

TATA CARA PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN DAERAH KABUPATEN/KOTA DI ACEH

THE PROCEDURE OF DISTRICTS AND MUNICIPALITIES DEVELOPMENT PLANNING IN ACEH

Oleh: Eddy Purnama ^{*)}

ABSTRACT

In accordance to the Law Number 25, 2004 on National Development Planning System, regional development is one of the subsystems of such National System. Therefore, regional development must be able to accommodate two important needs, namely superior government and local community needs. In order to get legal certainty in fulfilling the important needs, it is significant to know a juridical basis that can be used as legal protection in deciding regional development planning system, which is conducive to demand aspiration of community and certain laws. It is found that the basis of regional/municipal developments in Aceh province is in accordance to the Law Number 11, 2006 on Aceh Government in relation to the Law Number 25, 2004 on National Development Planning System which has given authority to regional/municipal governments in order to design their regional development planning system by Qanun. Considering the needs, regional or municipal government must follow the rules that stated in the Minister of Internal Affairs's Regulation Number 54, 2010 on Implementation of the Government Regulation Number 8, 2008 on Staging, Compiling System, Controlling, and Evaluation of Regional Development Planning Implementation.

Keywords: Development Planning, Aceh.

PENDAHULUAN

Pembangunan daerah merupakan bagian penting dari pencapaian tujuan pembangunan nasional. Ketentuan Pasal 1 angka 3 UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, disebutkan bahwa "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".

Dengan demikian pembangunan daerah harus direncanakan secara tepat, sesuai dengan kebutuhan pembangunan yang selalu berubah secara dinamis. Mengingat pembangunan daerah harus mampu mengakomodir dua aspirasi sekaligus, yakni aspirasi pemerintah atasan dan aspirasi

^{*)} DR. Eddy Purnama, SH.,M.Hum adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala.

masyarakat tempatan. Persoalannya sekarang di setiap kabupaten/kota bagaimana menyelaraskan antara kebijakan dari atas (Pemerintah, baik pusat maupun provinsi) dengan kebutuhan masyarakat di daerahnya masing-masing.

Oleh sebab itu dalam melakukan pembangunan, setiap Pemerintah Daerah memerlukan perencanaan yang akurat dan diharapkan dapat melakukan evaluasi terhadap pembangunan yang dilakukannya. Seiring dengan semakin pesatnya pembangunan di segala bidang kehidupan,¹ maka terjadi peningkatan permintaan data dan indikator-indikator yang menghendaki ketersediaan data sampai tingkat kabupaten/kota. Data dan indikator-indikator pembangunan yang diperlukan adalah yang sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan.

Di samping tuntutan seperti tersebut di atas, masalah lain yang dihadapi dalam proses pembangunan daerah adalah masih rendahnya kepedulian instansi sektoral di tingkat pusat terhadap upaya pendekatan prinsip desentralisasi pembangunan dan upaya pembangunan sektoral yang berorientasi pada optimalisasi peran serta dan partisipasi masyarakat daerah dalam proses pembangunan dimaksud.²

Selain itu dengan dilaksanakannya Pemilu pada secara langsung telah terjadi pergeseran sistem perencanaan pembangunan daerah. Bila pada periode sebelumnya, “landas-pijak” dalam menyusun perencanaan pembangunan adalah Pola Dasar Pembangunan Daerah”, maka dengan diterapkannya sistem Pemilu demikian, konsep perencanaan pembangunan daerah tidak lagi merujuk pada Pola Dasar Pembangunan Daerah, tetapi diturunkan dari Visi/Misi Kepala dan Wakil Kepala Daerah terpilih dalam Pemilu.³ Perubahan paradigma perencanaan pembangunan daerah yang demikian juga mengundang masalah tersendiri terhadap kesiapan aparatur pemerintahan di daerah yang bersangkutan.

¹ Mohd. Nur Syechalad, *Pembangunan Ekonomi Aceh*, Pidato Pengukuhan dalam Jabatan Guru Besar Fakultas Ekonomi Universitas Syiah Kuala, disampaikan pada Rapat Senat Terbuka Universitas Syiah Kuala di Gedung AAC Dayan Dawood, Darussalam- Banda Aceh tanggal 3 November 2012, Hal. 4.

² Djoko Purwanto, *Perencanaan Pembangunan Partisipatif Antara Tantangan Dan Harapan*, <http://dipisolo.tripod.com/content/artikel/partisipatif.htm>, diakses tanggal 29 juli 2012.

³ Mohamad Djaenudin, *Pilkada Dan Pergeseran Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah*, <http://www.pdii.lipi.go.id/read/2012/07/09/pilkada-dan-pergeseran-sistem-perencanaan-pembangunan-daerah.html>, diakses 30 Juli 2012.

Untuk mengatasi masalah tersebut maka keberadaan dan peran lembaga-lembaga perencanaan pembangunan merupakan pilar terdepan bagi menemukan perencanaan strategis dalam pembangunan di setiap daerah. Kemudian dari pada itu pelaksanaan forum koordinasi perencanaan pembangunan dirancang untuk dapat mempertemukan aspirasi dari masyarakat dan aspirasi dari pusat (*bottom up and top down*) masih sangat diperlukan adanya upaya yang maksimal untuk menjadikan *approach method* desentralisasi sebagai alternatif pilihan strategis dalam melaksanakan pembangunan daerah.⁴

Seiring dengan hal tersebut kebijakan Pemerintah tentang otonomi daerah sebagai manifestasi dari desentralisasi pembangunan harus segera direalisasikan. Untuk itu maka diperlukan suatu bentuk perencanaan pembangunan daerah yang dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

Upaya demikian merupakan amanat, baik UU No 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang diperbaharui dengan UU No. 32 Tahun 2004 maupun UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, sebab diantara tujuan dari Otonomi Daerah adalah peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat semakin baik dan pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan pembangunan, karenanya kebebasan informasi dan pelibatan masyarakat dalam setiap proses pembangunan merupakan salah satu cara untuk tercapainya tujuan dari Otonomi Daerah dimaksud.

Beranjak dari salah satu kewenangan yang dimiliki Pemerintah Kabupaten/Kota di Aceh⁵ maka dalam setiap proses pembangunan bagi tercapainya Pemerintahan Daerah yang terbuka (*open local Government*) dan yang baik (*good local Governance*) serta adanya kepastian hukum dalam realisasi ke depan, perlu dipahami terlebih dahulu bagaimana langkah-langkah dan apa landasan yuridis yang dapat dipakai sebagai payung hukum untuk menetapkan tata cara perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota di Aceh.

