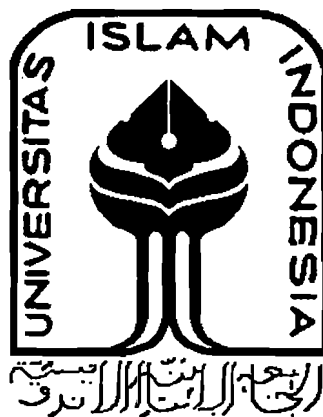


**SINKRONISASI PENGATURAN PENYUSUNAN
RENCANA PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH
MENURUT UU NO. 25 TAHUN 2004
DI KOTA MAGELANG**

TESIS



Oleh:

MAKHMUD YUNUS

Nomor Mahasiswa : 09912421

BKU : HTN/HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2011**

**SINKRONISASI PENGATURAN PENYUSUNAN
RENCANA PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH MENURUT
UU NO. 25 TAHUN 2004 DI KOTA MAGELANG**

TESIS

Oleh :

MAKHMUD YUNUS

Nomor Mhs : 09912421
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke
Dewan Penguji dalam ujian tesis

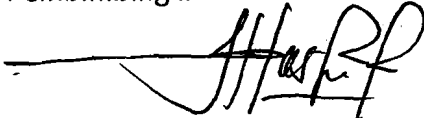
Pembimbing I



Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal

Pembimbing II

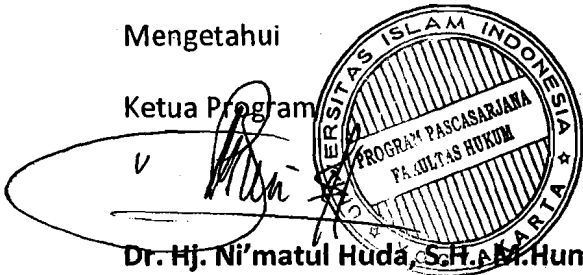


Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.

Tanggal *10/2-2011*

Mengetahui

Ketua Program



Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal

**SINKRONISASI PENGATURAN PENYUSUNAN
RENCANA PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH MENURUT
UU NO. 25 TAHUN 2004 DI KOTA MAGELANG**

TESIS

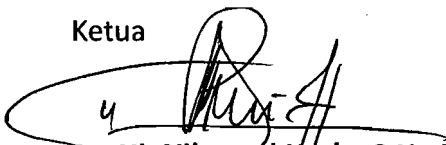
Oleh :

MAKHMUD YUNUS

Nomor Mhs : 09912421
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 29 Januari 2011 dan dinyatakan LULUS
Tim Penguji

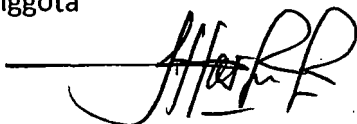
Ketua



Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal

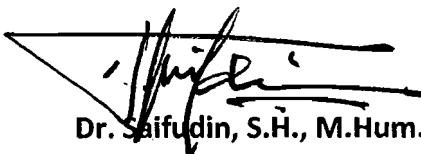
Anggota



Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.

Tanggal ^{10/2} - 2011

Anggota

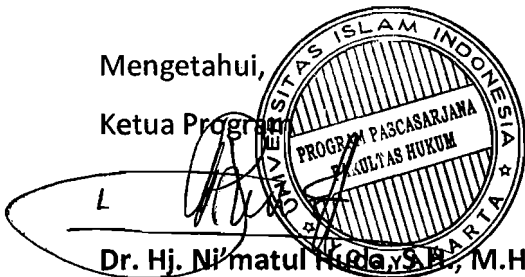


Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

Tanggal

Mengetahui,

Ketua Program



Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal

RINGKASAN

Berkenaan dengan upaya peningkatan kualitas program pembangunan, banyak hal yang harus diperhatikan oleh pemerintah daerah dan masyarakat khususnya. Di antaranya adalah harus mampu menciptakan suatu sistem yang kondusif bagi terlaksananya proses pembangunan daerah sejak dari langkah awal (perencanaan) hingga proses evaluasinya, sehingga apa yang diharapkan masyarakat dari setiap program pembangunan di daerah dapat terwujud.

Dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, kedudukan perencanaan pembangunan daerah di Indonesia menjadi semakin kuat. Argumentasi yang semula berkembang tentang tidak perlunya pembangunan diatur melalui sistem perencanaan dalam era otonomi daerah, otomatis sudah tidak perlu diperdebatkan lagi. Dengan adanya undang-undang tersebut, maka penyusunan perencanaan menjadi suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap aparat pemerintah dalam melaksanakan kegiatannya sehari-hari dan bila hal ini tidak dilakukan akan menimbulkan implikasi hukum.

Rencana pembangunan tahunan daerah, yang selanjutnya disebut rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun, yang merupakan pelaksanaan tahunan dari rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) daerah yang ditetapkan untuk kurun waktu selama lima tahun. Dalam penyusunan RKPD, mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Tahapan dalam penyusunan RKPD diawali dengan penyusunan rencana kerja satuan kerja perangkat daerah (Renja SKPD) atau rencana pembangunan tahunan satuan kerja perangkat daerah sebagai dokumen perencanaan untuk periode 1 (satu) tahun. SKPD menyusun rancangan awal sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Setelah rancangan awal tersebut disusun, dilaksanakan musrenbang yang dimulai dengan musrenbang tingkat kelurahan, dan dilanjutkan dengan musrenbang tingkat kecamatan. Sebelum dilanjutkan dengan musrenbang tingkat kabupaten/kota untuk dijadikan sebagai bahan penyusunan RKPD, terlebih dahulu dilaksanakan kegiatan forum SKPD. Dari proses tersebut diperlukan sinkronisasi pengaturan antara penyusunan renja yang mengacu pada tugas pokok dan fungsi SKPD dengan mekanisme musrenbang untuk menampung aspirasi masyarakat.

Berbicara tentang sinkronisasi pengaturan dalam penyusunan rencana pembangunan daerah terdapat dua permasalahan pokok yang perlu dikaji, yaitu menyangkut sistem perencanaan pembangunan daerah dalam konteks otonomi daerah, dan permasalahan tentang upaya sinkronisasi pengaturan yang dilakukan dalam proses penyusunan rencana pembangunan daerah. Sehingga untuk membahas kedua hal tersebut, perlu diketahui juga hal-hal yang menjadi faktor pendukung maupun penghambat atas ketentuan dan aturan-aturan yang digunakan sebagai acuan SKPD sebagai perangkat daerah dalam proses sinkronisasi perencanaan pembangunan daerah tersebut.

Sebagai landasan dalam pengkajian sinkronisasi pengaturan penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah perlu dikaji terlebih dahulu tentang pemerintahan daerah secara umum, asas-asas dalam pemerintahan daerah, serta organisasi perangkat daerah dalam pembangunan. Dan untuk mengetahui konsep tentang perencanaan pembangunan

daerah diperlukan pula kajian tentang sistem perencanaan dan penganggaran dalam perencanaan pembangunan daerah, mekanisme perencanaan dan penganggaran pembangunan serta koordinasi dalam pembangunan daerah.

Dalam pelaksanaannya, pengaturan penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah di Kota Magelang melalui beberapa peraturan kepala daerah dan ketentuan pendukung lainnya. Namun pengaturan yang dilakukan dapat dikatakan masih bersifat parsial dan belum menyeluruh melalui sebuah peraturan daerah (perda). Selain itu terdapat faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam rangka sinkronisasi pengaturan penyusunan rencana pembangunan daerah. Implikasi atas pengaturan yang dilakukan dalam penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah di Kota Magelang meliputi beberapa aspek, yang pada intinya hasil pembangunan belum dapat dinikmati masyarakat secara optimal.

Setelah disimpulkan penulis mencoba untuk memberikan saran-saran sebagai berikut: *Pertama*, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 27 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, Pemerintah Kota Magelang perlu membentuk Peraturan Daerah yang mengatur tentang penyusunan RKPD, penyusunan renja SKPD dan pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan daerah secara menyeluruh dari tingkat kelurahan, kecamatan sampai dengan tingkat kota. *Kedua*, perlunya pengaturan pelaksanaan Forum SKPD yang memuat batasan-batasan tentang kewenangan penganggaran SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya untuk penentuan pagu anggaran dalam setiap kewenangan yang dimiliki secara menyeluruh untuk SKPD agar tidak terjadi tarik ulur kewenangan yang disebabkan kesamaan objek dan bidang/program dalam kegiatan pembangunan. *Ketiga*, Kepala daerah bersama DPRD agar selalu

menindaklanjuti secara konsisten program dan kegiatan yang telah disepakati dalam musrenbang RKPD pada semua tingkatan ke dalam KUA, PPAS, RKA-SKPD dan rancangan APBD.

KATA PENGANTAR

Assalamu 'alaikum Wr. Wb.

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena dengan kuasa dan ridhoNya penulis telah dapat menyelesaikan tesis ini tepat pada waktunya. Penulisan tesis ini adalah dalam rangka memenuhi salah satu syarat menyelesaikan studi Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Tesis ini disusun dengan maksud untuk membuka dan memberikan gambaran tentang sinkronisasi penyusunan rencana pembangunan tahunan yang dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Magelang berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 2004. Sehingga diharapkan pembaca memperoleh gambaran, tidak hanya teori tentang praktek pengaturan penyusunan rencana pembangunan daerah.

Dalam penulisan Tesis ini penulis telah banyak mendapat bantuan dari berbagai pihak, baik bantuan secara moril maupun materiil hingga tesis ini dapat diselesaikan. Untuk itu penulis ucapkan terima kasih yang tak terhingga kepada:

1. Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Pascasarja Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, dan sekaligus Pembimbing I yang telah memberikan bimbingan dan dorongan kepada penulis dalam penyelesaian tesis ini.
2. Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H., selaku Pembimbing II yang juga telah memberikan bimbingan dan dorongan kepada penulis dalam penyelesaian tesis ini.

3. Bapak/Ibu Dosen pengajar yang telah memberikan ilmu pengetahuan selama penulis mengikuti perkuliahan di Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Istri dan anak-anakku tercinta, serta seluruh keluarga yang telah memberikan dukungan moril selama perkuliahan dan penulisan tesis ini.
5. Seluruh rekan-rekan mahasiswa Magister Hukum UII Angkatan XXII yang juga telah ikut memberikan bantuan dan dorongan dalam menyelesaikan tesis ini.

Penulis juga menyadari dalam penulisan tesis ini masih banyak terdapat kekurangan, mengingat segala keterbatasan yang penulis miliki. Oleh karena itu, kritik dan saran yang dapat membangun sangat penulis harapkan sebagai masukan dan tambahan pengetahuan bagi penulis.

Akhirnya penulis berharap, tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak termasuk bagi Pemerintah Kota Magelang dan khususnya penulis sendiri.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, Januari 2011

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
LEMBAR PENGESAHAN	
RINGKASAN	i
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	12
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	12
E. Tinjauan Pustaka	13
F. Metode Penelitian	23
G. Sistematika Penulisan	27
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH	29
A. Pemerintahan Daerah	29
B. Asas-asas Pemerintahan Daerah	34
C. Organisasi Perangkat Daerah dalam Perencanaan Pembangunan.....	37
D. Konsep Perencanaan Pembangunan Daerah	39
E. Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Daerah	50

1. Pendekatan dan Tahapan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan	51
2. Unsur-unsur Pokok Perencanaan Pembangunan	55
3. Dokumen-dokumen dalam Perencanaan Pembangunan	58
4. Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan	61
F. Koordinasi Pembangunan Daerah	66
BAB III SINKRONISASI PENGATURAN PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH DI KOTA MAGELANG	70
A. Sinkronisasi Pengaturan dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah di Kota Magelang	70
1. Pengaturan dalam Penyusunan Renstra, RKPD dan Renja SKPD	72
2. Pengaturan Sesuai dengan Tugas Pokok dan Fungsi	80
3. Pengaturan dalam Mekanisme Musrenbang.....	83
B. Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat dalam Sinkronisasi Pengaturan Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah	91
1. Faktor-faktor Pendukung dalam Sinkronisasi Pengaturan Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah	92
2. Faktor-faktor Penghambat dalam Sinkronisasi Pengaturan Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah	94
C. Implikasi atas Pengaturan dalam Pengaturan Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah	101
BAB IV. PENUTUP	107
A. Kesimpulan	107

B. Saran-saran	114
DAFTAR PUSTAKA	116

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tujuan pembangunan dapat dipahami sebagai akibat dari seluruh upaya pembangunan. Sedangkan, strategi atau perencanaan pembangunan merupakan pilihan lintas sebab akibat yang secara sistematis dilakukan dan asumsi-asumsi yang diharapkan tersedia, agar tujuan pembangunan tercapai. Asumsinya adalah keadaan-keadaan yang di luar kendali pemerintah daerah atau keadaan-keadaan yang lebih baik atau lebih tepat disediakan oleh pihak-pihak lain dalam upaya pembangunan secara keseluruhan, namun akan mempengaruhi pencapaian tujuan pembangunan.¹

Sebagai dampak sebuah pilihan, strategi sebagai pilihan lintas sebab akibat tersebut mempunyai konsekuensi biaya dan resiko pembangunan yang berbeda-beda. Semakin banyak asumsi dalam rencana pembangunan, biaya pembangunan diharapkan akan mengecil, sementara resiko kegagalan pembangunan semakin besar. Oleh karena itu, dalam menyusun anggaran daerah, satu tahapan yang harus dilakukan adalah perencanaan. Dalam tahapan ini, arah dan tujuan dari suatu program pembangunan pemerintah ditentukan. Dalam berbagai kajian, perencanaan pembangunan diartikan sebagai fungsi utama manajemen pembangunan dalam proses bernegara. Fungsi ini muncul sebagai akibat dari kebutuhan akan pembangunan yang

¹ Indra Bastian, *"Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia"*, Salemba Empat, Jakarta, 2009. Hlm. 1

lebih besar dibandingkan dengan ketersediaan sumber daya. Dengan perencanaan pembangunan yang baik, kegiatan pembangunan dapat dirumuskan secara efisien dan efektif dengan hasil yang optimal.²

Sejak keluarnya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, kedudukan perencanaan pembangunan daerah di Indonesia menjadi semakin kuat. Argumentasi yang semula berkembang tentang tidak perlunya pembangunan diatur melalui sistem perencanaan dalam era otonomi daerah, otomatis sudah tidak perlu diperdebatkan lagi. Dengan adanya undang-undang tersebut, maka penyusunan perencanaan menjadi suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap aparat pemerintah dalam melaksanakan kegiatannya sehari-hari dan bila hal ini tidak dilakukan akan menimbulkan implikasi hukum.³

Sesuai dengan undang-undang tersebut, perencanaan pembangunan merupakan suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah serta rencana pembangunan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan negara dan masyarakat di tingkat pusat maupun daerah.⁴ Tidak dapat disangkal bahwa pembangunan suatu daerah sangat terkait dengan pembangunan pada tingkat nasional dan pembangunan antar daerah. Karena itu, untuk dapat mewujudkan keterpaduan dan sinergitas pembangunan nasional maka keterpaduan pembangunan antar daerah merupakan unsur penting yang perlu dikembangkan. Untuk dapat meningkatkan

² *Ibid*, hlm. 1-2

³ Sjafrizal, *Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah*, Baduose Media, 2009. Hlm. 3

⁴ *Ibid*, hlm. 75

keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran, dalam Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional 2004 menetapkan perlunya disusun rencana tahunan daerah yang kemudian dijadikan sebagai dasar penyusunan anggaran dalam Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD).

Rencana pembangunan tahunan daerah, yang selanjutnya disebut rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) adalah dokumen⁵ perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun, yang merupakan pelaksanaan tahunan dari rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) daerah yang ditetapkan untuk kurun waktu selama lima tahun.⁶ Dalam penyusunan RKPD, mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Tahapan dalam penyusunan RKPD diawali dengan penyusunan rencana kerja satuan kerja perangkat daerah (Renja SKPD) atau rencana pembangunan tahunan satuan kerja perangkat daerah sebagai dokumen perencanaan untuk periode 1 (satu) tahun⁷.

Renja SKPD sebagai dokumen perencanaan perangkat daerah memuat kebijakan, program dan kegiatan pembangunan, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat. Menurut Sjafrizal⁸, untuk dapat mengoptimalkan pemanfaatan partisipasi

⁵ Menurut Sjafrizal, *op. cit.*, hlm. 9, produk akhir (*output*) dari suatu perencanaan adalah dalam bentuk dokumen perencanaan secara tertulis. Dokumen perencanaan ini pada dasarnya merupakan dokumen publik yang proses penyusunan dan penetapannya harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundangan yang berlaku.

⁶ Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 25 tahun 2004

⁷ Lihat Pasal 1 angka 11 UU No. 25 Tahun 2004

⁸ Sjafrizal., *op., cit.* Hlm. 78

masyarakat dalam penyusunan rencana, sistem perencanaan pembangunan nasional menggariskan perlunya dilakukan penjangkaran aspirasi masyarakat melalui pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan atau musrenbang.⁹

Tahap berikutnya dalam penyusunan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) adalah menetapkannya menjadi sebuah produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Karena, sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (2) UU No. 25 Tahun 2004 tersebut, RKPD harus ditetapkan oleh kepala daerah sebagai peraturan kepala daerah, dan menjadi pedoman dalam penyusunan RAPBD sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (2). Sehingga dapat dikatakan, bahwa proses penyusunan RKPD sebagai sebuah peraturan kepala daerah merupakan bagian dari proses pembentukan perundang-undangan dalam tataran pemerintahan di daerah yang juga harus mengacu pada asas-asas dalam pembentukan perundang-undangan.

Menurut Riyadi dan Dedi Supriady Bratakusumah,¹⁰ pentingnya perencanaan pembangunan daerah dijadikan sebagai kebijakan publik (*policy statement*) oleh pemerintah sebenarnya sudah lama disadari dan sudah diimplementasikan, baik oleh pemerintahan Orde Lama, Orde Baru maupun pemerintahan sekarang. Kebijaksanaan pembangunan yang juga dapat diartikan sebagai pernyataan tujuan-tujuan dan cita-cita yang harus menggambarkan keseluruhan arah dari aktivitas-aktivitas

⁹ Dalam Pasal 1 angka 21 UU No. 25/2004, dijelaskan bahwa musrenbang atau musyawarah perencanaan pembangunan adalah forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah.

¹⁰ Riyadi & Dedi Supriady Bratakusumah, *Perencanaan Pembangunan Daerah, Strategi menggali potensi dalam mewujudkan otonomi daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003. Hlm. 253

pembangunan yang diyakini sebagai sesuatu yang normatif. Ia juga mengutip pendapat Poppe dan Schall (1995), pernyataan kebijaksanaan pembangunan daerah adalah dokumen perencanaan yang;

1. Melahirkan prinsip-prinsip pembangunan yang fundamental untuk diterapkan dalam langkah-langkah perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah;
2. Menyimpulkan masalah-masalah pembangunan yang utama dan memindahkannya ke dalam masalah-masalah pembangunan (yang prioritas);
3. Menghubungkan masalah dengan potensi yang tersedia secara lokal untuk pembangunan daerah;
4. Menyatakan tujuan keseluruhan dan tujuan utama yang akan dicapai dalam jangka panjang di masa datang serta prioritas pembangunan dan bidang-bidang kegiatan yang utama;
5. Mencerminkan keinginan politik penduduk daerah yang menyangkut pembangunan yang direncanakan untuk daerah mereka.

Mendemokratisasikan proses pengambilan keputusan dapat membantu instansi pemerintah untuk melaksanakan kewenangannya sehingga dapat diterima dan berhasil guna bagi publik (*democratizing decision-making*). Dengan mengutip pemikiran Annemarie van der Heiden maka mengedepannya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan Peraturan Daerah tentang APBD berarti mendorong dikembangkannya suatu "*citizens rights related in particular to three aspect;(a) acces to information on the environment, (b) public participation in decision making, (c) acces to justice.*"¹¹

Pembentukan peraturan daerah tentang APBD sebagai bentuk pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maupun UU Nomor 33 Tahun 2004

¹¹ Akmal Boedianto, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pembentukan Perda APBD Partisipatif*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2010. Hlm 21.

tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah beserta peraturan pelaksanaannya. Hal ini berarti bahwa penyusunan APBD tetaplah berada dalam kerangka hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah yang saat ini berdasarkan undang-undang pemerintahan daerah yang berlandaskan pada prinsip-prinsip otonomi daerah.¹²

Satuan kerja perangkat daerah (SKPD) sebagai penyusun renja merupakan bagian dari perangkat daerah yang dibentuk untuk membantu kepala daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah dan diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Selain itu, salah satu kelompok SKPD yaitu kelurahan sebagai organisasi perangkat daerah secara khusus diatur juga melalui Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan. Sebagai tindak lanjut PP No. 41 Tahun 2007, SKPD sebagai organisasi perangkat daerah, selanjutnya dibentuk dan ditetapkan dengan peraturan daerah, yang termasuk di dalamnya memuat ketentuan mengenai susunan, kedudukan, dan tugas pokok. Sedangkan penjabaran tentang tugas pokok, fungsi dan rincian tugas jabatan struktural dari masing-masing organisasi perangkat daerah atau SKPD dituangkan dalam peraturan kepala daerah.¹³

Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, bahwa dalam proses penyusunan RKPD diawali dengan penyusunan rencana kerja masing-masing SKPD. Dalam rangka penyusunan Renja SKPD berpedoman pada Pasal 21 ayat (3) Undang-

¹² *Ibid*, hlm 23.

¹³ Sebagaimana ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007

Undang Nomor 25 Tahun 2004. Sesuai dengan pasal tersebut dinyatakan bahwa dalam menyusun rencana kerja, setiap SKPD mengacu pada tugas pokok dan fungsi masing-masing SKPD. Rencana kerja SKPD yang memuat kebijakan, program dan kegiatan pembangunan, baik yang penyusunannya dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah, juga ditempuh melalui partisipasi masyarakat yang diwujudkan dengan pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan atau musrenbang. Keharusan untuk menyelenggarakan musrenbang dalam proses penyusunan RKPD merupakan ketentuan sebagaimana Pasal 9 dan 22 UU No. 25 Tahun 2004. Ketentuan lebih lanjut tentang musrenbang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 Pasal 20 Ayat (1). Sesuai pasal tersebut dinyatakan bahwa sebelum dilaksanakan musrenbang RKPD tingkat kabupaten/kota, terlebih dahulu dimulai dengan musrenbang tingkat desa/kelurahan, dan kecamatan.

Dari ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa dalam proses awal penyusunan rencana kerja SKPD, bersumber pada dua buah ketentuan sebagai landasan utama, yaitu *pertama*, sesuai dengan Pasal 21 UU No. 25 Tahun 2004, penyusunan renja mengacu pada tugas pokok dan fungsi yang melekat pada SKPD, dan *kedua*, menurut Pasal 9 dan 22 mengacu pada mekanisme dan hasil musrenbang. Berkaitan dengan hal tersebut Sjafrizal¹⁴, juga mengemukakan bahwa pelaksanaan musrenbang dilakukan pada tiga kegiatan, yaitu pada waktu penyusunan Rencana pembangunan jangka panjang (RPJP), penyusunan Rencana pembangunan jangka menengah (RPJM) dan saat penyusunan Rencana pembangunan tahunan (RKPD).

