

## EFEKTIFITAS PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH DI KALIMANTAN

Oleh: Tim Kajian PKP2A III LAN Samarinda

### *Abstract*

*The success of local government in carrying out the development will be seen from the extent of changes that occur after regional development programs and activities are implemented. Nevertheless, a good development is also preceded by a good planning process. It is because development is series that began through the long process of planning, implementation, monitoring and evaluation. Regional development planning can be seen from 2 (two) aspects: the process of preparation of development plans and aspects of the content development plan to be implemented.*

**Keywords:** *development planning, effectiveness*

### **Pendahuluan**

Perencanaan pembangunan merupakan tahapan awal dalam proses pembangunan sebelum diimplementasikan. Pentingnya perencanaan karena untuk menyesuaikan tujuan yang ingin dicapai dalam pembangunan dengan sumber daya yang ada serta berbagai alternatif lain yang mungkin diperlukan. Kemudian apa dan bagaimana sebenarnya perencanaan pembangunan itu?. Berbagai pengertian telah diberikan terhadap istilah perencanaan pembangunan. Penyusunan perencanaan pembangunan di Indonesia didasarkan pada UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Perencanaan pembangunan dalam UU tersebut diartikan sebagai suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Definisi tersebut kemudian diikuti oleh Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Kemudian berbagai definisi juga telah diberikan oleh para ilmuwan mengenai pengertian perencanaan pembangunan. Moeljarto Tjokrowinoto (1993 : 92) memberikan makna perencanaan pembangunan sebagai konsep yang menyangkut dua aspek yaitu pertama sebagai suatu proses perumusan rencana pembangunan, dan kedua sebagai substansi rencana pembangunan itu sendiri. Proses perumusan rencana pembangunan berkaitan dengan aktivitas bagaimana sebuah perencanaan pembangunan disusun, kapan dan siapa saja pihak-pihak yang terlibat dalam proses penyusunan perencanaan tersebut. Sedangkan substansi rencana pembangunan berbicara mengenai apa isi dari rencana pembangunan yang telah disusun, permasalahan pokok dan isu-isu strategis yang mendesak untuk diselesaikan dalam pembangunan.

Riyadi & Deddy Supriady B. (2005 : 7) mengartikan perencanaan pembangunan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan

suatu rangkaian kegiatan/aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun nonfisik (mental spiritual), dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik. Kemudian untuk konteks daerah dinamakan perencanaan pembangunan daerah. Maka perencanaan pembangunan daerah diartikan sebagai suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tapi tetap berpegang pada azas prioritas.

Dari beberapa pengertian tentang perencanaan pembangunan tersebut maka dalam kajian ini perencanaan pembangunan dilihat dari dua aspek yaitu proses dan isi atau substansi. Aspek proses berkaitan dengan bagaimana sebuah rencana pembangunan disusun, beserta pihak-pihak yang terkait dalam penyusunan rencana pembangunan tersebut. Juga bagaimana artikulasi kepentingan dipilah dan diintegrasikan dalam rencana pembangunan. Untuk konteks daerah disebut perencanaan pembangunan daerah sehingga memiliki dimensi kewilayahan pada satu daerah tertentu. Sedangkan dari aspek isi atau substansi maka akan dilihat permasalahan apa saja yang diangkat dan dijadikan agenda dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Prioritasi permasalahan yang disusun akan mencerminkan urgensi yang dihadapi oleh daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya.

Perencanaan pembangunan merupakan tahapan penting dan kritis dalam proses pembangunan sehingga pada proses ini harus dilakukan secara komprehensif dengan didukung oleh data-data statistik yang memadai. Karena perencanaan pembangunan akan menentukan arah pembangunan daerah ke depan maka perlu dirumuskan tujuan dan sasaran yang akan dicapai dalam kurun waktu ke depan.

Selain perencanaan pembangunan yang dibiayai oleh APBD melalui mekanisme Musrenbang, masih terdapat perencanaan pembangunan yang dibiayai oleh non APBD, seperti perusahaan swasta atau BUMN melalui program CSR (*Corporate Social Responsibility*). Mekanisme perencanaan yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan partisipatif dari masyarakat tingkat bawah (desa/kelurahan) ini dilakukan dengan mensinergikan perencanaan pembangunan daerah yang dibiayai oleh APBD sehingga tidak terjadi *overlapping* atau pembiayaan ganda terhadap suatu proyek pembangunan di daerah (Rusmadi, 2006a).

Sinergisitas perencanaan pembangunan daerah yang dibiayai dari berbagai sumber menjadi mutlak dilakukan sehingga tujuan dan sasaran pembangunan yang ingin dicapai bisa terwujud, baik antar sektor maupun antar waktu. Sinergisitas pembangunan antar sektor merupakan kesesuaian program pembangunan antar sektor sehingga tidak ada tumpang tindih dalam program pembangunan, tetapi justru saling mendukung. Sedangkan sinergisitas pembangunan antar waktu merupakan keberlangsungan program pembangunan (*sustainable development*) dari waktu ke waktu yang berkelanjutan hingga tujuan dan sasaran pembangunan tersebut tercapai.

Untuk menunjang perencanaan pembangunan yang berkelanjutan di daerah maka keberadaan RPJPD menjadi sangat penting sebagai acuan atau *grand design* pembangunan daerah untuk jangka panjang (20 tahun). Pada saat ini pemilihan kepala daerah disertai dengan penyampaian konsep visi dan misi calon kepala daerah dimana konsep tersebut nantinya akan menjadi acuan dalam pembangunan daerah dalam jangka menengah 5 tahun. Visi dan misi kepala daerah terpilih tersebut dituangkan ke dalam RPJMD sehingga bisa dikatakan bahwa RPJMD merupakan visi dan misi kepala daerah terpilih. Disinilah maka dikatakan bahwa perencanaan pembangunan daerah juga menggunakan pendekatan politik karena menjadikan visi dan misi kepala daerah terpilih sebagai salah satu acuan.

Keberadaan RPJPD menjadi jembatan untuk menjaga sinergisitas perencanaan pembangunan di daerah apabila terjadi pergantian kepala daerah setiap 5 tahun. Hal ini penting agar tidak terjadi perombakan orientasi pembangunan secara frontal, mengingat setiap calon kepala daerah membawa visi dan misi masing-masing yang bisa berbeda-beda. Ditambah dengan berbagai kepentingan partai politik pendukung calon kepala daerah yang menyertainya maka perencanaan pembangunan daerah akan sangat rentan terhadap intervensi kepentingan partai.

### **Kewenangan Kabupaten/Kota Dalam Perencanaan Pembangunan**

Seiring dengan berjalannya pelaksanaan desentralisasi di Indonesia maka berbagai urusan pemerintahan juga diserahkan kepada daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota telah merinci masing-masing kewenangan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang meliputi 31 bidang urusan, diantaranya adalah urusan perencanaan pembangunan. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) memiliki peran dan posisi yang strategis dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah dalam melakukan koordinasi dan sinkronisasi penyusunan rencana pembangunan antar SKPD.

Kewenangan yang dimiliki oleh kabupaten/kota dalam bidang urusan perencanaan pembangunan berdasarkan PP No. 38 Tahun 2007 tersebut adalah sebagai berikut:

Tabel 2.1.  
 Urusan Kabupaten/Kota dalam Bidang Perencanaan Pembangunan

SUB BIDANG	SUB SUB BIDANG	PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN/KOTA
1. Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah	1. Perumusan Kebijakan	1.a. Penetapan petunjuk pelaksanaan perencanaan dan pengendalian pembangunan daerah pada skala kabupaten/kota. b. Pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah kabupaten/kota. c. Penetapan pedoman dan standar perencanaan pembangunan daerah kecamatan/desa.