⁴ *I b i d.*

PEMBAHASAN

1) Pembangunan Daerah menurut Perspektif Teoretis dan Empiris

United Nations pernah menyebutkan “*Development is not static concept. It is continuously changing.*”⁶ Dari uraian tersebut dapat dimaknai bahwa Pembangunan bukanlah konsep statis, melainkan harus diartikan secara dinamis sebagai suatu kegiatan yang tanpa akhir. Dengan demikian proses pembangunan merupakan suatu proses perubahan sosial budaya. Oleh sebab itu, pembangunan harus menjadi serangkaian upaya yang dapat bergerak maju atas kekuatan sendiri (*self sustaining proces*) yang bergantung kepada manusia dan struktur sosialnya. Bukan dikonsepsikan sebagai usaha Pemerintah belaka. Pembangunan tergantung dari suatu “*innerwill*”, proses emansipasi diri. Dan suatu partisipasi kreatif dalam proses pembangunan hanya mungkin karena proses pendewasaan.⁷

Perubahan-perubahan dalam masyarakat yang bersifat menyeluruh, dapat dikembangkan secara sadar oleh Pemerintah, yang sebaiknya pula mewakili kekuatan-kekuatan pembaharuan di dalam masyarakat. Tetapi pada akhirnya supaya perubahan-perubahan itu mempunyai kemampuan berkembang yang dinamis, perlu proses tersebut didukung dan dilakukan oleh kekuatan-kekuatan pembaharuan dan pembangunan yang timbul serta bergerak di dalam masyarakat itu sendiri. Meski demikian harus diakui umumnya di negara-negara berkembang, kekuatan-kekuatan pembaharuan di dalam masyarakatnya masih lemah. Hal ini merupakan suatu fenomena yang dapat menjadi kendala tersendiri bagi proses pembangunan yang dilaksanakan.⁸

Dalam rangka memperkembangkan perubahan-perubahan ke arah keadaan yang dianggap lebih baik yaitu pembangunan, seringkali Pemerintah negara-negara berkembang melaksanakannya atas dasar cara yang berencana. Perencanaan dipakai sebagai suatu alat untuk mencapai tujuan-

⁵ Ketentuan Pasal 7 Ayat (1) huruf b UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Pemerintahan Aceh, menyebutkan; perencanaan dan pengendalian pembangunan merupakan salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan kabupaten/kota.

⁶ *United Nations: “Development Administration: Current Approaches and trends in public administration for national development”, 1975; dalam Bintoro Tjokroamidjojo dan Mustopadidjaya A.R., Teori Strategi Pembangunan Nasional, PT Gunung Agung, Jakarta, 1980, hlm .1.*

⁷ Soedjatmoko dalam *I b i d.*

⁸ Saul M. Kazt dalam *I b i d.*, hlm. 3.

tujuan perubahan masyarakat tersebut secara lebih baik dan teratur. Dalam perencanaan yang dapat dipakai mungkin bersifat campur tangan Pemerintah yang ketat dalam rangka kegiatan pembangunan, tetapi dapat pula merupakan perencanaan yang memberikan keleluasaan sektor swasta (masyarakat).⁹ Ada pula perencanaan dilakukan di dalam suatu pola pembangunan di mana arah dan kegiatan pembangunan diserahkan terutama kepada kekuatan-kekuatan dalam masyarakat sendiri dengan menggunakan mekanisme pasar dan mekanisme harga. Peranan Pemerintah dalam sistem perencanaan ini pada umumnya hanya menjaga keseimbangan dan kestabilan saja.¹⁰ Dengan demikian perencanaan telah diterima sebagai suatu sarana yang esensial dan sangat penting untuk menuntun dan memacu pertumbuhan pembangunan ke arah yang diinginkan.¹¹

Sesudah lengsernya pemerintahan Orde Baru pada bulan Mei tahun 1998, ada harapan untuk terjadinya perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan (*governance*) di Indonesia. Isu korupsi yang terjadi pada masa pemerintahan orde baru ini tidak hanya melibatkan Soeharto dan keluarganya tapi juga seakan telah merasuk sampai ke tingkat yang terendah, dan semakin terang-terangan, pelayanan publik di semua tingkat betul-betul sangat berpengaruh. Banyak terjadi mis-alokasi dana, sementara insentif untuk memberikan pelayanan publik yang baik nyaris tidak ada. Kondisi ini membentuk kultur administrasi yang birokratis, dimana sangat sedikit atau tidak ada dorongan untuk melakukan reformasi dan perubahan, sebaliknya birokrasi banyak diwarnai sikap asal bapak senang.¹²

Rendahnya transparansi dan akuntabilitas, disertai dengan paternalisme buta dan pemupusan inisiatif lokal mengarah pada situasi ketidakpercayaan yang mendalam dari kalangan warga terhadap lembaga publik. Yang paling serius adalah adanya fakta bahwa masyarakat tidak

⁹ Bintoro Tjokroamidjojo, *Perencanaan Pembangunan*, CV . Haji Masagung, Jakarta, 1990, hlm. 18.

¹⁰ Saul M. Kazt dalam *Op.Cit.*, hlm 6.

¹¹ Michael P Todaro, *Perencanaan Pembangunan Model dan Strategi*, CV. Intermedia, Jakarta, 1986, hlm. 2.

¹² Sj Sumarto Hetifah, *Inovasi, Partisipasi Dan Good Governanace 20 Prakarsa Inovatif Dan Partisipatif di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia 2003, hlm xvii

mempercayai institusi-institusi yang semestinya bertujuan untuk menjaga hukum dan ketertiban seperti polisi, pengadilan dan administrasi publik.¹³

Oleh karena itu penyelenggara administrasi publik yang merupakan kunci untuk terlaksananya demokrasi lokal, pada awalnya bisa jadi segan untuk mendukung desentralisasi yang demokratis. Rasanya sangatlah perlu keikutsertaan dalam politik, yang akan menjelaskan bahwa keberlanjutan pemerintahan hanya dapat dicapai melalui administrasi yang lebih transparan, yang mengarah pada peran serta masyarakat yang lebih tinggi serta tingkat penerimaan masyarakat yang lebih baik atas berbagai rencana pemerintah.¹⁴

Hal tersebut sesuai dengan tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik melalui demokratisasi, pemberdayaan masyarakat, dan pemanfaatan potensi daerah yang bermuara pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Harapan ini akan terwujud bila sistem pelayanan publik yang ada direncanakan dan dilaksanakan secara terpadu dan adaptif terhadap tuntutan masyarakat dengan penerapan desentralisasi pembangunan.

Pada masa reformasi ini yang agenda utamanya adalah perwujudan pemerintahan yang terbuka dan partisipatoris, serta penyelesaian kasus-kasus korupsi dan pelanggaran HAM, yang mana keberhasilannya akan berdampak besar bagi kembalinya kepercayaan masyarakat kepada penyelenggara negara, baik di pusat maupun di daerah. Pelaksanaan agenda-agenda ini tak pelak membutuhkan beberapa kondisi. Yang salah satunya adalah terbukanya kran ketertutupan informasi selebar-lebarnya, memberi kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui apa yang terjadi dalam birokrasi pemerintahan dan apa yang dikerjakan oleh para pejabat publik dan melibatkan masyarakat secara aktif dalam proses-proses pemerintahan. Yang tak kalah penting, mengubah kultur birokrasi yang selama ini terbukti menjadi semacam tirani informasi yang menutup akses masyarakat terhadap berbagai jenis informasi yang mereka kelola.¹⁵

¹³ *Ibid* hlm xviii

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, *Melawan Ketertutupan Informasi Menuju Pemerintahan Terbuka*, Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, hlm 19.

