

NASKAH AKADEMIK

**RAPERDA
RENCANA PEMBANGUNAN JANGKA
MENENGAH DAERAH (RPJMD)
KOTA SALATIGA 2012-2017**

DAFTAR ISI

Daftar Isi	i
Bab 1 Pendahuluan	
A. Latar Belakang	1
B. Maksud dan Tujuan	3
C. Metode	5
Bab 2 Kajian Teoritis	
A. Konsep Dasar tentang Perencanaan	6
B. Perkembangan Paradigma Perencanaan Pembangunan	16
C. Prinsip Penyusunan RPJMD	20
D. Keterkaitan RPJMD dengan Dokumen Perencanaan Lain	22
Bab 3 Evaluasi dan Analisis Raperda RPJMD terhadap Peraturan Perundangan	
A. RPJMD dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004	26
B. RPJMD dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004	38
C. RPJMD dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008	43
D. RPJMD dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2010	45
Bab 4 Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis	
A. Landasan Filosofis	47
B. Landasan Sosiologis	49
C. Landasan Yuridis	50
Bab 5 Ruang Lingkup Pengaturan	68
Bab 6 Penutup	
A. Kesimpulan	70
B. Saran	71
Daftar Pustaka	72

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan daerah sebagai bagian dari pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat dalam rangka perwujudan tujuan daerah dan tujuan nasional. Pembangunan daerah merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, maka pengelolaannya harus dilakukan secara terarah dan terpadu dengan pembangunan nasional. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional Pasal 1 menyatakan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat pusat dan daerah. Sementara itu, Pasal 5 menyatakan bahwa RPJMD merupakan penjabaran visi, misi dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJPD dan memperhatikan RPJMN, 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.

Selanjutnya sistem perencanaan pembangunan daerah harus mengacu pada prinsip-prinsip perencanaan pembangunan yang merupakan : (1) satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional; (2) dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing; (3) mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah dan (4) dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) adalah pedoman pokok pembangunan untuk kurun waktu lima tahun yang merupakan penjabaran visi dan misi Walikota terpilih.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga ini menggunakan periodisasi mulai tahun 2012-2017. Adapun

alasan periodisasi tersebut adalah **Pertama**, RPJMD tahun 2012-2017 merupakan pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Salatiga tahun 2005-2025 tahap kedua dan tahap ketiga dengan periode pertamanya adalah tahun 2007-2012, yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah Kota Salatiga Nomor 4 Tahun 2009 sehingga RPJMD ini melaksanakan periode selanjutnya. **Kedua**, Walikota Salatiga terpilih dilantik tanggal 11 Juli 2011, dan menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010, proses penyusunan sampai dengan ditetapkan menjadi Perda RPJMD dilakukan selama enam bulan setelah dilantik. Dengan demikian, waktu efektif untuk pelaksanaan RPJMD dimulai pada Januari 2012. **Ketiga**, memberikan acuan bagi Walikota terpilih untuk masa jabatan berikutnya dalam masa transisi pelaksanaan pembangunan daerah dan penyusunan RPJMD berikutnya.

Penyusunan RPJMD Kota Salatiga Tahun 2012-2017 berpedoman pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, dengan berbagai turunan peraturan pelaksanaannya, dan 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.

Mendasarkan hal tersebut, Pemerintah Kota Salatiga menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah daerah (RPJMD) 2012-2107 sebagai dasar pelaksanaan perwujudan implementasi Visi-Misi Walikota terpilih dan implementasi Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 54 Tahun 2010. Untuk maksud perlu segera dibentuk Peraturan Daerah Kota Salatiga tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga 2012-2017.

B. Maksud dan Tujuan

Maksud dari penyusunan dokumen RPJMD Kota Salatiga Tahun 2012-2017 adalah:

1. Memberikan landasan kebijakan strategis dalam kerangka pencapaian visi, misi dan program Walikota.

2. Memastikan keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan pada setiap tahun anggaran selama 5 (lima) tahun yang akan datang serta keterkaitan dan konsistensi dokumen RPJMD dengan dokumen perencanaan pembangunan lainnya, baik secara vertikal maupun horisontal, sekaligus juga sebagai pedoman dalam melihat dan memelihara konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan.
3. Merupakan acuan bagi SKPD dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kota Salatiga.
4. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi antar pelaku pembangunan.
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumberdaya secara efektif, efisien, berkeadilan dan berkelanjutan.
6. Memberikan tolok ukur dan mempermudah untuk mengukur dan melakukan evaluasi kinerja tahunan setiap SKPD.

Tujuan penyusunan dokumen RPJMD Kota Salatiga Tahun 2012-2017 adalah sebagai berikut:

1. Menjabarkan visi dan misi Walikota terpilih kedalam bentuk strategi, kebijakan, program dan kegiatan;
2. Memberikan arah pembangunan dalam jangka lima tahun ke depan;
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi dokumen RPJMD dengan dokumen perencanaan pembangunan lainnya, baik secara vertikal maupun horizontal, sekaligus juga sebagai pedoman dalam melihat dan memelihara konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan;
4. Mengoptimalkan penggunaan sumber daya secara efektif, efisien, berkeadilan, dan berkelanjutan, sejalan dengan upaya menggeser ketergantungan pada pemanfaatan sumber daya yang tidak dapat diperbaharui kepada pemanfaatan sumber daya yang dapat diperbaharui;
5. Mengidentifikasi isu-isu pembangunan dan kebijakan perencanaan pembangunan daerah, sehingga betul-betul bisa berorientasi pada pemberdayaan masyarakat, dalam rangka mengoptimalkan partisipasi masyarakat;

6. Melakukan analisis kebijakan perencanaan pembangunan daerah, untuk dapat merumuskan arah kebijakan dan perencanaan pembangunan daerah yang menjamin tercapai pemanfaatan sumber daya secara optimal tersebut di atas;
7. Membagi pencapaian sasaran setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam rangka mewujudkan visi dan misi Walikota, sehingga tercipta sinkronisasi dan sinergitas pemahaman antar pelaku pembangunan, baik secara lintas ruang, maupun lintas kegiatan;
8. Meletakkan landasan kokoh dan kuat untuk mencapai Kota Salatiga untuk masa depan yang maju dan mandiri serta sejahtera lahir dan batin;
9. Menjadi tolok ukur untuk mengukur dan melakukan evaluasi kinerja tahunan setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah.

C. Metode

Naskah akademis ini disusun melalui beberapa metode yaitu:

1. Koordinasi dengan Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota lain yang telah memiliki regulasi yang telah menyelesaikan RPJMD yang sesuai atau mengacu dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2010.
2. Diskusi atau Focus Group Discussion (FGD) yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan.
3. Melakukan analisis terhadap regulasi yang menjadi dasar penyusunan RPJMD .

BAB 2

KAJIAN TEORITIS

A. Konsep Dasar tentang Perencanaan

Perencanaan wilayah atau yang lazim disebut dengan perencanaan daerah adalah perencanaan penggunaan ruang wilayah dan perencanaan aktifitas pada ruang wilayah tersebut. Perencanaan ruang wilayah tercakup dalam kegiatan tata ruang, sedangkan perencanaan aktifitas pada ruang wilayah tercakup dalam kegiatan-kegiatan perencanaan pembangunan daerah, baik jangka panjang, jangka menengah maupun jangka pendek. Perencanaan pembangunan wilayah tidak dapat terlepas dari perencanaan tata ruang wilayah, maupun dokumen perencanaan sektoral lainnya.

Sebelum melangkah lebih jauh dalam memahami perencanaan pembangunan daerah, terlebih dahulu perlu dipahami yang dimaksud dengan perencanaan. Terdapat beberapa definisi tentang perencanaan, yaitu antara lain menurut Henk Huisman (1985) sebagai berikut:¹

- (1) Perencanaan adalah hal untuk memilih dan menghubungkan fakta-fakta serta hal membuat dan menggunakan dugaan-dugaan mengenai masa yang akan datang dalam hal menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diusulkan yang dianggap perlu untuk mencapai hasil-hasil yang diinginkan.
- (2) Perencanaan adalah suatu usaha untuk membuat suatu rencana tindakan, artinya menentukan apa yang dilakukan, siapa yang melakukan, dan dimana harus dilakukan.
- (3) Perencanaan adalah penentuan suatu arah tindakan untuk mencapai suatu hasil yang diinginkan.

Selain daripada itu, terdapat lagi definisi Perencanaan menurut Friedman sebagaimana dikutip oleh Glasson (1974:5) yaitu sebagai berikut:²

“Planning is primarily a way of thinking about social and economic problems, planning is oriented predominantly toward the future, is deeply concerned with the relation of goals to collective decisions and strives for comprehensiveness in policy and programs”

¹ Huisman, Henk., *Pengantar Perencanaan Pengembangan, Regional and Rural Development Planning Series (NR 1)*, Faculty of Geography, Gadjah Mada University, Yogyakarta, 1985

² Glasson, J., 1974., *An Introduction to Regional Planning*, London: Huntchinson Educational, 1974, hlm. 5

Menurut Friedman, perencanaan adalah cara berfikir mengatasi permasalahan sosial maupun ekonomi, untuk menghasilkan sesuatu di masa depan. Sasaran yang dituju atau akan dicapai adalah keinginan kolektif dan mengusahakan keterpaduan dalam kebijakan dan program. Berdasarkan definisi tersebut, Friedman melihat bahwa perencanaan memerlukan pemikiran yang mendalam dan melibatkan banyak pihak sehingga hasil yang diperoleh dan cara memperoleh hasil tersebut dapat diterima oleh masyarakat.

Diana Conyers ³ (1994) menguraikan yang dimaksud dengan perencanaan adalah “suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumberdaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa yang akan datang.”

Berdasarkan definisi di atas, Arsyad (1999) berpendapat bahwa terdapat 4 (empat) elemen dasar perencanaan, yaitu:⁴

- (1) Merencanakan berarti memilih
- (2) Perencanaan merupakan alat pengalokasian sumberdaya
- (3) Perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan
- (4) Perencanaan berorientasi ke masa depan

Menurut Robinson Tarigan⁵ Perencanaan yang dimaksud di sisni adalah perencanaan ekonomi ataupun perencanaan pembangunan dengan fokus perhatian bagaimana mengalokasikan sumberdaya pemerintah secara efektif dan efisien. Walaupun menyangkut perencanaan ekonomi juga, tetapi Widjojo Nitisastro sebagaimana dikutip oleh Lincoln Arsyad⁶ memberikan penekanan yang berbeda yang hampir mirip dengan Friedmann, yaitu: *“Perencanaan pada dasarnya berkisar pada dua hal, pertama ialah penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkret yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai yang dimiliki masyarakat yang bersangkutan. Sedangkan yang kedua adalah pilihan-pilihan di antara cara-cara alternatif yang efisien serta rasional guna mencapai tujuan tersebut.”*

Dari berbagai definisi tersebut, perencanaan dapat dibagi atas dua versi, yaitu **pertama**, versi yang melihat perencanaan sebagai

³ Diana Conyers, *Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga*, Gadjah mada University Press, Yogyakarta, 1992.

⁴ Lincoln, Arsyad., *Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta, 1999, hlm. 21

⁵ Robinson Tarigan., *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, Bumi Aksara, Jakarta, 2004, hlm. 5

⁶ Lincioln, Arsyad., *Pengantar.....*, op.cit, hlm. 21

sebuah teknik atau profesi yang membutuhkan keahlian, sedangkan versi **kedua** adalah versi yang melihat perencanaan (pembangunan) adalah kegiatan kolektif yang harus melibatkan seluruh masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung.⁷

Berkaitan dengan hal tersebut, perencanaan pembangunan daerah merupakan sebuah kegiatan kolektif yang melibatkan seluruh masyarakat. Hal tersebut disebabkan karena dengan pencantuman dalam definisi diharapkan akan benar-benar melibatkan masyarakat mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pengembangan maupun pengendalian atau monitoring. Tanpa pencantuman dalam definisi, dikhawatirkan partisipasi publik akan menjadi sekedar jargon belaka atau bahkan menjadi sekedar alat politik bagi elite-elit tertentu, yang akhirnya sebuah program pembangunan akan menjadi kontra produktif bagi upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Teori perencanaan yang ideal adalah yang tidak hanya mampu mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan masyarakat tetapi juga mampu memadukan berbagai kepentingan yang terlibat. Menurut Bolan dan Foster dalam Hadi (2001) dikatakan bahwa perencanaan merupakan aktivitas moral yang menganggap aspek sosial merupakan hal penting dalam perencanaan pembangunan.⁸ Selanjutnya menurut Boothhroyd dalam Hadi (2001) melalui interaksi dan komunikasi, perencanaan bersama dengan masyarakat membantu mengidentifikasi masalah, merumuskan tujuan, analisis kondisi, mencari alternatif solusi, memilih alternatif terbaik, mengkaji alternatif terbaik dan tahap implementasi. Hal ini sering disebut dengan tujuh langkah perencanaan (*the seven steps of planning*).⁹

Lain lagi menurut Friedmann, bahwa perencanaan bukan sesuatu yang terpisah dari bentuk tindakan sosial, tetapi merupakan proses yang terkait di dalam evolusi yang terus menerus dari gagasan melalui tindakan. Sehubungan dengan hal tersebut, perencanaan harus dilakukan melalui kontak langsung dengan masyarakat yang terpengaruh melalui dialog personal.¹⁰

Perencanaan transaktif dan pembelajaran sosial adalah evolusi dari desentralisasi yang membantu orang-orang untuk memperoleh

⁷ Robinson Tarigan., *Perencanaan.....*, op.cit, hlm. 5

⁸ Hadi, Sudharto., *Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001

⁹ Hadi, Sudharto., *Dimensi*, ibid.

