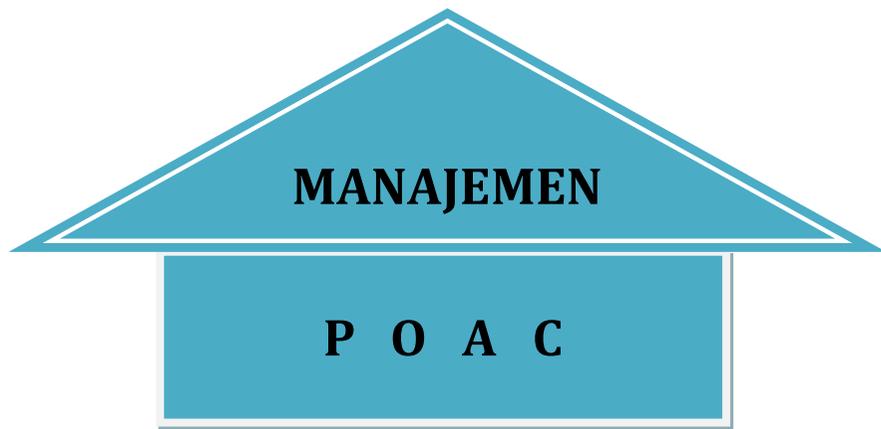
pembangunan daerah di nusantara yaitu era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal (*Money Follow Function*), dari terpusat (*sentralistik*) menjadi kewenangan daerah desentralistis, tentunya harus mengacu dan selalu memperhatikan UU No 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pengaturan tentang Pemerintahan Daerah ini bermakna untuk menjaga keharmonisan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah mengingat Indonesia yang begitu luas dan terdiri dari pulau-pulau, maka pemerintah memandang perlu untuk melakukan pengaturan agar tidak terjadi gejolak dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia juga jangan sampai ada pemberontakan *seperatisme* yang memisahkan diri dari Indonesia. Inilah alasan mendasar kenapa lahirnya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, agar kepentingan daerah dapat terakomodir secara merata sehingga terciptanya pemerataan pembangunan yang tentunya tidak hanya terpusat di Ibu Kota saja.

Arti penting dari konsep desentralisasi ataupun otonomi daerah yang kita maknai dari tafsiran sila kelima merupakan perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dapat diartikan dari berbagai aspek, mulai dari pemerataan pembangunan, mengatasi kesenjangan sosial demi tercapainya kualitas tarap hidup masyarakat di daerah. Otonomi daerah, dapat dikatakan sebagai “pengurusan masalah oleh orang setempat” agar setiap kebutuhan pembangunan dan keperluan lainnya dapat dirasakan langsung oleh orang setempat karena merekalah yang mengetahui akan kebutuhannya sendiri. Dalam artian pola pembangunan yang dikehendaki oleh otonomi daerah adalah *Botton Up* (dari bawah) bukan *Top Down* (dari atas) sehingga sasaran yang akan dicapai benar-benar terwujud demi kesejahteraan masyarakat yang ada di daerah.

## E. DOKUMEN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Produk akhir (*output*) dari suatu perencanaan adalah dalam bentuk dokumen secara tertulis. Untuk dapat menyusun perencanaan pembangunan daerah yang baik dan berkualitas, diperlukan panduan atau acuan yang bersifat praktis dan operasional. Mengingat tenaga perencanaan pembangunan di daerah terbatas dibanding nasional. Di samping itu ketepatan data dan akurasi data masih rendah. Oleh sebab itu, teknik-teknik perencanaan yang digunakan harus disesuaikan dengan kondisi yang terdapat di daerah.

Perencanaan pembangunan daerah pada dasarnya adalah bersifat multidisipliner karena cakupannya yang luas meliputi aspek geografis, ekonomi, sosial, budaya, politik, pemerintahan dan fisik. Karena itu penyusunan perencanaan pembangunan daerah memerlukan suatu team perencana yang mempunyai beberapa keahlian dalam ilmu terkait seperti Planalogi, Teknik, Ekonomi, Pertanian, Hukum, Pemerintahan dan Sosial Budaya. Di samping itu diharapkan ilmuwan tersebut memiliki pengalaman yang cukup sehingga dokumen perencanaan yang dibuat tidak terlalu teoritis sehingga sulit dipahami. Perencanaan merupakan salah satu fungsi manajemen. Untuk menghasilkan sebuah bangunan manajemen yang baik, maka memerlukan perencanaan yang matang. Goerge R. Terry membagi fungsi manajemen kedalam empat komponen yang meliputi: *Planning*(perencanaan), *Organizing*(pengorganisasian), *Actuating* (penggerakan) dan *Controlling* (pengawasan) atau sering disingkat dengan (POAC). Perencanaan merupakan bagian yang paling vital dari sebuah aktifitas organisasi. Tanpa perencanaan yang baik, sangat mustahil suatu aktifitas organisasi akan berjalan dengan baik.



**Gambar: Bangunan Manajemen**

Gambar diatas menunjukkan bahwa pondasi dari sebuah bangunan manajemen diperkuat oleh fungsi-fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan. Oleh sebab itu, perencanaan dipandang penting dalam sebuah aktifitas organisasi yang memerlukan manajemen atau pengelolaan. Keberhasilan sebuah organisasi ditentukan oleh perencanaan yang matang.



# BAB II

## KONSEP DASAR PERENCANAAN PEMBANGUNAN

---

### A. MUNCULNYA ILMU PERENCANAAN PEMBANGUNAN

Ilmu perencanaan pembangunan awalnya muncul di negara-negara yang menganut paham sosialis dimana peranan pemerintah dalam kegiatan ekonomi dan pembangunan sangat besar. Kemudian ilmu perencanaan ini berkembang pesat pula di negara non sosialis setelah Perang Dunia Ke II usai. Pada saat itu, ada dua kelompok negara yang berkeinginan untuk memacu proses pembangunan negaranya secepat mungkin. *Pertama* adalah negara yang kalah dalam perang tersebut seperti Jerman, Italia dan Jepang. *Kedua* adalah negara yang baru merdeka yang ingin meningkatkan proses pembangunannya untuk mengejar ketertinggalan dari negara-negara lain akibat dari penjajahan. Termasuk dalam Kelompok ini adalah negara-negara bekas jajahan Asia dan Afrika.

### B. PENGERTIAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN

Perencanaan pada dasarnya merupakan cara, teknik atau metode untuk mencapai tujuan yang diinginkan secara tepat, terarah dan efisien sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Dengan demikian, secara umum perencanaan pembangunan adalah cara atau teknik untuk mencapai tujuan pembangunan secara tepat terarah dan efisien sesuai dengan kondisi negara atau daerah yang bersangkutan.

Pengertian perencanaan lainnya yakni bahwa perencanaan berarti menetapkan sejumlah langkah ke depan dalam pikirannya, yang harus menuju ke arah suatu hasil tertentu. Sedangkan F. E. Kast dan Jim Rosenzweig, mengatakan bahwa perencanaan adalah suatu kegiatan

yang terintegrasi, yang bertujuan untuk memaksimalkan efektifitas keseluruhan usaha, sebagai suatu sistem sesuai dengan tujuan organisasi yang bersangkutan.

Perencanaan merupakan salah satu fungsi yang terdapat dalam ilmu manajemen, dalam artiannya pembangunan tidak bisa dipisahkan daripada disiplin ilmu lainnya contohnya pula, dalam membangun kita harus merencanakan dengan baik agar sasaran pembangunan dapat sesuai dengan kehendak. Definisi mengenai perencanaan luar biasa banyaknya disebabkan terletak pada kenyataan bahwa kegiatan merencanakan ditemukan dalam semua ungkapan kehidupan sehari-hari, seseorang yang selalu tidak merencanakan segala sesuatu yang akan diperbuatnya dianggap tidak sistematis. Setiap orang yang menyusun rencana berarti menetapkan sejumlah langkah ke depan dalam pikirannya, yang harus menuju ke arah suatu hasil tertentu. Apakah kita bisa melakukan sesuatu tanpa perencanaan, jawabnya tentu bisa. Akan tetapi sesuatu yang kita kerjakan tanpa perencanaan akan membuat sebuah pekerjaan tidak efisien dan efektif serta tidak pula sistematis.

Selain dari itu perencanaan dapat diuraikan sebagai penentuan tindakan untuk waktu yang akan datang dan jika perencanaan itu kita perlukan lebih metodis, maka kita dapat menguraikan dengan pengkoordinasian kegiatan-kegiatan yang akan datang pada waktunya. Jadi perencanaan bukan hanya memandang ke depan tetapi juga terjun pada momentumnya dan bila perlu ikut menangani proses perencanaan tersebut sampai selesai.

Fungsi perencanaan antara lain untuk menetapkan arah dan strategi serta titik awal kegiatan agar dapat membimbing serta memperoleh ukuran yang dipergunakan dalam pengawasan untuk mencegah pemborosan waktu dan factor produksi lainnya. William H. Newman dalam bukunya *Administrative Action* dengan gambling mengatakan bahwa perencanaan adalah penentuan terlebih dahulu apa yang akan dikerjakan (*Planning is deciding advance what is to be done*). Ada berbagai batasan tentang *planning*, yaitu dari yang sangat

sederhana sampai dengan yang sangat kompleks. Secara sederhana, perencanaan adalah penentuan serangkaian tindakan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Sedangkan menurut Stoner, *planning* adalah proses menetapkan sasaran dan tindakan yang perlu untuk mencapai sasaran organisasi.

Prof Prajudi membuat langkah-langkah tertentu, untuk menetapkan perencanaan yang baik, yaitu :

1. Identifikasi masalah
2. Analisis situasi
3. Merumuskan yang hendak dicapai
4. Menyusun garis besar semacam proposal
5. Membicarakan proposal yang telah disusun
6. Menetapkan komponen
7. Penentuan tanggung jawab masing-masing komponen
8. Menentukan outline
9. Mengadakan kontak antar unit
10. Pengumpulan data terkait
11. Pengolahan data
12. Penyimpulan data
13. Pendiskusian data
14. Penyusunan naskah final
15. Evaluasi naskah rencana
16. Persetujuan naskah rencana
17. Penjabaran untuk pelaksanaan

Sedangkan Prof Komaruddin membagi aktivitas rencana antara lain sebagai berikut :

1. Meramalkan proyeksi yang akan datang
2. Menetapkan sasaran serta mengkondisikannya
3. Menyusun program dengan urutan kegiatan
4. Menyusun kronologis jadwal kegiatan
5. Menyusun anggaran dan alokasi sumber daya
6. Mengembangkan prosedur dalam standar
7. Menetapkan dan menginterpretasi kebijaksanaan

Adapun ayat-ayat Al-quran yang berkenaan dengan perencanaan ini, antara lain adalah sebagai berikut :

*“Hai orang-orang yang beriman, bertakwalah kepada Allah dan hendaklah setiap diri memperhatikan apa yang telah diperbuat untuk hari esok”. (QS. Al-Hasyar : 18).*

Adapun yang dimaksud hari esok dalam ayat tersebut, dapat berarti akhirat dapat juga hari-hari mendatang. Bagaimanapun bila mempersiapkan segala sesuatu untuk hari (waktu) yang belum datang, dapat disebut sebagai perencanaan. Selanjutnya dalam ayat lain juga disebutkan berkenaan dengan perencanaan, sebagaimana dijelaskan dalam surat Al-israa ayat 36 berikut:

*“Dan janganlah kamu mengikuti apa yang kamu tidak mempunyai pengetahuan tentangnya, sesungguhnya pendengaran, penglihatan dan hati semuanya itu akan diminta pertanggung jawabannya”. (QS Al-Israa : 36).*

Ayat tersebut menunjukkan bahwa perencanaan harus sebatas kemampuan pengetahuan, apalagi bila dijanjikan kepada seluruh anggota organisasi dalam penyelenggaraan administrasi. Pendengaran (telinga) dan penglihatan (mata), keduanya adalah alat untuk memperoleh ilmu pengetahuan dan nilai, berdasarkan pengamatan, penelitian lingkungan ditambah bakat yang berawal dari hati, tetapi hati mengkaji rasa sedangkan logika dikaji melalui ilmu. Jadi, *transfer of knowledge* (pemindahan pengetahuan) dan *transfer of value* (pemindahan nilai) dilakukan lewat pendengaran (audio) dan penglihatan (visual). Suatu kemudahan dalam Islam, perencanaan yang apabila tidak terlaksana, dan dengan perencanaan yang buruk walaupun juga tidak terlaksana, berbeda kadar pahala dan dosa dalam syariah fiqih.

Perencanaan yang baik hendaklah dapat menjadi solusi dari sebuah keadaan yang tidak pasti dimasa akan datang, artinya perencanaan tersebut dapat meminimalisir keadaan yang menjadi faktor eksternal dari terwujudnya sebuah pembangunan. Tentunya perencanaan yang demikian merupakan perencanaan yang *visioner*

(jauh ke depan). Perencanaan seperti ini memerlukan data baik yang bersifat Geografis maupun Demografis ataupun data yang berkaitan dengan sesuatu yang akan direncanakan. Sebelum melakukan sebuah perencanaan maka haruslah melakukan apa yang disebut dengan *forecasting* (peramalan) yang meliputi dari pengumpulan data, pengolahan data dan analisis data secara awal, yang akan dibahas lebih lengkap tentang *forecasting* di bab selanjutnya. Data inilah yang nantinya akan dijadikan bahan pertimbangan dari sebuah pembangunan yang akan direncanakan, agar perencanaan itu dapat terlaksana secara baik. Apalagi zaman era modern seperti ini, semua keadaan tidak bisa dipastikan dengan begitu saja baik yang bersifat alam maupun non alam sehingga perencanaan harus dapat menembus dimensi yang tak kasat mata demikian dengan perencanaan Strategi ataupun perencanaan Prioritas.

Melaksanakan pembangunan adalah tindakan nyata dalam wujud kebendaan yang dapat langsung dirasakan manfaatnya oleh warga Negara. Arti penting pembangunan, bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup warga Negara serta mengatasi permasalahan sosial yang disebabkan oleh kesenjangan pembangunan. Pelaksanaan pembangunan juga bermakna sebagai pemenuhan tuntutan keadilan sosial, yang sejalan lurus dengan pancasila pada sila ke lima yakni : Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Selain itu, pembangunan juga harus dapat dilaksanakan sesuai dengan makna yang telah tertuang dalam sebuah perencanaan. Pembangunan didefinisikan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, Negara dan pemerintahan, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*national building*). Pembangunan memiliki arti penting sebagai perubahan berencana menuju kepada keadaan yang lebih baik demi pembangunan bangsa (*national building*) sudah dibicarakan di dalam Alquran, sebagaimana firman Allah (Maha Benar Allah dengan segala firman-Nya) sebagai berikut :Sesungguhnya Allah tidak akan mengubah keadaan sesuatu kaum (bangsa) sebelum mereka mengubah keadaan diri

mereka sendiri. (QS. Ar-Ra'd (13) ayat (11). Ayat tersebut memberi makna bahwa perubahan itu sejatinya dimulai dari diri sendiri yang menghendaki adanya usaha dan ikhtiar untuk menuju ke arah yang lebih baik. Perubahan dapat diartikan sebagai keadaan/kondisi yang berbeda dari sebelumnya. Oleh karena itu, pembangunan merupakan bagian dari perubahan yang mengarah kepada tujuan yang lebih baik dari sebelumnya.

M.L. Jhingan (1984) seorang ahli perencanaan pembangunan India memberikan definisi Perencanaan Pembangunan sebagai berikut : Perencanaan Pembangunan pada dasarnya adalah merupakan pengendalian dan pengaturan perekonomian dengan sengaja oleh suatu penguasa (pemerintah) pusat untuk mencapai suatu sasaran dan tujuan tertentu di dalam jangka waktu tertentu pula.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyatakan : SPPN adalah suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara Negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

Dari definisi perencanaan pembangunan di atas terlihat dengan jelas bahwa komponen utama dari perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah :

1. Merupakan usaha pemerintah secara terencana dan sistematis untuk mengendalikan dan mengatur proses pembangunan.
2. Mencakup periode jangka panjang, menengah dan tahunan.
3. Menyangkut dengan variable-variabel yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan pembangunan secara keseluruhan baik secara langsung maupun tidak langsung.
4. Mempunyai suatu sasaran pembangunan yang jelas sesuai dengan keinginan masyarakat.

Pembangunan hendaknya bukan hanya sebatas sebuah bangunan yang tegak berdiri tanpa memiliki makna yang berarti bagi pemanfaatan pembangunan tersebut. Makna pembangunan itu diharapkan bisa

diterjemahkan dalam bangunan akan dirancang. Makna pembangunan tersebut dapat ditarik dari arti filosofinya maupun arti sosial budaya. Arti sosial budaya dari sebuah pembangunan dapat diinterpretasikan melalui bentuk bangunan ataupun arsitektur bangunan tersebut yang mencirikan nilai-nilai kebudayaan. Pembangunan yang berhasil itu bukan semata-mata pembangunan yang berorientasi kepada nilai-nilai ke-Barat-an, sebab sebagian orang berpandangan bahwa modernisasi itu identik dengan ke-Barat-an. Jika begini pemaknaan kemajuan sebuah pembangunan, maka akan menggerus nilai-nilai budaya yang dimiliki oleh daerah setempat. Hal ini agar pembangunan itu dapat mempunyai arti dan dimanfaatkan oleh masyarakat umum. Pembangunan yang baik adalah pembangunan yang dilakukan secara terus menerus dengan artian pembangunan tersebut merupakan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Pembangunan seperti ini harus memiliki tiga syarat : *Pertama*, Bebas Hukum dan *Kedua*, Bebas Administrasi. *Ketiga*, Bebas Politik. Perencanaan yang dahulunya merupakan perencanaan ekonomi, berubah seiring dengan perkembangan zaman menjadi perencanaan pembangunan. Tentu hal ini sangat erat kaitannya dengan dimensi dari perencanaan ekonomi tersebut yang hanya sebatas mengukur keberhasilan dari sisi ekonomi semata yakni kemampuan daya jual beli sedangkan aspek lainnya tidak diperhatikan oleh perencanaan ekonomi. Seiring dengan perencanaan ekonomi berkembang menjadi perencanaan pembangunan yang memiliki aspek dimensi yang luas daripada perencanaan ekonomi. Oleh sebab itu, *Human Development Index* (HDI) sebagai alat ukur keberhasilan dari sebuah perencanaan pembangunan memiliki tiga indikator yang tidak hanya sebatas dari aspek ekonomi saja. Adapun indikator tersebut adalah : *Pertama*, Daya Jual Beli, *Kedua*, Pendidikan, *Ketiga*, Kesehatan.

Selain itu, terdapat beberapa faktor yang menjadi penentu dari pada kesuksesan sebuah pembangunan. Faktor tersebut tidak bisa disepelekan jika hendak keberhasilan pembangunan itu melangit dan membumi. Faktor tersebut adalah sebagai berikut : *Pertama*, Faktor

Politik dan Keamanan. Politik jadi faktor penentu penting bagi kesuksesan sebuah pembangunan karena ini menyangkut dari pada i'tikat baik (*political will*) sebuah negara, sebab sesuatu yang ada di sebuah negara tidak bisa dilepaskan daripada aspek politik. Kestabilan iklim politik yang kondusif tanpa ada gaduh politik jelas akan menjadi suasana yang aman bagi seorang investor untuk melaksanakan pembangunan yang berkelanjutan. Keamanan baik secara administrasi, hukum maupun secara militer tanpa terjadi perang akan membantu terwujudnya sebuah keberhasilan dari perencanaan pembangunan yang didambakan. *Kedua*, Sosial Budaya dan Ekonomi. Sosial budaya merupakan keadaan penduduk setempat, karakteristik penduduk setempat serta latar belakang penduduk setempat tentu menjadi faktor yang harus dipertimbangkan dalam merencanakan pembangunan. Ini terkait dengan kebutuhan pembangunan yang diperlukan oleh masyarakat setempat. Artinya pembangunan itu mestinya harus menyesuaikan dengan kondisi masyarakat setempat. Sedangkan ekonomi jelas berkaitan dengan kemampuan sebuah negara atau daerah yang berkaitan dengan keuangan ataupun investasi ekonomi. *Ketiga*, Agama juga tidak bisa dilepaskan dari kesuksesan sebuah pembangunan yang direncanakan. Sebab setiap agama mempunyai doktrin yang berbeda terhadap keduniawian. Maka jelaslah ini akan mempengaruhi struktur sosial budaya dalam kehidupan. Jika menginginkan sebuah perencanaan pembangunan yang sukses melangit dan membumi maka harus memperhatikan ketiga faktor tersebut : Faktor Politik, Keamanan, Sosial Ekonomi dan Budaya serta Agama.

### **C. TUJUAN DAN SASARAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN**

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan, dalam rangka mendorong proses pembangunan secara terpadu dan efisien, pada dasarnya perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai lima tujuan dan fungsi pokok. Tujuan dan sasaran tersebut adalah sebagai berikut :

### **1. Mendukung Koordinasi Antar Pelaku Pembangunan**

Kenyataan selama ini menunjukkan bahwa sampai saat ini ternyata belum terdapat keterpaduan kegiatan antara pelaku pembangunan, baik dalam institusi sendiri, maupun antara pemerintah dengan pihak swasta dan masyarakat secara keseluruhan. Dalam rangka mendorong dan mewujudkan keterpaduan antara pelaku pembangunan tersebut, maka perencanaan pembangunan bertujuan dan berfungsi sebagai alat koordinasi terhadap kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh dinas dan instansi guna dapat mencapai sasaran pembangunan sebagaimana yang direncanakan.

### **2. Menjamin Terciptanya Integrasi, Sinkronisasi dan Sinergi Antar Daerah**

Integrasi, sinkronisasi antar daerah penting artinya untuk dapat mendorong proses pembangunan secara lebih cepat dan efisien. Namun demikian, sebegitu jauh ternyata hal ini masih belum dapat dilakukan secara baik yang terlihat dari masih terdapatnya konflik pembangunan antar daerah dan kurang sinkronnya kebijakan dan program pembangunan antar wilayah. Apatah lagi di era modern sekarang pembangunan antar daerah perlu saling bersinergi sebab, kemajuan sebuah daerah tidak hanya dari pada daerah tersebut, namun juga terdapat peran penting daerah lain dalam menopang kemajuan sebuah daerah. Ini di contohkan saja pada Kota Jakarta, jika ingin membuat kebijakan pembangunan tidak bisa dilepaskan dari kota-kota penyangganya, seperti Bekasi, Bogor, Depok dan Tangerang. Begitu juga di Pekanbaru sudah mulai dirasakan dan dianggap perlu untuk melakukan sinergi pembangunan antar daerah satelitnya, seperti Bangkinang, Kerinci, Siak dan Perawang.

### **3. Menjamin Keterkaitan dan Konsistensi Antara Perencanaan, Penganggaran, Pelaksanaan dan Pengawasan**

Keterkaitan antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan sangat diperlukan juga untuk menjamin agar apa yang direncanakan dapat dilaksanakan (diimplementasikan) dengan baik.

Dalam kaitan hal ini, fungsi pengawasan sangat penting artinya. Pengawasan yang dimaksudkan di sini tidaklah dalam arti pemeriksaan penggunaan keuangan (*auditing*), tetapi adalah dalam bentuk pengendalian (*monitoring*) dan evaluasi yang lazim dikenal dengan singkatan Monev.

#### **4. Mengoptimalkan Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan**

Partisipasi merupakan keikutsertaan atau keterlibatan seseorang (individu atau warga masyarakat) dalam suatu kegiatan tertentu. Partisipasi seringkali dikaitkan dengan kegiatan pembangunan. Istilah partisipasi akan lebih jelas maknanya apabila secara langsung dikaitkan dengan gerak pembangunan itu sendiri. Keberhasilan pembangunan juga dapat dilihat dari sejauh mana partisipasi masyarakat. Bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan itu tidak saja berbentuk penerimaan hasil-hasil pembangunan dengan cara memelihara dan memakai saja, tapi juga harus berbentuk pesan aktif dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan tersebut. Perencanaan tidak akan dapat menghasilkan pembangunan secara baik sesuai dengan aspirasi masyarakat bilamana tidak dapat mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan rencana tersebut. Tanpa pemanfaatan partisipasi masyarakat secara baik dan terarah, perencanaan yang disusun tidak akan dapat disesuaikan dengan aspirasi dan keinginan masyarakat. Di samping itu, tanpa partisipasi masyarakat sulit pula diharapkan masyarakat akan mematuhi dan menjaga pelaksanaan rencana yang telah dibuat. Bahkan tidak jarang pula masyarakat tidak memanfaatkan sepenuhnya apa yang dibangun oleh pemerintah. Karena itu, sangat tepat kiranya bilamana pendekatan Perencanaan Partisipatif (*Participatory Planning*) merupakan alat yang tepat untuk dapat mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan. Partisipasi juga bermanfaat dalam meredam kritikan miring dari masyarakat. Prinsip partisipasi sebenarnya bukan hal baru dalam budaya Melayu, partisipasi dalam sistem sosial masyarakat Melayu Riau berawal dari kentalnya nilai ke gotong royongan yang menjadi sendi kehidupan sosial mereka. Dimulai dari hal-hal kecil yang

biasa dilakukan di kampung-kampung seperti membangun tempat ibadah dan kegiatan berladang, semua dikerjakan dengan partisipasi seluruh masyarakat. Sebagaimana partisipasi antara masyarakat dan pemerintah yang dikatakan oleh Hamdani telah tergambar sejak dalam sistem kerajaan Melayu tempo dulu, setiap warga berhak mengemukakan pendapatnya, meskipun raja adalah pemegang kekuasaan tertinggi. Namun diantara Raja dan Rakyat terdapat konsensus bahwa rakyat akan setia kepada rajanya dan raja tidak akan mengabaikan rakyatnya. Bila dinilai raja khianat terhadap rakyatnya, maka bolehlah rakyat menegurnya secara langsung atau melalui perantara. Di sini terlihat bahwa pengawasan oleh rakyat telah berjalan sedemikian rupa, ketika pendapat rakyat sudah tidak didengar lagi. Maka rakyat memilih keluar dari Negerinya, sehingga hilanglah pamor kerjaan tersebut. Demikian pula dengan pengambilan suatu kebijakan, partisipasi masyarakat yang diwakili oleh para orang besar dalam pemerintahan memiliki arti yang sangat penting sehingga kebijakan yang ditempuh oleh raja mendapat dukungan dari masyarakat dan seluruh pegawainya.

#### **5. Menjamin Tercapainya Penggunaan Sumber Daya Secara Efisien, Efektif dan Adil**

Sejak semula tujuan dan fungsi utama dari perencanaan pembangunan dalam literatur adalah untuk menjamin terwujudnya penggunaan sumber daya, baik dana dan tenaga secara efektif, efisien dan adil. Tanpa perencanaan sebenarnya kegiatan pembangunan juga dapat dilaksanakan, tetapi besar kemungkinan tidak terlaksana secara efektif, efisien dan adil sebagaimana yang diharapkan.

### **D. JENIS PERENCANAAN PEMBANGUNAN**

Perencanaan pembangunan mempunyai berbagai jenis, tergantung dari sifatnya masing-masing. Mengikuti Lincoln Arsyad (2001), menurut jangka waktunya, perencanaan pembangunan dapat diklasifikasikan atas tiga jenis yaitu: *Perencanaan Jangka Panjang*, *Perencanaan Jangka Menengah* dan *Perencanaan Jangka Pendek*.

Adapun klasifikasi Jenis Perencanaan Pembangunan dibagi berbagai macam yaitu :

## **1. Menurut Jangka Waktunya**

### **a. Perencanaan Jangka Panjang**

Perencanaan jangka panjang (*Long Term Planning*) biasanya mencakup jangka waktu 10-25 tahun. Pada era Orde Baru, pembangunan jangka panjang mencakup jangka waktu 25 tahun sebagaimana ditetapkan dalam *Garis-Garis Besar Haluan Negara* (GBHN). Sedangkan dewasa ini Rencana Pembangunan Jangka Panjang, baik nasional maupun daerah mencakup waktu 20 tahun. Malah ada pula jenis perencanaan pembangunan yang mempunyai jangka waktu 10 tahun, seperti *Rencana Induk Pengembangan* (RIP) dan *Rencana Tata Ruang Wilayah* (RTRW).

### **b. Perencanaan Jangka Menengah**

Perencanaan jangka menengah (*Medium Term Planning*) mencakup waktu 4-5 tahun, tergantung dari masa jabatan Presiden ataupun Kepala Daerah. Perencanaan jangka menengah pada dasarnya merupakan jabaran dari perencanaan jangka panjang yang bersifat operasional.

### **c. Perencanaan Jangka Pendek**

Perencanaan jangka pendek biasanya mencakup waktu hanya 1 tahun, sehingga sering kali juga dinamakan sebagai rencana tahunan (*Annual Planning*). Rencana ini pada dasarnya adalah merupakan jabaran dari Rencana Jangka Menengah. Di samping itu, perencanaan tahunan ini bersifat sangat operasional karena di dalamnya termasuk program dan kegiatan, lengkap dengan pendanaannya.

## **2. Berdasarkan Sifatnya**

### **a. Perencanaan Dengan Komando (*Central Planning*)**

Jenis perencanaan ini banyak diterapkan di Negara-negara yang menganut aliran Komunisme seperti Uni Soviet (sebelum bubar), Korea Utara, China (Republik Rakyat Tiongkok), Kuba dan beberapa Negara di Afrika. Perencanaan pembangunan jenis

ini dilaksanakan secara terpusat dan pelaksanaannya di komandokan secara tegas dan eras oleh pemerintah.

**b. Perencanaan Dengan Rangsangan (*Planning By Insentive*)**

Berbeda dengan perencanaan komando, perencanaan dengan rangsangan ini dilakukan secara demokratis dan lebih banyak didasarkan pada “Mekanisme Pasar”. Pelaksanaan rencana didorong tidak melalui kekuasaan pemerintah, tetapi dengan jalan memberikan insentif yang memadai sehingga pihak swasta dan masyarakat tertarik untuk melaksanakannya.

**3. Berdasarkan Alokasi Sumber Daya**

**a. Perencanaan Keuangan**

Tidak dapat sangka bahwa keuangan merupakan kunci pokok sebuah perencanaan pembangunan. Tanpa ketersediaan uang yang cukup, program dan kegiatan pembangunan sukar untuk dilaksanakan sehingga sasaran dan target tidak akan tercapai.

**b. Perencanaan Fisik**

Perencanaan fisik pada dasarnya adalah suatu upaya untuk menjabarkan program dan kegiatan pembangunan melalui pengalokasian factor produksi dan hasil produksi sehingga dapat memaksimalkan penyediaan lapangan kerja dan pendapatan bagi masyarakat. Keseimbangan fisik hanya akan dapat dicapai melalui perkiraan yang tepat dan terencana dalam hubungan antara kegiatan investasi dan produksi.

**4. Berdasarkan Tingkat Keluwesan**

**a. Perencanaan Indikatif**

Perencanaan indikatif biasanya diterapkan pada Negara dengan sistem campuran, yaitu gabungan dari mekanisme pasar dan campur tangan pemerintah seperti yang diterapkan di Perancis dan Negara berkembang lainnya. Dalam sistem ekonomi campuran Tahun 1947-1950, sektor swasta bekerja bersama,

sedangkan pemerintah melakukan pengaturan dan pengawasan sehingga sektor swasta dapat berkembang dengan baik.

**b. Perencanaan Imperatif**

Perencanaan imperatif sama dengan perencanaan komando di mana semua kegiatan diatur oleh Negara untuk kepentingan masyarakat banyak. Di samping itu, dalam sistem perencanaan ini terdapat pula pengawasan yang menyeluruh oleh Negara terhadap factor-faktor produksi dan tidak ada kedaulatan konsumen di dalamnya.

**5. Berdasarkan Sistem Ekonomi**

**a. Perencanaan Pembangunan dalam Sistem Ekonomi Kapitalis**

Perencanaan pembangunan dalam sistem kapitalis semuanya didasarkan pada mekanisme pasar yang berperan sebagai “invisible hand”. Dalam hal ini peran swasta menjadi sangat besar dan semua factor produksi berikut kegiatan produksi dikuasai oleh swasta atau pribadi.

**b. Perencanaan Pembangunan dalam Sistem Ekonomi Sosialis**

Perencanaan dalam sistem sosialis merupakan perencanaan terpusat (*Central Planning*) yang dilakukan secara komando untuk semua kegiatan sosial dan ekonomi. Dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran pembangunan untuk periode tertentu, pemerintah mengorganisasikan dan mengalokasikan sumber daya yang tersedia secara terpadu untuk semua pelaku pembangunan.