Dalam rangka pembangunan daerah selama ini perhatian pemerintah terutama ditujukan untuk mendorong pertumbuhan di wilayah tertentu untuk mendorong ketertinggalan sebagai wilayah miskin melalui perbandingan dengan wilayah lainnya. Namun realitas membuktikan bahwa ada kesan pemerataan pembangunan tidak tercapai karena perencanaan yang disama-ratakan bagi setiap wilayah, padahal sumber daya pendukung yang ada pada masing-masing daerah tidaklah sama sehingga adanya perbedaan menyolok antara pembangunan di berbagai daerah Indonesia. Untuk itu maka pelaksanaan pembangunan daerah harus dilaksanakan secara terencana dan terarah agar sumber dana yang terbatas dapat dilaksanakan sebaik-baiknya.

Disamping itu perencanaan pembangunan wilayah sering disalahartikan sebagai suatu proses di mana “perencana mengarahkan masyarakat untuk melakukan”. Lahirnya pandangan tersebut sebenarnya terutama sebagai akibat dari proses pendekatan perencanaan wilayah yang selama ini dilakukan pada umumnya bersifat *top-down*. Perencanaan wilayah umumnya dilakukan secara asimetrik, di mana pihak pemerintah dianggap memiliki kewenangan secara legal karena memegang amanat yang *legitimate*. Padahal di balik amanat yang diterimanya, pemerintah berfungsi melayani/memfasilitasi masyarakat yang berkepentingan secara langsung di dalam pemanfaatan sumberdaya.¹⁶

Dalam paradigma perencanaan wilayah yang modern perencanaan wilayah diartikan sebagai bentuk pengkajian yang sistematis dari aspek fisik, sosial dan ekonomi untuk mendukung dan mengarahkan pemanfaatan sumber daya yang terbaik untuk meningkatkan produktifitas dan memenuhi kebutuhan masyarakat (publik) secara keberlanjutan. Awal dari proses perencanaan wilayah adalah beranjak dari adanya kebutuhan untuk melakukan perubahan sebagai akibat dari perubahan pengelolaan maupun akibat perubahan-perubahan keadaan (peningkatan kesejahteraan, bencana alam, perkembangan sosial, dan lain-lain).¹⁷ Jadi pada dasarnya ada dua kondisi yang harus dipenuhi di dalam perencanaan wilayah, yakni (1) kebutuhan masyarakat untuk melakukan

¹⁶ Ernan Rustiadi dkk., *Perencanaan Dan Pengembangan Wilayah*, Cretpent Press dan Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2011, hlm. 137.

¹⁷ *I b i d.*

perubahan atau upaya untuk mencegah terjadinya perubahan yang tidak diinginkan dan (2) adanya *political will* dan kemampuan untuk mengimplementasikan perencanaan yang disusun.¹⁸

Dengan demikian penyusunan perencanaan wilayah pada dasarnya bukan merupakan suatu keharusan tanpa sebab, melainkan lahir dari adanya kebutuhan. Secara individual maupun kelompok, masyarakat secara sendiri-sendiri melakukan perubahan-perubahan serta pengaturan-pengaturan ruang pada wilayahnya. Cakupan istilah perencanaan wilayah adalah suatu perencanaan yang berorientasi pada kepentingan publik secara keseluruhan, bukan untuk kepentingan perseorangan/kelompok ataupun perusahaan/badan usaha.¹⁹

Oleh karena itu dalam perencanaan pembangunan, pendekatan wilayah merupakan suatu keharusan untuk dapat melihat pemanfaatan ruang dan interaksi berbagai kegiatan dalam ruang wilayah sehingga terlihat perbedaan fungsi ruang yang satu dengan ruang yang lainnya. Perencanaan pembangunan juga memperhatikan bagaimana ruang tersebut saling berinteraksi untuk diarahkan kepada tercapainya kehidupan yang efisien dan nyaman. Perbedaan fungsi dapat terjadi karena perbedaan lokasi, perbedaan potensi, dan perbedaan aktifitas utama pada masing-masing ruang yang harus diarahkan untuk bersinergi agar saling mendukung penciptaan pertumbuhan yang serasi dan seimbang.²⁰

Melalui pendekatan wilayah dimungkinkan untuk melihat dan memperhatikan potensi SDA, SDM, teknologi, sosial budaya, letak geografis dan lain-lainnya suatu daerah, kemudian dimanfaatkan untuk melakukan kerja sama antar daerah untuk bersinergi dan saling mendukung demi memperoleh manfaat bersama yang sebesar-besarnya. Daerah harus menyadari bahwa untuk mengembangkan dan membangun daerah secara optimal tidaklah mungkin dilakukan secara sendiri-sendiri berdasarkan potensi yang dimiliki daerahnya saja tanpa melibatkan daerah lain. Hal ini disebabkan masing-masing daerah memiliki latar belakang kekuatan yang berbeda, baik

¹⁸ Calyton dan Dent dalam Ernan Rustiadi dkk., *I b i d.*

¹⁹ Ernan Rustiadi dkk., *I b i d.*, hlm. 137-138.

²⁰ Irianto, Perencanaan Pembangunan Kabupaten/Kota Melalui Pendekatan Wilayah Dan Kerjasama Antardaerah, http://www.usu.ac.id/id/files/artikel/perc_pemb_iriyanto.pdf, diakses tanggal 20 Juli 2012.

menyangkut *economic resources* maupun kultur masyarakat, demografi dan geografi, daerah muka dan daerah belakang, maupun berbagai akses yang ada.²¹

Pola pembangunan daerah yang ada sekarang ini dikatakan sebagai hasil dari pelaksanaan strategi program sektoral yang dilakukan sentralisasi sepanjang proses pembangunan nasional secara makro. Dalam trilogi pembangunan nasional pada setiap periode berbeda tujuan dan strategi yang dipergunakan. Namun sejalan dengan reformasi hal tersebut mulai saat ini telah berubah ke sasaran yang menitikberatkan pada kesejahteraan, keterpaduan, mikro, dan *local based*. Untuk itu dilakukan upaya pembangunan daerah melalui desentralisasi sebagai salah satu bentuk upaya pemerintah untuk melakukan pemerataan dalam proses pembangunan.²²

