Sistem Perencanaan Pembangunan Dalam Era Reformasi dan Otonomi Daerah[1]

Ernan Rustiadi[2], Affendi Anwar[3] dan Didit Okta Pribadi[4]

Perencanaan

Pengertian perencanaan didefinisikan secara berbeda-beda, dalam pengertian yang paling sederhana, perencanaan sebenarnya adalah suatu cara "rasional" untuk mempersiapkan masa depan. Di sisi lain perencanaan pada dasarnya adalah proses menentukan apa yang ingin dicapai di masa yang akan datang (dalam suatu lingkup waktu tertentu) serta menetapkan tahapan-tahapan yang dibutuhkan untuk mencapainya.

Perdebatan di lingkup teori perencanaan banyak diwarnai oleh dua dikotomi, pendekatan: **perencanaan rasional vs perencanaan berbasis proses dan konsensus**, walaupun di luar itu masih terdapat pendekatan-pendekatan perencanaan lainnya. Rasionalitas adalah cara utama yang dikembangkan masyarakat dan para pemikir barat sejak jaman renaisan. Rasionalitas dapat diartikan sebagai suatu cara memilih pendekatan terbaik untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan demikian, proses perencanaan dilakukan dengan menguji berbagai arah pencapaian serta mengkaji berbagai ketidakpastian yang ada, mengukur kemampuan (kapasitas) kita untuk mencapainya untuk kemudian memilih arah-arah terbaik dan memilih langkah-langkah untuk mencapainya.

Pendekatan rasional di dalam proses perencanaan membutuhkan sejumlah pengetahuan yang mencukupi untuk dapat membuat keputusan-keputusan yang logis dalam menelaah semua alternatif yang ada. Oleh karenanya pendekatan rasional sering juga disebut sebagai pendekatan yang komprehensif. Dengan demikian, sistem perencanaan rasional atau perencanaan komprehensif pada dasarnya sangat menuntut adanya pengetahuan yang relatif "sempurna", yang merupakan suatu kondisi yang sangat sulit dipenuhi dimana kapasitas pengetahuan, pengalaman, dan teknologi perencana sangat terbatas, informasi mengenai objek yang direncanakan sangat terbatas, ditambah dengan permasalahan yang ada telah berkembang sedemikian kompleks dan dinamik. Karena informasi membatasi kapasitas perencana dan stakeholder yang terkait, maka rasionalitaspun dari perencana dan stakeholder juga akan bersifat terbatas pula. Dengan demikian rasionalitas setiap orang tidaklah akan sama dan bersifat terbatas (*bounded rationality*) akibat perbedaan informasi yang dimilikinya. Dalam situasi yang sangat terbatas seperti ini untuk melakukan perencanaan rasional akan sangat jauh di dalam menjawab permasalahan yang ada.

Oleh karena informasi pada dasarnya tidak tersebar secara merata, konsentrasi informasi pada umumnya identik dengan konsentrasi kekuasaan (*power*). Kecenderungan mengedepankan rasionalitas pada akhirnya akan terjebak pada kecenderungan mengedepankan pihak yang memiliki informasi dan power yang pada akhirnya berarti menekankan pendekatan *top-down* yang mudah merusak tatanan sosial (*social capital*) masyarakat wilayah dan lokal yang juga mudah ditunggangi tindak korupsi. Dalam kenyataannya, proses pengambilan keputusan akhir di dalam proses perencanaan adalah proses politik, dan keputusan politik sangat ditentukan keseimbangan dan distribusi dari "power" melalui mekanisme voting. Di sisi lain, informasi sebenarnya tersebar dengan beragam di masing-masing stakeholder dengan kepentingan yang berbeda-beda pula. Sifat komprehensif suatu perencanaan dapat dipenuhi dengan membangun partisipasi seluruh stakeholder agar didapat informasi yang lengkap ("sempurna") dan dipahami bersama untuk kemudian dibangun keputusan yang terbaik. Pendekatan ini sangat sesuai

---

[1] Makalah disampaikan pada Seminar Menuju Perencanaan pada Era Masyarakat Madani, 28 Juli 2003, diselenggarakan oleh Program Studi Teknik Planologi dan Asosiasi Sekolah Perencanaan Indonesia (ASPI).