**c. Perencanaan Pembangunan dalam Sistem Ekonomi Campuran**

Perencanaan pembangunan dalam sistem campuran merupakan gabungan dari perencanaan pembangunan dengan *sistem kapitalis* dan *sistem sosialis*. Pertimbangan utama untuk membuat sistem perencanaan ini adalah karena masing-masing sistem perencanaan pembangunan di atas memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing.

## 6. Berdasarkan Cara Pelaksanaanya

### a. Perencanaan Sentralistik

Pada Negara dengan sistem perencanaan sentralistik semua keputusan dan kebijakan pembangunan yang penting semuanya ditentukan oleh pemerintah pusat melalui Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (*Top-Down*).

### b. Perencanaan Desentralistik

Sistem perencanaan desentralistik yang lazim juga disebut sebagai *Bottom-Up Planning* pada dasarnya adalah kebalikan dari sistem perencanaan sentralistik. Pada sistem ini kewenangan pemerintah daerah mempunyai peranan yang cukup penting di samping kewenangan pemerintah pusat. Pemerintah daerah dibagikan alokasi dana dalam bentuk "*Block Grant*" yang penggunaannya ditetapkan sendiri oleh pemerintah daerah melalui badan perencanaannya masing-masing.

## E. TAHAPAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN

Secara umum terdapat empat tahap dalam proses pembangunan sekaligus juga menggambarkan tugas pokok badan perencana pembangunan. Adapun tahapan tersebut adalah :

### 1. Tahap Penyusunan Rencana

Tahap awal kegiatan perencanaan adalah penyusunan naskah atau rancangan rencana pembangunan yang secara formal merupakan tanggung jawab badan perencana, baik BAPENNAS untuk tingkat nasional dan BAPPEDA untuk tingkat daerah. Penyusunan rencana ini dapat dilakukan secara swakelola oleh badan perencana sendiri atau dikontrakkan kepada perusahaan konsultan yang relevan bila tenaga perencana yang terdapat pada badan perencana tidak mencukupi.

### 2. Tahapan Penetapan Rencana

Rancangan rencana pembangunan yang telah selesai baru akan berlaku secara resmi bila telah mendapat pengesahan dari pihak yang berwenang. Sesuai ketentuan berlaku, RPJPD perlu mendapat

pengesahan DPRD setempat, sedangkan RPJMD dan RKPD cukup mendapatkan pengesahan dari Kepala Daerah.

### **3. Tahap Pengendalian Pelaksana Rencana**

Setelah rencana pembangunan tersebut ditetapkan oleh pihak yang berwenang, maka dimulai proses pelaksanaan rencana oleh pihak eksekutif melalui SKPD terkait.

### **4. Tahap Evaluasi Keberhasilan Pelaksanaan Rencana**

Setelah pelaksanaan kegiatan pembangunan selesai, badan perencana masih mempunyai tanggung jawab terakhir, yaitu melaksanakan evaluasi terhadap kinerja dari kegiatan pembangunan tersebut. Sesuai dengan peraturan pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, evaluasi harus dilakukan dengan menggunakan metode *Evaluasi Kinerja* yang paling kurang didasarkan atas tiga unsur evaluasi utama yaitu : Unsur masukan (*input*) terutama dana, Keluaran (*output*) dan Hasil (*outcome*). Sedangkan kriteria evaluasi secara lengkap mencakup enam unsur dengan tambahan menyangkut dengan evaluasi proses, manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Hal ini dilakukan untuk peningkatan perencanaan pada masa akan datang (*feedback*).

# BAB III

## SIKLUS PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

---

### A. PENDAHULUAN

Perencanaan pembangunan mempunyai siklus (putaran kegiatan) yang terpola hampir secara seragam. Memperhatikan literatur perencanaan yang tersedia, secara umum terdapat 10 siklus minimum perencanaan pembangunan yang perlu dilakukan dalam kegiatan perencanaan pembangunan. Adapun siklus tersebut adalah :

#### 1. Penilaian Keadaan Saat Ini

Penyusunan perencanaan pembangunan selalu dimulai dengan penilaian terhadap kondisi umum Negara atau daerah baik di bidang fisik dan sosial ekonomi saat ini (*Existing Condition*). Kondisi fisik meliputi : geografi dan geomorfologi, potensi sumber daya alam, kondisi lingkungan dan aspek tata ruang. Sedangkan kondisi sosial ekonomi meliputi aspek : kependudukan (*demografi*), sumber daya manusia, agama dan budaya, perekonomian, hukum pemerintahan dan lain-lain. Penilaian keadaan saat ini merupakan bagian yang penting untuk dilakukan agar pembangunan dapat berjalan sesuai dengan harapan, hal ini dilakukan agar pelaku pembangunan mengetahui kondisi dalam melaksanakan pembangunan.

#### 2. Penilaian Arah Pembangunan Masa Datang

Penilaian arah pada masa akan datang sama artinya meramalkan kondisi yang akan terjadi atau yang disebut dengan *forecasting*. *Forecasting* adalah salah satu daripada fungsi manajemen, pembahasan *forecasting* sangat dibutuhkan dalam sebuah perencanaan pembangunan. Karena dari *forecasting* akan diketahui seperti apa

kondisi social, ekonomi dan politik di masa depan atau akan datang. *Forecasting* adalah kegiatan untuk menentukan informasi factual, tentang situasi di masa akan datang atas dasar informasi yang ada sekarang.

Tujuan *forecasting* adalah :

1. Memberikan informasi mengenai kondisi akan datang,
2. Melakukan kontrol guna mengurangi risiko yang lebih besar.

Jenis *Forecasting* :

1. Proyeksi, yakni ramalan yang didasarkan pada ekstrapolasi berdasarkan kecenderungan masa lalu, dengan asumsi bahwa masa akan datang memiliki pola yang sama dengan masa lalu.
2. Prediksi, yaitu ramalan yang didasarkan pada asumsi teoritik. Misalnya: apabila pemerintah melakukan pembangunan maka rakyat akan sejahtera.
3. Perkiraan, yakni ramalan yang didasarkan pada penilaian para pakar tentang situasi masyarakat yang akan datang.

Jenis-Jenis Masa Depan

1. Masa depan potensial (*potential future*), yakni situasi masa depan yang mungkin dapat terjadi, yang berbeda dengan situasi social yang memang terjadi.
2. Masa depan masuk akal (*plausible future*), yaitu situasi masa depan yang atas dasar asumsi akan terjadi apabila pembuat kebijakan tidak melakukan intervensi.
3. Masa depan normatif (*normative future*), yakni masa depan yang seharusnya terjadi.

Penilaian ini biasanya dilakukan dengan jalan melakukan perkiraan (*prediksi*) secara terukur terhadap beberapa indikator makro pembangunan di bidang ekonomi. Indikator pembangunan yang diperlukan adalah : pertumbuhan ekonomi, perkiraan pendapatan per kapita, tingkat kemiskinan dan pengangguran. Di bidang sosial, indikator pembangunan yang diperlukan ke depan adalah : proyeksi penduduk, perkiraan *Indeks Pembangunan Manusia* (IPM), *Angka*

*Partisipasi Kasar (APK) Indeks Kematian Ibu (AKI)*. Sedangkan di bidang fisik dan tata ruang adalah tendensi penggunaan lahan (*land-us*) dan pola tata ruang.

### **3. Formulasi Tujuan dan Sasaran Pembangunan**

Tujuan pembangunan pada dasarnya adalah merupakan gambaran (*deskripsi*) tentang sasaran akhir yang ingin diwujudkan melalui pembangunan. Sedangkan sasaran pembangunan adalah jabaran lebih konkret tentang tujuan pembangunan tersebut.

### **4. Mengkaji Alternatif Strategi Pembangunan**

Strategi pembangunan pada dasarnya adalah cara dan upaya yang terbaik dapat dilakukan untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan. Alternatif juga dapat diartikan sebagai jalan keluar dari kebuntuan pelaksanaan pembangunan, apabila sebuah pembangunan mengalami kebuntuan dalam pelaksanaannya memakai strategi (cara) pertama, maka beralih menggunakan strategi (cara) kedua tanpa mengurangi maksud dan tujuan pembangunan tersebut, ini lah makna yang dapat ditangkap sebagai sebuah alternatif. Begitulah mendalamnya sebuah perencanaan harus mempersiapkan alternative dalam melaksanakan pembangunan, agar tujuan pembangunan tidak mengalami kebuntuan, sebab kondisi sosial dan non sosial tidak dapat dipastikan sewaktu pelaksanaan pembangunan.

### **5. Menetapkan Prioritas Pembangunan**

Prioritas pembangunan perlu dilakukan secara tajam agar pencapaian tujuan sasaran pembangunan dapat dilakukan dengan kondisi dana yang terbatas. Penyusunan prioritas harus dilakukan berdasarkan azas kepentingan yang mendesak dan yang paling membutuhkan atau dalam artian yang paling memerlukan, bukan disusun berdasarkan kepentingan politis semata kedekatan para *stake holder* (pemangku kepentingan). Di dalam Islam mengajarkan penyusunan prioritas berdasarkan hukum tertinggi yakni di mulai dari wajib, sunnat dan mubah. Akan tetapi boleh juga memprioritaskannya yang mubah akan tetapi untuk menghindari yang haram.

## **6. Merumuskan Kebijakan Pembangunan**

Perumusan kebijakan pembangunan harus dilakukan secara tepat sesuai dengan permasalahan pokok yang dihadapi serta tujuan dan sasaran pembangunan yang telah ditetapkan terdahulu.

## **7. Identifikasi Program Kegiatan**

Identifikasi terhadap program dan kegiatan diperlukan untuk dapat melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan terdahulu dalam rangka mewujudkan visi dan misi pembangunan.

## **8. Menetapkan Perkiraan Dana Investasi Yang Dibutuhkan**

Menetapkan perkiraan dana investasi yang dibutuhkan dilaksanakan secara kasar dalam bentuk *Pagu Dana Indikatif* yang nantinya dapat diubah lagi pada waktu penyusunan *Prioritas dan Plafond Anggaran Sementara* (PPAS) yang ditetapkan melalui *Nota Kesepakatan* antara eksekutif dan legislative, ini juga dapat dilakukan dengan menggunakan *Standar Anggaran Belanja* (SAB).

## **9. Menetapkan Indikator Kinerja**

Indicator target dan kinerja dapat ditetapkan secara kuantitatif dan kualitatif, gunanya agar mudah mengevaluasi. Sesuai dengan ketentuan dalam *Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan* (LAKIP) indikator kinerja dan target kinerja secara lengkap dapat ditentukan berdasarkan enam kinerja yaitu : masukan (*input*), proses (*process*), keluaran (*input*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Untuk memudahkan selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 melakukan penyederhanaan terhadap kriteria kinerja dan target kinerja tersebut menjadi hanya tiga yaitu : masukan (*input*), keluaran (*output*) dan hasil (*outcome*).

## **10. Penyusunan Rencana Tindak**

Siklus terakhir dari penyusunan perencanaan adalah penyusunan rencana tindak (*Action Plan*) yang berisikan berbagai ketentuan operasional dan cara yang diperlukan dalam pelaksanaan rencana, khusus program dan kegiatan yang telah ditetapkan. Salah satu ketentuan yang harus dilaksanakan dalam pelaksanaan program dan

kegiatan adalah Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang dan Jasa.

## **B. CIRI-CIRI PERENCANAAN YANG DIANGGAP BAIK**

Untuk mendapatkan gambaran tentang penyusunan perencanaan yang baik, maka berdasarkan pengalaman dimasa lalu, ciri-ciri tersebut meliputi delapan aspek dengan rincian sebagai berikut :

### **1. Tersusun Secara Lengkap Termasuk Sektor Swasta**

Karena perencanaan pembangunan pada dasarnya adalah merupakan usaha pemerintah untuk mendorong proses pembangunan, maka banyak kalangan beranggapan bahwa perencanaan tersebut hanya mencakup aspek-aspek yang berkaitan langsung dan dibiayai oleh pemerintah saja. Anggapan ini sejatinya tidaklah sebenarnya tepat karena perencanaan pembangunan itu pada dasarnya adalah sebuah perencanaan yang bersifat menyeluruh, tidak hanya mencakup sektor pemerintah, tetapi juga meliputi sektor swasta dan masyarakat secara keseluruhan. Sejalan dengan hal tersebut, Prof. Taliziduhu Ndaraha seorang ahli pemerintahan berpendapat bahwa untuk mencapai sebuah tata pemerintahan yang baik (*good governane*), maka diperlukan adanya sinergitas antara tiga komponen yang meliputi pemerintah sebagai Subkultur Kekuasaan (SKK), masyarakat sebagai subkultur sosial (SKS) dan sektor swasta sebagai subkultur ekonomi (SKE) dalam melaksanakan fungsi pemerintah yang salah satunya terkait dengan kegiatan pembangunan.

### **2. Memasukkan Evaluasi Perekonomian Masa Lalu**

Pembangunan yang baik adalah memasukan evaluasi (*review*) perekonomian masa lalu. Evaluasi perekonomian di masa lalu cukup dilakukan secara makro dengan memfokuskan perhatian pada : struktur perekonomian, pertumbuhan ekonomi dan potensi pembangunan yang dimiliki.

### **3. Merinci Tujuan dan Prioritas Pembangunan**

Penyusunan perencanaan yang baik memerlukan penetapan dan analisis yang jelas serta konkret tentang tujuan pembangunan yang ingin dicapai.

### **4. Menerjemahkan Tujuan ke Dalam Target Pembangunan**

Perencanaan yang baik haruslah terarah dan terukur sehingga sasaran pembangunan yang menjadi jelas dan dapat di monitoring dan dievaluasi di kemudian hari untuk mengetahui tingkat capaian yang dihasilkan. Untuk keperluan ini, maka tujuan dan sasaran pembangunan perlu diterjemahkan lebih lanjut ke dalam berbagai target pembangunan.

### **5. Strategi dan Kebijakan Bersifat Spesifik**

Dalam perencanaan pembangunan yang dipersiapkan dengan baik biasanya strategi dan kebijakan yang dirumuskan adalah bersifat spesifik sesuai kondisi, potensi dan permasalahan yang dihadapi oleh Negara dan daerah yang bersangkutan.

### **6. Berisikan Perencanaan Kebutuhan Investasi**

Perencanaan dan penganggaran merupakan dua aspek yang sangat terkait satu sama lainnya. Karena itu, perencanaan yang dipersiapkan dengan baik seharusnya juga memuat perkiraan jumlah investasi yang diperlukan untuk dapat mencapai sasaran dan target pembangunan yang telah ditetapkan semula. Perkiraan investasi tersebut selanjutnya dapat dibagi atas kebutuhan investasi pemerintah dan kebutuhan investasi swasta dan masyarakat.

### **7. Memuat Proyeksi Selama Periode Perencanaan**

Perencanaan yang baik bersifat terukur melalui penetapan sasaran dan target pembangunan secara konkret. Karena itu, dalam perencanaan pembangunan yang dipersiapkan dengan baik akan terdapat perkiraan (*proyeksi*) masa datang yang juga dapat berfungsi sebagai sasaran dan target pembangunan secara kuantitatif. Perkiraan dan proyeksi yang diperlukan paling kurang adalah yang bersifat makro, baik yang menyangkut dengan pembangunan ekonomi yang

meliputi pertumbuhan ekonomi, pendapatan per kapita dan perkiraan investasi. Pembangunan sosial budaya yang meliputi : Indeks Pembangunan Manusia, tingkat pengangguran dan tingkat kemiskinan dan aspek tata ruang wilayah.

#### **8. Mempunyai Kaitan yang Jelas Dengan Perencanaan Pembangunan Lainnya**

Dalam rangka mewujudkan perencanaan yang terpadu dan bersinergi antar daerah dan tingkat pemerintahan, maka pada perencanaan yang dipersiapkan dengan baik terlihat dengan jelas kaitan dan hubungan antara satu dokumen perencanaan dengan dokumen perencanaan lainnya yang terkait.



# BAB IV

## UNSUR POKOK PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

---

### A. PENDAHULUAN

Setiap perencanaan pembangunan daerah, biasanya mempunyai beberapa unsur dan komponen yang selalu muncul pada setiap dokumen perencanaan pembangunan. Unsur-unsur pokok tersebut menggambarkan isi pokok dari sebuah dokumen perencanaan pembangunan. Adapun unsur pokok perencanaan pembangunan daerah adalah sebagai berikut:

### B. KONDISI UMUM DAERAH

Penyusunan setiap dokumen perencanaan pembangunan daerah biasanya selalu dimulai dengan analisis tentang kondisi umum daerah. Analisis tentang kondisi umum tersebut biasanya meliputi aspek geografis, sumber daya alam, agama dan budaya, penduduk dan sumber daya manusia, potensi ekonomi daerah, hukum dan pemerintahan dan lain-lainnya. Cara lain yang lazim digunakan dalam rangka melakukan analisis tentang kondisi umum daerah adalah dengan menggunakan analisis SWOT yang lazim juga disebut dengan teknik evaluasi diri (*self evaluation*). Adapun unsur SWOT sebagai berikut : S (*Strength*) = Kekuatan, W (*Weakneses*) = Kelemahan, O (*Oppurtunities*) = Peluang dan T (*Thereat*) = Ancaman.

Kondisi umum daerah juga mengkaji mengenai potensi yang dominan dimiliki oleh daerah, apabila sebuah pembangunan tidak memperhatikan potensi daerah maka pembangunan tidak mendapat berjalan secara maksimal. Oleh sebab itu dirasa perlu menganalisa secara mendalam mengenai kondisi umum daerah sebab setiap daerah

memiliki kondisi geografis yang berbeda yang jelas akan menentukan arah pembangunan setiap daerah menjadi berbeda-beda.

### C. VISI DAN MISI PEMBANGUNAN DAERAH

Visi pada dasarnya adalah kondisi objektif yang di inginkan dan di cita-citakan dapat di wujudkan dimasa depan oleh seluruh lapisan masyarakat pada periode waktu tertentu. Visi yang baik harus dirumuskan secara singkat dan padat dengan menggunakan bahasa sederhana sehingga dapat dipahami seluruh pelaku pembangunan. Visi yang baik tidak terlalu panjang setidaknya hanya berkisar lebih kurang dari 12 kata, singkat dan padat. Selanjutnya memiliki makna yang jelas dan mudah dipahami, baik secara redaksional visi maupun jelas sasaran yang akan dicapai dalam visi tersebut. Jangan sampai maksud dari visi sulit untuk diterjemahkan dalam bentuk kebijakan pembangunan, sehingga visi hanya menjadi kata-kata pujangga belaka, penghias alun-alun kota semata. Selanjutnya visi yang memiliki jangka waktu. Hal ini terkait dengan target capaian dari sebuah visi dan mudah pula untuk mengevaluasinya, sebab visi yang baik hendaknya dapat dievaluasi.

Persoalan yang terjadi, kenapa visi sulit untuk diterjemahkan dalam bentuk kebijakan pembangunan, yang pada dasarnya visi merupakan *platfon* daripada arah pembangunan, visi menjadi *guiding* (pemandu) dari pada arah pembangunan. Persoalan yang terjadi, di daerah terdapat dua visi (*overleaving*), yang pertama adalah visi daerah yang biasanya menjadi bagian dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang daya tahannya 20 Tahun dan telah di PERDA-kan (peraturan daerah) oleh daerah setempat, ini lah yang seharusnya menjadi acuan bagi daerah dalam membangun. Pemerintah yang baik hendaknya dapat menerjemahkan visi yang ada sebagai arah pembangunan. Di lain sisi, kepala daerah juga memiliki visi tersendiri sebagai konsekuensi dari politik daerah, sehingga benturan visi daerah dan kepala daerah tidak dapat dielakkan lagi, yang pada akhirnya terjadi tumpang tindih kebijakan yang dibuat. Pada hakikatnya, boleh-boleh saja kepala daerah memiliki visi tersendiri tetapi visi yang dibuat

tersebut tidak mengingkari visi daerah yang telah di PERDA-kan yang untuk jangka panjang sedangkan visi kepala daerah hanya daya tahannya 5 tahun saja. Inilah salah satu yang menyebabkan berganti kepala daerah berganti pula kebijakan, namun jika kita berkaca kepada daerah yang ada pada Negara-negara maju tidak terjadi yang demikian, meskipun berganti kepemimpinan tetapi tidak pula berganti kebijakannya, sehingga pembangunan tetap berjalan sebagaimana mestinya.

#### **D. SASARAN DAN TARGET PEMBANGUNAN DAERAH**

Perencanaan yang baik seharusnya mempunyai sasaran dan target pembangunan yang jelas untuk periode waktu tertentu. Sasaran pada dasarnya adalah bentuk konkrit dari tujuan yang ingin dicapai melalui pelaksanaan pembangunan sesuai yang direncanakan. Sedangkan, target adalah sasaran lebih konkrit dan lebih spesifik lagi dalam bentuk kuantitatif yang harus dicapai pada waktu tertentu.

#### **E. STRATEGI PEMBANGUNAN DAERAH**

Strategi pembangunan daerah pada dasarnya merupakan cara atau jalan terbaik untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan semula. Karena itu strategi yang baik dan tepat akan dapat menghasilkan pencapaian tujuan secara tepat dan terarah sehingga tujuan pembangunan dapat dicapai secara efektif dan efisien. Ada dua strategi yang harus dilakukan:

##### **1. Pilihan Strategi Pembangunan**

Secara teriotis ada empat jenis strategi yang digunakan dikaitkan dengan keadaan dan kebutuhan. *Strategi Klasik Dan Strategi Sistematis* digunakan dalam keadaan normal sebaliknya *Strategi Evolusi Dan Strategi Proses* digunakan untuk keadaan krisis. Dalam pelaksanaannya strategi tersebut terbagi kepada empat kategori yaitu strategi kepemimpinan (*leadership strategi*), strategi pilihan (*strategic choice*), strategi pertumbuhan (*growth strategi*) dan strategi pengelolaan (*managing strategi*).

## 2. Strategi Menyeluruh Dan Parsial

Strategi menyeluruh berkaitan dengan upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan tabungan dan investasi. Strategi parsial berkaitan dengan alokasi dan distribusi anggaran pendapatan dan belanja menurut satuan kerja untuk mencapai tujuan dan sasaran

## 3. Strategi Fokus dan Campuran

Strategi pembangunan daerah bertujuan meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi berdasarkan sector-sektor yang potensial dikembangkan pada kawasan-kawasan yang memiliki factor penumbuh (*growing factor*).

## F. KEBIJAKAN PEMBANGUNAN DAERAH

Kebijakan dan pembangunan adalah dua konsep yang terkait. Sebagai sebuah proses peningkatan kualitas hidup manusia, pembangunan adalah konteks dimana kebijakan beroperasi. Sementara itu, kebijakan yang menunjuk pada kerangka kerja pembangunan, memberikan pedoman bagi pengimplementasian tujuan-tujuan pembangunan ke dalam beragam program dan proyek. Sebagai suatu perubahan terencana dan berkesinambungan, pembangunan pada hakikatnya bertujuan untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas hidup manusia. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka pembangunan perlu diimplementasikan ke dalam berbagai program pembangunan yang dapat secara langsung menyentuh masyarakat. Pembangunan memerlukan cara atau pedoman tindakan yang terarah mengenai “bagaimana” meningkatkan kualitas hidup manusia tersebut. Suatu perangkat pedoman yang memberikan arah terhadap pelaksanaan strategi-strategi pembangunan dapat kita sebut sebagai kebijakan. Fungsi kebijakan di sini adalah untuk memberikan rumusan mengenai berbagai pilihan tindakan dan prioritas yang diwujudkan dalam program-program pelayanan social yang efektif untuk mencapai tujuan pembangunan.

Pembangunan akan memberikan hasil yang optimal apabila memperhatikan berbagai dimensi secara seimbang dan proporsional. Pengalaman Indonesia pada tahap-tahap awal pembangunan hingga tahun 1970-an, memberi pesan jelas bahwa untuk memacu dan mempertahankan pertumbuhan ekonomi serta mewujudkan kesejahteraan sosial yang adil, pendekatan pembangunan harus mempertimbangkan aspek-aspek sosial. Pendekatan social perlu diterapkan bersamaan dengan pendekatan ekonomi dalam strategi pembangunan. Keduanya harus dirancang dan dilaksanakan secara seimbang, saling mengisi, saling melengkapi dan saling memperkuat satu sama lain. Pembangunan sosial dan kebijakan sosial kemudian muncul sebagai konsep baru yang mewarnai konstelasi paradigma pembangunan sebelumnya yang terlalu didominasi oleh pembangunan ekonomi dan tentunya oleh kebijakan ekonomi.

Kebijakan (*wisdom*) pada dasar adalah merupakan keputusan pemerintah untuk menciptakan suatu kondisi tertentu yang perlu dilaksanakan dalam rangka mendorong proses pembangunan daerah bersangkutan. Misalnya kebijakan nasional yang menetapkan pelaksanaan *Wajib Belajar Sembilan Tahun* adalah merupakan salah satu kebijakan untuk mendorong pemerataan pendidikan dasar dan sekolah menengah pertama untuk seluruh lapisan masyarakat.

## **G. PRIORITAS PEMBANGUNAN DAERAH**

Tidak dapat disangkal bahwa setiap Negara dan daerah mempunyai keterbatasan tertentu, baik dari segi dana, tenaga kerja, sumber daya alam dan lain-lainnya. Karena itu dalam rangka mencapai sasaran pembangunan secara optimal, dalam setiap rencana pembangunan biasanya ditetapkan beberapa prioritas tertentu.

Salah satu persoalan yang selama ini tidak banyak dipahami oleh oleh public adalah bahwa ternyata tidak semua pemerintah daerah memiliki kapasitas yang sama untuk bisa melakukan hal yang sama dengan yang pernah dilakukan daerah lain, selain karena problem dan tantangan daerah yang juga tidak seragam. Oleh karena itu “memaksa”

pemerintah untuk mampu menyelesaikan seluruh problematika publik adalah hal yang berlebihan. Tidak adil rasanya jika frame berpikir public selalu pada “apa yang seharusnya dilakukan pemerintah” bukan pada “apa yang dapat dilakukan pemerintah”

Sesuatu yang tak terbantahkan adalah bahwa pendapatan daerah bukan tak terbatas. Kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia juga berbeda. Control dana kemampuan pemerintah pun ada batasnya. Karena itu, prioritasasi merupakan sebuah pilihan dan terdapat berbagai model dalam memilih prioritas kebijakan dalam pembangunan. Dengan asumsi adanya keterbatasan kapasitas pemerintahan (sumber daya manusia, anggaran, kelembagaan) dan keterbatasan waktu yang tersedia untuk dapat menyelesaikan seluruh kebijakan dan program yang ada (rencana aksi daerah dibatasi dalam waktu lima tahun), dipergunakan konsep zoning isu kebijakan model *time matrix manajemen* (Stephen Covey).

	<i>Kurang Penting</i>	<i>Penting</i>
<i>Mendesak</i>	<b>Kuadran I</b>	<b>Kuadran II</b>
<i>Kurang Mendesak</i>	<b>Kuadran III</b>	<b>Kuadran IV</b>

## **H. PROGRAM DAN KEGIATAN PEMBANGUNAN DAERAH**

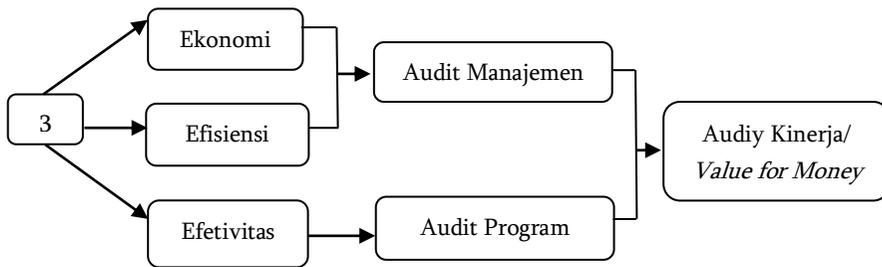
Program dan kegiatan pembangunan daerah pada dasarnya merupakan upaya dan tindakan konkret dalam bentuk intervensi pemerintah dengan menggunakan sejumlah sumber daya, termasuk dana dan tenaga, yang dilakukan dalam rangka melaksanakan kebijakan pembangunan yang telah ditetapkan di atas.

## **I. INDIKATOR KINERJA**

Kinerja suatu organisasi dinilai baik jika organisasi yang bersangkutan mampu melaksanakan tugas-tugas dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan pada standar yang tinggi dengan biaya yang rendah. Kinerja yang baik bagi suatu organisasi dicapai ketika administrasi dan penyediaan jasa oleh organisasi yang bersangkutan dilakukan pada tingkat yang ekonomis, efisien dan

efektivitas. Konsep ekonomi, efisien dan efektivitas saling berhubungan satu sama lain dan tidak dapat diartikan secara terpisah. Konsep ekonomi memastikan bahwa biaya *input* yang digunakan dalam operasional organisasi dapat diminimalkan. Konsep efisiensi memastikan bahwa *output* yang maksimal dapat dicapai dengan sumber daya yang tersedia. Sedangkan konsep efektivitas berarti bahwa jasa yang disediakan atau dihasilkan oleh organisasi dapat melayani kebutuhan pengguna jasa dengan tepat.

Jadi audit yang dilakukan dalam audit kinerja meliputi audit ekonomi, efisiensi dan efektivitas. Audit ekonomi dan efisiensi disebut *management audit* atau *operational audit*, sedangkan audit efektivitas disebut *program audit*. Istilah lain untuk *performance audit* adalah *Value for Money Audit* atau disingkat *3E's audit* (*economic, effecincy and effectivieness audit*). Penekanan kegiatan audit pada ekonomi, efisiensi dan efektivitas suatu organisasi memberikan cirri khusus yang membedakan audit kinerja dengan audit jenis lainnya. Berikut ini adalah karakteristik audit kinerja yang merupakan gabungan antara audit manajemen dan audit program :



**Gambar IV. 1 : Karakteristik Audit Kinerja**

Berdasarkan konsep ilmu, indikator kinerja dapat ditetapkan dalam unsur yaitu : masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*).



# BAB V

## PERANAN DATA DAN STATISTIK DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN

---

### A. PENGERTIAN DATA

Data adalah catatan atas kumpulan fakta. Data merupakan bentuk jamak dari “*datum*”, berasal dari bahasa Latin yang berarti “sesuatu yang diberikan”. Dalam penggunaan sehari-hari data berarti suatu pernyataan yang diterima secara apa adanya. Pernyataan ini adalah hasil pengukuran atau pengamatan suatu variabel yang bentuknya dapat berupa angka, kata-kata, atau citra. Dalam keilmuan (ilmiah), fakta dikumpulkan untuk menjadi data. Data kemudian diolah sehingga dapat diutarakan secara jelas dan tepat sehingga dapat dimengerti oleh orang lain yang tidak langsung mengalaminya sendiri, hal ini dinamakan deskripsi. Pemilahan banyak data sesuai dengan persamaan atau perbedaan yang dikandungnya dinamakan klasifikasi. Dalam pokok bahasan Manajemen Pengetahuan, data dicirikan sebagai sesuatu yang bersifat mentah dan tidak memiliki konteks. Dia sekadar ada dan tidak memiliki signifikansi makna di luar keberadaannya itu. Dia bisa muncul dalam berbagai bentuk, terlepas dari apakah dia bisa dimanfaatkan atau tidak.

Menurut berbagai sumber lain, data dapat juga didefinisikan sebagai berikut :

- a. Menurut kamus bahasa Inggris-Indonesia, data berasal dari kata “*datum*” yang berarti fakta

- b. Dari sudut pandang bisnis, data bisnis adalah deskripsi organisasi tentang sesuatu (*resources*) dan kejadian (*transactions*) yang terjadi
- c. Pengertian yang lain menyebutkan bahwa data adalah deskripsi dari suatu kejadian yang kita hadapi

Intinya data itu adalah suatu fakta-fakta tertentu sehingga menghasilkan suatu kesimpulan dalam menarik suatu keputusan. Sedangkan menurut pengertian lainnya data adalah kumpulan informasi yang diperoleh dari suatu pengamatan, dapat berupa angka, lambang atau sifat. Menurut Webster New World Dictionary, pengertian data adalah *things known or assumed*, yang berarti bahwa data itu sesuatu yang diketahui atau dianggap. Diketahui artinya yang sudah terjadi merupakan fakta (bukti). Data dapat memberikan gambaran tentang suatu keadaan atau persoalan. Data bisa juga didefinisikan sebagai sekumpulan informasi atau nilai yang diperoleh dari pengamatan (*obsevasi*) suatu objek. Data yang baik adalah data yang bisa dipercaya kebenarannya (*reliable*), tepat waktu dan mencakup ruang lingkup yang luas atau bisa memberikan gambaran tentang suatu masalah secara menyeluruh merupakan data relevan.