¹⁴ Sjafrizal., *op., cit.*, hlm. 78

Dalam rangka penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah (RKPD) Kota Magelang, pada proses awal penyusunan renja, masing masing SKPD menyusun rancangan awal sesuai dengan tugas pokok, fungsi dan rincian tugas jabatan. Setelah rancangan awal tersebut disusun, dilaksanakan musrenbang yang dimulai dengan musrenbang tingkat kelurahan, dan dilanjutkan dengan musrenbang tingkat kecamatan. Sebelum dilanjutkan dengan musrenbang tingkat kabupaten/kota untuk dijadikan sebagai bahan penyusunan RKPD, terlebih dahulu dilaksanakan kegiatan forum SKPD.

Forum SKPD sebagai forum yang berhubungan dengan fungsi/subfungsi kegiatan sektor/lintas sektor merupakan wadah bersama antar pelaku pembangunan untuk membahas prioritas kegiatan pembangunan hasil musrenbang kecamatan dengan SKPD atau gabungan SKPD sebagai upaya mengisi rencana kerja (renja) SKPD yang tata cara penyelenggaraannya difasilitasi oleh SKPD terkait.¹⁵ Selain itu Forum SKPD merupakan forum pertemuan untuk memadukan rencana kerja SKPD yang penyusunannya mengacu pada tugas pokok dan fungsi SKPD dihadapkan dengan rencana kerja yang dihasilkan dari musrenbang di tingkat kelurahan dan kecamatan.

Tugas pokok dan fungsi yang menjadi acuan bagi SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Magelang ditetapkan dalam Peraturan Walikota Magelang memuat tentang penjabaran tugas pokok, fungsi dan rincian tugas jabatan struktural di lingkungan dinas daerah, serta Peraturan Walikota Magelang yang memuat tentang

¹⁵ Indra Bastian, *op., cit.*, hlm. 122

penjabaran tugas pokok, fungsi dan rincian tugas jabatan struktural di lingkungan kecamatan dan kelurahan. Dan untuk pelaksanaan musrenbang, setiap tahun perlu dikeluarkan surat edaran dari Badan Perencanaan Pembangunan Daerah selaku penyelenggara musrenbang tingkat kota dan sekaligus penanggungjawab dalam penyusunan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD).¹⁶

Jika dikaitkan dengan keberadaan kelurahan sebagai organisasi perangkat daerah yang diatur menurut PP No. 73 Tahun 2005, bahwa kelurahan mempunyai fungsi pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan, pemberdayaan masyarakat, pelayanan masyarakat, penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum, pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum dan pembinaan lembaga kemasyarakatan. Dari fungsi tersebut dapat dilihat bahwa kelurahan mempunyai bidang tugas urusan daerah yang luas, yang mencakup seluruh bidang tugas urusan daerah yang juga dimiliki dinas daerah yang ada dalam pemerintahan daerah. Sehingga dalam mekanisme musrenbang, kelurahan dimungkinkan bahkan memiliki berkewajiban untuk menampung aspirasi masyarakat dalam berbagai bidang pada kegiatan perencanaan pembangunan, khususnya dalam proses penyusunan rencana kerja.

Akan tetapi tidak mungkin semua usulan masyarakat dalam musrenbang dapat tertampung di dalam renja kelurahan pada tahun yang bersangkutan, dan di sisi lain, dinas daerah pada saat atau sebelum musrenbang telah menyusun renja berdasarkan tugas pokok dan fungsi yang dimiliki. Seberapa jauh hasil dari musrenbang dapat dan

¹⁶ Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 dan Pasal 24 UU No. 25 Tahun 2004

harus dipergunakan sebagai acuan dalam penyusunan renja ini, memungkinkan terjadinya peluang adanya sebagian usulan program dan kegiatan dari masyarakat yang tidak jelas, dalam artian dapat menimbulkan pertanyaan, apakah dengan tidak tertampungnya usulan masyarakat di tingkat SKPD kelurahan selanjutnya akan diakomodasikan dalam renja dinas teknis sesuai dengan bidangnya ataukah tidak. Atau kemungkinan terjadi tarik ulur program dan kegiatan hasil musrenbang yang memiliki kesamaan, yang ada di SKPD kelurahan dan kecamatan dihadapkan dengan SKPD lain sebagai pelaksana teknis daerah, apakah suatu program/kegiatan tertentu menjadi kewenangan kelurahan sebagai titik awal musrenbang, ataukah pada dinas teknis. Peluang-peluang permasalahan ini dapat terjadi pada saat Forum SKPD, saat bertemunya SKPD dalam menentukan program dan kegiatan menjadi rencana kerja SKPD. Sehingga berdampak pada ketidakpastian terhadap arah dan tujuan dalam penyusunan program dan kegiatan pada renja SKPD secara keseluruhan yang akan disusun menjadi RKPD.

Menurut pendapat Indra Bastian,¹⁷ mengemukakan bahwa titik berat pembangunan adalah pasrtisipasi masyarakat. Hal ini didasarkan pada proses perencanaan pembangunan secara *bottom up*, lewat penyelenggaraan forum koordinasi pembangunan pasrtisipasi, yaitu forum musyawarah perencanaan pembangunan di desa atau kelurahan, tingkat kecamatan dan kabupaten/kota. Ini layak dipertanyakan mengingat masih banyaknya keberatan masyarakat terhadap

¹⁷ Indra Bastian, *op., cit.*, hlm 22

rencana maupun pelaksanaan pembangunan. Masyarakat melakukan protes atas jalan yang rusak dan tak kunjung diperbaiki, dan lain sebagainya.

Berbicara tentang sinkronisasi pengaturan dalam penyusunan rencana pembangunan daerah terdapat dua permasalahan pokok yang perlu dikaji, yaitu menyangkut sistem perencanaan pembangunan daerah dalam konteks otonomi daerah, dan permasalahan tentang upaya sinkronisasi pengaturan yang dilakukan dalam proses penyusunan rencana pembangunan daerah. Sehingga untuk membahas kedua hal tersebut, perlu diketahui juga hal-hal yang menjadi faktor pendukung maupun penghambat atas ketentuan dan aturan-aturan yang digunakan sebagai acuan SKPD sebagai perangkat daerah dalam proses sinkronisasi perencanaan pembangunan daerah tersebut.

Dalam proses perencanaan pembangunan daerah yang memanfaatkan sumber daya yang ada di daerah, baik secara kelembagaan maupun sarana dan prasarana, dikaitkan dengan pengaturan yang dilakukan dimungkinkan juga terdapat implikasi atas rencana pembangunan daerah yang disusun. Menurut Mudrajad Kuncoro,¹⁸ perencanaan daerah yang efektif harus bisa membedakan apa yang seyogianya dilakukan dan apa yang dapat dilakukan, dengan menggunakan berbagai sumber daya pembangunan sebaik mungkin yang benar-benar dapat dicapai, dan mengambil manfaat dari informasi yang lengkap dan tersedia pada tingkat daerah karena kedekatan para perencananya dengan obyek perencanaan.

¹⁸ Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*, Erlangga, Jakarta, 2004. Hlm.47

B. Rumusan Masalah

Karena terlalu luasnya aspek kajian dalam penelitian ini dan tidak dapat meneliti secara keseluruhan maka Peneliti perlu membatasi pada permasalahan, yaitu menyangkut sinkronisasi pengaturan penyusunan rencana kerja bagi satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dalam proses penyusunan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) yang merupakan rencana pembangunan tahunan daerah, khususnya yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kota Magelang sebagai lokasi penelitian. Sehingga penulis merumuskan dalam bentuk permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah sinkronisasi pengaturan dalam penyusunan rencana pembangunan tahunan atau rencana kerja pemerintah daerah di Kota Magelang?
2. Faktor-faktor apa yang mendukung dan menghambat dalam sinkronisasi pengaturan penyusunan rencana pembangunan tahunan atau rencana kerja pemerintah daerah di Kota Magelang?
3. Bagaimanakah implikasi atas pengaturan yang dilakukan terhadap susunan RKPD di Kota Magelang?

C. Tujuan Penelitian.

Adapun tujuan dengan dilaksanakannya penelitian ini yaitu:

1. Untuk mengetahui/memahami serta menganalisis tentang sinkronisasi pengaturan dalam penyusunan rencana pembangunan tahunan atau rencana kerja pemerintah daerah di Kota Magelang.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis faktor-faktor apa saja yang dapat mendukung dan menghambat sinkronisasi pengaturan dalam penyusunan rencana pembangunan tahunan atau rencana kerja pemerintah daerah khususnya di Kota Magelang.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis implikasi atas pengaturan yang digunakan terhadap proses penyusunan serta RKPD yang dihasilkan di Kota Magelang.

D. Manfaat Penelitian

Dalam berbagai kajian perencanaan pembangunan, yang dimaknai sebagai fungsi utama manajemen pembangunan merupakan bagian dalam proses bernegara. Fungsi ini muncul sebagai akibat dari kebutuhan pembangunan yang lebih besar dibandingkan dengan ketersediaan sumber daya. Dengan perencanaan pembangunan yang baik, kegiatan pembangunan dapat dirumuskan secara efisien dan efektif dengan hasil yang optimal. Perencanaan pembangunan daerah bermanfaat dalam mencegah terciptanya jurang kemakmuran antar daerah dan menghindarkan ketidakpuasan dalam masyarakat.¹⁹

Berdasarkan pemikiran tersebut, hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat bermanfaat bagi Penulis dalam upaya memperoleh ilmu dan pengetahuan dalam bidang perencanaan pembangunan daerah. Selain itu diharapkan tulisan ini dapat menjadi sumbangan pemikiran yang berguna bagi Pemerintah Kota Magelang, khususnya dalam bidang perencanaan pembangunan daerah, yaitu dalam rangka

¹⁹ Indra Bastian, dalam pengantarannya, *Sistem Perencanaan.....Op. Cit.*

sinkronisasi pengaturan dalam penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah yang akan dituangkan dalam rencana kerja pemerintah daerah (RKPD). Sehingga lebih jauh perencanaan pembangunan dapat bermanfaat sebagai pedoman bagi pelaksanaan kegiatan dalam mencapai tujuan, serta memenuhi kebutuhan dan kepuasan masyarakat.

E. Tinjauan Pustaka

Proses pembangunan daerah bila hanya mengacu pada perencanaan nasional saja, maka potensi pembangunan daerah tidak dapat dimanfaatkan secara optimal karena daerah yang akan bertumbuh cepat adalah daerah yang kondisi dan potensinya sesuai dengan prioritas pembangunan nasional. Melalui penyusunan rencana pembangunan daerah, permasalahan khusus daerah akan dapat ditanggulangi secara lebih tepat dan perbedaan potensi pembangunan tersebut akan dapat dimanfaatkan secara optimal.²⁰

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) yang harus ditetapkan oleh kepala daerah sebagai peraturan kepala daerah, selanjutnya dijadikan sebagai pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi sebuah peraturan daerah (Perda)²¹. Sehingga dapat dikatakan, bahwa proses penyusunan RKPD sebagai sebuah peraturan kepala daerah yang kemudian dijadikan sebagai dasar penyusunan APBD untuk

²⁰ Sjafrizal, *op., cit.*, hlm. 7

²¹ Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 Angka 14, bahwa Anggaran pendapatan dan belanja daerah, yang selanjutnya disebut APBD, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

ditetapkan sebagai peraturan daerah, merupakan bagian dari proses pembentukan perundang-undangan dalam tataran pemerintahan di daerah.

Fungsi peraturan daerah merupakan fungsi yang bersifat atribusi yang mendasari pada sebuah undang-undang.²² Setelah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak berlaku lagi, maka yang menjadi dasar atribusinya yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang diatur dalam Pasal 136-145. Sedangkan fungsi keputusan kepala daerah adalah menyelenggarakan pengaturan dalam rangka pelaksanaan peraturan daerah yang bersangkutan atau tugas pemerintahan. Fungsi keputusan daerah ini merupakan fungsi delegasian dari peraturan daerahnya,²³ sebagaimana diatur dalam Pasal 146 UU Nomor 32 Tahun 2004.

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus memperhatikan pada asas-asas pembentukan perundang-undangan yang baik, yang meliputi; kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan. Selain itu juga, adanya keharusan bahwa materi muatan peraturan perundang-undangan dalam penyusunannya berpedoman pada asas; pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan atau keseimbangan,

²² Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Disarikan dari perkuliahan A. Hamid S. Attamimi, Kanisius, Yogyakarta, 1998. Hlm. 121

²³ *Ibid.* Hlm. 122

keserasian dan keselarasan, serta asas lain yang sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.²⁴

Pembentukan undang-undang adalah bagian dari aktivitas dalam mengatur masyarakat yang terdiri atas gabungan individu-individu manusia dengan segala dimensinya, sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang dapat diterima masyarakat luas merupakan suatu pekerjaan yang sulit. Kesulitan ini terletak pada kenyataan bahwa kegiatan pembentukan undang-undang adalah suatu bentuk komunikasi antara lembaga yang menetapkan yaitu pemegang kekuasaan legislatif dengan rakyat dalam suatu negara. Pembentuk undang-undang sejak awal proses perancangan, telah dituntut agar undang-undang yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan. *Pertama*, mampu dilaksanakan; *kedua*, dapat ditegakkan; *ketiga*, sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak sasaran yang diatur; *keempat*, mampu menyerap aspirasi masyarakat.²⁵

Mengacu pada teori-teori hukum, bahwa sebuah peraturan perundangan hanya akan efektif dalam memperbaiki sistem kemasyarakatan jika memenuhi tiga syarat; *Pertama*, mengatur segala secara tuntas. *Kedua*, tidak memungkinkan adanya pasal yang blangko. Artinya, jangan ada kalimat bahwa hal-hal teknis akan diatur dalam sebuah peraturan pendukung tetapi nyatanya peraturan yang dimaksud itu tidak

²⁴ Lihat Pasal 5 dan 6 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

²⁵ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Cetakan Pertama, 2009. Hlm. 1-2.

segera diterbitkan. Syarat *ketiga*, jangan sampai ada 'pasal karet' atau terlalu banyak penafsiran dan sulit dipakai karena terlalu lentur.²⁶

Dalam proses perencanaan, mendasari pada hukum administrasi negara, rencana merupakan bagian dari tindakan hukum pemerintahan (*bestuurrechthandeling*), suatu tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²⁷ Rencana merupakan alat bagi implementasi, dan implementasi hendaknya berdasar suatu rencana. Rencana didefinisikan sebagai keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang daripada hal-hal yang akan dikerjakan di masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan.²⁸

Rencana pembangunan sebagai bagian dari ide pokok administrasi pembangunan, sebagaimana dikemukakan oleh Sondang P. Siagian²⁹, yang mendefinisikan administrasi pembangunan adalah “ *seluruh usaha yang dilakukan oleh suatu negara bangsa untuk bertumbuh, berkembang dan berubah secara sadar dan terencana dalam semua segi kehidupan dan penghidupan negara bangsa yang bersangkutan dalam rangka pencapaian tujuan akhirnya*”. Sondang P. Siagian juga mengemukakan tujuh ide pokok dalam administrasi pembangunan. Salah satu ide pokok yang terkait dengan perencanaan pembangunan yaitu, bahwa pembangunan dilakukan secara terencana, baik dalam arti jangka panjang, jangka sedang dan jangka pendek. Merencanakan berarti mengambil keputusan sekarang tentang hal-hal yang

²⁶ Muchsan, *Kewenangan*, Kompas, 12 Maret 2009.

²⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006. Hlm. 194

²⁸ *Ibid.* Hlm. 195

²⁹ Sondang P. Siagian, dalam bukunya “*Administrasi Pembangunan, Konsep, Strategi dan Dimensinya*”, PT Bumi Aksara, Jakarta, 2005. Hlm. 5

akan dilakukan pada jangka waktu tertentu di masa yang akan datang. Selain itu dikemukakan bahwa rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan. Pertumbuhan dimaksudkan sebagai peningkatan kemampuan suatu negara bangsa untuk berkembang dan tidak sekedar mampu mempertahankan kemerdekaan, kedaulatan dan eksistensinya. Dan perubahan mengandung makna bahwa suatu negara bangsa bersikap antisipatif dan proaktif dalam menghadapi tuntutan situasi yang berbeda dari suatu jangka waktu ke jangka waktu lain, terlepas apakah situasi yang berbeda itu dapat diprediksikan sebelumnya atau tidak.

Perencanaan dan penganggaran daerah dalam sistem pemerintahan, terutama bila dikaitkan dengan dua tuntutan praktis yaitu sebagai: *pertama*, implementasi desentralisasi administrasi pemerintahan dan *kedua* implementasi prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik. Selain itu secara substantif perencanaan dan penganggaran juga memiliki arti penting jika dikaitkan dengan penerapan prinsip-prinsip demokrasi dalam alokasi sumber daya publik.³⁰

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 yang mengatur mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) bertujuan untuk; *pertama*, mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan; *kedua*, menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi, baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah; *ketiga*, menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan;

³⁰ Suhirman, "Kerangka Hukum Perencanaan dan Penganggaran Daerah", Sanggar, 2008.
Download 28-7-2009

keempat, mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan *kelima*, menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan dan berkelanjutan.³¹

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³²

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³³

³¹ Lihat Pasal 2 UU No. 25 Tahun 2004.

³² Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta, Hakikat otonomi & desentralisasi dalam pembangunan Daerah*, Citra Media, Yogyakarta, Cetakan I, 2006. Hlm. 33

³³ *Ibid*, hlm. 36

Sebagai landasan utama dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, Pemerintah telah memperbaharui undang-undang tentang pemerintahan daerah dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-undang ini mengatur mengenai berbagai aspek pemerintahan daerah, dan juga mengatur mengenai perencanaan dan penganggaran di tingkat daerah. Dengan kata lain Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berisi substansi baik mengenai perencanaan maupun penganggaran di tingkat daerah.

Untuk peraturan pelaksanaan perencanaan daerah, pemerintah juga telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah. Dan untuk menjamin terlaksananya mekanisme *bottom-up* dalam proses perencanaan, pemerintah tiap tahun mengeluarkan surat edaran bersama (SEB) tentang tata cara musrenbang dalam rangka penyusunan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD).

Prinsip perencanaan pembangunan daerah sebagaimana dalam ketentuan perundangan dinyatakan bahwa, perencanaan pembangunan daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional yang dilakukan pemerintah daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing. Sehingga perencanaan pembangunan daerah harus dapat mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan daerah, serta

dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah, sesuai dinamika perkembangan serta kebutuhan masyarakat.³⁴

Menurut Ateng Syafrudin,³⁵ perencanaan daerah diperlukan karena; *pertama*, rencana pembangunan nasional belum menjamin terwujudnya pembangunan yang seimbang dan optimal di berbagai daerah-daerah; *kedua*, bahwa rencana pembangunan daerah tidak sama dengan “mini” rencana pembangunan nasional, sebab perekonomian daerah lebih terbuka daripada perekonomian nasional, dan terbatasnya kekuasaan pemerintah daerah untuk menjalankan berbagai tindakannya. Keterbatasan pemerintah daerah antara lain menyangkut alat kebijaksanaan, antara lain; kebijakan moneter, kebijakan fiskal, pengaturan perdagangan dan investasi.

Bahwa ciri-ciri kegiatan pembangunan menurut Sondang P. Siagian, ialah dilaksanakan secara sadar, komprehensif, terencana, bertahap, dan berkesinambungan. Dan pembangunan nasional diarahkan pada pencapaian tujuan akhir bangsa yang, bagaimanapun dirumuskan dan ditujukan pada peningkatan kesejahteraan seluruh masyarakat. Penyelenggaraannya memerlukan suatu sistem administrasi yang andal dalam arti mampu mengambil sembilan langkah secara tepat. Langkah itu ialah, penumbuhan motivasi untuk membangun, perumusan dan pengambilan keputusan politik, peletakan dasar hukum, perumusan rencana pembangunan nasional, merinci rencana menjadi program kerja, penentuan proyek-

³⁴ Lihat pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang *Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah*.

³⁵ Dalam bukunya, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993. Hlm. 239

proyek pembangunan, implementasi kegiatan pembangunan, penilaian hasil-hasil yang dicapai, serta penciptaan dan penggunaan suatu sistem umpan balik.³⁶

Dalam penerapannya di daerah untuk menyusun program/rencana kerja, masing-masing SKPD yang dibentuk melalui suatu peraturan daerah³⁷, memiliki kewenangan dalam penyusunan program dan kegiatan yang telah dijabarkan dalam tugas pokok dan fungsi dan diatur melalui peraturan kepala daerah. Tugas pokok dan fungsi tersebut merupakan kewenangan delegasi³⁸ dari kepala daerah. Di sisi lain penyusunan renja sebagai bagian dari proses penyusunan RKPD yang merupakan rencana pembangunan tahunan daerah, mewajibkan adanya mekanisme *bottom up planning*, yaitu melalui musrenbang. Tentunya diharapkan bahwa dengan mengatur kewenangan yang dimiliki, SKPD dalam melaksanakan tugas membantu kepala daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan tidak terjadi tumpang tindih atau bahkan tarik ulur kewenangan antara SKPD yang satu dengan lainnya. Sebagaimana pendapat Ateng Syafrudin,³⁹ bahwa dalam hukum tata usaha negara atau hukum administrasi sebagai kaidah-kaidah hukum yang mengikat aparatur pemerintah di dalam menjalankan wewenangnya untuk mengurus kepentingan umum, maka di dalamnya termasuk pula kaidah-kaidah yang mengikat bagaimana seharusnya

³⁶ Sondang P. Siagian, *op.cit.* Hlm. 151

³⁷ Sebagaimana diatur dalam PP No. 41 Tahun 2007

³⁸ Ridwan H.R., *op.cit.* Hal. 104. Pada delegasi terjadilah suatu pelimpahan wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha lainnya.

³⁹ Dalam bukunya "*Pengaturan...*", *op.cit* hlm. 231

aparatur pemerintah itu mengadakan hubungan satu sama lain berdasarkan wewenangnya masing-masing.

Pengaturan hubungan antara aparatur dapat termasuk bidang hukum tata negara jika dilihat dari segi batas-batas wewenangnya masing-masing itu. Akan tetapi di dalam kenyataan pergaulan hidup bermasyarakat pengaturan hukumnya antara aparatur pemerintah tidak cukup hanya mendasarkan diri kepada dasar-dasar wewenang dan batas wewenangnya itu saja, melainkan dibutuhkan suatu kaidah hukum yang mengatur bagaimana cara yang sebaik-baiknya melaksanakan wewenang itu supaya tidak terjadi persilangan wewenang di dalam memenuhi kebutuhan penanganan masalah kepentingan umum.⁴⁰

F. Metode Penelitian

Sesuai dengan permasalahan utama dalam penelitian ini adalah bahwa dalam penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah yang dituangkan dalam RKPD, mengacu pada pasal 21 ayat (3) UU Nomor 25 tahun 2004, salah satu tahapan yang harus dilaksanakan yaitu penyusunan rencana kerja bagi masing-masing SKPD dengan berpedoman pada tugas pokok dan fungsinya. Dalam penyusunan renja SKPD sebagai bagian dari proses penyusunan RKPD, juga mengacu pada ketentuan yang terkait dengan mekanisme musrenbang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 22 UU No 25 Tahun 2004. Sehingga diperlukan sinkronisasi pengaturan tentang

⁴⁰

Ibid, hlm. 229

penyusunan Renja SKPD sebagai bagian dari proses penyusunan RKPD yang merupakan rencana pembangunan tahunan daerah.