SUB BIDANG	SUB SUB BIDANG	PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN/KOTA
		<ul style="list-style-type: none"> <li>2. Pelaksanaan SPM kabupaten/kota.</li> <li>3. Pelaksanaan kerjasama pembangunan antar daerah kabupaten/kota dan antara daerah kabupaten/kota dengan swasta, dalam dan luar negeri.</li> <li>4. Pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pembangunan daerah skala kabupaten/kota.</li> <li>5.a. Penetapan petunjuk pelaksanaan pengelolaan kawasan dan lingkungan perkotaan skala kabupaten/ kota.</li> <li>    b. Pelaksanaan petunjuk pelaksanaan pengelolaan kawasan dan lingkungan perkotaan skala kabupaten/ kota.</li> <li>6.a. Penetapan keserasian pengembangan perkotaan dan perdesaan skala kabupaten/ kota.</li> <li>    b. Pelaksanaan petunjuk pelaksanaan keserasian pengembangan perkotaan dan kawasan perdesaan skala kabupaten/kota.</li> <li>7. Penetapan petunjuk pelaksanaan manajemen dan kelembagaan pengembangan wilayah dan kawasan skala kabupaten/kota.</li> <li>8.a. Pelaksanaan pedoman dan standar pelayanan perkotaan skala kabupaten/kota.</li> <li>    b. Pelaksanaan petunjuk pelaksanaan pelayanan perkotaan skala kabupaten/ kota.</li> <li>9.a. Penetapan petunjuk pelaksanaan pengembangan pembangunan perwilayahan skala kabupaten/kota.</li> <li>    b. Pelaksanaan pedoman dan standar pengembangan pembangunan perwilayahan skala kabupaten/kota.</li> <li>10. Pengembangan wilayah tertinggal, perbatasan, pesisir dan pulau-pulau kecil skala kabupaten/kota.</li> <li>11. Pengembangan kawasan prioritas, cepat tumbuh dan andalan skala kabupaten/ kota.</li> </ul>
	2. Bimbingan, Konsultasi dan Koordinasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. Koordinasi perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan daerah skala kabupaten/kota.</li> <li>2. Pelaksanaan konsultasi perencanaan dan pengendalian pembangunan daerah skala kabupaten/kota.</li> <li>3.a. Kerjasama pembangunan antar daerah dan antara daerah dengan swasta, dalam dan luar negeri skala kabupaten/kota.</li> <li>    b. Bimbingan, supervisi dan konsultasi kerjasama pembangunan antar kecamatan/desa dan antara kecamatan/desa</li> </ul>

SUB BIDANG	SUB SUB BIDANG	PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN/KOTA
		<p>dengan swasta, dalam dan luar negeri skala kabupaten/kota.</p> <p>4.a. Konsultasi pengelolaan kawasan dan lingkungan perkotaan skala kabupaten/ kota.</p> <p>b. Bimbingan, supervisi dan konsultasi pengelolaan kawasan dan lingkungan perkotaan di daerah kecamatan/desa.</p> <p>5.a. Konsultasi pelayanan perkotaan skala kabupaten/ kota.</p> <p>b. Bimbingan, supervisi dan konsultasi pelayanan perkotaan di kecamatan/ desa.</p> <p>6.a. Konsultasi keserasian pengembangan perkotaan dan perdesaan skala kabupaten/ kota.</p> <p>b. Bimbingan, supervisi dan konsultasi keserasian pengembangan perkotaan dan perdesaan di kecamatan/ desa.</p> <p>7. Pengembangan wilayah tertinggal, pesisir dan pulau-pulau kecil skala kabupaten/ kota.</p> <p>8.a. Konsultasi pengembangan kawasan prioritas, cepat tumbuh dan andalan skala kabupaten/kota.</p> <p>b. Perencanaan kelembagaan dan manajemen pengembangan wilayah dan kawasan di kecamatan/desa.</p> <p>9.a. Konsultasi terhadap kelembagaan dan manajemen pengembangan wilayah dan kawasan skala kabupaten/ kota.</p> <p>b. Perencanaan kelembagaan dan manajemen pengembangan wilayah dan kawasan di kecamatan/desa.</p>
	3. Monitoring dan Evaluasi (Monev)	<p>1.a. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi pelaksanaan pembangunan daerah skala kabupaten/kota.</p> <p>b. Penetapan petunjuk teknis pembangunan skala kecamatan/desa.</p> <p>c. Pelaksanaan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan pembangunan daerah kecamatan/desa.</p> <p>2. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kerjasama pembangunan antar kecamatan/desa dan antara kecamatan/desa dengan swasta, dalam dan luar negeri skala kabupaten/ kota.</p> <p>3. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan pengelolaan kawasan dan lingkungan perkotaan skala kabupaten/ kota.</p> <p>4. Monitoring dan evaluasi pelaksanaan pengembangan wilayah tertinggal, pesisir dan pulau-pulau kecil skala</p>

SUB BIDANG	SUB SUB BIDANG	PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN/KOTA
		kabupaten/kota. 5. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi pelaksanaan pengembangan kawasan prioritas, cepat tumbuh dan andalan skala kabupaten/ kota 6. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi pelaksanaan keserasian pengembangan perkotaan dan kawasan perdesaan skala kabupaten/ kota. 7. Pelaksanaan monitoring dan evaluasi pelaksanaan terhadap kelembagaan dan manajemen pengembangan wilayah dan kawasan skala kabupaten/kota.

Sumber: Lampiran PP Nomor 38 tahun 2007

### **Pendekatan Perencanaan Pembangunan**

Perencanaan pembangunan berdasarkan jangka waktunya dan mengacu pada UU Nomor 25 Tahun 2004 dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dan Rencana Pembangunan Tahunan. RPJP merupakan rencana pembangunan untuk jangka waktu 20 tahun dan RPJM untuk jangka waktu 5 tahun. Menurut UU Nomor 25 Tahun 2004 Pasal 15 RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu pada RPJP Nasional. Kemudian RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah terpilih yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat 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-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Sedangkan RKP<sup>1</sup> yang merupakan perencanaan tahunan daerah adalah penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Perencanaan pembangunan daerah di Indonesia merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Artinya bahwa pembangunan yang dilaksanakan di daerah tidak terlepas dari konsep rencana pembangunan nasional, karenanya dalam menyusun program pembangunan daerah tetap mengacu kepada rencana pembangunan nasional, baik rencana pembangunan jangka panjang maupun menengah. Pendekatan yang digunakan dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah sesuai dengan PP

---

<sup>1</sup> Akronim RKP diartikan berbeda antara UU No. 25 Tahun 2004 dengan PP No. 8 tahun 2008. Pada UU No. 25 Tahun 2004 RKP diartikan sebagai Rencana Kerja Pemerintah Daerah, sedangkan pada PP No. 8 Tahun 2008 RKP diartikan sebagai Rencana Kerja Pembangunan Daerah.

No. 8 Tahun 2008 menggunakan kombinasi pendekatan politik, teknokratik, partisipatif, atas-bawah (*top down*) dan bawah-atas (*bottom up*).

Pendekatan politik berkaitan dengan mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat. Sebelum dipilih oleh rakyat, calon kepala daerah merumuskan visi dan misinya sebagai janji yang akan dilaksanakan apabila terpilih menjadi kepala daerah. Visi dan misi tersebut kemudian dijabarkan menjadi RPJM Daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun selama kepala daerah terpilih memimpin daerah. Namun dalam penyusunan RPJM Daerah tersebut harus tetap mengacu kepada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJP Nasional.

