

MODEL PENGUATAN KORELASI ANTARA SISTEM PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR PERMUKIMAN DI LINGKUNGAN DIREKTORAT JENDERAL CIPTA KARYA

¹Widyo Nugroho SULASDI, ²Yuke Ratnawulan, ³Muhamad Nur Afandi

¹SAPPK-Institut Teknologi Bandung

²Direktorat Jenderal Cipta Karya, Kementerian Pekerjaan Umum

³STIA-Lembaga Administrasi Negara Bandung,

e-mail: ¹widyons@gmail.com, ²yuker@gmail.com, ³m.n.afandi@gmail.com

Abstrak

Perubahan paradigma pembangunan nasional, dari sentralisasi menjadi desentralisasi, menyebabkan terjadinya perubahan pendekatan pada sistem perencanaan dan penganggaran. Pada era otonomi daerah saat ini, sebagian besar kewenangan pembangunan infrastruktur permukiman telah menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota, sesuai dengan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional saat ini mengacu pada Undang-Undang No. 25 Tahun 2004, yaitu setiap tingkatan pemerintahan, Pusat, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota, harus menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP), Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM), serta Rencana Kerja Pembangunan (RKP) yang bersifat tahunan. Rencana Program Investasi Jangka Menengah (RPIJM) diinisiasi oleh Direktorat Jenderal Cipta Karya untuk sebagai pen jembatan antara dokumen sektoral dan spasial. Saat ini, RPIJM disusun pada tingkat Kabupaten/Kota, dan telah dihasilkan 468 RPIJM Kabupaten/Kota dari total 495 Kabupaten/Kota di Indonesia. Salah satu muatan dari dokumen ini adalah Memorandum Program, suatu rencana pembangunan infrastruktur permukiman jangka menengah lengkap dengan rincian kebutuhan anggaran dan sumber-sumber pembiayaannya, yang disepakati oleh Bupati/Walikota, Gubernur, dan Direktur Jenderal Cipta Karya. Hasil penelitian ini memberikan model penguatan korelasi antara sistem perencanaan dan penganggaran pembangunan infrastruktur, dan memberikan pemahaman yang jelas tentang pola keterkaitan sistem perencanaan dan anggaran di lingkungan direktorat jenderal cipta karya.

Kata kunci: perencanaan, penganggaran, pembangunan, infrastruktur permukiman.

Modeling The Strengthening Correlation Between Planning And Budgeting System Infrastructure Development Neighborhood In The Directorate General Of Cipta Karya Environment

Abstract

National development paradigm changes, from centralized to decentralized, led to changes in the approach to the system of planning and budgeting. In the autonomous region at the moment, most of the settlements infrastructure development authority has become the Government's district/City authority, in accordance with REGULATION No. 38 in 2007 about Government Affairs Divisions between the Government, the Government of The Province, and local governance district/City.

National development planning system currently refers to law No. 25 of 2004, that is, each level of Government, whether Central, provincial, and district/City, must devise a long-term development plan (RPJP), medium-term development plan (RPJM), as well as Development work plan (RKP) which is annual. Medium term investment Program Plan (RPIJM) initiated by the Directorate General of Cipta Karya as a bridge between sectoral and spatial documents. Currently, at the rate of Kota RPIJM arranged, and had generated 468 RPIJM district/City of a total of 495 district/City in Indonesia. One of the charge of this document is a Memorandum programs, an infrastructure development plans, medium-term settlement complete with details of budget and needs sources, which was agreed by the Regent/Mayor, the Governor, and the Director General of Cipta Karya. The results of this study provide a model of strengthening the correlation between the system planning and budgeting infrastructure development, and provide a clear understanding of the pattern of relationship planning and budget system within the Directorate General Of Cipta Karya Environment.

Keywords: planning, budgeting, development, infrastructure, settlements.

A. LATAR BELAKANG

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

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

Pada sebelum tahun 2004, GBHN ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan nasional sebagaimana telah dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan. Ketetapan MPR RI ini menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh saran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), yang selanjutnya Pemerintah bersama DPR RI menyusun APBN.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan maka dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan Nasional. Hal ini diperkuat dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999¹ tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah. Pemberian kewenangan yang luas kepada Daerah memerlukan koordinasi dan pengaturan untuk lebih mengharmoniskan dan menyelaraskan pembangunan, baik pembangunan Nasional, Pembangunan Daerah maupun pembangunan antardaerah. Hal inilah yang mendasari disusunnya Sistem Perencanaan

Pembangunan Nasional yang baru, sebagai penyesuaian dari perubahan yang telah terjadi.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional ditetapkan melalui Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Pada perundangan ini, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional didefinisikan sebagai satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah, yang disusun dengan tujuan:

- a) mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan;
- b) menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antarDaerah, antarruang,
- c) antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah;
- d) menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- e) mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan
- f) menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Pembangunan nasional didefinisikan sebagai upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Untuk melaksanakan hal tersebut, disusun perencanaan pembangunan nasional yang sistematis, terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan². Perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diselenggarakan dengan asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan akuntabilitas.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengatur mekanisme perencanaan pembangunan, baik di tingkat Pusat, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota, yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya. Perencanaan nasional tersebut menghasilkan

¹Yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

²Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

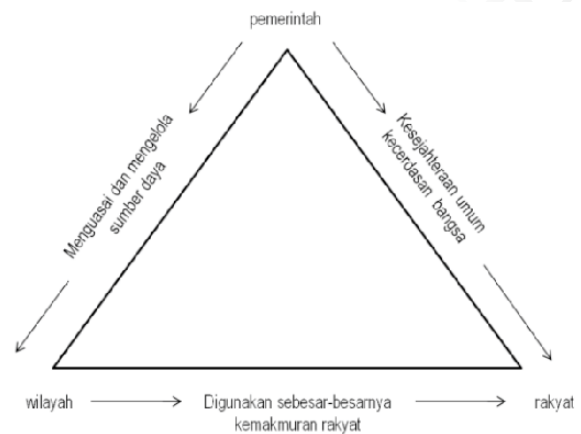
rencana pembangunan jangka panjang, menengah, dan pendek.

Penyusunan RTRW diatur pada Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, yang merupakan revisi dari perundangan sebelumnya UU No. 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Perundangan ini mengamanatkan adanya hierarki perencanaan tata ruang, mulai dari tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, hingga kawasan. Beberapa hal yang paling mendasari hierarki perencanaan tata ruang adalah keterpaduan, keserasian, keselarasan, keseimbangan, keberlanjutan, keberdayagunaan, dan keberhasilgunaan.