Perbedaan tingkat pembangunan antar daerah selanjutnya sudah mengalami perubahan-perubahan sebagai akibat dari sesuatu kebijakan publik atau karena pengaruh eksternal yang tak dapat dikendalikan, sehingga menimbulkan kecenderungan perubahan-perubahan baru. Perubahan itu boleh jadi mengarah pada pemerataan, atau sebaliknya mengarah pada diskripsi yang makin melebar. Dalam kajian perencanaan pembangunan daerah (*regional planning*) kecenderungan diskripsi pembangunan antar daerah (*regional disparities*) ini dipandang sebagai sesuatu yang sangat penting (*urgent*). Alasannya, tanpa ada sesuatu kebijakan yang bersahaja untuk mencegahnya, proses pembangunan yang berlangsung sering mengakibatkan diskripsi atau ketimpangan ini cenderung makin lebar.²³

Keterbukaan hubungan antar daerah dalam satu negara menyebabkan adanya interdependensi antar daerah, baik diantara sesama daerah miskin maupun antara daerah kaya dengan daerah miskin. Hubungan antara daerah kaya dengan daerah miskin ini biasanya membawa akibat yang tidak menguntungkan bagi daerah-daerah miskin. Masalahnya terletak pada perbedaan kemampuan dan daya tarik yang lebih besar dari daerah kaya.²⁴

²¹ *I b i d.*

²² *I b i d.*

²³ *I b i d.*

²⁴ *I b i d.*

Daerah kaya mempunyai kemampuan yang lebih besar dalam memanfaatkan sumberdaya alam yang tersedia. Akibatnya mereka mempunyai kemampuan berkembang yang lebih besar. Bersamaan dengan itu, modal dan tenaga ahli/terampil yang memangnya langka dari daerah-daerah miskin pindah ke daerah kaya, yang relatif tersedia lebih banyak. Keadaan ini, yang oleh Gunnar Myrdal²⁵ disebut *back-wash-effects*, atau yang oleh Hirschmann²⁶ disebutkan sebagai *polarization effects*, memperparah perbedaan tingkat pembangunan antar daerah. Karena itu hubungan antara dua daerah yang berbeda tingkat pembangunannya, seperti dikemukakan Gunar Myrdal, dapat menimbulkan dampak negatif bagi daerah miskin dan dampak positif bagi daerah maju (*the spiral works up-ward to the rich and down-ward to the poor*). Dengan demikian, *trickle-down effect* dari daerah kaya ke daerah miskin sebagaimana banyak diharapkan dalam hubungan ini, tidak pernah dapat terjadi. Yang terjadi justru sebaliknya, yakni *trickle-up effect*. Kecuali, kalau ada intervensi pemerintah melalui kebijakan yang bersifat afirmatif yang secara bersahaja diadakan untuk mencegah terjadinya *trickle-up* itu.

Berhubung dengan itu, berbagai strategi pembangunan daerah telah dilaksanakan banyak negara untuk mencegah kecenderungan diskripansi yang makin melebar guna mewujudkan pemerataan. Negara-negara sosialis dan beberapa negara berkembang yang mengikutinya, mulai menerapkan sistem perencanaan pembangunan itu sejak sesudah Perang dunia II. Pelaksanaan perencanaan itu dilakukan di bawah koordinasi sebuah badan perencanaan pembangunan nasional. Sementara negara-negara lain yang menganut sistem pasar, melakukannya melalui sistem pasar bebas dengan pengarahan dan intervensi pemerintah melalui kebijakan-kebijakan fiskal, moneter dan lain-lain.²⁷

Selain itu harus disadari bahwa perkembangan di bidang perencanaan pembangunan telah mendorong pula perkembangan Administrasi Pembangunan. Administrasi Pembangunan adalah

²⁵ Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into Poverty on Nations*, Pantheon, New York, 1968, hlm. 45.

²⁶ Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Heaven, 1958, hlm. 132.

²⁷ Bintoro Tjokroamidjojo, Mustopadidjaja, *Teori.... Op.Cit.*, hal. 16. Lihat juga Hendra Esmara, *Politik Perencanaan Pembangunan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Andalas, Padang, 1985, hlm. 15.

suatu administrasi negara yang berperan sebagai agen perubahan (*agent of change*) atau seperti yang disebut Arne Leemans, *Management of change*. Inilah ciri pokok administrasi pembangunan, yaitu sebagai pendorong proses perubahan atau pembaharuan ke arah keadaan yang lebih baik. Sebagai agen perubahan atau agen pembangunan, sifatnya berorientasi pada pelaksanaan dan pemecahan masalah. Administrasi Negara diharapkan dapat mendukung rencana dan pelaksanaan rencana (*plan and plan implementation*), bukan hanya dalam sistem perencanaannya, tetapi juga karena ternyata bahwa keberhasilan pembangunan berencana tergantung pada kapasitas struktur administrasi untuk melaksanakan rencana-rencana, program-program dan proyek-proyek dalam setiap bidang kegiatan.²⁸

Alur pemikiran administrasi pembangunan ini kemudian berkembang ke dalam empat bidang, yaitu:²⁹

- a. Pembaharuan Administrasi Negara (*administration reforms*);
- b. Pembinaan Institusi (*the institution building concept*);
- c. Studi kebijaksanaan (*policy studies*); dan
- d. Kebijakan pemerintah (*public policy*).

Keempat sub alur tersebut merupakan rangkaian tindakan yang dibutuhkan dalam upaya administrasi pembangunan dengan memahami aspek dan implikasi ekonomi, sosial, dan politik serta permasalahan dan arah pemecahannya. Dengan demikian, perencanaan pembangunan/administrasi pembangunan sebagai suatu upaya penyusunan strategi pembaharuan yang komprehensif sehingga harus dilakukan secara terarah melalui tata usaha/tata kelola yang dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel).

Untuk itu birokrasi pemerintah harus melembagakan aturan pengendalian diri (*administrative selfregulation*) yang bertanggung-jawab. Misalnya: 1. ketaatan terhadap DIK dan DIK suatu program kerja dan program pembiayaan; 2. rumusan jabatan atau rumusan kerja yang lebih

²⁸ Bintoro Tjokroamidjojo, Mustopadidjaya A.R., *Kebijakan dan Administrasi Pembangunan Perkembangan Teori dan Penerapan*, LP3ES, Jakarta, 1988, hlm. 38-40.

menjelaskan wewenang dan tanggungjawab suatu jabatan atau bidang kerja; 3. manual prosedur pelayanan dan biaya-biayanya yang diketahui bersama oleh yang bertugas di belakang maupun di muka loket (masyarakat pengguna/nasabah). Demikian pula diperlukan adanya berbagai peraturan administratif untuk menghindari perbenturan kepentingan (*conflict of interest*). Kemudian juga pengembangan sistem pengendalian dan pengawasan, baik melalui pengawasan atasan langsung, pengawasan fungsional maupun pengawasan melakat.³⁰ Dengan demikian administrasi pembangunan juga bisa menjadi lebih bertanggungjawab, apabila mendapat pengawasan dari luar dirinya. Hal ini tergantung pada perkembangan sistem politik dan sistem hukum yang memberi peluang peningkatan peranan dan “kekuatan” pada kelembagaan penyelenggara dan tataran infrastruktur.³¹