¹⁰ Lincioln, Arsyad., *Pengantar.....*, op.cit, hlm. 22

akses yang lebih dalam mengambil keputusan yang mempengaruhi kehidupan mereka. Burchel dalam Hadi (2001) menyatakan bahwa pendekatan transaktif merupakan suatu media untuk mengeliminasi kontradiksi antara yang kita ketahui dengan bagaimana kita harus melakukan. Tujuan dari dialog adalah untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat, nilai dan perilaku, kapasitas untuk tumbuh melalui kerjasama dan semangat saling berbagi pengetahuan dan pengalaman, dengan demikian maka peran perencana lebih sebagai fasilitator.

Perencanaan merupakan salah satu hal yang tidak dapat dilepaskan dari pembangunan. Oleh sebab itu, pemahaman terhadap aspek-aspek perencanaan pembangunan merupakan salah satu hal mendasar yang harus dipahami dalam mempelajari lebih lanjut tentang pembangunan.

Sebagaimana pendapat para ahli perencanaan, yang kemudian disarikan kembali oleh Riyadi dan Deddy S Bratakusuma terdapat beberapa aspek yang mempengaruhi proses perencanaan pembangunan, yaitu :¹¹

1. Aspek Lingkungan

Aspek lingkungan perlu diperhatikan secara seksama oleh setiap perencana pembangunan. Hal tersebut disebabkan karena lingkungan memiliki dampak yang sangat besar terhadap berhasil atau tidaknya pembangunan. Pembangunan yang kurang memperhatikan masalah lingkungan akan memiliki relevansi yang rendah terhadap perubahan, terutama yang terkait dengan masalah kemasyarakatan sebagai ornamen penting dalam pembangunan.¹²

Berdasarkan ruang lingkupnya, aspek lingkungan dapat dibagi menjadi dua bagian, yaitu lingkungan internal, yakni lingkungan yang berada di dalam “populasi” dimana pembangunan dilaksanakan; kedua, lingkungan eksternal, yaitu lingkungan yang berada di luar populasi, tetapi mempunyai pengaruh yang kuat terhadap tingkat keberhasilan program pembangunan. Aspek lingkungan ini dapat meliputi bidang sosial, ekonomi, budaya, politik, hukum dan sebagainya.

2. Aspek Potensi dan Masalah

¹¹ Riyadi dan Deddy S Bratakusuma, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Gramedia, Jakarta, 2003, hlm. 12

¹² Riyadi dan Deddy S Bratakusuma, *Perencanaan.....*, ibid.

Potensi dan masalah merupakan dua hal yang sangat penting dalam proses pembangunan daerah, yang perlu diketahui oleh setiap perencana pembangunan maupun pembuat kebijakan. Potensi dan masalah merupakan fakta di lapangan yang dapat menjadi dasar dalam penentuan isu aktual pembangunan yang diprioritaskan baik dalam lingkup negara maupun daerah. Analisis terhadap isu aktual tersebut akan menjadi dasar pijakan bagi penyusunan rencana pembangunan.

3. Aspek Institusi

Institusi dimaksudkan adalah organisasi pemerintah yang bertanggungjawab melakukan perencanaan pembangunan daerah. Karena pembangunan pada dasarnya merupakan tugas pemerintah dalam rangka memenuhi kewajiban kepada masyarakat, maka hal tersebut perlu dilaksanakan mulai dari perencanaan hingga evaluasinya. Hal ini penting karena perencanaan pembangunan daerah merupakan pekerjaan yang sangat kompleks dilihat dari segi permasalahan maupun kebutuhan, sehingga diperlukan satu institusi yang bertanggung jawab untuk melaksanakannya/mengkoordinasikannya.

Institusi perencana harus benar-benar berperan sebagai pelaksana fungsi manajemen dalam bidang perencanaan dan bertanggung jawab secara penuh atas hasilnya sebagai wujud pengejawantahan dari pelaksanaan manajemen pembangunan. Institusi perencana harus mampu mengkoordinasikan proses perencanaan pembangunan daerah secara intensif dan menyeluruh serta senantiasa melakukan kajian/analisis dalam rangka mengevaluasi hasil perencanaan pembangunan yang telah dirumuskan.

4. Aspek Ruang dan Waktu

Perencanaan merupakan salah satu tahapan yang harus ditempuh dalam proses pembangunan daerah. Sebagai salah satu tahapan sudah barang tentu, terikat oleh suatu dimensi yang disebut dengan dimensi ruang dan waktu.¹³ Hal ini berarti bahwa perencanaan pembangunan daerah sebagai suatu tahapan dalam proses pembangunan memiliki keterkaitan dengan tahapan-

¹³ Riyadi dan Deddy S Bratakusuma, Perencanaan.....,ibid, hlm. 13

tahapan berikutnya, bahkan dapat menjadi landasan awal bagi pelaksanaan tahapan berikutnya.¹⁴

Sehubungan dengan hal tersebut, tahapan ini harus sudah tersusun sebelum tahapan berikutnya dilakukan. Pembatasan ruang dan waktu dalam hal ini bukan berarti sebagai batasan yang bersifat mutlak yang dipandang secara parsial, melainkan merupakan suatu kenyataan yang harus dipahami oleh setiap perencana.

Aspek ruang dan waktu menurut Riyadi dan Deddy S. Bratakusuma¹⁵ harus jelas menggambarkan suatu kebutuhan dalam timing yang tepat tentang kapan perencanaan pembangunan daerah mulai disusun, kapan mulai diberlakukan, untuk berapa lama masa pemberlakuannya, serta kapan dilakukan evaluasi atau perencanaan ulang.

5. Aspek Legalisasi Kebijakan

Masalah legalisasi kebijakan merupakan salah satu aspek yang memiliki peranan yang sangat penting. Aspek ini menjadi sangat penting ketika hasil perencanaan pembangunan daerah dipandang sebagai suatu keputusan dari suatu kebijakan yang harus dilaksanakan. Pelanggaran terhadap hasil suatu perencanaan dapat dipandang sebagai tindakan penyelewengan yang dapat mengakibatkan implikasi hukum terhadap para pelanggarnya.

Dengan adanya legalisasi kebijakan terhadap hasil perencanaan pembangunan daerah, implementasinya harus sesuai dengan batasan-batasan yang telah ditetapkan dalam perencanaan tersendiri. Hal ini penting untuk menghindari atau meminimalkan berbagai ekses yang timbul sebagai dampak dari suatu proses pembangunan. Oleh karena itu, sudah selayaknya apabila para pelaksana pembangunan memperhatikan dengan sungguh-sungguh dan memahami dengan baik tentang hasil-hasil perencanaan pembangunan daerah yang telah diambil sebagai satu kebijakan pemerintah dan merupakan produk hukum yang harus ditaati.

¹⁴ Riyadi dan Deddy S Bratakusuma, Perencanaan.....,ibid.

¹⁵ Riyadi dan Deddy S Bratakusuma, Perencanaan.....,ibid.

Terkait dengan hal tersebut, dan sejalan dengan semangat desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, perencanaan pembangunan merupakan tugas pokok dalam administrasi atau manajemen pembangunan pemerintahan daerah. Melalui perencanaan ingin dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada serta membuat kesinambungan pembangunan.

Pada dasarnya perencanaan sebagai fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan, untuk mencapai suatu tujuan yang dihendaki. Perencanaan pembangunan daerah harus didasarkan pada data dan informasi yang akurat serta dapat dipertanggungjawabkan.¹⁶ Data tersebut antara lain meliputi:¹⁷

- a. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
- b. Organisasi dan Tata Laksana Pemerintah Daerah
- c. Kepala Daerah, DPRD, Perangkat Daerah dan PNS Daerah
- d. Keuangan Daerah
- e. Potensi Sumberdaya Daerah
- f. Produk Hukum Daerah
- g. Kependudukan
- h. Informasi Dasar Wilayah, dan
- i. Informasi lain terkait dengan penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Berkaitan dengan proses perencanaan pembangunan daerah, untuk tercapainya dayaguna dan hasil guna bagi pemanfaatan data dan informasi tersebut harus dikelola dalam sistem informasi daerah yang terintegrasi secara nasional.¹⁸ Lain dari pada itu, maksud dan tujuan adanya perencanaan pembangunan daerah adalah untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.¹⁹

Perencanaan pembangunan daerah pada umumnya harus memiliki, mengetahui dan memperhitungkan beberapa unsur pokok, yaitu:

- (1) Tujuan akhir yang dikehendaki.

¹⁶ Lihat Pasal 152 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

¹⁷ Lihat Pasal 152 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

¹⁸ Lihat Pasal 152 ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

¹⁹ Lihat Pasal 153 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

- (2) Sasaran-sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya.
- (3) Jangka waktu mencapai sasaran-sasaran tersebut.
- (4) Masalah-masalah yang dihadapi, modal atau sumber daya yang akan digunakan serta pengalokasiannya.
- (5) Kebijakan-kebijakan untuk melaksanakannya.
- (6) Orang, organisasi, atau badan pelaksananya.
- (7) Mekanisme pemantauan, evaluasi, dan pengawasan pelaksanaannya.

Perencanaan sebagai salah satu bagian dari manajemen pemerintahan daerah perlu dibakukan, agar daerah memiliki pedoman dan acuan dalam membuat perencanaan. Dimana perencanaan di daerah dapat dilihat berdasarkan substansi dan proseduralnya. Secara substansi perencanaan merupakan suatu upaya untuk mengoptimasi sumber daya yang terbatas untuk pemenuhan kebutuhan yang tidak terbatas agar diperoleh hasil yang efektif dan efisien. Sedangkan secara prosedural perencanaan merupakan suatu proses siklikal dari beberapa kegiatan yang didalamnya juga terdapat aktivitas pelaksanaan.

Berdasarkan substansi dan prosedur perencanaan, maka perencanaan daerah perlu dituangkan dalam suatu Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah. Penyusunan sistem tersebut sebagai pedoman dan acuan dalam penyusunan perencanaan pembangunan. Sebab belum dilaksanakannya sebagian perencanaan secara konsisten menimbulkan arah kerja yang tidak berjalan dengan semestinya. Sebagian bahkan terdapat tujuan-tujuan Pemerintah Daerah yang belum tercapai sesuai apa yang direncanakan sebelumnya. Untuk itu diharapkan sistem perencanaan pembangunan daerah dapat menjadi pedoman pemerintahan daerah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

Perencanaan Pembangunan Daerah dalam penyusunannya bersifat *interactive planning*, yang memenuhi tiga prinsip berikut :

- (1) Prinsip partisipatif (*participative*)

Prinsip partisipatif menunjukkan bahwa rakyat atau masyarakat yang akan diuntungkan oleh (atau memperoleh manfaat dari) perencanaan harus turut serta dalam prosesnya. Dengan kata lain masyarakat menikmati faedah perencanaan bukan semata-mata dari hasil perencanaan, tetapi dari keikutsertaan dalam prosesnya.

(2) Prinsip kesinambungan (*suistanable*)

Prinsip ini menunjukkan bahwa perencanaan tidak hanya berhenti pada satu tahap; tetapi harus berlanjut sehingga menjamin adanya kemajuan terus-menerus dalam kesejahteraan, dan jangan sampai terjadi kemunduran. Juga diartikan perlunya evaluasi dan pengawasan dalam pelaksanaannya sehingga secara terus menerus dapat diadakan koreksi dan perbaikan selama perencanaan dijalankan.

(3) Prinsip keseluruhan (*holistic*)

Prinsip ini menunjukkan bahwa masalah dalam perencanaan dan pelaksanaannya tidak dapat hanya dilihat dari satu sisi atau unsur tetapi harus dilihat dari berbagai aspek, dan dalam keutuhan konsep secara keseluruhan. Dalam konsep tersebut, unsur yang dikehendaki selain harus mencakup hal-hal di atas, juga mengandung unsur yang dapat berkembang serta terbuka dan demokratis.