RTRW Nasional sebagai payung dari perencanaan diturunkan menjadi RTRW Provinsi, dan kemudian diturunkan kembali menjadi RTRW Kabupaten/Kota. Selain dari RTRW sebagai rencana umum, disusun juga rencana rinci Rencana Tata Ruang Pulau/Kepulauan, Kawasan Strategis, serta Rencana Detail Tata Ruang. Semua produk rencana ini harus disusun secara bersinergi, sebagai aras spasial pada perencanaan sektoral.

Selain perencanaan, sistem penganggaran merupakan hal penting dalam pembangunan, khususnya dalam hal realisasi pembiayaan pembangunan. Undang-Undang No. 17 Tahun 2004 tentang Keuangan Negara mengatur tentang pengelolaan keuangan negara, termasuk pendapatan dan belanja negara. Mekanisme penganggaran nasional melalui Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) disusun dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, pada isi dari bab-babnya memaparkan bahwa unsur-unsur negara sebagai syarat berdirinya suatu negara adalah harus memiliki wilayah, rakyat dan pemerintah. Gambar 1 memaparkan korelasi antara wilayah, rakyat, dan pemerintah.



Sumber: Prof. Dr. Ir. Widyo Nugroho SULASDI pada Pidato Ilmiah Guru Besar Institut Teknologi Bandung, 2010.

Gambar 1. Korelasi antara Wilayah, Rakyat, dan Pemerintah

Gambar 1 memberikan pemahaman, bahwa pemerintah mempunyai kewajiban seperti yang diamanatkan oleh Pembukaan UUD RI untuk menyejahterakan dan mencerdaskan rakyat. Amanat tersebut tentu saja dilaksanakan melalui pengelolaan terhadap sumber-sumber daya kewilayahan berbasis pelaksanaan prinsip bahwa negara menguasai bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

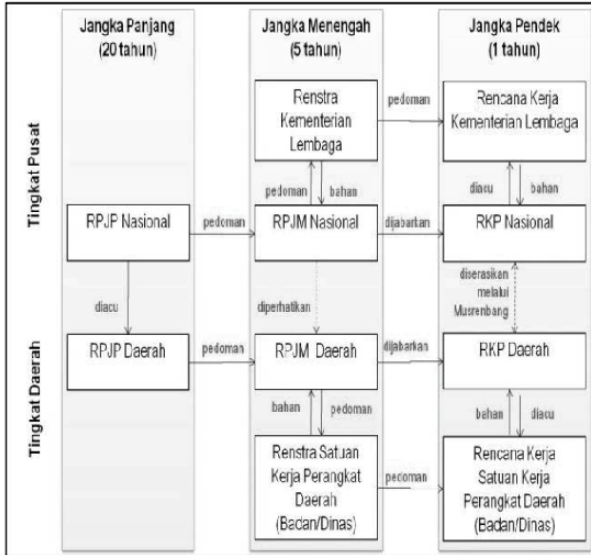
Saat ini, ketiga unsur pembentuk negara diatur melalui perundangan yang berbeda. Urusan kewilayahan diatur melalui Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, urusan pemerintah diatur oleh Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional serta Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, sedangkan rakyat/masyarakat sering kali hanya menjadi objek dalam pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan. Masing-masing dokumen perundangan ini mengamanatkan suatu aksi, dan sering kali tidak sinkron satu sama lain.

B. LANDASAN TEORITIS

KONSEP KORELASI ANTARA SISTEM PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR PERMUKIMAN

Perencanaan pembangunan dilaksanakan baik di tingkat Pusat/Nasional, maupun Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Perencanaan merupakan upaya untuk menuju perubahan pada

masayang akan datang, (alexander (1986), branch (1983). Gambar 2 memaparkan hieraki perencanaan pembangunan, termasuk jangka waktu pelaksanaannya. Sedangkan Tabel 1 memaparkan landasan hukum dari produk rencana tersebut.



Sumber: Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Gambar 2. Hierarki Perencanaan Pembangunan Nasional

Penyiapan RPJP dilakukan melalui urutan (i) penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, (ii) musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang), serta (iii) penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan. Sedangkan penyiapan RPJM dan RKP dilakukan melalui urutan (i) penyiapan rancangan awal rencana pembangunan, (ii) penyiapan rancangan rencana kerja, (iii) musyawarah perencanaan pembangunan, serta (vi) penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Tabel 1 Landasan Hukum Perencanaan Pembangunan

Nasional		Daerah	
Dokumen	Penetapan	Dokumen	Penetapan
Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN)	Undang-Undang (ps 13)	Rencana Pembangunan Jangka Panjang	Peraturan Daerah (ps 13 ayat 2)

Nasional		Daerah	
Dokumen	Penetapan	Dokumen	Penetapan
	ayat 1)	Daerah (RPJPD)	
Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN)	Peraturan Presiden (ps. 19 ayat 1)	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)	Peraturan Kepala Daerah (ps 19 ayat 3)
Rencana Strategis Kementerian/ Lembaga (Renstra K/L)	Peraturan Pimpin K/L (ps 19 ayat 2)	Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD)	Peraturan Pimpin SKPD (ps. 19 ayat 4)
Rencana Kerja Pemerintah (RKP)	Peraturan Presiden (ps 26 ayat 1)	Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)	Peraturan Kepala Daerah (ps 26 ayat 2)
Rencana Kerja Kementerian/ Lembaga (Renja K/L)	Peraturan Pimpin K/L (ps 21 ayat 1)	Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD)	Peraturan Pimpin SKPD (ps. 21 ayat 3)

Sumber: Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Rancangan RPJP Nasional disiapkan oleh Bappenas untuk selanjutnya menjadi bahan utama bagi Musrenbang. Musrenbang diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJPN diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dengan mengikutsertakan masyarakat, dan diselenggarakan oleh Bappenas. Musrenbang jangka panjang dilaksanakan selambatnya 1 (satu) tahun sebelum berakhirnya periode RPJP yang sedang berjalan. Kemudian, Bappenas menyusun rancangan akhir RPJPN berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Panjang Nasional, untuk selanjutnya ditetapkan dengan Undang-Undang. Dalam hal ini, masyarakat diartikan sebagai orang

perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat atau badan hukum yang berkepentingan dengan kegiatan dan hasil pembangunan baik sebagai penanggung biaya, pelaku, penerima manfaat, maupun penanggung risiko.

Setelah Presiden terpilih dilantik, Menteri Bappenas menyiapkan rancangan awal RPJMN sebagai benjabaran dari visi, misi, dan program Presiden ke dalam strategi pembangunan nasional, kebijakan umum, program prioritas Presiden, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh, termasuk arah kebijakan fiskal. Selanjutnya, pimpinan kementerian/lembaga menyiapkan Renstra K/L sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman kepada rancangan awal RPJMN. Dari rancangan Renstra tersebut, Bappenas kemudian menyusun rancangan RPJMN dengan berpedoman pada RPJPN. Rancangan perencanaan tersebut merupakan suatu perencanaan pembangunan yang berkesinambungan, (Soejarto, 1999).