Pendekatan teknokratik berkaitan dengan profesionalisme dan keahlian dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Bahwa penyusunan rencana pembangunan daerah perlu mempertimbangkan berbagai aspek dan keahlian sehingga hasil yang diperoleh bisa menyelesaikan masalah yang dihadapi daerah secara komprehensif.

Pendekatan partisipatif merupakan upaya melibatkan masyarakat dan para pemangku kepentingan (*stake holder*) dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Pergeseran pemahaman bahwa masyarakat bukan sekedar obyek tetapi juga merupakan pelaku pembangunan mendorong pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan mulai dari tingkat bawah (desa/kelurahan). Partisipasi masyarakat juga merupakan wujud transparansi pemerintah dalam melaksanakan pembangunan daerah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik atau yang belakangan ini juga disebut dengan istilah tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

Pendekatan atas-bawah (*top-down*) dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah melibatkan Bappeda dan SKPD. Bappeda sebagai unit yang bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan kegiatan ini merumuskan rancangan awal dengan masukan dari rancangan rencana strategis SKPD. Rancangan awal tersebut nantinya akan dibahas dalam kegiatan Musrenbang.

Pendekatan bawah atas (*bottom-up*) dilakukan mulai dari pengusulan program atau proyek dari tingkat bawah (desa/kelurahan) oleh masyarakat. Penyelenggaraan Musrenbang dari tingkat desa/kelurahan yang dimaksudkan sebagai wahana menyerap aspirasi masyarakat dalam pembangunan yang kemudian hasilnya akan dibawa ke Musrenbang tingkat kecamatan dan selanjutnya Musrenbang tingkat kabupaten/kota. Program dan proyek yang diusulkan oleh masyarakat akan dinilai dari urgensi dan kemampuan pemerintah di tingkat bawah dalam melaksanakan usulan tersebut. Sejauh mana urgensi dan kemampuan pemerintah berkaitan dengan berbagai usulan yang masuk akan menentukan pelaksanaan program dan proyek nantinya. Apabila suatu usulan dianggap sangat urgen tetapi tidak mampu dilaksanakan oleh pemerintah di tingkat bawah maka akan diusulkan untuk dibawa ke Musrenbang di atasnya, yaitu di tingkat kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan nasional.

Prinsip-prinsip yang harus diperhatikan dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah menurut PP No. 8 Tahun 2008 adalah bahwa perencanaan pembangunan daerah

1. Merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional,
2. Dilakukan pemerintah daerah bersama dengan para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing,
3. Mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah, serta
4. Dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional.

### **Mekanisme Perencanaan Pembangunan Daerah**

Penyusunan perencanaan pembangunan daerah dilakukan melalui beberapa tahapan yang harus dilalui oleh para perencana. Secara garis besar, tahapan penyusunan perencanaan pembangunan daerah menurut PP No. 8 Tahun 2008, dilakukan melalui 4 (empat) tahapan, yaitu:

#### **1. Penyusunan Rancangan Awal**

Pada proses penyusunan rancangan awal rencana pembangunan dilakukan oleh Bappeda. Rancangan awal RPJP Daerah memuat visi, misi dan arah pembangunan daerah dan mengacu pada RPJP provinsi (untuk kabupaten/kota) serta RPJP Nasional. Selain itu dalam penyusunan RPJP Daerah yang dilakukan oleh Bappeda meminta masukan dari SKPD dan pemangku kepentingan.

Penyusunan rancangan awal rencana pembangunan untuk RPJM Daerah yang dilakukan oleh Bappeda memuat visi, misi dan program kepala daerah terpilih dengan tetap berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, kondisi lingkungan strategis, serta hasil evaluasi terhadap pelaksanaan RPJM Daerah sebelumnya. Pola seperti ini diharapkan bisa dijalin kesinambungan antara program pembangunan yang telah dilaksanakan oleh kepala daerah sebelumnya.

Untuk penyusunan RPKD maka rancangan awal disusun dengan cara menjabarkan dari RPJM Daerah dengan mengkoordinasikannya dengan rancangan Rencana Kerja SKPD. Rancangan awal RPKD memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, program prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya serta perkiraan maju dengan mempertimbangkan kerangka pendanaan dan pagu indikatif. Pagu indikatif merupakan jumlah dana yang tersedia untuk penyusunan program dan kegiatan tahunan.<sup>2</sup> Rancangan tersebut nantinya akan menjadi bahan dalam menyelenggarakan Musrenbang RPKD.

#### **2. Musrenbang**

Tahapan berikutnya adalah pelaksanaan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang merupakan media partisipasi publik yang digunakan untuk menjangkau dan menampung aspirasi masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan. Kegiatan Musrenbang diawali dari tingkat bawah yaitu desa/kelurahan. Berbagai usulan yang muncul pada Musrenbang tersebut disusun

---

<sup>2</sup> Pengertian pagu indikatif ini tertuang dalam Penjelasan PP No. 8 Tahun 2008 pasal 40 ayat (5) huruf e

skala prioritas berdasarkan urgensi yang dibutuhkan oleh masyarakat. Kegiatan yang bisa dijalankan oleh desa/kelurahan secara mandiri akan dilaksanakan oleh desa/kelurahan. Sedangkan usulan kegiatan yang tidak bisa dilakukan oleh desa/kelurahan maka dibawa ke Musrenbang tingkat kecamatan.

Musrenbang kecamatan dilakukan setelah pelaksanaan Musrenbang desa/kelurahan selesai. Musrenbang kecamatan dilakukan untuk mengkoordinasikan rencana kegiatan desa/kelurahan dalam lingkup wilayah kecamatan yang bersangkutan dan dalam forum tersebut dilakukan pemilahan terhadap usulan-usulan program/kegiatan yang tidak bisa dilaksanakan oleh desa/kelurahan.

Setelah melalui Musrenbang Kecamatan, dilanjutkan dengan musyawarah Forum SKPD. Forum ini dimaksudkan sebagai forum koordinasi dalam rangka mensinkronkan Rencana Kerja (Renja) SKPD dengan hasil Musrenbang kecamatan.

Hasil-hasil musyawarah dalam Forum SKPD tersebut akan dibawa ke dalam Forum Musrenbang kabupaten/kota dimana Musrenbang ini dilaksanakan untuk keterpaduan rancangan Renja antar SKPD dan antar Rencana Pembangunan Kecamatan.

Pelaksanaan Musrenbang dalam proses penyusunan rencana pembangunan daerah untuk skala kabupaten/kota yang akan menghasilkan RKPD kabupaten/kota hanya dilaksanakan hingga pada Musrenbang Kabupaten/kota. Untuk penyusunan rencana pembangunan provinsi maka akan dilanjutkan dengan Musrenbang provinsi.

### 3. Perumusan Rancangan Akhir

Setelah proses pelaksanaan Musrenbang kabupaten/kota selesai maka akan dilanjutkan dengan perumusan rancangan akhir yang dilakukan oleh Bappeda berdasarkan hasil Musrenbang RKPD. Rancangan akhir RKPD tersebut dilengkapi dengan pendanaan yang menunjukkan prakiraan maju.

### 4. Penetapan Rencana

Penetapan rencana merupakan proses akhir dalam penyusunan rencana pembangunan. RKPD kabupaten/kota merupakan rencana pembangunan dalam skala kabupaten/kota yang memiliki jangka waktu tahunan, menurut PP No.8 Tahun 2008 pasal 23 ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota. Peraturan Bupati/Walikota tentang RKPD Kabupaten/Kota tersebut kemudian disampaikan kepada Gubernur dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri. RKPD yang telah ditetapkan tersebut nantinya dipergunakan sebagai dasar dalam penyusunan Rancangan APBD.