B. Perkembangan Paradigma Perencanaan Pembangunan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan landasan konstitusional penyelenggaraan negara, dalam waktu relatif singkat (1999-2002), telah mengalami 4 (empat) kali perubahan. Dengan berlakunya amandemen UUD 1945 tersebut, telah terjadi perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu : (1) penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN); (2) ditiadakannya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional; dan (3) diperkuatnya otonomi daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mengenai dokumen perencanaan pembangunan nasional yang selama ini dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan adalah dalam bentuk GBHN yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) Ketetapan MPR ini menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan dengan memperhatikan saran DPR, sekarang tidak ada lagi.

Instrumen dokumen perencanaan pembangunan nasional yang dimiliki oleh bangsa Indonesia sebagai acuan utama dalam memformat dan menata sebuah bangsa, mengalami dinamika sesuai dengan perkembangan dan perubahan zaman. Perubahan mendasar yang terjadi adalah semenjak bergulirnya bola reformasi, seperti dilakukannya amandemen UUD 1945, demokratisasi yang melahirkan penguatan desentralisasi dan otonomi daerah (UU Nomor 22/1999 dan UU Nomor 25/1999 yang telah diganti dengan UU Nomor 32/2004 dan UU Nomor 33/2004), UU Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, penguatan prinsip-prinsip *Good Governance* : transparansi, akuntabilitas, partisipasi, bebas KKN, pelayanan publik yang lebih baik. Disamping itu dokumen perencanaan pembangunan nasional juga dipengaruhi oleh desakan gelombang globalisasi (AFTA, WTO, dsb) dan perubahan peta geopolitik dunia pasca tragedi 11 September 2001.

Perjalanan dokumen perencanaan pembangunan nasional sebagai kompas pembangunan sebuah bangsa, perkembangannya secara garis besar dapat dilihat dalam beberapa periode yakni :

Dokumen perencanaan periode 1958-1967

Pada masa pemerintahan presiden Soekarno (Orde Lama) antara tahun 1959-1967, MPR Sementara (MPRS) menetapkan sedikitnya tiga ketetapan yang menjadi dasar perencanaan nasional yaitu TAP MPRS No.I/MPRS/1960 tentang Manifesto Politik republik Indonesia sebagai Garis-Garis Besar Haluan Negara, TAP MPRS No.II/MPRS/1960 tentang Garis-Garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana 1961-1969, dan Ketetapan MPRS No.IV/MPRS/1963 tentang Pedoman-Pedoman Pelaksanaan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Haluan Pembangunan.

Dokumen perencanaan periode 1968-1998

Landasan bagi perencanaan pembangunan nasional periode 1968-1998 adalah ketetapan MPR dalam bentuk GBHN. GBHN menjadi landasan hukum perencanaan pembangunan bagi presiden untuk menjabarkannya dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan (Repelita), proses penyusunannya sangat sentralistik dan bersifat Top-Down, adapun lembaga pembuat perencanaan sangat didominasi oleh pemerintah pusat dan bersifat eksklusif. Pemerintah Daerah dan

masyarakat sebagai subjek utama out-put perencanaan kurang dilibatkan secara aktif. Perencanaan dibuat secara seragam, daerah harus mengacu kepada perencanaan yang dibuat oleh pemerintah pusat walaupun banyak kebijakan tersebut tidak bisa dilaksanakan di daerah. Akibatnya mematikan inovasi dan kreatifitas daerah dalam memajukan dan mensejahterakan masyarakatnya. Distribusi anggaran negara ibarat piramida terbalik, sedangkan komposisi masyarakat sebagai penikmat anggaran adalah piramida seutuhnya.

Sebenarnya pola perencanaan melalui pendekatan sentralistik/top-down diawal membangun sebuah bangsa adalah sesuatu hal yang sangat baik, namun pola sentralistik tersebut terlambat untuk direposisi walaupun semangat perubahan dan otonomi daerah telah ada jauh sebelum dinamika reformasi terjadi.

Dokumen perencanaan periode 1998-2000

Pada periode ini yang melahirkan perubahan dramatis dan strategis dalam perjalanan bangsa Indonesia yang disebut dengan momentum reformasi, juga membawa konsekuensi besar dalam proses penyusunan perencanaan pembangunan nasional, sehingga di periode ini boleh dikatakan tidak ada dokumen perencanaan pembangunan nasional yang dapat dijadikan pegangan dalam pembangunan bangsa, bahkan sewaktu pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid terbersit wacana dan isu menyangkut pembubaran lembaga Perencanaan Pembangunan Nasional, karena diasumsikan lembaga tersebut tidak efisien dan efektif lagi dalam konteks reformasi.

Dokumen perencanaan periode 2000-2004

Pada sidang umum tahun 1999, MPR mengesahkan Ketetapan No.IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. Berbeda dengan GBHN-GBHN sebelumnya, pada GBHN tahun 1999-2004 ini MPR menugaskan Presiden dan DPR untuk bersama-sama menjabarkannya dalam bentuk Program Pembangunan Nasional (Propenas) dan Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) yang memuat APBN, sebagai realisasi ketetapan tersebut, Presiden dan DPR bersama-sama membentuk Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional 2000-2004. Propenas menjadi acuan bagi penyusunan rencana pembangunan tahunan (Repeta), yang ditetapkan tiap tahunnya sebagai bagian Undang-Undang tentang

APBN. sedangkan Propeda menjadi acuan bagi penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada).

Dokumen perencanaan terkini menurut UU Nomor 25 tahun 2004

Diujung pemerintahannya Presiden Megawati Soekarno Putri menandatangani suatu UU yang cukup strategis dalam penataan perjalanan sebuah bangsa untuk menatap masa depannya yakni UU nomor 25 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Dan bagaimanapun UU ini akan menjadi landasan hukum dan acuan utama bagi pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk memformulasi dan mengaplikasikan sesuai dengan amanat UU tersebut. UU ini mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam UU ini pada ruang lingkupnya disebutkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat.

Intinya dokumen perencanaan pembangunan nasional yang terdiri dari atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh kementerian/lembaga dan perencanaan pembangunan oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangannya mencakup : (1) Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) dengan periode 20 (dua puluh) tahun, (2) Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan periode 5 (lima) tahun, dan (3) Rencana Pembangunan Tahunan yang disebut dengan Rencana Kerja Pemerintah dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKP dan RKPD) untuk periode 1 (satu) tahun.

Lahirnya UU tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ini, paling tidak memperlihatkan kepada kita bahwa dengan UU ini dapat memberikan kejelasan hukum dan arah tindak dalam proses perumusan perencanaan pembangunan nasional kedepan, karena sejak bangsa ini merdeka, baru kali ini UU tentang perencanaan pembangunan nasional ditetapkan lewat UU, padahal peran dan fungsi lembaga pembuat perencanaan pembangunan selama ini baik di pusat maupun di daerah sangat besar.

C. Prinsip-Prinsip dalam Penyusunan RPJMD

Penyusunan RPJMD Kota Salatiga Tahun 2012-2017 berpedoman pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah, dengan berbagai turunan peraturan pelaksanaannya, dan 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.

RPJMD Kota Salatiga Tahun 2012-2017 disusun dengan tahapan sebagai berikut:

1. Persiapan penyusunan RPJMD;
2. Penyusunan rancangan awal RPJMD;
3. Penyusunan rancangan RPJMD;
4. Pelaksanaan musrenbang RPJMD;
5. Perumusan rancangan akhir RPJMD;
6. Penetapan Peraturan Daerah tentang RPJMD.

Proses penyusunan RPJMD Kota Salatiga tahun 2012-2017 telah diawali dengan proses teknokratik, yaitu menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah dan proses politik yaitu program-program pembangunan daerah yang ditawarkan Walikota terpilih yang dituangkan didalam visi dan misi. Melalui pengumpulan dan pengolahan data sekunder dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan instansi lain terkait tersusunlah rancangan awal RPJMD yang kemudian disampaikan kepada DPRD untuk memperoleh kesepakatan. Dari kesepakatan tersebut disusun Rancangan RPJMD sebagai pedoman untuk menyusun Renstra SKPD dan bahan pelaksanaan musrenbang RPJMD. Pelaksanaan perencanaan partisipatif dan pendekatan *top-down* dan *bottom-up* melalui musrenbang RPJMD merupakan upaya penyerapan aspirasi masyarakat/stakeholder sehingga tercipta sinkronisasi dan sinergi pencapaian sasaran rencana pembangunan daerah.

Sebagai dokumen perencanaan pembangunan daerah, RPJMD disusun mengacu kepada berbagai dokumen perencanaan terkait,

baik yang dihasilkan oleh komponen vertikal maupun horizontal. Dokumen perencanaan komponen vertikal yang digunakan sebagai acuan adalah Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) atau RPJPD Provinsi dan RPJPD Kota, RPJM Nasional dan Provinsi, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional/Provinsi, dan dokumen perencanaan lainnya yang disusun secara sektoral.

Maksud memperhatikan RPJMN adalah untuk menyelaraskan pencapaian visi, misi, tujuan, sasaran, kebijakan, strategi dan program pembangunan jangka menengah daerah dengan: (1) arah, kebijakan umum dan prioritas pembangunan nasional; (2) arah, kebijakan, dan prioritas bidang-bidang pembangunan; dan (3) pembangunan kewilayahan. Memperhatikan RPJMD provinsi juga merupakan hal yang penting untuk melakukan penyelarasan pencapaian visi, misi, tujuan, sasaran, kebijakan, strategi dan program pembangunan jangka menengah daerah Kota dengan arah, kebijakan, prioritas pembangunan jangka menengah Provinsi. Sedangkan dokumen horizontal yang dapat digunakan antara lain Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW), rencana Aksi daerah (RAD) Millenium Development Goals (RAD MDGs), dan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD). Oleh karena itu, sebagai bahan masukan dalam merumuskan kerangka kebijakan dan strategi pembangunan Kota Salatiga, sebagai acuan jangka pendek maupun menengah dengan ketentuan perundang-undangan, memandang perlu menyusun dokumen Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah Daerah, yang menjadi landasan hukum bagi perencanaan pembangunan daerah dalam bidang ekonomi, fisik, sosial dan budaya.

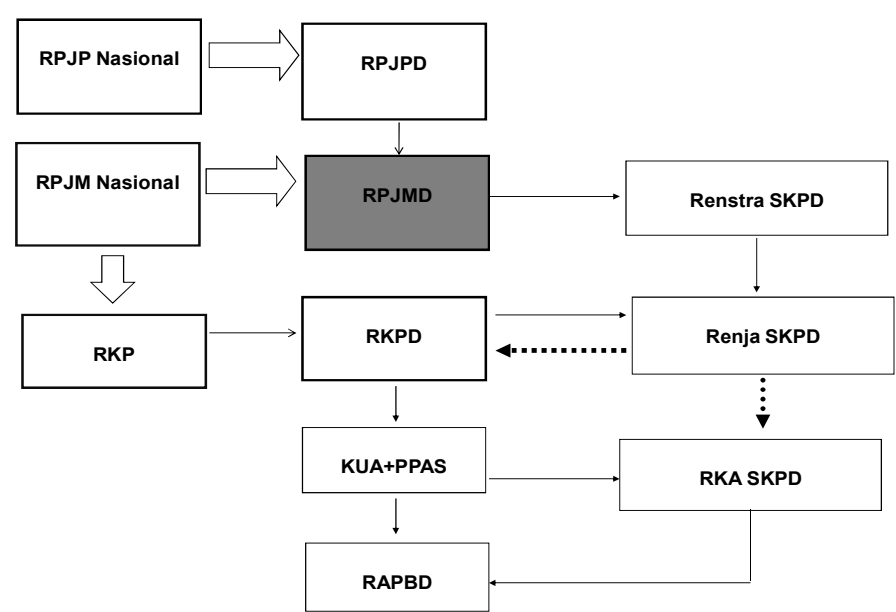
D. Keterkaitan RPJMD dengan Dokumen Perencanaan Lain

Sistem Perencanaan Pembangunan 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 baik di tingkat pusat maupun daerah. Dalam hal ini keterkaitan suatu dokumen perencanaan dengan dokumen perencanaan lainnya sangat menentukan dan diupayakan saling bersinergi. Sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, mengenai ruang lingkup Perencanaan Pembangunan Nasional maka dokumen perencanaan

terdiri atas Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2005-2025, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2009-2014, Rencana Strategis Kementerian/Lembaga, Rencana Kerja Pemerintah (RKP), dan Rencana Kerja Kementerian/Lembaga. Sejalan dengan payung hukum perencanaan di tingkat pusat, maka dokumen Perencanaan Daerah meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 pasal 5 ayat 2, RPJMD merupakan rencana strategis daerah, yang terdiri dari strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, arah keuangan daerah, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), lintas SPKD dan lintas kewilayahan yang memuat kerangka regulasi dan kerangka anggaran.