## **B. PENGERTIAN DAN PERBEDAAN DATA DAN INFORMASI**

Data dan informasi merupakan kata yang tidak asing kita dengar, namun untuk mendefinisikan kita perlu mendalaminya arti dari kedua kata tersebut. Maka dari itu pada pembahasan ini akan dijelaskan pengertian, perbedaan, dan contoh data dan informasi.

### **1. Definisi Data**

Data adalah fakta mentah atau rincian peristiwa yang belum diolah, yang terkadang tidak dapat diterima oleh akal pikiran dari penerima data tersebut, maka dari itu data harus diolah terlebih dahulu menjadi informasi untuk dapat di terima oleh penerima. Data dapat berupa angka, karakter, simbol, gambar, suara, atau tanda-tanda yang dapat digunakan untuk dijadikan informasi. Suatu informasi bisa saja menjadi data apabila informasi tersebut digunakan kembali untuk

pengolahan sistem informasi selanjutnya. Dalam dunia komputer data adalah segala sesuatu yang disimpan di dalam memori menurut format tertentu. Contoh Data : Kecelakaan di jalan raya.

## **2. Definisi Informasi**

Informasi adalah hasil pengolahan data yang sudah dapat diterima oleh akal pikiran penerima informasi yang nantinya dapat digunakan untuk pengambilan keputusan. Informasi dapat berupa hasil gabungan, hasil analisa, hasil penyimpulan, dan juga hasil pengolahan sistem informasi komputersasi. Contoh Informasi : Telah terjadi kecelakaan mobil di Jalan Raya Lintas Timur tadi malam Pukul 23 : 00, korban jiwa sebanyak delapan orang, enam orang diantaranya luka ringan dan dua lainnya luka berat.

## **3. Perbedaan Data dan Informasi**

Dari definisi dan contoh di atas dapat disimpulkan perbedaan data dan informasi yaitu :

- a. Data lebih cenderung ke penjelasan singkat atau sebuah gagasan yang belum menjelaskan sebuah peristiwa atau hasil kegiatan, data juga tidak bisa digunakan untuk pengambilan keputusan sedangkan informasi adalah hasil pengolahan dari data yang dapat digunakan untuk pengambilan keputusan.
- b. Data terkadang tidak dapat digunakan dan diterima oleh akal pikiran penerima, sedangkan informasi dapat berguna dan dapat diterima oleh akal pikiran penerima.
- c. Data mempunyai lingkup lebih detail dan bersifat teknis, sedangkan informasi menghasilkan penjelasan yang dapat dipakai untuk mengambil keputusan. Data penjualan misalnya merupakan penjelasan yang bersifat mentah, tetapi informasi penjualan per bulan akan dipakai oleh manajemen untuk mengambil suatu keputusan.

## C. PENGERTIAN DATA STATISTIK

Data dan juga statistik ada hubungan yang sangat erat di kedua istilah tersebut. Data statistik ini sangat berhubungan erat juga dengan kehidupan manusia sehari-hari. Hubungan erat dengan bidang ilmu pengetahuan, eksakta, sosial, bidang ekonomi dan juga bidang lainnya. Statistika merupakan ilmu yang mempelajari cara mengumpulkan data, mengolah, menyajikan dan menganalisis serta menyimpulkan. Data harus memiliki sifat representative atau mewakili, objektif atau sesuai dengan apa yang terjadi, relevan atau berhubungan dengan persoalan yang sedang dialami dan yang akan dipecahkan, dan akurat dengan nilai ketelitian yang tinggi dan kesalahan atau standar error yang kecil. Kita juga harus mendapatkan data internal dan data eksternal untuk mendapatkan hasil akhir data statistik. Data internal merupakan data yang didapat dari dalam perusahaan itu sendiri, sedangkan data eksternal didapat dari luar perusahaan atau organisasi tersebut.

### 1. Jenis Data Statistik

Beberapa jenis data dalam statistika terdapat empat tipe data dari tingkat terendah sampai tertinggi. Berikut beberapa jenisnya :

- a. Nominal digunakan untuk mengklasifikasi informasi ataupun data, contohnya data jenis kelamin. Pada data dilambangkan dengan angka atau numerik jumlah dari orang berjenis kelamin laki-laki dan perempuan.
- b. Ordinal untuk mengklasifikasikan tingkatan. Tipe ini lebih tinggi dari nominal karena membentuk suatu tingkatan.
- c. Interval ciri dari data ini adalah memiliki kemampuan mengklasifikasi dan membentuk tingkatan juga ada titik nol mutlak.
- d. Rasio dimana tipe ini memiliki kemampuan dari ketiga tipe diatas dan angka nol dianggap mutlak.

### 2. Contoh Data Statistik

Contoh dari *data statistik* adalah adanya suatu data dari suatu wilayah Kabupaten A dimana ada data jumlah siswa pada setiap jenjang sekolah dari SD, SMP, SMA, SMK. Maka dari data tersebut disimpulkan

bahwa pada kabupaten A terdapat jumlah siswa masing-masing jenjang SD, SMP, SMA, SMK dan dapat diketahui total dari keseluruhan siswa sekolah yang ada dalam 1 kabupaten tersebut.

Pembagian dari statistika sendiri dibagi menjadi dua bagian yaitu statistika deskripsi dan statistika induktif (*inferens*). Statistika deskripsi adalah statistika yang mempelajari cara mengumpulkan data, mengolah, menganalisis, dan menyajikan data. Sedangkan untuk statistika induktif adalah statistika yang mempelajari cara mengumpulkan data, mengolah, menyajikan, menganalisis dan membuat kesimpulan serta keputusan yang akan diambil. Kegunaan dari data statistika sendiri adalah untuk membantu dalam pengambilan suatu keputusan yang didasarkan pada kesimpulan dari analisis suatu data yang sudah dikumpulkan dari beberapa sampel. Dari statistika kita juga bisa meramalkan keadaan yang akan datang dengan berdasarkan dari masa yang sudah lalu. Penggolongan data statistik adalah data kuantitatif dan data kualitatif. Data kuantitatif adalah data yang berbentuk angka atau bilangan misalnya luas tanah, jumlah penduduk, dan lainnya. jenis data ini perlu dilakukan perhitungan atau operasi matematika dan data kuantitatif ini nilainya bisa berubah sesuai dengan variabelnya. Data kualitatif adalah data yang tidak berbentuk angka maupun bilangan. Data ini misalnya data kepuasan para pelanggan dalam suatu restoran, puas, tidak puas, atau sangat puas. Kita juga tidak perlu melakukan perhitungan secara matematika dan jenis data ini disebut dengan data atribut. Data kualitatif bisa dibagi menjadi data nominal dan data ordinal.

#### **D. ARTI PENTING DATA STATISTIK DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN**

Perencanaan pembangunan merupakan bagian dari sistem pembangunan yang berfungsi sebagai pengarah yang memberikan rambu-rambu kegiatan yang dilaksanakan dalam mencapai tujuan pembangunan secara bertahap. Perencanaan menjadi bagian yang sangat penting sebagai pengendali sebuah kegiatan yang memberikan rincian tentang rasionalisasi perlunya sebuah kegiatan dilakukan, tujuan

dan sasaran yang akan dicapai, metode pelaksanaan, sarana dan prasarana pendukung dan sumber daya yang diperlukan. Adanya perencanaan disebabkan keterbatasan sumber daya yang dimiliki dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi sehingga diperlukan kegiatan-kegiatan prioritas sebagai kegiatan yang harus segera dilakukan yang sifatnya mendesak. Untuk menyusun sebuah perencanaan yang baik diperlukan data yang akurat sebagai dasar menetapkan target dan tujuan yang ingin dicapai. Kesalahan data yang digunakan mengakibatkan perencanaan yang dibuat tidak akan berguna. Dalam istilah sistem informasi dikenal istilah Gigo (*garbage in garbage out*) maksudnya adalah apabila input datanya sampah maka yang dihasilkan adalah sampah pula. Demikianlah data memegang peran yang sangat penting dalam sebuah formulasi perencanaan.

Peran dan fungsi data dalam perencanaan pembangunan merupakan hal yang sangat penting sebagai dasar menentukan kebijakan sekaligus sebagai alat untuk melakukan evaluasi terhadap hasil perencanaan yang telah dilaksanakan. Input data yang salah dalam merumuskan sebuah perencanaan maka akan menghasilkan perencanaan yang salah pula. Data adalah fakta yang ada di lapangan. Data dapat berupa peristiwa, kejadian, fenomena alam yang berlangsung di masyarakat. Data dapat bersifat kuantitatif maupun kualitatif. Data akan berubah menjadi informasi apabila keberadaannya mampu mengubah seseorang untuk melakukan sesuatu tindakan. Data yang digunakan dalam perencanaan pembangunan adalah data yang telah menjadi informasi sehingga menjadi bahan untuk menetapkan tindakan untuk merubah keadaan menjadi lebih baik daripada keadaan sebelumnya.

Apabila dikaitkan dengan kelembagaan Bappeda sebagai lembaga perencanaan pembangunan pentingnya data dalam melaksanakan perencanaan pembangunan ditangani bidang khusus yaitu Bidang Data dan Penelitian Pengembangan. Bidang ini memiliki tugas melaksanakan dan mengoordinasikan penelitian pengembangan daerah, pengelolaan

data perencanaan, penyusunan statistik, evaluasi dan pelaporan pembangunan, sedangkan fungsinya adalah :

- a. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan teknis pelaksanaan penelitian dan pengembangan daerah untuk kepentingan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.
- b. Melaksanakan penelitian pengembangan dan dokumentasi hasil penelitian pengembangan.
- c. Mengembangkan teknologi informasi dan electronic government.
- d. Mengelola data dan informasi hasil pembangunan.
- e. Melaksanakan bimbingan dan analisa laporan pelaksanaan pembangunan Satuan Kerja Perangkat Daerah.
- f. Menyusun data statistik daerah.
- g. Melaksanakan monitoring dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan.
- h. Melaksanakan tugas dinas lain yang diberikan oleh Kepala Badan sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Ketersediaan data yang aktual dan akurat amat dibutuhkan dan dapat dimanfaatkan sebagai acuan oleh Dinas atau Instansi dalam rangka menentukan perencanaan dan evaluasi program-program pembangunan. Data merupakan fakta suatu kegiatan yang dituangkan dalam besaran berupa angka-angka. Sedangkan statistik merupakan kumpulan angka-angka yang di tuangkan dalam tabel-tabel. Namun secara ilmiah, statistik merupakan ilmu pengetahuan yang mempelajari metode pengumpulan, pengolahan, penyajian data dan analisis serta analisis untuk penarikan kesimpulan. Data statistik memiliki arti bagi kebutuhan *stakeholders* (pemangku kepentingan) dan investor akan data statistik yang lengkap, akurat dan mutakhir, data statistik harus menjadi salah satu acuan untuk penetapan kebijakan (*Decision Support System*) baik dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi, dan data statistik merupakan indikator kinerja pembangunan kelautan dan perikanan. Tenaga Statistik ditingkat Pusat maupun Daerah sangat terbatas jumlahnya dan yang ditunjuk sebagai pengumpul data di lapangan maupun yang telah mendapatkan pelatihan

statistik saat ini tidak efektif karena sering dipindah-pindah tugaskan. Selain itu, kurangnya perhatian terhadap arti pentingnya data dan statistik yang berkualitas sebagai bahan perencanaan dan evaluasi pembangunan serta kurangnya sarana dan prasarana pendukung kegiatan pengumpulan data di daerah, sehingga sering terjadi keterlambatan dalam pengiriman data statistik.

Pada dasarnya, data statistik yang baik mempunyai beberapa ciri tertentu, antara lain datanya harus akurat dan terpercaya dan dihitung berdasarkan metodologi yang dapat dipertanggungjawabkan dan datanya tepat waktu atau tidak kedaluarsa serta dapat memberikan gambaran apa adanya (*as it as*). Tanpa tersedianya data statistik yang baik, tidak mungkin dapat menyusun rencana pembangunan secara baik dalam rangka mencapai sasaran pembangunan. Ketersediaan data statistik yang akurat dan terkini (*up to date*) sangat diperlukan sebagai landasan dalam pengambilan kebijakan pembangunan yang harus dilaksanakan, namun di pihak lain mengumpulkan data yang akurat dan tepat waktu tidaklah mudah dan banyak tantangan. Sedangkan beberapa faktor pendukung yang menunjang data statistik yang baik adalah : 1. Kepedulian dan komitmen pejabat pembuat kebijakan dari pusat sampai ke daerah. 2. Ketersediaan anggaran pusat dan daerah. 3. Dana operasional di tingkat pusat sampai ke tingkat lapangan sesuai dengan Kebutuhan. 4. Sumber daya Manusia : kuantitas dan kualitas harus sesuai, tidak bertugas rangkap agar lebih fokus.

Pembangunan Nasional adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, bangsa dan negara, untuk melaksanakan tugas mewujudkan tujuan nasional sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Oleh karena itu, pembangunan nasional merupakan salah satu faktor kunci dalam rangka mencapai tujuan nasional. Penyelenggaraan

pembangunan nasional harus mengacu pada kaidah penuntun yang merupakan pedoman bagi penentu kebijakan agar senantiasa sesuai dengan landasan, makna dan hakikat, asas, wawasan dan tujuannya, yang merupakan pengamalan seluruh sila Pancasila secara serasi dan satu kesatuan yang utuh. Pembangunan nasional memerlukan keterpaduan tata nilai, struktur dan proses, dimana keterpaduan tersebut merupakan himpunan usaha untuk mencapai efisiensi, daya guna, dan hasil guna sebesar mungkin dalam penggunaan sumber dana dan daya nasional guna mewujudkan tujuan nasional.

Dalam era yang semakin dinamis dan kompleks, pembuatan kebijakan (*Policy making*) dan pengambilan keputusan (*decision-taking*) yang berdasarkan 'bukti' (*evidence*) menjadi suatu keniscayaan. Kebijakan dan keputusan yang tidak didasarkan pada bukti atau fakta yang jelas (*hard atau concrete facts*) sulit akan mendapat dukungan dari semua pemangku kepentingan (*stakeholders*). Hal ini dapat menyebabkan tidak terlaksananya secara baik berbagai program kegiatan yang telah direncanakan untuk mencapai suatu tujuan bersama yang telah ditetapkan dan disepakati. Konsekuensi logis fenomena di atas menjadikan data statistik sebagai kompas (*guiding*) dalam mengarahkan dan menentukan kebijakan pembangunan nasional. Untuk mencapai cita-cita dan tujuan nasional secara konsisten sebagaimana telah dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945, maka perumusan kebijakan pelaksanaan kebijakan dalam siklus kegiatan sistem manajemen nasional akan berjalan dengan baik apabila didasarkan pada data dan informasi statistik yang akurat. Data dan informasi statistik yang akurat akan dapat diperoleh bila sistem statistik nasional dapat diimplementasikan dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik, bahwa statistik memiliki arti penting bagi upaya perencanaan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi penyelenggaraan berbagai kegiatan di segenap aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara dalam pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila, untuk

memajukan kesejahteraan rakyat dalam rangka mencapai cita-cita bangsa sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945.

Penyelenggaraan Statistik di Indonesia diatur melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik, sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1960 tentang Sensus dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1960 tentang Statistik, dikarenakan dua Undang-Undang tersebut sudah tidak sesuai lagi dan tidak dapat menampung berbagai perkembangan keadaan, tuntutan masyarakat, dan kebutuhan pembangunan. Mengacu pada Undang-Undang tersebut, jenis statistik dibedakan menjadi tiga, yaitu : 1. Statistik dasar yang menjadi tanggung jawab BPS. 2. Statistik sektoral yang menjadi tanggung jawab instansi sektoral atau kementerian atau SKPD. 3. Statistik khusus yang menjadi tanggung jawab lembaga penelitian swasta, dan penyelenggara statistik lain di luar pemerintah. Undang-Undang tersebut juga mengamanatkan dibentuknya Forum Masyarakat Statistik. Forum yang keanggotaannya terdiri atas unsur pemerintah, pakar, praktisi, dan tokoh masyarakat, dimaksudkan sebagai wadah untuk menampung aspirasi masyarakat, dan bertugas memberikan pertimbangan atau saran kepada Badan Pusat Statistik dalam penyelenggaraan statistik.

Badan Pusat Statistik (BPS) sebagai Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) mempunyai tugas menyediakan data dan informasi statistik yang berkualitas : lengkap, akurat, mutakhir, berkelanjutan, dan relevan bagi pengguna data. Data dan informasi statistik yang berkualitas merupakan rujukan bagi upaya perumusan kebijakan dalam menyusun perencanaan, melakukan pemantauan dan mengevaluasi program-program agar sasaran-sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan tepat, sehingga tujuan pembangunan, diantaranya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, dapat dicapai dengan efektif. Sesuai Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1997 tentang Statistik dan Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2007 tentang Badan Pusat Statistik, secara kelembagaan, Badan Pusat Statistik ditegaskan

sebagai instansi vertikal. Oleh karena itu Badan Pusat Statistik mempunyai perwakilan di daerah yaitu Badan Pusat Statistik Provinsi dan Kabupaten.

Pembangunan nasional memerlukan dukungan sistem informasi yang semakin maxitap dan canggih. Statistik merupakan satu bentuk informasi yang penting bagi penyusunan rencana dan kebijaksanaan pembangunan nasional maupun untuk mengukur hasil-hasil yang dicapai dalam pelaksanaan program-program pembangunan. Statistik mendukung pengembangan kemampuan penelitian ilmiah di dalam negeri karena informasi ini merupakan bahan dasar bagi kegiatan penelitian-penelitian tersebut, terutama di bidang ekonomi, kependudukan dan kemasyarakatan. Dalam jangka panjang tersedianya data statistik yang baik dan merata bagi masyarakat umum, juga merupakan satu unsur penting dalam upaya meningkatkan kecerdasan bangsa. Arti penting dari tersedianya data statistik yang lengkap, mutakhir dan dapat dipercaya telah disadari, sehingga sejak Rencana Pembangunan Lima Tahun I (REPELITA I) pembangunan perstatistikan telah menjadi bagian integral dari pembangunan nasional.

Oleh karena statistik merupakan pendukung bagi pembangunan nasional, maka prioritas pembangunan perstatistikan selalu dikaitkan dengan prioritas pembangunan pada setiap tahap pembangunan. Dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun I (REPELITA I) perbaikan statistik pertanian, melalui perbaikan sistem monitoring produksi pangan dan pelaksanaan Sensus Pertanian mendapatkan prioritas utama karena persoalan pokok pada waktu itu adalah masalah pangan. Demikian pula, statistik dasar kependudukan yang ada dirasakan sudah tidak memadai untuk keperluan-keperluan perencanaan dan kebijaksanaan pembangunan maupun untuk keperluan lain yang mendesak pada waktu itu, seperti pemilihan umum. Oleh sebab itu dalam tahap pembangunan ini Sensus Penduduk juga memperoleh prioritas. Sensus ini ditunjang dengan Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) untuk mengetahui secara lebih terperinci karakteristik rumah tangga di Indonesia. Karena masalah stabilitas ekonomi, terutama stabilitas harga,

pada waktu itu menonjol, maka perbaikan statistik perdagangan dan harga juga memperoleh prioritas. Selain itu direncanakan pula untuk mengadakan perbaikan data statistik industri, yang merupakan sektor yang sangat penting dalam perekonomian Indonesia. Semua kegiatan tersebut ditunjang dengan usaha perbaikan di bidang organisasi, personil dan peralatan dari aparat perstatistikan.

Dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun II (REPELITA II) arah pembangunan statistik dilanjutkan dan diperluas dengan tujuan jangka panjang yaitu terciptanya suatu sistem perstatistikan nasional yang terpadu. Karena titik berat pembangunan masih pada bidang ekonomi, maka perbaikan statistik untuk sektor-sektor ekonomi utama terus ditingkatkan. Sektor pertanian tetap merupakan prioritas dalam Repelita II, sehingga penyempurnaan statistik pertanian dilanjutkan dan diperluas dari statistik tanaman pangan ke tanaman perdagangan, peternakan, dan perikanan. Di sektor industri, tekanannya adalah pada peningkatan statistik industri yang mengolah hasil-hasil pertanian, sedangkan sektor-sektor ekonomi lain seperti pertambangan, konstruksi dan transpor juga semakin memperoleh perhatian. Dengan tersedianya hasil-hasil Sensus Penduduk 1971, statistik sosial dan kependudukan juga menjadi semakin memadai baik dari segi mutu maupun cakupannya. Untuk menunjang semua kegiatan tersebut, usaha penyempurnaan organisasi, perbaikan metode, peningkatan prasarana dan keterampilan personil di bidang perstatistikan ditingkatkan.

Dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun III (REPELITA III) dengan pertumbuhan dan stabilitas yang semakin mantap, aspek pemerataan pembangunan semakin memperoleh prioritas yang lebih besar lagi. Di samping itu, sejalan dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai di sektor pertanian, peranan sektor industri semakin menonjol pula. Pembangunan statistik dalam Repelita III juga mencerminkan prioritas pembangunan tersebut. Sensus Penduduk dilaksanakan lagi pada tahun 1980. Susenas disempurnakan dan diperluas agar dapat memonitor secara lebih baik dampak pembangunan pada berbagai kelompok rumah tangga di semua propinsi. Perhitungan Pendapatan

Nasional dan Regional disempurnakan dan disusun “peta” ekonomi nasional, dalam bentuk Tabel Input-Output dan selanjutnya berupa Sistem Neraca Sosial Ekonomi. Sensus Pertanian juga dilaksanakan dalam tahun 1983, dengan cakupan yang lebih luas, serta penyempurnaan-penyempurnaan lain termasuk perhatian khusus pada kelompok petani-petani kecil. Perbaikan dalam metode pengumpulan dan pengolahan statistik-statistik sektoral, seperti statistik industri, ekspor-impor, perhubungan, konstruksi, pariwisata dan sebagainya dilanjutkan.

Pengembangan perstatistikan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun IV (REPELITA IV) merupakan kelanjutan dari program pengembangan perstatistikan yang telah dilaksanakan dalam Repelita III dan Repelita-Repelita sebelumnya. Kebijaksanaan pembangunan tetap berlandaskan pada Trilogi Pembangunan dan pelaksanaan Delapan Jalur Pemerataan makin diperluas. Pengembangan perstatistikan dalam Repelita IV diarahkan untuk menunjang kebijaksanaan tersebut dan sekaligus diusahakan tetap dalam rangka pengembangan sistem perstatistikan nasional terpadu dalam jangka panjang. Dalam tahap ini direncanakan untuk menyelesaikan kegiatan-kegiatan lanjutan Sensus Pertanian 1983, melaksanakan Sensus Ekonomi 1986 serta mulai mempersiapkan Sensus Penduduk 1990. Di samping itu akan lebih disempurnakan pelaksanaan Susenas, perhitungan statistik-statistik makro seperti Pendapatan Nasional dan Regional, Neraca Sosial Ekonomi Nasional dan Tabel Input-Output. Survei Penduduk Antar Sensus (Supas) direncanakan untuk dilaksanakan pada tahun 1985 dan Survei Biaya Hidup pada tahun 1988. Kemampuan para petugas statistik terus ditingkatkan melalui penataran-penataran dan pendidikan lanjutan, sedangkan prasarana dan sarana fisik, khususnya yang menyangkut ruang kerja, mobilitas bagi petugas lapangan serta perlengkapan/peralatan lainnya akan ditingkatkan.

Contoh Data Statistik :

**Tabel V. 1 : Jumlah Ternak Menurut Jenis Ternak dan Kecamatan di Kuantan Singingi Tahun 2015/Per Ekor**

Nomor	Kecamatan	Sapi	Kerbau	Kambing	Domba
Number	Subdistrict	Cow	Buffalo	Goat	Sheep
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	Kuantan Mudik	2.993	1.08	700	-
2	Hulu Kuantan	919	561	446	-
3	Gunung Toar	1.874	1.148	617	-
4	Pucuk Rantau	501	27	713	-
5	Singingi	2.867	843	255	-
6	Singingi Hilir	2.613	1.069	1.262	-
7	Kuantan Tengah	1.792	1.847	5.31	-
8	Sentajo Raya	1.316	392	1.383	-
9	Benai	1.178	906	755	-
10	Kuantan Hilir	591	130	1.217	-
11	Pangean	1.523	429	1.27	-
12	Logas Tanah Darat	1.854	-	539	-
13	Kuantan Hilir Seberang	1.212	346	1.053	-
14	Cerenti	1.073	1.015	1.711	-
15	Inuman	1.218	558	988	-
Jumlah Total		23.524	10.351	18.219	0
2014		22.075	14.113	16.157	0
2013		26.215	15.671	22.989	0

Sumber : Dinas Peternakan Kabupaten Kuantan Singingi  
 Source : Animal Husbandry Service of Kuantan Singingi Regency

# BAB VI

## LEMBAGA PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

---

### A. ARTI PENTING DAN KEWENANGAN BADAN PERENCANAAN DAN PEMBANGUNAN DAERAH

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) adalah lembaga teknis daerah di bidang penelitian dan perencanaan pembangunan daerah yang dipimpin oleh seorang Kepala Badan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur/Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah di bentuk berdasarkan pertimbangan :

- a. Bahwa dalam rangka usaha peningkatan keserasian pembangunan di daerah diperlukan adanya peningkatan keselarasan antara pembangunan sektoral dan pembangunan daerah.
- b. Bahwa dalam rangka usaha menjamin laju perkembangan, keseimbangan dan kesinambungan pembangunan di daerah, diperlukan perencanaan yang lebih menyeluruh, terarah dan terpadu.

Perubahan sistem perencanaan pembangunan daerah dalam era otonomi sebagaimana dijelaskan terdahulu, tentunya memerlukan lembaga perencanaan pembangunan daerah yang lebih kuat dan berkualitas. Hal ini diperlukan mengingat kewenangan daerah dalam mengelola kegiatan pembangunan di daerahnya sudah semakin besar. Keberhasilan daerah dalam memanfaatkan peningkatan kewenangan tersebut akan sangat tergantung pada kemampuan dan kualitas badan perencana pembangunan yang ada di daerah tersebut. Karena itu sangat

beralasan kiranya, bila BAPPEDA (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah) baik pada provinsi, kabupaten dan kota perlu segera dikembangkan dan ditingkatkan kualitas dan peranannya. Dalam waktu dekat, jenis pengembangan yang sangat diperlukan adalah menyangkut dengan peningkatan jumlah serta kualitas tenaga perencana (*planner*) yang dimiliki oleh badan perencanaan daerah tersebut.

Kenyataan umum yang terjadi adalah bahwa jumlah dan kualitas tenaga perencana yang ada di BAPPEDA ternyata masih sangat kurang dibandingkan dengan kebutuhan. Hal ini terutama sangat dirasakan pada BAPPEDA tingkat Kabupaten dan Kota. Karena itu, terobosan yang cukup penting perlu dilakukan untuk meningkatkan jumlah dan kualitas tenaga perencana pada semua BAPPEDA yang ada di daerah. Dalam hal ini, upaya yang disarankan adalah sebagai berikut :

- a. Membentuk *Komite Perencanaan* yang bertugas untuk membantu pelaksanaan tugas BAPPEDA dalam penyusunan dokumen perencanaan. Anggota komite ini adalah tenaga ahli di bidangnya yang tidak harus semua pegawai BAPPEDA, tetapi dapat digunakan tenaga teknis dari dinas instansi terkait yang dipandang mampu. Bahkan anggota komite dapat pula diambil dari tenaga pengajar perguruan tinggi setempat atau dari perusahaan yang keahliannya dianggap relevan dengan tugas perencanaan. Komite ini merupakan panitia tidak tetap yang otomatis berhenti setelah tugas perencanaan yang dibebankan padanya selesai. Dengan cara ini kekurangan tenaga perencanaan pada BAPPEDA akan dapat diatasi.
- b. Memberikan *Status Fungsional* kepada para tenaga perencana tetap atau pegawai daerah yang terdapat pada BAPPEDA bersangkutan. Hal ini perlu dilakukan agar tenaga perencana yang telah ada dan telah dididik serta mempunyai pengalaman cukup, tidak akan dengan mudah dapat dipindah tugaskan ke bidang lain yang tidak ada kaitannya dengan perencanaan. Di samping itu, dengan status fungsional ini, maka masa tugas tenaga

perencanaan tersebut bisa ditingkatkan sampai dengan 60-65 tahun sesuai dengan kepangkatan yang dimilikinya.

- c. Meningkatkan pendidikan dan pelatihan untuk tenaga perencana yang telah ada baik dalam bentuk pendidikan jangka pendek maupun jangka panjang (*degree program*). Dalam hal ini, program pelatihan jangka pendek dan program pendidikan Pascasarjana yang telah ada pada perguruan tinggi setempat dapat dimanfaatkan. Dengan cara demikian, kualitas tenaga perencana yang ada di BAPPEDA secara bertahap akan dapat terus ditingkatkan. Menurut Hamalik pelatihan merupakan suatu fungsi manajemen yang perlu dilaksanakan terus-menerus dalam rangka pembinaan ketenagaan dalam suatu organisasi. Sedangkan secara spesifik menurut Hamalik proses latihan itu merupakan serangkaian tindakan (upaya) yang dilaksanakan secara berkesinambungan, bertahap dan terpadu. Tiap proses latihan harus terarah untuk mencapai tujuan tertentu terkait dengan upaya pencapaian tujuan organisasi. Pelatihan dalam pekerjaan adalah peningkatan keahlian untuk tugas-tugas dan aktivitas yang diperlukan di posisi tertentu. Program pelatihan itu efektif hanya jika program-program tersebut berhubungan dengan kebutuhan-kebutuhan keterampilan atau pengetahuan yang berlaku.

Tujuan pelatihan :

1. Agar organisasi bisa bersaing.
2. Mengembangkan keterampilan dan kompetensi karyawan.
3. Memperkuat komitmen karyawan.

Model Pelatihan :

1. Pengembangan pola pikir bersama untuk membangun kapabilitas organisasional melalui SDM.
2. Harus ada suatu komitmen fundamental dan keyakinan dalam pendidikan, pelatihan dan pengembangan SDM.
3. Aktivitas-aktivitas pelatihan dan pengembangan harus dihubungkan dengan strategi dan sasaran bisnis.

4. Pelatihan dan pengembangan berfokus pada kebutuhan organisasional yang telah didefinisikan dengan jelas.
5. Pelatihan dapat meningkatkan keunggulan kompetitif jika karyawan mendapat pengetahuan dan keterampilan serta mampu menggunakan kompetensinya.
6. Penetapan sasaran yang tepat untuk pelatihan berdasarkan perubahan dan hasil yang diinginkan.
7. Pemerincian spesifikasi-spesifikasi pelatihan.
8. Pengevaluasian menyeluruh dari pelatihan dan komitmen dari semua partisipan terhadap proses tersebut.

Pemberian status fungsional bagi tenaga perencana dewasa ini sudah dapat dilaksanakan dengan keluarnya Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 16/KEP/M.PAN/3/2001 tentang Jabatan Fungsional Perencana dan Angka Kreditnya. Dengan demikian, para perencana yang memang benar-benar berkeinginan menjadi tenaga perencana yang profesional akan dapat meniti karirnya dengan memasuki *Jabatan Fungsional Perencana* tersebut. Namun demikian, untuk dapat menduduki Jabatan Fungsional Perencana tersebut, para peminat diwajibkan untuk menempuh pelatihan Jabatan Fungsional selama 2-4 bulan, tergantung dari kepangkatan dan keahlian serta pengalamannya dalam bidang perencanaan. Untuk keperluan tersebut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) sudah melakukan kerja sama dengan beberapa Perguruan Tinggi Negeri seperti Universitas Indonesia dan lain sebagainya.

Kegagalan rencana dapat pula disebabkan oleh struktur badan perencana sendiri, baik yang tergabung dalam BAPPEDA maupun yang berada pada unit-unit perencana yang terdapat pada masing-masing dinas dan instansi daerah atau yang dewasa ini disebut dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Alasannya adalah struktur badan perencana tersebut juga akan cenderung mempengaruhi kualitas dan tingkat operasionalisasi dari dokumen perencanaan yang dapat disusunnya. Berlainan dengan instansi pemerintah daerah umumnya yang tugas pokok dan fungsinya adalah memberikan pelayanan publik,

BAPPEDA sebenarnya mempunyai tugas yang berbeda. Sesuai dengan namanya dan mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, maka tugas pokok dan fungsi BAPPEDA meliputi :

1. Menyusun Dokumen Perencanaan Pembangunan
2. Melaksanakan Proses Penetapan Dokumen Perencanaan
3. Melakukan Pengendalian (*monitoring*) dan evaluasi pelaksana rencana.