2) Penyusunan Dokumen Rencana Pembangunan Daerah Kabupaten/Kota

Salah satu langkah pembenahan yang dilakukan pemerintah pusat untuk mewujudkan pembangunan daerah melalui konsep desentralisasi secara benar adalah memperbaiki sistem keuangan negara. Pemerintah, misalnya, menerapkan sistem penganggaran yang disebut sebagai Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) yang dipercaya dapat memberikan manfaat bagi banyak pihak, termasuk pemerintah, DPRD dan bahkan masyarakat. ABK adalah proses penyusunan APBD yang diberlakukan dengan harapan dapat mendorong proses tata kelola pemerintahan yang lebih baik. Penerapannya diharapkan akan membuat proses pembangunan menjadi lebih efisien dan partisipatif, karena melibatkan pengambil kebijakan, pelaksana kegiatan, bahkan dalam tahap tertentu juga melibatkan warga masyarakat sebagai penerima manfaat dari kegiatan pelayanan publik.³²

²⁹ *I b i d*

³⁰ *I b i d*, hlm. 190-191.

³¹ *I b i d*

³² Nugroho Adi Utomo et.al., *Anggaran Berbasis Kinerja: Tantangannya Menuju Tata Kelola Kehutanan yang Baik*, <http://www.google.com/search?ie=UTF-8&oe=UTF-8&sourceid=navclient&gfn=1&q=anggaran+berbasis+kinerja%3A+Tantangannya+Menuju+Tata+Kelola+Kehutanan+yang+baik>, diakses tanggal 15 Juli 2012.

Melalui ABK keterkaitan antara nilai uang dan hasil dapat diidentifikasi, sehingga program dapat dijalankan secara efektif. Dengan demikian, jika ada perbedaan antara rencana dan realisasinya, dapat dilakukan evaluasi sumber-sumber *input* dan bagaimana keterkaitannya dengan *output* dan *outcome* untuk menentukan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program. Secara ringkas, ada tiga tahap penting dalam penyusunan APBD, yakni Pertama, tahap perencanaan, dengan Bappeda sebagai koordinator. Kedua, tahap penganggaran, yang dikoordinasikan oleh Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). Ketiga, tahap legislasi/pengesahan, dikoordinasikan oleh TAPD dengan Tim Anggaran DPRD.³³

Penyusunan APBD dengan pendekatan kinerja (ABK) di tingkat kabupaten/kota dimulai dari penyerapan aspirasi masyarakat melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), yang berlangsung dari tingkat desa sampai kabupaten/kota. Hasil Musrenbang menjadi salah satu bahan masukan bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) untuk merancang usulan kegiatan tahun berikutnya, dengan dibantu oleh tim asistensi dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Usulan kegiatan yang disetujui dimuat dalam dokumen Rencana Anggaran Satuan Kerja (RASK) dengan pagu anggaran yang ditetapkan oleh tim asistensi Bappeda.³⁴

Dokumen RASK kemudian dibahas oleh Tim Asistensi Eksekutif, yang terdiri atas Bappeda, Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda) dan Bagian Keuangan Sekretariat Daerah. Hasilnya dituangkan dalam dokumen Rancangan APBD (RAPBD). RAPBD dibahas oleh DPRD untuk disetujui serta dievaluasi oleh pemerintah Provinsi. Setelah pemerintah provinsi memberikan persetujuannya, RAPBD kemudian disahkan oleh DPRD menjadi APBD. Penjabarannya kemudian disusun dalam dokumen yang disebut Dokumen Anggaran Satuan Kerja (DASK) untuk APBD tahun berjalan.³⁵

Proses penganggaran berbasis kinerja sebenarnya tidak jauh berbeda dengan Permendagri 9/1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

(P5D). Di dalam P5D, Bappeda berperan dalam menyusun Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (REPETADA) yang pada akhirnya menjadi APBD, sedangkan dalam sistem ABK perencanaan pembangunan dibuat oleh setiap SKPD dengan diasistensi oleh Bappeda. Selain itu, pada P5D perencanaan pembangunan masih belum terintegrasi secara menyeluruh dengan proses penganggaran.³⁶

Pemerintah kabupaten/kota dalam hal ini Bappeda, Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda), dan Dinas-Dinas lainnya menganggap ABK adalah sesuatu yang akan berdampak baik khususnya di dalam mengarahkan perencanaan jangka panjang, menengah dan pendek yang lebih sinergis dan terintegrasi dengan penganggarnya. Melalui proses ini, SKPD diharuskan membuat suatu program yang terukur baik *input*, *output* maupun *outcome*-nya jika ingin mendapatkan kucuran dana untuk program-program yang diajukan. Di samping itu, dana-dana yang dikeluarkan melalui APBD tiap tahunnya bisa digunakan secara efisien, efektif dan tepat sasaran. Dengan penganggaran berbasis kinerja dan proses yang lebih partisipatif diharapkan dapat memperbaiki tata kelola pemerintahan, meningkatkan efektivitas pembangunan dan memperbaiki tingkat kehidupan masyarakat.³⁷

Proses penyerapan aspirasi melalui Musrenbang tidak dilakukan oleh setiap instansi pemerintah secara terpisah, tetapi melalui perwakilan dari setiap SKPD yang hadir dalam forum musyawarah. Di satu sisi, proses penyerapan tersebut lebih praktis dan berpeluang menangkap program atau isu yang sifatnya lintas SKPD. Di sisi lain, aspirasi yang disampaikan menjadi kurang fokus pada suatu sektor tertentu, sehingga mempersulit masing-masing SKPD untuk menterjemahkan aspirasi masyarakat, sehingga usulan masyarakat yang sering terungkap lebih banyak berupa permintaan atas pembangunan prasarana fisik belaka. Hal lain yang juga perlu diperhatikan adalah bagaimana memastikan bahwa aspirasi yang tertampung tidak hanya bersifat jangka pendek, tetapi juga jangka panjang.³⁸

³⁶ *I b i d.*

³⁷ *I b i d.*

³⁸ *I b i d.*

Penggalian aspirasi melalui Musrenbang seringkali belum dibarengi dengan data mengenai kondisi terkini yang dapat diandalkan. Padahal ketiadaan data yang terpercaya dan lengkap dapat menghambat proses penyusunan ABK, mengingat data yang lengkap dapat digunakan sebagai salah satu bahan untuk melakukan pengukuran kinerja. Walaupun bukan satu-satunya sumber acuan (karena masih ada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, RPJMD dan Rencana strategis, Restra), seharusnya Musrenbang menjadi bahan masukan dalam penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang selanjutnya dipedomani dalam penyusunan RAPBD. Namun dalam kenyataannya, hasil Musrenbang belum sepenuhnya menjadi acuan penyusunan program dan anggaran dalam setiap sektor, dan biasanya aspirasi yang terkumpul hanya dituangkan dalam sebuah laporan yang disimpan untuk acuan di waktu yang akan datang. Hal ini karena terbatasnya waktu dan pengetahuan untuk memahami aturan ABK dan mengolah aspirasi masyarakat yang sifatnya cenderung umum ketimbang sektoral.³⁹