Rancangan pembangunan daerah memiliki standart sistematika yang telah ditetapkan menurut PP No. 8 Tahun 2008. Sistematika untuk RPJM Daerah paling sedikit mencakup:

- a. Pendahuluan
- b. Gambaran umum kondisi daerah
- c. Gambaran pengelolaan keuangan daerah serta kerangka pendanaan
- d. Analisis isu-isu strategis

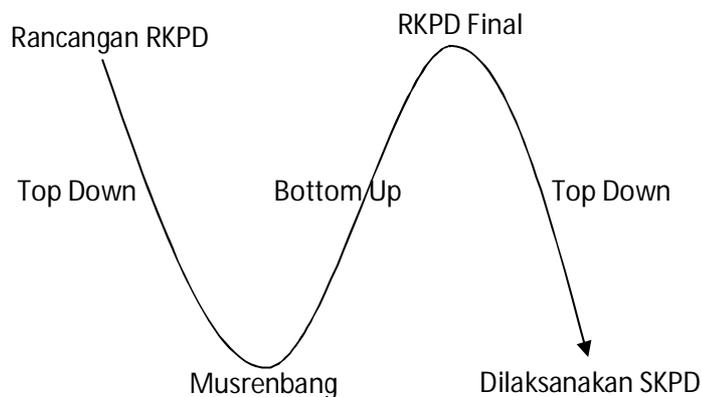
- e. Visi, misi, tujuan dan sasaran
- f. Strategi dan arah kebijakan
- g. Kebijakan umum dan program pembangunan daerah
- h. Indikasi rencana program prioritas yang disertai kebutuhan pendanaan
- i. Penetapan indikator kinerja daerah
- j. Pedoman transisi dan kaidah pelaksanaan

Sedangkan sistematika untuk RKPD paling sedikit mencakup:

- a. Pendahuluan
- b. Evaluasi pelaksanaan RKPD tahun lalu
- c. Rancangan kerangka ekonomi daerah beserta kerangka pendanaan
- d. Prioritas dan sasaran pembangunan daerah
- e. Rencana program dan kegiatan prioritas daerah

Dari uraian penjelasan tentang mekanisme proses penyusunan perencanaan pembangunan tersebut bisa digambarkan bahwa proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah sejak awal yaitu penyusunan rancangan awal RKPD, kemudian pelaksanaan Musrenbang, perumusan rancangan akhir hingga penetapan RKPD berlangsung secara variatif antara *top-down* dan *bottom-up* dengan mengikuti pola 'S shape' berikut:

Gambar 2.2.  
Pola 'S shape' dalam Penyusunan Perencanaan Pembangunan



### **Efektivitas Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah**

Untuk menilai sejauh mana efektivitas penyusunan perencanaan pembangunan daerah haruslah dilakukan setelah rencana yang telah dibuat tersebut diimplementasikan. Yaitu seberapa besar tujuan, sasaran dan target pembangunan yang telah ditentukan bisa dicapai. Namun sebelum sampai kepada penilaian terhadap hasil implementasi rencana pembangunan, efektivitas bisa dilakukan terhadap bagaimana proses penyusunan rencana pembangunan tersebut dilakukan. Yaitu bagaimana perencanaan pembangunan dilakukan, dengan melibatkan siapa saja serta sudahkah proses yang ditempuh sesuai dengan aturan yang ada.

Dari praktek penyusunan rencana pembangunan yang telah dilakukan oleh beberapa daerah secara umum memiliki kesamaan proses yang ditempuh. Yaitu dengan melakukan Musrenbang dari tingkat bawah di desa/kelurahan, dilanjutkan dengan Musrenbang Kecamatan, forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten. Penerapan Musrenbang merupakan langkah untuk melibatkan masyarakat dalam proses penyusunan rencana pembangunan. Selain mekanisme *bottom up* tersebut, penyusunan rencana pembangunan juga dilakukan oleh masing-masing SKPD dengan mengacu pada visi daerah dan RPJM Daerah. Kombinasi beberapa pendekatan dilakukan untuk menghasilkan sebuah rencana pembangunan yang komprehensif dengan melibatkan para stakeholder. Namun pelibatan masyarakat seringkali masih dianggap sebagai formalitas pelaksanaan Musrenbang, dan belum tentu usulan yang masuk dalam Musrenbang bisa diwujudkan.

Berbagai forum masyarakat yang mengkonsolidasikan diri dan dimaksudkan sebagai alternatif penampung aspirasi masyarakat di luar kegiatan Musrenbang telah marak akhir-akhir ini. Seperti “Forum Warga”, “Forum Perkotaan”, “Rembug Kampung” dan sebagainya. Kegiatan yang dilakukan oleh forum semacam ini adalah menyalurkan aspirasi masyarakat untuk mencari solusi terhadap persoalan yang dihadapi berkaitan dengan program pembangunan dan pelayanan publik di tingkat lokal. Forum-forum ini biasanya merupakan aliansi dari berbagai organisasi non pemerintah. Selain itu, di tingkat bawah yaitu dalam lingkup RT sendiri juga memiliki forum Kumpul Warga atau dengan istilah lain yang dilakukan pada waktu menjelang Musrenbang Desa/Kelurahan, dimana forum ini dimaksudkan sebagai wadah penyerapan aspirasi masyarakat yang akan dibawa ke forum Musrenbang Desa/Kelurahan. Inisiatif ini merupakan di luar ketentuan kegiatan resmi Musrenbang, karena dalam Musrenbang tidak pernah diatur mengenai forum di tingkat RT sebagai salah satu forum dalam rangkaian Musrenbang. Keberadaan forum yang digerakkan oleh organisasi non pemerintah maupun warga di tingkat RT mencerminkan bahwa penjangkauan aspirasi yang selama ini dilakukan melalui mekanisme Musrenbang masih kurang optimal sehingga harus didukung dengan forum-forum seperti itu.

Di beberapa daerah keluhan masyarakat yang mengikuti kegiatan Musrenbang muncul karena minimnya usulan masyarakat yang diakomodir oleh pemerintah daerah. Satu permasalahan klasik yang sering muncul dan dijadikan argumen adalah kurangnya dana atau anggaran pemerintah yang digunakan untuk implementasi rencana pembangunan yang telah disusun. Sehingga perlu dilakukan prioritas sejak dari Musrenbang di tingkat bawah. Tereduksinya usulan masyarakat dalam Musrenbang tingkat lanjutan di Kabupaten mencerminkan bahwa prioritas yang diusung dari bawah masih belum menjadi prioritas di tingkat daerah. Pengaruh kepentingan yang terjadi di tingkat daerah dimana ada usulan yang tiba-tiba masuk dalam rencana pembangunan daerah tanpa melalui mekanisme resmi penyusunan perencanaan pembangunan dan menggeser usulan-usulan dari masyarakat yang telah dimusyawahkan dalam Musrenbang mencerminkan bahwa keterlibatan masyarakat hanya dianggap sebagai formalitas dalam rangka memenuhi legalitas pelaksanaan Musrenbang.

Sedangkan dilihat dari sisi peraturan perundangan daerah yang digunakan sebagai landasan hukum penyusunan rencana pembangunan daerah, ternyata dari tujuh daerah sampel hanya Kabupaten Kotabaru dan Sanggau yang telah memiliki Perda tentang tata cara penyusunan perencanaan pembangunan daerah sesuai amanat UU No. 25 Tahun 2004. Berbeda dengan ketentuan UU, Kabupaten Berau menuangkan tata cara tersebut dalam bentuk Perbup No. 3 Tahun 2008, bukan dituangkan dalam bentuk Perda. Kabupaten lain bahkan belum memiliki Perda tersebut. Tetapi walaupun demikian ternyata semua daerah setiap tahun telah mengeluarkan RKPD tanpa Perda sebagai pedoman penyusunan. Sebagai landasan hukum langsung menggunakan UU dalam konsiderannya, padahal UU tersebut hanya mengatur secara umum tanpa merinci secara detail mengenai tata cara penyusunan rencana pembangunan.