Adapun metode penelitian yang akan digunakan mengacu pada :

1. Obyek Penelitian

Sebagai obyek dalam penelitian ini adalah tentang upaya sinkronisasi pengaturan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Magelang dalam proses penyusunan RKPD yang merupakan rencana pembangunan tahunan daerah. Fungsi pengaturan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai pelaksanaan atas undang-undang yang mengatur tentang sistem perencanaan pembangunan daerah, khususnya terkait pasal 21 dan Pasal 22 UU Nomor 25 Tahun 2004, yang berupa peraturan daerah (Perda), peraturan kepala daerah serta peraturan pelaksanaan lainnya sebagai regulasi pendukung.

2. Subyek Penelitian

Menurut Indra Bastian⁴¹, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) selain melaksanakan fungsinya sebagai lembaga yang menyiapkan rencana-rencana pembangunan seperti yang diamanatkan oleh UU Nomor 25 Tahun 2004 juga harus melakukan upaya pengembangan kelembagaan agar mampu melaksanakan perencanaan yang partisipatif dan sekaligus menumbuhkan budaya perencanaan dengan melibatkan masyarakat secara lebih intensif.

Sehingga sebagai subyek dalam penelitian ini selain SKPD Bappeda juga satuan kerja perangkat daerah yang lain di lingkup Pemerintah Kota Magelang yang

⁴¹ Indra Bastian, *op., cit.*, hlm. 74

merupakan *stake holder* dalam penyusunan rencana kerja sebagai bagian dalam proses penyusunan RKPD.

3. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan dalam tesis ini adalah penelitian hukum normatif yaitu dengan mengkaji undang-undang atau peraturan-peraturan dan ketentuan yang dibuat untuk mengatur masalah penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah atau rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) serta peraturan yang digunakan oleh SKPD dalam menyusun rencana kerja SKPD sebagai bagian dari tahapan penyusunan RKPD.

4. Metode Pengumpulan Bahan-bahan hukum.

Sebagai penelitian hukum normatif, maka penelitian ini akan banyak menelaah dan mengkaji berbagai bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder terkait obyek penelitian. Bahan-bahan hukum primer yang dikumpulkan berupa; undang-undang yang mengatur tentang sistem perencanaan pembangunan nasional, undang-undang tentang pembentukan peraturan perundangan; peraturan pemerintah tentang tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan pembangunan daerah. Juga bahan hukum sekunder yang berupa peraturan daerah dan peraturan kepala daerah yang mengatur penyusunan RKPD dan rencana kerja SKPD sebagai regulasi pendukung peraturan perundangan yang telah ada.

Bahan-bahan hukum lain yang diperlukan untuk menjelaskan tentang penyusunan RKPD dan rencana SKPD sebagai bahan hukum tersier, yaitu penjelasan

atas peraturan perundangan dari bahan hukum primer dan sekunder yang telah disebutkan di atas, dan peraturan pelaksanaan penyusunan RKPD. Di samping itu juga risalah-risalah dan draft penyusunan RKPD dan renja SKPD, serta wawancara tertulis terhadap pimpinan unit kerja (SKPD) yang menangani penyusunan RKPD dan beberapa unit kerja penyusun renja SKPD yang dapat memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan skunder tersebut.

5. Metode Kajian dan Analisis

Bahan-bahan hukum yang terkumpul baik berupa bahan primer maupun sekunder yang diperoleh yang berkaitan dengan pembahasan tentang Penyusunan RKPD dan renja SKPD akan dianalisis secara kualitatif, logis dan mendalam dengan cara menjabarkan, menyusun dan menguraikan secara sistematis sebagai upaya untuk mengetahui sinkronisasi fungsi pengaturan yang telah dilakukan oleh pemerintah Kota Magelang beserta faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat dalam pelaksanaannya. Sehingga dapat diketahui kesesuaian atas aturan bersifat khusus yang telah dibuat terhadap aturan-aturan yang bersifat umum yang telah ada.

Data dianalisis secara normatif-kualitatif dengan jalan menafsirkan dan mengkonstruksikan pernyataan yang terdapat dalam perundang-undangan dan peraturan pelaksanaan sebagai regulasi pendukungnya. Adanya peraturan perundangan terkait penyusunan RKPD akan dianalisis tentang ketentuan lebih lanjut yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah Kota Magelang. Peraturan daerah serta peraturan kepala daerah yang digunakan sebagai regulasi dalam penyusunan renja SKPD juga akan dianalisis kesesuaiannya dengan peraturan perundangan di atasnya,

serta apa saja yang menjadi faktor pendukung dan penghambat serta implikasi dalam pelaksanaannya. Selain itu juga dinalisis tentang implikasi terhadap RKPD yang diwujudkan dalam bentuk peraturan kepala daerah, dikaitkan dengan kesesuaian renja SKPD yang telah disusun dan juga ditetapkan dengan keputusan kepala SKPD.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika dan garis besar isi dari tesis ini yaitu sebagai berikut:

BAB I. PENDAHULUAN

Berisi tentang latar belakang permasalahan, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode yang digunakan dalam penelitian serta sistematika penulisannya.

BAB II. TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Menguraikan tentang pemerintahan daerah secara umum, asas-asas dalam pemerintahan daerah, organisasi perangkat daerah dalam pembangunan, konsep perencanaan pembangunan daerah, sistem perencanaan dan penganggaran dalam perencanaan pembangunan daerah, mekanisme perencanaan dan penganggaran pembangunan serta koordinasi dalam pembangunan daerah.

BAB III. SINKRONISASI PENGATURAN PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH DI KOTA MAGELANG.

Berisi tentang sinkronisasi pengaturan yang dilakukan dalam penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah di Kota Magelang dan analisisnya, faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam rangka sinkronisasi pengaturan penyusunan rencana pembangunan daerah, serta analisis atas implikasi pengaturan yang dilakukan dalam penyusunan rencana pembangunan daerah.

BAB IV. PENUTUP

Berisi kesimpulan serta saran-saran perbaikan atas sinkronisasi pengaturan dalam penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

A. Pemerintahan Daerah

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peranserta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah menurut sistem desentralisasi dalam Negara Kesatuan⁴² Republik Indonesia.

Beberapa keuntungan yang dapat diraih melalui kebijakan desentralisasi di lingkungan organisasi pemerintahan karena; *pertama*, lebih mendekatkan pengambil

⁴² Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hal 28. Menurut Ni'matul Huda, negara kesatuan memiliki dua bentuk, *pertama*, sistem sentralisasi di mana segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah hanya tinggal melaksanakan. *Kedua*, sistem desentralisasi daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah).

keputusan dengan masyarakat yang menjadi sarannya sehingga operasionalisasi keputusan dapat lebih realistis, efektif dan efisien.⁴³

Keuntungan yang *kedua*, meringankan beban organisasi pada level yang lebih tinggi sehingga dapat menggunakan waktu, energi dan perhatiannya ke sasaran permasalahan yang lebih strategis. *Ketiga*, membina kemampuan bertanggungjawab demi para penerima wewenang pada tingkat yang lebih rendah, sehingga secara langsung menciptakan iklim kaderisasi yang lebih empirikal dan sistematis. *Keempat*, dengan kewenangan yang diterimanya, kebanggaan para pengambil keputusan dan pelaksana keputusan pada tingkat yang lebih rendah akan terbangun karena merasa dipercaya oleh pemerintah yang lebih tinggi.⁴⁴

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Di samping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan

⁴³ Dharma Setyawan Salam, "Otonomi Daerah, Dalam perspektif lingkungan, nilai, dan sumber daya", Djambatan, Cetakan Ketiga, Jakarta, 2003. Hlm. 9

⁴⁴ *Ibid.*

kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.⁴⁵

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, di samping karena adanya perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga memperhatikan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Dalam otonomi daerah, berbagai aspek yang erat kaitannya dengan perencanaan pembangunan berkaitan erat dengan alokasi sumber daya, peningkatan peran masyarakat, potensi dan keanekaragaman daerah. Semua aspek tersebut dipadukan dalam satu kesatuan sistem perencanaan pembangunan nasional. Dengan diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004, paradigma pembangunan di daerah telah berubah, terkait perubahan sistem dan mekanisme perencanaan pembangunan daerah.⁴⁶

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Daerah memiliki kewenangan membuat

⁴⁵ Penjelasan Atas UU Nomor 32 Tahun 2004
⁴⁶ Indra Bastian, *op. cit.*, hlm 4

kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.⁴⁷

Konsep perencanaan pembangunan daerah bertujuan mengoptimalkan penggunaan potensi sekaligus mengurangi ketimpangan pembangunan antardaerah. Namun, dalam pelaksanaannya ternyata tidak mudah. Terdapat banyak masalah antara lain terkait kurangnya konsistensi perencanaan dan materi perencanaan hingga permasalahan di lapangan. Di samping itu ruang gerak pemerintah daerah dalam perencanaan dan pengaturan pembangunan yang sesuai dengan potensi dan prioritas daerah sebenarnya sangat terbatas. Sehingga untuk memadukan antara pusat dan daerah, dengan keberagaman wewenang tugas, fungsi dan wewenang dalam penyusunan perencanaan serta pengelolaan pembangunan, diperlukan perencanaan multi-tingkat.⁴⁸

Sejalan dengan prinsip otonomi daerah dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian

⁴⁷ Penjelasan Atas UU Nomor 32 Tahun 2004

⁴⁸ Indra Bastian, *op., cit.*, hlm.4

otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Akan tetapi, menurut Indra Bastian⁴⁹, strategi pembangunan yang hanya mengacu pada paradigma pertumbuhan dan “pemerataan” telah terbukti rentan terhadap masalah-masalah sosial. Pendekatan pembangunan harus disertai dengan nilai kelestarian pembangunan (*sustainable development*) guna menumbuhkan *self sustaining capacity* dari masyarakat. Ini berarti bahwa pembangunan harus berpusat pada manusia (*people centered development*). Strategi ini akan menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Sedangkan menurut Yuliandri,⁵⁰ konsep “berkelanjutan” merupakan konsep yang sering digunakan dalam kajian lingkungan dan hukum lingkungan, khususnya berkait dengan isu pembangunan berkelanjutan. Pembentukan peraturan perundang-undangan diarahkan kepada kehidupan bermasyarakat, yang di dalamnya mempersyaratkan adanya kepastian, konsistensi dan kepercayaan.

Selain itu, perencanaan pembangunan yang disusun oleh suatu daerah merupakan perwujudan asas desentralisasi terhadap berbagai kewenangan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan politik dan pengelolaan pembangunan dari pusat kepada daerah. Di era otonomi daerah ini, setiap daerah dituntut untuk

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 16

⁵⁰ Yuliandri, *Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-undang Berkelanjutan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009. Hlm. 167

lebih mandiri, sehingga berbagai perintisan ke arah tujuan dan kesuksesan akan menjadi agenda penting yang harus disiapkan oleh setiap pemerintah daerah.⁵¹

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah juga melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

B. Asas-asas Pemerintahan Daerah

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, bahwa pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah. Akmal Boedianto⁵² juga menekankan pentingnya aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Agar mampu menjalankan peran tersebut, daerah diberi kewenangan yang seluas-

⁵¹ Indra Bastiab., *op.cit.*, hlm. 16

⁵² Akmal Boedianto, *op., cit.*, hlm 1-2.

luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pada dasarnya isi dan luas rumah tangga daerah dibedakan menjadi: *Pertama*, rumah tangga secara materiil, yang bersumber pada ajaran rumah tangga materiil (*matriele huishoudingshegrip*) dimana terdapat pembagian kewenangan secara terperinci antara pemerintah pusat dan daerah; *kedua*, rumah tangga secara riil (*riële huishoudingshegrip*), yaitu suatu sistem rumah tangga yang didasarkan pada keadaan, faktor, tindakan, dan kebijakan yang nyata, sehingga terdapat harmoni antara tugas, kemampuan dan kekuatan baik dalam daerah itu sendiri maupun dengan pemerintah pusat; *ketiga*, rumah tangga secara formal (*formale huishoudingshegrip*), dimana tidak terdapat perbedaan dari sisi sifat dan urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan daerah, sehingga perbedaan tugas yang dilaksanakan dengan kesanggupan daerah yang bersangkutan. Dalam sistem ini terkenal adanya urusan pangkal dan tambahan sesuai dengan sifat nyata daerah atas dasar kemampuannya.⁵³

Namun menurut Josef Riwu Kaho⁵⁴, selain tiga sistem rumah tangga daerah tersebut masih ada dua lagi, yaitu sistem rumah tangga sisa (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggungjawab. Dalam sistem rumah tangga sisa, secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Sedangkan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggung jawab mengandung

⁵³ Sebagaimana dikutip oleh Mudrajad Kuncoro, *op., cit.* Hlm. 6

⁵⁴ Ni'matul Huda, *op., cit.*, hlm. 85

pengertian sebagai berikut: *Pertama*, nyata (riil), dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan serta kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. *Kedua*, bertanggungjawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi serta tidak bertentangan dengan pemerintah pusat. Dan *ketiga* dinamis, merupakan suatu penekanan (*stressing*) pada pengertian pelaksanaan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.⁵⁵

Pemerintah Daerah merupakan subsistem dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tugas-tugas Negara atau tugas-tugas pemerintah juga merupakan tugas-tugas pemerintah daerah, akan tetapi tidak semua tugas-tugas atau urusan-urusan pemerintahan diserahkan pelaksanaannya kepada daerah dengan pertimbangan keadaan dan kemampuan daerah serta kepentingan nasional. Pelaksanaan pemerintahan di daerah melalui 3 (tiga) asas yaitu; asas desentralisasi, asas *medebewind* (tugas pembantuan) dan asas dekonsentrasi.⁵⁶

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah selaras dengan asas-asas tersebut yang diwujudkan dalam fungsi-fungsi pemerintah daerah, yang meliputi antara lain; *pertama* fungsi otonom, dengan adanya asas desentralisasi maka

⁵⁵ *Ibid*, hlm, 90-91

⁵⁶ Misdyanti & R. G. Kartasapoetra, "*Fungsi Pemerintah Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah*", Bumi Aksara, Jakarta, 1993. Hlm. 20. Dalam buku tersebut dijelaskan bahwa pada perkembangannya sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004, penerapan asas dekonsentrasi hanya diberikan kepada daerah provinsi.

terbentuklah daerah otonom atau dengan kata lain daerah otonom merupakan pelaksanaan asas desentralisasi. Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Kedua*, fungsi pembantuan, merupakan konsekuensi adanya asas *medebewind* di dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. *Ketiga*, fungsi pembangunan, dimana luas dan batas kewenangan Pemerintah harus dilaksanakan dalam pembangunan demi terpenuhinya tuntutan masyarakat yang juga merupakan tujuan pembangunan. Fungsi di dalam pelaksanaan pembangunan yang berarti pemerintah daerah juga termasuk di dalamnya.⁵⁷ Keseluruhan fungsi tersebut dijalankan oleh Kepala Daerah, DPRD dan perangkat daerah yang telah dibentuk.

C. Organisasi Perangkat Daerah dalam Perencanaan Pembangunan

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam sekretariat, unsur pengawas yang diwadahi dalam bentuk inspektorat, unsur perencana yang diwadahi dalam bentuk badan, unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah

⁵⁷ Disarikan dari Misdianti & R. G. Kartasapoetra, *op., cit.*, hlm. 21-26.

yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah, serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam dinas daerah.

Sebagai organisasi perangkat daerah khusus yang menangani perencanaan, menurut Indra Bastian⁵⁸, lembaga perencanaan seperti Bappenas dan Bappeda selain melaksanakan fungsinya sebagai lembaga yang menyiapkan rencana-rencana pembangunan seperti yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 juga harus melakukan upaya pengembangan kelembagaan agar mampu melaksanakan perencanaan yang partisipatif. Sebagai badan spesialis perencanaan daerah, Bappeda mempunyai tugas untuk menyiapkan rancangan rencana pembangunan jangka panjang dan tahunan daerah. Selain itu Bappeda juga bertugas untuk menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan daerah.

Secara umum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, pada prinsipnya dimaksudkan untuk memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah. Dalam kaitannya dengan perencanaan daerah, Indra Bastian⁵⁹ juga mengungkapkan bahwa perencanaan publik merupakan suatu proses interaksi antara birokrasi perencanaan dan publik yang bersifat majemuk.

⁵⁸ Indra Bastian, hlm. 74

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 74

Sehingga lembaga perencana juga dituntut untuk mengembangkan proses serta kelembagaan perencanaan (termasuk SKPD yang lain).⁶⁰

D. Konsep Perencanaan Pembangunan Daerah

Era otonomi daerah yang sedang bergulir dewasa ini di Indonesia secara langsung maupun tidak langsung membawa pengaruh yang cukup luas pada tata kehidupan masyarakat, baik secara nasional maupun lokal. Otonomi daerah pada masa sebelumnya hanya merupakan terminologi yang dikenal di kalangan masyarakat secara terbatas, sedangkan saat ini sudah menjadi pembicaraan umum dan berkembang di kalangan masyarakat yang lebih luas lagi, khususnya di tingkat daerah di seluruh Indonesia. Kondisi ini telah memberikan suatu kesadaran baru bagi kalangan pemerintah maupun masyarakat, bahwa kita tidak lagi bisa membiarkan gelombang otonomi mengalir begitu saja tanpa upaya untuk mengarahkan dan mengisinya dengan berbagai tindakan nyata yang lebih proaktif. Salah satu yang harus dilakukan dan sudah menjadi kebutuhan serta tuntutan umum adalah adanya upaya untuk mempersiapkan diri, khususnya masyarakat dan aparat pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas, baik kualitas sumber daya manusia maupun kualitas sumber daya lain, yang akan berdampak bagi terciptanya kualitas program pembangunan di daerah.⁶¹

Berkenaan dengan peningkatan kualitas program pembangunan ini, banyak hal yang harus diperhatikan oleh pemerintah dan masyarakat daerah khususnya. Di

⁶⁰ Penjelasan atas Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007

⁶¹ Dalam pengantarnya, Riyadi & Dedi Supriady Bratakusumah, *op., cit.*

antaranya adalah harus mampu menciptakan suatu sistem kondusif bagi terlaksananya proses pembangunan daerah sejak dari langkah awal (perencanaan) hingga proses evaluasinya, sehingga apa yang diharapkan dari setiap program pembangunan di daerah dapat terwujud. Dengan kata lain tujuan dan dampak yang ditimbulkan dari program pembangunan benar-benar dapat bermanfaat bagi masyarakat.⁶²

Perencanaan Pembangunan Daerah dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun non fisik (mental dan spiritual), dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik.⁶³

Dalam hubungannya dengan suatu daerah sebagai area (wilayah) pembangunan di mana terbentuk konsep perencanaan pembangunan daerah, dapat dinyatakan bahwa:

*Perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi suatu komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada, dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap, tetapi harus tetap berpegang pada asas prioritas.*⁶⁴

⁶² *Ibid.*

⁶³ Riyadi & Dedi Supriady Bratakusumah, *op. cit.*, hlm. 7

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 7

Secara sederhana, pengertian perencanaan pembangunan daerah dapat diidentifikasi sebagai sebuah proses pengambilan keputusan mengenai kebijakan dan program pembangunan daerah oleh Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota. Proses ini dilakukan secara terpadu dengan tujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan. Rangkaian proses ini dilakukan dengan memanfaatkan dan memperhitungkan kemampuan sumber daya, informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi, serta memperhatikan perkembangan dunia global. Manfaat perencanaan daerah adalah⁶⁵ :

1. Sebagai pedoman bagi pelaksanaan kegiatan dalam mencapai tujuan.
2. Sebagai alat ukur, standar pengawasan atau evaluasi.
3. Sebagai bahan perkiraan penentuan alternatif terbaik dalam skala penggunaan sumber-sumber daya yang tersedia.

Selain yang disebutkan di atas, perencanaan pembangunan daerah bermanfaat dalam mencegah terciptanya jurang kemakmuran antar daerah, melestarikan kebudayaan setempat, dan dapat menghindarkan timbulnya ketidakpuasan masyarakat. Dengan adanya kepuasan masyarakat, kestabilan dalam masyarakat dapat tercipta.⁶⁶

Perencanaan pembangunan daerah akan membentuk tiga hal pokok yang meliputi; perencanaan komunitas, menyangkut suatu area dan sumber daya yang ada di dalamnya. Pentingnya orientasi holistik dalam perencanaan pembangunan daerah,

⁶⁵ Indra Bastian, *op., cit.*, hlm. 2

⁶⁶ *Ibid*, hlm. 2

karena dalam tingkat kompleksitas yang besar tidak mungkin kita mengabaikan masalah-masalah yang muncul sebagai tuntutan kebutuhan sosial yang tak terelakkan (*conditio sine quo non*). Tetapi di pihak lain, adanya keterbatasan sumber daya yang dimiliki, tidak memungkinkan pula untuk melakukan proses pembangunan yang langsung menyentuh atau mengatasi seluruh permasalahan dan tuntutan secara sekaligus. Dalam hal inilah penentuan prioritas perlu dilakukan, yang dalam prakteknya dilakukan melalui proses perencanaan.⁶⁷

Perencanaan yang baik mempunyai beberapa persyaratan sebagai berikut; *pertama*, didasari dengan tujuan pembangunan. Bahwa pembangunan adalah suatu perubahan yang meningkat baik ekonomi maupun sosial. Perubahan ekonomi dan sosial ini dapat dicapai dengan cara-cara yang berbeda tergantung dari tujuan pembangunan itu sendiri. Tujuan pembangunan biasanya mencakup hal-hal pokok seperti; meningkatkan pertumbuhan ekonomi, meningkatkan pemerataan pendapatan masyarakat, meningkatkan kesempatan kerja, dan meningkatkan pemerataan pembangunan.⁶⁸

Kedua, konsisten dan realistis, dimana perencanaan yang baik harus dapat memperhitungkan hal-hal tentang; keadaan sekarang, keberhasilan dan kegagalan di waktu lampau, potensi yang ada, kemampuan merealisasikan potensi yang ada serta kendala-kendalanya. Merencanakan sesuatu tanpa mengetahui sumber-sumber daya, baik sumber daya alam, sumber daya manusia serta sumber pembiayaan yang

⁶⁷ Riyadi & Dedi Supriady Bratakusumah, *op., cit.*, hlm. 7

⁶⁸ Disarikan dari Kunarjo, *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*, UI-Press, Jakarta, 1993. Hlm. 15

tersedia, adalah merupakan perencanaan yang ambisius dan hanya akan mengakibatkan kesulitan di kemudian hari.⁶⁹

Ketiga, pengawasan yang kontinu. Bahwa perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan adalah tiga unsur yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Perencanaan tanpa pengawasan akan berakibat penyimpangan-penyimpangan yang justru akan merugikan perencanaan itu sendiri. Pengawasan bisa dilakukan secara preventif maupun represif. Perencanaan secara preventif adalah pengawasan yang dilakukan secara *built in* dengan perencanaannya, sedangkan perencanaan represif dapat dilakukan secara internal yaitu pengawasan dari pimpinan langsung kepada bawahannya maupun secara ekstern yaitu yang dilakukan oleh sebuah badan pengawasan di luar instansinya.⁷⁰

Perencanaan yang baik yang *keempat* adalah mencakup aspek fisik dan pembiayaan. Perencanaan tidak sekedar merencanakan pengeluaran uang, tetapi juga sasaran apa yang akan dicapai dengan sejumlah uang yang dikeluarkan itu. Kebutuhan masyarakat pada prinsipnya merupakan kebutuhan fisik dan nonfisik. Kebutuhan fisik berupa kebutuhan prasarana seperti jalan, jembatan, bendungan dan lain-lain, kebutuhan sarana perhubungan, kebutuhan akan pangan, kebutuhan sarana pendidikan, kebutuhan sarana kesehatan dan sebagainya. Kebutuhan-kebutuhan tersebut perlu direncanakan secara konsisten dan menurut prioritas. Dengan biaya terbatas seorang perencana harus mampu untuk melakukan pilihan menurut skala

