

SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DI ERA OTONOMI

Oleh :

Evi Oktarina, SH., MH.¹

evioktarina255@gmail.com

ABSTRAK

Tumbuhnya perhatian terhadap otonomi daerah tidak hanya dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat dan populernya strategi pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equality*), tetapi juga adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dikendalikan dan direncanakan dengan mudah dari pusat. Ada enam tahap dalam proses perencanaan pembangunan ekonomi daerah, meliputi (1) pengumpulan dan analisis data, (2) pemilihan strategi pembangunan daerah, (3) pemilihan proyek-proyek pembangunan, (4) Pembuatan rencana tindakan, (5) penentuan perincian proyek, dan (6) persiapan perencanaan secara keseluruhan dan implementasi. Dalam implementasi perencanaan daerah, ternyata banyak masalah muncul, antara lain: Propenas (RPJMN) dan Propeda (RPJMD) bukanlah rencana yang berkelanjutan karena hanya dipersiapkan lima tahun sekali, masih tidak jelasnya bagaimana dan kapan perencanaan *top-down* dan *bottom-up* terintegrasi, adanya kesenjangan yang besar dalam memperhitungkan kemampuan finansial, dan perencanaan tersebut terlalu memfokuskan diri pada anggaran proyek pembangunan daripada memandang anggaran secara keseluruhan.

Kata Kunci : Otonomi Daerah, Perencanaan, Pembangunan.

ABSTRACT

The growing attention to regional autonomy is not only associated with the failure of centralized planning and the popularity of growth with equality strategies, but also the awareness that development is a complex and uncertain process that cannot be controlled and planned easily from the center. There are six stages in the regional economic development planning process, including (1) data collection and analysis, (2) selection of regional development strategies, (3) selection of development projects, (4) preparation of action plans, (5) determination of project details, and (6) preparation of overall planning and implementation. In the implementation of regional planning, it turns out that many problems arise, including: Propenas (RPJMN) and Propeda (RPJMD) are not sustainable plans because they are only prepared every five years, it is still unclear how and when top-down and bottom-up planning are integrated, there is a large gap in calculating financial capacity, and the planning focuses too much on the development project budget rather than on the overall budget.

Keywords: Regional Autonomy, Planning, Development.

¹ Dosen tetap Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda Palembang.

A. LATAR BELAKANG

Histori perekonomian telah mencatat bahwa otonomi daerah muncul ke permukaan sebagai paradigma baru dalam kebijakan dan administrasi pembangunan sejak dekade 1970-an. Tumbuhnya perhatian terhadap otonomi daerah tidak hanya dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat dan populernya strategi pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equality*), tetapi juga adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak dapat dikendalikan dan direncanakan dengan mudah dari pusat. Oleh karena itu, dengan penuh keyakinan, para pelopor otonomi daerah mengajukan sederet panjang alasan dan argumen tentang pentingnya otonomi daerah dalam perencanaan dan administrasi di negara dunia ketiga.²

Perencanaan merupakan salah satu dari empat fungsi manajemen yang penting dan saling terkait. Empat fungsi manajemen tersebut adalah merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan dan mengendalikan. Merencanakan (*to plan*) membutuhkan pemahaman di mana posisi daerah dan ke mana mau melangkah ke depan, bagaimana formulasi visi dan misi, serta strategi apa yang dipilih untuk mencapai target. Mengorganisasikan (*to organise*) adalah bagaimana pemimpin daerah mengelola sumber daya yang dimiliki, baik sumber daya manusia (SDM) maupun sumber daya alam (SDA) le melakukan apa yang sudah direncanakan. Mengarahkan (*to direct*) adalah bagaimana pemimpin mengarahkan sumber daya agar mencapai visi,

² Allen, H.J.B, *Cultivating the Grass Roots: Why Local Government Matters*, Internasional Union of Local Authorities, Bombay, 1990, hal. 34.

misi, dan target yang telah direncanakan dan ditetapkan dengan memberi motivasi dan melakukan komunikasi secara terus-menerus. Mengendalikan (*to control*) merupakan fungsi terakhir yang intinya mengevaluasi dan melaporkan kinerja organisasi dan daerahnya.

Perencanaan didefinisikan sebagai suatu proses berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa mendatang.³ Berdasarkan definisi tersebut, terdapat empat elemen dasar perencanaan, yaitu (1) merencanakan berarti memilih, (2) perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya, (3) perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan, dan (4) perencanaan untuk masa depan.