Melihat dari aspek proses penyusunan perencanaan dan partisipasi masyarakat maka semua daerah memiliki kondisi yang hampir sama. Tetapi dilihat dari aspek hukum yaitu kepemilikan aturan hukum daerah yang mendasarinya maka sebagian besar daerah masih belum efektif dalam penyusunan rencana pembangunan daerahnya, kecuali daerah yang telah memiliki Perda tentang tata cara penyusunan perencanaan pembangunan daerah yaitu Kabupaten Kotabaru dan Kabupaten Sanggau.

Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten hanya bersifat formalitas, karena pada dasarnya semua permasalahan substansial telah dibahas dalam Forum SKPD. Musrenbang kabupaten merupakan puncak dari proses perencanaan pembangunan daerah di kabupaten sehingga harus dimanfaatkan secara optimal untuk menghasilkan rencana pembangunan yang komprehensif dan bukan sekedar kegiatan formalitas. Pelaksanaan Musrenbang Kabupaten yang formalitas ini di satu sisi memiliki keuntungan, yaitu waktu yang diperlukan untuk Musrenbang lebih cepat karena tidak ada perdebatan dan pembahasan secara detail karena semua telah dibahas dalam forum SKPD sebelumnya. Tetapi di sisi lain peran peserta Musrenbang menjadi tidak menonjol dalam pelaksanaan Musrenbang tersebut sehingga kontrol dari masyarakat juga minim.

Disamping itu, salah satu indikator masih rendahnya tingkat pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah, dapat dilihat dengan tidak adanya kewenangan yang dimiliki oleh masyarakat khususnya mereka yang terlibat dalam proses Musrenbang untuk melakukan kontrol terhadap hasil final dari RPJMD dan RKPD, apakah telah mewakili aspirasi dan kebutuhan masyarakat yang dijangkau melalui forum Musrenbang. Sehingga masuknya program-program baru yang tidak pernah dibahas di forum Musrenbang dalam dokumen perencanaan sangat rentan terjadi. Kondisi ini diperparah lagi dengan tidak adanya keharusan melibatkan Legislatif (DPRD) yang memiliki fungsi kontrol dalam pelaksanaan Musrenbang. Dimana pelibatan DPRD di beberapa daerah, lebih karena inisiatif dari daerah tersebut.

Keterlibatan DPRD dalam Musrenbang sebenarnya sangat penting artinya, disamping sebagai tokoh dan representasi masyarakat, kehadiran mereka juga bisa mewarnai dinamika pelaksanaan Musrenbang. Seperti yang terjadi di Kabupaten Sanggau dan Bengkayang, legislatif ikut terlibat dalam Musrenbang sehingga mencerminkan representasi masyarakat. Di Kabupaten Barito Timur keterlibatan DPRD dalam

Musrenbang terjadi pada tingkat kecamatan dan kabupaten. Namun untuk musrenbang tingkat kecamatan tidak semua anggota Dewan bisa hadir di semua kecamatan. Ada beberapa daerah yang memang tidak melibatkan DPRD karena dikhawatirkan suara anggota dewan tersebut akan dianggap sebagai janji-janji, hal tersebut ditemui di Kabupaten Kotabaru dimana legislatif tidak diikutkan dalam Musrenbang. Selain itu karena adanya pertimbangan bahwa dokumen rancangan RKPD tersebut nantinya juga akan dibahas di legislatif.

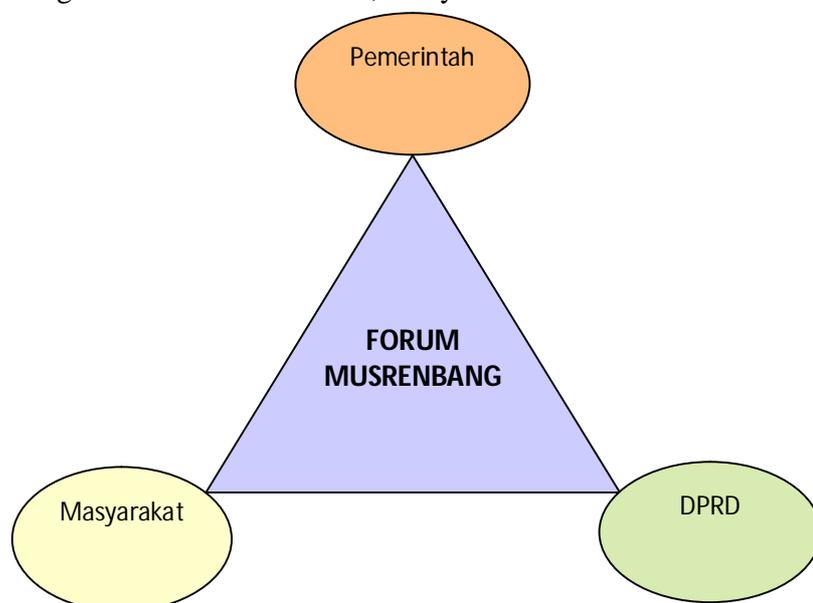
Keterlibatan legislatif dalam proses Musrenbang sebenarnya bisa menjadi penyeimbang dalam proses penyusunan rencana pembangunan. Keterlibatan yang dimaksud bukan sekedar kehadiran anggota legislatif sebagai undangan seremonial pengesahan RKPD, tetapi keterlibatan legislatif seharusnya juga ikut dalam proses pembahasan isi/substansi draft rencana pembangunan yang akan disahkan. Dengan demikian ada interaksi yang aktif antara legislatif, masyarakat dan eksekutif dalam proses perencanaan pembangunan daerah.

Adanya kekhawatiran akan munculnya keinginan atau program-program politis dari anggota Legislatif jika dilibatkan dalam forum Musrenbang sebenarnya tidak beralasan. Karena kekhawatiran serupa juga bisa dialamatkan kepada jajaran eksekutif (Pimpinan daerah dan juga pimpinan SKPD). Justru, fungsi kontrol terhadap munculnya program-program politis dan kepentingan pihak-pihak tertentu akan bisa diminimalisir dengan melibatkan semua jajaran pemerintahan dalam hal ini legislatif. Di samping itu, keberadaan aturan di tingkat daerah yang mengatur tentang tatacara penyusunan perencanaan pembangunan di daerah (sebagian besar belum dimiliki oleh daerah) dan kualitas dan kapasitas tenaga fasilitator di masing-masing tingkat Musrenbang juga menjadi instrumen yang bisa menjaga kualitas dari produk perencanaan pembangunan di daerah. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah adanya komitmen dari semua jajaran untuk menjadikan dokumen-dokumen perencanaan (RPJMD, Renstra dan Renja SKPD, dan hasil-hasil Musrenbang) yang telah dihasilkan pada tahapan-tahapan sebelumnya menjadi kunci utama.

Interaksi yang intens antara pemerintah daerah, DPRD dan masyarakat dalam penyusunan rencana pembangunan daerah bisa digambarkan dengan model seperti berikut:

Gambar 4.2.