Tugas pokok tersebut memerlukan keahlian dan kompetensi ilmu tersendiri yang bersifat profesional yaitu dalam *ilmu Perencanaan Pembangunan Daerah*. Bila tugas pokok badan perencana pembangunan adalah seperti tersebut di atas, maka seharusnya sebagian besar (sekitar 60-70 %) dari aparatur yang bekerja pada badan ini adalah tenaga perencana (*Planner*). Sisanya adalah merupakan pegawai administrasi yang berfungsi untuk mendukung tugas pokok perencana pembangunan tersebut. Akan tetapi, kenyataan yang terdapat pada pemerintah daerah dewasa ini adalah bahwa sebagian besar dan bahkan hampir semuanya aparatur yang bekerja pada badan perencana, baik BAPPEDA maupun yang terdapat bagi unit kerja pada dinas dan instansi adalah tenaga administrasi dan bukan perencana.

Akibat dari kondisi yang demikian, kebanyakan dari tugas dan pekerjaan badan perencanaan pembangunan tersebut dilaksanakan dengan menggunakan tenaga konsultan atau tenaga ahli dari perguruan tinggi setempat. Dari segi peraturan dan ketentuan berlaku tidak ada yang salah dengan cara kerja yang demikian. Tetapi konsultan dan tenaga ahli perguruan tinggi itu sendiri juga mempunyai kelemahan sendiri yaitu umumnya tidak mempunyai pengalaman yang cukup tentang praktik pelaksanaan perencanaan, karena memang mereka tidak bekerja di badan perencanaan pembangunan daerah tersebut. Kondisi demikian selanjutnya menyebabkan dokumen perencanaan yang dapat disusun oleh badan perencana tersebut, menjadi kurang operasional, walaupun secara keilmuan sudah cukup.

Dapat diartikan bahwasannya keberhasilan dari pada pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi BAPPEDA adalah soal penempatan dari pada kebutuhan pegawai yang sesuai dengan organisasi tersebut. BAPPEDA sebagai *Head Organisation Development Planner* (kepala organisasi dalam bidang perencanaan pembangunan) semestinya merekrut pegawainya berdasarkan kebutuhan dan keahlian bukan berdasarkan buangan semata. Oleh karenanya konsep ini telah diajarkan dalam istilah *The Right Man On The Right Place* (menempatkan seseorang sesuai pada tempatnya). Salah satu kunci kesuksesan Rasulullah dalam meraih tampuk kejayaan Islam adalah karena beliau mengerti sekali dalam hal menempatkan para sahabatnya ke dalam sebuah posisi atau jabatan publik, maka tidak salah selama 25 Tahun masa kerasulan beliau bisa meraih kejayaan Islam sampai kebelahan dunia eropa. Penempatan pegawai pemerintahan merupakan salah satu komponen yang penting dalam mencapai tujuan pemerintahan, hal ini terkait dengan pendistribusian kerja ataupun wewenang serta untuk mencapai kinerja yang maksimal dari sebuah organisasi pemerintahan. Penempatan pegawai pemerintahan haruslah memperhatikan keadaan internal maupun eksternal dari sebuah organisasi, agar seseorang yang ditempatkan pada sebuah jabatan atau posisi dapat memberikan kontribusi yang maksimal, ini tidak terlepas dari seorang pegawai harus memiliki kapabilitas yang dimiliki. Islam, adalah sistem yang menyeluruh yang tidak memisahkan antara peribadatan dan pemerintahan banyak mengajarkan tentang tata cara penempatan pegawai yang baik dan benar, baik secara nash Al-Qur'an maupun Al-Hadist.

Sejarah menceritakan, bagaimana Rasulullah memilih seorang utusan untuk menyampaikan Islam kepada Raja-Raja di sekitaran Jazirah Arab. Alkisah utusan untuk Habsyah, Rasulullah mengutus anak pamannya bernama Ja'far bin Abi Thalib sebagai duta besar disertai seorang dari kaum muslimin. Sebagaimana diketahui, Ja'far merupakan pemimpin Kaum Muslimin Hijrah ke Habsyah, beliau merupakan orang terpercaya lagi pandai, fasih berbahasa Habsyah dan orang terdekat

Rasulullah, hal ini mengisyaratkan dalam memilih seseorang haruslah orang yang berkompeten dan mempunyai kapabilitas.

Sayyidina Umar bin al-Khattab ketika memerintah pernah mengakui terus terang bahwa Abu Bakar lebih pintar dari dia memilih tenaga. Abu Bakar telah memilih Khalid bin Walid menjadi kepala perang, padahal Umar kurang setuju sebab ada beberapa tabiat Khalid yang disukainya, sehingga setelah Abu Bakar wafat dan dia naik menggantikan jadi Khalifah, perintahnya yang mula-mula sekali ialah menurunkan Khalid dari jabatannya. Khalid menyerahkan jabatannya dengan patuh kepada Abu Ubaidah, penggantinya. Bertahun-tahun kemudian setelah Khalid bin Walid meninggal, mengaku Umar dengan terus terang bahwa Abu Bakar lebih berilmu daripadanya, meletakkan orang pada tempatnya, *“the right man, in the right place”*, menempatkan orang yang benar, ditempat yang benar. Cacat Khalid pada pandangan Umar ialah karena agamanya yang kurang begitu dalam, sebagaimana Abu Ubaidah, meskipun cacatnya dalam beragama itu tidak juga ada. Adapun Abu Bakar melihat bahwa Khalid itu dalam memimpin peperangan jarang taranya. Abu Ubaidah meskipun alim, tidaklah sepintar Khalid dalam ilmu perang. Sehingga disaat itu, Khalid tetap membantunya dari belakang walaupun dia hanya telah menjadi seorang serdadu biasa.

Kelemahan struktural ini ternyata sudah diketahui sebelumnya oleh Pemerintah Pusat, khususnya Badan Perencana Pembangunan Nasional (BAPPENAS). Semestinya penyusunan struktur yang ada pada BAPPEDA berdasarkan kebutuhan struktur yang terkait saja dengan kebutuhan dan kepentingan daerah semata, bukan membentuk struktur berdasarkan kepentingan politis, biarlah struktur kecil asalkan berfungsi dengan kata lain *“miskin struktur kaya fungsi”*. Untuk mengatasi kelemahan ini, kebijakan yang diambil secara nasional adalah dengan memberikan kesempatan kepada para aparatur yang bekerja pada badan perencanaan pembangunan, baik pusat maupun daerah, untuk memilih statusnya sebagai pegawai dengan Jabatan Fungsional Perencana (JFP). Sebagai tenaga dengan status jabatan fungsional

perencana, tentunya mempunyai hak dan kewajiban tambahan tersendiri pula. Hak tambahan yang dimiliki oleh jabatan fungsional perencana adalah dapat diberikan tunjangan fungsional sesuai ketentuan pemerintah. Di samping itu, tenaga fungsional dapat memperoleh kenaikan pangkat berdasarkan kredit point yang diperoleh dalam periode tertentu walaupun tidak mempunyai eselon tertentu. Selanjutnya, masa kerja tenaga fungsional dapat diperpanjang sampai dengan 70 tahun bilamana yang bersangkutan dapat mencapai status sebagai Perencana Utama. Namun demikian, aparatur yang berstatus sebagai jabatan fungsional perencana masih dapat menduduki jabatan struktural asal bekerja di badan perencana. Tugas pokok tenaga fungsional adalah menulis dokumen perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan keahliannya dan tugas lainnya yang diberikan oleh atasannya.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dituntut kemampuannya untuk menjalankan fungsi koordinasi perencanaan pembangunan daerah dengan seluruh instansi dalam jajaran pemerintahan Kabupaten guna terwujudnya sistem perencanaan yang baru yang harus bersifat menyeluruh, terpadu, sistematis dan tanggap terhadap perubahan zaman serta pelaksanaan pembangunan secara serasi, terpadu dan sinergi. Masalah lain yang dianggap berpengaruh banyak terhadap kemampuan lembaga BAPPEDA dalam menjalankan fungsi koordinasi perencanaan pembangunan secara optimal adalah masih terbatasnya kemampuan aparat perencana, partisipasi instansi terkait belum terlaksana dengan baik dan hasil-hasil rapat koordinasi perencanaan belum sepenuhnya dilaksanakan secara konsisten, juga tumpang tindihnya proyek pada lokasi yang sama serta adanya program-program masyarakat yang tidak berjalan dengan baik karena tidak adanya koordinasi seperti perbaikan pendidikan serta pelayanan kesehatan dan adanya salah satu program pembangunan fisik. Peran BAPPEDA hanya sebagai Pembina namun proyek tersebut berhubungan langsung dengan tupoksi dinas sehingga proyek atau program tersebut tidak perlu asistensi di BAPPEDA. Kondisi demikian

ini adalah karena tidak didukung oleh perencanaan yang baik, sehingga banyak proyek-proyek pembangunan tidak mencapai tujuannya dan mengakibatkan tidak efisiensinya dana-dana pembangunan atau tidak mencapai target yang diharapkan.

Peranan BAPPEDA dalam perencanaan pembangunan daerah mempunyai posisi yang sangat strategis, terutama dalam mengkoordinasikan, menyerasikan serta mensinergikan seluruh perencanaan baik antara seluruh instansi di dalam jajaran pemerintah kabupaten maupun pemerintah provinsi serta program pembangunan regional dan nasional baik dananya yang bersumber dari DAU, APBD dan dekonsentrasi (APBN), Dana Alokasi Khusus (DAK) maupun bantuan luar negeri dan sumber-sumber dana lainnya. Oleh karenanya BAPPEDA dalam menyusun dokumen perencanaan pembangunan daerah tidak semata melalui pendekatan *Botton-Up* semata, tetapi juga menggunakan pendekatan *Top-Down* yang konsekuensinya adalah pada peralihan dana pusat (APBN), selain itu juga harus melakukan pendekatan *Demokratic* dan *Partisipatif*.

Adapun peran BAPPEDA yang diharapkan adalah :

- a. Perencanaan disusun dengan memakai adanya kebutuhan integrasi sistem perencanaan penyelenggaraan rutin atau umum pemerintah dan sistem perencanaan pembangunan yang dilaksanakan dan akan bermuara dalam bentuk pembiayaan.
- b. Mekanisme pembiayaan akan mengakomodasikan dan menyelerasikan adanya perbedaan antara Kabupaten/Kota dengan Provinsi, jangan terjadi tumpang tindih program.
- c. Implementasi otonomi lebih menyesuaikan dalam perencanaan pembangunan dengan pertimbangan keuangan dan kemampuan daerah.
- d. Sesuai dengan tugas dan fungsinya, BAPPEDA dalam menjalankan programnya yaitu berpedoman pada rencana strategi dan program-program prioritas 5 (lima) tahun ke depan yang akan di jadikan pedoman dan dasar pelaksanaan kegiatan pokok maupun penunjang di bidang perencanaan.

- e. Melakukan koordinasi perencanaan yang matang antara dinas-dinas yang terkait.
- f. Mengoptimalkan hubungan kerja antara BAPPEDA dengan dinas-dinas dalam rangka keserasian pelaksanaan tugas.
- g. Program-program yang akan dilaksanakan dalam lima tahun ke depan sudah terencana, baik administrasi, teknis, biaya.
- h. Mengoptimalkan koordinasi internal di lingkungan BAPPEDA dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya.
- i. Sebagai tenaga-tenaga perencana masih memerlukan pelatihan-pelatihan dan kursus-kursus sesuai dengan kualifikasi.
- j. Perlu adanya penelitian yang akurat untuk kepentingan pembangunan daerah.

## **B. SEJARAH BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN**

1. Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 1964 tentang Pembentukan Badan Koordinasi Pembangunan Daerah disingkat BAKOPDA.
2. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 51 Tahun 1969
3. Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 1969
4. Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1974 tentang Pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA).
5. Keputusan Presiden Nomor 27 Tahun 1980 tentang Pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
6. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 362 tahun 1997 tentang Pola Organisasi Pemerintah Daerah dan Wilayah
7. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 185 tahun 1980 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat I dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tingkat II

# **BAB VII**

## **RUANG LINGKUP DAN BENTUK PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH**

---

### **A. PENDAHULUAN**

Baik dalam perencanaan pembangunan nasional maupun dalam perencanaan pembangunan daerah, pendekatan perencanaan dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu pendekatan sektoral dan pendekatan regional (wilayah). Pendekatan sektoral dengan memfokuskan perhatian pada sektor-sektor kegiatan yang ada di wilayah tersebut. Pendekatan ini mengelompokkan kegiatan ekonomi atas sektor-sektor yang beragam atau dianggap seragam. Pendekatan regional melihat pemanfaatan ruang serta interaksi berbagai kegiatan dalam ruang wilayah. Jadi, terlihat perbedaan fungsi ruang yang satu dengan ruang yang lainnya dan bagaimana ruang itu saling berinteraksi untuk diarahkan kepada tercapainya kehidupan yang efisien dan nyaman. Perbedaan fungsi terjadi karena perbedaan lokasi, perbedaan potensi dan perbedaan aktivitas utama pada masing-masing ruang yang harus diarahkan untuk bersinergi agar saling mendukung penciptaan pertumbuhan yang serasi dan seimbang. Dalam pendekatan sektoral, pengelompokan sektor-sektor dapat dilakukan berdasarkan kegiatan yang seragam yang lazim dipakai dalam literature atau pengelompokan berdasarkan administrasi pemerintahan yang menangani sektor tersebut. Dalam banyak hal, pengelompokan berdasarkan keseragaman kegiatan dan secara administrasi pemerintahan adalah sejalan. Dari sudut pendekatan regional, pengelompokan dapat dilakukan atas dasar batas administrasi pemerintahan, seperti kabupaten/kota.

Perencanaan pembangunan daerah mempunyai ruang lingkup dan bentuk tersendiri sesuai dengan tujuan, arah dan sifat pembahasan serta kegunaannya dalam pelaksanaan pembangunan. Secara umum ada empat ruang lingkup dan bentuk perencanaan pembangunan yang satu sama lainnya saling berkaitan. *Pertama*, adalah *Perencanaan Makro* yang analisisnya bersifat menyeluruh (*agregatif*) meliputi semua aspek dan sektor pembangunan. *Kedua*, adalah *Perencanaan Sektoral* yang mencakup hanya satu bidang atau sektor tertentu saja, seperti pertanian, pendidikan, kesehatan, perindustrian dan perdagangan serta lain sebagainya. *Ketiga*, adalah *Perencanaan Wilayah (Regional)* yang mencakup hanya untuk wilayah administrative tertentu saja, seperti provinsi, kabupaten dan kota. *Keempat*, adalah *Perencanaan Proyek (Kegiatan)* yang mencakup perencanaan untuk membangun suatu proyek atau kegiatan tertentu saja seperti pembangunan sekolah, jalan PLTA dan lain sebagainya.

## **B. PERENCANAAN MAKRO**

Perencanaan makro menyangkut dengan ruang lingkup dan bentuk perencanaan yang berkaitan dengan kegiatan pembangunan secara keseluruhan. Aspek-aspek utama yang dibahas dalam Perencanaan Makro meliputi hal berikut :

### **1. Pertumbuhan Ekonomi Daerah**

Aspek makro yang pertama sangat penting dibahas adalah menyangkut dengan pertumbuhan ekonomi daerah yang pada dasarnya merupakan peningkatan kemampuan produksi yang terdapat pada daerah bersangkutan. Realisasi pertumbuhan ekonomi daerah dapat diukur dengan menggunakan peningkatan nilai *Produk Domestik Regional Bruto* (PDRB) dengan harga konstan dari satu periode eke periode waktu lainnya.

### **2. Pemerataan Pembangunan Ekonomi Daerah**

Pemerataan pembangunan ekonomi daerah merupakan unsur dan bagian perencanaan makro lainnya yang juga sangat penting artinya. Pertumbuhan perekonomian yang cepat, tetapi tidak diikuti dengan

pemerataan akan mengurangi tingkat kemakmuran masyarakat dan dapat menimbulkan kecemburuan sosial sehingga dapat mendorong timbulnya keresahan dan ketegangan politik. Karena itu, strategi dan kebijakan serta program dan kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan pemerataan pembangunan ekonomi daerah merupakan hal yang sangat strategis dalam perencanaan makro.

### **3. Kemakmuran dan Kesejahteraan Masyarakat**

Sesuai dengan tujuan nasional dan daerah, aspek kemakmuran adalah salah satu sarana akhir dari proses pembangunan pada suatu daerah. Alasannya jelas karena seluruh masyarakat menginginkan kemakmurannya semakin lama akan semakin meningkat dalam rangka mewujudkan masyarakat yang sejahtera dalam waktu jangka panjang. Menurut Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia kesejahteraan sosial ialah suatu tata kehidupan dan penghidupan sosial, material maupun spiritual yang diliputi oleh rasa keselamatan, kesusilaan, dan ketentraman lahir batin, yang memungkinkan bagi setiap Warganegara untuk mengadakan usaha pemenuhan kebutuhan-kebutuhan jasmaniah, rohaniah dan sosial yang sebaik-baiknya bagi diri, keluarga serta masyarakat dengan menjunjung tinggi hak-hak asasi serta kewajiban manusia sesuai dengan Pancasila. Menurut Midgley menjelaskan bahwa suatu keadaan sejahtera secara sosial tersusun dari tiga unsur sebagai berikut. Itu adalah, pertama, setinggi apa masalah-masalah sosial dikendalikan, kedua, seluas apa kebutuhan-kebutuhan dipenuhi dan terakhir, setinggi apa kesempatan-kesempatan untuk maju tersedia. Tiga unsur ini berlaku bagi individu-individu, keluarga-keluarga, komunitas-komunitas dan bahkan seluruh masyarakat. Sedangkan menurut Perserikatan Bangsa-Bangsa kesejahteraan sosial adalah suatu kegiatan yang terorganisasi dengan tujuan membantu penyesuaian timbal balik antar individu-individu dengan lingkungan sosial mereka. Tujuan ini dicapai secara seksama melalui teknik-teknik dan metode-metode dengan maksud agar supaya memungkinkan individu-individu, kelompok-kelompok maupun komunitas-komunitas memenuhi kebutuhan-kebutuhan individu

dengan lingkungan sosial mereka. Tujuan ini dicapai secara seksama melalui teknik-teknik dan metode-metode dengan maksud agar supaya memungkinkan individu-individu, kelompok-kelompok maupun komunitas-komunitas memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan memecahkan masalah-masalah penyesuaian diri mereka terhadap perubahan pola-pola masyarakat, serta melalui tindakan kerja sama untuk memperbaiki kondisi-kondisi ekonomi dan sosial. Wilensky dan Lebeaux merumuskan kesejahteraan sosial sebagai sistem yang terorganisasi dari pelayanan-pelayanan dan lembaga-lembaga sosial, yang dirancang untuk membantu individu-individu dan kelompok-kelompok agar mencapai tingkat hidup dan kesehatan yang memuaskan. Maksudnya agar tercipta hubungan-hubungan personal dan sosial yang memberi kesempatan kepada individu-individu pengembangan kemampuan mereka seluas-luasnya dan meningkatkan kesejahteraan mereka sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Dalam konteks kesejahteraan sosial, Khan merumuskan pelayanan sosial sebagai program-program yang disediakan oleh selain kriteria pasar untuk menjamin pemenuhan suatu tingkat kebutuhan dasar seperti kesehatan, pendidikan, kesejahteraan untuk meningkatkan kehidupan komunal dan keberfungsian sosial, untuk memfasilitasi akses terhadap pelayanan-pelayanan dan lembaga-lembaga pada umumnya, dan untuk membantu mereka dalam kesulitan dan pemenuhan kebutuhan.

#### **4. Sumber Pembiayaan Pembangunan**

Upaya pembangunan daerah baru akan dapat dilaksanakan bilamana terdapat sumber pembiayaan yang cukup, baik yang berasal dari pemerintah maupun swasta dan masyarakat.

#### **5. Perkiraan Kebutuhan Investasi**

Untuk dapat menjamin tercapainya target pertumbuhan ekonomi khususnya dan pembangunan daerah umumnya yang telah ditetapkan terdahulu, perlu diperkirakan berapa besarnya kebutuhan investasi yang diperlukan.

#### **6. Strategi dan Kebijakan Pembangunan Daerah**

Salah satu aspek penting lainnya yang perlu dibahas dalam perencanaan makro adalah menyangkut dengan strategi dan kebijakan pembangunan daerah yang dipilih sebagai landasan dasar perencanaan pembangunan daerah yang bersangkutan.

### C. PERENCANAAN SEKTORAL

Perencanaan sektoral adalah perencanaan yang ruang lingkungannya hanya untuk satu bidang atau sektor pembangunan tertentu saja, misalnya pertanian, pendidikan, kesehatan dan lain sebagainya. Perencanaan yang demikian dapat muncul sebagai bagian dari sebuah dokumen perencanaan pembangunan daerah tertentu seperti RPJMD atau disusun khusus untuk satu dinas instansi saja atau SKPD tersendiri yang lazim dikenal dengan nama Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (*Renstra SKPD*) yang disusun untuk periode lima tahun. Sedangkan pada tingkat nasional, perencanaan sektoral ini muncul dalam bentuk *Renstra Kementerian dan Lembaga (Renstra KL)*. Karena perencanaan sektoral ini diperuntukkan khusus untuk dinas atau SKPD tertentu, maka penyusunannya harus mengacu pada *Tugas Pokok dan Fungsi (TUPOKSI)* institusi tersebut.

Pendekatan sektoral adalah di mana seluruh kegiatan ekonomi di dalam wilayah perencanaan dikelompokkan atas sektor-sektor. Selanjutnya setiap sektor dianalisis satu per satu. Setiap sektor dilihat potensi dan peluangnya, menetapkan apa yang dapat ditingkatkan dan di mana lokasi dari kegiatan peningkatan tersebut. Caranya adalah masing-masing sektor dipreteli (*break-down*) sehingga terdapat kelompok-kelompok yang bersifat homogen. Terhadap kelompok yang homogen ini dapat digunakan peralatan analisis yang bisa digunakan untuk kelompok tersebut. Misalnya, untuk menganalisis sektor pertanian, sektor tersebut dapat dibagi atas subsektor tanaman pangan, subsektor perkebunan rakyat, subsektor perkebunan dan seterusnya.

Untuk masing-masing subsektor dapat lagi diperinci atas dasar komoditi, misalnya untuk subsektor bahan makanan dapat diperinci atas komoditi beras, kacang-kacangan, sayur-sayuran dan sebagainya.

Analisis masing-masing komoditi lebih mudah baik dari aspek produksi maupun aspek pemasarannya karena literature ilmiah maupun penyampaian informasi sering dilaksanakan atas dasar komoditi. Setelah informasi per komoditi diketahui dengan jelas, dengan metode agresi (pertambahan), akhirnya disimpulkan tentang keadaan per subsektor dan selanjutnya dengan keadaan keseluruhan sektor. Pendekatan sektoral dengan metode agresi memiliki resiko kehilangan gambaran latar belakang yang mendukung produksi sektoral tersebut.

#### **D. PERENCANAAN WILAYAH (REGIONAL)**

Perencanaan wilayah (*Regional*) pada dasarnya adalah ruang lingkup dan bentuk perencanaan pembangunan yang di dalamnya terdapat unsur tata ruang dan lokasi kegiatan ekonomi dan sosial secara terintegrasi. Jenis perencanaan ini sering disebut dengan *spatial (Regional Development)* dimana seluruh unsur dan variabel pembangunan dirinci menurut aspek ruang dan lokasinya. Terdapat dua undang-undang yang melandasi perlunya disusun perencanaan wilayah (*regional*) tersebut. Keduanya adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan Hidup dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Tata Ruang.

Pendekatan regional sangat berbeda dengan pendekatan sektoral walaupun tujuan akhirnya adalah sama. Pendekatan sektoral adalah pendekatan yang pada mulanya mengabaikan faktor ruang (*spasial*). Memang pendekatan sektoral dapat diperinci atas daerah yang lebih kecil, misalnya analisis sektoral per kabupaten, per kecamatan dan per desa, sehingga seakan-akan faktor ruang telah terpenuhi. Hal ini belum memenuhi pendekatan regional karena pendekatan regional memiliki segi-segi tersendiri.

Pendekatan sektoral lebih dahulu memperhatikan sector atau komoditi yang kemudian setelah dianalisis, menghasilkan proyek-proyek yang diusulkan untuk dilaksanakan. Setelah proyeknya diketahui, barulah dipikirkan di mana lokasi proyek tersebut. Pendekatan regional dalam pengertian sempit adalah memperhatikan

ruang dengan segala kondisinya. Setelah melalui analisis diketahui bahwa masih ada ruang yang belum dimanfaatkan atau penggunaannya masih belum optimal, kemudian direncanakan kegiatan apa sebaiknya diadakan pada lokasi tersebut. Dengan demikian penggunaan ruang menjadi serasi dan efisien agar memberi kemakmuran yang optimal bagi masyarakat. Dari uraian di atas diketahui bahwa sasaran akhir dari kedua pendekatan tersebut sama, yaitu menentukan kegiatan apa ada lokasi mana. Perbedaan hanya terletak pada cara memulai dan sifat analisisnya. Pendekatan regional dalam pengertian lebih luas, selain memperhatikan penggunaan ruang untuk kegiatan produksi atau jasa juga memprediksi arah konsentrasi kegiatan dan memperhatikan kebutuhan fasilitas untuk masing-masing serta merencanakan jaringan-jaringan penghubung sehingga berbagai konsentrasi kegiatan dapat dihubungkan secara efisien.

Pendekatan regional adalah pendekatan ekonomi dan pendekatan ruang. Pendekatan ekonomi terutama untuk cabang ekonomi regional dan dapat dipakai berbagai peralatan analisis baik dari ekonomi umum atau ekonomi pembangunan, atau lebih khusus ekonomi regional untuk melihat arah perkembangan sesuatu daerah di masa yang akan datang. Berbagai model analisis yang bisa diterapkan antara lain teori yang menyangkut pertumbuhan ekonomi daerah, analisis *competitiveness* dari sektor-sektor yang ada di suatu wilayah, model gravitasi, hubungan dengan kota dan daerah lainnya, berbagai teori lokasi, hubungan interregional dan lain-lain. Analisis ekonomi regional dapat memberi jawaban atas sektor mana yang perlu dikembangkan serta tingkat prioritas pengembangannya. Akan tetapi, belum mampu menjawab pertanyaan, seperti di lokasi mana sektor itu dikembangkan, berapa luas lahan yang digunakan, serta besarnya prasarana atau fasilitas social yang perlu dibangun dan berikut lokasinya.

## **E. PERENCANAAN PROYEK (KEGIATAN)**

Perencanaan proyek (kegiatan) adalah perencanaan yang khusus disusun untuk membangun suatu proyek atau kegiatan tertentu saja seperti pembangunan sekolah, jalan PLTA dan lain sebagainya. Perencanaan proyek ini sangat penting artinya bila kegiatan yang akan dibangun mencakup nilai yang cukup besar sehingga perencanaan perlu dibuat secara baik, teliti dan rinci untuk menghindarkan kesalahan dalam pelaksanaan pembangunan proyek tersebut nantinya.

# BAB VIII

## SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL DAN DAERAH

---

### A. PENGANTAR

Sejak tahun 2005 yang lalu, pelaksanaan perencanaan pembangunan di Indonesia mengalami perubahan yang cukup penting dan mendasar. Perubahan tersebut terjadi dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Perubahan ini dilakukan terutama untuk memperbaiki kelemahan dan kekurangan yang masih dirasakan selama ini. Sesuai dengan SPPN 2004, perencanaan pembangunan didefinisikan sebagai satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan Negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah.

### B. PERMASALAHAN KELEMAHAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DI INDONESIA

Memperhatikan pengalaman masa lalu dan perkembangan yang terjadi di Indonesia dewasa ini, terlihat adanya beberapa permasalahan pokok dalam perencanaan pembangunan di Indonesia. Permasalahan pertama adalah adanya perubahan yang cukup fundamental tentang ketentuan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang semula salah satu tugasnya adalah menyusun Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Sedangkan dalam GBHN tersebut termasuk *Garis Besar Pembangunan Jangka Panjang* yang merupakan acuan utama dalam penyusunan rencana pembangunan baik pada tingkat nasional maupun

daerah. Permasalahan berikutnya adalah masih sangat dirasakan adanya “ego sektoral” antara aparat pemerintah dalam melaksanakan kegiatan pembangunan.

Permasalahan selanjutnya yang juga sangat dirasakan sampai saat ini adalah kurang terpadunya antara perencanaan dan penganggaran. Tidak hanya itu, tetapi kekurang terpaduan ini juga dirasakan antara perencanaan dan pelaksanaan serta pengawasan, kemudian belum optimalnya dimanfaatkan peran serta masyarakat dalam proses penyusunan rencana pembangunan sehingga kebanyakan perencanaan yang disusun masih bersifat “*Top-Down Planning*”.

Di samping permasalahan perencanaan pembangunan yang terdapat di Indonesia juga terdapat kelemahan perencanaan pembangunan di Indonesia, yang pada umumnya dirasakan juga oleh Negara-negara baru berkembang atau Negara-negara dunia ketiga. Namun harus diakui bahwa terdapat banyak kelemahan yang dihadapi. Berbagai kelemahan tersebut di sini dikemukakan sebagai mana berikut:

1. Perencanaan pembangunan untuk bidang ekonomi, di banyak Negara baru berkembang seringkali lebih merupakan dokumen politik mengenai cita-cita pembangunan yang dikehendaki, tetapi bukan merupakan dokumen cetak biru bagi kegiatan-kegiatan yang mungkin dilaksanakan untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan tertentu. Perencanaan pembangunan tidak terkait antara perencanaan dengan pelaksanaannya. Sebagai refleksi dari kekuatan-kekuatan dan kepentingan-kepentingan politik yang ada dalam masyarakat, maka rencana yang dapat diterima secara politis, mungkin kehilangan cirinya yang utama sebagai rencana, yaitu konsistensi dan sistem prioritas.
2. Di balik itu apabila mungkin dirumuskan suatu rencana yang secara teknis cukup baik, namun disisi lain kelemahannya adalah seringkali kurang mendapat dukungan politik karena memang kurang terdapat kestabilan politik yang memungkinkan pelaksanaan secara kontinyu. Pemerintahan yang silih berganti mengakibatkan silih berganti pula pelaksanaan rencana, bahkan

silih berganti perencanaan. Rencana harus mempunyai cukup dukungan politik dan cukup waktu untuk pematangannya sehingga dapat melibatkan aparatur pemerintah maupun masyarakat dalam pelaksanaannya.

3. Kelemahan lain adalah seringkali terdapat kurangnya hubungan antara penyusunan rencana dan para penyusunnya dengan pelaksanaan rencana dan para pelaksananya. Ini menyebabkan rencana menjadi kurang *feasible* (kurang dapat dilaksanakan secara teknis). Hal ini bisa disebabkan karena para perencana terlalu banyak bekerja “dibelakang meja”, ataupun karena kurang kuatnya kedudukan suatu badan perencana dalam hubungannya dengan badan-badan operasional.
4. Banyak kelemahan rencana juga terdapat dalam bidang pilihan-pilihan berbagai alternatif yang merupakan “*trade off*” menguntungkan bagi yang satu, merugikan bagi yang lainnya.
5. Kelemahan lain adalah kurangnya data-data statistik, informasi, hasil-hasil riset dan survei untuk mendasari suatu perencanaan yang baik.
6. Dapat pula dikemukakan bahwa tanggapan terhadap perencanaan seringkali masih ditekankan pada usaha perumusan suatu rencana. Kurang perhatian diberikan bahwa perencanaan merupakan suatu proses yang saling berhubungan erat antara perencanaan dan pelaksanaannya.
7. Kelemahan lain dapat disebutkan adalah masalah kemampuan administrasi pemerintah untuk melaksanakan rencana pembangunan. Administrasi pemerintah di negara-negara baru berkembang umumnya tidak cocok dengan keperluan-keperluan maupun kepentingan usaha pembangunan.