Bappeda merupakan salah satu instansi kunci yang terlibat dalam seluruh proses penyusunan APBD. Proses asistensi yang dilakukan Bappeda dalam tahapan perencanaan yang baik sangatlah penting. Dengan demikian, Bappeda dituntut memiliki sumberdaya manusia (SDM) yang handal dan berwawasan luas. Seorang perencana yang baik di Bappeda sudah selayaknya memahami hampir seluruh sektor kegiatan di daerahnya. Sebagai salah satu instansi anggota TAPD, Bappeda mengkoordinasikan usulan program dari seluruh SKPD serta menyusun prioritas dan plafon anggaran. Dalam tahap ini, kemampuan staf Bappeda diuji untuk dapat memilih program yang paling penting untuk dilaksanakan dalam suatu tahun anggaran dengan mempertimbangkan prioritas pembangunan, rencana strategis dan kelanjutan dari program dalam tahun anggaran sebelumnya.⁴⁰

Hasil pengamatan lapangan menunjukkan masih adanya masalah klasik berupa lemahnya koordinasi antar instansi, yang menjadi salah satu faktor penyebab penyusunan anggaran tidak dapat diselesaikan sesuai prosedur dan tepat waktu. Yang tidak kalah pentingnya, Bappeda adalah organisasi yang melaksanakan tugas monitoring dan evaluasi (monev) atas kinerja setiap satuan

³⁹ *Ibid.*

kerja. Monitoring dilakukan melalui pelaporan realisasi fisik dan keuangan kegiatan serta peninjauan lapangan. Harus diakui pada pelaksanaannya, staf Bappeda sering menemui hambatan berupa terbatasnya SDM yang ada di Bappeda baik kualitas dan kuantitas untuk mengemban tugas monev, tidak jelasnya pembagian tugas pokok dan fungsi antara Bappeda dan bagian Administrasi Pembangunan Sekretaris Daerah, serta terlambatnya laporan realisasi fisik SKPD.⁴¹

Kendala lainnya yang dihadapi oleh Bappeda dalam melakukan monev menjadi salah satu faktor meluasnya fungsi pengawasan dari DPR Kabupaten/Kota, yang seharusnya hanya melaksanakan pengawasan politis namun sering kali melaksanakan hal-hal yang bersifat teknis dalam monev. Fenomena seperti ini dapat saja menjadi kontraproduktif dalam penerapan sistem anggaran berbasis kinerja.⁴²

Oleh karena itu pendekatan perencanaan strategis memang membutuhkan beberapa prakondisi untuk memungkinkan keberhasilannya. Perencanaan strategis yang digunakan sebuah lembaga juga menuntut adanya sebuah lembaga yang bersifat pembelajar, dengan demikian lembaga akan dapat bergerak sesuai situasi dan kondisi yang ada. Bahkan kalau memungkinkan lembaga dengan organisasi pembelajarnya dan perencanaan strategisnya sangat memungkinkan menjadi agen perubahan sebuah pelaksanaan pembangunan, memimpin proses perubahan menuju kondisi yang lebih baik.⁴³

Wujud penerapan perencanaan strategis saat ini terbukti dengan adanya dokumen-dokumen perencanaan yang semua proses penyusunannya mengadopsi proses perencanaan strategis. Mulai dari dokumen perencanaan pada tingkat Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), sampai dengan dokumen perencanaan pada tingkat daerah (RPJPD, RPJMD, RKPD). Sekian banyak dokumen perencanaan tersebut harapannya dapat memandu langkah-langkah pembangunan di daerah menjadi

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ Upik Sri Palupi, *Paradoks Perencanaan Pembangunan*, <http://ekonomi.kompasiana.com/manajemen/2012/05/04/paradoks-perencanaan-pembangunan-daerah/>, diakses tanggal 15 Juli 2012.

semakin terencana menuju hal yang lebih baik menuju kondisi peningkatan kualitas daerah dan masyarakatnya.⁴⁴

3) Landasan Yuridis

Ketentuan Pasal 17 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU PA) menyebutkan bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan kabupaten/kota adalah perencanaan dan pengendalian pembangunan. Untuk pelaksanaan perencanaan dan pengendalian pembangunan dimaksud berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (4) Undang-Undang tersebut diatur lebih lanjut dalam qanun kabupaten/kota dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Dalam rangka mewujudkan sistem perencanaan pembangunan serta untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan selaras, efektif, efisien, tepat sasaran dan berkesinambungan, maka diperlukan perencanaan pembangunan daerah yang cermat, tepat, aspiratif dan prospektif. Untuk itulah maka Pemerintah memberlakukan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Struktur perencanaan pembangunan di Indonesia berdasarkan hirarki dimensi waktunya menurut UU SPPN dibagi menjadi perencanaan jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek (tahunan), sehingga dengan Undang-Undang ini dikenal satu bagian penting dari perencanaan wilayah adalah apa yang disebut sebagai rencana pembangunan daerah, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP-D), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM-D) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) serta Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD) dan Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja-SKPD) sebagai kelengkapannya.

Perencanaan pembangunan daerah seperti diamanatkan oleh UU SPPN tersebut, mewajibkan daerah untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang yang berdurasi waktu 20 (dua

⁴⁴ *Ibid.*

puluh) tahun yang berisi tentang visi, misi dan arah pembangunan daerah. Perencanaan ini kemudian dijabarkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang berdurasi waktu 5 (lima) tahun, yang memuat kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, program SKPD dan lintas SKPD, program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif. Selanjutnya RPJM Daerah dijabarkan dalam perencanaan berdirasu tahunan yang disebut sebagai Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang 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.

Menurut ketentuan Pasal 27 ayat (2) UU SPPN menentukan bahwa “Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan RPJP Daerah, RPJM Daerah, Renstra-SKPD, RKPD, Renja-SKPD dan pelaksanaan Musrenbang Daerah diatur dengan Peraturan Daerah“. Dengan demikian, baik UU PA maupun UU SPPN telah memberikan kewenangan kepada kabupaten/kota untuk mengatur mengenai tata cara penyusunan perencanaan pembangunan daerah mereka masing-masing dengan produk hukum daerah, yaitu Perda/Qanun.

Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pelaksanaan UU SPPN (Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008) menyebutkan bahwa rencana pembangunan daerah meliputi RPJPD, RPJMD, dan RKPD. Kemudian pada ayat (2)-nya disebutkan Rencana Pembangunan Daerah sebagaimana dimaksud, disusun dengan tahapan: penyusunan rancangan awal, pelaksanaan Musrenbang, perumusan rancangan akhir, dan penetapan rencana.