Model Hubungan Interaksi Pemerintah, Masyarakat dan DPRD dalam Musrenbang



Keterlibatan legislatif dalam forum Musrenbang tersebut akan memberikan beberapa implikasi positif yaitu antara lain; **pertama** bahwa keterlibatan legislatif dalam proses penyusunan rencana pembangunan daerah akan mengikat legislatif untuk ikut serta mengawal dan menyukseskan implementasi rencana pembangunan sebagai bentuk pertanggungjawaban moral karena mereka ikut terlibat dalam penyusunannya. **Kedua** dengan kewenangan yang dimilikinya khususnya dalam hal penganggaran (*budgeting*) keterlibatan legislatif menjadi penting dalam pengalokasian atau relokasi anggaran untuk program-program yang memang sangat diperlukan dan diusulkan oleh masyarakat dalam forum Musrenbang, karena sebagian besar program usulan masyarakat di Musrenbang tidak dapat diakomodir oleh SKPD karena alasan terbatasnya anggaran. **Ketiga** adalah meningkatkan peran legislatif sebagai bentuk representasi masyarakat yang diwakilinya, sehingga bisa mengurangi kekecewaan masyarakat yang tidak ikut terlibat dalam proses tersebut dan aspirasinya tidak terakomodir dalam rencana pembangunan.

#### **Kendala dalam Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah**

Setiap daerah memiliki permasalahan atau kendala yang berbeda-beda dalam penyusunan rencana pembangunannya. Namun ada juga beberapa fenomena yang secara umum dihadapi oleh daerah di Kalimantan dalam penyusunan perencanaan pembangunan tahunan (RKPD). Beberapa kendala terkait proses penyusunan rencana pembangunan tersebut bisa diringkas sebagai berikut:

1. Minimnya sosialisasi rencana penyusunan RKPD kepada masyarakat
2. Masyarakat menjadi apatis dan enggan terlibat aktif dalam perencanaan pembangunan daerah karena usulan masyarakat seringkali tidak bisa direalisasikan akibat terjadinya pemotongan/pemangkasan berbagai usulan yang masuk.
3. Terjadi perubahan/tambahan kegiatan yang sebelumnya tidak masuk dalam usulan SKPD.
4. Tidak ada koordinasi dan sinkronisasi antara program yang dibiayai dana *community development* dari perusahaan dengan program yang dibiayai APBD (Kab. Kubar)
5. Pelaksanaan proses perencanaan membutuhkan proses yang cukup panjang karena adanya tupoksi yang saling bersinggungan antar SKPD (Kab. Berau, Bengkayang)
6. SKPD sering terlambat/tidak tepat waktu dalam menyampaikan Renja dan daftar prioritas kegiatan kepada Bappeda sebagai bahan Musrenbang Kabupaten
7. Pelaksanaan forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten terlalu singkat sedangkan bahan yang harus dibahas cukup banyak

8. Besarnya usulan yang masuk seringkali lebih merupakan keinginan, bukan kebutuhan daerah. Sehingga harus dilakukan pemilahan dan skala prioritas terhadap usulan-usulan yang masuk
9. RKPD yang telah ditetapkan, terkadang belum digunakan sebagai pedoman oleh SKPD dalam menyusun rencana kerjanya
10. Banyak instansi yang berdasarkan hasil pemeriksaan Inspektorat yang dilakukan belum memiliki Renstra (Kab. Bengkayang)
11. Belum disetujuinya RTRW Provinsi oleh Pemerintah Pusat sehingga penyusunan perencanaan pembangunan daerah menjadi terhambat.

Pembangunan daerah baik yang dibiayai oleh APBD maupun swasta dan swadaya masyarakat pada akhirnya adalah untuk masyarakat, karena itu sinkronisasi antar berbagai forum perencanaan pembangunan akan memberikan kontribusi bagi pemerataan pembangunan daerah. Sosialisasi dan partisipasi yang cukup kepada kalangan swasta dan masyarakat terhadap pelaksanaan Musrenbang akan membuka peluang bagi masuknya berbagai usulan dan ide kreatif program kegiatan pembangunan daerah. Namun kurangnya sosialisasi rencana pelaksanaan Musrenbang akan berpengaruh juga terhadap minimnya partisipasi masyarakat. Dan kadang masyarakat mengetahui adanya kegiatan tersebut justru dari media setelah pelaksanaan berlangsung. Sebagai alternatif yang digunakan masyarakat untuk memberikan usulan mereka biasanya akan datang langsung ke Desa/Kelurahan maupun datang ke Bappeda. Disamping itu, pendeknya waktu pelaksanaan Musrenbang Kabupaten maupun forum SKPD sedangkan materi yang dibahas cukup banyak sehingga dinilai tidak efektif. Dalam waktu yang pendek tersebut harus memilih program yang dianggap prioritas diantara berbagai usulan yang masuk.

Implikasi penerapan PP No. 41 tahun 2007 di daerah ternyata menyisakan permasalahan yang perlu segera diselesaikan dan berdampak bagi proses perencanaan pembangunan di daerah. Di Kabupaten Berau, penerapan PP ini ternyata tidak diikuti dengan pembagian urusan yang jelas antar SKPD, sehingga masih terjadi saling bersinggungan. Ini mengakibatkan proses penyusunan perencanaan berjalan lama karena memerlukan proses yang panjang. Padahal pembagian urusan antar SKPD seharusnya dilakukan seiring dengan penerapan PP tersebut agar tidak ada tumpang tindih kewenangan yang dimiliki antar SKPD. Contoh lain seperti yang terjadi Kabupaten Bengkayang dimana ada satu bagian di Sekretariat Daerah dengan nomenklatur Bidang Ekonomi Pembangunan (Ekbang) yang memiliki tugas dan peran seperti Bappeda, menyebabkan *overlapping* tupoksi serta sikap saling menunggu satu sama lain dalam pelaksanaan tugas, sehingga berpotensi menghambat kelancaran tugas perencanaan pembangunan.

Masih di Kabupaten Bengkayang, banyak instansi yang berdasarkan hasil pemeriksaan yang dilakukan Inspektorat ternyata belum memiliki Renstra yang jelas. Keadaan ini terjadi dikarenakan adanya anggapan bahwa, baik dokumen Renstra, Renja, dan RKPD sebagai dokumen formalitas yang tidak begitu urgen. Padahal penyusunan rencana pembangunan daerah seyogyanya mengkombinasikan beberapa pendekatan diantaranya pendekatan *top down* yang mengacu rencana pembangunan di atasnya serta visi dan misi yang diturunkan dalam rencana strategis daerah. Kemudian renstra SKPD juga mengacu kepada visi, misi daerah. Ketiadaan renstra instansi tersebut mencerminkan bahwa dalam

penyusunan rencana pembangunan yang dilakukan selama ini tidak memperhatikan pendekatan *top down* tersebut, sehingga tidak jelas apa yang dijadikan acuan dalam perumusan rencana pembangunan daerah, dan apa yang ingin diwujudkan dari pelaksanaan rencana pembangunan tersebut. Selain itu, dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang telah ditetapkan, terkadang belum digunakan sebagai pedoman oleh SKPD dalam menyusun rencana kerjanya. Sehingga timbul kesan bahwa SKPD tidak mempedulikan hasil Musrenbang yang telah dilaksanakan dan menyusun sendiri rencana kerja SKPD-nya. Dengan demikian kegiatan yang dilakukan setiap tahun hampir bisa dipastikan hanya kegiatan-kegiatan rutin yang tidak memiliki arah dan tujuan yang jelas.

Fenomena lain adanya pengaruh politik dalam proses perencanaan daerah, dimana perencanaan yang sudah dibuat oleh masing-masing SKPD dan diserahkan kepada Bappeda, ada beberapa yang mengalami distorsi, padahal kegiatan tersebut tidak masuk dalam usulan SKPD. Pengaruh dari luar mekanisme resmi tersebut mengakibatkan banyak program dan kegiatan pembangunan yang diusulkan oleh masyarakat maupun SKPD pada akhirnya tidak dimasukkan kedalam perencanaan daerah. Proses penyusunan rencana pembangunan yang telah dilaksanakan secara partisipatif menjadi berkurang artinya dengan pengaruh yang dilakukan pada tahap lanjutan.