Renstra Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD) disusun berpedoman pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang isinya antara lain visi, misi, tujuan, strategi dan pencapaian tujuan. Renstra SKPD juga memuat program-program dan kegiatan indikatif. Renstra Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dijabarkan dalam Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Renstra SKPD berisi Kebijakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan program kegiatan pembangunan. Program Kegiatan pembangunan disusun sebagai acuan untuk pelaksanaan pembangunan dan mendorong partisipasi masyarakat. Kaitannya dengan sistem keuangan yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, maka RPJMD Kota Salatiga tahun 2012-2017 akan dijabarkan ke dalam RKPD untuk setiap tahunnya, dan dapat dijadikan pedoman bagi penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) Kota Salatiga. Adapun keterkaitan hubungan antar dokumen perencanaan dapat dilihat dalam bagan sebagai berikut :

Bagan 2.1
KETERKAITAN HUBUNGAN ANTAR DOKUMEN PERENCANAAN



Sumber : Permendagri No.54 Tahun 2010

Proses penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga Tahun 2012-2017 dilakukan melalui beberapa tahap yaitu:

1. Proses Teknokratik : menggunakan metoda dan kerangka berpikir ilmiah yang merupakan proses keilmuan dalam memperoleh pengetahuan secara sistematis terkait perencanaan pembangunan berdasarkan bukti fisik, data dan informasi yang akurat, serta dapat dipertanggungjawabkan untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan daerah;
2. Proses Partisipatif : perencanaan yang melibatkan pemangku kepentingan (*stakeholders*) yaitu pemerintah, masyarakat dan swasta, dimana keterlibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan konsensus atau kesepakatan pada semua tahapan penting pengambilan keputusan, seperti

perumusan prioritas isu dan permasalahan, perumusan tujuan, strategi, kebijakan dan prioritas program;

3. Proses Politik : pemilihan langsung Walikota dan Wakil Walikota menghasilkan rencana pembangunan hasil proses politik (*public choice theory of planning*) khususnya penjabaran Visi dan Misi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda pembangunan yang ditawarkan Walikota pada saat kampanye kedalam rencana pembangunan jangka menengah dan merupakan kontrak politik antara masyarakat dan Walikota terpilih;
4. Proses Bottom-Up dan Top-Down: pendekatan dari bawah ke atas dan dari atas ke bawah dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan serta rencana hasil proses dari bawah ke atas dan dari atas ke bawah yang diselaraskan melalui Musrenbang yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, propinsi, kota, kecamatan dan kelurahan, sehingga tercipta sinkronisasi dan sinergi pencapaian sasaran rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah.

BAB 3

EVALUASI DAN ANALISIS RAPERDA RPJMD TERHADAP PERATURAN PERUNDANGAN

A. RPJMD dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Jatuhnya kepemimpinan Presiden Soeharto pada tahun 1998 membawa implikasi yang cukup penting, bagi sejarah kehidupan politik ketatanegaraan Indonesia. Hal tersebut ditandai dengan adanya beberapa tuntutan yang berkaitan dengan konstelasi politik kenegaraan Indonesia, yaitu antara lain :

- (1) Amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945
- (2) Penghapusan Dwi Fungsi ABRI
- (3) Penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, dan pemberantasan KKN
- (4) Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah
- (5) Mewujudkan kebebasan pers, dan
- (6) Mewujudkan kehidupan demokrasi.

Hal tersebut secara tidak langsung juga membawa dampak bagi perubahan titik berat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, dimana kuatnya tuntutan daerah untuk memperoleh kewenangan yang lebih besar dalam penyelenggaraan pemerintahan maupun pembangunan daerah.

Mengawali agenda perubahan tersebut, beberapa produk hukum berupa perundangan yang dianggap tidak relevan lagi dengan tuntutan reformasi, mengalami penggantian. Di bidang politik, ditandai dengan ditetapkannya Paket Undang-Undang Politik yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.

Selanjutnya di bidang Pemerintahan, ditandai dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang

Pemerintahan Daerah sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dari segi substansi, kedua undang-undang tersebut merupakan kontrakonsepsi dari Undang-Undang No 5 Tahun 1974. Bhenyamin Hoessein menyebutnya sebagai perubahan radikal (*radical change*) atau drastis (*drastic change*) dan bukan perubahan yang gradual (*gradual change*). Oleh karena itu, konflik, krisis, dan goncangan yang menyertai reformasi tersebut lebih besar daripada serangkaian reformasi yang pernah terjadi sebelumnya. Dibandingkan reformasi pemerintahan daerah di berbagai negara berkembang lainnya pun, reformasi pemerintahan daerah di Indonesia masih tergolong sangat besar. Reformasi pemerintahan daerah di Indonesia tergolong *big bang approach*.¹

Peralihan sistem pemerintahan daerah yang semula menitikberatkan pada asas sentralistik menjadi desentralistik idealnya dibarengi pula dengan perubahan pola pikir. Hal ini perlu untuk dilakukan mengingat sistem tersebut masing-masing memiliki filosofi dan logikanya sendiri.

Besaran perubahan yang dikehendaki dalam reformasi tersebut dapat disimak dari pergeseran sejumlah model dan paradigma pemerintahan daerah yang terjadi. *Structural efficiency model* yang menekankan efisiensi dan keseragaman pemerintahan daerah ditinggalkan dan dianut *local democracy model* yang menekankan nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Seiring dengan pergeseran model tersebut terjadi pergeseran dari pengutamaan dekonsentrasi ke pengutamaan desentralisasi.²

¹ Bhenyamin Hoessein, ***Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah***, makalah disampaikan dalam "Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang: yang diselenggarakan oleh Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002, hlm. 1-2.

² na-uu32-2004.pdf, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, parlemen.net

Konsep otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggungjawab berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pada implementasinya lebih bertumpu pada sisi otonomi yang nyata dan luas saja dengan persepsi yang beragam. Persepsi yang kurang tepat, dalam pelaksanaannya menimbulkan implikasi yang melampaui koridor otonomi dalam kerangka negara kesatuan. Karena otonomi yang luas dianggapnya daerah dengan leluasa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat melakukan pengeturan sekehendaknya, tanpa adanya kepedulian terhadap ketentuan yang lebih tinggi. Sedangkan aspek otonomi yang bertanggungjawab cenderung kurang mendapatkan perhatian yang serius dari daerah dan cenderung terkesampingkan dalam pelaksanaannya yang seharusnya diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Otonomi yang seharusnya berjalan dalam bingkai sistem negara kesatuan, yang mensyaratkan harmonisasi dalam hubungan pusat dan daerah cenderung dipahami 'kebablasan' sebagai *separation* (terpisah antara pusat dan daerah). Sehingga Undang-Undang No 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No 25 Tahun 1999 dalam praktik mengarah pada *quasi sovereignty*. Bhenyamin Hoessein menengarai fenomena tersebut dalam sejumlah indikator. *Pertama*, terdapat anggapan di kalangan elit lokal mengenai hubungan antara sentralisasi dan desentralisasi yang bersifat dikotomi, dan tidak bersifat kontinum. *Kedua*, terdapatnya anggapan mengenai wewenang yang utuh dan sepenuhnya dari daerah otonom dari berbagai urusan pemerintahan di luar urusan pemerintah yang secara eksplisit menjadi kompetensi pemerintah. *Ketiga*, terdapatnya tuntutan elit formal lokal terhadap semua aset pemerintah yang berada di wilayah daerah otonom. *Keempat*, pengingkaran terhadap segala bentuk kendali dan kontrol pemerintah yang diatur dalam kerangka hukum.

Kelima, penampilan berbagai keputusan menteri sebagai kebijakan yang harus dipatuhi³.

Kecenderungan negatif di atas memunculkan gerakan sentrifugal dan mendorong tumbuhnya etnosentrisme di ranah politik lokal. Gejala demikian memperkuat anggapan lama yang dipegang di kalangan elit nasional tertentu bahwa desentralisasi berpotensi ke arah disintegrasi bangsa dan wilayah nasional. Sebuah pandangan yang sinis dan cenderung antipati terhadap desentralisasi. Kelemahan dan kecenderungan negatif dari implementasi Undang-Undang No 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 mendorong Pemerintah melakukan penyempurnaan dengan mengatur lebih tegas tentang konsep otonomi yang harus dijalankan oleh daerah. Penyempurnaan yang dilakukan oleh Pemerintah tersebut akhirnya ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan diikuti pula dengan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.⁴

Selain itu, perubahan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 disebabkan karena adanya perubahan atau amandemen terhadap konstitusi kita, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan atau amandemen yang dilakukan sampai 4 (empat) kali tersebut sudah barang tentu membawa konsekuensi bagi perubahan sistem ketatanegaraan kita, yang pada gilirannya juga berimbas pada perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam kaitan itu terdapat beberapa pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Hasil

³ Bhenyamin Hoessein, "*Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*," dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Yayasan TIFA bekerjasama dengan LID, Jakarta, 2005., hlm. 211.

⁴ Oentarto, SM, *Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan*, Samitra Media Utama, Jakarta, 2004. Lihat juga Oentarto, SM., *Setahun Implementasi Kebijaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Makalah (tidak diterbitkan), Jakarta, 2002

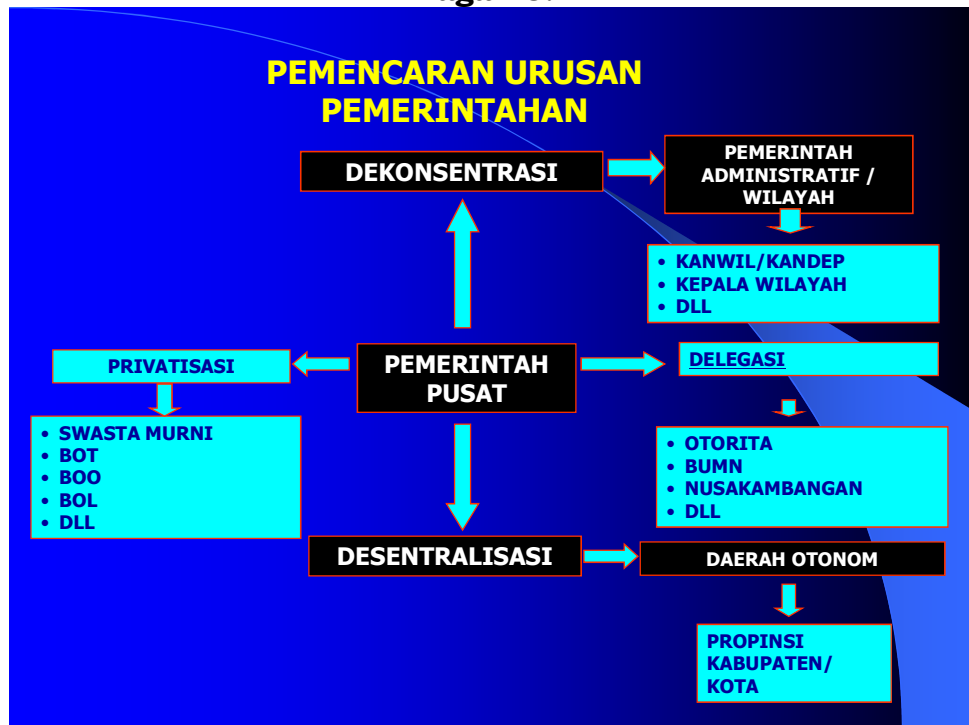
amandemen yang berhubungan erat dengan proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, antara lain Pasal 1, Pasal 5, Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22D, Pasal 23 E ayat (2), Pasal 24 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), Pasal 33, dan Pasal 34.

Dalam penyempurnaan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memperhatikan beberapa prinsip dasar sebagai berikut:⁵

- (1) Kebijakan desentralisasi dan Otonomi Daerah tetap dilaksanakan, hal ini tidak ada maksud untuk melakukan resentralisasi.
- (2) Konsep otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab tetap dijadikan acuan, dengan meletakkan pelaksanaan otonomi pada tingkat Daerah yang paling dekat dengan masyarakat.
- (3) Tujuan pemberian otonomi tetap seperti yang dirumuskan sampai saat ini, yaitu untuk memberdayakan Daerah, termasuk masyarakatnya, mendorong prakarsa dan peran serta masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan. Disamping itu untuk lebih meningkatkan efisiensi, efektifitas dan akuntabilitas penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan, seperti pelayanan, pengembangan dan perlindungan terhadap masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (4) Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan diselenggarakan secara proporsional sehingga saling menunjang.
- (5) Penyempurnaan sifatnya menyesuaikan dan menselaraskan dengan perubahan UUD 1945.
- (6) Penyempurnaan dimaksudkan untuk melengkapi beberapa ketentuan yang belum cukup diatur.
- (7) Penyempurnaan dimaksudkan untuk memberi tambahan penjelasan.