Sebagai konsekuensi dari ketentuan perundang-undangan tersebut, Pemerintah Kabupaten/Kota dituntut untuk menyusun dokumen-dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah, yang terdiri dari Rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJP Daerah) untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun yang ditetapkan dengan Qanun, Rencana pembangunan jangka menengah daerah (RPJM Daerah) untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang ditetapkan dengan Qanun, dan

Rencana kerja pembangunan daerah (RKPD) merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 Permendagri Nomor 54 Tahun 2010 bahwa ruang lingkup perencanaan pembangunan daerah meliputi tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah terdiri atas:

- a. RPJPD;
- b. RPJMD;
- c. Renstra SKPD;
- d. RKPD; dan
- e. Renja SKPD.

RPJPD merupakan satu dokumen rencana resmi daerah yang dipersyaratkan untuk mengarahkan pembangunan daerah dalam jangka waktu dua puluh tahun ke depan. Sebagai suatu dokumen rencana yang penting sudah sepatutnya pemerintah daerah, DPRD, dan masyarakat memberikan perhatian penting pada kualitas proses penyusunan dokumen RPJPD, dan tentunya diikuti dengan pemantauan, evaluasi, dan *review* berkala atas implementasinya.

Dokumen RPJPD merupakan dokumen rencana pembangunan yang menjadi acuan dalam penyusunan rencana daerah dengan hierarki dan skala yang lebih rendah, seperti RTRWD, RPJMD, Renstra SKPD, dan RKPD. Oleh karena itu, kualitas penyusunan RPJPD dari segi analisis kecenderungan dan perspektif masa depan, pemahaman atas isu strategis, yang mungkin dihadapi di masa depan, kejelasan visi, misi, tujuan, arah, dan strategi kebijakan pembangunan dua puluh tahun ke depan akan turut menentukan kualitas rencana daerah di bawahnya. RPJPD menjawab tiga pertanyaan dasar: (1) kemana daerah akan diarahkan pengembangannya dan apa yang hendak dicapai dalam dua puluh tahun mendatang; (2) bagaimana mencapainya, dan; (3) langkah-langkah strategis apa yang perlu dilakukan agar tujuan tercapai.⁴⁵

⁴⁵ Riant Nugroho, Randy R. Wrihatnolo, *Manajemen Perencanaan Pembangunan; Panduan Menyusun Dokumen Renaca Pembangunan Menurut Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)*, PT. Elex Media Komputindo KOMPAS GRAMEDIA, Jakarta, 2011, hlm. 84-85.

Dalam konteks ini, RPJPD dapat dilihat sebagai dokumen rencana yang mencoba mengeksplorasi kemungkinan-kemungkinan perkembangan, kecenderungan, dan perubahan dari berbagai faktor eksternal dan internal di masa depan; memperkirakan pengaruhnya terhadap pengembangan daerah masa depan, mencoba memproyeksikan arah perjalanan pembangunan daerah hingga dua puluh tahun ke depan untuk mengantisipasi tantangan dan peluang yang akan dihadapi dan merumuskan arah kebijakan dan strategi pembangunan daerah untuk memanfaatkan peluang seoptimal mungkin dan mengatasi kendala dan ketidakpastian seefektif mungkin.

Keberhasilan RPJPD terletak pada kemampuannya untuk mengorganisasikan para pemangku kepentingan (*stakeholder*) untuk bersama-sama merumuskan dan menyepakati arah perjalanan (*road-map*) pembangunan daerah masa depan yang perlu ditempuh. Untuk itu, proses penyusunan dokumen RPJPD perlu membangun komitmen dan kesepakatan dari semua *stakeholder* untuk mencapai tujuan RPJPD melalui proses yang transparan, demokratis, dan akuntabel dengan memadukan pendekatan teknokratis, demokratis, partisipatif, dan politis.

RPJPD merupakan dokumen resmi perencanaan daerah yang strategis. Terdapat beberapa landasan hukum utama yang mengatur sistem, mekanisme, proses, dan prosedur tentang RPJPD, yaitu: Pertama, UU SPPN mengatur tentang muatan dokumen RPJPD (visi, misi, arah, dan strategi pembangunan daerah jangka panjang), tahapan proses penyusunan RPJPD, waktu pelaksanaan Musrenbang RPJPD, peranan dan tanggung jawab Bappeda untuk menyiapkan RPJPD berdasarkan hasil Musrenbang RPJPD dan mengacu pada RPJP nasional, dan status hukum RPJPD. Kedua, Permendagri Nomor 54 Tahun 2010, SE Menteri Dalam Negeri Nomor 050/2020/SJ Tahun 2005 tentang Petunjuk penyusunan Dokumen RPJPD Daerah dan RPJMD Kabupaten/Kota mengatur tata cara penyusunan RPJPD, muatan pokok RPJPD, dan tata cara pelaksanaan Musrenbang RPJPD. Dan untuk jangka waktu yang panjang (20 tahun) Pemerintah Kota Banda Aceh telah mengeluarkan kebijakannya melalui Qanun Kota Banda Aceh Nomor 4 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh Tahun 2009 – 2029.

RPJMD merupakan satu dokumen rencana resmi daerah yang dipersyaratkan bagi megarahkan pembangunan daerah dalam jangka waktu lima tahun ke depan masa pimpinan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Sebagai suatu dokumen rencana yang penting sudah sepatutnya pemerintah daerah, DPRD, dan masyarakat memberikan perhatian penting pada kualitas proses penyusunan dokumen RPJMD, dan tentunya diikuti dengan pemantauan, evaluasi, dan *review* berkala atas implementasinya.

Dokumen RPJMD sangat terkait dengan visi dan misi kepala daerah terpilih. Oleh karena itu, kualitas penyusunan RPJMD akan mencerminkan sejauh mana kredibilitas kepala daerah terpilih dalam memandu, mengarahkan, dan memprogramkan perjalanan kepemimpinannya. RPJMD menjawab tiga pertanyaan dasar: (1) ke mana daerah akan diarahkan pengembangannya dan apa yang hendak dicapai dalam 5 tahun mendatang; (2) bagaimana cara mencapainya dan; (3) langkah-langkah strategis apa yang perlu dapat dilakukan agar tujuan tercapai.

Dalam konteks ini, adalah sangat penting bagi RPJMD untuk mengklarifikasi secara eksplisit visi dan misi kepala daerah terpilih kemudian menerjemahkan secara strategis, sistematis dan terpadu, ke dalam tujuan, strategi, kebijakan, dan program prioritas serta tolak ukur kinerja pencapaiannya. Untuk mendapatkan dukungan yang optimal bagi implementasinya, proses penyusunan dokumen RPJMD perlu membangun komitmen dan kesepakatan *stakeholder* untuk mencapai tujuan RPJMD melalui proses yang transparan, demokratis, dan akuntabel dengan memadukan pendekatan teknokratis, , demokratis, partisipatif, dan politis.