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 17

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 15

prioritas dari kebutuhan yang diperlukan. *Kelima*, koordinasi, yang dimaksudkan untuk menghindari inkonsistensi antarkebijaksanaan, antarperencanaan dan pelaksanaan dalam berbagai tingkatan.⁷¹

Keenam, memahami berbagai ciri hubungan antar variabel dalam perencanaan. Perencanaan berarti pula membuat suatu proyeksi. Proyeksi merupakan hasil dari koordinasi beberapa variabel-variabel yang berkaitan, walaupun masing-masing mempunyai ciri-ciri yang berlainan. Dalam koordinasi antarvariabel, yang paling sulit adalah memilih variabel-variabel yang mempunyai hubungan satu sama lain. Beberapa macam hubungan antar variabel ini antara lain adalah: (1). Hubungan kausal, yaitu dua variabel atau lebih yang apabila terjadi perubahan variabel yang satu dapat mempunyai dampak perubahan variabel yang lain, tetapi tidak terjadi sebaliknya; (2) Hubungan fungsional, yaitu dua variabel atau lebih yang dapat mempengaruhi variabel lainnya dan terjadi pula sebaliknya; (3) Hubungan karena kelakuan manusia, yaitu perubahan pada satu variabel dalam pengaruhnya terhadap perubahan variabel lainnya berbeda-beda tergantung kelakuan manusia; (4) Hubungan akunting, variabel-variabel ekonomi yang mempunyai hubungan akunting yaitu seimbang pada sisi yang satu dengan sisi lainnya seperti pada pembukuan; (5) Hubungan teknis, merupakan hubungan yang dihasilkan oleh teknologi dimana selama teknologi yang ada belum berubah, maka dua variabel tersebut mempunyai koefisien teknis yang tetap.⁷²

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*

Sebagaimana layaknya suatu aktivitas yang terkait dengan masalah sosial kemasyarakatan dan selalu bersifat dinamis, keberhasilan atau kegagalan program perencanaan pembangunan daerah selalu dipengaruhi oleh berbagai macam faktor. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi tersebut secara khusus dapat berbeda tergantung pada situasi dan kondisi yang sedang berlaku di daerah perencanaan. Substansi permasalahan yang berbeda antara satu daerah dan daerah lainnya dapat menyebabkan berbedanya faktor-faktor dimaksud.⁷³

Menurut pendapat yang dikemukakan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan *Deutsche Stiftung fur Internationale Entwicklung* (DSE) yang dituangkan dalam modul Diklat Perencanaan pembangunan Wilayah (1999), hal-hal yang dapat mempengaruhi perencanaan pembangunan daerah antara lain meliputi; kestabilan politik dan keamanan dalam negeri, perencanaan yang dilakukan oleh ahli di bidangnya, realistis sesuai dengan kemampuan sumber daya dan dana, koordinasi yang baik, *top down* dan *bottom up planning*, sistem pemantauan dan pengawasan yang terus menerus serta transparansi dan dapat diterima oleh masyarakat.⁷⁴

Namun secara umum dapat dikemukakan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi tingkat keberhasilan suatu program perencanaan pembangunan daerah dengan merujuk pada faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pembangunan, antara lain meliputi; *pertama*, faktor lingkungan. Lingkungan memiliki pengaruh yang kuat terhadap berhasil-tidaknya program perencanaan pembangunan daerah. Faktor-faktor

⁷³ Riyadi & Dedi Supriady Bratakusumah, *op., cit.* Hlm. 15

⁷⁴ *Ibid.*

lingkungan tersebut bisa berasal dari luar (eksternal) maupun dari dalam (internal). Faktor eksternal biasanya datang dari wilayah tetangga, atau pengaruh global yang berkembang dalam lingkup nasional maupun internasional. Sedangkan faktor internal, merupakan pengaruh yang datang dari dalam wilayah perencanaan sendiri yang meliputi bidang sosial, budaya, ekonomi, dan politik.⁷⁵

Kedua, faktor sumber daya manusia perencana. Sebagai motor penggerak perencanaan, sumber daya manusia sebagai perencana menjadi sangat penting dan bahkan menjadi kunci berhasil-tidaknya proses perencanaan pembangunan. Kualitas perencanaan yang baik juga lebih memungkinkan tercipta oleh sumber daya manusia yang tepat dan berkualitas, sementara itu perencanaan yang baik juga lebih memungkinkan untuk dapat diimplementasikan dalam program-program pembangunan. Dengan demikian kualitas perencanaan yang baik sangat tergantung pada kemampuan, keahlian dan keluwesan dari para perencananya disamping teknik dan metode yang digunakannya.⁷⁶

Ketiga, faktor sistem yang digunakan. Yang dimaksud dengan sistem perencanaan di sini adalah aturan-aturan atau kebijakan-kebijakan yang digunakan oleh suatu wilayah/daerah tertentu sebagai dasar/landasan pelaksanaan perencanaan pembangunannya. Hal itu bisa menyangkut masalah prosedur, mekanisme pelaksanaan, pengambilan keputusan, pengesahan dan sebagainya. Sistem perencanaan pembangunan biasanya dipengaruhi oleh ideologi yang dianut oleh suatu

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 16

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 25

negara, baik ditinjau dari sudut ekonomi maupun politik. Hal ini terjadi karena sistem perencanaan pembangunan biasanya juga “menyandarkan” diri pada ideologi yang dianut, yang pada gilirannya akan mempengaruhi sistem pembangunan ekonomi dan politik. Hal ini terjadi hampir di setiap negara, baik negara maju maupun negara-negara berkembang, terutama di negara-negara yang lebih menekankan pada upaya pencapaian pertumbuhan ekonomi.⁷⁷

Keempat, faktor perkembangan ilmu dan teknologi. Ilmu pengetahuan dan teknologi yang dewasa ini berkembang sangat pesat, bahkan dapat dikatakan bahwa umat manusia belum pernah mengalami perkembangan secepat ini. Perkembangan yang amat pesat itu berakibat antara lain pada lahirnya berbagai ilmu baru dan aneka ragam temuan serta terobosan yang terjadi dalam bidang teknologi, terutama teknologi informasi dan komunikasi. Perkembangan ilmu dan teknologi itu menggiring hampir setiap pola dan sistem kehidupan umat manusia ke arah kehidupan global. Dalam kondisi ini diyakini bahwa tidak ada lagi batasan (*unboundaries*) wilayah suatu negara yang dapat menghalangi masuknya arus informasi dan pengaruh perubahan sebagai akibat dari adanya perkembangan tersebut. Berdasarkan pengalaman sejarah, perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi ini mulai memberikan pengaruhnya yang besar terhadap proses pembangunan sebagaimana ketika terjadi revolusi industri di Inggris pada abad ke-18.⁷⁸

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 30

⁷⁸ *Ibid*, hlm. 36

Kelima, faktor pendanaan. Faktor pendanaan merupakan faktor yang sudah *given*. Artinya, hal itu memang harus ada untuk melakukan suatu kegiatan atau aktivitas. Perencanaan pembangunan daerah adalah kegiatan yang “mahal”. Karena itu, pelaksanaannya harus benar-benar serius, dalam arti pihak-pihak yang terkait termasuk para perencananya harus fokus terhadap tugasnya. Produk dari perencanaan pembangunan daerah berupa program-program pembangunan yang bersifat general, makro dan dari segi waktu, dipergunakan untuk jangka waktu menengah dan panjang. Selanjutnya digunakan untuk menyusun rencana-rencana pembangunan jangka pendek (1 tahun) yang dirinci secara lebih detail (formal) dan harus dilaksanakan dengan memperhatikan prioritasnya.⁷⁹

Dengan kata lain ini berarti bahwa *cost and benefits* yang dihasilkan harus seimbang, sehingga tidak terjadi pemborosan, apalagi menghasilkan rencana yang sia-sia (tidak akurat). Produk perencanaan pembangunan daerah harus menjadi produk hukum, politik dan ekonomi yang diwujudkan dalam bentuk keputusan atau kebijakan pemerintah daerah sebagai landasan/acuan pelaksanaan pembangunan di daerahnya. Sehingga perencanaan pembangunan daerah harus sudah dapat diperhitungkan atau dipertimbangkan masalah pendanaannya. Mulai dari berapa jumlah yang dibutuhkan (anggaran), dari mana sumber pendanaannya, dan bagaimana sistem pengelolaannya. Ini penting demi efisiensi dan efektivitas perencanaan pembangunan daerah.⁸⁰

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 36

⁸⁰ *Ibid*.

Menurut Bintoro dan Mustopadidjaja pendekatan pembangunan yang seyogyanya ditempuh oleh negara-negara yang baru memperoleh kemerdekaannya setelah perang dunia kedua yang tearah pada usaha untuk melepaskan diri dari ikatan-ikatan tradisional dan hambatan transisional adalah pendekatan pembangunan bangsa (*sociocultural development*) dan pembangunan ekonomi (*economic development*). Untuk membangun kembali negara diperlukan adanya suatu pendekatan pembangunan yang berorientasi pada perbaikan fisik infrastruktur masyarakat serta perbaikan-perbaikan sosial, ekonomi, politik dan kultur masyarakat itu sendiri. Pendekatan pembangunan bangsa tidak hanya menekankan pembangunan fisik saja, melainkan juga mental dan kultur masyarakatnya. Dari segi pengertian, terkandung suatu makna yang sangat dalam dan komprehensif, sehingga banyak dijadikan sebagai konsep pembangunan di beberapa negara, seperti Inggris, Amerika, Jerman, bahkan Indonesia. Sedangkan dari segi ruang lingkup, tampak adanya dua permasalahan yang menurut Bintoro Mustopadidjaja meliputi; *pertama*, mengenai pembangunan politik (*political development*), dan *kedua*, mengenai pembangunan sosial budaya (*socio cultural development*). W Pye dalam bukunya Riyadi, menganggap bahwa pembangunan politik adalah pembinaan bangsa, sedangkan menurut J. Esman, pembinaan bangsa merupakan bagian dari pembangunan politik. Pembangunan sosial budaya dalam arti yang lebih luas, dimana pembangunan diarahkan untuk mewujudkan perubahan-perubahan dan pembaharuan-pembaharuan dalam kehidupan bermasyarakat secara menyeluruh, meliputi aspek-aspek yang

terkait di dalamnya, dan tidak dilaksanakan secara parsial, melainkan dilaksanakan secara sinergis dan simultan dalam suatu proses pembangunan.⁸¹

Dalam pendekatan pembangunan ekonomi, pada mulanya lahir dari semangat individualisme yang mempengaruhi pemikiran tentang pembangunan, terutama pembangunan ekonomi di negara-negara Eropa Barat dan Amerika Serikat. Adam Smith (sebagai tokoh sentral) menolak campur tangan pemerintah dalam pengelolaan sistem perekonomian. Pengelolaan perekonomian hendaknya diserahkan sepenuhnya kepada masyarakat (para pelaku ekonomi) dengan mekanisme pasarnya. Kemudian berkembang pemikiran yang membantah ajaran Smith, yang menganggap diperlukannya campur tangan pemerintah secara tidak langsung dalam pembangunan. Pada akhirnya muncul teori pertumbuhan ekonomi, yang menyatakan perlunya teknologi dalam rangka mencapai pertumbuhan ekonomi dan pembangunan.⁸²

E. Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Daerah

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 merupakan landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut ditetapkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional⁸³ adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah,

⁸¹ *Ibid*, disarikan dari hlm. 45-50

⁸² *Ibid*, disarikan dari hlm. 51-55

⁸³ Sjafrizal, *op. cit.*, hlm 73, yang menyebut Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional sebagai SPPN 2004.

dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat. Menurut Syafi'i⁸⁴, pembangunan daerah memiliki makna proses perubahan yang dilakukan dalam skala lokal atau daerah otonom itu sendiri yang memiliki persoalan yang tidak serumit dalam pembangunan nasional. Pembangunan daerah yang digalakkan adalah mengikuti arahan pembangunan nasional (Propenas) dan diharapkan mengarah untuk meningkatkan kualitas layanan sosial melalui penyediaan sarana infrastruktur yang memadai. Penyediaan sarana infrastruktur publik sangat berkaitan dengan pelayanan sosial yang akan diberikan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat setempat.

1. Pendekatan dan Tahapan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan

Sistem perencanaan pembangunan nasional dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan⁸⁵, yaitu: (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 pemilih 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

⁸⁴ Syafi'i, *Manajemen Pembangunan Daerah, Teori dan aplikasi*, Averroes Press, Malang, 2009.

Hlm. 1

⁸⁵ Penjelasan UU Nomor 25 Tahun 2004

menggunakan metoda 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-atas⁸⁶ 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/kelurahan.

Perencanaan pembangunan terdiri dari empat (4) tahapan yakni⁸⁷: (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 yang perlu dijaga konsistensinya antara satu dengan lainnya.

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

⁸⁶ Sjafrizal, *op., cit.*, hlm. 36, mengistilahkan pendekatan atas-bawah dengan perencanaan sentralistik, dimana semua keputusan dan kebijakan pembangunan yang bersifat penting ditentukan oleh pemerintah melalui Badan perencanaan pembangunan nasional, namun demikian ada juga beberapa hal yang dapat diputuskan dan ditentukan sendiri oleh pemerintah daerah sepanjang tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat. Sedangkan pendekatan bawah atas disebut juga dengan perencanaan desentralistik, yang merupakan kebalikan perencanaan sentralistik dimana pemerintah daerah mempunyai peranan yang cukup penting di samping kewenangan pemerintah pusat.

⁸⁷ Disarikan dari Sjafrizal, *op., cit.*, hlm. 38

teknokratik, menyeluruh, dan terukur. Langkah kedua, masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja (renja) 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 (musrenbang). Sedangkan langkah keempat adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.⁸⁸

Tahap berikutnya adalah penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, rencana pembangunan jangka panjang daerah ditetapkan sebagai peraturan daerah, rencana pembangunan jangka menengah daerah ditetapkan sebagai peraturan kepala daerah, dan rencana pembangunan tahunan daerah (RKPD) ditetapkan sebagai peraturan kepala daerah.⁸⁹ Lebih jauh Sjafrizal⁹⁰ menegaskan bahwa dokumen perencanaan pembangunan daerah yang wajib disusun sesuai dengan amanat UU No. 25 Tahun 2004 adalah Rencana Kerja institusi Satuan kerja perangkat daerah yang disebut dengan Renja SKPD. Sama halnya dengan RKPD, Renja SKPD pada dasarnya adalah merupakan rencana tahunan (*annual planning*) yang bersifat operasional. Perbedaannya adalah bahwa RKPD disusun oleh Bappeda karena mencakup seluruh aspek pembangunan daerah bersangkutan, sedangkan Renja SKPD disusun SKPD bersangkutan untuk aspek pembangunan daerah tertentu saja,

⁸⁸ *Ibid*, hlm. 39

⁸⁹ Lihat Penjelasan UU Nomor 25 Tahun 2004

⁹⁰ Sjafrizal, *op. cit.*, hlm. 232

misalnya pendidikan, kesehatan, pertanian, dan lain-lainnya sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

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 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. Lebih jauh Sjafrizal⁹¹ menjelaskan, bahwa termasuk dalam kegiatan pengendalian ini adalah melakukan observasi lapangan dan menanggulangi permasalahan dan kendala yang dihadapi sehingga pelaksanaan kegiatan pembangunan tersebut berjalan lancar sesuai dengan rencana baik dari segi finansial maupun pemanfaatan dana.

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. Sjafrizal⁹² menjelaskan, bahwa Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006, evaluasi dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja⁹³

⁹¹ *ibid*, hlm. 40

⁹² *ibid*

⁹³ Irwan Taufiq Ritonga, *Prerencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia, Tesis Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 2009*. Hlm. 25. Menurut Irwan, konsep kinerja harus dianggap

mencakup masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*result*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Disamping itu, evaluasi ini juga mencakup faktor-faktor utama yang menyebabkan berhasilnya atau kendala yang menyebabkan kurangnya bermanfaat yang dapat dihasilkan oleh objek dan kegiatan pembangunan tersebut. Hasil evaluasi ini sangat penting artinya sebagai masukan atau umpan balik (*feedback*) untuk penyusunan perencanaan pembangunan masa mendatang.

Anggaran dengan pendekatan prestasi kerja merupakan suatu sistem anggaran yang mengutamakan hasil kerja dan *out put* dari setiap program dan kegiatan yang direncanakan. Setiap dana yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan program dan kegiatan harus didasarkan atas hasil dan *out put* yang jelas dan terukur. Ini merupakan pembeda utama antara anggaran kinerja dengan anggaran tradisional yang pernah diterapkan sebelumnya yang lebih mempertanggungjawabkan *input* yang direncanakan dengan *input* yang dialokasikan.⁹⁴

2. Unsur-unsur Pokok Perencanaan Pembangunan

Setiap perencanaan pembangunan biasanya mempunyai beberapa unsur dan komponen pokok yang selalu muncul pada setiap dokumen perencanaan pembangunan. Unsur-unsur pokok tersebut menggambarkan isi pokok dari sebuah dokumen perencanaan pembangunan. Secara umum, unsur pokok tersebut meliputi visi dan misi pembangunan, prioritas, strategi pembangunan, kebijakan, serta

sebagai sebuah alat/instrumen untuk mencapai tujuan dan bersifat relatif atau dapat diperbandingkan baik terhadap waktu, terhadap daerah atau terhadap SKPD lain.

⁹⁴ *ibid.*

program dan kegiatan pembangunan. Pada dokumen perencanaan pembangunan yang disusun dengan baik, kesemua unsur pokok ini tergambar secara jelas sehingga dapat memahaminya dengan mudah.⁹⁵

Visi pada dasarnya adalah kondisi objektif yang diinginkan dan dicita-citakan di masa depan yang dapat diwujudkan oleh seluruh lapisan masyarakat pada periode waktu tertentu. Sebagaimana diungkapkan oleh Bryson (1995), visi dapat didefinisikan sebagai kondisi yang ingin dicapai di masa mendatang setelah mengimplementasikan strategi dan kegiatan pembangunan. Visi yang baik adalah menyangkut dengan kebutuhan pokok yang sangat mendasar bagi masyarakat dan dirumuskan secara kongkrit dan jelas serta dapat diwujudkan dalam kenyataan (operasional) dan tidak merupakan hal-hal yang muluk-muluk yang sulit direalisasikan dalam kenyataannya.⁹⁶ Sedangkan misi pembangunan pada dasarnya merupakan cara dan upaya umum dan bersifat pokok yang akan dilakukan dalam mewujudkan dan merealisasikan visi yang telah ditetapkan tersebut. Misi berhubungan erat dengan arah kebijakan, program dan kegiatan pembangunan yang akan dilakukan untuk mewujudkan visi pembangunan.⁹⁷

Sasaran pembangunan pada dasarnya adalah bentuk kongkrit dari tujuan yang ingin dicapai melalui pelaksanaan pembangunan sesuai yang direncanakan. Target pembangunan adalah sasaran pembangunan yang lebih kongkrit dan spesifik lagi dalam bentuk kuantitatif yang harus dicapai pada waktu tertentu. Sedangkan strategi

⁹⁵ Sjafrizal, *op., cit.*, hlm. 53

⁹⁶ *Ibid*, hlm. 56

⁹⁷ *Ibid*, hlm. 58

pembangunan merupakan cara atau jalan yang terbaik untuk dapat mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan semula. Karena itu strategi yang baik dan tepat akan dapat menghasilkan pencapaian tujuan secara tepat dan terarah sehingga tujuan dapat dicapai secara efektif dan efisien.⁹⁸

Dalam rangka mencapai sasaran pembangunan secara optimal, dalam setiap rencana pembangunan ditetapkan prioritas-prioritas tertentu. Karena, tidak dapat disangkal bahwa setiap negara atau daerah mempunyai keterbatasan tertentu, baik dari segi dana, tenaga kerja, sumber daya alam dan lain-lain. Prioritas pembangunan pada dasarnya diperlukan dalam rangka mengoptimalkan pencapaian sasaran pembangunan dengan dana dan sumber daya yang terbatas. Penetapan prioritas pembangunan perlu dilakukan secara hati-hati agar perencanaan menjadi lebih terarah dan tepat sehingga upaya untuk pencapaian sasaran pembangunan dapat dilakukan secara efektif dan efisien.⁹⁹

Unsur kebijakan (*wisdom*) dalam pembangunan, pada dasarnya adalah merupakan keputusan pemerintah untuk menciptakan suatu kondisi tertentu yang perlu dilaksanakan dalam rangka mendorong proses pembangunan nasional atau daerah. Perumusan kebijakan pembangunan perlu dilakukan secara hati-hati dengan memperhatikan berbagai aspek penting seperti visi dan misi pembangunan, kondisi dan potensi daerah, permasalahan pokok pembangunan dan proyeksi pembangunan kedepan. Untuk mewujudkan keterpaduan pembangunan, maka perumusan kebijakan

⁹⁸ *Ibid*, hlm. 60

⁹⁹ *Ibid*, hlm. 65

tersebut juga memperhatikan kebijakan pembangunan pada tingkatan yang lebih tinggi.¹⁰⁰

Untuk melaksanakan kebijakan pembangunan perlu ditetapkan program dan kegiatan. Program dan kegiatan pembangunan pada dasarnya merupakan upaya kongkrit dalam bentuk intervensi pemerintah dengan menggunakan sejumlah sumber daya, termasuk dana dan tenaga. Program dan kegiatan tersebut dapat berbentuk pembangunan fisik maupun non fisik. Program tersebut selanjutnya dirinci dalam bentuk kegiatan-kegiatan yang lebih kongkrit dan bersifat spesifik dan saling berkaitan baik pada lokasi tertentu atau tersebar pada beberapa lokasi. Untuk dapat melaksanakan program dan kegiatan tersebut pemerintah memberikan alokasi dana publik yang diperlukan sesuai dengan ketentuan dalam anggaran pembangunan yang telah disetujui oleh pihak eksekutif dan legislatif sebagaimana tercantum dalam dokumen Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara yang telah disepakati bersama.¹⁰¹

3. Dokumen-dokumen dalam Perencanaan Pembangunan

Bentuk-bentuk dokumen perencanaan pembangunan yang perlu dibuat oleh daerah pada era sekarang ini menurut Surat Edaran Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah melalui Direktorat Jenderal Pembangunan Daerah (Bangda) Nomor 050/1240/II/Bangda, meliputi:¹⁰²

1. Pola Dasar Pembangunan (Poldas) yang didasarkan pada UU Nomor 4 tahun 1999. Poldas ini merupakan dokumen perencanaan yang berfungsi sebagai

¹⁰⁰ *Ibid*, hlm. 69

¹⁰¹ *Ibid*, hlm. 71

¹⁰² Riyadi & Deddy Supriady Bratakusumah, *op., cit.*, hlm. 260-262

dokumen perencanaan induk yang memuat pernyataan politis berupa Visi, Misi, Arah dan Strategi Pembangunan Daerah.