Perencanaan daerah merupakan cabang dari perencanaan tata kelola lahan dan berhubungan dengan penempatan yang efisien dari kegiatan penggunaan lahan, infrastruktur, dan pertumbuhan pemukiman di area yang jauh lebih besar dari sebuah kota atau wilayah. Bidang terkait perencanaan kota berkaitan dengan isu-isu perencanaan kota yang spesifik. Kedua konsep tersebut dikemas dalam perencanaan tata ruang dengan menggunakan definisi *eurocentric*.

Wilayah dalam istilah perencanaan dapat berupa administratif atau fungsional, dan memungkinkan untuk menyertakan jaringan pemukiman dan karakter suatu daerah. Dikebanyakan negara Eropa, perencanaan daerah dan nasional memasukkan aspek spasial di mana mengarahkan tingkat tertentu

³ Conyers, D dan P. Hills, *An Introduction to Development Planning in the Third World*, John Wiley and Sons, Inc., Chichester, 1984, hal. 81.

pada perkembangan wilayah ke kota-kota tertentu untuk mendukung dan mengelola wilayah yang bergantung pada kebutuhan fisik.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. SPPN disusun untuk (1) mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan; (2) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi, baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintahan, maupun antarpusat dan daerah; (3) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan; (4) mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan (5) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN, dikenal empat pendekatan dalam proses perencanaan, yaitu proses politik, teknokratik, partisipatif, serta *bottom-up* dan *top-down*. Keempat proses perencanaan tersebut memiliki pendekatan dan ciri tersendiri :

1. Proses Politik

Pemilihan presiden/kepala daerah dipandang sebagai proses penyusunan rencana karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan oleh setiap calon presiden/kepala daerah.

2. Proses Teknokratik

Perencanaan yang dilakukan oleh perencanaan profesional atau lembaga/unit organisasi yang secara fungsional melakukan perencanaan dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah.

3. Proses Partisipatif

Perencanaan yang melibatkan pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan (*stakeholders*) yang antara lain melalui pelaksanaan Musrenbang.

4. Proses *Bottom-Up* dan *Top-Down*

Perencanaan yang aliran prosesnya dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam hierarki pemerintahan (menurut jenjang pemerintahan).

B. PERMASALAHAN

Berdasarkan uraian dalam latar belakang diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana tahap-tahap perencanaan pembangunan daerah ?
2. Apakah yang menjadi permasalahan dalam perencanaan pembangunan daerah ?

C. PEMBAHASAN

C.1. Tahap-tahap Perencanaan Pembangunan Daerah

Menurut Blakely (1989), ada enam tahap dalam proses perencanaan pembangunan ekonomi daerah. Tahapan yang berurutan tersebut meliputi (1) pengumpulan dan analisis data, (2) pemilihan strategi pembangunan daerah, (3) pemilihan proyek-proyek pembangunan, (4) Pembuatan rencana tindakan, (5) penentuan perincian proyek, dan (6) persiapan perencanaan secara keseluruhan dan implementasi.

Sementara itu, Bendavid-Val menyajikan suatu model tahap-tahap perencanaan yang sedikit agak berbeda dengan skema di atas.⁴

Berikut ini ada tiga hal yang menarik :

1. Pengumpulan dan analisis data bukan merupakan suatu tahap dalam proses perencanaan secara keseluruhan, melainkan berfungsi secara terus-menerus untuk mendukung dan menyediakan informasi pada setiap tahap perencanaan.
2. Semua tahap dalam proses perencanaan merupakan bagian dari siklus di mana tujuan-tujuan secara periodik ditinjau kembali, sasaran-sasaran dirumuskan kembali dan seterusnya.
3. Suatu rencana yang sudah disosialisasikan bukan merupakan akhir dari suatu proses, melainkan sesuatu yang dihasilkan dari waktu ke waktu untuk kepentingan-kepentingan praktis.