### **C. SASARAN POKOK SPPN**

Sasaran SPPN secara menyeluruh di Indonesia mencakup lima hal pokok yaitu :

1. Meningkatkan koordinasi antar pelaku pembangunan sehingga hasilnya lebih optimal
2. Meningkatkan keterpaduan dan sinergitas perencanaan antara pusat dan daerah serta antar daerah yang terkait
3. Meningkatkan keterpaduan antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan
4. Mengoptimalkan partisipasi dan peran serta masyarakat dalam penyusunan dan pelaksanaan perencanaan pembangunan
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif dan adil

#### **D. DOKUMEN PERENCANAAN PEMBANGUNAN**

Bentuk konkret dari hasil kegiatan perencanaan pembangunan adalah tersusunnya dokumen perencanaan yang diperlukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam kaitan dengan hal ini, SPPN 2004 menetapkan adanya lima dokumen perencanaan pembangunan yang perlu di susun oleh badan perencanaan baik pada tingkat nasional maupun tingkat daerah adalah :

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD)
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)
3. Rencana Strategi Institusi (Renstra SKPD)
4. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)
5. Rencana Kerja Institusi (Renja SKPD)

#### **E. KETERKAITAN ANTAR DOKUMEN PERENCANAAN PEMBANGUNAN**

Keterkaitan pertama yang sangat penting dan harus diupayakan semaksimal mungkin adalah antara RPJP Nasional dan RPJP Daerah. Keterkaitan selanjutnya yang perlu diupayakan adalah antara RPJM Nasional dengan RPJM Daerah. Selanjutnya agar pembangunan dalam daerah sendiri juga dapat dilakukan secara terpadu, maka keterkaitan antara RPJMD dan Renstra SKPD dari masing-masing dinas perlu pula diwujudkan.

## **F. MEKANISME PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN**

Menteri perencanaan pembangunan nasional yang dibantu oleh Bappenas menyiapkan rancangan (konsep awal) RPJP Nasional, sedangkan Kepala Bappeda menyiapkan rancangan RPJP untuk daerahnya masing-masing RPJP Nasional dan RPJP Daerah tersebut kemudian dijadikan bahan utama bagi *Musyawarah Perencanaan Pembangunan* (Musrebang) jangka panjang. Dalam musrebang ini diikutsertakan pemuka dan tokoh masyarakat, pemuka adat, cerdik pandai, LSM dan lain-lainya dalam rangka menyerap aspirasi masyarakat guna memberikan masukan dalam penyusunan dokumen perencanaan.

## **G. PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN**

Pemerintah daerah sekarang dihadapkan oleh banyaknya tuntutan baik dari segi internal yaitu peningkatan kinerja yang optimal dan segi eksternal yaitu adanya tuntutan masyarakat yang menghendaki agar pemerintah daerah mampu menciptakan tujuan masyarakat daerah yang sejahtera sebagai suatu implikasi dari penerapan otonomi daerah yang mengedepankan akuntabilitas kinerja dan peningkatan pelayanan maupun pembangunan. Selanjutnya, menyadari akan tanggung jawab yang di bebankan oleh undang-undang untuk dapat mengurus rumah tangganya sendiri, pemerintah daerah dalam upayanya berkewajiban merumuskannya ke dalam suatu wujud : misi, visi dan tujuan daerah yang diimplementasikan dalam bentuk perencanaan maupun penganggarannya. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintah, karena berkaitan dengan tujuan dari pemerintahan itu sendiri menyejahterakan rakyatnya. Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang terintegrasi, oleh karenanya *output* dari perencanaan adalah penganggaran.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengatur khusus mengenai perencanaan, sementara Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004

tentang Keuangan Negara, yang mengatur pengelolaan keuangan Negara dan daerah, sedangkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, ketiga paket undang-undang tersebut lengkap mengatur tentang perencanaan dan penganggaran yang ada di daerah. Artinya, proses perencanaan dan penganggaran di daerah harus mengacu kepada undang-undang tersebut. Di dalam mewujudkan masyarakat yang sejahtera di daerah yang menjadi tujuan akhir dari pemerintah daerah, bentuk suatu aturan main atau kebijakan bidang peraturan perundangan yang berfungsi selain sebagai wadah juga sebagai dasar atau pedoman dalam pelaksanaannya serta yang sangat tidak kalah pentingnya adalah sebagai payung hukum bagi aparat pemerintah di daerah agar tidak terjadi kesewenangan dan praktik penyalahgunaan hukum. Keterpaduan antara perencanaan dan anggaran begitu penting, sebab tanpa mempertimbangkan anggaran sebaik mana pun perencanaan akan sulit untuk dilaksanakan.

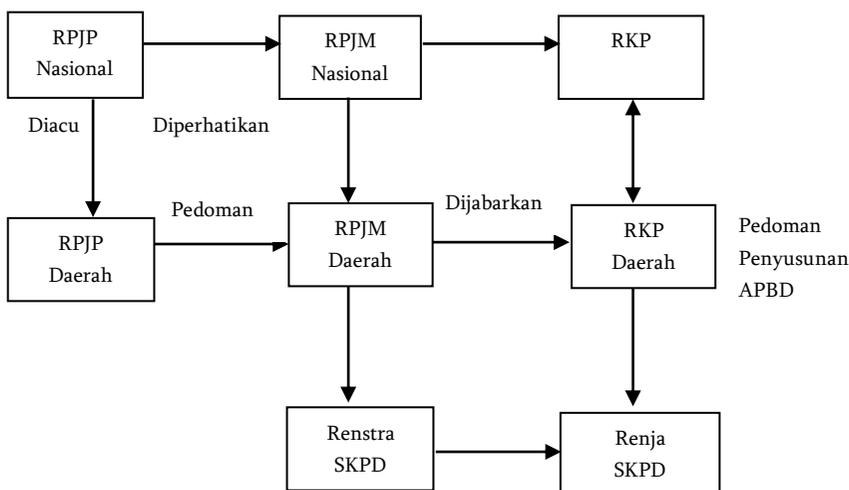
Dalam rangka keterpaduan antara penyusunan perencanaan dan penganggaran, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2005 menggariskan beberapa prosedur dan langkah yang harus ditempuh dalam proses penyusunan anggaran, baik pada tingkat nasional maupun daerah. Langkah-langkah tersebut menyangkut dengan penyusunan dokumen berikut ini :

1. Kebijakan Umum Anggaran (KUA)
2. Prioritas dan Plafond Anggaran Sementara (PPAS)
3. Rencana Kerja Anggaran (RKA).

Di samping itu, diwajibkan pula menyusun Anggaran Kinerja (*Performance Budget*) agar lokasi dana menjadi lebih terarah sesuai dengan capaian kinerja yang diharapkan sebagaimana yang tertera dalam rencana tahunan.

Perencanaan menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional dan melihat permasalahan-permasalahan yang mungkin muncul dalam implementasinya sebagai alur skema atau mekanisme dari substansi dari

apa adanya kebijakan pemerintah tersebut sehingga dapat gambaran yang jelas dan dapat pula kita pahami untuk diimplementasikan ke dalam bentuk produk perencanaan di daerah.



Gambar VIII. 1 : Alur Perencanaan Pembangunan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004

## H. PENGENDALIAN (*MONITORING*) DAN EVALUASI

Pengendalian atau pemantauan dilakukan pada waktu program dan kegiatan sedang dilaksanakan. Kegiatan pengendalian ini dilakukan untuk memastikan kesesuaian antara pelaksana program dan proyek yang direncanakan sebelumnya. Kegiatan pengendalian dan evaluasi tersebut dilakukan bukanlah untuk menemukan penyelewengan keuangan sebagaimana yang biasa dilakukan dalam pengawasan dan pemeriksaan. Sasaran utama dari kegiatan monitoring dan evaluasi adalah untuk dapat memastikan pelaksanaan program dan kegiatan sesuai dengan rencana dan juga mendapat masukan (*feedback*) untuk perbaikan penyusunan perencanaan dimas mendatang.

Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana kesuksesan kinerja kebijakan publik, guna dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Se jauh mana tujuan dicapai, maka evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara “harapan” dengan

“kenyataan”. Untuk teori evaluasi itu sendiri, ada beberapa pendapat yang mengemukakan tentang hal tersebut. Menurut Subarsono bahwa evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi baru dapat dilakukan kalau suatu kebijakan sudah berjalan cukup waktu. Menurut N. Dunn evaluasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidak sesuaian antara kinerja kebijakan yang diharapkan dengan yang benar-benar dihasilkan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan, tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

Menurut Ndraha evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. Sedangkan menurut Worthen dan Sanders evaluasi adalah mengukur nilai (*merit*) dan manfaat (*worth*) dari objek evaluasi. Menurut Suharto mengemukakan evaluasi dilakukan baik terhadap proses maupun hasil implementasi kebijakan. Penilaian terhadap proses kebijakan difokuskan pada tahapan perumusan kebijakan, terutama untuk melihat keterpaduan antar tahapan, serta sejauh mana program dan pelayanan sosial mengikuti garis kebijakan yang telah ditetapkan.

Selain itu N. Dunn juga mengemukakan istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam artian satuan nilainya. Dalam arti lebih spesifik *evaluasi* berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Pendapat Wirawan mendefinisikan evaluasi sebagai riset untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menyajikan informasi yang bermanfaat mengenai objek evaluasi, menilainya dengan membandingkannya dengan indikator evaluasi dan hasilnya dipergunakan untuk mengambil keputusan mengenai objek evaluasi.

## Jenis Evaluasi

### 1. Menurut Objeknya

- a. Evaluasi Kebijakan : Setiap kebijakan harus dievaluasi untuk menentukan apakah kebijakan bermanfaat, dapat mencapai tujuannya, dilaksanakan secara efisien dan untuk dipertanggungjawabkan pelaksanaannya.
- b. Evaluasi Program : Program adalah kegiatan atau aktivitas yang dirancang untuk melaksanakan kebijakan dan dilaksanakan untuk waktu yang tidak terbatas. Kebijakan bersifat umum dan untuk merealisasikan kebijakan disusun berbagai jenis program. Semua program tersebut perlu dievaluasi untuk menentukan apakah layanan atau intervensinya telah mencapai tujuan yang ditetapkan.
- c. Evaluasi Proyek : Proyek adalah kegiatan atau aktivitas yang dilaksanakan untuk jangka waktu tertentu untuk mendukung pelaksanaan program. Ada istilah lain yang perlu dipahami adalah proyek pilot (*pilot project*). Proyek pilot adalah aktivitas untuk mempersiapkan suatu program. Sebelum dijadikan suatu program, suatu aktivitas dilaksanakan dalam bentuk proyek. Proyek tersebut kemudian diteliti dan dievaluasi secara formal dengan berbagai upaya penyempurnaan, perbaikan atau koreksi dan evaluasi sumatif.
- d. Evaluasi Material : Untuk melaksanakan kebijakan, program atau proyek diperlukan sejumlah material atau produk-produk tertentu. Material inilah yang dievaluasi.
- e. Evaluasi Sumber Daya Manusia : Evaluasi sumber daya manusia, untuk mengembangkan kompetensi dan kinerja sumber daya manusia dilakukan program pengembangan sumber daya manusia atau *human resources development*.

### 2. Menurut Fokusnya

- a. Asesmen Kebutuhan : Asesmen kebutuhan (*need assessment*) adalah mengidentifikasi dan mengukur level kebutuhan yang diperlukan dan diinginkan oleh organisasi atau masyarakat.

Asesmen kebutuhan perlu dilakukan sebelum merencanakan suatu kebijakan, program atau proyek. Evaluator mengidentifikasi dan mendefinisikan kebutuhan masyarakat dan mengumpulkan sejumlah alternatif untuk memenuhi kebutuhan tersebut.

- b. Evaluasi Proses : Evaluasi proses dimulai ketika program mulai dilaksanakan. Faktor-faktor yang dinilai antara lain layanan dari program, pelaksanaan layanan, pemangku kepentingan (*stakeholder*) yang dilayani. Evaluasi proses merupakan evaluasi formatif yang berfungsi mengukur kinerja program untuk mengontrol pelaksanaan program.
- c. Evaluasi Keluaran : Evaluasi keluaran (*outcome*) merupakan evaluasi sumatif (*summative evaluation*) yaitu mengukur dan menilai keluaran dan akibat atau pengaruh dari program.
- d. Evaluasi Efisiensi : Suatu kebijakan, program atau proyek hanya dapat dilaksanakan dengan baik jika didukung oleh biaya atau anggaran (*cost*) tertentu. Akan tetapi, anggaran seperti karet, dapat ditarik dan dapat dikerutkan. Karena sumber biaya terbatas, maka anggaran yang baik dan tepat adalah anggaran yang pas tidak kurang dan tidak lebih daripada yang dibutuhkan program.

Evaluasi memiliki beberapa tujuan yang dapat dirinci sebagai berikut :

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan.
5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan.
6. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang.

## **I. PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL VERSUS DAERAH**

Secara umum ada empat hal pokok yang menjadi dasar pertimbangan utama yang menyebabkan perlunya masing-masing

daerah menyusun dokumen perencanaan sendiri. Keempat hal tersebut adalah sebagai berikut :

1. Struktur pembangunan daerah berbeda dengan struktur pembangunan nasional
2. Pada pembangunan daerah terdapat interaksi yang erat dengan daerah lainnya baik dalam bentuk perdagangan, perpindahan penduduk dan mobilitas modal
3. Struktur dan komponen keuangan daerah berbeda dengan keuangan nasional
4. Ruang lingkup kewenangan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan pembangunan daerah berbeda dengan lingkup kewenangan Pemerintah Pusat

Keterkaitan antara perkembangan nasional dan daerah di Indonesia sangat erat kaitannya. Pembangunan setiap bangsa dunia ketiga ataupun disebut dengan Negara baru berkembang bersifat multidimensional yaitu pembangunan yang meliputi semua segi kehidupan nasional, politik ekonomi dan social budaya. Karena pembangunan nasional harus didukung oleh kemampuan politik (ideology, system politik), kemampuan ekonomi (sumber-sumber), dan kondisi social (perubahan sosial), dan pada gilirannya harus mampu menegakkan ketahanan nasional Negara yang bersangkutan. Sejak Indonesia merdeka 17 Agustus 1945 hingga khir tahun 1965 pembangunan belum dapat meningkatkan kesejahteraan perekonomian rakyat. Karena harus membenahi pada pembangunan bangsa, politik maupun sosial budaya. Sedangkan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat terutama meningkatkan produksi nasional, menurunkan inflasi, menyediakan kebutuhan pokok masyarakat seperti pangan, sandang dan papan belum cukup berarti. Kemudian pada tahun 1965 hingga tahun 1998, setelah pemerintahan di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto, terjadi suatu periode pembangunan mendorong upaya perbaikan di bidang ekonomi.

Sebagai perwujudan Wawasan Nusantara, pembangunan daerah seyogyanya merupakan bagian integral dari pembangunan nasional.

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan pembagian daerah di Indonesia atas dasar besar dan daerah kecil, dengan bentuk susunan pemerintahan ditetapkan dengan permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Kartasmita menyatakan, penyempurnaan struktur kelembagaan pemerintah daerah perlu dilakukan melalui : *Pertama*, pengembangan jabatan struktural dan fungsional. *Kedua*, penjenjangan karir dan tugas yang diperlukan. *Ketiga*, penyederhanaan mekanisme dan administrasi pemerintah bagi pelaksanaan pembangunan di daerah.

# BAB IX

## PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DALAM ERA OTONOMI

---

### A. PENGANTAR

Pada tanggal 1 Januari Tahun 2001 yang lalu, Pemerintah Republik Indonesia secara resmi telah menyatakan dimulainya pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan yang terbaru sekarang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sejak mulai saat itu, pemerintahan dan pembangunan daerah di seluruh nusantara telah memasuki era baru, yaitu era otonomi daerah dan *desentralisasi fiskal*. Sistem pemerintahan dan pembangunan daerah yang lama sangat sentralisasi dan didominasi oleh Pemerintah Pusat. Perubahan pola pengelolaan pembangunan tersebut tentunya akan menimbulkan perubahan yang cukup mendasar dalam perencanaan pembangunan daerah. Sistem perencanaan pembangunan selama ini yang cenderung seragam, mulai berubah dan cenderung bervariasi tergantung pola potensi dan permasalahan pokok yang dialami oleh daerah yang bersangkutan.

### B. KONSEP OTONOMI DAERAH

Istilah otonomi atau *autonomy* secara etimologis berasal dari bahasa Yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and and its actual indefedence*. Jadi, ada dua ciri hakikat dari otonomi, yakni *legal self sufficiency* dan *actual indefedence*. Dalam

kaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Dengan demikian, daerah-daerah memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. Koesoemahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regelling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*). Kemudian dalam literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitveoring* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri).

Bagir Manan menyatakan, otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelsatndigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi. Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekedar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar.

Sedangkan menurut Bhennyamin Hoessein mengartikan otonomi hampir paralel dengan pengertian "demokrasi", yaitu pemerintahan oleh, dari dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu Negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan yang secara formal berada di luar pemerintahan pusat. Bahkan otonomi dapat diberi arti secara luas ataupun dalam arti sempit. Dalam arti luas, otonomi mencakup pula tugas pembantuan (*medebewind, coadministration*), sebab baik otonomi maupun tugas pembantuan sama-sama mengandung kebebasan dan kemandirian. Dalam otonomi kebebasan dan kemandirian itu meliputi baik asas maupun cara menjalankannya. Sedangkan dalam tugas

pembantuan, kebebasan dan kemandirian terbatas pada cara menjalankannya.

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara prinsipil terdapat dua hal yang mencakup dalam otonomi, yaitu hak wewenang untuk memamanajemeni daerah, dan tanggung jawab terhadap kegagalan dalam memamanajemeni daerahnya tersebut. Adapun daerah dalam arti *Local State Government* adalah pemerintah di daerah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat.

Dengan adanya otonomi, daerah diharapkan akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak berlaku aktif mengatur daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah tanpa intervensi dari pihak lain, yang disertai dengan pertanggungjawaban publik (masyarakat daerah), serta pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat, sebagai konsekuensi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Negara kesatuan (*unitarisme*), otonomi daerah ini diberikan oleh pemerintah pusat (*central goverment*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan otonomi daerah di Negara federal, yang otonomi daerah telah melekat pada Negara-Negara bagian sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh Negara bagian.

Sebagai wujud nyata komitmen pemerintah terhadap otonomi daerah dan desentralisasi fiskal sekaligus kemauan politik (*Political Will*) untuk melakukan reformasi dan demokratis, pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah dalam rangka

memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Desentralisasi fiskal dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada daerah sebagai konsekuensi logis otonomi daerah. Dengan demikian desentralisasi fiskal menganut prinsip *money follow functions* yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkatan pemerintahan. Oleh karena itu, desentralisasi fiskal seharusnya dilakukan secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan setiap daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal menjadikan pemerintah daerah memiliki *power*, diskresi dan kewenangan yang besar dalam mengelola sumber daya daerah yang dimilikinya untuk kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya, kunci keberhasilan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di masing-masing Pemerintahan Daerah sebenarnya terletak pada kemampuan Pemerintahan Daerah melakukan tata kelola keuangan daerah yang baik.

### **C. DESENTRALISASI FISKAL**

Istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin "*de*" berarti lepas dan "*centrum*" artinya pusat. Desentralisasi merupakan lawan dari kata sentralisasi sebab kata "*de*" maksudnya untuk menolak kata sebelumnya. Berdasarkan asal perkataannya, desentralisasi ialah melepaskan dari pusat. Menurut Joenirto, asas desentralisasi adalah asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri, yang biasanya disebut swatantra atau otonomi. Sedangkan Amrah Muslimin berpendapat bahwa desentralisasi berarti pelimpahan kewenangan-kewenangan oleh Pemerintah Pusat pada badan-badan otonom (swatantra) yang berada di daerah-daerah. M Solly Lubis mengatakan dalam suatu negara kesatuan dengan asas desentralisasi, terdapat daerah-daerah yang pemerintah

daerahnya diberi wewenang mengatur rumah tangga daerahnya itu, yang bisa disebut “swatantra” atau “otonomi”.

Desentralisasi adalah pelimpahan tanggung jawab administrasi kebijakan, fiskal, dan politik dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Pelaksanaan desentralisasi merupakan upaya untuk mereformasi dan memodernisasi pemerintahan. Secara teoritis, desentralisasi dipahami sebagai penyerahan otoritas kewenangan dan fungsi pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, dari pemerintah nasional kepada pemerintah sub nasional. Ide dasar dari desentralisasi adalah pembagian kewenangan di bidang pengambilan keputusan kepada organisasi pada tingkat yang lebih rendah tersebut, lebih mengetahui kondisi dan kebutuhan aktual dari masyarakat setempat, serta pemerintah di tingkat nasional tidak mungkin mampu melayani dan mengurus kepentingan dan urusan masyarakat secara keseluruhan yang sangat kompleks. Desentralisasi juga dianggap sebagai jawaban atas tuntutan demokrasi yang begitu besar dan luas, dimana pemerintah daerah diharapkan dapat lebih responsif (tanggap) dibandingkan pemerintah pusat terhadap berbagai kebutuhan masyarakat setempat.

Desentralisasi adalah azas penyelenggaraan pemerintah yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*local government*), sebagai disana terjadi “... a “superior” government assigns responsibility, authority, or function to “lower” government unit that is assumed to have some degree of authority.” Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal), merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi.

Kebijakan desentralisasi dan implementasi otonomi daerah pada dasarnya menyangkut pengalihan kewenangan dan sumber daya dari pusat ke daerah-daerah. Daerah dalam pengertian ini sekurangngya mencakup: (i) institusi-institusi pemerintahan daerah, (ii) elite-elite

daerah, (iii) kekuatan-kekuatan sosial politik di daerah. Karena pemerintahan hakikatnya bersangkutan paut dengan pengelolaan otoritas publik (*performing public authority*), maka diharapkan dengan pengalihan kewenangan dan sumber daya ke daerah-daerah penyelenggaraan pemerintahan akan lebih efektif dan efisien dalam merespon kepentingan-kepentingan publik di daerah-daerah. Penyelenggaraan otoritas publik diharapkan lebih responsif terhadap nilai-nilai, prioritas-prioritas, dan spesifikasi-spesifikasi lokal. Secara demikian, kebijaksanaan desentralisasi dan implementasi otonomi daerah haruslah dipandang sebagai bagian dari langkah atau upaya memajukan pluralism politik. Penetapan pilihan prinsip desentralisasi sebagai kelengkapan prinsip negara kesatuan dalam penyelenggaraan Negara Republik Indonesia telah dilandasi pertimbangan tentang cara pemerintahan yang baik bagi Negara Republik Indonesia, yang terdiri dari berbagai pulau besar dan kecil dengan potensi yang tidak sama, serta meliputi berbagai suku bangsa Indonesia yang telah terikat dengan sumpah pemuda tahun 1928.

Pentingnya desentralisasi pada esensinya ialah agar persoalan yang kompleks yang dilatar belakangi oleh berbagai faktor *heterogenitas* dan kekhususan daerah dapat ditangani dengan baik. Berbagai budaya, agama, adat istiadat, dan juga wilayah yang sangat luas tidaklah mungkin ditangani semuanya oleh Pemerintah Pusat. Demikian juga sebaliknya, tidaklah mungkin semua persoalan dalam penyelenggaraan negara didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan menjalankan prinsip demokrasi. Oleh karena itu, pengendalian dan pengawasan pusat sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan bahkan memandulkan prinsip demokrasi.

Menurut David Osborne dan Ted Gaebler lembaga yang terdesentralisasi mempunyai sejumlah keunggulan. Pertama, lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih fleksibel daripada yang tersentralisasi, lembaga tersebut dapat memberi respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan yang berubah. Kedua, lembaga terdesentralisasi jauh lebih efektif daripada yang tersentralisasi. Ketiga,

lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih inovatif daripada yang tersentralisasi. Keempat, lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen dan lebih besar produktivitas.

Pada masa pemerintahan Khalifah Utsman Bin Affan ra, dalam menanggulangi tuntutan masyarakat, mengagregasikan dan mengartikulasikan kepentingan, beliau lebih mengutamakan responsivitas daripada efektivitas. Hingga di masa Khalifah Utsman ra. Partai-partai politik tumbuh dan berkembang. Menurut Khalid Muhammad Khalid menilai Utsman mengangkat gubernur dan wali negeri adalah berdasarkan permintaan dan usul masyarakat setempat. Dapat diambil kesimpulan bahwa pada masa Khalifah Utsman Bin Affan ra, telah menerapkan asas desentralisasi dalam menanggulangi permasalahan di daerah serta dalam pengangkatan gubernur dan wali negeri.

Desentralisasi fiskal menurut Bahl yakni penyerahan kewenangan di bidang keuangan antar level pemerintahan yang mencakup bagaimana pemerintah pusat mengalokasikan sejumlah besar dana dan/atau sumber-sumber daya ekonomi kepada daerah untuk dikelola menurut kepentingan dan kebutuhan daerah itu sendiri. Bagi daerah, desentralisasi fiskal berfungsi untuk menentukan jumlah uang yang akan digunakan pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Menurut Rahardjo Adisasmita desentralisasi fiskal yaitu, desentralisasi yang berusaha untuk memperbaiki kinerja keuangan melalui peningkatan kemampuan menggali sumber-sumber keuangan (pembiayaan) daerah secara berkelanjutan. Lahirnya Undang-Undang 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah merefleksikan pembagian kekuasaan di bidang pemerintahan kepada daerah, memberikan kepastian sumber dana pemerintahan daerah dalam melaksanakan fungsinya, kebebasan dalam menggunakan dana-dan tersebut sesuai dengan fungsinya (*local discretion*).

Dengan lahirnya Undang-Undang ini semestinya menjadi langkah awal untuk membangun komitmen bersama kearah sistem

keuangan daerah yang lebih akuntabel. Pemberlakuan Undang-Undang ini seiring dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menegaskan bahwa pengelolaan keuangan merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan, dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah.

Sebagaimana dikisahkan ketika zaman kekhalifahan Umar Bin Khatab, maka diangkatlah seorang yang bernama Amr Bin Ash sebagai Gubernur Mesir pada waktu itu, ia adalah seorang sahabat yang tangguh dan panglima perang. Amr Bin Ash adalah orang yang langsung tertarbiyah (terdidik) dari tangan Rasulullah SAW, ia mendapatkan pengajaran Al-quran dan Assunah langsung dari hamba yang mulia. Sebelumnya, pada masa Rasulullah beliau pernah menjadi Gubernur di Oman. Beliaulah yang bergelar pembebas Mesir dari cengkraman Romawi. Amr Bin Ash adalah orang yang amanat, yang menyebabkan Umar Bin Khatab ra seorang yang terkenal amat teliti memilih menetapkan Amr Bin Ash sebagai gubernur Palestina dan Yordania, kemudian di Mesir selama hayatnya *Amirul Mu'minin* ini.

Suatu ketika Amirul Mu'minin Umar Bin Khatab ra mengetahui bahwa Amr Bin Ash dalam kesenangan hidup telah melampaui batas yang telah ditetapkan terhadap para pembesarnya, dengan tujuan agar taraf hidup mereka setingkat atau hampir setingkat dengan taraf hidup rakyat biasa. Maka Umar Bin Khatab ra mengirimkan Muhammad Bin Maslamah dan memerintahkannya agar membagi dua semua harta dan barang Amr Bin Ash, lalu meninggalkan untuknya setengah, sedangkan yang setengahnya lagi hendaklah dibawa ke Madinah untuk

Baitul Mal. Begitulah seorang yang hidup di zaman Rasulullah SAW, tertarbiyah (terdidik) langsung dari tangan Rasulullah SAW, masih ada kelemahan dan kekhilafan pada kekuasaan. Pada tahun ke 43 Hijriah, wafatlah Amr Bin Ash. Di saat-saat kepergiannya itu, ia mengemukakan riwayat hidupnya, ia berkata. “.....Seandainya saya meninggal pada saat itu (ketika Rasulullah SAW masih hidup), besar harapan akan menjadi penduduk surga. Kemudian setelah itu saya diberi ujian dengan memperoleh kekuasaan,,.....”.

Dari kisah sahabat Amr Bin Ash di atas dapat ditarik pelajaran ataupun nilai yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (desentralisasi fiskal), yakni pada cuplikan, *“Suatu ketika Amirul Mu’minin Umar Bin Khatab mengetahui bahwa Amr Bin Ash dalam kesenangan hidup.....Maka Umar Bin Khatab ra mengirimkan Muhammad Bin Maslamah dan memerintahkannya agar membagi dua semua harta dan barang Amr Bin Ash, lalu meninggalkan untuknya setengah, sedangkan yang setengahnya lagi hendaklah dibawa ke Madinah untuk Baitul Mal”*, dalam kisah ini menunjukkan bahwa urusan keuangan pada dasarnya merupakan hak proregatif dari pemerintahan daerah/sub nasional demi kemakmuran rakyat setempat, dan pemerintah pusat memberikan kewenangan itu kepada daerah secara mutlak, karena daerahlah yang lebih mengetahui sumber-sumber keuangan serta tata cara pelaksanaan dan pengambilannya. Akan tetapi, jika keuangan di daerah terdapat permasalahan yang harus memerlukan pemerintah pusat dalam penyelesaiannya, maka dalam hal ini pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk mengatasinya, seperti tidak terdistribusikannya keuangan di daerah secara merata, korupsi keuangan daerah serta penimbunan kekayaan daerah yang bisa di nilai dengan uang. Hal ini sah-sah saja mengingat daerah merupakan bagian dari sebuah negara/entitas nasional.

Artinya, dalam pengelolaan keuangan/perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah haruslah selalu mengikuti dinamika dari sebuah percaturan perpolitikan negara. Hal ini agar

menyerap aspirasi daerah untuk berelastisitas dalam hal pertimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta menghilangkan kesan bahwa pengelolaan keuangan itu sangat sentralistik/sentralisasi. Tentu hal ini harus didukung dengan kemauan politik (*pilitikal wiil*) yang tinggi, Undang-Undang yang tidak *Rigit* (kaku), Undang-Undang yang terlalu banyak pengaturan keuangan, serta Undang-Undang yang tumpang tindih. Agar pengelolaan keuangan itu selalu bersifat dinamis dan sesuai dengan kebutuhan di daerah, dan yang pastinya tetap dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **D. REORIENTASI PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH**

Perubahan orientasi perencanaan adalah sebagai berikut :

##### **1. Sistem Perencanaan pembangunan Daerah**

Karena dalam era otonomi, campur tangan pemerintah pusat menjadi semakin berkurang dan daerah diberikan kewenangan yang lebih besar untuk mengelola pembangunan di daerahnya masing-masing, maka sistem perencanaan pembangunan daerah yang semula lebih bersifat sektoral, kemudian berubah menjadi bersifat regional. Perencanaan pembangunan daerah sekarang lebih banyak memperhatikan potensi dan karakteristik khusus daerah. Sedangkan perencanaan nasional lebih banyak bersifat makro dan akan hanya akan memberikan arah dan sasaran umum agar pembangunan daerah dapat dikoordinasikan dengan baik dan efisien. Di samping itu, perencanaan makro hanya ditekankan pada masalah-masalah utama pembangunan yang bersifat nasional.

##### **2. Penerapan Konsep Wilayah Pembangunan**

Salah satu karakteristik penting dari konsep perencanaan wilayah adalah mempertimbangkan sebanyak mungkin variasi kondisi sosial ekonomi daerah ke dalam perencanaan. Hal ini sangat penting artinya karena variasi dalam kondisi social ekonomi antar daerah cukup besar, sebagaimana juga halnya juga di Indonesia. Selanjutnya untuk setiap

wilayah pembangunan ditetapkan pula satu atau lebih Pusat Pertumbuhan (*Growth Poles*) yang akan berfungsi sebagai penggerak pembangunan wilayah yang bersangkutan.

### **3. Penetapan Program dan Kegiatan Pembangunan Daerah**

Penetapan program dan kegiatan pembangunan daerah yang akan dibiayai dan akan dilaksanakan pada setiap tahun anggaran dilakukan dan penyeleksiannya melalui *Rapat Koordinasi Pembangunan* (RAKORBANG) yang dimulai dari tingkat pemerintahan paling bawah yaitu Desa.

#### **E. SPPN (SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL) 2004**

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN 2004) pada dasarnya dikeluarkan pemerintah untuk memperbaiki berbagai kelemahan perencanaan pembangunan yang dirasakan pada masa lalu. Sasaran yang diharapkan antara lain adalah mewujudkan keterpaduan dan sinergi pembangunan antar dinas dan instansi dan antar daerah, keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran serta untuk lebih mengoptimalkan pemanfaatan partisipasi masyarakat dalam penyusunan perencanaan.

#### **F. KELEMAHAN SPPN (SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL)**

SPPN sendiri sebenarnya tidak luput dari kekurangan dan kelemahan. Kelemahan utama dari SPPN 2004 ini adalah bahwa sistem perencanaan pembangunan ini ternyata kurang mempertimbangkan secara eksplisit aspek-aspek tata ruang dan pembangunan wilayah dalam penyusunan dokumen perencanaan pembangunan.

## **G. KOMPLIKASI OTONOMI TERHADAP PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH**

Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA) cenderung menyebabkan arah pembangunan daerah menjadi sangat bervariasi sesuai dengan visi dan misi kepala daerah terpilih, kesemuanya ini menyebabkan koordinasi dan konsistensi dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah secara nasional menjadi sangat sulit dilakukan.