⁵ Oentarto, SM, *Menggagas*....., ibid.

Bagan 3.1



Sumber : I Made Suwandi, 2004

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah.

Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud meliputi : **politik luar negeri** dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya.

Pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap

warga negara dan sebagainya. **Keamanan** misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya.

Moneter misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya; **yustisi** misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya; dan **agama**, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.

Di samping itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; sedangkan urusan pemerintahan yang

bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

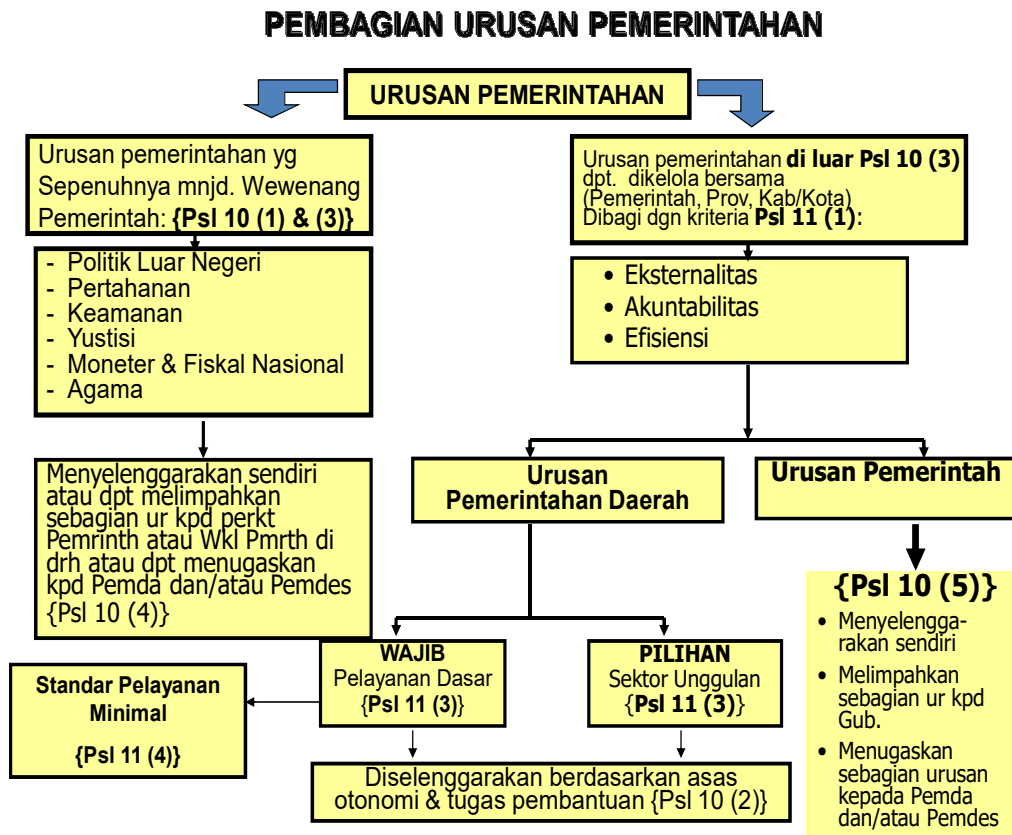
Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang proporsional antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dapat dilakukan melalui 3 (tiga) pendekatan, yaitu: ⁶ **Pertama, Pendekatan Eksternalitas**, Pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

Kedua, Pendekatan Akuntabilitas. Pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

Sedangkan **ketiga** adalah **Pendekatan Efisiensi**. Apabila suatu urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh suatu strata pemerintahan tertentu, maka strata pemerintahan itulah yang lebih tepat untuk menangani urusan pemerintahan dimaksud dibandingkan dengan strata pemerintahan lainnya. Dayaguna dan hasil guna dapat diukur dari proses yang lebih cepat, tepat, dan murah, serta hasil dan manfaatnya lebih besar, luas dan banyak dengan suatu resiko yang minimal.

⁶ Lihat Penjelasan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Bagan 3.2



Sumber: Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan *hubungan kewenangan* yang bersifat saling terkait, tergantung, dan sinergis antara Pemerintah dan pemerintahan daerah atau antar pemerintahan daerah sebagai satu sistem pemerintahan.⁷

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan. Sedangkan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.⁸

⁷ Lihat Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

⁸ Lihat Pasal 12 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Keberhasilan pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut tidak hanya berkaitan dengan alokasi anggaran, akan tetapi juga berkaitan erat dengan bagaimana perencanaan pembangunan daerah disusun. Perencanaan pembangunan daerah tersebut tidak hanya perencanaan yang bersifat sektoral, namun juga yang terintegrasi dalam Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) maupun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Dengan demikian RPJPD maupun RPJMD secara legal formal penyusunannya merupakan salah satu implementasi desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sebagaimana ketentuan yang tertuang dalam Pasal 152 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perencanaan pembangunan merupakan tugas pokok dalam administrasi atau manajemen pembangunan pemerintahan daerah. Melalui perencanaan ingin dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada serta membuat kesinambungan pembangunan.

Pada dasarnya perencanaan sebagai fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan, untuk mencapai suatu tujuan yang dihendaki. Perencanaan pembangunan daerah harus didasarkan pada data dan informasi yang akurat serta dapat dipertanggungjawabkan.⁹ Data tersebut antara lain meliputi:¹⁰

- a. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
- b. Organisasi dan Tata Laksana Pemerintah Daerah
- c. Kepala Daerah, DPRD, Perangkat Daerah dan PNS Daerah
- d. Keuangan Daerah
- e. Potensi Sumberdaya Daerah
- f. Produk Hukum Daerah
- g. Kependudukan

⁹ Lihat Pasal 152 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

¹⁰ Lihat Pasal 152 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

- h. Informasi Dasar Wilayah, dan
- i. Informasi lain terkait dengan penyelenggaraan Pemerintah Daerah



Sumber: Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Berkaitan dengan proses perencanaan pembangunan daerah, untuk tercapainya dayaguna dan hasil guna bagi pemanfaatan data dan informasi tersebut harus dikelola dalam sistem informasi daerah yang terintegrasi secara nasional.¹¹ Lain dari pada itu, maksud dan tujuan adanya perencanaan pembangunan daerah adalah untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.¹²

Menurut Pasal 153 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, perencanaan pembangunan daerah pada umumnya harus memiliki, mengetahui dan memperhitungkan beberapa unsur pokok, yaitu:

- (1) Tujuan akhir yang dikehendaki.

¹¹ Lihat Pasal 152 ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

¹² Lihat Pasal 153 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

- (2) Sasaran-sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya.
- (3) Jangka waktu mencapai sasaran-sasaran tersebut.
- (4) Masalah-masalah yang dihadapi, modal atau sumber daya yang akan digunakan serta pengalokasiannya.
- (5) Kebijakan-kebijakan untuk melaksanakannya.
- (6) Orang, organisasi, atau badan pelaksananya.
- (7) Mekanisme pemantauan, evaluasi, dan pengawasan pelaksanaannya.

Perencanaan sebagai salah satu bagian dari manajemen pemerintahan daerah perlu dibakukan, agar daerah memiliki pedoman dan acuan dalam membuat perencanaan. Dimana perencanaan di daerah dapat dilihat berdasarkan substansi dan proseduralnya. Secara substansi perencanaan merupakan suatu upaya untuk mengoptimasi sumber daya yang terbatas untuk pemenuhan kebutuhan yang tidak terbatas agar diperoleh hasil yang efektif dan efisien. Sedangkan secara prosedural perencanaan merupakan suatu proses siklikal dari beberapa kegiatan yang didalamnya juga terdapat aktivitas pelaksanaan.

Berdasarkan substansi dan prosedur perencanaan, maka perencanaan daerah perlu dituangkan dalam suatu Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah. Penyusunan sistem tersebut sebagai pedoman dan acuan dalam penyusunan perencanaan pembangunan. Sebab belum dilaksanakannya sebagian perencanaan secara konsisten menimbulkan arah kerja yang tidak berjalan dengan semestinya. Sebagian bahkan terdapat tujuan-tujuan Pemerintah Daerah yang belum tercapai sesuai apa yang direncanakan sebelumnya. Untuk itu diharapkan sistem perencanaan pembangunan daerah dapat menjadi pedoman pemerintahan daerah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

B.RPJMD dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2004

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan landasan konstitusional penyelenggaraan negara, dalam waktu relatif singkat (1999-2002), telah mengalami 4 (empat) kali perubahan. Dengan berlakunya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah terjadi perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu :

- 1) penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
- 2) ditiadakannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan Nasional; dan
- 3) diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

GBHN yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan Nasional sebagaimana telah dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan selama ini. Ketetapan MPR RI ini menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan dengan memperhatikan secara bersungguh-sungguh saran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), yang selanjutnya Pemerintah bersama DPR RI menyusun APBN.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan maka dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan Nasional.

Dengan diimplementasikannya semangat desentralisasi melalui penerbitan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, penyelenggaraan Otonomi Daerah

dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah. Pemberian kewenangan yang luas kepada Daerah memerlukan koordinasi dan pengaturan untuk lebih mengharmoniskan dan menyelaraskan pembangunan, baik pembangunan Nasional, Pembangunan Daerah maupun Pembangunan antar daerah. Berdasarkan pertimbangan di atas, maka Pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.¹³

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 ini mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang ini ditetapkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan Daerah dengan melibatkan masyarakat.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Undang-Undang ini mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu :¹⁴

- (1) politik;
- (2) teknokratik;
- (3) partisipatif;
- (4) atas-bawah (*top-down*); dan
- (5) bawah-atas (*bottom-up*).

Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Walikota dan Wakil Walikota adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Walikota dan Wakil Walikota Salatiga. Oleh karena itu, rencana pembangunan

¹³ Lihat Penjelasan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004

¹⁴ Lihat Penjelasan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004

adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Walikota dan Wakil Walikota pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah. Perencanaan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu. Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Sedangkan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselenggarakan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Kelurahan.

Perencanaan pembangunan terdiri dari empat (4) tahapan yakni :¹⁵

- (1) penyusunan rencana;
- (2) penetapan rencana;
- (3) pengendalian pelaksanaan rencana; dan
- (4) evaluasi pelaksanaan rencana.

Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh. Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. Langkah pertama adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur. Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. Langkah berikutnya adalah melibatkan masyarakat (*stakeholders*) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang

¹⁵ Lihat Penjelasan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004

dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Sedangkan langkah keempat adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Tahap berikutnya adalah penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut Undang-Undang ini, rencana pembangunan jangka panjang Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Undang-Undang/Peraturan Daerah, rencana pembangunan jangka menengah Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan rencana pembangunan tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah.

Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya, Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.¹⁶

Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*result*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Dalam rangka perencanaan pembangunan, Pemerintah Pusat, berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan dan

¹⁶ Lihat Penjelasan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004

atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya. Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, Kementrian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana.

Dengan demikian nampak bahwa rencana pembangunan daerah, baik rencana pembangunan jangka panjang maupun jangka menengah, merupakan breakdown atau harus seiring dan senafas dengan rencana pembangunan nasional, baik jangka panjang maupun jangka menengah. Hal tersebut secara nyata tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 25 Tahun 2004.

Menurut Pasal 5 Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 RPJPD memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional. Sedangkan RPJMD Kota Salatiga merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Walikota Salatiga yang penyusunannya berpedoman pada RPJPD dan memperhatikan RPJMN, 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.¹⁷

RPJPD dan RPJMD kemudian dijabarkan setiap tahunnya melalui RKPKD, dimana RKPD merupakan 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.¹⁸

Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2005, penyusunan RPJMD dilakukan melalui urutan kegiatan sebagai berikut:

¹⁷ Lihat Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004.

¹⁸ Lihat Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 2004

- 1) penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;
- 2) penyiapan rancangan rencana kerja;
- 3) musyawarah perencanaan pembangunan; dan
- 4) penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Uraian tersebut memperjelas bahwa terdapat keterkaitan antara RPJPN dan RPJMN dengan RPJPD dan RPJMD, karena RPJPD dan RPJMD merupakan bagian dari sistem perencanaan pembangunan nasional yang harus mengacu pada RPJPN dan RPJMN sehingga pelaksanaan pembangunan dapat berjalan selaras antara pusat dan daerah.

C.RPJMD dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 154 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Melalui Peraturan Pemerintah ini dinyatakan bahwa dalam melaksanakan atau menyusun perencanaan pembangunan daerah, perlu memperhatikan beberapa prinsip sebagai berikut:¹⁹

1. Perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.
2. Perencanaan pembangunan daerah dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing.
3. Perencanaan pembangunan daerah mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah.
4. Perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional.