Rancangan RPJMN yang telah disusun menjadi bahan bagi Musrenbang Jangka Menengah Nasional yang diselenggarakan oleh Bappenas. Musrenbang ini diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJMN yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara negara dan mengikutsertakan masyarakat. Musrenbang ini diselenggarakan selambatnya 2 (dua) bulan setelah Presiden terpilih dilantik. Hasil Musrenbang kemudian dijadikan rancangan akhir RPJMN, dan untuk selanjutnya ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 (tiga) bulan setelah Presiden dilantik. sedangkan Renstra K/L ditetapkan dengan peraturan pimpinan Kementerian/Lembaga setelah disesuaikan dengan RPJM Nasional.

Menteri Bappenas menyiapkan rancangan awal RKP sebagai penjabaran dari RPJMN. Pimpinan Kementerian/Lembaga menyiapkan rancangan Rencana Kerja (Renja) K/L sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKP, dan berpedoman pada Renstra K/L. Kemudian, Bappenas mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKP dengan menggunakan rancangan Renja K/L yang telah disusun. Rancangan RKP tersebut kemudian menjadi bahan Musrenbang dalam rangka penyusunan RKP yang diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara pemerintahan, yang diselenggarakan oleh Baappenas. Musrenbang ini dilaksanakan selambatnya bulan April setiap tahunnya. Hasil dari Musrenbang dijadikan

rancangan akhir RKP, yang kemudian ditetapkan melalui Peraturan Presiden. Selanjutnya, RKP menjadi pedoman penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. APBN terdiri atas anggaran pendapatan, anggaran belanja, dan pembiayaan. Pendapatan negara adalah hak pemerintah pusat yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih, sedangkan belanja negara adalah kewajiban pemerintah pusat yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Dan Pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Tahun Anggaran meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

APBN disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. Penyusunan Rancangan APBN berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara. Dalam hal anggaran diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam Undang-undang tentang APBN. Dalam hal anggaran diperkirakan surplus, Pemerintah Pusat dapat mengajukan rencana penggunaan surplus anggaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Pemerintah Pusat menyampaikan pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro tahun anggaran berikutnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat selambat-lambatnya pertengahan bulan Mei tahun berjalan. Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal yang diajukan oleh Pemerintah Pusat dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN tahun anggaran berikutnya. Berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, Pemerintah Pusat bersama Dewan Perwakilan Rakyat membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara/lembaga dalam penyusunan usulan anggaran.

Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri/pimpinan lembaga selaku

pengguna anggaran/pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga tahun berikutnya. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada Menteri Keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan undang-undang tentang APBN tahun berikutnya.

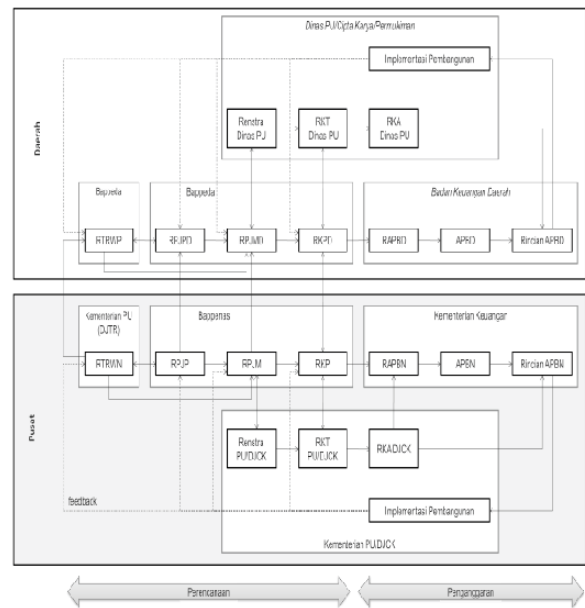
Pemerintah Pusat mengajukan Rancangan Undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan Agustus tahun sebelumnya. Dewan Perwakilan Rakyat dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Undang-undang tentang APBN. Pengambilan keputusan oleh Dewan Perwakilan Rakyat mengenai Rancangan Undang-Undang tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya 2 (dua) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui Rancangan Undang-undang APBN, Pemerintah Pusat dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Setelah APBN ditetapkan, Menteri Keuangan memberitahukan kepada semua menteri/pimpinan lembaga agar menyampaikan dokumen pelaksanaan anggaran untuk masing-masing kementerian negara/lembaga. Menteri/pimpinan lembaga menyusun dokumen pelaksanaan anggaran untuk kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya berdasarkan alokasi anggaran yang ditetapkan oleh Presiden. Adapun pada dokumen pelaksanaan anggaran diuraikan sasaran yang hendak dicapai, fungsi, program dan rincian kegiatan, anggaran yang disediakan untuk mencapai sasaran tersebut, dan rencana penarikan dana tiap-tiap satuan kerja, serta pendapatan yang diperkirakan, termasuk juga dilampirkan rencana kerja dan anggaran Badan Layanan Umum dalam lingkungan kementerian negara yang bersangkutan (Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara).

Gambar 3 memaparkan konsep mekanisme perencanaan dan penganggaran pembangunan infrastruktur permukiman, serta peran masing-masing institusi pada perencanaan dan penganggaran. Kotak yang berwarna merah, yaitu yang merupakan konsepsi mekanisme perencanaan dan penganggaran di tingkat pusat, merupakan fokus pada penelitian ini. Dari gambar dapat dilihat

bahwa secara hieraki, Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) merupakan dasar/landasan dari dokumen perencanaan lainnya. RTRWN yang salah satunya berisikan tujuan, kebijakan, dan strategi penataan ruang wilayah nasional. Kemudian, RTRWN yang berjangka waktu 20 tahun dijadikan pedoman dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJPN) yang berisikan visi, misi, dan arah pembangunan nasional.

Untuk bidang infrastruktur permukiman, *leading sector* implementasi pembangunan ada pada Direktorat Jenderal Cipta Karya (Kemen PU). Dengan mengacu kepada RPJMN, program-program pada Rencana Strategis (Renstra) DJCK disusun untuk mengisi pembangunan infrastruktur permukiman bekerjasama dengan sektor lain. Selanjutnya, program, kebijakan, dan strategi DJCK dirinci menjadi daftar kegiatan yang kemudian dianggarkan untuk mendapatkan 'plafon' APBN.