Penyusunan RPJMD perlu mengantisipasi adanya diskrepansi (perbedaan) dalam peraturan dan perundangan perencanaan dan penganggaran daerah terutama status hukum RPJMD; belum adanya payung pengaturan yang terpadu antara perencanaan dan penganggaran daerah yang menyebabkan kurang terintegrasinya perencanaan dan penganggaran; masih terbatasnya pemahaman di daerah tentang *performance planning* walaupun penganggaran daerah telah menjalankan *performance budgeting* untuk beberapa waktu; singkatnya waktu tiga bulan yang diberikan dalam peraturan/perundangan untuk menyusun RPJMD. Penyusunan RPJMD perlu

mengembangkan hubungan (*link*) diantara peraturan dan perundangan tersebut sehingga RPJMD sebagai dokumen rencana jangka menengah mudah diterjemahkan dalam rencana tahunan RKPD, kebijakan umum anggaran (KUA) APBD, Renja SKPD, RKA-SKPD, dan APBD.⁴⁶

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Di mana pelaksanaannya mendasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Penyusunan RPJMD Kabupaten/Kota diawali dengan penyusunan Rancangan Awal RPJMD yang berisikan kebijakan umum dan program pembangunan jangka menengah daerah dan indikasi program prioritas yang disertai kebutuhan pendanaan, dan sesuai ketentuan untuk dibahas antara Eksekutif dan Legislatif, agar memperoleh kesepakatan yang dituangkan dalam Nota Kesepakatan Rancangan Awal RPJMD yang ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Ketua DPRD. Sesuai dengan ketentuan Pasal 15 PP Nomor 8 Tahun 2008 dan Pasal 76 Permendagri Nomor 54 Tahun 2010, bahwa Qanun RPJMD ditetapkan selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah Kepala Daerah Terpilih dilantik.

Qanun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten/Kota ini nantinya merupakan keluaran (*output*) dari tahap-tahap pembahasan yang dilakukan bersama segenap *stakeholder* pembangunan, mulai dari metode kuesioner pembahasan dengan segenap Kepala SKPD, diskusi kelompok terfokus/*Focus Group Discussion*, diskusi interaktif di media publik, dan sampai pada pelaksanaan MUSRENBANG-RPJMD Kabupaten/Kota. Dengan mekanisme tersebut, maka seluruh komponen masyarakat terlibat secara aktif dalam proses perencanaan pembangunan daerahnya.

KESIMPULAN

⁴⁶ *I b i d*, hlm. 88-94.

Pembangunan daerah merupakan upaya perubahan ke arah yang lebih baik yang sangat kompleks sifatnya dan harus dilakukan secara terus-menerus sehingga memerlukan suatu perencanaan yang matang. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh jo. Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional telah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota di Aceh untuk melaksanakan kewajibannya merancang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Daerahnya dengan Qanun.

Untuk penyelenggaraan kewajiban Pemerintah Kabupaten/Kota di Aceh sebagaimana tersebut di atas, maka Pemerintah Kabupaten/Kota harus mengikuti ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Al Marsudi, H. Subandi, SH.MH, 2001, *Pancasila Dan UUD'45 Dalam Paradigma Reformasi*, PT. Raja Grafindo Persada Jakarta.
- Esmara, Hendra, 1985, *Politik Perencanaan Pembangunan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Andalas, Padang.
- Hirschman, Albert O., 1958, *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, New Heaven.
- Myrdal, Gunnar, 1968, *Asian Drama: An Inquiry into Poverty on Nations*, Pantheon, New York.
- Nugroho, Riant, Randy R. Wrihatnolo, 2011, *Manajemen Perencanaan Pembangunan; Panduan Menyusun Dokumen Renaca Pembangunan Menurut Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN)*, PT. Elex Media Komputindo KOMPAS GRAMEDIA, Jakarta.

Rustiadi, Ernandkk., 2011, *Perencanaan Dan Pengembangan Wilayah*, Cretpent Press dan Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta.

Sumarto, Hetifah Sj., 2003, *Inovasi, Partisipasi Dan Good Governanace 20 Prakarsa Inovatif Dan Partisipatif Di Indonesia*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

Syechalad, Nur Mohd., *Pembangunan Ekonomi Aceh*, Pidato Pengukuhan dalam Jabatan Guru Besar Fakultas Ekonomi Universitas Syiah Kuala, disampaikan pada Rapat Senat Terbuka Universitas Syiah Kuala di Gedung AAC Dayan Dawood, Darussalam-Banda Aceh tanggal 3 November 2012.

Tjokroamidjojo, Bintoro dan Mustopadidjaya A.R., 1980, *Teori Strategi Pembangunan Nasional*, PT Gunung Agung, Jakarta.

_____, 1988, *Kebijakan dan Administrasi Pembangunan Perkembangan Teori dan Penerapan*, LP3ES, Jakarta.

Tjokroamidjojo, Bintoro, 1990, *Perencanaan Pembangunan*, CV . Haji Masagung, Jakarta.

Todaro, Michael P., 1986, *Perencanaan Pembangunan Model dan Strategi*, CV. Intermadia, Jakarta.

Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, 2003, *Melawan Ketertutupan Informasi Menuju Pemerintahan Terbuka*, Koalisi Untuk Kebebasan Informasi, Jakarta.

Internet:

Admin, *Makalah Perencanaan Pembangunan Daerah*,
<http://abjaykutai.blogspot.com/2009/10/makalah-perencanaan-pembangunan-daerah.html>,
diakses tanggal 20 Juli 2012.

Djoko Purwanto, *Perencanaan Pembangunan Partisipatif Antara Tantangan Dan Harapan*,
<http://dipisolo.tripod.com/content/artikel/partisipatif.htm>, diakses tanggal 29 juli 2012.

Irianto, Perencanaan Pembangunan Kabupaten/Kota Melalui Pendekatan Wilayah Dan Kerjasama Antardaerah, http://www.usu.ac.id/id/files/artikel/perc_pemb_iriyanto.pdf, diakses tanggal 20 Juli 2012.

Mohamad Djaenudin, *Pilkada Dan Pergeseran Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah*, <http://www.pdii.lipi.go.id/read/2012/07/09/pilkada-dan-pergeseran-sistem-perencanaan-pembangunan-daerah.html>, diakses 30 Juli 2012.

Nugroho Adi Utomo et.al., *Anggaran Berbasis Kinerja: Tantangannya Menuju Tata Kelola Kehutanan yang Baik*, <http://www.google.com/search?ie=UTF-8&oe=UTF-8&sourceid=navclient&gfns=1&q=anggaran+berbasis+kinerja%3A+Tantangannya+Menuju+Tata+Kelola+Kehutanan+yang+baik>, diakses tanggal 15 Juli 2012.

Upik Sri Palupi, *Paradoks Perencanaan Pembangunan*, <http://ekonomi.kompasiana.com/manajemen/2012/05/04/paradoks-perencanaan-pembangunan-daerah/>, diakses tanggal 15 Juli 2012.

Peraturan Perundangan:

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah h.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan Tata Cara Penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.