¹⁹ Lihat Pasal 2 Peraturan Pemerintah RI No. 8 Tahun 2008

Rencana pembangunan daerah meliputi: RPJPD; RPJMD; dan RKPD., yang disusun melalui beberapa tahapan sebagai berikut:²⁰

1. penyusunan rancangan awal;
2. pelaksanaan Musrenbang;
3. perumusan rancangan akhir; dan
4. penetapan rencana.

Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, Bappeda menyusun rancangan awal RPJMD, yang memuat visi, misi dan program kepala daerah. Rancangan awal RPJMD berpedoman pada RPJPD dan memperhatikan RPJM Nasional, kondisi lingkungan strategis di daerah, serta hasil evaluasi terhadap pelaksanaan RPJMD periode sebelumnya.²¹

Untuk membahas rancangan RPJMD maka dilaksanakan Musrenbang yang dilaksanakan oleh Bappeda dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan. Musrenbang dilaksanakan dengan rangkaian kegiatan penyampaian, pembahasan dan penyepakatan rancangan RPJMD, dengan pelaksanaan Musrenbang ditetapkan oleh kepala daerah.²²

Berdasarkan peraturan pemerintah tersebut nampak bahwa perencanaan pembangunan daerah (termasuk didalamnya adalah RPJMD) merupakan satu kesatuan dan bagian integral dari sistem perencanaan pembangunan nasional, sehingga perencanaan pembangunan daerah baik secara yuridis maupun substantif tidak boleh bertentangan dengan perencanaan pembangunan nasional. Sedangkan dalam perumusannya, perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan.

²⁰ Lihat Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah RI No. 8 Tahun 2008

²¹ Lihat Pasal 11 Peraturan Pemerintah RI No. 8 Tahun 2008

²² Lihat Pasal 13 Peraturan Pemerintah RI No. 8 Tahun 2008

D.RPJMD dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2010 tentang Peraturan Pelaksanaan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2010 ini pada hakekatnya ditetapkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 20 ayat (3), Pasal 37, Pasal 42 ayat (2), dan Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah perlu menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Menurut Peraturan ini Ruang lingkup perencanaan pembangunan daerah meliputi tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah terdiri atas: RPJPD, RPJMD, RKPD, Renstra SKPD, RKPD, dan Renja SKPD.²³ Hal ini tampak bahwa ruang lingkup sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2010 ini sejalan dengan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008.

Sedangkan prinsip yang harus dipenuhi dalam penyusunan rencana pembangunan daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2010 adalah sebagai berikut:

1. merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional;
2. dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing;
3. mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah; dan

²³ Lihat Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2010.

4. dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional.

Berdasarkan prinsip tersebut nampak jelas bahwa dalam penyusunan RPJMD harus mengacu pada perencanaan pembangunan nasional, maupun perencanaan pembangunan daerah yang lebih tinggi (RPJMD Provinsi). Hal tersebut disebabkan karena RPJMD Kota merupakan satu kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional. Prinsip yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini menunjukkan keterkaitan yang erat dengan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2008 maupun Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004.

Sehubungan dengan hal tersebut, kedudukan RPJMD dijamin secara yuridis dan proses penyusunan serta prinsip-prinsip yang harus dipenuhi saling terkait antara peraturan perundangan tersebut.

BAB 4

LANDASAN FILOSOFIS, SOSIOLOGIS, YURIDIS

A. Landasan Filosofis

Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga 2012-2017 merupakan perwujudan visi dan misi Walikota terpilih, dimana penyusunannya tidak dapat dilepaskan dari spirit atau semangat yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 alinea 4 yang berbunyi***dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehiudpan bangsa, dan Tujuan Negara Republik Indonesia yang tertuan dalam Alinea ke-4 Pembukaan UUD 1945 tersebut kemudian diimplementasikan melalui pembangunan, baik yang dilaksanakan oleh Pemerintah maupun Pemerintah Daerah (provinsi dan kabupaten/kota).***

Dalam pelaksanaan pembangunan sudah barang tentu diperlukan perencanaan yang terintegrasi dari tingkat pusat dan tingkat daerah, melalui RPJP-N, RPJM-N, RPJP-D, RPJM-D maupun perencanaan-perencanaan lain yang bersifat sektoral. Terkait dengan hal tersebut, RPJMD sebagai bagian yang tak terpisahkan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional merupakan cerminan visi dan misi kepala daerah terpilih, sehingga dalam penentuan visi dan misi pun akan senantiasa selaras dan sejiwa dengan semangat yang terkandung dalam Pancasila dan UUD 1945.

Sesuai dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2005, pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota terpilih wajib menjabarkan Visi dan Misi ke dalam RPJM Daerah dan menyesuaikannya dengan kebijakan pemerintah pusat dan provinsi. Visi dan misi merupakan keadaan masa depan yang diharapkan dan berbagai upaya yang dilakukan melalui program-program pembangunan yang ditawarkan oleh Walikota terpilih. Oleh karena

itu Visi dan Misi Walikota Salatiga merupakan orientasi pembangunan Kota Salatiga 5 tahun mendatang. Berdasarkan pada kondisi saat ini, isu-isu strategis 5 tahun mendatang, penggalian aspirasi dan persepsi masyarakat yang telah dilakukan serta merujuk tri fungsi Kota Salatiga yaitu, sebagai Kota Pendidikan & Olahraga, Kota Perdagangan dan Jasa, Kota Transit Pariwisata dengan Semboyan “Salatiga Hati Beriman” serta pesan mulia dalam Prasasti Plumpungan yang berbunyi “//*Srīr = astu swasti prajābyah śakakālātita*” mempunyai makna “Semoga Bahagia Selamatlah Rakyat Sekalian”.

Melalui Visi **“Salatiga yang Sejahtera, Mandiri dan Bermartabat”**, menempatkan masyarakat Kota Salatiga sebagai subyek dan sekaligus obyek pembangunan. Dalam hal ini Pemerintah Kota Salatiga berperan sebagai fasilitator dan dinamisator pembangunan. Visi yang ditetapkan merupakan keinginan masyarakat Kota Salatiga, yang difokuskan pada isu dan permasalahan utama daerah, sehingga pemerintahan dan pembangunan daerah dapat terlaksana secara efektif, efisien dan berkelanjutan serta dapat menjamin eksistensi daerah di masa depan.

Visi Walikota terpilih yang diimplementasikan melalui 9 (sembilan) Misi tersebut pada hakekatnya merupakan perwujudan komitmen Walikota terpilih dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan menyelaraskan rencana pembangunan daerah lima tahun kedepan dengan rencana pembangunan nasional, serta tetap berpijak pada 4 (empat) Pilar Wawasan Kebangsaan, yaitu Pancasila, UUD 1945, Bhineka Tunggal Ika, dan NKRI.

Berdasarkan hal tersebut, keberadaan Peraturan Daerah sebagai payung hukum bagi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga 2012-2017 mutlak diperlukan, selain karena sudah diatur dengan peraturan perundangan yang ada, Peraturan Daerah (Perda) tersebut

merupakan cerminan dari komitmen dan keseriusan Pemerintah Kota Salatiga dalam melaksanakan tujuan negara, dengan berdasarkan pada prinsip dan nilai-nilai luhur yang tertuang dalam Pancasila dan UUD 1945.

B. Landasan Sosiologis

Perencanaan pembangunan daerah pada hakekatnya merupakan kegiatan yang bertujuan untuk memenuhi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan mempertimbangkan berbagai aspek atau isu yang aktual di daerah tersebut. Isu-isu aktual tersebut kemudian menjadi target yang harus diselesaikan oleh Walikota terpilih dan dituangkan dalam Visi-Misi Walikota terpilih.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka RPJMD dalam proses penyusunannya sudah barang tentu melibatkan semua pihak yang terkait, tidak hanya unsur birokrasi, namun juga dari kalangan akademisi, swasta, dan masyarakat umum sebagai perwujudan tata kelola pemerintahan yang baik.

Berdasarkan hal tersebut, keberadaan Peraturan Daerah sebagai payung hukum bagi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga 2012-2017 mutlak diperlukan, selain karena sudah diatur dengan peraturan perundangan yang ada, Peraturan Daerah (Perda) tersebut merupakan cerminan kepedulian Pemerintah Kota Salatiga dalam melibatkan berbagai pemangku kepentingan dalam proses penyusunan RPJMD, serta menyelesaikan berbagai isu dan permasalahan yang menjadi target untuk diselesaikan dalam lima tahun kedepan. Peraturan daerah ini selain menjadi dasar hukum, juga diharapkan akan menjadi ikatan moral bagi Pemerintah maupun para pemangku kepentingan untuk bersama-sama membangun Kota Salatiga dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

C. Landasan Yuridis

Berkaitan dengan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga 2012-2017, terdapat beberapa regulasi yang saling terkait dan dapat dijadikan landasan dijadikan acuan dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga 2012-2017 yang dituangkan dalam naskah akademis ini.

Adapun regulasi yang dapat dijadikan pedoman adalah sebagai berikut:

1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Konsep otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggungjawab berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 pada implementasinya lebih bertumpu pada sisi otonomi yang nyata dan luas saja dengan persepsi yang beragam. Persepsi yang kurang tepat, dalam pelaksanaannya menimbulkan implikasi yang melampaui koridor otonomi dalam kerangka negara kesatuan. Karena otonomi yang luas dianggapnya daerah dengan leluasa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat melakukan pengeturan sekehendaknya, tanpa adanya kepedulian terhadap ketentuan yang lebih tinggi. Sedangkan aspek otonomi yang bertanggungjawab cenderung kurang mendapatkan perhatian yang serius dari daerah dan cenderung terkesampingkan dalam pelaksanaannya yang seharusnya diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Otonomi yang seharusnya berjalan dalam bingkai sistem negara kesatuan, yang mensyaratkan harmonisasi dalam hubungan pusat dan daerah cenderung dipahami 'kebablasan' sebagai *separation* (terpisah antara pusat dan daerah). Sehingga Undang-Undang No 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No 25 Tahun 1999

dalam praktik mengarah pada *quasi sovereignty*. Bhenyamin Hoessein menengarai fenomena tersebut dalam sejumlah indikator. *Pertama*, terdapat anggapan di kalangan elit lokal mengenai hubungan antara sentralisasi dan desentralisasi yang bersifat dikotomi, dan tidak bersifat kontinum. *Kedua*, terdapatnya anggapan mengenai wewenang yang utuh dan sepenuhnya dari daerah otonom dari berbagai urusan pemerintahan di luar urusan pemerintah yang secara eksplisit menjadi kompetensi pemerintah. *Ketiga*, terdapatnya tuntutan elit formal lokal terhadap semua aset pemerintah yang berada di wilayah daerah otonom. *Keempat*, pengingkaran terhadap segala bentuk kendali dan kontrol pemerintah yang diatur dalam kerangka hukum. *Kelima*, penampilan berbagai keputusan menteri sebagai kebijakan yang harus dipatuhi¹.

Kecenderungan negatif di atas memunculkan gerakan sentrifugal dan mendorong tumbuhnya etnosentrisme di ranah politik lokal. Gejala demikian memperkuat anggapan lama yang dipegang di kalangan elit nasional tertentu bahwa desentralisasi berpotensi ke arah disintegrasi bangsa dan wilayah nasional. Sebuah pandangan yang sinis dan cenderung antipati terhadap desentralisasi. Kelemahan dan kecenderungan negatif dari implementasi Undang-Undang No 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 Tahun 1999 mendorong Pemerintah melakukan penyempurnaan dengan mengatur lebih tegas tentang konsep otonomi yang harus dijalankan oleh daerah. Penyempurnaan yang dilakukan oleh Pemerintah tersebut akhirnya ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan diikuti pula dengan penyempurnaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara

¹ Bhenyamin Hoessein, "*Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*," dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Yayasan TIFA bekerjasama dengan LID, Jakarta, 2005., hlm. 211.

Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

Selain itu, perubahan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 disebabkan karena adanya perubahan atau amandemen terhadap konstitusi kita, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan atau amandemen yang dilakukan sampai 4 (empat) kali tersebut sudah barang tentu membawa konsekuensi bagi perubahan sistem ketatanegaraan kita, yang pada gilirannya juga berimbas pada perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah.

Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud meliputi : **politik luar negeri** dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya.

Pertahanan misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya. **Keamanan** misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya.

Moneter misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya; **yustisi** misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya; dan **agama**, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.