Gambar 3 Konsep Korelasi antara Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Infrastruktur Permukiman

Dari gambar di atas dapat dilihat korelasi antara sistem perencanaan dan sistem penganggaran. Hubungan antar komponen merupakan suatu sistem, (Johnson, 1973), yang merupakan suatu proses input, proses dan output. Produk rencana, khususnya rencana tahunan, merupakan input bagi perancangan anggaran. Dimulai dari perencanaan spasial pada RTRW, kemudian dibagi dalam perencanaan sektoral dalam RPJM dan RKP, disusun suatu RABPN yang

berisikan rincian alokasi anggaran untuk implementasi pembangunan, dalam rangka merealisasikan rencana yang telah disusun. Para proses ini, berbagai insitusi terlibat, mulai dari Bappenas, Kementerian Keuangan, Kementerian PU, serta Pemerintah Daerah. Sistem sendiri merupakan suatu fenomena yang telah terdefinisi strukturnya, (Saswinadi (2004). Sistem juga merupakan rangkaian komponen-komponen yang saling berhubungan dengan yang lainnya, (Winardi, 1995). Dalam hal ini adalah sistem perencanaan dan penganggaran dalam pembangunan nasional.

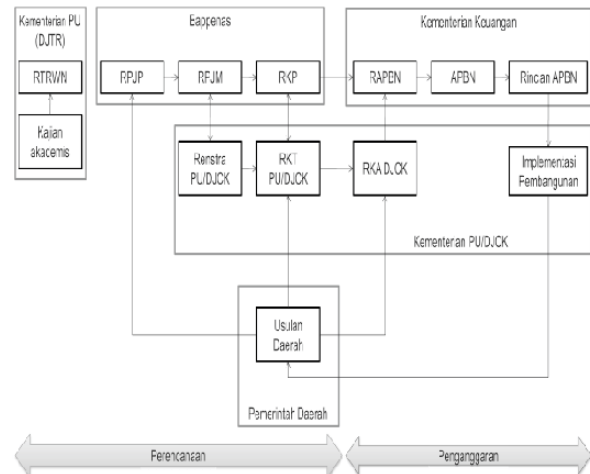
C. METODE

Dalam penelitian menggunakan pendekatan deduktif, melalui metode deskriptif kualitatif untuk memberikan deskripsi dan pemodelan yang berkaitan dengan sistem perencanaan dan penganggaran. Teknik pengumpulan data dalam bentuk studi dokumentasi digunakan untuk menganalisis data yang berkaitan dengan perencanaan dan penganggaran pembangunan infrastruktur permukiman. Pendekatan sistem digunakan untuk mengetahui secara keseluruhan berkaitan dengan sistem perencanaan dan penganggaran dilingkungan Kementerian pekerjaan Umum.

D. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Perubahan sistem pemerintahan yang begitu cepat, dari rezim orde baru yang sentralistik menjadi era reformasi dan otonomi daerah menyebabkan sebagian besar pemerintahan mengalami 'shock'. Tidak hanya bagi Pemerintah Pusat yang pada awalnya merupakan penentu dari setiap kebijakan nasional, tetapi juga bagi Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang 'terlimpahkan' beban berat otonomi daerah. Otonomi daerah membutuhkan kesiapan dari aparatur pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah dalam menjalankan pemerintahan.

Pada tahap adopsi awal, terdapat banyak hal yang tidak sesuai dengan konsepsi sistem perencanaan dan penganggaran. Hal ini disebabkan karena perubahan sistem pemerintahan yang begitu cepat, maka Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota diharuskan menyusun berbagai dokumen perencanaan secara marathon, dengan batas waktu yang telah ditentukan. Akibatnya, sama halnya dengan kerangka regulasinya, dokumen perencanaan tersebut juga disusun secara paralel, dengan tim/institusi yang berbeda.



Gambar 4 Korelasi Eksisting antara Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Infrastruktur Permukiman di Tingkat Pusat

Dari Gambar 4 dapat dilihat bahwa dokumen Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional yang disusun oleh Direktorat Jenderal Penataan Ruang, Kemen PU, disusun terpisah dari rangkaian proses penyusunan RPJP, RPJM, dan RKP. RTRWN baru disahkan pada Tahun 2008 melalui Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 2008, tepat setahun setelah ditetapkannya Undang-Undang No. 26 Tahun 2007. Untuk RTRW turunannya, yaitu RTRW Provinsi dan Kabupaten/Kota disusun 1-2 tahun setelahnya.

Berbeda dengan rencana spasial, Rencana Pembangunan Jangka Panjang disusun berdasarkan masukan dari musrenbang jangka panjang dan ditetapkan pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2007. Hal yang menarik di sini adalah Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) disusun lebih dahulu daripada RPJP, yaitu pada tahun 2005 melalui Peraturan Presiden No. 7 Tahun 2005. Sehingga RPJMN tahap pertama (2005-2009) disusun tanpa mengacu pada RPJP. Pada prosesnya, kemudian RPJMN 2005-2009 direvisi menyesuaikan dengan RPJPN pada pertengahan tahun 2007-2008.

Hal yang sama terjadi pada penyusunan Rencana Strategis Departemen PU yang disusun secara paralel bersamaan dengan penyusunan RPJMN, dan bahkan ditetapkan lebih dahulu daripada RPJMN. Dalam hal ini, penyusunan Renstra Dept. PU tidak mengacu kepada RPJMN, namun terus direvisi seiring dengan perkembangan waktu.

Hal yang paling sering terjadi adalah usulan-usulan Daerah dalam bentuk proposal independen kemudian masuk dalam rencana

penganggaran Pusat, tanpa melalui proses Musrenbang atau sejenis. Dalam hal ini, terjadi ketidakakuntabilitas pelaksanaan sistem perencanaan dan penganggaran nasional.

RPJM SEBAGAI INOVASI DALAM SISTEM PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN

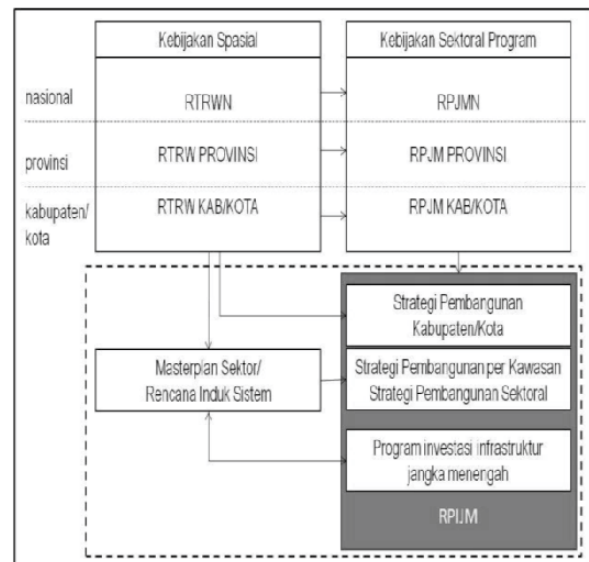
Dalam rangka mensinkronkan program-program dan kegiatan pembangunan infrastruktur permukiman, baik di tingkat Pusat, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota, diperlukan suatu instrumen perencanaan yang dapat menjembatani perencanaan lintas level pemerintahan, serta lintas sektor. Kebutuhan instrumen perencanaan ini dilatarbelakangi oleh dinamika sistem perencanaan yang cukup tinggi paska otonomi daerah, dimana kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota sangat besar pada pembangunan infrastruktur permukiman. Instrumen perencanaan ini dibutuhkan untuk mensinkronkan pembangunan infrastruktur permukiman, baik dari sisi teknis, kelembagaan, maupun pembiayaan. Hal ini cukup penting, karena di era otonomi daerah ini, masing-masing daerah berlomba-lomba untuk melaksanakan pembangunan infrastruktur, yang sering kali melupakan aras spasial, konsep hulu-hilir, serta keterkaitan antar wilayah.

Dari dasar pemikiran tersebut di atas, kemudian Direktorat Jenderal Cipta Karya melakukan inisiasi penyusunan Rencana Program Investasi Jangka Menengah (RPIJM) Kabupaten/Kota Bidang Cipta Karya sejak tahun 2005. Secara konsepsi, RPIJM merupakan dokumen teknis perencanaan pembangunan infrastruktur yang menggabungkan perencanaan teknis dan perencanaan spasial, termasuk perencanaan kelembagaan dan pembiayaan pembangunan. Dokumen ini diharapkan dapat menjadi dokumen kompilasi keseluruhan dokumen perencanaan dan penganggaran, sehingga perencanaan dan penganggaran menjadi lebih terintegrasi dengan baik.

RPIJM merupakan dokumen yang kemunculannya dilatarbelakangi oleh karena adanya persoalan dalam implementasi dokumen perencanaan pembangunan yang ada. Pemerintah Pusat, dalam hal ini Direktorat Jenderal Cipta Karya sebagai salah satu penyelenggara pembangunan infrastruktur permukiman, membutuhkan suatu dokumen teknis untuk menjustifikasi usulan-usulan pembiayaan yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota. Dimana pada saat itu, sebelum adanya RPIJM, usulan kebutuhan

anggaran untuk Provinsi/Kabupaten/Kota disampaikan kepada Pemerintah Pusat (cq. Direktorat Jenderal Cipta Karya) melalui sebuah surat usulan/permohonan pembiayaan dari Kepala Daerah. Surat tersebut disampaikan tanpa melampirkan dokumen perencanaan spasial, program, maupun teknis yang melatarbelakangi kebutuhan pembangunan tersebut. Hal ini sangat menyulitkan Pemerintah Pusat, karena dengan dana yang terbatas, harus memberikan prioritas anggaran bagi daerah dan jenis infrastruktur yang paling membutuhkan. Oleh karena itu, RPIJM muncul sebagai dokumen yang dapat menjustifikasi kebutuhan infrastruktur (khususnya infrastruktur permukiman) di Daerah.

RPIJM merupakan keterpaduan penanganan infrastruktur permukiman secara multi sektor, multi sumber dana, dan multi tahun. Multi sektor dimaksudkan adalah untuk mencakup keseluruhan keterpaduan pengembangan permukiman, penychatan lingkungan permukiman, penataan bangunan dan lingkungan, serta air minum. Multi sumber dana dimaksudkan adalah untuk memadukan sumber dana pusat, daerah, swasta, masyarakat. Multi tahun dimaksudkan adalah untuk memadukan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penanganan infrastruktur permukiman dalam kurun waktu lima tahun. Gambar 5 memaparkan kedudukan RPIJM pada sistem perencanaan pembangunan nasional.



Gambar 5 Kedudukan RPIJM pada Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
Sumber: Direktorat Jenderal Cipta Karya, 2010.

Dari gambar di atas dapat dilihat bahwa RPIJM merupakan dokumen yang menjembatani kebijakan spasial (RTRW), sektoral program (RPJM), serta sektoral teknis (master plan/RIS), sehingga terbentuk strategi pembangunan kota yang terpadu, sehingga tersusun suatu program investasi infrastruktur jangka menengah.

Bagian yang paling penting pada RPIJM dalam hal perencanaan penganggaran adalah adanya Memorandum Program, yang merupakan rekapitulasi dari dokumen RPIJM bidang Cipta Karya kabupaten/kota yang telah disusun dengan mempertimbangkan kemampuan pembiayaan kabupaten/kota dari aspek teknis, biaya, dan waktu.

Sebagai bentuk konsistensi DJCK, kemudian ditetapkan bahwa Kabupaten/Kota yang tidak memiliki RPIJM tidak akan mendapatkan anggaran pembiayaan pembangunan infrastruktur permukiman dari Pusat (APBN - DJCK). Kondisi ini mulai diberlakukan untuk tahun anggaran 2010, yang berarti usulan pembiayaan RPIJM harus sudah diterima DJCK pada tahun 2009. Dari 495 jumlah Kabupaten/Kota di Indonesia, telah sebanyak 468 yang menyampaikan RPIJM kepada DJCK. Kualitas dan kedalaman dokumen RPIJM dari masing-masing Kabupaten/Kota cukup beragam, beberapa Daerah menyusun RPIJM secara detil dan teknis, namun Daerah lainnya hanya bersifat makro. Sebagai dokumen yang dinamis, RPIJM bukan merupakan dokumen yang kaku dan mutlak mekanisme penyusunannya dan kedalaman substansinya, melainkan Pemerintah Daerah diberikan kebebasan untuk menguraikan kedalaman substansi RPIJM dengan mengikuti kaidah sesuai dengan buku pedoman yang ada.

Adapun penyusunan RPIJM sampai dengan akhir tahun 2010 hampir seluruh Kabupaten/Kota di Indonesia telah menyusun RPIJM. Terdapat 1 provinsi yang belum menyusun RPIJM, yaitu Provinsi DKI Jakarta. Hal ini disebabkan karena belum adanya alokasi anggaran pendampingan penyusunan RPIJM dari Pusat (Ditjen. Cipta Karya) kepada Provinsi DKI Jakarta. Alokasi anggaran pendampingan lebih diutamakan kepada provinsi lain, karena Pusat menganggap Provinsi DKI Jakarta sudah memiliki kapasitas SDM yang handal dalam hal penyusunan produk RPIJM.

MODEL PENGUATAN KORELASI ANTARA SISTEM PERENCANAAN DAN

PENGANGGARAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

Dari kondisi eksisting sistem perencanaan dan penganggaran pembangunan infrastruktur permukiman, diidentifikasi unsur-unsur pembentuk sistem sebagaimana pada Tabel 2.