2. Program Pembangunan Daerah (Propeda) yang didasarkan pada UU Nomor 25 Tahun 2004. Dokumen ini berfungsi sebagai perencanaan manajerial komprehensif, yang disusun sebagai penjabaran dari pola dasar pembangunan daerah dan program pembangunan nasional (Propenas). Dalam propeda ini harus sudah memuat mengenai indikator-indikator pembangunan yang berupa:
 - a. Analisis tentang situasi, yang antara lain meliputi: analisis potensi konflik horisontal, gangguan kamtibmas serta dinamika dan friksi sosial politik yang berkembang di tengah-tengah masyarakat;
 - b. Produk Domestik Regional Brutto (PDRB) dan proyeksi pertumbuhan ekonomi yang ingin dicapai oleh daerah. Proyeksi diarahkan kepada sektor-sektor ekonomi primer (pokok) yang membutuhkan kebijakan yang kondusif bagi pertumbuhannya dan sektor ekonomi kerakyatan yang membutuhkan intervensi kebijakan berupa pelaksanaan program dan kegiatan yang memihak pada masyarakat kurang mampu;
 - c. Indeks Regional, yang antara lain meliputi angka IPM, tingkat pengangguran, angka kemiskinan, angka putus sekolah, gejala kerusakan ekosistem, lingkungan hidup dan tata ruang.
 - d. Kebijakan nasional jangka menengah, sebagaimana dijabarkan dalam propenas.

3. Rencana Strategis (Renstra) Daerah, didasarkan pada Inpres Nomor 7 tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 108 tahun 2000. Renstra daerah berfungsi sebagai dokumen perencanaan taktis strategis yang penyusunannya disesuaikan dengan kebutuhan daerah serta mengacu pada pola dasar dan Propeda, serta dibuat untuk jangka waktu lima tahunan. Renstra daerah ini nantinya dijadikan sebagai rujukan bagi penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada), RAPPBD, dan sebagai acuan dalam penyusunan laporan pertanggungjawaban kepala daerah.
4. Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada), merupakan dokumen perencanaan teknis operasional tahunan yang disusun berdasarkan Renstra Daerah dan dikhususkan pada program dan kegiatan yang akan dibiayai oleh APBD.
5. Pada tingkatan Instansi/Dinas/Unit kerja, dibuat Renstra Instansi sesuai dengan Inpres No. 7 tahun 1999. Renstra Dinas/Unit ini memuat keseluruhan program dan kegiatan, dengan berdasarkan pada Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran serta kebijakan operasional instansi yang akan dilaksanakan oleh seluruh pejabat eselon I dan II dalam rangka akuntabilitas kerjanya. Kegiatan yang dimuat di sini mencakup kegiatan rutin maupun pembangunan yang dibiayai oleh APBN dan APBD

Proses penyusunan Renstra Daerah dan Renstra Unit/Instansi bisa dilaksanakan secara fleksibel. Maksudnya ialah bahwa Renstra Daerah bisa disusun terlebih dahulu dan kemudian akan menjadi bahan bagi penyusunan Renstra Unit/Instansi, atau sebaliknya, Renstra Unit/Instansi bisa dirumuskan terlebih dahulu

untuk kemudian dijadikan sebagai bahan dasar bagi penyusunan Renstra Daerah dengan berbagai penyesuaiannya.¹⁰³

4. Mekanisme Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan

Prerencanaan dan penganggaran merupakan rangkaian kegiatan dalam satu kesatuan atau kontinum. Penyusunan rencana perlu memperhatikan kapasitas fiskal yang tersedia. Sehingga dalam penerapannya, konsekuensi atas integrasi kegiatan perencanaan dan penganggaran perlu diperhatikan, yaitu¹⁰⁴: *Pertama*, sejak awal penyusunan rencana, sudah harus diketahui besaran sumber daya finansial/pagu (anggaran) indikatif, sebagai faktor yang harus dipertimbangkan mulai dalam pembahasan di musyawarah perencanaan pembangunan desa/kelurahan, kecamatan, forum satuan kerja perangkat daerah, dan musyawarah perencanaan pembangunan tingkat kabupaten/kota.

Kedua, prioritas kegiatan untuk setiap SKPD harus sudah sama formasinya sejak dari hasil Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), rencana kerja (renja) SKPD hingga Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD. Untuk itu format RKA sudah dapat digunakan sebagai lampiran Renja SKPD walaupun belum lengkap isiannya. Dan *ketiga*, bahwa disamping kapasitas fiskal (untuk tahun anggaran), RKPD dan rancangan renja SKPD yang disusun berdasarkan hasil musyawarah perencanaan pembangunan kabupaten/kota, serta hasil forum SKPD perlu menjadi rujukan utama, bila bukan satu-satunya rujukan dalam penyusunan dan pembahasan

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Indra Bastian, *op., cit.*, hlm 3

Kebijakan Umum APBD (KUA), serta prioritas dan plafon anggaran (PPA) SKPD.¹⁰⁵

Kebijakan Umum APBD (KUA) yang sebelumnya disebut dengan Arah dan Kebijakan Umum APBD (AKU) merupakan dokumen yang memuat kebijakan bidang pendapatan, belanja dan pembiayaannya serta asumsi yang mendasarinya untuk periode 1 (satu) tahun. KUA memuat target pencapaian kinerja yang terukur dari program-program yang akan dilaksanakan dari pemerintah daerah untuk setiap urusan pemerintah daerah yang disertai proyeksi pendapatan daerah, alokasi belanja daerah, sumber, dan penggunaan pembiayaan dengan asumsi yang mendasarinya. Program-program tersebut diselaraskan dengan prioritas pembangunan yang ditetapkan oleh pemerintah.¹⁰⁶

Sedangkan Prioritas dan Plafon Anggaran (PPAS) adalah rancangan program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program dan kegiatan sebagai acuan dalam penyusunan RKA-SKPD sebelum disepakati dengan DPRD.¹⁰⁷ Prioritas adalah suatu upaya mengutamakan sesuatu daripada yang lain. Prioritas juga dapat diartikan sebagai proses dinamis dalam pembuatan keputusan yang saat ini dinilai paling penting dengan dukungan komitmen untuk melaksanakan keputusan tersebut. Penetapan prioritas tidak hanya mencakup keputusan apa yang penting untuk dilakukan, tetapi juga menentukan skala atau peringkat wewenang/urusan/fungsi atau program dan kegiatan yang harus dilakukan lebih dahulu dibandingkan program atau kegiatan yang lain. Penentuan prioritas

¹⁰⁵ *Ibid*, hlm. 3

¹⁰⁶ Irwan Taufiq Ritonga, *op. cit.*, hlm. 71

¹⁰⁷ Setelah disepakati dengan DPRD selanjutnya disebut Prioritas dan Plafon Anggaran (PPA)

dipandang penting karena demi untuk tetap fokus pada hal-hal yang berada pada prioritas utama atau menuntun perencanaan dan proses *update* program, mengawasi agar penggunaan sumber daya langka dapat lebih efektif, membangun komunikasi mengenai proyek/aktivitas antar *stakeholder*, dan menghubungkan antara kebijakan dan tujuan ekonomi sosial pemerintah.¹⁰⁸

Dalam rangka penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah (RKA-SKPD), Kepala Daerah mengeluarkan surat edaran sebagai pedoman penyusunan RKA-SKPD setelah tercapainya nota kesepakatan atas KUA dan PPA. Pedoman tersebut mengarahkan SKPD untuk menuangkan pendapatan, program, dan kegiatan serta pembiayaan yang disepakati dalam KUA dan PPA kedalam bentuk formulir-formulir RKA-SKPD yang tersedia.¹⁰⁹

Beberapa prinsip dasar dalam penyusunan RKA SKPD ini antara lain: (1) Prinsip kerangka jangka menengah, merupakan pendekatan penganggaran berdasarkan kebijakan dengan perspektif lebih dari satu tahun anggaran dengan mempertimbangkan implikasi biaya akibat keputusan yang terkait dengan tahun berikutnya yang dituangkan dengan perkiraan maju; (2) Prinsip perkiraan maju (*forward estimate*), yaitu perhitungan anggaran untuk tahun berikutnya dari tahun yang direncanakan guna memastikan kesinambungan program dan kegiatan yang telah disetujui dan menjadi dasar penyusunan anggaran tahun berikutnya; (3) Prinsip anggaran berbasis prestasi kerja (*performance based budgeting*) merupakan

¹⁰⁸ Irwan Taufiq Ritonga, *op. cit.*, hlm. 113

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm. 203

pendekatan penganggaran yang mengutamakan keluaran/hasil kegiatan yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kualitas dan kuantitas terukur; (4) Prinsip penganggaran terpadu (*Unified Budgeting*) merupakan penyusunan rencana keuangan tahunan yang terintegrasi untuk seluruh jenis belanja guna melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang didasarkan pada prinsip efisiensi alokasi dana.¹¹⁰

Surat edaran Kepala Daerah sebagai pedoman dalam penyusunan RKA-SKPD memuat beberapa hal sebagai berikut; (1) Prioritas dan Plafon Anggaran untuk setiap program dan kegiatan SKPD; (2) Sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD dengan kinerja SKPD terkait sesuai dengan Standar Pelayanan Minimum yang telah ditetapkan; (3) Batas waktu penyampaian RKA-SKPD kepada PPKD; (4) Hal-hal lain yang perlu mendapat perhatian dari SKPD terkait dengan prinsip-prinsip peningkatan efisiensi, efektivitas, transparansi dan akuntabilitas penyusunan anggaran dalam rangka pencapaian prestasi kerja; (5) Dokumen sebagai lampiran meliputi KUA, PPA, kode rekening APBD, format RKA-SKPD, analisis standar belanja dan standar harga.¹¹¹

Berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dimulai dengan kegiatan Bappeda menyusun Rancangan awal RKPD. Selanjutnya kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) menyiapkan Rencana Kerja (Renja)-

¹¹⁰ *Ibid*, hlm. 204

¹¹¹ *Ibid*, hlm. 204

SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu pada rancangan awal RKPD dan berpedoman pada Renstra SKPD. Setelah Renja SKPD tersusun, maka Kepala Bppeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan Renja SKPD.¹¹²

RKPD disusun dengan menjabarkan RPJMD dan mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP), dan sebagai rencana kerja yang merupakan bahan utama dalam proses penganggaran penyusunan APBD. Maksud dan tujuan penyusunan RKPD adalah untuk menyiapkan dokumen perencanaan daerah berwawasan 1 (satu) tahun sebagai penjabaran RPJMD untuk tahun yang bersangkutan. RKPD yang telah ditetapkan dimaksudkan untuk digunakan oleh SKPD untuk menyesuaikan rancangan Renja SKPD menjadi Renja SKPD yang ditetapkan dengan keputusan pimpinan SKPD. RKPD mempunyai kedudukan dan fungsi: *Pertama*, sebagai acuan dalam penyusunan Kerangka Umum APBD. *Kedua*, sigma program dan kegiatan dari seluruh renja-SKPD di Provinsi dan Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Materi RKPD memuat rancangan/rencana kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya yang terdiri atas kegiatan dengan pendanaan langsung oleh pemerintah dan kegiatan yang dicapai dengan mendorong partisipasi masyarakat.¹¹³

¹¹² Indra Bastian, *op. cit.*, hlm. 190

¹¹³ *Ibid*, hlm. 191

F. Koordinasi Pembangunan di Daerah

Dalam pembangunan daerah pasti akan melibatkan berbagai unsur/pihak/komponen, baik sebagai objek maupun subjek. Tingkat keterlibatan berbagai komponen tersebut akan terbagi kedalam berbagai variasi fungsi dan peranan. Variasi fungsi dan peranan tersebut menyebabkan perbedaan kepentingan yang beragam pula. Karena perbedaan itulah, diperlukan adanya koordinasi dalam proses pembangunan, sehingga diharapkan proses pembangunan dapat dilaksanakan secara sinergis dan harmonis antara komponen-komponen yang berbeda tersebut.¹¹⁴

Masalah koordinasi erat kaitannya dengan masalah kepemimpinan. Koordinasi merupakan konsep dasar kedua disamping kepemimpinan, sebab koordinasi dan kepemimpinan (*leadership*) tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Dalam hubungannya dengan proses pembangunan, baik pada skala nasional maupun lokal, peran kepemimpinan ini akan dipegang oleh pemerintah. Karena pemerintah merupakan komponen negara yang memiliki otoritas (kewenangan) dengan segala aturan dan regulasinya yang sah. Dengan demikian koordinator pembangunan pada dasarnya adalah pemerintah.¹¹⁵

Selain itu koordinasi dan komunikasi adalah suatu hal yang tidak dapat dipisahkan. Orang mengatakan bahwa koordinasi adalah hasil akhir daripada komunikasi. Sejumlah daripada unit, dimana seseorang dapat mengkoordinasikan berdasarkan atas rentang/jenjang pengendaliannya (*span of control*), sebagian besar

¹¹⁴ Riyadi & Dedi Supriady Bratakusumah, *op., cit.* Hlm 310

¹¹⁵ *Ibid*, hlm. 310

ditentukan oleh kemampuan atas berkomunikasi dengan mereka. Pada setiap organisasi yang kompleks, setiap bagian harus bekerja secara terkoordinasi, agar masing-masing dapat menghasilkan yang diharapkan. Koordinasi adalah usaha penyesuaian bagian-bagian yang berbeda-beda, agar kegiatan dari bagian-bagian itu selesai pada waktunya, sehingga masing-masing dapat memberikan sumbangan usahanya secara maksimal, agar dapat diperoleh hasil secara keseluruhan.¹¹⁶

Koordinasi dalam pembangunan pada hakikatnya merupakan upaya untuk menyerasikan dan menyelaraskan aktivitas-aktivitas pembangunan yang dilaksanakan oleh berbagai komponen, baik pemerintah, swasta maupun masyarakat. Dalam pelaksanaannya, koordinasi hendaknya diterapkan dalam keseluruhan proses pembangunan sejak dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan sampai dengan evaluasinya. Jadi dalam hal ini koordinasi meliputi keseluruhan proses manajemen pembangunan.¹¹⁷

Melaksanakan fungsi dan peran sebagai koordinator dalam pembangunan sebagaimana diperankan oleh pemerintah memang tidak mudah. Apalagi dalam unsur pemerintah tersebut yang bergerak sebagai pelaku pembangunan terbagi kedalam berbagai institusi, badan, lembaga, ataupun departemen sesuai dengan bidangnya masing-masing. Disamping itu, komponen swasta dan masyarakat pun masih terbagi juga kedalam berbagai fungsi dan peran, seperti kalangan industri, kalangan perbankan, jasa dan pelayanan, dan lain-lain. Hal ini semakin menegaskan pentingnya

¹¹⁶ Sufian Hamim & Indra Muchlis Adnan, "*Organisasi dan Manajemen*", Perpustakaan Nasional, Cetakan Pertama, 2005. Hlm. 171

¹¹⁷ Riyadi & Dedi Supriady Bratakusumah, *op. cit.* Hlm. 310

koordinasi sebagai alat untuk menyatupadukan fungsi dan peran yang berbeda, agar terjalin suatu kerjasama yang baik, efektif dan efisien sehingga tujuan bersama dapat tercapai.¹¹⁸

Menurut Kunarjo¹¹⁹, maksud mengadakan koordinasi adalah untuk menghindari inkonsistensi antar kebijaksanaan, antarperencanaan dan pelaksanaan. Koordinasi ini meliputi berbagai tingkat kegiatan baik perencanaan maupun kebijaksanaan.

Lebih lanjut Ia menjelaskan bahwa proses perencanaan sebenarnya mempunyai pentahapan yang panjang. Apabila dirinci, maka pentahapan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut: Tahap *pertama*, melakukan penelitian tentang potensi sumber daya alam dan manusia serta kelembagaan yang tersedia pada saat akan dimulai perencanaan; tahap *kedua*, menentukan tujuan dan sasaran perencanaan yang dapat memenuhi keinginan masyarakat; tahap *ketiga*, menterjemahkan tujuan dan sasaran kedalam program-program dan kebijaksanaan di tingkat makro; tahap *keempat*, menyusun kebijaksanaan secara lebih rinci mengenai apa dan siapa yang melaksanakan, serta kapan; tahap *kelima*, melaksanakan apa yang telah direncanakan, tahap *keenam*, melakukan penilaian terhadap proyek-proyek dan kebijaksanaan yang sedang berjalan; tahap *ketujuh*, apabila diperlukan, dilakukan revisi dan menyesuaikan sesuai dengan perencanaan program yang benar; tahap *kedelapan*, mengidentifikasi dan menginformasikan baik keberhasilan maupun kegagalan yang

¹¹⁸ *Ibid*, hlm. 311

¹¹⁹ Kunarjo, *op.cit.*, hlm.20

dapat dipergunakan sebagai bahan untuk perencanaan berikutnya. Tahap-tahap di atas dapat dirangkum menjadi; (1) tahap penyusunan rencana, (2) tahap pelaksanaan dan (3) tahap evaluasi.¹²⁰

¹²⁰

ibid.

BAB III

SINKRONISASI PENGATURAN PENYUSUNAN RENCANA PEMBANGUNAN TAHUNAN DAERAH DI KOTA MAGELANG

A. Pengaturan Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah di Kota Magelang

Sumber daya yang ada di Kota Magelang baik kualitatif maupun kuantitatif, yang berupa sumber daya alam, luas wilayah, manusia maupun dana sangatlah terbatas. Keterbatasan itu akan dihadapkan dengan permasalahan yang kompleks di masyarakat dan menuntut untuk diatasi. Mengingat kondisi itu Pemerintah Kota Magelang memerlukan suatu strategi penyelesaian masalah yang inovatif, kreatif, sinergi dan *sipatial* (memiliki ruang), agar keterbatasan yang dimiliki dapat digunakan untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi secara bertahap, berkesinambungan dalam bentuk rencana yang mempunyai dimensi waktu tertentu. Hal ini dimaksudkan agar perubahan menuju kondisi yang lebih baik khususnya dalam mensejahterakan masyarakat di Kota Magelang dapat terwujud.

Mengingat keterbatasan itu diperlukan kebijakan perencanaan yang tepat untuk dapat menyelesaikan permasalahan yang dihadapi Pemerintah Kota Magelang guna mensejahterakan rakyatnya, yaitu melalui sinkronisasi pengaturan dalam penyusunan perencanaan jangka menengah (RPJMD), dan jangka pendek atau tahunan (RKPD) yang berkualitas.

Permasalahan yang muncul dari masyarakat diharapkan benar-benar merupakan cerminan kebutuhan (*need*) yang akan difasilitasi oleh masing-masing unit kerja atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) di lingkungan Pemerintah Kota Magelang dalam bentuk program dan kegiatan. Perangkat lunak (*software*) untuk menyeleksi kebutuhan tersebut dapat melalui kebijakan-kebijakan di daerah yang berupa Rencana Umum Tata Ruang Wilayah Kota (RUTRW/K), hasil-hasil penelitian, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dokumen RKPD, kebijakan pemerintah di atasnya, Kebijakan Umum APBD (KUA), Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), serta tinjauan terhadap kondisi di lapangan untuk memverifikasi usulan yang diajukan. Dokumen perencanaan tersebut dapat mencakup semua program, program-program tertentu, analisis terhadap kondisi fisik maupun non fisik yang terwujud dalam program perencanaan pembangunan ekonomi yang dikaitkan dengan bidang-bidang lainnya dan analisis isu-isu strategis.¹²¹

Dokumen ini merupakan implementasi dari ketentuan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang *Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah* dan akan menjadi pedoman, baik bagi pemerintah kota sendiri, pemerintah provinsi, pemerintah pusat, maupun pihak swasta dan masyarakat di Kota Magelang, yang mencakup waktu pelaksanaan, program/kegiatan serta sumber pendanaannya. Sebagaimana pendapat Suhirman (2008), bahwa perencanaan dan penganggaran

¹²¹ Peraturan Walikota Magelang Nomor 16 Tahun 2010 tentang *Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Magelang Tahun 2011*

daerah dalam sistem pemerintahan daerah merupakan tuntutan praktis yaitu sebagai implementasi desentralisasi administrasi pemerintahan dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik. Selain itu secara substantif perencanaan dan penganggaran daerah juga memiliki arti penting jika dikaitkan dengan penerapan prinsip-prinsip demokrasi dalam alokasi sumber daya publik.

1. Pengaturan dalam penyusunan Renstra, RKPD, dan Renja SKPD

Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan mengamanatkan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP); Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM); dan Rencana Pembangunan Tahunan atau Rencana Kerja Pemerintah (RKP). Amanat undang-undang tersebut dijabarkan kedalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata cara penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi pelaksanaan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah.

Dalam melaksanakan amanat undang-undang serta peraturan pemerintah tersebut di atas Pemerintah Kota Magelang menyusun dokumen RPJPD untuk kurun waktu 25 (dua puluh lima tahun) yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 5 UU No. 25 Tahun 2004, penyusunan RPJMD mengacu pada RPJPD Kota Magelang yang telah dibuat; visi, misi dan program prioritas Kepala Daerah terpilih; dan rancangan rencana teknokratik.

RPJMD Kota Magelang yang merupakan visi, misi dan program prioritas Kepala Daerah terpilih yang akan dilaksanakan oleh Satuan Kerja Kerangkat Daerah melalui program dan kegiatan yang dituangkan dalam Rencana Strategis dari Satuan

Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD). RPJMD tersebut akan dijabarkan dengan rencana pembangunan tahunan/Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) jajaran Pemerintah Kota Magelang.

Rancangan awal RPJMD berpedoman pada RPJPD dan memperhatikan RPJM Nasional, kondisi lingkungan strategis di daerah, serta hasil evaluasi terhadap pelaksanaan RPJMD periode sebelumnya. Untuk menjabarkan serta mewujudkan amanat pembangunan jangka menengah daerah tersebut, diperlukan dokumen perencanaan pembangunan daerah yang dapat menjadi acuan bagi setiap SKPD untuk mendukung pencapaian program prioritas kepala daerah. Dokumen tersebut adalah Rencana strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD) yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsinya yang bersifat indikatif.

Rancangan RPJMD disusun oleh Kepala Bappeda, sedangkan rancangan Renstra-SKPD disusun oleh pimpinan masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah. Rancangan Renstra SKPD ditelaah oleh Kepala Bappeda agar konsisten dengan sasaran program prioritas kepala daerah yang tertuang dalam RPJMD.¹²²

Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Magelang dimulai dengan kegiatan evaluasi pelaksanaan RKPD tahun sebelumnya yang mencakup review RPJMD, review usulan program dan kegiatan SKPD tahun sebelumnya, analisis isu strategis dan prioritas pembangunan daerah untuk tahun

¹²²

Sebagaimana dijelaskan dalam Pedoman penyusunan Renstra Kota Magelang

yang direncanakan. Selanjutnya disusun dokumen rancangan awal RKPD Kota Magelang dan pembahasan rancangan awal RKPD dengan SKPD.

SKPD menyusun rancangan Renja SKPD mengacu pada rancangan awal RKPD. Rancangan Renja SKPD yang disampaikan oleh kepala SKPD kepada Bappeda kemudian ditelaah dan diintegrasikan ke dalam rancangan awal RKPD untuk menjadi Rancangan RKPD. Rancangan RKPD tersebut dijadikan sebagai bahan pembahasan dalam musrenbang tahunan daerah.

Musrenbang tahunan daerah diawali dengan musrenbang tingkat kelurahan, yang dalam musrenbang ini membahas usulan kegiatan yang diajukan kepada pemerintah kecamatan agar diprioritaskan mendapatkan alokasi anggaran pada tahun bersangkutan. Usulan dari setiap kelurahan selanjutnya diajukan dalam musrenbang tingkat kecamatan dengan menghadirkan narasumber dari seluruh SKPD, perwakilan dari kelurahan, kelompok masyarakat yang beroperasi dalam skala kecamatan dan anggota DPRD dari daerah pemilihan setempat dengan maksud agar dapat menyerap aspirasi dari para peserta musrenbang. Hasil dari musrenbang kecamatan selanjutnya menjadi bahan penyusunan Rancangan renja setiap SKPD. Usulan dari setiap SKPD tersebut kemudian dibahas dalam Forum Gabungan SKPD. Dalam penyelenggaraan Forum SKPD dikelompokkan menjadi 4 (empat) bidang pokok yaitu; kesehatan, pendidikan, prasarana wilayah, serta ekonomi dan pemberdayaan masyarakat.