Selain itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang proporsional antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah,

dapat dilakukan melalui 3 (tiga) pendekatan, yaitu:² **Pertama, Pendekatan Eksternalitas**, Pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

Kedua, Pendekatan Akuntabilitas. Pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

Sedangkan **ketiga** adalah **Pendekatan Efisiensi**. Apabila suatu urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh suatu strata pemerintahan tertentu, maka strata pemerintahan itulah yang lebih tepat untuk menangani urusan pemerintahan dimaksud dibandingkan dengan strata pemerintahan lainnya. Dayaguna dan hasil guna dapat diukur dari proses yang lebih cepat, tepat, dan murah, serta hasil dan manfaatnya lebih besar, luas dan banyak dengan suatu resiko yang minimal.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan *hubungan kewenangan* yang bersifat saling terkait, tergantung, dan sinergis antara Pemerintah dan pemerintahan daerah atau antar pemerintahan daerah sebagai satu sistem pemerintahan.³

² Lihat Penjelasan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

³ Lihat Pasal 10 dan Pasal 11 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Sedangkan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.⁴

Keberhasilan pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut tidak hanya berkaitan dengan alokasi anggaran, akan tetapi juga berkaitan erat dengan bagaimana perencanaan pembangunan daerah disusun. Perencanaan pembangunan daerah tersebut tidak hanya perencanaan yang bersifat sektoral, namun juga yang terintegrasi dalam Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) maupun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Dengan demikian RPJPD maupun RPJMD secara legal formal penyusunannya merupakan salah satu implementasi desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sebagaimana ketentuan yang tertuang dalam Pasal 152 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Perencanaan pembangunan merupakan tugas pokok dalam administrasi atau manajemen pembangunan pemerintahan daerah. Melalui perencanaan ingin dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada serta membuat kesinambungan pembangunan.

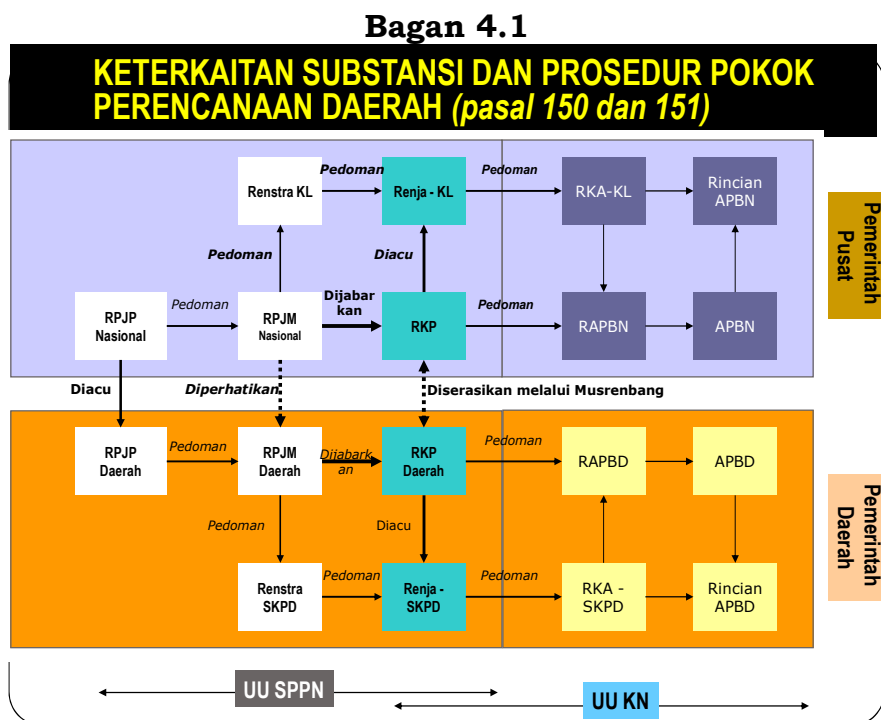
Pada dasarnya perencanaan sebagai fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan, untuk mencapai suatu tujuan yang dihendaki. Perencanaan

⁴ Lihat Pasal 12 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

pembangunan daerah harus didasarkan pada data dan informasi yang akurat serta dapat dipertanggungjawabkan.⁵

Data tersebut antara lain meliputi:⁶

- Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
- Organisasi dan Tata Laksana Pemerintah Daerah
- Kepala Daerah, DPRD, Perangkat Daerah dan PNS Daerah
- Keuangan Daerah
- Potensi Sumberdaya Daerah
- Produk Hukum Daerah
- Kependudukan
- Informasi Dasar Wilayah, dan
- Informasi lain terkait dengan penyelenggaraan Pemerintah Daerah



Sumber: Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

⁵ Lihat Pasal 152 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

⁶ Lihat Pasal 152 ayat (2) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Berkaitan dengan proses perencanaan pembangunan daerah, untuk tercapainya dayaguna dan hasil guna bagi pemanfaatan data dan informasi tersebut harus dikelola dalam sistem informasi daerah yang terintegrasi secara nasional.⁷ Lain dari pada itu, maksud dan tujuan adanya perencanaan pembangunan daerah adalah untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.⁸

Menurut Pasal 153 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, perencanaan pembangunan daerah pada umumnya harus memiliki, mengetahui dan memperhitungkan beberapa unsur pokok, yaitu:

- (1) Tujuan akhir yang dikehendaki.
- (2) Sasaran-sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya.
- (3) Jangka waktu mencapai sasaran-sasaran tersebut.
- (4) Masalah-masalah yang dihadapi, modal atau sumber daya yang akan digunakan serta pengalokasiannya.
- (5) Kebijakan-kebijakan untuk melaksanakannya.
- (6) Orang, organisasi, atau badan pelaksananya.
- (7) Mekanisme pemantauan, evaluasi, dan pengawasan pelaksanaannya.

Perencanaan sebagai salah satu bagian dari manajemen pemerintahan daerah perlu dibakukan, agar daerah memiliki pedoman dan acuan dalam membuat perencanaan. Dimana perencanaan di daerah dapat dilihat berdasarkan substansi dan proseduralnya. Secara substansi perencanaan merupakan suatu upaya untuk mengoptimasi sumber daya yang terbatas untuk pemenuhan kebutuhan yang tidak terbatas agar diperoleh hasil yang efektif dan efisien. Sedangkan secara prosedural perencanaan merupakan suatu proses siklikal dari beberapa kegiatan yang

⁷ Lihat Pasal 152 ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

⁸ Lihat Pasal 153 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

didalamnya juga terdapat aktivitas pelaksanaan.

Berdasarkan substansi dan prosedur perencanaan, maka perencanaan daerah perlu dituangkan dalam suatu Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah. Penyusunan sistem tersebut sebagai pedoman dan acuan dalam penyusunan perencanaan pembangunan. Sebab belum dilaksanakannya sebagian perencanaan secara konsisten menimbulkan arah kerja yang tidak berjalan dengan semestinya. Sebagian bahkan terdapat tujuan-tujuan Pemerintah Daerah yang belum tercapai sesuai apa yang direncanakan sebelumnya. Untuk itu diharapkan sistem perencanaan pembangunan daerah dapat menjadi pedoman pemerintahan daerah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

Perencanaan Pembangunan Daerah dalam penyusunannya bersifat *interactive planning*, yang memenuhi tiga prinsip berikut :

(1) Prinsip partisipatif (*participative*)

Prinsip partisipatif menunjukkan bahwa rakyat atau masyarakat yang akan diuntungkan oleh (atau memperoleh manfaat dari) perencanaan harus turut serta dalam prosesnya. Dengan kata lain masyarakat menikmati faedah perencanaan bukan semata-mata dari hasil perencanaan, tetapi dari keikutsertaan dalam prosesnya.

(2) Prinsip kesinambungan (*suistanable*)

Prinsip ini menunjukkan bahwa perencanaan tidak hanya berhenti pada satu tahap; tetapi harus berlanjut sehingga menjamin adanya kemajuan terus-menerus dalam kesejahteraan, dan jangan sampai terjadi kemunduran. Juga diartikan perlunya evaluasi dan pengawasan dalam pelaksanaannya sehingga secara terus menerus dapat diadakan koreksi dan perbaikan selama perencanaan dijalankan.

(3) Prinsip keseluruhan (holistic)

Prinsip ini menunjukkan bahwa masalah dalam perencanaan dan pelaksanaannya tidak dapat hanya dilihat dari satu sisi atau unsur tetapi harus dilihat dari berbagai aspek, dan dalam keutuhan konsep secara keseluruhan. Dalam konsep tersebut, unsur yang dikehendaki selain harus mencakup hal-hal di atas, juga mengandung unsur yang dapat berkembang serta terbuka dan demokratis.

2) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004

Dengan diimplementasikannya semangat desentralisasi melalui penerbitan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah. Pemberian kewenangan yang luas kepada Daerah memerlukan koordinasi dan pengaturan untuk lebih mengharmoniskan dan menyelaraskan pembangunan, baik pembangunan Nasional, Pembangunan Daerah maupun Pembangunan antar daerah. Berdasarkan pertimbangan di atas, maka Pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.⁹

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 ini mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang ini ditetapkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang

⁹ Lihat Penjelasan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004

dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan Daerah dengan melibatkan masyarakat.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam Undang-Undang ini mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu :¹⁰

- (1) politik;
- (2) teknokratik;
- (3) partisipatif;
- (4) atas-bawah (*top-down*); dan
- (5) bawah-atas (*bottom-up*).

Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat peilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah. Perencanaan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu. Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Sedangkan pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa.

¹⁰ Lihat Penjelasan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004

Perencanaan pembangunan terdiri dari empat (4) tahapan yakni :¹¹

- (1) penyusunan rencana;
- (2) penetapan rencana;
- (3) pengendalian pelaksanaan rencana; dan
- (4) evaluasi pelaksanaan rencana.

Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh. Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. Langkah pertama adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur. Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. Langkah berikutnya adalah melibatkan masyarakat (*stakeholders*) dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Sedangkan langkah keempat adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Tahap berikutnya adalah penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut Undang-Undang ini, rencana pembangunan jangka panjang Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Undang-Undang/Peraturan Daerah, rencana pembangunan jangka menengah Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan rencana pembangunan tahunan Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah.

¹¹ Lihat Penjelasan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004

Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya, Menteri/ Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.¹²

Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*result*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Dalam rangka perencanaan pembangunan, setiap Kementerian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan dan atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya. Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, Kementrian/Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana.

Dengan demikian nampak bahwa rencana pembangunan daerah, baik rencana pembangunan jangka panjang maupun jangka menengah, merupakan *breakdown* atau harus seiring dan senafas dengan rencana pembangunan nasional, baik jangka

¹² Lihat Penjelasan Undang-Undang No. 25 Tahun 2004

panjang maupun jangka menengah. Hal tersebut secara nyata tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang No. 25 Tahun 2004.

Menurut Pasal 5 Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional. Sedangkan RPJM Daerah merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah 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.¹³

RPJPD dan RPJMD kemudian dijabarkan setiap tahunnya melalui RKPKD, dimana RKPD merupakan 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.¹⁴

Menurut Undang-Undang No. 25 Tahun 2005, penyusunan RPJMD dilakukan melalui urutan kegiatan sebagai berikut:

- 1) penyiapan rancangan awal rencana pembangunan;
- 2) penyiapan rancangan rencana kerja;
- 3) musyawarah perencanaan pembangunan; dan
- 4) penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Uraian tersebut memperjelas bahwa terdapat keterkaitan antara RPJP-N dan RPJM-N dengan RPJP-D dan RPJM-D, karena RPJP-D dan RPJM-D merupakan harus mengacu pada RPJP-N dan

¹³ Lihat Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang No. 25 Tahun 2004.

¹⁴ Lihat Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 2004

RPJM-N sehingga pelaksanaan pembanguna dapat berjalan selaras anatra pusat dan daerah.

3) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 154 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Melalui Peraturan Pemerintah ini dinyatakan bahwa dalam melaksanakan atau menyusun perencanaan pembangunan daerah, perlu memperhatikan beberapa prinsip sebagai berikut:¹⁵

1. Perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.
2. Perencanaan pembangunan daerah dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing.
3. Perencanaan pembangunan daerah mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah.
4. Perencanaan pembangunan daerah dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional.

Rencana pembangunan daerah meliputi: RPJPD; RPJMD; dan RKPD., yang disusun melalui beberapa tahapan sebagai berikut:¹⁶

1. penyusunan rancangan awal;
2. pelaksanaan Musrenbang;
3. perumusan rancangan akhir; dan
4. penetapan rencana.