Pembangunan daerah selain yang dibiayai oleh pemerintah melalui penyusunan RKPD, juga ada pembangunan yang dibiayai oleh sektor swasta maupun swadaya masyarakat. Keterlibatan swasta dalam pembangunan daerah disalurkan melalui program *community development* sebagai bentuk tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility*). Sinkronisasi program pembangunan yang dibiayai oleh APBD dan swasta perlu dilakukan sehingga pelaksanaan kegiatan menjadi lebih merata. Sebuah *best practice* terdapat di Kabupaten Kutai Timur, dimana peran swasta dalam pembangunan daerah melalui program *community development* atau CSR ini dikoordinasikan dalam sebuah forum MSH-CSR yang melibatkan partisipasi swasta, pemerintah dan juga masyarakat. Keberadaan forum ini mampu mengeliminir *overlapping* program kegiatan pembangunan yang dilaksanakan di daerah. Praktek yang diterapkan di Kabupaten Kutai Timur ini patut dijadikan referensi bagi daerah lain. Karena permasalahan koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan program pembangunan yang dibiayai dari beberapa sumber muncul di Kabupaten Kutai Barat. Dimana program kegiatan yang dibiayai oleh swasta melalui program *community development* tidak disinkronkan dan dikoordinasikan dengan program pembangunan daerah yang dibiayai oleh APBD. Pihak swasta juga tidak terlibat dalam perumusan rencana pembangunan (Musrenbang) sehingga masing-masing berjalan sendiri-sendiri. Disamping masih banyak ditemukan penyaluran dana *community development* oleh pihak swasta di beberapa daerah yang tidak tepat sasaran seperti yang dikemukakan di atas.

## **Penutup**

Berdasarkan uraian di atas bisa diperoleh informasi bahwa secara umum proses penyusunan rencana pembangunan (RKPD) memiliki kemiripan, baik dari faktor jadwal, instansi yang terlibat, alat koordinasi serta tahapan-tahapan yang dilalui. Kecuali beberapa daerah yang berinisiatif membentuk forum-forum baru. Namun demikian

penyusunan rencana pembangunan yang dilakukan di daerah (RKPD) secara umum cenderung kurang efektif karena beberapa alasan:

1. Dari aspek proses

- Alokasi waktu pelaksanaan Musrenbang sebagai bagian penting penyusunan RKPD sangat singkat, sedangkan agenda yang dibahas banyak sehingga Musrenbang yang dilakukan untuk menyerap aspirasi masyarakat cenderung hanya bersifat formalitas untuk memenuhi persyaratan formal perencanaan pembangunan.
- Aktor yang terlibat dalam tahapan proses perencanaan pembangunan sering berganti-ganti mulai dari awal hingga akhir, sehingga sering kurang memahami pembahasan isu dan substansi pada tahapan sebelumnya.

2. Dari aspek partisipasi

- Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan melalui forum Musrenbang cukup tinggi tetapi usulan-usulan dari masyarakat sering tidak bisa diakomodir dan diimplementasikan dalam RKPD sehingga keterlibatan masyarakat hanya sebagai formalitas (*benign neglect*) bahwa proses perencanaan telah melibatkan masyarakat. Hal ini menyebabkan masyarakat enggan dan apatis terhadap proses penyusunan rencana pembangunan untuk masa berikutnya.

3. Dari aspek prioritas

- Kegiatan-kegiatan yang diusulkan menjadi prioritas dalam rencana pembangunan mudah berubah dan bahkan bisa dipangkas pada tahapan/proses tingkat selanjutnya.
- Persepsi para aktor tentang prioritas usulan berbeda-beda sehingga prioritas menurut masyarakat bisa dianggap bukan prioritas oleh aktor yang lain.

4. Dari aspek normatif (aturan hukum)

- Masih banyak daerah yang belum memiliki Peraturan Daerah (Perda) tentang tata cara penyusunan perencanaan pembangunan daerah sesuai amanat UU No. 25 Tahun 2004 Pasal 27 Ayat (2). Dari beberapa daerah sampel kajian hanya Kabupaten Kotabaru dan Kabupaten Sanggau yang telah memiliki Perda tersebut.
- Banyak daerah belum menggunakan PP No. 8 Tahun 2008 sebagai konsiderans dalam dokumen RKPD, artinya belum menggunakan PP tersebut sebagai pedoman penyusunan RKPD, kecuali Kabupaten Kotabaru dan Kabupaten Sanggau. Padahal PP tersebut telah terbit sebelum dokumen RKPD di beberapa daerah disahkan. Fenomena ini menunjukkan masih minimnya sosialisasi peraturan perundangan mengenai perencanaan pembangunan daerah, serta kurang aktifnya para perencana pembangunan di daerah dalam mengupdate peraturan perundangan terkait.

Dengan melihat berbagai kendala yang dihadapi oleh daerah dalam proses perencanaan pembangunan daerah, maka disarankan beberapa hal sebagai berikut: *Pertama*, waktu pelaksanaan penyusunan RKPD perlu diperpanjang, berkaitan dengan pelaksanaan Musrenbang perlu agenda yang jelas berisi arahan Bupati, arahan DPRD, penyampaian aspirasi perwakilan masyarakat dan pembahasan materi dengan melibatkan legislatif. *Kedua*, aktor yang mengikuti penyusunan RKPD haruslah *continues* (tidak berganti-ganti) dan mengikuti proses perencanaan dari awal hingga akhir urutan kegiatan. *Ketiga*,

dilakukan penyusunan Perda tentang tata cara penyusunan perencanaan pembangunan daerah bagi daerah yang belum memilikinya dan dilakukan sosialisasi PP No. 8 Tahun 2008. *Keempat*, perlunya sosialisasi rencana penyusunan RKPD melalui media disertai agenda kegiatan yang jelas agar masyarakat berpartisipasi dalam kegiatan tersebut. *Kelima*, pemandu Musrenbang perlu lebih aktif dalam menstimulus peserta sehingga usulan yang masuk lebih luas dan komprehensif berdasar prioritas kebutuhan masyarakat, bukan hanya usulan proyek-proyek fisik yang berdasar keinginan semata. *Keenam*, Transparansi dalam alokasi dana pembangunan yang dianggarkan untuk masing-masing SKPD, sehingga setiap SKPD bisa menyusun usulan program yang sesuai dengan kuota anggaran yang ada. *Ketujuh*, perlu adanya pelibatan Legislatif dalam proses penyusunan RKPD dari awal termasuk dalam Musrenbang untuk meningkatkan fungsi kontrol dan sekaligus mendapatkan dukungan penganggaran terhadap hasil perencanaan pembangunan daerah. *Kedelapan*, meningkatkan koordinasi dan sinergi dengan forum-forum Rembug Warga serta program *community development* di luar forum resmi RKPD. *Kesembilan*, perlunya penyempurnaan instrumen perencanaan pembangunan di daerah, khususnya untuk meminimalisir munculnya kemungkinan pengaruh dari kepentingan-kepentingan pragmatis dan politis dalam penyusunan program pembangunan daerah. *Kesepuluh*, kemudian saran bagi pemerintah pusat agar segera menyelesaikan pembahasan dan persetujuan RTRW Provinsi sehingga proses penyusunan perencanaan pembangunan daerah tidak terhambat.