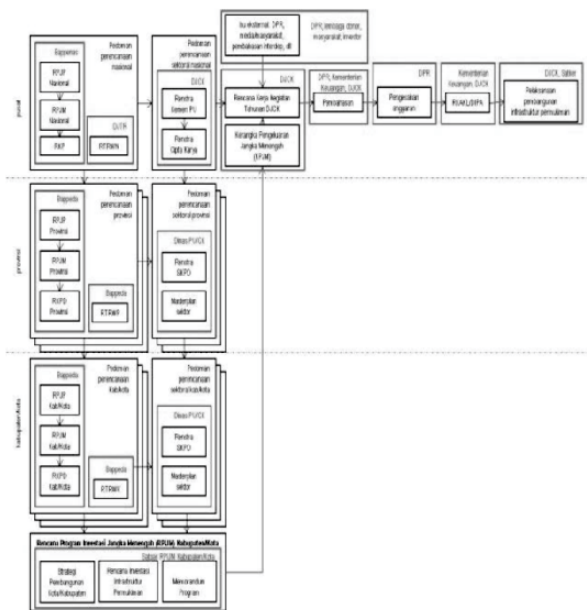
Tabel 2 Identifikasi Variabel Pembentuk Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional

Variabel Utama	Variabel Pendukung
Sub Sistem Perencanaan	
Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN); Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN); Rencana Kerja Pemerintah (RKP); Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN); Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Pekerjaan Umum; Rencana Strategis (Renstra) Direktorat Jenderal Cipta Karya; Rencana Kerja Kementerian Pekerjaan Umum; Rencana Kerja Direktorat Jenderal Cipta Karya; Rencana Induk Sektoral/Master Plan Sektor; Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD); Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP); Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota (RTRWK).	Visi dan misi pembangunan nasional; Strategi; Kebijakan; Program; Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang).
Sub Sistem Penganggaran	
Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);	Plafon anggaran; Sumber pembiayaan lainnya (non-

Variabel Utama	Variabel Pendukung
RKAKL Kementerian Pekerjaan Umum; RKAKL Direktorat Jenderal Cipta Karya.	APBN/APBD), seperti hutang atau hibah.
Variabel perantara sub sistem (sinkronisasi)	
Rencana Program Investasi Jangka Menengah (RPIJM) Memorandum program	

Secara sederhana, model pola sistem perencanaan dan penganggaran eksisting pembangunan infrastruktur permukiman, khususnya untuk tingkat pusat, dipaparkan pada Gambar 5.

Selanjutnya sari skema pada Gambar 6 dapat dilihat bahwa RPIJM Pembangunan Infrastruktur Permukiman di tingkat Kabupaten/Kota dapat mensinergikan dokumen-dokumen perencanaan yang ada, baik spasial, sektoral, maupun teknis.



Gambar 6. Model Korelasi antara Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Infrastruktur Bidang Cipta Karya

Hal ini sesuai dengan tiga pendekatan penganggaran, yaitu penganggaran berbasis kinerja, kerangka pengeluaran jangka menengah, dan keterpaduan anggaran, yang mulai dilaksanakan pada Tahun Anggaran 2011.

Dari kondisi eksisting pada Gambar 5 kemudian dipaparkan persoalan yang dialami pelaksanaan proses perencanaan dan penganggaran saat ini, serta dampaknya terhadap sistem, yang selanjutnya diformulasikan variabel solusi untuk mengatasi hal tersebut. Tabel 3 menjelaskan identifikasi persoalan tersebut.

Tabel 3 Formulasi Variabel Baru dalam Rangka Penguatan Korelasi antara Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Infrastruktur Permukiman

Persoalan Korelasi	Dampak terhadap Sistem	Solusi
Penyusunan RPIJM masih pada tingkat Kabupaten/ Kota	Pada tingkat provinsi, penyaringan prioritas kegiatan melalui RPIJM dapat berjalan dengan lebih mudah. Namun untuk kegiatan yang menjadi kewenangan Provinsi, tidak tercantum dalam RPIJM Kab/Kota. Hal ini menyulitkan Pemerintah Pusat untuk menjustifikasi usulan kegiatan tingkat Provinsi dan Pusat.	Penyusunan RPIJM tingkat Provinsi dan Pusat.
Belum lengkapnya parameter/indikator kelayakan program/kegiatan dalam rangka pemilihan prioritas program/kegiatan	Pada pendekatan penganggaran berbasis kinerja, output dari suatu kegiatan menjadi prioritas dalam penganggaran.	Penetapan indikator kelayakan program. Salah satu inputnya adalah konsep Standar Pelayanan Minimal

Persoalan Korelasi	Dampak terhadap Sistem	Solusi
	Indikator yang lemah/belum adanya indikator dapat menyebabkan <i>longlist</i> usulan kegiatan menjadi lemah.	(SPM) pelayanan infrastruktur permukiman .
Adanya isu eksternal dalam penentuan prioritas anggaran di luar dari dokumen perencanaan, misal: intervensi DPR, lembaga donor, dan sebagainya.	Intervensi eksternal dalam pelaksanaan pembangunan di luar prioritas perencanaan menyebabkan pembangunan dapat berjalan di luar koridor strategi pembangunan yang telah ditetapkan dalam RPJM dan RPJP.	Perlu adanya indikator/kriteria program/kegiatan (di luar perencanaan) yang boleh dijalankan, seperti kegiatan tanggap darurat, bencana, pendukung kegiatan strategis, dan lain-lain.

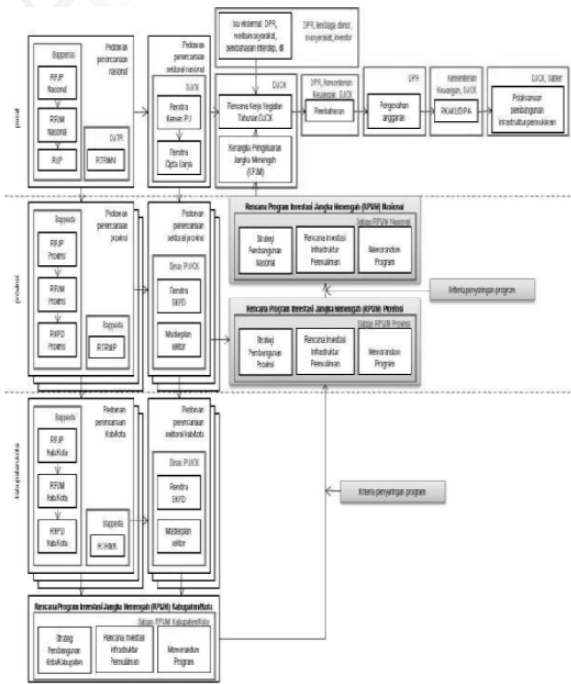
Identifikasi variabel baru pada Tabel 3 yang diharapkan dapat meningkatkan korelasi antara sistem perencanaan dan penganggaran pembangunan infrastruktur permukiman. Variabel tersebut kemudian dimasukkan ke dalam model eksisting sehingga membentuk model baru, dengan tujuan sistem perencanaan dan penganggaran yang lebih bersinergi. Gambar 6 memaparkan pengembangan model eksisting dari korelasi sistem perencanaan dan penganggaran, dengan memasukkan variabel tambahan. Variabel tambahan tersebut adalah RPIJM tingkat Provinsi, RPIJM Tingkat Pusat, serta penetapan indikator-indikator penyaringan kelayakan program untuk masing-masing tingkatan pemerintahan, termasuk kriteria kewenangan pelaksanaan pembangunan dan pembagian peran pembiayaan.