¹⁵ Lihat Pasal 2 Peraturan Pemerintah RI No. 8 Tahun 2008

¹⁶ Lihat Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah RI No. 8 Tahun 2008

Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, Bappeda menyusun rancangan awal RPJMD, yang memuat visi, misi dan program kepala daerah. Rancangan awal RPJMD berpedoman pada RPJPD dan memperhatikan RPJM Nasional, kondisi lingkungan strategis di daerah, serta hasil evaluasi terhadap pelaksanaan RPJMD periode sebelumnya.¹⁷

Untuk membahas rancangan RPJMD maka dilaksanakan Musrenbang yang dilaksanakan oleh Bappeda dengan mengikutsertakan pemangku kepentingan. Musrenbang dilaksanakan dengan rangkaian kegiatan penyampaian, pembahasan dan penyepakatan rancangan RPJMD, dengan pelaksanaan Musrenbang ditetapkan oleh kepala daerah.¹⁸

Berdasarkan peraturan pemerintah tersebut nampak bahwa perencanaan pembangunan daerah (termasuk didalamnya adalah RPJM-D) merupakan satu kesatuan dan bagian integral dari sistem perencanaan pembangunan nasional, sehingga perencanaan pembangunan daerah baik secara yuridis maupun substantif tidak boleh bertentangan dengan perencanaan pembangunan nasional. Sedangkan dalam perumusannya, perencanaan pembangunan daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan dan berkelanjutan.

4) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2010 tentang Peraturan Pelaksanaan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2010 ini pada hakekatnya ditetapkan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 20 ayat (3), Pasal 37, Pasal 42 ayat (2), dan Pasal 51 Peraturan

¹⁷ Lihat Pasal 11 Peraturan Pemerintah RI No. 8 Tahun 2008

¹⁸ Lihat Pasal 13 Peraturan Pemerintah RI No. 8 Tahun 2008

Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah perlu menetapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tatacara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

Menurut Peraturan ini Ruang lingkup perencanaan pembangunan daerah meliputi tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah terdiri atas: RPJPD, RPJMD, RKPD, Renstra SKPD, RKPD, dan Renja SKPD.¹⁹ Hal ini tampak bahwa ruang lingkup sebagaimana tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2010 ini sejalan dengan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2008.

Sedangkan prinsip yang harus dipenuhi dalam penyusunan rencana pembangunan daerah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2010 adalah sebagai berikut:

1. merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional;
2. dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing;
3. mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah; dan
4. dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan daerah dan nasional.

Berdasarkan prinsip tersebut nampak jelas bahwa dalam penyusunan RPJMD harus mengacu pada perencanaan pembangunan nasional, maupun perencanaan pembangunan

¹⁹ Lihat Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2010.

daerah yang lebih tinggi (RPJMD-Provinsi). Hal tersebut disebabkan karena RPJMD Kota merupakan satu kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional. Prinsip yang tertuang dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri ini menunjukkan keterkaitan yang erat dengan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2008 maupun Undang-Undang Nomor 25 tahun 2004.

Sehubungan dengan hal tersebut, agar kedudukan RPJMD dapat dijamin secara yuridis dan proses penyusunan serta prinsip-prinsip yang harus dipenuhi saling terkait antara peraturan perundangan tersebut, maka perlu disusun Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga 2012-2017.

BAB 5

RUANG LINGKUP PENGATURAN

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga Tahun 2012-2017 merupakan Dokumen Perencanaan Pembangunan Kota Salatiga untuk kurun waktu 5 (lima) tahun yang digunakan sebagai pedoman pelaksanaan pembangunan daerah. Sedangkan Ruang Lingkup Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga Tahun 2012-2017 disusun dengan sistematika sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN. Bab ini berisi tentang latar belakang penyusunan RPJMD Kota Salatiga, landasan hukum, serta maksud dan tujuan penyusunan RPMJD.

BAB II GAMBARAN UMUM KONDISI DAERAH. Bab ini berisi tentang gambaran kondisi daerah, baik dari aspek biofisis (topografi, kemiringan lereng, penggunaan lahan), administrative (luas wilayah, batas wilayah, jumlah kecamatan dan kelurahan), demografis (jumlah penduduk, kepadatan penduduk dan persebarannya), maupun kondisi daerah dari berbagai aspek yang lain seperti pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, pertanian, dan lain sebagainya.

BAB III GAMBARAN PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH. Melalui bab ini akan diuraikan gambaran kondisi keuangan daerah Kota Salatiga, serta prediksi kondisi keuangan daerah dalam lima tahun ke depan (2012-2017).

BAB IV ANALISIS ISU-ISU STRATEGIS. Bab ini akan disajikan isu-isu strategis yang berada di Kota Salatiga. Berdasarkan isu-isu strategis akan dipilih beberapa isu prioritas, namun demikian dengan pemilihan beberapa isu prioritas tersebut bukan berarti mengesampingkan isu-isu strategis yang lain.

BAB V VISI, MISI, TUJUAN, DAN SASARAN. Melalui bab ini akan disajikan visi, misi, tujuan, dan sasaran pembangunan Kota Salatiga sesuai dengan visi-misi Walikota terpilih.

BAB VI STRATEGI DAN ARAH KEBIJAKAN. Merupakan strategi dan kebijakan yang akan diambil oleh Pemerintah Kota Salatiga dalam lima tahun kedepan (2012-2017) sebagai implementasi atau pencapaian target dari Visi-Misi maupaun Tujuan dan Sasaran pembangunan daerah. Selain itu, strategi dan kebijakan ini juga merupakan jawaban terhadap isu-isu aktual yang telah diidentifikasi dan diuraikan melalui Bab IV.

BAB VII KEBIJAKAN UMUM DAN PROGRAM PEMBANGUNAN DAERAH. Bab ini berisi tentang kebijakan umum dan program pembangunan daerah yang dilaksanakan oleh masing-masing SKPD sebagai pelaksanaan atau jawaban dari strategi dan kebijakan Pemerintah Kota Salatiga 2012-2017. Sedangkan indicator pencapaian target tertuang dalam **BAB VIII PENETAPAN INDIKATOR KINERJA DAERAH**, dimana indikator yang ada harus disesuaikan dengan Standart Pelayanan Minimal (SPM) pada masing-masing urusan yang didesentralisasikan dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah. Pedoman transisi dan kaedah pelaksanaan tertuang dalam **BAB IX PEDOMAN TRANSISI DAN KAIDAH PELAKSANAAN**, serta penutup dituangkan dalam **BAB X PENUTUP**.

BAB 6

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Naskah Akademis ini sebagai gagasan awal pokok-pokok pemikiran berdasarkan hasil kajian teknis kebijakan perencanaan pembangunan daerah serta pengkajian yang mendalam melalui *Focuss Group Dissscussion* (FGD) yang melibatkan SKPD dan stakeholder terkait.
2. Penyesuaian pengaturan dengan peraturan perundang-undangan sektor- yang terkait dengan Perencanaan Pembangunan Daerah dilakukan dalam rangka mengimplementasikan Peraturan perundang-undangan yang dimaksud selaras dengan nilai-nilai kearifan lokal dan kepentingan keluarga miskin Kota Salatiga.
3. Bertolak dari kenyataan dan kesadaran pemahaman bahwa Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga 2012-2017 merupakan persoalan kita bersama, maka sinergi antar Pemerintah Daerah Kota Salatiga serta sinergi antara Pemerintah Daerah dengan berbagai komponen yang ada di masyarakat perlu terus menerus dilakukan. Dalam hal ini dukungan DPRD sangat diperlukan menyangkut anggaran. Hal ini selaras dengan paradigma negara kesejahteraan (welfare state) yang dianut oleh UUD 1945.
4. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga 2012-2017 disusun sebagai bagian dari upaya untuk mencapai tujuan pembangunan Kota Salatiga selama kurun waktu 5 (lima) tahun mendatang. Dokumen RPJMD Kota Salatiga 2012-2017 ini akan menjadi panduan dan arah bersama bagi semua pemangku kepentingan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Kota Salatiga. RPJMD Kota Salatiga 2012-2017 disusun sejalan dengan rencana pembangunan Provinsi Jawa Tengah dan Nasional.

5. Pencapaian tujuan pembangunan Kota Salatiga merupakan tanggung jawab bersama semua pemangku kepentingan, maka sangat dibutuhkan peran aktif seluruh pihak dalam merencanakan dan mengevaluasi hasil pelaksanaannya. Untuk itu, kerja sama antar pemerintahan yang dilandasi dengan semangat, niat baik, dan komitmen senantiasa selalu diupayakan untuk terjaga, khususnya antara Pemerintah Kota Salatiga dengan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah maupun Pemerintah Pusat.

B. Saran

1. RAPERDA tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga 2012-2017 yang disusun berdasarkan Naskah Akademis ini, khususnya berkenaan dengan Ruang Lingkup isi RPJMD Kota Salatiga, perlu disosialisasikan sehingga mendapatkan tanggapan dari masyarakat luas guna penyempurnaan dan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat.
2. Peraturan-peraturan pelaksana seperti Peraturan Walikota perlu segera dirancang. Apabila Raperda ini telah disetujui maka dalam waktu tidak lebih dari satu tahun seluruh peraturan-peraturan pelaksanaannya telah ada. Sehingga pada akhirnya dapat berguna untuk memperlancar pelaksanaan Perda tersebut.
3. Lain dari pada itu, untuk mensinergikan seluruh aktifitas program pembangunan yang tertuang dalam RPJMD Kota Salatiga 2012-2017, maka berdasarkan Perda ini, perlu adanya optimalisasi koordinasi antara Pemerintah Daerah, Swasta, dan Masyarakat (*Civil Society*) sebagai implementasi *good governance*.

Demikianlah Naskah akademik ini disusun dengan harapan dapat dipergunakan sebagai acuan atau referensi utama dalam menyusun Raperda Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Salatiga 2012-2017. Semoga kelak dengan adanya Perda ini, kehidupan masyarakat di Kota Salatiga semakin sejahtera, mandiri, dan bermartabat sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abe, Alexander., ***Perencanaan Daerah Partisipatif***, Pondok Edukasi, Solo, 2003
- Arsyad, Lincolin., ***Pengantar Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi***, BPFE, Yogyakarta, 1999.
- Cipto Handoyo, B. Hestu., ***Prinsip-Prinsip Legal Drafting dan Desain Naskah Akademis***, Unieversitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2008.
- Conyers, Diana., ***Perencanaan Sosial di Dunia Ketiga***, Gadjah mada University Press, Yogyakarta, 1992.
- Freeman, T.W., ***Geography and Planning***, Hutchinson University Library, London, 1968
- Glasson, J., ***An Introduction to Regional Planning***, London:Huntchinson Educational, 1974
- Hadi, Sudharto., ***Dimensi Lingkungan Perencanaan Pembangunan***, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001
- Hoessein, Bhenyamin., ***Perspektif Jangka Panjang Desentralisasi dan Otonomi Daerah***, makalah disampaikan dalam “Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang: yang diselenggarakan oleh Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, BAPPENAS, tanggal 27 November 2002
- Hoessein, Bhenyamin.,***“Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah,”*** dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, ***Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 Tahun***, Yayasan TIFA bekerjasama dengan LID, Jakarta, 2005
- Huisman, Henk., ***Pengantar Perencanaan Pengembangan, Regional and Rural Development Planning Series (NR I)***, Faculty of Geography, Gadjah Mada University, Yogyakarta, 1985
- Huisman, Henk., ***Pengantar Perencanaan Regional dan Evaluasi Pengalaman Perencanaan Regional di Asia***, Regional and Rural Development Planning Series (NR II), Faculty of Geography, Gadjah Mada University, Yogyakarta, 1986.
- Oentarto, SM, ***Menggagas Format Otonomi Daerah Masa Depan***, Samitra Media Utama, Jakarta, 2004.

Oentarto, SM ***Kebijakan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah:Permasalahan Dan Tantangan***, Makalah Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Pada Acara Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang, Jakarta, 27 November 2002

Oentarto, SM., ***Setahun Implementasi Kebijaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia***, Makalah (tidak diterbitkan), Jakarta, 2002.

Oentarto, SM, ***Reformasi Pelayanan Publik Di Indonesia (Civil Service Reform In Indonesia)***, Makalah (tidak diterbitkan), Jakarta, 2002.

Staveren, JM; DBWM van Dusseldorp (ed)., ***Framework for Regional Planning in Developing Countries***, Wageningen, 1980.

Suwandi, I Made., ***Kewenangan Daerah Dalam Koridor UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah***, Makalah (tidak dipublikasikan), Jakarta, 2004

Riyadi, dan Deddy S Bratakusuma, ***Perencanaan Pembangunan Daerah, Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah***, Gramedia, Jakarta, 2003.

Tarigan, Robinson., ***Perencanaan Pembangunan Wilayah***, Bumi Aksara, Jakarta, 2004.

Peraturan Perundangan :

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Undang-Undang No. 25 Tahun 2004

Peraturan Pemerintah RI No. 38 Tahun 2007

Peraturan Pemerintah RI No. 8 Tahun 2008

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 54 Tahun 2010