Pembangunan yang baik dimulai dengan perencanaan yang baik, selanjutnya program yang telah disusun dan dituangkan dalam RKPD tersebut memerlukan implementasi, monitoring dan evaluasi untuk memberikan *feedback* bagi proses perencanaan yang akan datang. Sejauh mana perubahan yang dihasilkan dari implementasi program pembangunan tersebut akan menunjukkan efektivitas pembangunan daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anonim, 2002, *Ringkasan Eksekutif Kajian Efektifitas Perencanaan Pembangunan Melalui Musbang Dan UDKP*, Kantor Litbang dengan Pusat Kajian STPDN, diunduh dari [http://www.bandung.go.id/images/ragaminfo/musbang\\_dan\\_udkp.pdf](http://www.bandung.go.id/images/ragaminfo/musbang_dan_udkp.pdf) tanggal 8 Januari 2009
- Anonim, 2006, *Triple Track Strategy: Upaya Mengurangi Pengangguran dan Kemiskinan* diakses dari <http://www.presidensby.info/index.php/topik/2006/12/21/44.html> tanggal 31 Agustus 2009
- Anonim, 2007, *Profil Kabupaten Bengkayang (Bumi Sebalu)*, Bengkayang: Bappeda Kabupaten Bengkayang
- Anonim, 2008, *Data Pokok Profil Daerah Kabupaten Sanggau Tahun 2008*, Sanggau: Bappeda Kabupaten Sanggau
- Anonim, 2009, *Daftar Usulan Pembangunan Sarana/Prasarana Fisik dan Non Fisik Hasil Musrenbang Kampung Barong Tongkok Tahun 2009*, Kabupaten Kutai Barat

- Anonim, *Profil Kabupaten Kotabaru tahun 2006*, Kotabaru: Bappeda Kabupaten Kotabaru
- Bryant, Coralie & White, Louise G., 1987, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, Jakarta: LP3ES
- Djohani, Rianingsih, 2008, *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa*, Bandung: FPPM
- Anonim, *Kabupaten Barito Timur dalam Angka 2007*, Tamiang Layang: Bappeda dan BPS Kabupaten Barito Timur
- Anonim, *Kabupaten Bengkayang Dalam Angka 2008*, Bengkayang: Bappeda dan BPS Kabupaten Bengkayang
- Kabupaten Berau Dalam Angka Tahun 2008*, Tanjungredeb: Bappeda dan BPS Kabupaten Berau
- Kabupaten Kotabaru Dalam Angka Tahun 2007-2008*, Kotabaru: Bappeda dan BPS Kabupaten Kotabaru
- Kartasmita, Ginandjar, 1997, *Administrasi Pembangunan, Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*, Jakarta: LP3ES diunduh dari <http://www.ginandjar.com/publications.asp> tanggal 24 Juli 2008
- Kotawaringin Timur Dalam Angka 2007/2008*, Sampit: Bappeda dan BPS Kabupaten Kotawaringin Timur
- Kuncoro, Mudrajad, 2004, *Otonomi Dan Pembangunan Daerah, Reformasi, Perencanaan, Strategi Dan Peluang*, Jakarta: Penerbit Erlangga
- Kuncoro, Mudrajad, 2006, *Ekonomika Pembangunan: Teori, Masalah dan Kebijakan*, Yogyakarta: UPP STIM YKPN, Ed.4
- Kutai Barat Dalam Angka Tahun 2007*, Sendawar: Bappeda dan BPS Kabupaten Kutai Barat
- Kutai Barat Dalam Angka Tahun 2008*, Sendawar: Bappeda dan BPS Kabupaten Kutai Barat
- Muluk, Saeful, 2008, *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kelurahan*, Bandung: FPPM
- Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Kotabaru tahun 2009*, Kotabaru: Bappeda Kabupaten Kotabaru
- Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Barito Timur Tahun 2009*, Tamiang Layang: Bappeda Kabupaten Barito Timur
- Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Berau Tahun 2008*, Tanjungredeb: Bappeda Kabupaten Berau
- Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Berau Tahun 2009*, Tanjungredeb: Bappeda Kabupaten Berau
- Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Kotabaru Tahun 2008*, Kotabaru: Bappeda Kabupaten Kotabaru
- Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Kutai Barat Tahun 2009*, Sendawar: Bappeda Kabupaten Kutai Barat
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Kotawaringin Timur Tahun 2005 – 2010*, Sampit: Bappeda Kabupaten Kotawaringin Timur
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Pemerintah Kabupaten Berau 2006-2010*, Tanjungredeb: Bappeda Kabupaten Berau

- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Pemerintah Kabupaten Kutai Barat 2006-2011*, Sendawar: Bappeda Kabupaten Kutai Barat
- Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJMD) Kabupaten Barito Timur Tahun 2008-2013*, Tamiang Layang: Bappeda Kabupaten Barito Timur
- Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJMD) Kabupaten Kotabaru tahun 2006-2010*, Kotabaru: Bappeda Kabupaten Kotabaru
- Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) 2005 – 2025 Kabupaten Kotawaringin Timur*, Sampit: Bappeda Kabupaten Kotawaringin Timur
- Riyadi & Supriadi B., Deddy, 2005, *Perencanaan Pembangunan Daerah, Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, Cet-3
- Rusmadi, dkk, 2006-a, *Membangun Perencanaan Partisipatif di Desa*, Samarinda: C-Force
- Rusmadi, dkk, 2006-b, *Membangun Prakarsa Publik*, Samarinda: C-Force
- Setyanto, Widya P., 2008, *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kecamatan*, Bandung: FPPM
- Solihin, Dadang, 2005, *Perencanaan Pembangunan Daerah: Konsep, Strategi, Tahapan, dan Proses*, diunduh dari <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/perencanaan-pembangunan-daerah-konsep-strategi-tahapan-dan-proses/> tanggal 14 Juli 2008.
- Suherman, Nandang & Muluk, Saeful, 2008, *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kabupaten/Kota*, Bandung: FPPM
- Suherman, Nandang, 2008, *Panduan Penyelenggaraan Forum SKPD*, Bandung: FPPM
- Sumarto, Hetifah Sj., 2009, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance: 20 Prakarsa Inovatif dan Partisipasi di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Obor, Ed.2
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 1995, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES, Cet-17
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1993, *Politik Pembangunan, Sebuah Konsep, Arah dan Strategi*, Yogyakarta: Tiara Wacana, Cet-2
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1996, *Pembangunan, Dilema dan Tantangan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Todaro, Michael P., 2000, *Pembangunan Ekonomi 1*, Jakarta: Bumi Aksara, Ed. 5, Cet.1 (Terj)

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota
- Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Barito Timur No. 17 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Barito Timur Tahun 2008-2013

Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru No. 1 Tahun 2006 tentang RPJM Kabupaten Kotabaru tahun 2006-2010

Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru No. 14 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kotabaru

Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru No. 20 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru No. 01 Tahun 2006 tentang RPJM Kabupaten Kotabaru tahun 2006-2010.

Peraturan Daerah Kabupaten Sanggau No. 2 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Sanggau Tahun 2006 – 2008

Peraturan Bupati Bengkayang No. 36 Tahun 2008 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kabupaten Bengkayang Tahun 2009

Peraturan Bupati Bengkayang No. 6 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Bengkayang No. 2 Tahun 2006 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kabupaten Bengkayang Tahun 2006 – 2010

Peraturan Bupati Berau No. 3 Tahun 2008 tentang Tata Cara Perencanaan Pembangunan Tahunan Daerah

Peraturan Bupati Kotabaru No. 28 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kotabaru

Peraturan Bupati Kotawaringin Timur No. 283 Tahun 2008 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Kotawaringin Timur Tahun 2009

Peraturan Bupati Sanggau No. 5 Tahun 2008 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah Kabupaten Sanggau

Peraturan Bupati Sanggau No. 62 Tahun 2008 tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Sanggau Tahun 2009