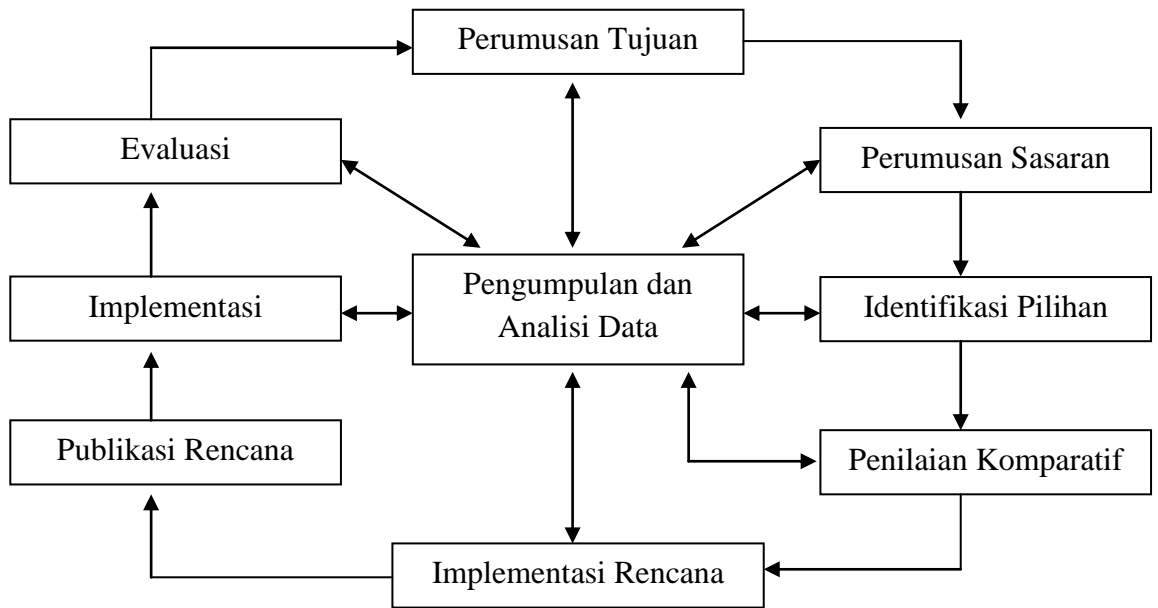
⁴ Bendavid-Val. Avrom, *Regional and Local Economic Analysis for Practitioners*, Praeger, New York, 1991, hal. 55.

Sebagai hasil utama dari pengumpulan dan analisis data, sistem informasi perencanaan seyogianya mencakup lima bidang utama berikut :

1. Evaluasi siklus perencanaan sebelumnya.
2. Kinerja dari proyek-proyek pembangunan sebelumnya yang dilakukan di daerah tersebut dan daerah-daerah sejenis lainnya.
3. Penaksiran sumber daya-sumber daya pembangunan di luar daerah, tetapi tersedia dan potensial untuk tersedia (dana publik atau swasta yang dapat diinvestasikan pada bidang yang diinginkan oleh pembangunan ekonomi daerah, bakat-bakat khusus, kapabilitas individual dan lembaga-lembaga yang dapat ditarik dan sebagainya).
4. Karakteristik dan dinamika kondisi daerah, khususnya data.
5. Perekonomian, infrastruktur, karakteristik fisik dan sosial, sumber daya, institusi, dan sebagainya.
6. Keterkaitan antara kondisi daerah dengan daerah-daerah lainnya.

Proses perencanaan sebagaimana dirangkum pada skema di bawah ini merupakan suatu unsur sistem perencanaan yang ideal. Namun setiap negara memiliki sistem perencanaannya sendiri. Di Indonesia, sistem perencanaan juga mengalami evolusi.