### **1. Konsistensi Visi dan Misi Pembangunan Daerah**

Persoalan muncul karena dalam *Rencana Pembangunan Jangka Panjang* (RPJP) nasional dan juga pada masing-masing daerah (RPJPD) telah ditetapkan pula Visi untuk periode 20 Tahun ke depan. Karena masing-masing daerah diperbolehkan memilih Visi dan Misinya sendiri, maka besar kemungkinan variasinya akan sangat besar sekali. Akibatnya akan sulit dilakukan konsistensi antara Visi dan Misi kepala daerah dengan Visi dan Misi daerah yang terdapat dalam RPJP Nasional dan RPJP Daerah.

### **2. Ketidaksinkronan Jadwal Waktu Perencanaan**

Komplikasi lain yang juga terjadi sebagai akibat penerapan prinsip otonomi daerah adalah menyangkut dengan jadwal (periode) waktu berlakunya perencanaan pembangunan tersebut. RPJP Nasional maupun Daerah semestinya harus sama yaitu 2005-2025, sementara itu jadwal waktu RPJMD disesuaikan dengan masa jabatan kepala daerah.

### **3. Inkonsistensi Antar Dokumen Perencanaan**

Amanat SPPN 2004 konsep perencanaan pembangunan baik nasional maupun daerah merupakan satu kesatuan dalam sebuah sistem perencanaan pembangunan. Implikasinya adalah bahwa antara masing-masing dokumen perencanaan pembangunan baik RPJP, RPJM, Renstra, RKP (D) dan Renja (K/L dan SKPD) harus mempunyai kaitan erat dengan satu sama lainnya. Keterpaduan ini sangat penting artinya untuk dapat mewujudkan proses pembangunan nasional dan daerah yang terarah, bersinergi dan efisien.

# BAB X

## PERENCANAAN DAN PELAKSANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

---

### A. PENGANTAR

Baik buruknya sebuah perencanaan pembangunan sangat ditentukan oleh seberapa jauh perencanaan tersebut dilaksanakan dalam praktik. Suatu perencanaan dikatakan baik dan berkualitas bilamana rencana yang telah disusun tersebut dapat dilaksanakan dan berjalan dengan baik walaupun secara teknis dan akademik tidak terlalu istimewa. Sedangkan suatu perencanaan dikatakan kurang baik bahkan buruk bilamana rencana tersebut tidak dapat dilaksanakan dalam praktik, walaupun secara teknis dan akademis sangat menonjol.

Dalam pelaksanaan pembangunan, Alquran membolehkan pelaksanaan proyek publik dengan menyewa pakar asing. Allah Swt berfirman dalam surat al-Kahfi, “Kemudian ia menempuh suatu jalan (yang lain lagi). Hingga ketika ia telah sampai di antara dua buah gunung, ia mendapati di hadapan kedua bukit itu terdapat suatu kaum yang hampir tidak mengerti pembicaraan. Mereka berkata : ‘Hai Dzulkarnain, sesungguhnya Ya’juj itu orang-orang yang membuat kerusakan di muka bumi, maka dapatkah kami membayar kamu agar membuat dinding antara kami dan mereka ?’ Dzulkarnain berkata : ‘Apa yang telah dikuasakan Tuhanku kepadaku adalah lebih baik, maka tolonglah aku dengan kekuatan (manusia dan alat-alat), agar aku dapat membuat dinding antara kalian dan mereka.’” (Qs Al-Kahfi Ayat 92-95).

Maka dari ayat sebelumnya, Negara-negara yang mempersiapkan proyek-proyek publik dalam kebijakan-kebijakan negaranya mungkin

dapat meminta bantuan para pakar spesialis dari luar apabila tidak ditemukan orang yang dapat mengerjakan pekerjaan itu dengan baik. Kaidah ini jelas kelihatan signifikansinya karena pada masa-masa sekarang ini, Negara-negara islam sedang mempersiapkan program-program untuk meningkatkan pendapatannya nasionalnya. Sebagian dari proyek ini menggunakan metode teknologi dan kemajuan ilmu pengetahuan modern. Oleh karena itu, Negara tersebut mungkin dapat mengontrak para pakar dari luar jika tidak ditemukan seorang pakar pun di Negara itu, dengan mengikuti contoh yang diungkapkan Alquran tentang Dzulkarnain, seorang pakar konstruksi, yang membangun dinding yang kuat bagi suatu bangsa yang tidak memahami bahasanya demi melindungi mereka dari perusakan yang dilakukan Ya'juj dan Ma'juj.

Pembangunan fisik dapat juga digunakan sebagai sarana untuk mencapai pembangunan non fisik. Dapat pula diartikan bahwasanya pembangunan fisik bukan semata-mata tujuan daripada sebuah pembangunan, akan tetapi tujuan pembangunan bisa saja bersifat non fisik dengan perantara pembangunan fisik. Pembangunan fisik dapat juga dimanfaatkan sebagai sarana komunikasi dari pelaku pembangunan (*stakeholder*) ataupun pemerintah dan penerima manfaat pembangunan (masyarakat). Bahwasannya dapat pula menjadi tolak ukur keharmonisan antara pemerintah dan rakyat dapat dilihat dengan pelaksanaan pembangunannya. Sebabnya bagi kalangan pemerintah yang begitu politis akan menjadikan pembangunan sebagai sarana komunikasi kepada masyarakat, dan menjadikan pembangunan sebagai komoditi politiknya.

## **B. PERSYARATAN UNTUK TERJAMINNYA PELAKSANAAN RENCANA**

Untuk dapat lebih terjaminnya pelaksanaan suatu perencanaan, pembangunan diperlukan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi. Persyaratan tersebut antara lain adalah :

### **1. Perencanaan Harus Berotasi Pada Pelaksanaan**

Untuk dapat mewujudkan perencanaan pembangunan yang berotasi pada pelaksanaan, maka hal pertama yang perlu diusahakan antara lain adalah perlunya dukungan elite politik yang terdapat di daerah bersangkutan. Elite politik tersebut meliputi pimpinan daerah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Alasannya jelas karena elite politik inilah yang mengambil keputusan tentang kebijakan, program dan kegiatan pembangunan pada daerah bersangkutan. Dengan demikian bila para elite politik ini mempunyai komitmen yang kuat, maka pelaksanaan perencanaan pembangunan akan dapat terjamin dan demikian pula sebaliknya.

### **2. Perlu Adanya Stabilitas Politik**

Terdapatnya stabilitas politik, baik pada tingkat nasional maupun daerah, merupakan unsur lain yang diperlukan untuk dapat terjaminnya pelaksanaan suatu perencanaan pembangunan. Misalnya bila tiba-tiba terjadi pertukaran pemerintahan atau kepala daerah sebelum periode berakhir, maka hal ini dapat mengancam kelanjutan pelaksanaan perencanaan.

### **3. Perencanaan Itu Sendiri Harus Layak Secara Teknis**

Tidak dapat disangkal bahwa dokumen perencanaan pembangunan yang diperkirakan akan dapat terjamin pelaksanaannya di lapangan adalah perencanaan yang secara teknis layak dan operasional. Kelayakan teknis yang perlu diperhatikan adalah menyangkut dengan data-data yang digunakan sebagai dasar dalam penyusunan rencana tersebut. Kelayakan teknis lainnya yang juga perlu diperhatikan adalah menyangkut dengan kualitas tenaga perencana yang menyusun dokumen perencanaan tersebut.

### **4. Kemampuan Administrasi Daerah tersebut**

Kemampuan administrasi daerah tersebut ditentukan oleh berbagai factor. *Pertama*, kualitas aparatur yang melaksanakan administrasi tersebut baik tingkat pendidikan dan pengalaman serta termasuk moral yang dimiliki. *Kedua*, kepatuhan terhadap hukum dan

ketentuan yang berlaku di bidang administrasi dan kepegawaian. *Ketiga*, ketersediaan prasarana seperti gedung dan kantor dan sarana seperti peralatan serta teknologi informasi yang dimiliki oleh kantor tersebut. *Keempat*, keseriusan dan komitmen yang tinggi dari pimpinan daerah yang akan mengarahkan dan mengawasi pelaksanaan administrasi pembangunan tersebut.

#### **5. Melakukan Penyesuaian Rencana (*Planning Adjustment*)**

Hal ini diperlukan mengingat kondisi sosial ekonomi dan politik daerah selalu mengalami perubahan yang cukup drastis. Penyesuaian rencana tersebut dapat dilakukan dengan dua cara yaitu melalui revisi perencanaan (*Mid-Term Review*) setelah menjalani suatu periode tertentu dan menyusun rencana tahunan (*Annual Plan*) secara rutin setiap tahunnya. Sedangkan untuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMD) penyesuaian dapat dilakukan setelah perencanaan berjalan sekitar 2-3 Tahun.

#### **6. Menjaga Konsistensi Perencanaan Dan Penganggaran**

Bila konsistensi ini bisa dijaga, maka pelaksanaan maka dari apa yang telah direncanakan menjadi lebih terjamin karena pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan sangat tergantung pada ketersediaan anggaran. Banyak hal yang menyebabkan tidak terlaksananya konsistensi antara perencanaan dan penganggaran : *Pertama*, penyusunan RKPD itu sendiri sejak awal sudah tidak konsisten dengan penyusunan RAPBD. *Kedua*, karena terbatasnya jumlah anggaran yang tersedia sehingga sebagian dari program dan kegiatan yang telah ditetapkan dalam RKPD tidak dapat didukung dengan anggaran.

#### **7. Optimalisasi Peran Serta Masyarakat**

Alasannya adalah karena bilamana perencanaan tersebut dilakukan sesuai dengan aspirasi masyarakat umum, maka kemungkinan protes dari masyarakat akan sangat kecil.

## 8. Melakukan Monitoring Dan Evaluasi

Kegiatan evaluasi adalah proses penilaian manfaat dan dampak yang dilakukan setelah program dan kegiatan sudah selesai dibangun dan dimanfaatkan selama beberapa tahun dalam masyarakat.

### C. KEGAGALAN TEKNIS RENCANA

Secara umum terdapat beberapa faktor yang menyebabkan terjadinya kegagalan rencana (*Planning Failure*) :

#### 1. Dualisme Pola Penyusunan Dan Penetapan Rencana

Penyusunan dan penetapan rencana pada masing-masing daerah menjadi berbeda dan tidak terpadu dengan perencanaan pembangunan nasional. Dualism dalam pola penyusunan rencana khususnya terjadi pada penyiapan dokumen RPJMD. Pada satu pihak, Bappenas sebagai otoritas perencanaan pada tingkat nasional mengeluarkan pola penyusunan rencana sebagaimana terlihat pada RPJMN 2010-2015. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa RPJMD disusun dengan mengacu pad RPJMN. Sedangkan DEPdagri di pihak lain juga mengeluarkan pola penyusunan rencana pembangunan untuk tingkat daerah sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 yang disusun berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 08 Tahun 2008 tentang *Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah*. Dualism ini terjadi karena kedua pola penyusunan rencana pembangunan ini cukup nyata perbedaannya, terutama dalam penulisan RPJMD.

#### 2. Arah Pembangunan Daerah Kurang Realistis

Arah pembangunan yang kurang realistis tersebut dapat pula terjadi karena target-target pembangunan yang ditetapkan dalam dokumen perencanaan ternyata terlalu tinggi dan tidak sesuai dengan kemampuan daerah bersangkutan. Alasannya jelas karena sesuai dengan perhitungan kebutuhan investasi yang didasarkan rumus *Incremental Capital Output Ratio (ICOR)*, target pembangunan yang tinggi hanya akan dapat dicapai dengan melakukan nilai investasi yang besar.

### **3. Kelemahan Teknis Penyusunan Rencana**

Hal ini terutama disebabkan karena tenaga perencana (*planners*) yang terdapat pada daerah kabupaten/kota umumnya masih sangat terbatas baik jumlah maupun kualitasnya dibandingkan dengan yang terdapat di Provinsi. Akibat dari keterbatasan jumlah dan kualitas tenaga perencana yang terdapat pada BAPPEDA, maka tidak dapat disangkal bahwa pada umumnya kualitas dan kelayakan dokumen perencanaan pembangunan yang dapat disusun oleh daerah juga masih rendah.

### **4. Kurang Terpadunya perencanaan Dan Penganggaran**

Kenyataan dalam praktik memperlihatkan bahwa keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran ini masih belum dapat diwujudkan secara baik dan konsisten.

### **5. Adanya Goncangan Perekonomian Dan Bencana Alam**

Terjadinya bencana alam akan memberikan dampak negative yang sangat besar bagi proses pembangunan pada daerah tersebut. Akibatnya, apa yang telah direncanakan semula menjadi tidak dapat dilaksanakan sama sekali.

## **D. KEGAGALAN PELAKSANA RENCANA**

Akan tetapi, walaupun secara teknis, dokumen perencanaan yang disusun sudah cukup layak, namun demikian pelaksanaannya dalam masyarakat masih mungkin dapat mengalami kegagalan karena banyaknya kelemahan dan kendala yang terdapat pada pemerintah tersebut sebagai aparat pelaksana dari perencanaan pembangunan. Dengan kata lain, hambatan yang terjadi dalam pelaksanaan perencanaan tersebut adalah disebabkan oleh karena kegagalan pemerintah daerah bersangkutan (*Government Failure*) dalam mengelola kegiatan pembangunan di daerahnya. Ada beberapa factor yang menyebabkan terjadinya kegagalan pemerintah tersebut :

### **1. Kurangnya Dukungan Elite Politik Berkuasa**

Hal ini terjadi disebabkan karena pelaksanaan rencana pembangunan banyak tergantung pada dukungan dan keputusan dari

elite politik yang berkuasa. Di samping itu, kurangnya dukungan elite politik dapat pula terjadi karena adanya kepentingan politik tertentu, baik secara kelompok maupun pribadi yang tidak sejalan dengan kepentingan masyarakat secara umum.

## **2. Kurang Sempurnanya Penyusunan Anggaran Kinerja**

Dalam rangka menjaga keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran, pemerintah daerah dituntut oleh Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 untuk menyusun Anggaran Kinerja (*Performance Budget*). Walaupun hal ini sudah merupakan kewajiban, namun demikian, karena keterbatasan kemampuan aparatur daerah setempat, kenyataan menunjukkan bahwa masih banyak pemerintah daerah yang belum melaksanakan kewajiban tersebut secara baik dan kontinyu. Di samping itu, relative sukarnya diwujudkan Anggaran Kinerja adalah karena adanya berbagai kepentingan dari elite politik yang memaksakan kehendaknya dalam penyusunan anggaran yang tidak sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan semula.

## **3. Kurang Optimalnya Pemanfaatan Partisipasi Masyarakat**

Walaupun MUSREMBANG sebagai wadah untuk menyerap partisipasi masyarakat sudah ada dan dilakukan secara berkala, namun demikian sebegitu jauh pelaksanaannya terkesan hanya bersifat formalitas dan seremonial belaka. Pemikiran dan aspirasi yang diberikan para tokoh masyarakat tidak banyak dapat diberikan dan kalau ada pendapat tersebut cenderung tidak operasional.

## **4. Kebiasaan Melakukan KKN**

Dampak negative yang dapat muncul dalam pelaksanaan rencana pembangunan daerah muncul dalam bentuk berubahnya pelaksanaan program dan kegiatan dari apa yang sebelumnya sudah ditetapkan dalam dokumen perencanaan pembangunan. Lebih tragis lagi adalah bilamana kegiatan KKN tersebut dilakukan dalam bentuk pelaksanaan program dan proyek *fiktif*.



# **BAB XI**

## **RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG DAERAH (RPJPD)**

---

### **A. PENGERTIAN RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA PANJANG**

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah Sistem ini adalah pengganti dari Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) dan mulai berlaku sejak tahun 2005, meliputi : Rencana Pembangunan jangka panjang Nasional dan Rencana Pembangunan Jangka panjang Daerah. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJP Nasional), adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun. RPJP Nasional untuk tahun 2005 sampai dengan 2025 diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025. Pelaksanaan RPJP Nasional 2005-2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan dalam periodisasi perencanaan pembangunan jangka menengah nasional 5 (lima) tahunan.

Pengertian Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional yang merupakan jabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam bentuk visi, misi, dan

arah pembangunan nasional untuk masa 20 tahun ke depan yang mencakupi kurun waktu mulai dari tahun 2005 hingga tahun 2025. Maksud dan tujuan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025, selanjutnya disebut RPJP Nasional, adalah dokumen perencanaan pembangunan nasional periode 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tahun 2005 sampai dengan tahun 2025, ditetapkan dengan maksud memberikan arah sekaligus menjadi acuan bagi seluruh komponen bangsa (pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha) di dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional sesuai dengan visi, misi, dan arah pembangunan yang disepakati bersama sehingga seluruh upaya yang dilakukan oleh pelaku pembangunan bersifat sinergis, koordinatif.

Untuk melaksanakan dan mencapai satu tujuan dan satu cita-cita tersebut diperlukan suatu rencana yang dapat merumuskan secara lebih konkrit mengenai pencapaian dari tujuan bernegara tersebut. Tujuan dari bernegara sebagaimana diatur dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 merupakan kelanjutan dari pembangunan sebelumnya untuk mencapai tujuan pembangunan sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk itu, dalam 20 tahun mendatang, sangat penting dan mendesak bagi bangsa Indonesia untuk melakukan penataan kembali berbagai langkah-langkah, antara lain di bidang pengelolaan sumber daya alam, sumber daya manusia, lingkungan hidup dan kelembagaannya sehingga bangsa Indonesia dapat mengejar ketertinggalan dan mempunyai posisi yang sejajar serta daya saing yang kuat di dalam pergaulan masyarakat Internasional. Oleh karenanya rencana pembangunan jangka panjang nasional yang dituangkan dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan nasional adalah produk dari semua elemen bangsa,

masyarakat, pemerintah, lembaga- lembaga negara, organisasi kemasyarakatan dan organisasi politik.

Arah, tahapan, dan prioritas Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025. Tujuan pembangunan jangka panjang tahun 2005-2025 adalah mewujudkan bangsa yang maju, mandiri, dan adil sebagai landasan bagi tahap pembangunan berikutnya menuju masyarakat adil dan makmur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai ukuran tercapainya Indonesia yang maju, mandiri, dan adil, pembangunan nasional dalam 20 tahun mendatang diarahkan pada pencapaian sasaran-sasaran pokok sebagai berikut :

1. Terwujudnya karakter bangsa yang tangguh, kompetitif, berakhlak mulia, dan bermoral berdasarkan falsafah Pancasila yang dicirikan dengan watak dan perilaku manusia dan masyarakat Indonesia yang beragam, beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berbudi luhur, bertoleran, bergotong-royong, berjiwa patriotik, berkembang dinamis, dan berorientasi iptek.
2. Makin mantapnya budaya bangsa yang tercermin dalam meningkatnya peradaban, harkat, dan martabat manusia Indonesia, dan menguatnya jati diri dan kepribadian bangsa.
3. Terwujudnya bangsa yang berdaya saing untuk mencapai masyarakat yang lebih makmur dan sejahtera ditunjukkan oleh hal-hal berikut :
  - a. Tercapainya pertumbuhan ekonomi yang berkualitas dan berkesinambungan sehingga pendapatan per kapita pada tahun 2025 mencapai tingkat kesejahteraan setara dengan negara-negara berpenghasilan menengah, dengan tingkat pengangguran terbuka yang tidak lebih dari 5 persen dan jumlah penduduk miskin tidak lebih dari 5 persen.
  - b. Meningkatnya kualitas sumber daya manusia, termasuk peran perempuan dalam pembangunan. Secara umum peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia ditandai dengan

meningkatnya indeks pembangunan manusia (IPM) dan indeks pembangunan gender (IPG), serta tercapainya penduduk tumbuh seimbang.

- c. Terbangunnya struktur perekonomian yang kokoh berlandaskan keunggulan kompetitif di berbagai wilayah Indonesia. Sektor pertanian, dalam arti luas, dan pertambangan menjadi basis aktivitas ekonomi yang dikelola secara efisien sehingga menghasilkan komoditi berkualitas.

Arah Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025, mewujudkan masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral, beretika, berbudaya dan beradab. Terciptanya kondisi masyarakat yang berakhlak mulia, bermoral, dan beretika sangat penting bagi terciptanya suasana kehidupan masyarakat yang penuh toleransi, tenggang rasa, dan harmonis. Di samping itu, kesadaran akan budaya memberikan arah bagi perwujudan identitas nasional yang sesuai dengan nilai-nilai luhur budaya bangsa dan menciptakan iklim kondusif dan harmonis sehingga nilai-nilai kearifan lokal akan mampu merespon modernisasi secara positif dan produktif sejalan dengan nilai-nilai kebangsaan. Mewujudkan Indonesia menjadi Negara kepulauan yang mandiri, maju, kuat dan berbasiskan Kepentingan Nasional. Pembangunan kelautan pada masa yang akan datang diarahkan pada pola pembangunan berkelanjutan berdasarkan pengelolaan sumber daya laut berbasiskan ekosistem, yang meliputi aspek-aspek sumber daya manusia dan kelembagaan, politik, ekonomi, lingkungan hidup, sosial budaya, pertahanan keamanan, dan teknologi. Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) bagi sebuah negara adalah sangat penting karena petunjuk arah dalam proses pembangunan di Indonesia dan untuk mencapai kesejahteraan rakyat Bangsa Indonesia. Adapun hambatan dalam proses pencapaian (RPJPN) dan (RPJMN) salah satunya adalah ketergantungan terhadap impor dan utang luar negeri. Semestinya sebagai Negara yang sudah berkembang dapat memenuhi kebutuhannya sendiri, dapat mengolah

sebaik mungkin sumber daya manusia yang ada agar tidak menjadi ketergantungan.

RPJP Daerah harus disusun dengan mengacu pada RPJP Nasional sesuai karakteristik dan potensi daerah. Selanjutnya RPJP Daerah dijabarkan lebih lanjut dalam RPJM Daerah. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP Daerah) adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun yang memuat visi, misi daerah. Karena demikian panjangnya siklus perencanaan ini, maka perencanaan jangka panjang memuat rencana-rencana yang bersifat umum, global dan belum terperinci. Perencanaan jangka panjang bersifat perspektif, yaitu memberikan arah yang jelas bagi perencanaan yang berjangka waktu lebih pendek. Perencanaan jangka panjang masih perlu dijabarkan lagi menjadi perencanaan jangka menengah dan seterusnya dijabarkan menjadi perencanaan jangka pendek.

Perencanaan jangka panjang menetapkan sasaran misalnya sampai 20 tahun yang akan datang dan menetapkan harapan-harapan yang akan dicapai pada tahun tersebut serta mengemukakan langkah kebijaksanaan secara umum untuk mencapai sasaran tadi. Sebagai contoh misalnya, "Pendidikan di Indonesia Pada Tahun 2020". Digambarkan misalnya perkiraan jumlah murid setiap jenjang pendidikan pada tahun 2020, demikian juga tentang kualitas lulusan pada tahun tersebut, kemudian disarankan langkah kebijaksanaan yang akan ditempuh untuk mencapai sasaran tadi, baik yang menyangkut pengadaan fisik, perangkat lunak seperti kurikulum, pengelolaan pengawasan dan penelitian serta pengembangannya.

Bagaimanapun juga, satu produk dokumen perencanaan bukanlah satu karya akademik, tetapi karya birokratik yang mengandung unsur kebijakan publik. Selanjutnya satu kebijakan publik harus diimplementasikan. Arti lebih lanjut dari kondisi ini adalah bahwa satu RPJPD harus mempunyai keterkaitan nyata (*tangible*) dengan dokumen RPJMD. Setidaknya harus ada indikator sasaran lima tahunan dari tiap misi atau penjabaran dari misi.

Kekuatan satu RPJPD sebagai satu dokumen perencanaan akan terwujud manakala :

- a. Sebagai dokumen perencanaan jangka panjang, telah menggariskan sasaran di tiap lima tahunnya.
- b. Komponen agendanya benar-benar merupakan agenda yang sepenuhnya terkait dengan upaya pencapaian visi, dan ini pastinya tidak harus seluruh bidang, sektor, hanya pilihan yang relevan.
- c. Rumusan visi yang ditetapkan merupakan kesepakatan banyak pihak dan bertumpu pada kekuatan dan peluang yang dipunyai.
- d. Ada kejelasan mengenai faktor (utama) yang akan dikembangkan sebagai pendukung pencapaian visi dalam kurun 20 tahun ke depan yang terdistribusi bebannya dalam 5 tahunan.

Rumusan Visi yang ada dapat diterjemahkan secara deskriptif dan visual dengan jelas apa yang akan terwujud dalam 20 tahun mendatang untuk daerah yang bersangkutan agar semua lapisan masyarakat paham dan mengerti apa yang akan dilakukan pemerintahnya ke depan. Komunikasi (*verbal, tertulis ataupun visual*) ini sangat penting untuk membangun satu komitmen dan tata nilai (*value system*) bersama sebagai pondasi untuk melangkah. Secara visual, dapat saja dilakukan penggambaran (*landscape, asitektur*) masa depan daerah, untuk mempermudah membangun persepsi dan opini bagi masyarakat banyak, dan sekaligus juga membangun komitmen bagi aparat.

## **B. TATA CARA PENYUSUNAN DOKUMEN PERENCANAAN**

Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Daerah. RPJP Daerah disusun dengan tahapan sebagai berikut :

### **1. Penyiapan Rancangan RPJP Daerah**

Penyiapan rancangan RPJP Daerah untuk mendapatkan gambaran awal dari visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang merupakan tanggung jawab Kepala Bappeda, dan selanjutnya menjadi bahan bahasan dalam Musrenbang Jangka Panjang Daerah. Rancangan RPJP Daerah dimaksud dilampiri dengan :

- a. Hasil analisis yang menggambarkan kondisi umum daerah dalam periode perencanaan 20 tahun ke depan
- b. Arah pembangunan daerah yang telah ditetapkan dalam RPJP tingkat pemerintahan atasnya
- c. Sebagai bahan masukan bagi para pemangku kepentingan (stakeholders) pembangunan merumuskan dan menyepakati visi, misi, dan arah pembangunan daerah

## **2. Musrenbang Jangka Panjang Daerah**

- a. Musrenbang Jangka Panjang Daerah merupakan forum konsultasi dengan para pemangku kepentingan pembangunan untuk membahas rancangan visi, misi dan arah pembangunan yang telah disusun, di bawah koordinasi Kepala Bappeda
- b. Mendapatkan komitmen para pemangku kepentingan pembangunan yang menjadi bahan masukan dalam penyempurnaan rancangan visi, misi dan arah pembangunan daerah.

## **3. Penyusunan Rancangan Akhir RPJP Daerah**

Penyusunan rancangan akhir RPJP Daerah merupakan tanggung jawab Kepala Bappeda, dengan bahan masukan utama hasil kesepakatan Musrenbang Jangka Panjang Daerah. Rancangan akhir ini disampaikan kepada Kepala Daerah, dan selanjutnya diproses untuk ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

## **4. Penetapan Peraturan Daerah tentang RPJP Daerah**

Rancangan Peraturan Daerah tentang Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Daerah, terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Provinsi, dan kepada Gubernur bagi Daerah Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan.

## **C. CAKUPAN PENYUSUNAN RPJPD**

1. Pengumpulan data primer dan sekunder
2. Proses identifikasi berbagai permasalahan, hambatan, peluang, dan tantangan yang saat ini terjadi

3. Proses dan analisis kondisi eksisting SDA, SDM, potensi ekonomi, tingkat perkembangan sosial budaya, kondisi politik, hukum serta tingkat keamanan dan ketertiban
4. Proses pengkajian kondisi sektor ekonomi unggulan dalam rangka mendapatkan peta potensi termasuk Potensi PAD & kapasitas ekonomi daerah
5. Proses pengkajian produk unggulan, potensi, permasalahan dan prospek ke depan serta konsep pengembangannya
6. Analisis keterkaitan antar sektor dan produk unggulan agar dapat diperoleh peta potensi ekonomi daerah
7. Proses perencanaan pembangunan yang lebih rasional, sistematis, dan dapat diukur serta formulasi strategi, prioritas dan kebijakan pembangunan dengan mempertimbangkan azas berkelanjutan dan keterpaduan.

# BAB XII

## RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH (RPJMD)

---

### A. ARTI PENTING RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA MENENGAH DAERAH

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM Nasional), adalah dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun yang terdiri dari :

1. RPJM Nasional I Tahun 2005-2009
2. RPJM Nasional II Tahun 2010-2014
3. RPJM Nasional III Tahun 2015-2019
4. RPJM Nasional IV Tahun 2020-2024

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM Daerah) adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah untuk periode 5 (lima) tahunan yang merupakan penjabaran dari visi, misi, sesuai masa bhakti Kepala Daerah dan program kepala daerah dengan berpedoman pada RPJP Daerah serta memerhatikan RPJM Nasional (Pasal 1 Angka 4 **Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007** tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025). Program dan kegiatan yang direncanakan sesuai urusan pemerintah yang menjadi batas kewenangan daerah, dengan mempertimbangkan kemampuan/kapasitas keuangan daerah.

RPJM Daerah wajib disusun oleh daerah-daerah yang telah memiliki Kepala Daerah hasil pemilihan langsung (PILKADA), dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. RPJM Daerah Kabupaten berpedoman pada RPJP Daerah Kabupaten serta memperhatikan sasaran pembangunan dalam RPJM Daerah Provinsi dan Standar Pelayanan Minimal yang telah ditetapkan oleh Pemerintah
- b. Memperhatikan seluruh aspirasi pemangku kepentingan pembangunan melalui penyelenggaraan musrenbang RPJM Daerah
- c. Apabila RPJM Daerah Provinsi belum tersedia, maka penyusunan RPJM Daerah Kabupaten memperhatikan Renstrada Provinsi
- d. Sebelum RPJP Daerah ditetapkan, penyusunan RPJM Daerah tetap dilaksanakan dengan mengesampingkan RPJP Daerah sebagai laporan.
- e. RPJM Daerah memuat visi, misi, arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

Di samping itu, RPJM Daerah juga memuat deskripsi kinerja pembangunan pada tahun akhir periode sebelumnya dan deskripsi rencana kinerja pembangunan pada tahun rencana, berupa sasaran hasil pembangunan jangka menengah yang ingin dicapai daerah pada akhir periode rencana secara terukur. Sasaran hasil pembangunan jangka menengah daerah ini dicapai melalui perumusan kebijakan-kebijakan. Setiap kebijakan memiliki satu rencana kerja yang terdiri dari satu atau beberapa program, dan setiap program terdiri dari beberapa kegiatan yang sudah diindikasikan memang perlu dilaksanakan, sehingga sasaran hasil pembangunan pada kebijakan tersebut dapat direalisasikan.

Setiap rencana kerja berfungsi sebagai dokumen perencanaan dan dokumen koordinasi implementasi rencana dan menjadi landasan dalam mengevaluasi kegiatan dan program jangka menengah. Untuk menjamin kesinambungan rencana kerja pemerintah (RKP) daerah,

RPJMD memuat sasaran hasil pembangunan tahunan untuk setiap tahun rencana ditambah dengan sasaran hasil pembangunan satu tahun setelah 5 (lima) tahun kepala daerah menjabat. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM Daerah) ditetapkan dengan Peraturan Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan, terhitung setelah Kepala Daerah dilantik.

## **B. TATA CARA PENYUSUNAN DOKUMEN PERENCANAAN**

Rancangan Peraturan Daerah tentang Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Daerah, terlebih dahulu dikonsultasikan kepada Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Provinsi, dan kepada Gubernur bagi Daerah Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan.

RPJM Daerah disusun dengan tahapan sebagai berikut :

### **1. Penyiapan Rancangan Awal RPJM Daerah**

Penyusunan rancangan awal RPJM Daerah dilakukan dengan memperhatikan capaian kinerja pembangunan daerah periode sebelumnya atau yang terkini, melakukan analisis kondisi umum daerah dan kemampuan keuangan daerah (fiscal capacity). Hasil dari analisis tersebut di atas digunakan untuk diserasikan terhadap visi, misi dan program Kepala Daerah terpilih.

### **2. Penyiapan Rancangan Renstra-SKPD**

- a. Penyiapan rancangan Renstra-SKPD merupakan tanggung jawab Kepala SKPD yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD dalam bidang urusan yang menjadi kewenangan daerah dan Rancangan awal RPJMD. Rancangan Renstra SKPD merupakan bahan masukan dalam penyusunan rancangan RPJM Daerah.
- b. Program/kegiatan dan capaian hasil/keluaran serta pendanaannya dalam rancangan Renstra-SKPD adalah bersifat indikatif, tidak mengabaikan keberhasilan yang sudah dicapai selama ini, dan diselaraskan dengan program prioritas Kepala Daerah terpilih.