Forum Gabungan SKPD bertujuan untuk mensinkronkan prioritas kegiatan pembangunan dari berbagai kecamatan dengan Rancangan Rencana kerja Satuan

Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD), serta menetapkan prioritas kegiatan yang akan dimuat dalam Rancangan Renja SKPD.

Kepala Bappeda berkewajiban mengkoordinasikan penyusunan Rancangan RKPD dengan menggunakan Rancangan Renja SKPD hasil Forum Gabungan SKPD untuk menjadi bahan bagi musrenbang tingkat Kota Magelang. Musrenbang dalam rangka penyusunan RKPD tersebut diselenggarakan oleh Bappeda dan diikuti unsur-unsur penyelenggara pemerintahan.

Hasil dari musrenbang tingkat kota tersebut dijadikan bahan untuk penyusunan rancangan akhir RKPD dengan tetap memperhatikan rancangan RKPD Provinsi, yang pada akhirnya Rancangan akhir RKPD tersebut akan ditetapkan dengan Peraturan Walikota Magelang.

RKPD Kota Magelang merupakan acuan dalam penyusunan Rencana Anggaran dan Pendapatan Daerah (RAPBD) Kota Magelang. Dengan demikian Kepala Daerah dan DPRD dalam menentukan Kebijakan Umum APBD (KUA), serta penentuan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) didasarkan atas dokumen RKPD tahun bersangkutan. KUA dan PPAS yang telah disepakati (ditetapkan menjadi PPA) selanjutnya digunakan sebagai acuan dalam proses penyusunan APBD.

Jika dilihat, alur dalam mekanisme penyusunan RPJP, RPJMD, RKPD hingga proses penyusunan APBD, penyusunan rencana pembangunan daerah harus melalui tahapan yang cukup panjang. Sebagaimana pendapat Sondang P. Siagian (2005), bahwa salah satu ide pokok dalam administrasi pembangunan, di mana pembangunan

merupakan kegiatan yang dilakukan secara terencana, baik dalam arti jangka panjang, jangka sedang atau menengah, serta jangka pendek. Jangka waktu tersebut dibutuhkan karena menurutnya, pembangunan juga mengandung makna pertumbuhan dan perubahan, yang dimaksudkan sebagai peningkatan kemampuan suatu negara atau daerah untuk berkembang dan tidak sekedar mampu mempertahankan kedaulatan dan eksistensinya. Selain itu juga, agar daerah mampu bersikap antisipatif proaktif dalam menghadapi tuntutan situasi yang berbeda dari suatu jangka waktu ke jangka waktu lain, terlepas apakah situasi berbeda itu dapat diprediksikan atau tidak. Terlebih lagi pemerintah daerah dapat memprediksikannya dalam penyusunan sebelumnya, baik pada tahapan penyusunan KUA maupun PPAS sebelum dijadikan sebagai landasan penyusunan Rancangan APBD.

Dalam rangka penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Magelang yang berfungsi sebagai pedoman penyusunan APBD, sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, diatur melalui Surat Edaran Walikota Magelang tentang penyusunan rancangan renja SKPD. Hal ini merupakan kewajiban pemerintah daerah untuk melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman secara menyeluruh yang mencakup mulai dari kegiatan penelitian, pengembangan, perencanaan serta pengawasan sebagaimana diungkapkan Ateng Syafrudin (2006). Di samping itu menurutnya, pemerintah daerah juga harus memberikan standar, arahan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan serta evaluasi.

Dalam Surat Edaran tersebut sebagai upaya agar dalam sinkronisasi pelaksanaan otonomi daerah oleh SKPD dapat dilakukan secara efektif dan efisien diatur mengenai hal-hal:

1. Prinsip-prinsip di dalam penyusunan rancangan renja SKPD.

Prinsip-prinsip tersebut bertujuan agar: *Pertama*; SKPD tetap berpedoman pada Renstra SKPD dan mengacu pada rancangan awal RKPD; *kedua*, dalam penyusunan dokumen Renja SKPD tidak dibuat sebagai kegiatan yang berdiri sendiri, melainkan merupakan rangkaian kegiatan yang simultan dengan penyusunan RKPD, serta merupakan bagian dari rangkaian kegiatan penyusunan APBD; *ketiga*, substansi rancangan Renja SKPD nantinya dapat digunakan sebagai evaluasi status, kedudukan kinerja penyelenggaraan urusan wajib/pilihan SKPD terhadap Renstra SKPD, evaluasi pelaksanaan renja SKPD tahun lalu, rumusan tujuan, sasaran, program dan kegiatan, dana indikatif serta sumber dananya dan prakiraan maju; *keempat*, SKPD senantiasa mengakomodasikan usulan kegiatan hasil musrenbang kelurahan/kecamatan yang terkait dengan SKPD tersebut ke dalam rancangan renja SKPD; *kelima*, penyusunan program dan kegiatan SKPD untuk tahun yang direncanakan mengacu pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) dan mempertimbangkan capaian kinerja Standar Pelayanan Minimal; *keenam*, rumusan program/kegiatan di dalam renja SKPD tetap berdasarkan atas pertimbangan urutan urusan pelayanan wajib/pilihan pemerintahan daerah yang memerlukan prioritas penanganan dan mempertimbangkan pagu indikatif masing-masing SKPD; *ketujuh*,

program/kegiatan dalam RKPD dapat dirinci dan dipilah menurut sumber dana APBD Kota, APBD Provinsi, APBN dan sumber dana lainnya; *kedelapan*, program dan kegiatan yang direncanakan dapat menjadi tolok ukur dan target capaian kinerja, keluaran, biaya satuan pengeluaran, dan total kebutuhan dana.

2. Pelaksanaan *review* dan evaluasi sejauh mana keberhasilan atau ketidakberhasilan pencapaian tujuan-tujuan tahun sebelumnya.

Review dan evaluasi Renja SKPD tahun sebelumnya ini dimaksudkan agar dapat digunakan untuk: *Pertama*; identifikasi atas program dan kegiatan mana yang belum optimal. *Kedua*; identifikasi program dan kegiatan yang memerlukan perubahan, dikembangkan atau dihentikan. *Ketiga*; identifikasi perubahan-perubahan yang perlu dilakukan baik di peringkat kebijakan ataupun operasional.

3. Prioritas rancangan awal RKPD Kota Magelang.

Prioritas tersebut merupakan upaya untuk: *Pertama*, percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin, penanggulangan pengangguran, dan mengoptimalkan potensi daerah dalam rangka meningkatkan daya saing daerah. *Kedua*, peningkatan kualitas sumber daya manusia, derajat kesehatan dan pelayanan sosial dasar, kapasitas serta produktivitas kerja, perumahan, prasarana dasar pemukiman, pemenuhan hak-hak perempuan dan anak termasuk hak atas perlindungan. *Ketiga*, peningkatan pelayanan publik, penyelenggaraan *good governance*, kapasitas dan kapabilitas aparatur pemerintahan serta penegakan hukum dan HAM. *Keempat*, penguatan perekonomian lokal yang berdaya saing.

Dan *kelima*, peningkatan pengelolaan sumber daya alam, pemanfaatan ruang, peningkatan daya dukung dan daya tampung lingkungan.

4. Prediksi kemampuan APBD rancangan awal RKPD Kota Magelang dan alokasi sementara pagu indikatif SKPD kelurahan/kecamatan dalam penyusunan pagu indikatif program/kegiatan SKPD. Hal ini diatur dengan tujuan agar rancangan awal RKPD yang akan disusun tidak terlalu jauh melampaui kemampuan APBD yang sesungguhnya.
5. Kesepakatan bersama SKPD kelurahan dan kecamatan sebagai berikut; minimal sebesar 70 % dari pagu indikatif SKPD kelurahan merupakan kegiatan yang langsung mengenai masyarakat, serta maksimal sebesar 30 % digunakan untuk anggaran rutin operasional SKPD kelurahan.

Kesepakatan tersebut merupakan upaya untuk mengutamakan kegiatan-kegiatan non fisik diantaranya berupa penanganan pengangguran dan kemiskinan, mendorong pertumbuhan ekonomi UMKM, dan sektor riil. Di samping untuk membantu upaya percepatan pencapaian kesejahteraan masyarakat yang diwujudkan dalam bentuk bantuan rumah sehat. Yang pada akhirnya kegiatan-kegiatan tersebut menjadi fokus dalam penyusunan anggaran SKPD. Akan tetapi bagaimanapun hal tersebut tetap tergantung pada kemampuan daerah serta kondisi keuangan daerah.

6. Skematis proses penyusunan rancangan Renja SKPD sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Rancangan Renja SKPD yang telah disusun disampaikan ke Badan Perencanaan Pembangunan Daerah untuk disinkronkan dengan program kegiatan hasil musrenbang kecamatan dalam forum SKPD.

Sinkronisasi dilakukan agar perencanaan yang dibuat dapat disusun secara komprehensif dan menghindari tumpang tindih antar SKPD. Hal ini sejalan dengan karakteristik kegiatan pembangunan sebagaimana pendapat yang dikemukakan Sondang P. Siagian (2005), bahwa ciri-ciri kegiatan pembangunan dilaksanakan secara sadar, komprehensif, terencana, bertahap dan berkesinambungan.

2. *Pengaturan sesuai dengan Tugas Pokok dan Fungsi*

Berdasarkan pasal 21 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, bahwa dalam penyusunan Renja SKPD mengacu pada tugas pokok dan fungsi masing-masing SKPD. Sejalan dengan hal tersebut Pemerintah Kota Magelang melalui Peraturan Walikota Magelang telah menetapkan Tugas pokok dan fungsi SKPD. Tugas pokok dan fungsi dinas daerah sebagai unsur pelaksana teknis daerah ditetapkan dalam Peraturan Walikota Magelang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas Pokok, Fungsi dan Rincian Tugas Jabatan Struktural di Lingkungan Dinas Daerah. Sedangkan untuk kecamatan dan kelurahan ditetapkan dengan Peraturan Walikota Magelang Nomor 23 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas Pokok, Fungsi dan Rincian Tugas Jabatan Struktural di Lingkungan Kecamatan dan Kelurahan.

Sebagaimana peraturan walikota tersebut, dinas daerah mempunyai tugas pokok melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan

tugas pembantuan sesuai bidang tugasnya masing-masing. Dinas daerah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, menyelenggarakan fungsi: *pertama*, perumusan rencana dan kebijakan teknis sesuai bidang tugas masing-masing. *Kedua*, pengkoordinasian dan pengarahan dalam penyusunan program, pengelolaan keuangan serta urusan umum dan kepegawaian dinas. *Ketiga*, pelaksanaan tugas pokok sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. *Keempat*, pengendalian dan pembinaan terhadap pelaksanaan operasional di lingkup tugasnya.¹²³

Sedangkan tugas kecamatan yang dipimpin oleh seorang Camat mempunyai tugas pokok membantu Walikota dalam menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Camat oleh Walikota di wilayah kecamatan. Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud di atas, Camat mempunyai fungsi : *pertama*, perumusan rencana dan kebijakan teknis di bidang pemerintahan, pemberdayaan masyarakat, ketenteraman ketertiban umum dan pembangunan. *Kedua*, pengkoordinasian dan pengarahan dalam penyusunan program, pengelolaan keuangan serta urusan umum dan kepegawaian Kecamatan. *Ketiga*, pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan di tingkat kecamatan. *Keempat*, pembinaan dan pelayanan kepada masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya. *Kelima*, pelaksanaan tugas pokok sesuai dengan

¹²³ Pasal 2 Peraturan Walikota Magelang Nomor 21 Tahun 2008 tentang *Penjabaran Tugas Pokok, Fungsi dan Rincian Tugas Jabatan Struktural di Lingkungan Dinas Daerah*.

peraturan perundang-undangan yang berlaku serta pengendalian dan pembinaan terhadap pelaksanaan operasional di lingkup tugasnya.¹²⁴

Kelurahan yang dikepalai oleh seorang Lurah mempunyai tugas pokok membantu Walikota dalam menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Lurah oleh Walikota di wilayah kelurahan. Untuk menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud di atas, Lurah mempunyai fungsi: *Pertama*, perumusan rencana dan kebijakan teknis di bidang pemerintahan, pemberdayaan masyarakat, ketenteraman ketertiban umum dan pembangunan. *Kedua*, pengkoordinasian dan pengarahan dalam penyusunan program, pengelolaan keuangan serta urusan umum dan kepegawaian Kelurahan. *Ketiga*, pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan di tingkat kelurahan. *Keempat*, pembinaan dan pelayanan kepada masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya. *Kelima*, pelaksanaan tugas pokok sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta pengendalian dan pembinaan terhadap pelaksanaan operasional di lingkup tugasnya.¹²⁵

Ditinjau dari pembentukannya, dinas daerah mempunyai tugas pokok dan fungsi dalam rangka melaksanakan asas desentralisasi dalam pemerintahan daerah. Sedangkan pembentukan kelurahan dan kecamatan yang memiliki tugas pokok dan fungsi selain dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, juga dalam rangka melaksanakan tugas pembantuan.

¹²⁴ Pasal 2 Peraturan Walikota Magelang Nomor 23 Tahun 2008 tentang *Penjabaran Tugas Pokok, Fungsi dan Rincian Tugas Jabatan Struktural di Lingkungan Kecamatan dan Kelurahan*.

¹²⁵ Pasal 4 Walikota Magelang Nomor 23 Tahun 2008

Dengan terbentuknya peraturan kepala daerah yang tertuang dalam peraturan walikota tersebut, masing-masing SKPD memiliki kewenangan dalam penyusunan program/kegiatan sebagai rencana kerja yang merupakan bagian dari proses penyusunan RKPD. Hal pokok yang membedakan kewenangan antara SKPD dinas daerah dengan kecamatan dan kelurahan yaitu, pada SKPD dinas daerah mempunyai kewenangan sebagai pelaksana urusan daerah sesuai bidang masing-masing dengan cakupan wilayah di seluruh wilayah Kota Magelang, sedangkan kecamatan dan kelurahan memiliki kewenangan seluruh bidang urusan daerah, termasuk di dalamnya bidang pemerintahan umum, pembangunan dan kesejahteraan masyarakat yang juga dimiliki oleh dinas dan lembaga teknis daerah lainnya. Sehingga obyek dan sasaran dari program dan kegiatan yang direncanakan dalam pembangunan akan memiliki kesamaan, yaitu masyarakat Kota Magelang, dan yang membedakan hanyalah cakupan wilayahnya. Hal ini dapat menimbulkan duplikasi perencanaan pada bidang-bidang tertentu, selain pada bidang pembangunan, juga bidang lainnya, di antaranya bidang kesehatan, kesejahteraan masyarakat dan lain sebagainya sebagai kegiatan pembangunan non fisik. Karena rencana-rencana program dan kegiatan dapat dibuat dan disusun oleh SKPD dinas daerah, dan dapat juga dibuat atau disusun oleh SKPD kecamatan dan kelurahan.

3. Pengaturan dalam mekanisme musrenbang.

Selain mengacu pada tugas pokok dan fungsi dalam penyusunan Renja SKPD, sebagaimana diamanatkan dalam pasal 22 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 bahwa dalam penyusunan renja SKPD mengacu pada hasil musyawarah perencanaan

pembangunan (musrenbang). Pemerintah Kota Magelang melalui Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) setiap tahunnya mengeluarkan surat edaran tentang penyelenggaraan musrenbang. Musrenbang secara berjenjang dilaksanakan mulai dari tingkat kelurahan, kecamatan, hingga tingkat kota, termasuk penyelenggaraan Forum gabungan Satuan Kerja Perangkat Daerah (Forum SKPD).

Penyusunan RKPD hingga pembentukan peraturan daerah tentang APBD merupakan bagian dari pembentukan perundang-undangan di daerah, dan dapat dikatakan sebagai bagian dari aktivitas dalam mengatur masyarakat yang terdiri dari gabungan individu dengan segala dimensinya. Sehingga merancang dan membentuk undang-undang yang dapat diterima masyarakat luas merupakan pekerjaan cukup sulit. Menurut Saifudin (2009), pembentuk undang-undang sejak awal proses perancangan, telah dituntut agar undang-undang atau peraturan yang dihasilkan mampu memenuhi berbagai kebutuhan, selain mampu dilaksanakan dan dapat ditegakkan serta sesuai dengan prinsip-prinsip jaminan hukum dan persamaan hak-hak dari sasaran atau masyarakat yang diatur, juga yang terpenting adalah mampu menyerap aspirasi masyarakat

Dalam rangka penyusunan RKPD dan penyelenggaraan musrenbang sebagai upaya untuk menampung aspirasi masyarakat, sesuai dengan surat edaran tersebut diatur mengenai materi sebagai arah dan kebijakan, serta sinkronisasi pembangunan daerah yang meliputi;

1. Penjabaran program pembangunan daerah yang tertuang dalam RPJMD ke dalam RKPD, yang mengacu pada capaian kinerja RKPD tahun sebelumnya.

2. Pengakomodasian RPJMD Propinsi sebagai dasar dalam tahapan percepatan pencapaian kesejahteraan masyarakat melalui pemanfaatan sumber daya secara lestari dan pelayanan prima dalam *E-Government*.
3. Penakselerasian atau peningkatan kecepatan dibandingkan dengan tahap pembangunan sebelumnya dengan tujuan untuk mencapai masyarakat yang semakin sejahtera dan pemanfaatan sumber daya alam yang ada dengan memperhatikan batas kemampuan lingkungan untuk melakukan *recovery* atau dalam batas yang lestari.
4. Percepatan yang difokuskan pada pencapaian kesejahteraan masyarakat berbasis pertanian, UMKM dan industri padat karya dengan tetap memprioritaskan pada peningkatan aksesibilitas kebutuhan dasar, aspek pendidikan dan kesehatan, pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan, sarana dan prasarana wilayah secara efisien dan transparan.
5. Pembangunan lebih diarahkan ke masyarakat secara langsung dan bersifat menyeluruh, terkait dengan pengembangan sumber daya manusia, sumber daya alam termasuk pengelolaan pertanian dalam arti luas, lingkungan, sosial, budaya, politik dan kewilayahan.
6. Mensukseskan kebijakan Pemerintah dalam upaya penanganan pengangguran dan kemiskinan, mendorong pertumbuhan ekonomi dan sektor riil dengan mensinergikan dan mensinkronkan pencapaian sasaran dan prioritas program pembangunan nasional dan daerah.

Musyawarah perencanaan pembangunan tingkat kelurahan sebagai forum musyawarah tahunan *stakeholders* kelurahan (pihak yang berkepentingan untuk mengatasi permasalahan di tingkat kelurahan dan pihak yang akan terkena dampak hasil musyawarah) bertujuan untuk menyepakati rencana kegiatan untuk tahun anggaran yang akan datang. Musrenbang kelurahan dilaksanakan dengan memperhatikan renstra SKPD Kelurahan, kinerja implementasi rencana tahun berjalan serta masukan dari nara sumber atau pihak pemberi informasi dan peserta sebagai pihak yang memiliki hak pengambilan keputusan melalui pembahasan yang disepakati bersama, yang menggambarkan permasalahan nyata yang dihadapi.

Hasil musrenbang kelurahan dengan target berupa: *pertama*, tersusunnya daftar prioritas kegiatan yang akan dilaksanakan sendiri oleh SKPD kelurahan, baik kegiatan fisik maupun non fisik; *kedua*, tersusunnya daftar kegiatan yang akan dilaksanakan melalui alokasi dana swadaya masyarakat kelurahan maupun pendanaan lainnya; *ketiga*, penyusunan daftar prioritas kegiatan yang akan diusulkan ke SKPD kecamatan untuk dibiayai melalui APBD Kota Magelang dan APBD Propinsi yang nantinya akan dilaksanakan oleh SKPD dinas sebagai pelaksana urusan daerah.

Tahapan dalam pelaksanaan musrenbang tingkat kelurahan secara garis besar terdiri dari dua tahapan. *Pertama*, Kepala kelurahan menetapkan tim penyelenggara musrenbang yang akan bertugas untuk mengarahkan agar masyarakat di tingkat RW dan kelompok-kelompok masyarakat melakukan musyawarah, penyiapan jadwal waktu pelaksanaan serta bahan/materi. *Kedua*, tahap pelaksanaan, dengan agenda yaitu pemaparan prioritas kegiatan pembangunan di tingkat kecamatan, pemaparan

hasil evaluasi pembangunan tahun sebelumnya, pemaparan prioritas program/kegiatan untuk tahun yang akan datang yang bersumber dari dokumen Renstra SKPD kelurahan, penjelasan tentang informasi perkiraan jumlah alokasi dana kelurahan, pemaparan masalah utama yang dihadapi oleh masyarakat kelurahan. Selain itu juga dilakukan pemisahan kegiatan prioritas yang diusulkan berdasarkan kegiatan yang akan diselesaikan sendiri di tingkat kelurahan dan kegiatan yang menjadi tanggung jawab SKPD teknis lainnya yang akan dibahas dalam musrenbang tingkat kecamatan. Dalam tahapan ini dilakukan juga penetapan prioritas kegiatan pembangunan tahun yang akan datang sesuai dengan potensi serta permasalahan di kelurahan.

Keluaran yang dihasilkan dalam musrenbang tingkat kelurahan yang berupa Dokumen Rencana Kerja Pembangunan di kelurahan disusun oleh tim penyelenggara, yang terdiri dari dua kelompok besar; *pertama*, dokumen yang berisi prioritas kegiatan pembangunan skala kelurahan yang akan didanai oleh Alokasi Dana Kelurahan dan atau swadaya masyarakat; *kedua*, dokumen prioritas kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan melalui satuan kerja perangkat daerah yang dilengkapi dengan asal kelurahan dan kecamatan bersangkutan yang nantinya akan dibahas pada forum musrenbang kecamatan. Namun demikian, dalam tahapan ini masih belum jelas, karena belum diatur batasan-batasan apa yang digunakan untuk menentukan, usulan mana yang akan masuk dalam dokumen perencanaan yang akan dilaksanakan oleh kelurahan dan usulan mana yang akan masuk dalam prioritas

pembangunan sebagai bahan musrenbang tingkat kecamatan untuk dilaksanakan oleh SKPD dinas daerah.

Dokumen rencana kerja pembangunan tingkat kelurahan selanjutnya dibahas dalam forum musrenbang kecamatan. Musrenbang kecamatan merupakan forum musyawarah stakeholder kecamatan untuk mendapatkan masukan prioritas kegiatan dari kelurahan serta menyepakati kegiatan lintas kelurahan di kecamatan yang bersangkutan sebagai dasar penyusunan rencana kerja satuan kerja perangkat daerah pada tahun berikutnya. *Stakeholder* kecamatan adalah pihak yang berkepentingan dengan prioritas kegiatan dari kelurahan untuk mengatasi permasalahan di kecamatan serta pihak-pihak yang berkaitan dengan dan atau terkena dampak hasil musrenbang tingkat kecamatan.