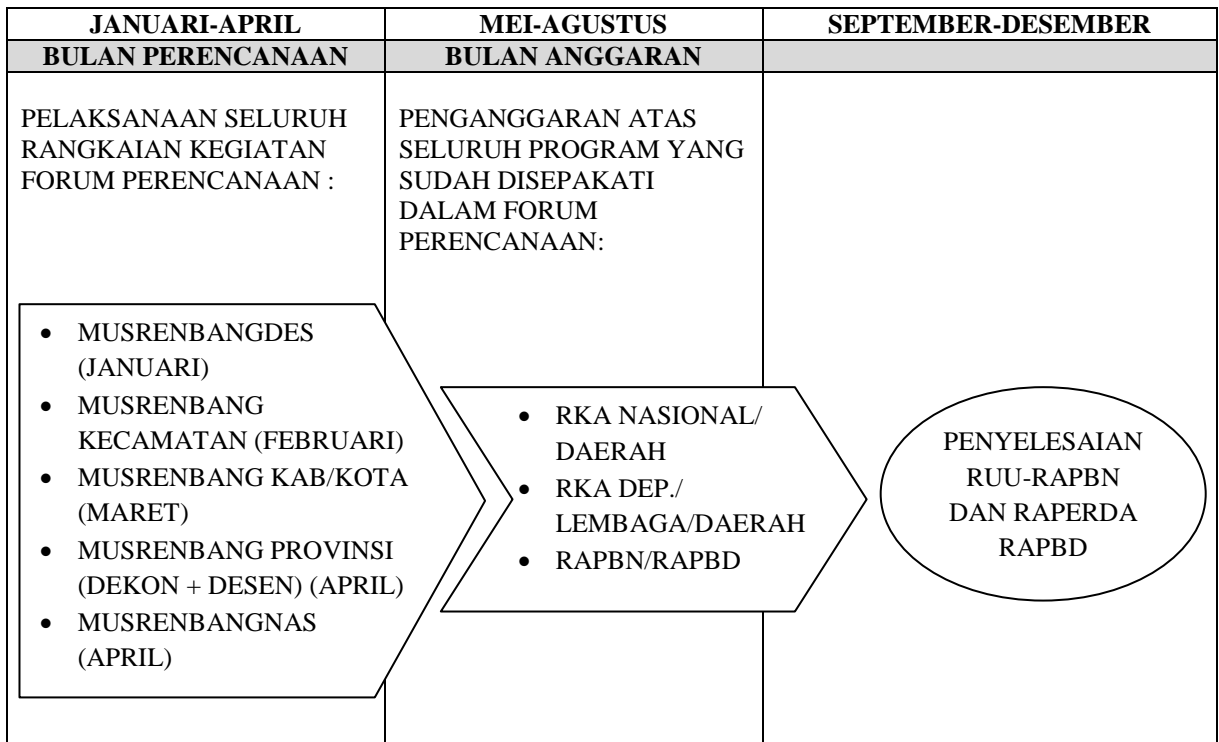
Skema Perencanaan yang Ideal⁵



Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang SPPN Pasal 8, perencanaan pembangunan terdiri atas empat tahapan, yaitu penyusunan rencana, penetapan rencana, pengendalian pelaksanaan rencana dan evaluasi pelaksanaan rencana. Keempatnya dilaksanakan secara bertahap dan berkelanjutan sehingga dapat membentuk suatu siklus perencanaan yang menyeluruh. Bulan Januari hingga April merupakan bulan perencanaan dari Musrenbang dari desa (Musrenbangdes), kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan nasional. Bulan anggaran dimulai dari Mei hingga Agustus untuk menentukan besarnya anggaran atas semua program yang telah disepakati dalam forum perencanaan nasional ataupun daerah.

⁵ *Ibid*, hal. 60.

Perencanaan dan Anggaran⁶



C.2. Masalah dalam Perencanaan Pembangunan

Dalam implementasi perencanaan daerah, ternyata banyak masalah muncul. Permasalahan lain yang sering kali muncul di lapangan adalah sebagai berikut:⁷

1. Propenas (RPJMN) dan Propeda (RPJMD) bukanlah rencana yang berkelanjutan karena hanya dipersiapkan lima tahun sekali. Perencanaan tersebut tidak menjelaskan output dan hasil serta tidak berhubungan dengan anggaran meskipun definisinya secara umum sebagai program pembangunan.

⁶ Martini Huseini dan Reydonnyzar Moenek, *Modul Manajemen Keuangan Daerah dan Anggaran Kinerja*, Diklat Peningkatan Capacity Building, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2007, hal. 72.

⁷ Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2004, hal. 65.

2. Masih tidak jelasnya bagaimana dan kapan perencanaan *top-down* dan *bottom-up* terintegrasi. Begitu juga siapa yang bertanggung jawab untuk memastikan integrasi atau apa yang terjadi jika daerah otonom memutuskan untuk mengabaikan Propenas/RPJMN.
3. Perencanaan di lapangan menunjukkan kesenjangan yang besar dalam memperhitungkan kemampuan finansial. Hanya perencanaan daerah tahunan yang memasukkan kemampuan fiskal tersebut.
4. Perencanaan tersebut terlalu memfokuskan diri pada anggaran dan proyek pembangunan daripada memandang anggaran secara keseluruhan.