Dalam rencana kerja tersebut telah tersusun program dan kegiatan-kegiatan SKPD, lintas SKPD, dan kewilayahan.

### **3. Penyusunan Rancangan RPJM Daerah**

- a. Rancangan RPJM Daerah merupakan integrasi rancangan awal RPJM Daerah dengan rancangan Renstra-SKPD, yang penyusunannya menjadi tanggung jawab Kepala Bappeda dan menjadi masukan utama dalam Musrenbang Jangka Menengah Daerah.
- c. Rancangan RPJM Daerah sudah memuat rancangan rencana kerja yang berisi rincian program dan kegiatan setiap SKPD, sasaran hasil dan keluaran, serta pendanaan indikatif dalam upaya mencapai sasaran hasil pembangunan jangka menengah.

### **4. Musrenbang Jangka Menengah Daerah**

- a. Musrenbang Jangka Menengah Daerah merupakan forum konsultasi dengan para pemangku kepentingan pembangunan, termasuk DPRD cq Panja RPJMD untuk membahas rancangan RPJM Daerah, di bawah koordinasi Kepala Bappeda.
- b. Mendapatkan komitmen para pemangku kepentingan pembangunan yang menjadi masukan dalam penyempurnaan rancangan visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan-kegiatan
- d. Musrenbang Jangka Menengah Daerah dilaksanakan paling lambat 2 (dua) bulan setelah Kepala Daerah terpilih dilantik.

### **5. Penyusunan Rancangan Akhir RPJM Daerah**

Penyusunan rancangan akhir RPJM Daerah merupakan tanggung jawab Kepala Bappeda dengan masukan utama hasil kesepakatan Musrenbang Jangka Menengah Daerah untuk disampaikan kepada Kepala Daerah, dan selanjutnya diproses untuk ditetapkan dalam Peraturan Daerah.

### **6. Penetapan Peraturan Daerah Tentang RPJM Daerah**

Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, terlebih dahulu dikonsultasikan kepada

Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Provinsi, dan kepada Gubernur bagi Daerah Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan. Jangka waktu penetapan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah paling lambat 3 (tiga) bulan sejak Kepala Daerah dilantik.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah berfungsi sebagai :

- a. Pedoman bagi Kepala SKPD untuk menyempurnakan rancangan Renstra SKPD menjadi Renstra SKPD
- b. Bahan utama penyusunan RKP Daerah
- c. Dasar evaluasi dan laporan pelaksanaan atas kinerja Kepala Daerah

Dalam penyusunan RPJM Daerah ini ditambahkan rancangan program indikatif 1 (satu) tahun ke depan setelah periode RPJM Daerah berakhir. Hal ini adalah untuk menjembatani kekosongan dokumen perencanaan jangka menengah pada masa awal jabatan Kepala Daerah yang baru, disebut sebagai program transisi. RPJMD menekankan tentang pentingnya menerjemahkan secara arif tentang visi, misi, dan agenda Kepala Daerah terpilih dalam tujuan, sasaran, strategi dan kebijakan pembangunan yang merespon kebutuhan dan aspirasi masyarakat serta kesepakatan tentang tolok ukur kinerja untuk mengukur keberhasilan pembangunan daerah dalam 5 (lima) tahun ke depan.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, penyusunan RPJMD perlu untuk memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut :

**a. Strategis**

RPJMD harus erat kaitannya dengan proses penetapan kearah mana daerah akan diarahkan pengembangannya dan apa yang hendak dicapai dalam 5 (lima) tahun mendatang, bagaimana mencapainya, dan langkah-langkah strategis apa yang perlu dilakukan untuk mencapai tujuan.

**b. Demokratis dan Partisipatif**

Penyusunan RPJMD perlu dilaksanakan secara transparan, akuntabel, dan melibatkan masyarakat (dan seluruh stakeholder) dalam pengambilan keputusan perencanaan di semua tahapan perencanaan.

**c. Politis**

Bahwa penyusunan RPJMD perlu melibatkan proses konsultasi dengan kekuatan politik, terutama Kepala Daerah Terpilih dengan DPRD.

**d. Perencanaan *Bottom-up***

Aspirasi dan kebutuhan masyarakat perlu untuk diperhatikan dalam penyusunan RPJMD.

**e. Perencanaan *Top Down***

Bahwa proses penyusunan RPJMD perlu adanya sinergi dengan rencana strategis di atasnya yaitu RPJPD dan RPJM Nasional.

**f. Kerangka Analisis RPJMD**

Untuk memperoleh konsistensi dan keterpaduan antara perencanaan jangka menengah, perencanaan dan penganggaran tahunan, RPJMD perlu menggunakan kerangka analisis dan program yang serupa dengan kerangka program **RKPD , Renja SKPD , Kebijakan Umum Anggaran, dan APBD.** Kerangka analisis yang diusulkan untuk RPJMD adalah menggunakan pembagian fungsi, urusan wajib, dan urusan pilihan pemerintah daerah. Adapun fungsi Pemerintah Daerah meliputi : **Pelayanan Umum, Ketertiban Dan Keamanan, Ekonomi, Lingkungan Hidup, Perumahan Dan Fasilitas Umum, Kesehatan, Pariwisata Dan Budaya, Pendidikan, Dan Perlindungan Sosial.**

**g. Proses Penyusunan RPJMD**

Terdapat tiga alur spesifik dalam penyusunan RPJMD, yaitu alur proses teknokratis strategis, alur partisipatif, dan alur proses legislasi dan politik. Ke tiga alur proses tersebut menghendaki pendekatan yang berbeda, namun saling berinteraksi satu sama lain untuk menghasilkan RPJMD yang terpadu.

### 1) Alur Proses Strategis

Merupakan dominasi para perencana daerah dan pakar perencanaan daerah. Alur ini ditujukan untuk menghasilkan informasi, analisis, proyeksi, alternatif-alternatif tujuan, strategi, kebijakan, dan program sesuai kaidah teknis perencanaan yang diharapkan dapat memberikan masukan bagi alur proses partisipatif.

### 2) Alur proses partisipatif

Merupakan alur bagi keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan daerah. Alur ini merupakan serangkaian *Public Participatory Atau Participatory Planning Event* untuk menghasilkan konsensus dan kesepakatan atas tahap-tahap penting dalam pengambilan keputusan perencanaan. Alur ini merupakan wahana bagi stakholder LSM, CSO atau CBO untuk memberikan kontribusi yang afektif pada setiap kesempatan even perencanaan partisipatif, kemudian mengkaji ulang dan mengevaluasi hasil-hasil proses alur strategis.

### 3) Alur Legislasi dan Politis

Merupakan alur proses konsultasi dengan DPRD untuk menghasilkan Peraturan Daerah RPJMD. Pada alur ini diharapkan DPRD dapat memberikan kontribusi pemikirannya, review dan evaluasi atas hasil-hasil dari proses alur strategis maupun proses alur partisipatif.

## C. CAKUPAN PENYUSUNAN RPJMD

1. Proses identifikasi dan analisis permasalahan-permasalahan aktual pembangunan untuk periode waktu 5 (lima) tahun ke depan.
2. Proses identifikasi dan analisis kondisi, potensi SDA, SDM dan berbagai asset baik *tangible assets (hardware)* maupun *intangible assets (software)* yang dimiliki Pemerintah Daerah.
3. Proses formulasi kebijakan indikatif (*policies formulation*) untuk merumuskan arah dan kebijakan pembangunan dan pengelolaan keuangan daerah untuk 5 tahun mendatang.

4. Penyusunan arah kebijakan dan koordinasi pembangunan lintas satuan kerja perangkat daerah untuk 5 (lima) tahun ke depan.
5. Perumusan program lintas kewilayahan dalam Pemerintah Daerah termasuk kerangka regulasi dan skema awal pendanaan yang bersifat indikatif untuk 5 (lima) tahun mendatang.

# BAB XIII

## RENCANA STRATEGI SATUAN KERJA PERANGKAT DAERAH (RENSTRA SKPD)

---

### A. PENDAHULUAN

Penyusunan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD) merupakan salah satu kewajiban yang juga diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah. Renstra pada dasarnya merupakan dokumen perencanaan untuk sebuah institusi dan bukan untuk suatu daerah atau wilayah tertentu. Dewasa ini istilah yang lazim dipakai adalah Renstra SKPD bukan Renstra Daerah (Renstrada) seperti yang pernah dipahami sebelumnya. Karena itu baik kementerian maupun lembaga pada tingkat pusat maupun dinas dan instansi pada tingkat daerah diwajibkan untuk menyusun dokumen perencanaan ini lima tahun sesuai dengan jangka waktu perencanaan tersebut. Sedangkan jangka waktu perencanaan tersebut disesuaikan dengan jangka waktu RPJMD daerah bersangkutan.

### B. PENGERTIAN RENCANA STRATEGIS

Rencana strategis pada dasarnya adalah rencana pembangunan yang berkaitan dengan penyusunan strategi pengembangan suatu institusi dengan memperhatikan *kekuatan* dan *kelemahan* internal serta *peluang* dan *ancaman* eksternal yang dialami suatu institusi tersebut. Berdasarkan prinsip ini, maka rencana strategis ini biasanya disusun untuk menghadapi dan memenangkan persaingan yang terdapat dalam pelaksanaan kegiatan usaha institusi bersangkutan. Karena itu tidaklah

mengherankan bilamana konsep perencanaan strategis ini sangat populer dalam *Ilmu Manajemen dan Bisnis* yang memfokuskan analisisnya pada pengembangan dunia usaha yang syarat dengan persaingan. Namun demikian mengingat dalam era otonomi daerah dan globalisasi dewasa ini, masing-masing SKPD daerah bersangkutan ternyata juga mempunyai persaingan yang cukup tajam dengan SKPD dan daerah lainnya dalam memajukan proses pembangunan di daerah masing-masing. Karena itu, belakangan ini konsep rencana strategis ini juga menjadi populer dalam penyusunan dokumen rencana pembangunan untuk lembaga dan instansi pemerintah, baik tingkat pusat maupun tingkat daerah.

Selanjutnya, secara lebih konkrit Burhan merinci empat karakteristik dari rencana strategis. Karakteristik tersebut adalah :

1. Menyangkut jangkauan masa depan dari keputusan-keputusan yang dibuat sekarang
2. Merupakan suatu proses yang dimulai dengan menggariskan sasaran strategis dan kebijakan serta mengembangkan rencana pelaksanaan (*Action Plan*) untuk mencapai hasil akhir yang diharapkan
3. Merupakan suatu sikap dan cara hidup tertentu karena rencana strategis menuntut kebiasaan untuk bekerja berdasarkan perkiraan masa depan
4. Mengaitkan tiga rencana sekaligus yaitu :
  - a. Rencana Strategis
  - b. Rencana Jangka Menengah
  - c. Anggaran Jangka Pendek

Dengan demikian, terlihat bahwa rencana strategis ternyata merupakan sebuah konsep perencanaan untuk jangka menengah yang bersifat strategis dan juga komprehensif yang dapat diterapkan baik untuk pengembangan kegiatan bisnis maupun untuk mendorong proses pembangunan suatu institusi pemerintah atau swasta, baik pada tingkat pusat maupun tingkat daerah.

Sebagaimana di ungkapkan juga oleh rangkuti, bahwa pemahaman terhadap rencana strategis terkait pula dengan pengertian tentang strategi itu sendiri. Strategi secara umum diartikan sebagai cara atau alat untuk mencapai tujuan secara lebih baik dan cepat. Sedangkan pengertian strategi itu sendiri juga berubah dan berkembang dari suatu masa ke masa yang lain, yaitu :

1. Chandler: Strategi sebagai alat untuk mencapai tujuan perusahaan (*institusi*) dalam kaitan dengan tujuan jangka panjang, program tindak lanjut serta prioritas alokasi sumber daya
2. Learned, Christenten Guth: Strategi sebagai alat untuk menciptakan keunggulan bersaing
3. Porter : Strategi sebagai alat yang sangat penting untuk mencapai keunggulan bersaing
4. Hamel dan Prahalad: Strategi merupakan tindakan bersifat senantiasa meningkat dan dilakukan berdasarkan sudut pandang tentang apa yang diharapkan pelanggan dimasa depan

Sedangkan strategi itu sendiri secara umum dapat pula dikelompokkan menjadi tiga jenis yaitu :

1. *Strategi Manajemen* (baik untuk perusahaan maupun para pengelola pembangunan) dapat dilakukan oleh pemimpin institusi bersangkutan dengan orientasi pengembangan secara makro (menyeluruh)
2. *Strategi Investasi* merupakan strategi berorientasi pada pengembangan kegiatan investasi yang dilakukan dalam rangka pengembangan kegiatan usaha
3. *Strategi Bisnis atau Pembangunan* yang berorientasi pada pelaksanaan fungsi-fungsi kegiatan manajemen usaha atau pemerintahan

Renstra SKPD adalah dokumen perencanaan SKPD yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai dalam kurun waktu 1-5 tahun sehubungan dengan tugas dan fungsi SKPD, disusun dalam rangka mengoperasionalkan RPJM Daerah sesuai tugas dan fungsi masing-

masing SKPD sesuai bidang urusan yang menjadi kewenangan daerah. Renstra SKPD disusun dengan berpedoman pada RPJM Daerah dan SPM (Standar Pelayanan Minimal), dengan materi dan substansi utama memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan. Setiap SKPD berkewajiban melaksanakan program dan kegiatan untuk mencapai sasaran pembangunan jangka menengah Daerah, dengan tidak mengabaikan tingkat kinerja pelayanan, pembangunan yang sudah dicapai pada periode sebelumnya.

SKPD melalui Renstra SKPD perlu memastikan bahwa kegiatan yang disusun sudah memadai untuk mencapai sasaran hasil pembangunan yang ditetapkan dalam RPJM Daerah, serta estimasi biaya yang dibutuhkan setelah mencermati kapasitas Fiskal Daerah serta pagu indikatif jangka menengah. Renstra SKPD akan memudahkan untuk menyusun anggaran yang diklasifikasikan menurut organisasi, fungsi, program dan kegiatan. Renstra SKPD ditetapkan dengan Keputusan Kepala SKPD.

### **C. KAITAN ANTARA RENSTRA SKPD DENGAN RPJMD**

Dengan dimulainya pelaksanaan otonomi daerah mulai tahun 2001 yang lalu, maka fungsi dan 2001 yang lalu, maka fungsi dan peranan dinas dan instansi yang berada di daerah mengalami perubahan cukup penting. Dalam era sentralisasi sebelumnya, fungsi dan peranan dinas dan instansi di daerah pada dasarnya adalah merupakan tangan kanan dari departemen teknis pemerintah pusat di Jakarta. Akan tetapi, dalam era otonomi daerah, fungsi dan peranan dinas dan instansi daerah tersebut berubah menjadi “tangan kanan” kepala daerah bersangkutan. Karena perubahan fungsi dan peranan ini, maka nama dinas dan instansi daerah juga berubah dari Kantor Wilayah (Kanwil) menjadi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Perubahan fungsi dan peranan SKPD ini otomatis mempengaruhi pula hubungan antara Renstra SKPD dengan dokumen perencanaan pembangunan lainnya. Dalam era sentralisasi terdahulu, renstra yang disusun oleh dinas dan instansi di daerah pada dasarnya adalah

merupakan penjabaran dari Renstra Kementerian dan Lembaga (Renstra KL) untuk daerah bersangkutan. Akan tetapi dalam era otonomi daerah dewasa ini Renstra SKPD adalah merupakan penjabaran lebih konkrit dan operasional dari RPJMD sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) dari SKPD bersangkutan. Sedangkan RPJMD itu sendirinya pada dasarnya adalah merupakan jabaran lebih konkrit dan operasional dari visi dan misi kepala daerah terpilih.

Berdasarkan pertimbangan di atas, maka penyusunan Renstra SKPD harus dilakukan secara terpadu berdasarkan RPJMD daerah bersangkutan. Kaitan dan keterpaduan ini sangat penting artinya untuk menjaga agar proses pembangunan pada daerah bersangkutan dapat dilakukan secara sinkron dan bersinergi satu sama lainnya sesuai dengan RPJMD bersangkutan. Dari segi pelaksanaan prinsip demokrasi hal ini juga sangat penting artinya untuk menjaga agar apa yang dibangun pada suatu daerah sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat yang bersangkutan. Alasannya adalah karena bila seorang kepala daerah terpilih dalam PILKADA, maka ini berarti bahwa visi dan misi yang ditawarkan oleh Kepala Daerah bersangkutan ternyata sesuai dengan keinginan dan aspirasi masyarakat setempat.

Akan tetapi, pada kenyataannya dalam praktik menjaga keterkaitan dan keterpaduan antara Renstra SKPD dan RPJMD ini tidaklah mudah. Kendala ini muncul karena sampai saat ini sifa “ego sektoral” yang mengatakan bahwa SKPDnya adalah yang sangat penting dibandingkan dengan yang lainnya di daerah, ternyata masih cukup besar. Karena itu, untuk dapat menjaga keterkaitan dan keterpaduan antara Renstra SKPD dan RPJMD, dibutuhkan seorang Kepala Bappeda yang kuat dan berwibawa. Di samping itu, dukungan politis dari Kepala Daerah dalam mewujudkan keterpaduan perencanaan ini tentunya juga sangat diperlukan.

## **D. PROSES PENYUSUNAN RENCANA STRATEGIS**

Renstra SKPD disusun dengan tahapan sebagai berikut :

### **1. Penyiapan Rancangan Renstra SKPD**

Kepala SKPD menyusun rancangan Renstra SKPD yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD serta Rancangan awal RPJMD dengan memperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Visi, misi, dan program prioritas kepala daerah dan sasaran hasil pembangunan yang hendak dicapai dalam jangka 5 (lima) tahun
- b. Sasaran hasil pembangunan yang hendak dicapai merupakan program dan kegiatan pada suatu rencana kerja dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif, sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD
- c. Hasil analisis prakiraan maju anggaran (MTEF) untuk mengetahui pagu indikatif bagi setiap pelaksanaan program dan kegiatan dalam jangka waktu 5 (lima) tahun, dengan biaya pembangunan diutamakan untuk memenuhi pelayanan kepada masyarakat berdasarkan Standar Pelayanan Minimal (SPM), yang dicapai melalui kerangka regulasi dan kerangka pendanaan
- d. Rancangan awal RPJM Daerah.

### **2. Penyusunan Rancangan Akhir Renstra SKPD**

Penyusunan rancangan akhir Renstra SKPD berpedoman pada RPJM Daerah yang telah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

### **3. Penetapan Peraturan Kepala SKPD Tentang Renstra SKPD**

Agar Renstra SKPD menjadi dokumen perencanaan pembangunan lima tahunan SKPD, dan menjadi pedoman dalam penyusunan Rencana Kerja (Renja) SKPD, maka Renstra SKPD ditetapkan dengan Peraturan Kepala SKPD.

Setiap SKPD wajib melakukan penyusunan Renstra dengan mengacu pada RPJM Daerah, penyusunan Renstra SKPD harus melibatkan stakeholder sesuai dengan tugas dan fungsi SKPD serta

berkoordinasi dengan Bapeda atau Bapekab, renstra SKPD ditetapkan melalui peraturan kepala SKPD, dokumen Renstra SKPD yang telah ditetapkan Kepala SKPD agar disampaikan ke Bapeda.

#### **E. TAHAPAN PENYUSUNAN**

##### **Penyusunan Rancangan Renstra SKPD**

Substansi utama memuat visi dan misi SKPD, Tujuan, Strategi, Kebijakan, Program, dilengkapi dengan Kegiatan yang bersifat indikatif

##### **Sistematika Renstra SKPD**

1. Pendahuluan
2. Gambaran Pelayanan SKPD
3. Isu-isu Strategi berdasarkan Tupoksi
4. Visi, Misi tujuan dan sasaran, strategi dan kebijakan
5. Rencana Program kegiatan Indikator kinerja kelompok dan sasaran pendanaan indikatif
6. Indikator kinerja SKPD yang mengacu pada Tujuan dan sasaran RPJMD

#### **F. PENYEMPURNAAN RENSTRA SKPD**

1. Rancangan Renstra disinkronkan dengan Perda tentang RPJMD (Visi, Misi dan Program Gubernur terpilih)
2. Dalam melaksanakan sinkronisasi agar berkoordinasi dengan Bapeda
3. Penyempurnaan penyesuaian Renstra SKPD meliputi: visi dan misi, tujuan, sasaran, strategi, kebijakan, program dan kegiatan

#### **G. PENYEMPURNAAN RENSTRA SKPD**

1. Rancangan Renstra disinkronkan dengan Perda tentang RPJMD (Visi, Misi dan Program Gubernur)
2. Dalam melaksanakan sinkronisasi agar berkoordinasi dengan Bapeda
3. Penyempurnaan penyesuaian Renstra SKPD meliputi : Visi dan Misi, Tujuan, Sasaran, Strategi, Kebijakan, Program dan Kegiatan

## **H. CONTOH RENSTRA SKPD KOTA BATAM**

### **BAB I PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Rencana Strategis (Renstra) adalah suatu proses yang berorientasi pada hasil yang ingin dicapai dalam kurun waktu 1 (Satu) tahun sampai dengan 5 (Lima) tahun dan disusun berdasarkan pemahaman terhadap lingkungan yang baik dalam skala nasional, regional maupun lokal dengan memperhitungkan potensi, peluang dan kendala yang ada atau timbul serta memuat visi dan misi sebagai penjabaran dalam membina unit kerja serta kebijaksanaan sasaran dan prioritas sasaran sampai dengan Tahun 2016.

Komponen Perencanaan Strategis mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Batam Tahun 2011-2016 yang memuat visi, misi dan strategi utama, serta menjadi komitmen Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat, dalam penyusunan Renstra SKPD dalam jangka waktu 5 (Lima) tahun mendatang.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah membuka peluang bagi daerah untuk mengembangkan dan membangun daerahnya sesuai kebutuhan dan prioritasnya.

Sehubungan dengan hal tersebut dapat dipenuhi dengan menyusun Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD) seperti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang keuangan Negara Pasal 19 ayat (1) dan (2) yaitu, pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dengan membangun suatu sistem penganggaran yang dapat memadukan perencanaan kinerja dengan anggaran tahunan akan terlihat adanya keterkaitan antara dana yang tersedia dengan hasil yang akan diharapkan.

Dalam penyusunan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD), Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah harus

menyesuaikan dengan tugas pokok dan fungsinya. Renstra-SKPD disusun berdasarkan skala prioritas dan usulan-usulan masyarakat pada musrenbang tingkat kelurahan maupun kecamatan.

## **B. Landasan Hukum**

Landasan hukum sebagai dasar dalam penyusunan Rencana Strategik Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Kota Batam Tahun 2011-2016 adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999, tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi dan Kota Batam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 181, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3902) sebagaimana terakhir dirubah dengan Undang-Undang Nomor 34 tahun 2008 tentang Pembentukan: Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan singingi dan Kota Batam (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 107, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4880).
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Propinsi Kepulauan Riau (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 111. Tambahan Lembaran Negara republik Indonesia Nomor 4237).
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389).
4. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Indonesia Nomor 4438).

5. Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2011, Tentang perubahan Undang – Undang Nomor 08 Tahun 2010, Tentang Partai Politik.
6. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Propinsi, dan Pemerintah daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737).
7. Peraturan Pemerintah, Nomor 05 Tahun 2009, Tentang bantuan Keuangan kepada Partai Politik.
8. Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 2 Tahun 2009 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2005-2025.
9. Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 3 Tahun 2011 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2010-2015
10. Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 11 Tahun 2007, Tentang Pembentukan Susunan Organisasi Tata Kerja Lembaga Teknis daerah Kota Batam (Lembaran Daerah Kota Batam Tahun 2007 Nomor 11, Tambahan Lembaran Daerah Kota Batam Nomor 50).
11. Peraturan Daerah Kota Batam Nomor 06 Tahun 2011 Tentang RPJMD Kota Batam.
12. Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 09 dan Nomor 08 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pelaksanaan tugas Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam memelihara kerukunan umat beragama Pemberdayaan Forum Kerukunan Umat beragama dan Pembangunan rumah Ibadat.
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri, Nomor 12 Tahun 2006, Tentang Kewaspadaan dini Masyarakat di Daerah.
14. Peraturan Menteri Dalam Negeri, Nomor 34 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pembauran Kebangsaan di Daerah.
15. Peraturan Menteri Dalam Negeri, Nomor 33 Tahun 2006 Tentang Pedoman Umum Mitigasi Bencana.

16. Peraturan Menteri Dalam Negeri, Nomor 27 Tahun 2007 Tentang Pedoman penyiapan sarana dan Prasarana dalam Penanggulangan Bencana.
17. Keputusan Bersama Menteri Agama, Jaksa Agung dan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 03 Tahun 2008, Nomor: Keputusan/033/A/JA/6/2008, Nomor : 199 Tahun 2008, Tentang Peringatan dan Perintah kepada penganut, Anggota, dan/atau Anggota Pengurus Jemaat Ahmadiyah Indonesia (JAI) dan Warga Masyarakat.
18. Peraturan Menteri Dalam Negeri, Nomor 38 Tahun 2008, Tentang Penerimaan dan Pemberian bantuan Organisasi Kemasyarakatan dari dan kepada Pihak Asing.
19. Peraturan Menteri Dalam Negeri, Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata cara penghitungan, penganggaran dalam APBD, Pengajuan, Penyaluran, Laporan pertanggung jawaban penggunaan bantuan Keuangan Partai Politik.
20. Peraturan Menteri Dalam Negeri, Nomor 44 Tahun 2009, Tentang Pedoman kerja sama Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah dengan organisasi kemasyarakatan dan Nirlaba lainnya dalam bidang Kesatuan Bangsa dan Politik dalam Negeri.
21. Peraturan Menteri Dalam Negeri, Nomor 10 Tahun 2009 Tentang Penugasan Satuan Perlindungan Masyarakat dalam Penanganan Ketentraman, Ketertiban dan Keamanan Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
22. Peraturan Menteri Dalam Negeri, Nomor 36 Tahun 2010, Tentang Pedoman fasilitasi Pendidikan Politik.
23. Peraturan Menteri Dalam Negeri, Nomor 16 Tahun 2011 Tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Kominda.
24. Peraturan Menteri Dalam Negeri, Nomor 32 Tahun 2011, Tentang Pedoman pemberian Hibah dan bantuan Sosial yang bersumber dari Anggaran dan Belanja Daerah.

### C. Maksud dan Tujuan

Maksud dan tujuan penyusunan Rencana Strategis Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Kota Batam adalah tersedianya dokumen yang strategis dan komprehensif yang menjamin adanya konsistensi perumusan kondisi data masalah daerah, perencanaan arah kebijakan dan pemilihan strategis yang sesuai dengan kebutuhan internal.

### D. Hubungan Renstra dengan Dokumen Perencanaan Lainnya

Kaitan RPJMD Kota Batam dengan Rencana Strategis Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Kota Batam dapat dijelaskan sebagai berikut :

**Visi** : “Terwujudnya Kota Batam sebagai Bandar Dunia Madani yang Modern dan Menjadi Andalan Pusat Pertumbuhan Perekonomian Nasional”

**Visi SKPD** : “Terwujudnya Persatuan dan Kesatuan Serta Ketahanan Masyarakat Batam Yang Heterogen Menuju Kehidupan Politik Yang Harmonis dan Berbudi Perkerti”

Dalam Visi SKPD tergambar jelas bahwa terwujudnya Kota Batam Sebagai Bandar Dunia Madani yang modern dan menjadi pusat Pertumbuhan Perekonomian Nasional tidak terlepas dari kuatnya rasa persatuan dan Kesatuan serta ketahanan Masyarakat Kota Batam yang Multietnis serta kondusifnya Sosial Politik Masyarakat.

Kaitan Misi Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Kota Batam dengan Misi Pemerintah Kota Batam terdapat pada Misi 3 dan Misi 5 sebagai berikut :

**Misi 3** : Meningkatkan pelayanan prima dalam hal pendidikan, kesehatan, perumahan yang layak dan terjangkau, sosial budaya, fasilitasi keimanan dan ketaqwaan, kepemudaan dan olahraga agar kualitas hidup manusia dan kecerdasan seluruh lapisan masyarakat meningkat serta pengentasan kemiskinan.

**Misi 5** : Mewujudkan pelaksanaan pemerintahan yang baik, bersih dan berwibawa.

RPJM Daerah sebagai penjabaran dari visi, misi dan program Kepala Daerah, berhubungan erat dengan RPJP Daerah, RPJMD Provinsi dan RPJM Nasional karena berdasarkan Pasal 5 Ayat 2 Undang – Undang Nomor 25 Tahun 2004 dijelaskan bahwa RPJM Daerah berpedoman pada dokumen RPJP Daerah dan memperhatikan RPJMD Provinsi dan Nasional.

Selanjutnya, berdasarkan Pasal 25 Ayat 2 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 RPJM Daerah juga merupakan payung bagi dokumen perencanaan di bawahnya yaitu Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang merupakan dasar dalam penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD).

Dokumen RKPD merupakan dokumen perencanaan anggaran pemerintah daerah yang ditetapkan setiap tahun (Pasal 5 Ayat 3 UU Nomor 25 Tahun 2004), RKPD mengacu pada RKP sehingga secara langsung RAPBD akan berhubungan dengan RAPBN terutama dilihat dari keterkaitan keuangan/fiskal antara pusat dan daerah seperti (DAU, DAK, dan Bagi Hasil) dan kebijakan lainnya yang masih diatur oleh Pemerintah Pusat Hierarki perencanaan pembangunan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menjadi dasar dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah.

Oleh karena itu RPJMD merupakan bagian yang terintegrasi dengan perencanaan pembangunan nasional yang bertujuan untuk mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan. Sehingga RPJMD harus sinkron dan sinergi antar daerah, antar waktu, antar ruang dan antar fungsi Pemerintah serta menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi. Sebagai dokumen perencanaan kebijakan pembangunan 5 (lima) tahun ke depan, RPJMD Kota Batam 2011-2016 harus mengacu dan mengarah bagi terwujudnya ketentuan dalam kebijakan pemanfaatan ruang baik struktur tata ruang maupun pola ruang.

Pada Pasal 7 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 disebutkan bahwa RPJM Daerah menjadi acuan bagi penyusunan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD) sehingga dengan demikian RPJM Daerah juga secara tidak langsung menjadi payung dalam penyusunan Renstra SKPD, selanjutnya Renstra SKPD dijabarkan dalam Rencana Kerja Tahunan atau Renja SKPD yang merupakan dokumen perencanaan paling aplikatif dari RPJMD. Pembangunan Jangka Panjang Kota Batam Tahun 2005–2025 merupakan kelanjutan dari pembangunan sebelumnya yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah untuk mencapai tujuan pembangunan sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk itu, dalam 20 tahun mendatang, Kota Batam diharapkan dapat mengejar ketertinggalan dan mempunyai posisi yang sejajar serta daya saing yang kuat di dalam pembangunan nasional.

Pelaksanaan RPJPD Kota Batam 2005-2025 terbagi dalam tahap-tahap perencanaan pembangunan dalam periodisasi perencanaan pembangunan jangka menengah nasional 5 (lima) tahunan, yang dituangkan dalam RPJMD I Tahun 2006-2011, RPJMD II Tahun 2011-2016, RPJMD III Tahun 2016–2021, dan RPJMD IV Tahun 2021-2025.

RPJP Provinsi digunakan sebagai pedoman dalam menyusun RPJM Provinsi. Pentahapan rencana pembangunan nasional disusun dalam masing – masing periode RPJM sesuai dengan visi, misi, dan program. Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah yang dipilih secara langsung oleh rakyat.

Dalam hal ini keterkaitan RPJMD dengan dokumen perencanaan lainnya dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Hubungan RPJMD dengan RPJPD Berdasarkan arahan dalam RPJPD Kota Batam 2005-2025, bahwa RPJMD merupakan penjabaran program lima tahunan RPJPD yang dilaksanakan berdasarkan periode Kepala Daerah. Sesuai dengan peraturan perundang -undangan bahwa RPJMD yang merupakan penjabaran dari visi dan misi Kepala Daerah, dalam

penyusunannya tetap berpedoman kepada RPJPD Kota. Dalam RPJPD 2005-2025 ditetapkan bahwa visi jangka panjang daerah adalah 'Terwujudnya Batam sebagai Bandar Dunia yang Madani'. Dengan misi-1, Mewujudkan Batam sebagai Bandar berstandar Internasional.

2. Menciptakan Batam sebagai Pusat Pertumbuhan Ekonomi.
3. Menciptakan Masyarakat Madani (agamis, sejahtera, maju, berbudaya, menegakkan supremasi hukum, berkeadilan dan demokratis).
4. Menciptakan Pemerintahan yang Transparan dan Akuntabel.