Musrenbang tingkat kecamatan dilaksanakan untuk membahas dan menyepakati hasil-hasil musrenbang tingkat kelurahan yang akan menjadi prioritas kegiatan pembangunan di wilayah kecamatan dan yang belum tercakup dalam prioritas kegiatan pembangunan di kelurahan. Selain itu juga dalam rangka klarifikasi atas prioritas kegiatan pembangunan kecamatan sesuai dengan fungsi-fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah Kota Magelang.

Tahapan dalam pelaksanaan musrenbang tingkat kecamatan, diawali dengan tahap persiapan, yaitu pengkompilasian prioritas kegiatan pembangunan yang menjadi tanggung jawab SKPD dari masing-masing kelurahan berdasarkan tugas pokok dan fungsi SKPD. Adapun pada tahap pelaksanaan dilakukan kegiatan; *pertama*, pemaparan prioritas kegiatan pembangunan di kecamatan terkait dengan

masalah pendidikan, kesehatan, prasarana wilayah, pengangguran dan kemiskinan; *kedua*, pemaparan rancangan Rencana Kerja SKPD di tingkat kecamatan beserta strategi, besaran plafon dana oleh pejabat SKPD tingkat Kota Magelang; *ketiga*, pemaparan masalah dan prioritas kegiatan dari kelurahan menurut tugas pokok dan fungsi atau SKPD terkait; serta verifikasi atas prioritas kegiatan yang diusulkan oleh pihak kelurahan yang sudah tercantum dalam prioritas kegiatan kecamatan.

Keluaran yang dihasilkan dalam musrenbang kecamatan meliputi; program kegiatan yang dibiayai kecamatan maupun yang diusulkan kepada SKPD Kota Magelang, program dan kegiatan yang diusulkan untuk dibiayai dana APBD Propinsi maupun APBN, serta daftar skala prioritas kegiatan pembangunan di wilayah kecamatan menurut fungsi/SKPD maupun gabungan SKPD, yang siap dibahas pada forum SKPD dan musrenbang tingkat kota, yang akan didanai melalui APBD kota dan sumber pendanaan lainnya.¹²⁶

Sebagaimana musrenbang kelurahan, dalam musrenbang kecamatan ini belum diatur mengenai batasan-batasan penentuan skala prioritas antar kelurahan serta ketentuan yang mengharuskan bagi SKPD dinas dan teknis untuk menampung usulan dari musrenbang kelurahan. Karena sejak awal SKPD dinas dan teknis teknis juga telah menyusun renja berdasarkan tugas pokok dan fungsi yang melekat, sehingga dapat terjadi kemungkinan pengabaian hasil musrenbang baik tingkat kelurahan maupun tingkat kecamatan. Bahkan untuk pelaksanaan musrenbang tingkat kota juga belum ada pengaturan secara khusus, sehingga memungkinkan semakin tidak

¹²⁶ Petunjuk Teknis Musrenbang Kota Magelang

jelasnya arah dari usulan program kegiatan dari masyarakat sehingga terbentuk RKPD, terutama yang belum tertampung dalam renja kelurahan. Karena, sebagaimana pendapat Indra Bastian, bahwa pembangunan harus berpusat pada manusia (*people centered development*), dan strategi ini akan menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Selain itu kedudukan musrenbang dan hasilnya secara hukum masih lemah, masyarakat pun juga tidak dapat menuntut jika usulan yang disampaikan tidak dapat terakomodasikan ke dalam renja SKPD dan RKPD.

Dari uraian terdahulu dapat dilihat bahwa, pengaturan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Magelang terkait penyusunan RKPD, sejak proses penyusunan Renstra hingga penyusunan Renja SKPD yang mengacu pada tugas pokok dan fungsinya, serta pengaturan dalam pelaksanaan musrenbang, masih bersifat parsial. Artinya, masih belum ada aturan yang bersifat menyeluruh dan khusus yang mengatur tentang proses penyusunan RKPD, yang seharusnya dituangkan dalam peraturan daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 27 UU Nomor 25 tahun 2004. Dan peraturan kepala daerah yang digunakan sebagai landasan pelaksanaan pada dasarnya mempunyai fungsi sebagai aturan pelaksanaan peraturan daerah dimaksud.

B. Faktor-faktor Pendukung dan Penghambat Sinkronisasi Pengaturan Dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah.

Ukuran keberhasilan pembangunan di Kota Magelang idealnya akan ditentukan berdasarkan dimensi pembangunan, yakni tergantung pada fokus dan orientasi pembangunan mana yang dilaksanakan dan dimensi mana yang lebih menjadi perhatian bersama baik Kepala Daerah selaku *decission maker* dan Bappeda (*planner*) sebagai perencana dan perancang, serta Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang merupakan pelaksana pembangunan itu sendiri sebagai pihak yang menjalankan atau sering juga disebut sebagai agen pembangunan, maupun masyarakat pada umumnya sebagai sasaran pembangunan. Dimensi yang menjadi perhatian ini kemudian diberikan indikator. Indikator-indikator dari berbagai dimensi pembangunan inilah yang kemudian dijadikan tolok ukur atau ukuran keberhasilan pelaksanaan pembangunan.

Pengukuran keberhasilan pembangunan di Kota Magelang dapat dilakukan melalui dua tahap; yaitu *pertama*, tahapan identifikasi target pembangunan. Tahapan ini dilakukan agar dapat menentukan secara jelas siapa yang akan menikmati hasil pembangunan dan bagaimana upaya-upaya yang dapat dilakukan agar hasil pembangunan tersebut betul-betul dapat dinikmati oleh mereka yang berhak. *Kedua*, tahapan agregasi karakteristik target pembangunan, yaitu untuk menjaga agar ketika skala kegiatan pembangunan diperluas, target yang dituju tetap memenuhi karakteristik dan kriteria yang ditetapkan pada tahap identifikasi. Sebagai bahan evaluasi untuk perencanaan pada masa-masa yang akan datang perlu diketahui hal-hal

apa saja yang menjadi faktor pendukung dan juga penghambat dalam penyusunan rencana pembangunan pada tahun yang berjalan.

1. *Faktor-faktor Pendukung Sinkronisasi Pengaturan Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah*

Untuk mendukung sinkronisasi rencana pembangunan daerah diperlukan adanya Kebijakan Umum Pemerintah daerah dan dasar penentuan skala prioritas yang harus dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Pemerintah Kota Magelang telah menetapkan kebijakan umum dan dasar penentuan prioritas pembangunan, dimana tujuan pembangunan daerah pada hakekatnya adalah untuk meningkatkan taraf hidup/kesejahteraan dan kualitas pelayanan untuk masyarakat. Hal ini telah ditetapkan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Magelang, yang merupakan acuan Pemerintah Daerah untuk menentukan kebijakan tahunan dalam rangka melaksanakan pembangunan daerah yang berkesinambungan.

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah difokuskan pada pencapaian beberapa agenda pembangunan daerah sebagai arah kebijakan umum Kota Magelang untuk jangka waktu lima tahun kedepan. Agenda pembangunan tersebut merupakan pilar pokok untuk mencapai tujuan pembangunan daerah, dan keberhasilan satu agenda akan sangat ditentukan oleh kemajuan pelaksanaan agenda lainnya. Selanjutnya agenda pembangunan tersebut dijabarkan dalam prioritas dan program pembangunan dari tahun pertama hingga berakhirnya tahun dari RPJM Kota Magelang yang telah ditetapkan. Dengan

mempertimbangkan kondisi faktual, masalah dan tantangan yang dihadapi, serta memperhatikan kemampuan pembiayaan daerah, maka penentuan prioritas pembangunan tahun berjalan dilakukan melalui pendekatan pemecahan masalah, berdasarkan kewenangan urusan pemerintahan, baik wajib maupun pilihan, disamping tetap mengacu pada RPJM Kota Magelang.

Selain itu, untuk mendukung agar seluruh perencanaan program dan kegiatan dapat disusun tanpa adanya duplikasi kewenangan maupun jenis kegiatannya, setelah dilaksanakan musrenbang tingkat kota dan sebelum disusun menjadi RKPD, terlebih dahulu Pemerintah Kota Magelang menyelenggarakan Forum SKPD. Forum SKPD sebagai forum yang berhubungan dengan fungsi/subfungsi kegiatan sektor/lintas sektor merupakan wadah bersama antar pelaku pembangunan untuk membahas prioritas kegiatan pembangunan hasil musrenbang kecamatan dengan SKPD atau gabungan SKPD. Dalam kegiatan Forum SKPD ini terbagi menjadi beberapa kelompok/bidang tugas dan fungsi SKPD, hal ini bertujuan untuk menyeleraskan pencapaian program kegiatan dengan Visi dan Misi yang telah ditetapkan, yaitu bidang pendidikan, kesehatan, prasarana wilayah serta ekonomi dan pemberdayaan masyarakat.

Dalam forum ini masing-masing SKPD akan saling dapat melihat dan mengetahui serta memberikan masukan kepada SKPD lainnya terkait susunan rencana program dan kegiatan sesuai dengan kelompok/bidang yang ada. Sehingga usulan yang disampaikan oleh masyarakat dapat terakomodasikan secara keseluruhan, dan usulan program/kegiatan dan pembangunan yang

diajukan akan diampu oleh salah satu SKPD ataukah diampu oleh beberapa SKPD sekaligus agar dapat tercapai target secara menyeluruh.

2. *Faktor-faktor Penghambat sinkronisasi Pengaturan Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah*

Memperhatikan pengalaman masa lalu dan perkembangan yang terjadi saat ini, terlihat adanya beberapa permasalahan pokok dalam perencanaan pembangunan secara umum. Permasalahan ini timbul baik dalam penyusunan rencana, maupun dalam pelaksanaannya. Beberapa faktor penghambat yang dapat menimbulkan permasalahan dalam penyusunan rencana pembangunan di antaranya, terjadinya perubahan perundang-undangan yang berlaku hingga beberapa kali. Permasalahan berikutnya adalah masih sangat dirasakan “ego sektoral” antara para aparat pemerintah daerah dalam penyusunan rencana pembangunan, karena masing-masing SKPD cenderung mengatakan bahwa tugas dan fungsinyalah yang terpenting dalam kegiatan pembangunan.

Sebagai contoh, dalam penyusunan renja SKPD Dinas Pekerjaan Umum yang mempunyai uraian tugas, salah satunya yaitu perumusan kebijakan teknis di bidang pekerjaan umum, yang meliputi bina marga, cipta karya dan perumahan serta pengairan, drainase dan energi sumber daya mineral (ESDM), memiliki kesamaan salah satu bidang tugas yang dimiliki kelurahan, di mana dalam salah satu uraian tugasnya disebutkan bahwa kelurahan menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat di dalam berbagai bidang termasuk bidang pembangunan. Hal ini dapat menyebabkan adanya tarik ulur program kegiatan yang sama-sama

memiliki titik sentuh atau objek pembangunan yaitu masyarakat, apakah kegiatan tersebut masuk dalam renja SKPD Dinas Pekerjaan Umum, ataukah masuk dalam renja SKPD kelurahan. Karena belum ada batasan yang jelas mengenai kapasitas kewenangan dengan bidang tugas dan pekerjaan yang sama pada SKPD yang berberda.

Faktor penghambat lainnya, pada saat dilaksanakan Forum SKPD, dimana seluruh SKPD bertemu dalam satu forum sesuai dengan kelompok bidang tugas dan fungsinya membahas rencana kerja masing-masing SKPD ternyata masih terdapat kerancuan. *Pertama*, sesuai dengan bidang tugas kelurahan dan kecamatan yang bersifat menyeluruh, meskipun dalam forum SKPD tersebut dibagi dalam bidang-bidang tertentu, ternyata SKPD kelurahan dan kecamatan termasuk dalam seluruh bidang tugas yang ada. Hal ini dapat menimbulkan akibat, bahwa rencana kerja yang dibuat oleh kelurahan dan kecamatan tidak dapat menentukan bidang mana yang akan diprioritaskan sesuai dengan pagu anggaran yang diberikan. *Kedua*, belum adanya batasan-batasan kewenangan sesuai bidang tersebut, apakah suatu program kegiatan yang memiliki objek sama untuk dilaksanakan oleh SKPD teknis ataukah oleh SKPD kelurahan dan kecamatan. Sehingga menjadi faktor penghambat sinkronisasi pengaturan penyusunan rencana pembangunan daerah, yaitu belum lengkapnya aturan pendukung terkait mekanisme dan petunjuk pelaksanaan sebagai pedoman dalam kegiatan Forum SKPD.

Hal-hal tersebut mengakibatkan hasil musrenbang menjadi tidak pasti dan kabur, apakah usulan pembangunan yang disampaikan oleh masyarakat ada kepastian akan termuat dalam renja SKPD atau tidak, terlebih lagi menyangkut terealisasi dan tidaknya. Senada dengan hal tersebut, menurut Indra Bastian,¹²⁷ bahwa sejak tiga dasawarsa terakhir, klaim titik berat proses pembangunan adalah partisipasi masyarakat. Klaim ini didasarkan pada proses perencanaan pembangunan secara *bottom up*, lewat penyelenggaraan forum koordinasi pembangunan partisipasi yaitu forum musyawarah perencanaan pembangunan di desa atau kelurahan, forum musyawarah perencanaan pembangunan kecamatan, dan forum koordinasi perencanaan pembangunan daerah tingkat kota, kabupaten atau propinsi. Klaim ini layak dipertanyakan mengingat masih banyaknya protes masyarakat terhadap rencana maupun pelaksanaan pembangunan. Masyarakat melakukan unjuk rasa sebagai protes atas pemaksaan pemindahan tempat tinggal. Atau munculnya protes di masyarakat atas jalan rusak yang tak kunjung diperbaiki. Fenomena ini muncul akibat berbagai fakta-fakta, yang menurut Sjafrizal (2009) berupa:

1. Asimetri antara Perencanaan dan Anggaran Pembangunan dengan Permasalahan yang dihadapi oleh Masyarakat.

Pada hakikatnya, perencanaan pembangunan adalah suatu proses interaksi timbal balik antara lembaga perencanaan dan perencana dengan publik yang

¹²⁷ Indra Bastian, mengutip pendapat Suhirman dan Haryadi dalam Praya Arie Indrayana, 2004., *op., cit.*, hlm. 21

sangat pluralistik, baik sebagai subjek ataupun objek perencanaan. Di dalam proses tersebut, unsur-unsur kepentingan bertentangan satu sama lain, sebagaimana halnya politik dan ekonomi. Dalam kondisi ini, perubahan interaksi antar unsur tersebut harus bersifat dinamik dan berlanjut. Maka wacana *top down* dan *bottom up* adalah sesuatu yang berpasangan, karena satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Di masa lalu, unsur *top down* sangat kental. Dalam pendekatan ini, masyarakat selaku subjek dan objek pembangunan tidak mempunyai kesempatan untuk beraspirasi atau berimajinasi. Dengan kata lain, birokrasi sangat menentukan. Dengan beralihnya zaman serta reformasi di segala bidang, sistem mulai menempatkan kepentingan dan aspirasi masyarakat sebagai ruh program pembangunan. Mekanisme *bottom up* kini kian menggema di tengah pembangunan yang dilakukan.

Setiap daerah pasti memiliki permasalahan spesifik yang sering kali berbeda antar daerah. Perbedaan inipun berakibat pada perbedaan rencana pembangunan yang akan dilakukan di daerah yang bersangkutan. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan daerah di Kota Magelang seharusnya bergantung pada permasalahan yang muncul dan terangkat di daerah.

2. Tidak transparannya program hasil musyawarah perencanaan pembangunan dalam produk perencanaan dan penganggaran yang ditetapkan pemerintah daerah.

Produk merupakan hal yang sangat penting, namun hal yang tidak dapat diabaikan adalah kualitas proses dalam menghasilkannya. Hal terakhir inilah yang tidak disentuh dalam UU Nomor 25 Tahun 2004. Dalam UU tersebut hanya ditegaskan bahwa kelembagaan musyawarah perencanaan pembangunan diwajibkan dalam penyusunan rencana. Hal tersebut memang secara eksplisit akan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah. Namun perlu dicatat bahwa Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 hanya menyebut permukaannya saja (Pasal 10 ayat 3, Pasal 11 ayat 1, dan Pasal 12 ayat 1), tidak seperti pada pasal-pasal tentang produk (dokumen) yang dijelaskan dengan sangat rinci. Makna musrenbang yang merupakan kunci paradigma baru perencanaan tidak tercerminkan secara eksplisit. Hal tersebut mencerminkan masih adanya kesenjangan antara UU Nomor 25 Tahun 2004 dengan kandungannya, dimana isi kurang mencerminkan jiwa serta semangatnya.

Seperti halnya sebuah siklus, hasil final musyawarah perencanaan pembangunan daerah Kota Magelang seharusnya saling berkaitan dengan hasil awal perencanaan pembangunan. Hal ini dilandasi dengan pemikiran bahwa mekanisme musrenbang diadakan sebagai wahana untuk menyatukan program pemerintah daerah dengan kebutuhan riil masyarakat. Namun, yang terjadi adalah bahwa program-program yang diusung dari bawah tidak ada kaitannya dengan program pemerintah daerah yang hendak dijalankan. Ketidaktransparan pada pemilihan program-program pemerintah telah terjadi

dengan: 1) usulan program yang disetujui atau tidak disetujui, dan 2) terputusnya ruang yang dapat diikuti oleh masyarakat pembawa aspirasi, sehingga sebuah program pembangunan ditetapkan.

Sedangkan menurut pendapat Riyadi & Deddy (2003), beberapa hal yang selama ini menjadi kendala dalam proses perencanaan pembangunan daerah secara umum dapat dibagi menjadi tiga macam, yaitu kendala politis, kendala sosio-ekonomi dan kendala budaya/kultur. Kendala politis merupakan kendala yang disebabkan oleh adanya kepentingan-kepentingan politik yang mendominasi pada substansi perencanaan pembangunan. Ini merupakan kendala yang cukup sulit untuk dihindari, karena biasanya datang dari adanya tarik menarik kepentingan di antara elite politik dan elite penguasa (birokrasi) yang memiliki kekuatan (*power*) dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah. Di negara-negara berkembang, kendala ini boleh dikatakan cukup dominan, sehingga cara mengatasinya pun tidak mudah. Cara efektif untuk mengatasi kendala ini tergantung pada tingkat integritas moral yang dimiliki oleh kelompok elite tersebut. Kemudian adanya sistem yang lebih terbuka dan mendorong terciptanya masyarakat yang kritis, terbuka, berkemampuan, sehingga mampu melakukan kontrol terhadap pemerintah elite politiknya. Di samping itu tingkat partisipasi masyarakat pun dapat menjadi alternatif yang diperlukan untuk meminimalisir kendala tersebut.

Kondisi sosio-ekonomi masyarakat Kota Magelang juga dapat menjadi kendala yang dapat mempengaruhi perencanaan pembangunan daerah. Kondisi

sosio-ekonomi biasanya mencerminkan kemampuan finansial daerah. Padahal kemampuan finansial memiliki peran penting untuk dapat merumuskan perencanaan yang baik. Hasil perencanaan harus dilaksanakan/diimplementasikan dan pada tahap pelaksanaan inilah dukungan dana yang memadai sangat dibutuhkan. Oleh karenanya kekuatan ekonomi masyarakat daerah juga menjadi faktor penting bagi terlaksananya pembangunan. Riant Nugroho (2000) sebagaimana dikutip Riyadi, menjadikan kekuatan ekonomi daerah ini sebagai syarat bagi terlaksananya otonomi daerah.

Selain itu budaya/kultur yang dianut oleh masyarakat juga bisa menjadi faktor penghambat bagi proses perencanaan pembangunan. Apabila kultur ini tidak diberdayakan dan diarahkan ke arah yang positif secara optimal akan sangat mempengaruhi hasil-hasil perencanaan, bahkan bisa sampai pada tahap implementasinya. Nilai-nilai budaya primordialisme, parokhialisme, etnosentrisme, *patron-client* yang cenderung masih melekat dalam kehidupan bangsa Indonesia, harus dikendalikan dengan baik dan diarahkan menjadi faktor pendukung pembangunan, sehingga pembangunan dilaksanakan dengan nilai-nilai positif yang religius, tenggang rasa, gotong royong dan sebagainya. Janganlah pembangunan dimanfaatkan sebagai alat politik atau alat kekuasaan untuk meraih kepentingan-kepentingan tertentu dari kelompok tertentu, melainkan harus diarahkan pada nilai-nilai kebangsaan yang lebih luas dengan menumbuhkan rasa memiliki yang diimbangi dengan sifat dan rasa tanggung jawab yang berskala nasional (nasionalisme).

C. Implikasi dalam Pengaturan Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah.

Pelaksanaan program dan kegiatan dalam RKPD tidak bisa lepas dari pelaksanaan program dan kegiatan dalam APBD Kota Magelang. RKPD Kota Magelang merupakan dasar perumusan rancangan akhir Renja SKPD, rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). KUA dan PPAS tersebut menjadi dasar penyusunan rancangan APBD serta rencana kerja SKPD tahun bersangkutan.

Konsistensi program dan kegiatan dalam RKPD Kota Magelang menjadi permasalahan tersendiri dalam penyusunan APBD Kota Magelang. Ada beberapa program/kegiatan RKPD yang tidak terakomodir dalam APBD dan demikian juga ada beberapa program/kegiatan yang ada di APBD Kota Magelang tetapi sebelumnya tidak ada dalam RKPD.

Beberapa hal yang timbul sebagai implikasi atas pengaturan yang telah dibuat dalam rangka penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Magelang diantaranya:

1. Mayoritas dana APBD dimanfaatkan untuk kegiatan birokrasi.

Sebagian besar dana APBD Kota Magelang dimanfaatkan oleh kalangan birokrasi. Sebagai contoh, hal ini dapat dilihat dari APBD Kota Magelang tahun 2010, sekitar hampir 60% dana APBD digunakan untuk belanja tidak langsung atau belanja rutin, sedangkan belanja langsung atau pelaksanaan program yang dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yaitu sebesar kurang lebih 40%. Jumlah lebih kurang empat puluh persen itulah yang dapat dinikmati hasilnya

secara langsung oleh masyarakat. Hal ini disebabkan salah satunya karena tidak adanya batasan secara spesifik dalam menentukan jumlah anggaran untuk biaya rutin pada setiap SKPD dan adanya kecenderungan peningkatan sebesar sepuluh persen untuk setiap program/kegiatan rutin. Hal ini akan berpengaruh pada tingkat pencapaian tujuan dan sasaran sebagaimana yang telah ditetapkan dalam rencana strategis dan misi daerah yang akan dicapai untuk masyarakat.

2. Meningkatnya biaya rutin.

Biaya rutin sebagai sinonim dari biaya yang harus dikeluarkan sebagai belanja pegawai atau penunjang operasional birokrasi cenderung meningkat dari waktu ke waktu. Dalam proses penyusunan rencana kerja SKPD dan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) terdapat semacam kesepakatan bahwa setiap tahunnya biaya rutin ditingkatkan sebesar kurang lebih sepuluh persen.

Sebagai contoh perbandingan biaya rutin atau belanja tidak langsung pada tahun 2009 dengan tahun 2010. Pada tahun 2009 belanja tidak langsung pada APBD Kota Magelang sebesar hampir 250 Milyar atau 54,8% dari jumlah belanja daerah. Namun pada tahun 2010 jumlah belanja rutin atau tidak langsung tersebut meningkat menjadi 267 Milyar lebih, dan persentasenya terhadap jumlah belanja daerah pun meningkat menjadi hampir 60%. Hal ini diperkuat dengan adanya upaya pemerintah daerah dalam meningkatkan kesejahteraan pegawai, peningkatan kualitas dan kuantitas pelayanan publik, serta kondisi eksternal lainnya yang berpengaruh pada harga-harga di pasaran yang tentu saja

mengakibatkan semakin berkurangnya biaya pembangunan, yang seharusnya bisa dinikmati oleh masyarakat.