Hal menarik yang perlu dicatat bahwa Bappenas (2011) telah mengidentifikasi 7 titik kritis dalam tahapan perencanaan tahunan dan Musrenbang di Indonesia :

1. Penajaman tujuan dan sasaran yang akan dicapai.
2. Lingkup pembahasan yang terbatas pada dana dekonsentrasi (dekon) dan tugas pembantuan (TP) belum menyentuh dana transfer ke daerah, rencana investai swasta, dan rencana penyaluran kredit perbankan.
3. Kejelasan arahan dari pemerintah pusat (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian/lembaga) pada pemerintah provinsi

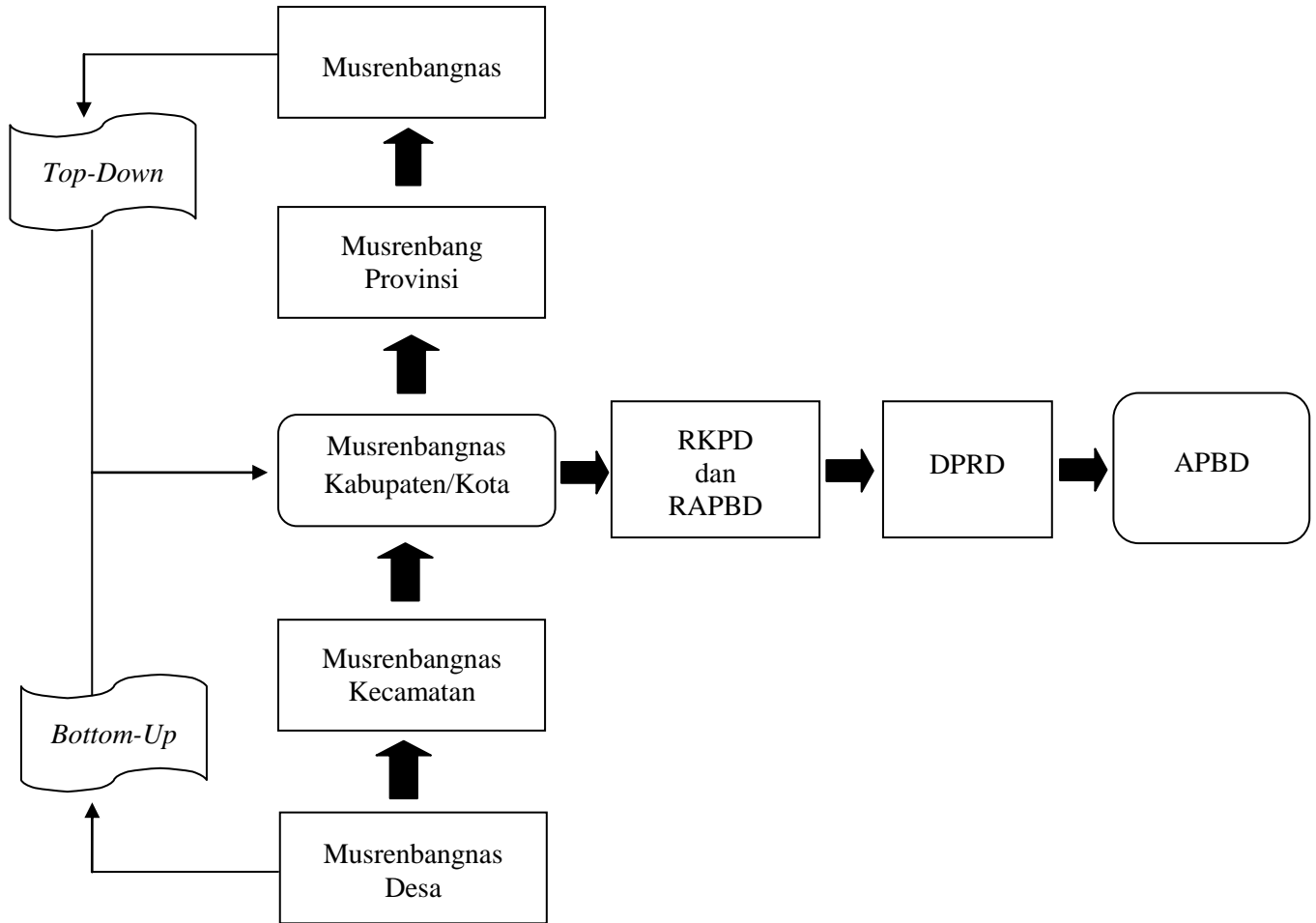
4. Standardisasi nomenklatur program dan kegiatan K/L dengan program dan kegiatan SKPD.
5. Kejelasan kriteria penetapan prioritas program dan kegiatan K/L yang akan dilaksanakan di setiap provinsi.
6. Keterbatasan waktu pembahasan sinergi program dan kegiatan K/L dengan program dan kegiatan SKPD sehingga tidak menghasilkan keputusan yang bersifat final.
7. Kepastian hasil Musrenbangnas sebagai dasar penyusunan Renja K/L dan RKA K/L.