Dalam kaitan tersebut Pemerintah Kota Batam dalam RPJMD 2011-2016 menetapkan Visi Kota Batam yaitu : Terwujudnya Kota Batam sebagai Bandar Dunia Madani yang Modern dan Menjadi Andalan Pusat Pertumbuhan Perekonomian Nasional.

Hubungan RPJMD 2011-2016 dengan RPJMD Provinsi Kepulauan Riau 2010-2015 Berdasarkan Perda Provinsi Kepulauan Riau Nomor 3 tahun 2011 tentang RPJMD Provinsi Kepri 2010-2015 ditetapkan Visi yaitu 'Terwujudnya Kepulauan Riau sebagai Bunda Tanah Melayu yang Sejahtera, Berakhlak Mulia dan Ramah Lingkungan' dengan misi sebagai berikut:

1. Mengembangkan Budaya Melayu sebagai payung bagi budaya lainnya dalam kehidupan masyarakat.
2. Meningkatkan pendayagunaan sumber daya kelautan dan pulau-pulau kecil.
3. Mengembangkan wisata yang berbasis kelautan dan budaya setempat.
4. Mengembangkan potensi ekonomi lokal dengan keberpihakan kepada rakyat kecil (Wong Cilik).
5. Meningkatkan investasi dengan pembangunan infrastruktur yang berkualitas.
6. Memberdayakan masyarakat melalui pendidikan dan kesehatan yang berkualitas.

7. Mengembangkan etos kerja, disiplin, budi pekerti dan supremasi hukum.
8. Mengembangkan kehidupan yang demokratis, keadilan serta berkesetaraan gender.
9. Mengembangkan pembangunan yang ramah lingkungan.

Hubungan RPJMD dengan RTRW Kota Batam dimana RTRW Kota Batam Tahun 2008-2028 belum ditetapkan sebagai Peraturan daerah, namun dalam rancangan Perda RTRW telah dijelaskan kebijakan yang ditempuh dalam RT/RW 2008-2028.

## **E. SISTEMATIKA PENULISAN**

Adapun sistematika penulisan Renstra ini adalah :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini berisi tentang Latar Belakang, Landasan Hukum, Maksud dan Tujuan, Hubungan RENSTRA dengan dokumen perencanaan lainnya, serta Sistematika Penulisan.

### **BAB II GAMBARAN PELAYANAN SKPD**

Dalam bab ini memuat informasi tentang peran pelayanan Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat dalam menyelenggarakan tugas, fungsi, struktur organisasi, sumber daya, sarana dan prasarana, kinerja pelayanan dan tantangan serta peluang pengembangan Kinerja Pelayanan SKPD.

### **BAB III ISU-ISU STRATEGIS BERDASARKAN TUGAS DAN FUNGSI**

Bab ini memuat tentang analisis Renstra Kementerian, Lembaga dan SKPD Provinsi yang berlaku, telaahan tata ruang wilayah dan tentang identifikasi permasalahan berdasarkan tugas pokok dan fungsi pelayanan SKPD.

**BAB IV VISI, MISI, TUJUAN DAN SASARAN STRATEGIS DAN KEBIJAKAN**

Bab ini berisi Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran serta Strategi dan Kebijakan yang diambil oleh Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Kota Batam.

**BAB V RENCANA PROGRAM DAN KEGIATAN INDIKATOR KENERJA, KELOMPOK SASARAN DAN PENDANAAN INDIKATIF**

Bab ini menampilkan rencana program dan kegiatan, indikator kinerja, kelompok sasaran dan pendanaan indikatif.

**BAB VI INDIKATOR KINERJA SKPD YANG MENGACU PADA TUJUAN DAN SASARAN RPJMD**

Bab ini berisi tentang indikator kinerja Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat yang menunjukkan kinerja yang akan dicapai dalam 5 (lima) tahun mendatang sebagai komitmen untuk mendukung pencapaian tujuan dan sasaran RPJMD.



# BAB XIU

## PENGAWASAN

### PEMBANGUNAN DAERAH

---

#### A. PENGERTIAN PENGENDALIAN

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan, pengendalian adalah serangkaian kegiatan manajemen yang dimaksudkan untuk menjamin agar suatu program atau kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Sedangkan pengawasan (pemantauan) adalah kegiatan mengawasi perkembangan pelaksanaan rencana pembangunan, mengidentifikasi serta mengantisipasi permasalahan yang timbul dan atau akan timbul untuk dapat diambil tindakan sedini mungkin.

#### B. PENGENDALIAN PEMBANGUNAN

Dalam pembangunan, pengendalian pelaksanaan pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana dilakukan melalui kegiatan pemantauan dan pengawasan. Pembangunan berkaitan dengan pemanfaatan tata ruang, sehingga pengendalian pembangunan berkaitan erat dengan pengendalian pemanfaatan tata ruang. Pengendalian pemanfaatan ruang merupakan kegiatan yang berkaitan dengan pengawasan dan penertiban terhadap implementasi rencana sebagai tindak lanjut dari penyusunan rencana atau adanya produk rencana, agar pemanfaatan ruang sesuai dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

## **Macam-Macam Sistem Pengendalian**

### **1. *Regulatory System***

Regulatory system adalah pemanfaatan ruang yang didasarkan pada kepastian hukum yang berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku. Regulatory system ini sudah diterapkan di Indonesia, tetapi dalam penerapannya belum berjalan dengan baik. Karena mental birokrasi pemerintah yang masih rendah, yang masih rawan terhadap penyuapan, korupsi, kolusi dan nepotisme.

### **2. *Discretionary System***

Pemanfaatan ruang yang proses pengambilan keputusannya didasarkan pada pertimbangan pejabat atau lembaga perencanaan yang berwenang untuk menilai proposal pembangunan yang diajukan.

### **3. *Zoning Regulation (Peraturan Zonasi)***

Pembagian lingkungan kota dalam zona-zona dan menetapkan pengendalian pemanfaatan ruang yang berbeda-beda.

### **4. *Development Control (Permit System)***

Mengatur kegiatan pembangunan yang meliputi pelaksanaan kegiatan pendirian bangunan, perencanaaan, pertambahan maupun kegiatan serupa lainnya dan atau mengadakan perubahan penggunaan pada bangunan atau lahan tertentu. Memungkinkan tetap dilaksanakannya pembangunan sebelum terdapat dalam dokumen rencana.

## **Landasan Kewenangan Pemerintah dalam Pengendalian Pembangunan**

### **1. *Bundles Of Rights (Hak Atas Lahan)***

Kewenangan untuk mengatur hak atas lahan, hubungan hukum antara orang atau badan dengan lahan, dan perbuatan hukum mengenai lahan.

### **2. *Police Power (Pengaturan)***

Kewenangan menerapkan peraturan hukum (pengaturan, pengawasan, dan pengendalian pembangunan di atas lahan maupun kegiatan manusia yang menghuninya) untuk menjamin kesehatan umum, keselamatan, moral, dan kesejahteraan. Seringkali dianggap sebagai '*Limitation Of Private Property atau Individual Rights*'.

### **3. *Eminent Domain* (Pencabutan Hak Atas Lahan)**

Kewenangan tindakan mengambil alih atau mencabut hak atas lahan di dalam batas kewenangannya dengan kompensasi seperlunya dengan alasan untuk kepentingan umum.

### **4. *Taxation***

Kewenangan mengenakan beban atau pungutan yang dilandasi kewajiban hukum terhadap perorangan atau kelompok atau pemilik lahan untuk tujuan kepentingan umum.

### **5. *Spending Power* (*Government Expenditure*)**

Kewenangan membelanjakan dana publik untuk kepentingan umum (melalui APBN dan atau APBD).

Pemerintah berkewajiban untuk mempercepat laju pertumbuhan ekonomi melalui pengembangan sektor-sektor industri, jasa, dan properti. Hal ini akan meningkatkan kebutuhan akan ruang. Namun di lain pihak, pemerintah juga harus menjaga agar pertumbuhan pembangunan tidak “*over*” agar tidak terjadi hal yang buruk. Tentunya harus diupayakan jalan tengah yang terbaik agar pengendalian pembangunan dalam hal pemanfaatan ruang terus dilakukan oleh pemerintah.

## **C. PENGERTIAN PENGAWASAN DAN BENTUK-BENTUK PENGAWASAN PEMBANGUNAN**

Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. Sedangkan menurut Stoner, pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan. Dalam rangka mengamankan pelaksanaan pembangunan agar tercapai secara efisien dan efektif maka diperlukan suatu sistem pengawasan yang baik. Sama pentingnya dengan perencanaan dan pelaksanaan program, dimana pengawasan merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi manajemen. Pengawasan bukan merupakan suatu tujuan, melainkan sarana untuk meningkatkan

efisiensi dalam melaksanakan kegiatan. Di dalamnya termasuk unsur pencegahan terhadap penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi. Oleh karena itu, kegiatan pengawasan tidak hanya dilakukan dalam tahap pelaksanaan. Artinya aspek pengawasan telah masuk selagi proyek-proyek pembangunan masih dalam tahap perencanaan.

Perencanaan memberikan kerangka acuan bagi proses pengawasan, dan hasil dari pengawasan seperti juga pemantauan merupakan umpan balik bagi proses perencanaan dan pelaksanaan pada tahap berikutnya. Sedangkan pada tahap evaluasi, pengawasan dapat menghasilkan keputusan untuk melakukan koreksi dan perbaikan dalam penyelenggaraan pembangunan, dan dapat pula menghasilkan sanksi sesuai hukum yang berlaku. Pengawasan mirip dengan pemantauan, perbedaannya adalah pengawasan lebih menekankan pada akuntabilitas dan transparansi *sektor public*, dan lebih ditekankan pada penanganan sumber dana (*Financial Resources*) serta terjadi pada saat proyek/program dilaksanakan untuk deteksi dini penyimpangan. Pemantauan dan pengawasan pembangunan pada dasarnya merupakan rangkaian kegiatan yang memiliki obyek yang sama, yakni mengikuti perkembangan pelaksanaan pembangunan agar senantiasa sesuai dengan rencana. Dalam banyak literatur, kedua kegiatan itu tidak dipisahkan. Tapi dalam pembahasan ini dilakukan pemisahan untuk menunjukkan adanya dua kegiatan yang serupa tetapi tidak harus selalu sama, atau masing-masing dilakukan oleh lembaga atau unit organisasi yang berbeda.

Di samping itu, kegiatan pengawasan bukan semata-mata mencari siapa yang bersalah, tetapi apa yang salah dan mengapa kesalahan itu terjadi. Sehingga dalam kegiatan pengawasan ada unsur membimbing dan mendidik terhadap pelaksana pembangunan untuk meningkatkan kemampuan dan profesionalismenya. Pengawasan merupakan unsur yang pokok bagi setiap manajemen, termasuk manajemen pembangunan. Dalam konsep pengawasan ada unsur yang mengawasi dan diawasi. Di sini, selain kriteria pelaksanaannya (proyek) pembangunan yang ditetapkan dalam rancangannya, terlihat pula segi

penegakan norma-norma etika. Pengawasan dengan hal demikian mengandung makna penegakan hukum dan disiplin. Dalam administrasi pembangunan, pengawasan ada hierarkinya, sesuai dengan tingkatan dan ruang lingkupnya. Hal ini bersifat berjenjang dan dapat dilakukan sebagai bagian dari kegiatan yang organik dari dalam dan dari luar. Oleh karena itu, dikenal adanya pengawasan fungsional dan pengawasan melekat.

### **1. Pengawasan Fungsional**

- a. Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah (APFP), seperti BPKP, Inspektorat Jenderal (Itjen), Badan Pengawas Daerah (Bawasda) Propinsi dan Kabupaten.
- b. Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparatur diluar pemerintah seperti BPK, DPRD.

### **2. Pengawasan Melekat**

Kegiatan yang bersifat sebagai pengendalian secara terus-menerus, dilakukan atasan langsung terhadap bawahannya, agar pelaksanaan tugas bawahan tersebut berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Johnson, Kast, dan Rosenzweig membagi sistem pengawasan ke dalam :**

#### **1. Pengawasan Organisasional**

Sistem pengawasan umum yang menilai kinerja keseluruhan dari suatu kegiatan di dalam organisasi. Standar pengukuran yang lazim digunakan bagi pengawasan jenis ini adalah pengukuran efektivitas (*measurement of effectiveness*) dari kegiatan tersebut. Dari hasil pengukuran effektivitas tersebut, umpan balik yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengevaluasi tujuan dan sasaran, merumuskan perencanaan tahap berikutnya, serta memperbaiki petunjuk pelaksanaan kegiatan (*standard operating procedures*).

## 2. Pengawasan Operasional

Sistem pengawasan yang digunakan untuk mengukur kinerja harian suatu kegiatan dan memberikan langkah-langkah koreksi langsung.

**Pelaksanaan pengawasan belum berlangsung optimal karena :**

- a. Banyak dan tersebar nya objek pemeriksaan
- b. Keterbatasan aparat yang memiliki kemampuan SDM yang handal di bidang pengawasan
- c. Belum berjalannya secara baik pengawasan melekat dari setiap tingkat pimpinan kepada bawahan.

Johnson, Kast, dan Rosenzweig juga menguraikan fungsi pengawasan dengan mengidentifikasi empat unsur pokok pengawasan. Unsur-unsur tersebut meliputi :

- a. Penentuan standar kinerja
- b. Perumusan instrumen pengawasan yang dapat dipergunakan dalam mengukur kinerja suatu kegiatan
- c. Perbandingan hasil aktual dengan kinerja yang diharapkan
- d. Pengambilan langkah-langkah pembenahan atau koreksi

Dalam konsep pengawasan ada unsur yang mengawasi dan diawasi. Di sini, selain kriteria pelaksanaan (proyek) pembangunan yang ditetapkan dalam rancangannya (*project design*), terlihat pula segi penegakan norma-norma etika. Misalnya, sasaran tidak tercapai apakah karena keadaan yang berubah dari semula, karena kelalaian pelaksanaan atau ada unsur kesengajaan untuk keuntungan pelakunya. Pengawasan dengan demikian mengandung makna penegakan hukum dan disiplin. Suatu pengawasan yang efektif membutuhkan tidak saja norma-norma etika tetapi juga sistem informasi yang memadai. Kebutuhan informasi menjadi sangat penting artinya untuk menilai situasi dan kondisi yang melingkupi suatu isu dan mengevaluasi alternatif langkah-langkah selanjutnya.

**Fungsi pengawasan yaitu:**

- a. Meningkatkan kebertanggung jawaban (*accountability*) dan keterbukaan (*transparency*) sektor publik
- b. Menekankan langkah-langkah pembenahan atau koreksi (*corrective actions*) jika dalam suatu kegiatan terjadi kesalahan atau perbedaan dari tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan.

**Ruang lingkup pengawasan, terdiri atas :**

**a. Pengawasan administrasi umum pemerintahan meliputi**

- 1) Kebijakan daerah
- 2) Kelembagaan
- 3) Pegawai daerah
- 4) Keuangan daerah (kebijakan anggaran)
- 5) Barang daerah

**b. Pengawasan urusan pemerintahan meliputi**

- 1) Urusan Wajib
- 2) Urusan Pilihan

**c. Pengawasan lainnya, meliputi**

- 1) Dana Dekonsentrasi
- 2) Tugas Pembantuan
- 3) Review atas Laporan Keuangan
- 4) Kebijakan Pinjaman Hibah Luar Negeri

Dalam melakukan pengawasan terhadap administrasi pembangunan, menurut Frederick Mozier kita harus menumbuhkan kembangkan pertanggungjawaban (*responsibilitas*). Terdapat dua macam pertanggungjawaban, yaitu :

**a. Pertanggungjawaban Objektif**

Adalah seorang pejabat mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada atasannya di organisasi yang sama atau departemen yang sama. Lalu atasannya mengkaji apakah kinerja pegawai tersebut telah sesuai dengan hukum atau tidak. Pertanggungjawaban objektif relevan dengan internal kontrol. Bentuk pengawasan yang termasuk internal control adalah pengawasan administratif dalam administrasi pembangunan.

## **b. Pertanggungjawaban Subjektif**

Adalah seorang pejabat harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada siapa pun yang layak diberi pertanggungjawaban misalnya DPR, rakyat, dan lain sebagainya baik dari dalam maupun dari organisasi tetapi layak mendapatkan pertanggungjawaban. Pertanggungjawaban subjektif relevan dengan *external control*. Bentuk pengawasan yang termasuk external control adalah pengawasan legislatif, pengawasan yudisial, dan pengawasan sosial

Tata cara pengendalian dan pengawasan pelaksanaan rencana pembangunan yang dilakukan oleh pimpinan Kementerian, Lembaga, SKPD, dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lembaga pemerintah yang menangani bidang pengawasan adalah BPKP (Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan). Adapun pengertian dari Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, atau yang disingkat BPKP, adalah Lembaga pemerintah nonkementerian Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan.

Lebih dari 30 tahun, Indonesia telah menempatkan pertumbuhan ekonomi sebagai indikator keberhasilan dalam pembangunan. Dengan paradigma pembangunan yang dianut, pertumbuhan ekonomi, paling tidak sebelum terjadi krisis ekonomi, melaju dengan tingkat pertumbuhan hampir mencapai 8% per-tahun. Namun demikian, sangat disayangkan bahwa laju pertumbuhan ekonomi tersebut harus ditebus dengan kerusakan sumber daya alam dan lingkungan. Kerusakan lingkungan (atau faktor yang mempunyai potensi menimbulkan kerusakan lingkungan) tidak menurun bahkan cenderung meningkat yang terlihat pada beberapa sektor strategis di dalam pembangunan Indonesia seperti sektor kehutanan, pertanian dan perikanan maupun pertambangan. Hal ini sebagai akibat pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan yang cenderung mengarah pada pola pengelolaan yang berorientasi jangka pendek.

Untuk mengantisipasi keadaan yang lebih buruk, arah pembangunan ke depan harus ditegaskan bahwa pendayaan sumber

daya alam dan lingkungan harus dilakukan secara terencana, rasional, optimal, bertanggung jawab dan sesuai dengan kemampuan daya dukungnya dengan mengutamakan kemakmuran rakyat serta memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup bagi pembangunan yang berkelanjutan. Dalam menentukan strategi pembangunan, aspek lingkungan harus dijadikan pertimbangan utama. Konsep ini pada dasarnya mengandung aspek daya dukung lingkungan dan solidaritas antar generasi.

Permasalahan degradasi kualitas lingkungan dan sumber daya alam juga disebabkan karena tidak terselenggaranya good governance atau ke pemerintahan yang baik. Hal ini terlihat dari tidak efisiennya lembaga perwakilan, banyaknya kasus korupsi, dan belum berdayanya masyarakat. Hal ini karena belum terciptanya mekanisme yang dapat menjembatani kepentingan masyarakat, sektor bisnis, dan pemerintah, terutama untuk hal-hal yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara untuk mencapai kesejahteraan dan kesetaraan, serta meningkatkan kualitas hidup sangat diperlukan. Selain itu, belum ada kesadaran responsive dari berbagai pihak dalam menangani isu-isu pembangunan yang kritis.

Walaupun Indonesia secara sadar telah mengakui konsep pembangunan berkelanjutan dan bahkan telah meratifikasi beberapa konvensi internasional yang berkenaan dengan pembangunan dan isu-isu lingkungan, namun implementasi konvensi-konvensi tersebut masih belum berjalan mulus. Beberapa konvensi meskipun telah diturunkan ke dalam Undang-Undang, pengawasan pelaksanaannya dan penegakan hukumnya masih sangat lemah.

Dengan demikian jelas bahwa adanya suatu lembaga yang berwibawa yang mampu memberi masukan nasihat kepada Presiden untuk :

- a. Menerjemahkan dan mengembangkan konsep pembangunan berkelanjutan dalam konteks Indonesia

- b. Merumuskan arah pembangunan jangka panjang dalam kerangka pikir berkelanjutan memadukan pemikiran konservasi lingkungan dan pembangunan
- c. Mengakomodasikan pandangan pemerintah, badan usaha dan masyarakat sipil
- d. Menjabarkan dan memantau pengimplementasian berbagai kesepakatan dan konvensi internasional yang berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan

#### **D. SEKILAS TENTANG BADAN PENGAWASAN KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN**

Sejarah Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan tidak dapat dilepaskan dari sejarah panjang perkembangan lembaga pengawasan sejak sebelum era kemerdekaan. Dengan besluit Nomor 44 tanggal 31 Oktober 1936 secara eksplisit ditetapkan bahwa Djawatan Akuntan Negara (*Regering Accountantsdienst*) bertugas melakukan penelitian terhadap pembukuan dari berbagai perusahaan negara dan jawatan tertentu. Dengan demikian, dapat dikatakan aparat pengawasan pertama di Indonesia adalah Djawatan Akuntan Negara (DAN). Secara struktural DAN yang bertugas mengawasi pengelolaan perusahaan negara berada di bawah Thesauri Jenderal pada Kementerian Keuangan.

Dengan Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 1961 tentang Instruksi bagi Kepala Djawatan Akuntan Negara (DAN), kedudukan DAN dilepas dari Thesauri Jenderal dan ditingkatkan kedudukannya langsung di bawah Menteri Keuangan. DAN merupakan alat pemerintah yang bertugas melakukan semua pekerjaan akuntan bagi pemerintah atas semua departemen, jawatan, dan instansi di bawah kekuasaannya. Sementara itu fungsi pengawasan anggaran dilaksanakan oleh Thesauri Jenderal. Selanjutnya dengan Keputusan Presiden Nomor 239 Tahun 1966 dibentuklah Direktorat Djendral Pengawasan Keuangan Negara (DDPKN) pada Departemen Keuangan. Tugas DDPKN (dikenal kemudian sebagai DJPKN) meliputi pengawasan

anggaran dan pengawasan badan usaha atau jawatan, yang semula menjadi tugas DAN dan Thesauri Jenderal.

DJPKN mempunyai tugas melaksanakan pengawasan seluruh pelaksanaan anggaran negara, anggaran daerah, dan badan usaha milik negara/daerah. Berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 1971 ini, khusus pada Departemen Keuangan, tugas Inspektorat Jendral dalam bidang pengawasan keuangan negara dilakukan oleh DJPKN.

Dengan diterbitkan Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tanggal 30 Mei 1983. DJPKN ditransformasikan menjadi BPKP, sebuah lembaga pemerintah non departemen (LPND) yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Salah satu pertimbangan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tentang BPKP adalah diperlukannya badan atau lembaga pengawasan yang dapat melaksanakan fungsinya secara leluasa tanpa mengalami kemungkinan hambatan dari unit organisasi pemerintah yang menjadi obyek pemeriksaannya. Keputusan Presiden Nomor 31 Tahun 1983 tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah telah meletakkan struktur organisasi BPKP sesuai dengan proporsinya dalam konstelasi lembaga-lembaga Pemerintah yang ada. BPKP dengan kedudukannya yang terlepas dari semua departemen atau lembaga sudah barang tentu dapat melaksanakan fungsinya secara lebih baik dan obyektif.

Tahun 2001 dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 103 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Presiden No 64 tahun 2005. Dalam Pasal 52 disebutkan, BPKP mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pendekatan yang dilakukan BPKP diarahkan lebih bersifat preventif atau pembinaan dan tidak sepenuhnya audit atau represif. Kegiatan sosialisasi, asistensi atau pendampingan, dan evaluasi

merupakan kegiatan yang mulai digeluti BPKP. Sedangkan audit investigatif dilakukan dalam membantu aparat penegak hukum untuk menghitung kerugian keuangan negara.

Pada masa reformasi ini BPKP banyak mengadakan *Memorandum of Understanding* (MoU) atau Nota Kesepahaman dengan pemda dan kementerian atau lembaga sebagai mitra kerja BPKP (Metode yang umum dilakukan oleh kartel ekonomi). MoU tersebut pada umumnya membantu mitra kerja untuk meningkatkan kinerjanya dalam rangka mencapai good governance.

BPKP menegaskan tugas pokoknya pada pengembangan fungsi preventif. Hasil pengawasan preventif (pencegahan) dijadikan model sistem manajemen dalam rangka kegiatan yang bersifat pre-emptive. Apabila setelah hasil pengawasan preventif dianalisis terdapat indikasi perlunya audit yang mendalam, dilakukan pengawasan represif non justisia. Pengawasan represif non justisia digunakan sebagai dasar untuk membangun sistem manajemen pemerintah yang lebih baik untuk mencegah moral hazard atau potensi penyimpangan (*fraud*). Tugas perbantuan kepada penyidik POLRI, Kejaksaan dan KPK, sebagai amanah untuk menuntaskan penanganan TPK guna memberikan efek deterrent represif justisia, sehingga juga sebagai fungsi pengawalan atas kerugian keuangan negara untuk dapat mengoptimalkan pengembalian keuangan negara.

Dalam melaksanakan tugasnya, BPKP hanya didukung oleh peraturan presiden non Undang-Undang yaitu :

1. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen yang telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 64 Tahun 2005
2. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah

3. Instruksi Presiden Nomor 04 Tahun 2011 tanggal 17 Februari 2011 tentang Percepatan Peningkatan Kualitas Akuntabilitas Keuangan Negara
4. Peraturan Presiden Nomor 192 Tahun 2014 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan



## DAFTAR KEPUSTAKAAN

### A. Buku

- Afifuddin, 2012, *Pengantar Administrasi Pembangunan Konsep, Teori dan Implikasinya di Era Reformasi*, Bandung, Alfabeta.
- Alfitri, 2011, *Community Development Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Bastoni Hepi Andi, 2002, *101 Sahabat Nabi*, Jakarta, Pustaka Al-Kautsar.
- Bratakusumah, Deddy Supriady dan Riyadi, 2005. *Perencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
- Departemen Pendidikan Nasional, 2008, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa Edisi Keempat*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Dharma Setiawan Salam, 2002, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lingkungan Nilai dan Sumber Daya*, Jakarta, Djembatan.
- Hamalik Oemar, 2001, *Pengembangan Sumber Daya Manusia Manajemen Pelatihan Ketenagakerjaan Pendekatan Terpadu*, Jakarta, PT. Bumi Aksara.
- Hamim Sufian dan Indra Muchlis Adnan, 2005, *Sistem Perencanaan Strategis Dalam Pembangunan*, Pekanbaru, Multi Grafindo.
- Hamka, 2015, *Tafsir Al-Azhar Diperkaya dengan Pendekatan Sejarah, Sosiologi, Tasawuf, Ilmu Kalam, Sastra dan Psikologi Juz 1, 2, 3 Bagian 1*, Jakarta, Gema Insani.
- Haris Syamsudin (editor), 2007, *Desentralisasi & Otonomi Daerah Desentralisasi, Demokratisasi Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta, LIPI Press.
- Halim Abdul dan Muhammad Iqbal (peny), 2002, *Pengelolaan Keuangan Daerah Edisi Ketiga*, Yogyakarta, Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen YKPN.
- Mahmudi, 2010, *Manajemen Keuangan Daerah*, Jakarta, Erlangga.

- Mariana Dede dan Caroline Paskarina, 2008, *Demokrasi Dan Politik Desentralisasi*, Yogyakarta, Graha Ilmu.
- Muhammad Qutb Ibrahim (terj), 2012, *Politik Ekonomi Syariah*, Jakarta, Referensi.
- N Dunn William (terj), 2003, *Pengantar Analisa Kebijakan Publik*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Ndraha Taliziduhu, 2003, *Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jakarta, PT. Rineka Cipta.
- Osborne David dan Ted Gaebler (terj), 1996, *Mewirusahaakan Birokrasi Reiventing Government Mentransformasi Semangat Wirausahaan Ke Dalam Sektor Publik*, Jakarta, PT Pustaka Binaman Pressindo.
- Rachmawati Ike Kusdyah, 2008, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta, Andi.
- Rahardjo Adisasmita, 2011, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, Graha Ilmu.
- Ritonga Irwan Taufiq, 2009, *Perencanaan Dan Penganggaran Keuangan Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta, Sekolah Pascasarjana UGM.
- Sabarguna Boy S Mars, 2008, *Manajemen Kinerja Pelayanan Rumah Sakit*, Jakarta, CV. Sagung Seto.
- Sadana Agus, 2014, *Perencanaan Kawasan Pemukiman*, Yogyakarta, Graha Ilmu.
- Saudjana, 2000, *Program Pendidikan*, Bandung, Falah Production.
- Saydam Gouzali, 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta, Djembatan.
- Salam Dharma Setiawan, 2002, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Lingkungan Nilai dan Sumber Daya*, Jakarta, Djembatan.
- Santoso HM. Agus, 2013, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Siagian Sondang P, 2009, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta, PT. Bumi Aksara.

- Sjafrizal, 2015, *Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Subarsono AG, 2009, *Analisa Kebijakan Publik (Konsep, Teori, dan Aplikasi)*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Suharto Edi, 2008, *Analisa Kebijakan Publik (Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial)*, Bandung, CV. Alfabeta.
- \_\_\_\_\_, 2008, *Kebijakan Sosial sebagai Kebijakan Publik*, Bandung, CV. Alfabeta.
- Suud Mohammad, 2006, *3 Orientasi Kesejahteraan Sosial*, Jakarta, Prestasi Pustaka Publisher.
- Syafie Inu kencana, 2007, *Ilmu Pemerintahan*, Bandung, Mandar Maju.
- \_\_\_\_\_, 2001, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung, PT. Refika Aditama.
- \_\_\_\_\_, 2000, *Alquran dan Ilmu Administrasi*, Jakarta, PT. Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_, 2004, *Ilmu Pemerintahan & Al-Quran Edisi Revisi*, Jakarta, Bumi Aksara.
- Syarifin Pipin dan Dedah Jubaedah, 2005, *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bandung, CV Pustaka Setia.
- Tarigan, Robinson, 2004, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Jakarta, Bumi Aksara.
- Umam Khaerul, 2012, *Manajemen Organisasi*, Bandung, CV Pustaka Setia.
- Usmara A, 2006, *Praktik Manajemen SDM: "Unggul Melalui Orientasi & Pelatihan Karyawan"*, Yogyakarta, Santusta.
- Wirawan, 2011, *Evaluasi : Teori, Model, Standar, Aplikasi, dan Profesi*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.

## **B. Dokumentasi**

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2012.

## PROFIL PENULIS



**Alsar Andri, S.Sos., M.Si.** Lahir di Kenegerian Simandolak, Kabupetan Kuantan Singingi, Provinsi Riau pada tanggal 05 Oktober 1989. Pendidikan Sarjana (S1) diperoleh pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Islam Riau Pekanbaru. Pendidikan Magister (S2) diperoleh dari Program Pasca Sarjana, Universitas Islam Riau Pekanbaru. Mulai

bertugas sebagai Dosen Tetap di Program Studi Administrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Islam Kuantan Singingi, Teluk Kuantan pada tahun 2014 juga mengajar di Universitas Islam Riau Pekanbaru pada Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Psikologi 2014-2017. Sekarang penulis adalah pengampu mata kuliah Perencanaan Pembangunan pada Prodi Adminsitrasi Negara, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Islam Kuantan Singingi Teluk Kuantan. Ia juga aktif menulis artikel opini pada Koran Lokal Riau Pos dan Aklamasi UIR adapun artikel yang ditulis : Jum'at Mulia, Mengatasi Asap dengan Manajemen Api, Muhammad dan Pemerintahan Islam serta Surat untuk Pak Rektor.



**Khotami, S.Sos., M.Si**, lahir di Kecamatan Sungai Apit, Kabupaten Siak pada tanggal 02 Nopember 1987. Beliau merupakan Dosen tetap pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau. Jenjang pendidikan Sekolah Dasar sampai dengan Sekolah Menengah Atas ia selesaikan di Kecamatan Sungai Apit Kabupaten Siak. Kemudian ia melanjutkan studi ke jenjang Strata Satu (S1) pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau dan memperoleh gelar Sarjana Sosial (S.Sos) pada tahun 2009. Gelar Magister Sains (M.Si) diperoleh dari Program Studi Ilmu Pemerintahan Pasca Sarjana Universitas Islam Riau (UIR) pada tahun 2013. Selain aktif mengajar, beliau pernah menjabat sebagai Plt. Sekretaris Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Islam Riau periode 2012-2016. Saat ini penulis aktif dalam melakukan berbagai kegiatan seminar, penelitian dan pengabdian kepada masyarakat. Beberapa hasil karyanya ditulis dalam bentuk buku dan jurnal. Adapun buku pertama yang pernah ditulis yakni ekologi pemerintahan (2016). Sementara itu, hasil karya dalam bentuk jurnal diantaranya “Mewujudkan Partisipasi Masyarakat Untuk Peningkatan Pembangunan Desa (2015), Pelaksanaan Koordinasi Perencanaan Pembangunan antara Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (2013) dan Pandangan islam tentang Negara dan pemerintahan (sebuah tinjauan teoritis pemerintahan islam) (2016)”.