3. Perencanaan dan anggaran sebagai hasil kesepakatan antara birokrasi dan DPRD.

Hal tersebut memang tidak dapat dilihat dari angka-angka dalam APBD, akan tetapi jika dilihat dari proses perjalanan penyusunan APBD sejak dari SKPD dalam penyusunan renja, dalam musrenbang tingkat kelurahan dan kecamatan, pembahasan dalam forum SKPD, penyusunan PPAS, pembahasan dalam Tim Anggaran Pemerintah Daerah, hingga pembahasan dalam Panitia Anggaran DPRD dan penetapannya. Dalam semua tahapan tersebut tidak ada batasan formal terkait pagu atau jumlah anggaran yang harus dialokasikan untuk setiap program dan kegiatan, namun hanya berupa kesepakatan-kesepakatan saja dalam setiap pembahasannya.

Dari segi proses politik, proses penganggaran mengandung unsur-unsur kesepakatan yang dapat mengarah pada kolusi, dimana pihak parlemen dan pemerintah secara bersama-sama mempertahankan kepentingannya dalam anggaran. Modus yang dilakukan cukup beragam, tetapi yang paling utama adalah “menguasai” program dan proyek secara bersama-sama dan atau peningkatan nilai proyek itu sendiri secara sepakat.

4. Perencanaan dan anggaran yang tidak peka terhadap gender.

Hasil-hasil pembangunan harus dinikmati secara merata oleh semua orang, termasuk semua kelompok gender. Pembangunan yang hanya menguntungkan salah satu gender, pada gilirannya justru tidak mengoptimalkan kinerja

pembangunan itu sendiri. Dari perspektif gender saat ini, proses penganggaran yang ada adalah bias pria, dimana representasi dan artikulasi kepentingan dan kebutuhan perempuan kurang diperhitungkan. Format anggaran dan mekanisme pembentukannya potensial menyingkirkan kebutuhan pembangunan salah satu gender. Anggaran berbasis gender yang mengedepankan peran wanita dalam kegiatan pembangunan dalam RKPD Kota Magelang Tahun 2010 hanya kurang dari 1% dari total belanja langsung atau proyek, sehingga kurang mendukung dalam kegiatan pengarusutamaan gender dalam pembangunan.

Perubahan sosial masyarakat memerlukan katalis. Gerakan perempuan beberapa organisasi berbasis gender merupakan katalis itu sendiri, bersifat baru, berorientasi keadilan antar gender, ras, kelas, yang mengembangkan keyakinan diri dan ketrampilan organisasional, dan merangkul mereka yang secara tradisional tersisih dari proses politik. Beberapa permasalahan di Kota Magelang memerlukan solusi pembangunan atas masalah kemiskinan dan perbedaan hak dalam gender, masalah pelayanan kesehatan, kurangnya lapangan pekerjaan, mengandung makna bahwa pendekatan alternatif apapun seyogyanya cepat digunakan, karena semakin banyaknya “perempuan dalam pembangunan”.

Sudah seharusnya Pemerintah Kota Magelang perlu mengambil langkah dan memenuhi sarana untuk mendeteksi bias gender dalam pembangunan sedini mungkin. Dalam konteks inilah analisis terhadap anggaran daerah mendapatkan makna strategis. Anggaran daerah merupakan instrumen kebijakan ekonomi paling penting dari pemerintah daerah. Karena anggaran yang mencerminkan pilihan

pemerintah daerah merupakan alat yang digunakan pemerintah daerah untuk mencapai tujuan ekonomi dan pembangunannya.

5. Kesenjangan pendapatan dan potensi daerah dalam pemanfaatan Anggaran.

Secara umum dari sisi pendapatan, jumlah pendapatan aktual daerah di Indonesia jauh lebih kecil dibandingkan dengan potensinya. Sebagai contoh meskipun sumber daya alam dan sumber daya manusia melimpah, anggaran daerah-daerah di Indonesia memiliki karakteristik yang ditandai dengan ketergantungan pada donasi pihak lain, banyaknya masyarakat yang belum menikmati hasil pembangunan, dan masih tingginya tingkat kemiskinan masyarakat. Kota Magelang sebagai salah satu kota kecil dengan PAD yang tidak terlalu besar yaitu berkisar pada angka lima puluh tiga milyar rupiah jika dibandingkan dengan angka belanja daerah sebesar lebih dari empat ratus empat puluh enam milyar rupiah. Sehingga masih perlu diperhitungkan pemanfaatan anggaran seefisien mungkin mengingat kecilnya PAD serta perlunya dicarikan jalan keluar untuk meningkatkan PAD melalui potensi yang masih bisa digali.

Sinkronisasi pengaturan dalam perencanaan dan penganggaran merupakan satu kesatuan proses yang saling terkait. Untuk itu, dalam rangka mewujudkan efektivitas serta efisiensi pengelolaan keuangan daerah dalam pembangunan dan optimalisasi pencapaian sasaran pembangunan daerah, kepala daerah bersama DPRD perlu menindaklanjuti secara konsisten program dan kegiatan yang telah disepakati dalam musrenbang RKPD kedalam KUA, PPAS, RKA-SKPD dan rancangan APBD.

Suatu kebijakan mungkin pada dasarnya bertujuan mulia, karena jelas-jelas akan bermanfaat untuk kepentingan umum. Namun, seiring dilaksanakannya kebijakan tersebut dalam sistem birokrasi yang berjenjang sering kali terjadi pergeseran dan penyimpangan arah kebijakan tadi. Bagaimanapun jika para birokrat tidak ingin kehilangan wibawanya dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan publik, para birokrat harus senantiasa memperhatikan aspirasi-aspirasi masyarakat dan mendukung partisipasi seluruh kemasyarakatan secara wajar.¹²⁸

¹²⁸ Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum atas sumber Pembiayaan Daerah dalam kerangka otonomi daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009. Hlm. 401.

BAB IV

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, kedudukan perencanaan pembangunan daerah di Indonesia menjadi semakin kuat. Argumentasi yang semula berkembang tentang tidak perlunya pembangunan diatur melalui sistem perencanaan dalam era otonomi daerah, otomatis sudah tidak perlu diperdebatkan lagi. Dengan adanya undang-undang tersebut, maka penyusunan perencanaan menjadi suatu kewajiban yang harus dilakukan oleh setiap aparat pemerintah dalam melaksanakan kegiatannya sehari-hari dan bila hal ini tidak dilakukan akan menimbulkan implikasi hukum.

Berdasarkan undang-undang tersebut, perencanaan pembangunan merupakan suatu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan jangka panjang, jangka menengah serta rencana pembangunan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggaraan negara dan masyarakat di tingkat pusat maupun daerah. Bahwa pembangunan suatu daerah sangat terkait dengan pembangunan pada tingkat nasional dan pembangunan antar daerah. Untuk dapat mewujudkan keterpaduan dan sinergitas pembangunan nasional maka keterpaduan pembangunan antar daerah merupakan unsur penting yang perlu dikembangkan. Agar dapat meningkatkan keterpaduan antara perencanaan dan penganggaran, dalam Undang-Undang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

2004 menetapkan perlunya disusun rencana tahunan daerah yang kemudian dijadikan sebagai dasar penyusunan anggaran dalam Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD).

Dalam pembangunan daerah pasti melibatkan berbagai unsur/pihak/komponen, baik sebagai objek maupun subjek. Tingkat keterlibatan berbagai komponen tersebut akan terbagi kedalam berbagai variasi fungsi dan peranan. Variasi fungsi dan peranan tersebut menyebabkan perbedaan kepentingan yang beragam pula. Karena perbedaan itulah, diperlukan adanya koordinasi dalam proses pembangunan, sehingga diharapkan proses pembangunan dapat dilaksanakan secara sinergis dan harmonis antara komponen-komponen yang berbeda tersebut.

Dari uraian pada bab sebelumnya Penulis mencoba untuk menyimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Pelaksanaan sinkronisasi pengaturan dalam penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah Kota Magelang

Dalam melaksanakan amanat undang-undang serta peraturan pemerintah tersebut di atas Pemerintah Kota Magelang menyusun dokumen RPJPD untuk kurun waktu 25 (dua puluh lima tahun) yang ditetapkan dengan peraturan daerah. Penyusunan RPJMD mengacu pada RPJPD Kota Magelang yang telah dibuat; visi, misi dan program prioritas Kepala Daerah terpilih; dan rancangan rencana teknokratik. RPJMD Kota Magelang yang merupakan visi, misi dan program prioritas Kepala Daerah terpilih yang akan dilaksanakan oleh Satuan Kerja Kerangkat Daerah melalui program dan kegiatan yang dituangkan dalam Rencana Strategis dari Satuan

Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD). RPJMD tersebut akan dijabarkan dengan rencana pembangunan tahunan/Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) jajaran Pemerintah Kota Magelang.

Untuk menjabarkan serta mewujudkan amanat pembangunan jangka menengah daerah, diperlukan dokumen perencanaan pembangunan daerah yang dapat menjadi acuan bagi setiap SKPD untuk mendukung pencapaian program prioritas kepala daerah. Yang berbentuk Rencana strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra-SKPD) yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsinya yang bersifat indikatif.

Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Magelang telah sesuai dengan ketentuan. Diawali dengan kegiatan evaluasi pelaksanaan RKPD tahun sebelumnya yang mencakup review RPJMD, review usulan program dan kegiatan SKPD tahun sebelumnya, analisis isu strategis dan prioritas pembangunan daerah untuk tahun yang direncanakan. Selanjutnya disusun dokumen rancangan awal RKPD Kota Magelang dan pembahasan rancangan awal RKPD dengan SKPD. SKPD menyusun rancangan Renja SKPD mengacu pada rancangan awal RKPD. Rancangan Renja SKPD yang disampaikan oleh kepala SKPD kepada Bappeda kemudian ditelaah dan diintegrasikan kedalam rancangan awal RKPD untuk menjadi Rancangan RKPD. Rancangan RKPD tersebut dijadikan sebagai bahan pembahasan dalam musrenbang tahunan daerah.

Dalam rangka penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Magelang yang berfungsi sebagai pedoman penyusunan APBD, sebagaimana yang

diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, diatur melalui Surat Edaran Walikota Magelang tentang penyusunan rancangan renja SKPD. Penyusunan Renja SKPD mengacu pada tugas pokok dan fungsi masing-masing SKPD. Sejalan dengan hal tersebut Pemerintah Kota Magelang melalui Peraturan Walikota Magelang telah menetapkan Tugas pokok dan fungsi SKPD.

Selain mengacu pada tugas pokok dan fungsi dalam penyusunan renja SKPD, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 bahwa dalam penyusunan renja SKPD mengacu pada hasil musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang). Musrenbang secara berjenjang dilaksanakan mulai dari tingkat kelurahan, kecamatan, hingga tingkat kota, termasuk penyelenggaraan Forum gabungan Satuan Kerja Perangkat Daerah (Forum SKPD). Hal ini diatur melalui surat edaran Badan perencanaan pembangunan daerah.

Pelaksanaan program dan kegiatan dalam RKPD tidak bisa lepas dari pelaksanaan program dan kegiatan dalam APBD Kota Magelang. RKPD Kota Magelang merupakan dasar perumusan rancangan akhir Renja SKPD, rancangan Kebijakan Umum APBD (KUA) dan rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). KUA dan PPAS tersebut menjadi dasar penyusunan rancangan APBD serta rencana kerja SKPD tahun bersangkutan. Konsistensi program dan kegiatan dalam RKPD Kota Magelang menjadi permasalahan dalam penyusunan APBD Kota Magelang. Ada beberapa program/kegiatan RKPD yang tidak

terakomodir dalam APBD dan demikian juga ada beberapa program/kegiatan yang ada di APBD Kota Magelang tetapi sebelumnya tidak ada dalam RKPD. Beberapa hal dapat timbul sebagai implikasi atas pengaturan yang telah dibuat dalam rangka penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Magelang sebagaimana dikemukakan sebelumnya.

2. Adanya faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam upaya sinkronisasi pengaturan penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah Kota Magelang.

Untuk mendukung sinkronisasi terlaksananya rencana pembangunan daerah diperlukan adanya kebijakan umum pemerintah daerah dan dasar penentuan skala prioritas yang harus dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Pemerintah Kota Magelang telah menetapkan kebijakan umum dan dasar penentuan prioritas pembangunan, dimana tujuan pembangunan daerah pada hakekatnya adalah untuk meningkatkan taraf hidup/kesejahteraan dan kualitas pelayanan untuk masyarakat. Hal ini telah ditetapkan melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kota Magelang, yang merupakan acuan Pemerintah Daerah untuk menentukan kebijakan tahunan dalam rangka melaksanakan pembangunan daerah yang berkesinambungan.

Selain itu, untuk mendukung agar seluruh perencanaan program dan kegiatan dapat disusun tanpa adanya duplikasi kewenangan maupun jenis kegiatannya, setelah dilaksanakan musrenbang tingkat kota dan sebelum disusun menjadi RKPD, terlebih dahulu Pemerintah Kota Magelang menyelenggarakan Forum SKPD. Dalam kegiatan Forum SKPD ini terbagi menjadi beberapa kelompok/bidang tugas SKPD, hal ini

bertujuan untuk menyeleraskan pencapaian program kegiatan dengan Visi dan Misi yang telah ditetapkan, yaitu bidang pendidikan, kesehatan, prasarana wilayah serta ekonomi dan pemberdayaan masyarakat.

Beberapa faktor penghambat yang dapat menimbulkan permasalahan dalam sinkronisasi penyusunan rencana pembangunan di antaranya, terjadinya perubahan perundang-undangan yang berlaku. Permasalahan berikutnya adalah masih sangat dirasakan “ego sektoral” antara para aparat pemerintah dalam penyusunan rencana pembangunan, karena masing-masing dinas instansi cenderung mengatakan bahwa tugas dan fungsinyalah yang terpenting dalam kegiatan pembangunan. Terjadinya tarik ulur program kegiatan yang sama-sama memiliki titik sentuh atau objek pembangunan yaitu masyarakat, apakah kegiatan tersebut masuk dalam renja SKPD Dinas ataukah SKPD kelurahan dan kecamatan yang merupakan pelaksana wilayah juga merupakan hambatan tersendiri. Karena belum ada batasan yang jelas mengenai kapasitas kewenangan dengan bidang tugas dan pekerjaan yang sama pada SKPD yang berberda.

Hambatan lainnya pada saat dilaksanakan Forum SKPD, di mana seluruh SKPD bertemu dalam satu forum sesuai dengan kelompok bidang tugas dan fungsinya membahas rencana kerja masing-masing SKPD ternyata masih terdapat kerancuan. Karena dalam agenda kegiatan tersebut belum terdapat aturan pendukung terkait mekanisme dan petunjuk pelaksanaan sebagai pedoman dalam kegiatan Forum SKPD. Sehingga mengakibatkan hasil musrenbang menjadi tidak pasti dan kabur, apakah ada kepastian akan termuat dalam renja SKPD atau tidak, terlebih lagi

menyangkut terealisasi dan tidaknya. Hal ini disebabkan karena masih lemahnya kedudukan musrenbang dan hasilnya, yang pelaksanaannya hanya diatur melalui surat edaran Badan perencanaan dan pembangunan daerah, padahal seharusnya dikuatkan melalui peraturan daerah.

3. Terjadinya implikasi atas pengaturan dalam penyusunan rencana pembangunan daerah.

Beberapa hal yang timbul sebagai implikasi akibat kurang sinkronnya pengaturan yang telah dibuat dalam rangka penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kota Magelang diantaranya: *pertama*, mayoritas dana APBD yang idealnya lebih dimanfaatkan untuk masyarakat tetapi untuk kegiatan birokrasi; *kedua*, biaya rutin sebagai sinonim dari biaya yang harus dikeluarkan sebagai belanja pegawai atau penunjang operasional birokrasi cenderung meningkat dari waktu ke waktu; *ketiga*, perencanaan dan anggaran dapat dikatakan sebagai hasil kesepakatan antara birokrasi dan DPRD, karena dari segi proses politik, proses penganggaran mengandung unsur-unsur kesepakatan yang dapat mengarah pada kolusi, dimana pihak parlemen dan pemerintah secara bersama-sama mempertahankan kepentingannya dalam anggaran; *keempat*, perencanaan dan anggaran yang tidak peka terhadap gender; dan *kelima*, serta terjadinya kesenjangan pendapatan dan potensi daerah dalam pemanfaatan Anggaran.

B. Saran-saran

Dalam berbagai kajian, perencanaan pembangunan sebagai fungsi utama manajemen pembangunan merupakan bagian dalam proses bernegara. Fungsi ini muncul sebagai akibat dari kebutuhan pembangunan yang lebih besar dibandingkan dengan ketersediaan sumber daya. Dengan perencanaan pembangunan yang baik, kegiatan pembangunan dapat dirumuskan secara efisien dan efektif dengan hasil yang optimal. Perencanaan pembangunan daerah juga bermanfaat dalam mencegah terciptanya jurang kemakmuran antar daerah dan menghindarkan ketidakpuasan dalam masyarakat.

Berdasarkan pemikiran tersebut, tulisan diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumbangan pemikiran yang berguna bagi Pemerintah Kota Magelang, khususnya dalam bidang perencanaan pembangunan daerah, yaitu dalam rangka sinkronisasi pengaturan dalam penyusunan rencana pembangunan tahunan daerah yang dituangkan dalam rencana kerja pemerintah daerah (RKPD). Sehingga lebih jauh perencanaan pembangunan dapat bermanfaat sebagai pedoman bagi pelaksanaan kegiatan dalam mencapai tujuan, serta memenuhi kebutuhan dan kepuasan masyarakat. Sehingga Penulis mencoba untuk memberikan saran-saran sebagai berikut.

1. Berkaitan dengan kurang sinkronnya pengaturan dan adanya hambatan bahwa terjadi asimetri antara perencanaan dan anggaran pembangunan dengan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat serta tidak transparannya program hasil musyawarah perencanaan pembangunan dalam produk perencanaan dan

penganggaran yang ditetapkan pemerintah daerah, dan sebagaimana diamanatkan dalam pasal 27 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, Pemerintah Kota Magelang perlu membentuk Peraturan Daerah yang mengatur tentang penyusunan RKPD, penyusunan renja SKPD dan pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan daerah secara menyeluruh dari tingkat kelurahan, kecamatan sampai dengan tingkat kota.

2. Perlunya pengaturan pelaksanaan Forum SKPD yang memuat batasan-batasan tentang kewenangan penganggaran SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya untuk penentuan pagu anggaran dalam setiap kewenangan yang dimiliki secara menyeluruh untuk SKPD agar tidak terjadi tarik ulur kewenangan yang disebabkan kesamaan objek dan bidang/program dalam kegiatan pembangunan.
3. Dalam rangka mewujudkan efektivitas serta efisiensi pengelolaan keuangan daerah dalam pembangunan dan optimalisasi pencapaian sasaran pembangunan daerah, kepala daerah bersama DPRD agar selalu menindaklanjuti secara konsisten program dan kegiatan yang telah disepakati dalam musrenbang RKPD pada semua tingkatan kedalam KUA, PPAS, RKA-SKPD dan rancangan APBD.

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum atas sumber Pembiayaan Daerah dalam kerangka otonomi daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Akmal Boedianto, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pembentukan Perda APBD Partisipatif*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2010.
- Ateng Syafrudin, *"Kapita Selekta Hakikat Otonomi dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah"*, Citra Media, Yogyakarta, 2006.
- _____, *"Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah"*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- _____, *"Perencanaan Administrasi Pembangunan Daerah"*, Mandar Maju, Bandung, 1993
- Dharma Setyawan Salam, *"Otonomi Daerah, Dalam perspektif lingkungan, nilai dan sumber daya"*, Djambatan, Jakarta, 2003.
- Indra Bastian, *"Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia"*, Salemba Empat, Jakarta, 2009.
- Irwan Taufiq Ritonga, *"Perencanaan dan Penganggaran Keuangan Daerah di Indonesia"*, Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 2009.
- Julia Cleves Mosse, *"Gender dan Pembangunan"*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1996.
- Kunarjo, *"Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan"*, UI-Press, Jakarta, 1993.

- Maria Farida Indrati Soeprapto, *“Ilmu Perundang-undangan, Dasar-dasar dan Pementukannya*. Disarikan dari perkuliahan A. Hamid S. Attamimi, Kanisius, Yogyakarta, 1998.
- Misdianti & R. G. Kartasapoetra, *“Fungsi Pemerintah Daerah dalam Pembuatan Peraturan Daerah”*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993.
- M. Syamsudin, *“Operasionalisasi Penelitian Hukum”*, Raja Grafindo, Jakarta, 2007
- Mudrajad Kuncoro, *“Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang”*, Erlangga, Jakarta, 2004.
- Muhammad Djafar Saidi, *“Hukum Keuangan Negara”*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008.
- Nikmatul Huda, *“Hukum Pemerintahan Daerah”*, Nusa Media, Bandung, 2009
- Peter Mahmud Marzuki, *“Penelitian Hukum”*, Kencana, Jakarta, 2009
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Riyadi & Deddy Supriady Bratakusumah, *“Perencanaan Pembangunan Daerah, Strategi menggali potensi dalam mewujudkan otonomi daerah,”* Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, FH UII Press, Cetakan Pertama, 2009.
- Saifuddin Azwar, *“Metode Penelitian,”* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.
- Safi’i, *“Manajemen Pembangunan Daerah, Teori dan Aplikasi”*, Averroes Press, Malang, 2009.
- Sjafrizal, *“Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah”*, Baduose Media, 2009.

Sondang P. Siagian, "*Administrasi Pembangunan, Konsep, Strategi dan Dimensinya*", PT Bumi Aksara, Jakarta 2005.

Sufian Hamim & Indra Muchlis Adnan, "*Organisasi dan Manajemen*", Perpustakaan Nasional, Cetakan Pertama, 2005.

_____, "*Sistem Perencanaan Strategis dalam Pembangunan*", Perpustakaan Nasional, Cetakan Pertama, 2005.

Yuliandri, "*Asas-asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang Baik, Gagasan pembentukan undang-undang berkelanjutan*", Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.

Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundangan*, beserta penjelasannya.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang *Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional*, beserta penjelasannya.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*, beserta penjelasannya.

Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang *Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah*, beserta penjelasannya.

Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 1 Tahun 2009 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Magelang Tahun Anggaran 2009.

Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 9 Tahun 2009 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Magelang Tahun Anggaran 2009.

Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 1 Tahun 2010 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Magelang Tahun Anggaran 2010.

Peraturan Daerah Kota Magelang Nomor 4 Tahun 2010 tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Magelang Tahun Anggaran 2009.

Peraturan Walikota Magelang Nomor 21 Tahun 2008 tentang *Penjabaran Tugas Pokok, Fungsi dan Rincian Tugas Jabatan Struktural di Lingkungan Dinas Daerah.*

Peraturan Walikota Magelang Nomor 23 Tahun 2008 tentang *Penjabaran Tugas Pokok, Fungsi dan Rincian Tugas Jabatan Struktural di Lingkungan Kecamatan dan Kelurahan.*

Peraturan Walikota Magelang Nomor 16 Tahun 2010 tentang *Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Kota Magelang Tahun 2011.*

Artikel

Muchsan, "Kewenangan," *Harian Kompas*, 12 Maret 2009.

Suhirman, "Kerangka Hukum Perencanaan dan Penganggaran Daerah," Sanggar, 2008.