SPPN Indonesia yang meliputi pendekatan *top-down* dan *bottom-up* diatas kertas tampaknya akan menjamin adanya keseimbangan antara prioritas nasional dengan aspirasi lokal dalam perencanaan pembangunan daerah. Namun kenyataannya, banyak daerah belum sepenuhnya mengakomodasikan aspirasi lokal karena sebagian besar proposal proyek yang diajukan berdasarkan aspirasi lokal telah tersingkir dalam rapat koordinasi yang menempatkan proposal yang diajukan tingkatan pemerintahan yang lebih tinggi tanpa memperhatikan proposal yang diajukan oleh tingkat pemerintahan yang lebih rendah. Akibatnya, proposal akhir yang masuk ke pusat biasanya didominasi oleh proyek yang diajukan oleh level pemerintahan yang lebih tinggi, khususnya pemerintah provinsi dan pusat. Walaupun terdapat mekanisme koordinasi formal (proses *bottom-up*). Perencanaan

pembangunan daerah sebenarnya masih berada dalam kontrol pemerintah pusat.

Permasalahan utama perencanaan pembangunan di Indonesia terletak pada pelaksanaannya, khususnya kelayakan rencana dan aparatur pelaksana. Sementara itu, permasalahan kelayakan rencana terletak pada keterbatasan data statistik dan keterbatasan pada kemampuan tenaga perencana. Permasalahan pada aparatur pelaksana terletak pada kurangnya dukungan elite politik dan masih kentalnya budaya korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Perencanaan yang disusun harus mampu menjabarkan visi dan misi jangka panjang secara lebih terperinci. Penjabaran ini memerlukan pemikiran yang komprehensif dan integrasi perkembangan semua aspek terkait dengan proses pembangunan yang dilakukan melalui pengkajian strategis masa. Selain pemikiran yang komprehensif, diperlukan juga suatu bentuk perencanaan yang partisipatif. Komitmen semua pemangku kepentingan adalah kunci keberhasilan program dan diyakini bahwa besarnya komitmen ini bergantung pada sejauh mana mereka terlibat dalam proses perencanaan.

Perencanaan dan Proses Penganggaran *Bottom-Up*⁸



⁸ Norio Usui dan Armida Alisjahbana, *Local Development Planning and Budgeting in Decentralized Indonesia : Key Issues*, Makalah dipresentasikan pada *The International Symposium on Indonesia's Decentralization Policy : Problem and Policy Directions*. Hitotsubashi University, Tokyo, Jepang, 2003, hal. 22.

D. KESIMPULAN

1. Menurut Blakely (1989), ada enam tahap dalam proses perencanaan pembangunan ekonomi daerah. Tahapan yang berurutan tersebut meliputi (1) pengumpulan dan analisis data, (2) pemilihan strategi pembangunan daerah, (3) pemilihan proyek-proyek pembangunan, (4) pembuatan rencana tindakan, (5) penentuan perincian proyek, serta (6) persiapan perencanaan secara keseluruhan dan implementasi.
2. Penataan urusan pemerintahan dimaksudkan untuk memperjelas sekaligus menentukan kewenangan setiap tindakan pemerintahan secara proporsional sehingga prinsip *money follows function* dan *structures follows functions* akan benar-benar dapat direalisasikan.

DAFTAR PUSTAKA

- Allen H.J.B, *Cultivating the Grass Roots : Why Local Government Matters*, International Union of Local Authorities, Bombay, 1990.
- Bendavid-Val. Avrom, *Regional and Local Economic Analysis for Praticitioner*, Praeger, New York, 1991.
- Conyers D dan P. Hills, *An Introduction to Development Planning in the Third World*, John Wiley and Sons, Inc, Chichester, 1984.
- Martini Huseini dan Reydonnyzr Moenek, *Modul Manajemen Keuangan Daerah dan Anggaran Kinerja*, Diklat Peningkatan Capacity Building, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 2007.
- Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2004.
- Norio Usui dan Armida Alisjahbana, *Local Development Planning and Budgeting in Decentralized Indonesia: Key Issues*, Makalah dipresentasikan pada *The International Symposium on Indonesia's Decentralization Policy: Problem and Policy Direction*, Hitotsubashi University, Tokyo, Jepang, 2003.