Pada saat ini, sebagian besar Memorandum Program yang disusun oleh Pemerintah

Kabupaten/Kota, sebagian besar pembiayaan pembangunannya dibebankan pada APBN (Pemerintah Pusat). Hal ini berbanding terbalik dengan kewenangan pada era otonomi daerah ini, sebagian besar kewenangan pembangunan infrastruktur permukiman ada pada Daerah Kabupaten/Kota. Tugas Pemerintah Pusat lebih kepada pengaturan, pembinaan, pengembangan, dan pengawasan pembangunan infrastruktur permukiman.

Selain itu, usulan pembiayaan pada Memorandum Program sebagian besar masih dibebankan pada anggaran pemerintah. Hanya sedikit pembangunan yang dibiayai oleh masyarakat dan dunia usaha. Padahal potensi pembiayaan masyarakat dan dunia usaha sangat besar, khususnya untuk kawasan komersil. Hal ini dapat diatasi dengan mekanisme penyusunan memorandum program yang lebih melibatkan masyarakat dan dunia usaha pada perencanaannya.

Pada Gambar 7 dapat dilihat bahwa setelah disusunnya RPIJM yang berisikan memorandum program, perlu dikompilasi dalam suatu RPIJM Provinsi. Selain sebagai dokumen kompilasi RPIJM Kabupaten/Kota, juga sebagai dokumen perencanaan untuk skala Provinsi, yang tidak termasuk dalam RPIJM Kabupaten/Kota, atau hanya dibahas parsial pada RPIJM Kabupaten/Kota. RPIJM Provinsi mensinkronkan RPJMD Provinsi, RTRW Provinsi, RPIJM-RPIJM Kabupaten/Kota, serta perencanaan wilayah/regional lainnya. Dengan adanya RPIJM Provinsi, konsep hulu-hilir yang tidak tercover pada RPIJM Kabupaten/Kota dapat terakomodir. Sebagai contoh kasus adalah TPA Regional Sari Mukti di Kabupaten Bandung Barat. Pada RPIJM Kota Bandung, sebagai penghasil sampah terbesar untuk kawasan tersebut, tentu yang dibahas adalah mekanisme pelayanan pengangkutan sampah dari sumber sampah kepada TPA. Sedangkan Kabupaten Bandung Barat lebih membahas mengenai teknis pembuangan sampah di TPA, serta menyusun rencana perubahan metode pembuangan dari open dumping menjadi *sanitary landfill*. RPIJM Provinsi Jawa Barat seharusnya dapat merencanakan sistem pelayanan terpadu pengolahan sampah, dari sumbernya hingga pengolahan akhir. Sistem ini tidak hanya metoda pengangkutan dan pengolahan sampah, tetapi juga mencakup pergerakan dan transportasi moda pengangkut sampah.



Gambar 7 Pengembangan Model Penguatan Korelasi antara Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Infrastruktur Permukiman

Indikator penyaringan prioritas program disusun untuk berbagai tingkat Pemerintahan, mulai dari Pemerintah Kabupaten/Kota, Provinsi, maupun Pusat. Selain dari pertimbangan urgensi kegiatan dan kesesuaian rencana pembangunan dengan daya dukung lingkungan, indikator ini juga harus meliputi kesesuaian kewenangan, kesesuaian dengan *grand strategy* pembangunan nasional dan daerah, serta orientasi *output* dan *outcome* sesuai dengan amanat pendekatan anggaran berbasis kinerja. Semakin banyak *output* dan *outcome* yang dapat dihasilkan dari suatu program/kegiatan, semakin prioritas program/kegiatan tersebut. Penentuan indikator *output* dapat berupa asumsi (i) jiwa yang terlayani, (ii) kualitas pelayanan, (iii) pemenuhan *demand* infrastruktur permukiman, dan lain-lain. Sedangkan indikator *outcome* dapat berupa pengukuran sejauh mana kesejahteraan masyarakat dapat meningkat pasca dilakukannya pembangunan infrastruktur permukiman. Kesejahteraan tidak hanya diukur oleh peningkatan pendapatan, tetapi juga dengan mengukur derajat kesehatan dan ketahanan pangan akibat pembangunan infrastruktur permukiman.

Penetapan indikator/kriteria penyaringan program untuk dapat masuk ke dalam prioritas kegiatan juga cukup penting dalam proses perencanaan. Hal ini disebabkan pada beberapa

kasus, terjadi ketidaksiapan SDM/infrastruktur pendukung lainnya pada pembangunan suatu infrastruktur. Misalnya pada saat pembangunan rumah susun sederhana sewa (rusunawa) di Kota Makassar, setelah fisik rusunawa terbangun tidak dapat langsung dihuni karena infrastruktur listrik belum tersedia. Pada kasus lain, masalah pembebasan lahan menjadi hambatan pembangunan infrastruktur, padahal dana pembangunan telah siap untuk dikucurkan. Dengan adanya kriteria penyaringan program, diharapkan persoalan-persoalan tersebut dapat teratasi.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Kesimpulan

Beberapa kesimpulan terkait dengan model penguatan korelasi antara perencanaan dan penganggaran pembangunan infrastruktur permukiman di lingkungan Direktorat Jenderal Cipta Karya adalah sebagai berikut:

- Secara konseptual, korelasi antara sistem perencanaan dan penganggaran pembangunan infrastruktur permukiman sudah baik. RTRWN sebagai rencana spasial menjadi acuan dalam penyusunan rencana jangka panjang (RPJPN), yang selanjutnya dijabarkan pada RPJMN dan RKP. Kemudian, RKP dijadikan landasan penyusunan RAPBN untuk selanjutnya ditetapkan UU APBN oleh DPR. Dalam rangka sinkronisasi antar sektor dan wilayah, dilaksanakan Musrenbang, mulai dari tingkat desa hingga nasional, dengan melibatkan seluruh *stakeholders* dalam pembangunan.
- Namun pada kenyataannya, pada implementasi perencanaan dan penganggaran, masing-masing institusi menjalankan tugas pokok dan fungsinya dengan cenderung berjalan sendiri-sendiri, dengan koordinasi yang lemah. Akibatnya, produk rencana yang dihasilkan cenderung bersifat sektoral, dengan ego kewilayahan yang sangat kental. Rencana spasial yang dihasilkan tidak terkait dengan rencana sektoral, sehingga kerancuan pada proses perencanaan berdampak pada proses penganggaran;
- Intervensi politik pada perencanaan anggaran berperan sangat kuat dalam penentuan anggaran. DPR sebagai lembaga yang memiliki kewenangan untuk menetapkan Undang-Undang APBN memiliki kekuasaan yang besar dalam penentuan anggaran. Sering terjadi negosiasi dan lobi-lobi politik pada proses perencanaan anggaran. Selain itu, intervensi

dari pihak luar juga cukup besar, salah satunya adalah intervensi lembaga donor yang memberikan dana hibah/pinjaman luar negeri. Sebagai lembaga yang memberikan bantuan financial/teknis kepada Pemerintah Indonesia, intervensi lembaga donor pada proses perencanaan dan penganggaran sering kali begitu kuat, dan hal ini menjadi tantangan dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia;

- d) Adapun yang menjadi kekuatan dan peluang dalam pelaksanaan perencanaan dan penganggaran pembangunan infrastruktur pemerintah adalah (i) adanya memorandum program sebagai komitmen pembangunan bersama, (ii) semakin baiknya kinerja pemerintah dalam pemberantasan korupsi, (iii) sudah terbangunnya jejaring Satgas di berbagai tingkat pemerintahan, (iv) semakin banyaknya forum/komunitas di masyarakat yang peduli mengenai perencanaan dan penganggaran, (v) adanya reformasi penganggaran melalui pendekatan penganggaran berbasis kinerja, kerangka pembangunan jangka menengah, dan penganggaran terpadu, (vi) terbukanya sumber-sumber pembiayaan lain yang berupa hibah/bantuan teknis lembaga donor, atau kerjasama dengan investor, serta (vii) semakin terbukanya akses komunikasi dengan pilihan yang beragam;
- e) Beberapa kelemahan dan ancaman yang menjadi hambatan penyelenggaraan perencanaan dan penganggaran infrastruktur adalah (i) masih lemahnya landasan hukum penyusunan RPIJM, (ii) kuatnya politik anggaran dalam penentuan APBN, (iii) seringnya mutasi pejabat yang mengganggu kinerja perencanaan dan penganggaran, (iv) kuatnya peran legislatif dalam penentuan anggaran pembangunan, (v) masih terbatasnya kapasitas SDM pada implementasi perencanaan dan penganggaran, (vi) terbatasnya sumber daya keuangan yang dimiliki oleh Pemerintah dalam pembiayaan pembangunan, (vii) masih kuatnya ego otonomi daerah, serta (viii) luasnya NKRI dengan kondisi geografis dan kebudayaan yang beragam;
- f) Untuk mengatasi ketidaksinkronan pada tahap perencanaan, dikembangkan suatu instrument 'penjembatan' rencana spasial dan sektoral, yaitu Rencana Investasi Jangka Menengah (RPIJM). RPIJM yang antara lain berisikan Strategi Pengembangan Wilayah serta Memorandum Program ternyata dapat menguraikan kerumitan korelasi antara rencana

spasial dan sektoral. Dengan RPIJM, proses penganggaran menjadi lebih mudah, karena input proses penganggaran dapat lebih akurat, sesuai dengan arah pembangunan wilayah dan kebutuhan masyarakat;

- g) Saat ini, RPIJM masih dikembangkan terbatas untuk tingkat Kabupaten/Kota. Di sisi lain, pada tingkat Provinsi dan Pusat juga membutuhkan dokumen ini, khususnya sebagai masukan penyusunan Kerangka Pembangunan Jangka Menengah (KPJM) yang mulai diberlakukan pada tahun 2011 dan seterusnya. Untuk itu, rekomendasi model solusi adalah penyusunan RPIJM tingkat Provinsi dan Pusat, serta kriteria penyaringan program/kegiatan prioritas yang dapat masuk ke dalam RPIJM masing-masing tingkatan tersebut.

2. Rekomendasi

Rekomendasi terkait dengan implementasi model penguatan korelasi antara system perencanaan dan penganggaran pembangunan infrastruktur adalah sebagai berikut:

- Pengembangan model melalui penambahan variabel baru perlu dilakukan, khususnya untuk pembangunan infrastruktur lain diluar infrastruktur permukiman, sehingga korelasi yang dihasilkan menjadi lebih besar untuk proses pembangunan yang lebih baik.
- Diperlukan peningkatan kapasitas SDM di lingkungan Pemerintah Pusat, Provinsi, maupun Kabupaten/Kota untuk menghasilkan dokumen perencanaan dan penganggaran yang baik.
- Penguatan pengetahuan dasar serta fungsi-fungsi manajerial Kepala Daerah, dalam hal perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan pembangunan, sehingga penyelenggaraan pembangunan dapat berjalan dengan baik, sesuai dengan arah dan kebijakan pembangunan yang telah ditetapkan.
- Penguatan aspek pemantauan pada implementasi pembangunan yang dilakukan secara terus menerus.
- Diperlukan peningkatan manajemen kepemimpinan, manajemen perubahan, serta manajemen solusi dalam penyelenggaraan pembangunan.

REFERENSI

- Alexander, E.R., 1986. *Approach in Planning: Introducing Current planning Theories, Concepts, and Issue*, Gordon and Beach Science Publisher, New York.
- Branch, M.C., 1983. *Comprehensive Planning General Theory AndPrinsiples*, Palisades Publisher, Palisades, California.
- Djoko Soejarto, 1999. *Pengantar Perencanaan Wilayah dan Kota*, Institut Teknologi Bandung.
- Johnson,dkk, 1973. *The Theory and Management of System*, McGraw-Hill (New York)
- Sasmojo, Saswinadi, 2004. *Sains, Teknologi, Masyarakat, dan Pembangunan*, ITB.
- SULASDI, Widyo Nugroho, 2010. *Pidato Ilmiah Guru Besar Institut Teknologi Bandung*.
- Winardi, 1995. *Pendekatan Sistem dalam Bidang Manajemen*, LAN.
- Winardi, 1980. *Pengantar Teori Sistem dan Analisis Sistem*.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.