[2] Pejabat Pelaksana Program Studi Perencanaan Wilayah (PS PWL) Program Pascasarjan IPB.

[3] Guru Besar Ekonomi IPB, Ketua Program Studi Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan (PS PWD). Program Pascasarjana IPB

[4] Mahasiswa Program Studi Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan (PS PWD), Program Pascasarjana IPB

dengan perencanaan pembangunan di daerah-daerah yang terbelakang sistem informasinya (perdesaan, Negara yang sedang berkembang).

Di dalam perkembangannya, akibat permasalahan pembangunan yang semakin kompleks, pencapaian pengetahuan yang "sempurna" dimanapun juga hampir tidak pernah dicapai. Perkembangan konflik antar stakeholder dari waktu ke waktu ternyata terus berkembang semakin kompleks, oleh karenanya pendekatan-pendekatan perencanaan partisipatif semakin banyak dikembangkan bukan hanya di perdesaan, Negara-negara yang sedang berkembang, bahkan juga semakin dibutuhkan di lingkup perkotaaan dan Negara-negara industri maju dengan pendekatan yang berbeda-beda. Proses membangun konsensus sebagai suatu metode telah membuka peluang baru di dalam mereformulasikan perencanaan komprehensif.

Tabel 1. Paradigma Pembangunan Berdasarkan Pembatasan Tugas Pemerintah Menurut World Bank (1997).

	Mengatasi kegagalan Pasar			Memperbaiki Pemeratan
Fungsi Minimal	Penyediaan Barang Publik Murni • Pertahanan dan Keamanan • Hukum dan Ketertiban • Mengatur *Property Right* • Manajemen ekonomi makro • Kesehatan Masyarakat			
Fungsi Fasilitasi	Mengatasi Eksternalitas • Pendidikan Dasar • Perlindungan Lingkungan	Mengatur Monopoli • Pengaturan Utilitas • Kebijakan Antitrust	Mengatasi Imperfeksi Informasi • asuransi (kesehatan, jaminan hari tua, pension) • Perlindungan konsumen	Menyediakan Jaminan Sosial • Redistribusi Pensiun • Dukungan keuangan Keluarga • Asuransi Pengangguran
Fungsi Aktif	Mengkoordinasikan Aktivitas Swasta * Mengembangkan Ekonomi Pasar * Mengelompokkan Gagasan			Redistribusi * Redistribusi Asset

Sumber: World Bank Development Report (1997, Table 1.1, p 27)

Pengalaman empirik telah menunjukkan berbagai keterbatasan pemerintah (*government incapacity*) di dalam memerankan fungsinya sebagai perencana dan pengelola pembangunan. Dominasi informasi dan kekuasaan yang tidak proporsional oleh pemerintah yang cenderung mengklaim bahwa pihaknyalah yang memiliki otoritas di dalam pengelolaan sumberdaya publik yang pada kenyataannya tidak mampu dikelola dengan baik. Kegagalan pemerintah disebabkan karena *public sector* selalu dipandang sebagai *vertical sector*, sehingga timbul rantai birokrasi yang panjang dalam pelayanan masyarakat. Moe (1984), menjuluki rantai birokrasi ini sebagai "*chain of principal-agent relationship*" dengan struktur rantai sebagai berikut: *citizen — politician — bureaucratic superior — bureaucratic sub ordinate — lowest bureaucrat — citizen*.

Dampak Sistem perencanaan Sentralistik dan Top-down

Sistem pemerintahan yang sentralistik di masa lalu menyebabkan terabaikannya aspirasi dan kreativitas dari masyarakat lokal dan daerah, karena terjadi pemasungan terhadap kemampuan atau keberdayaan dari masyarakat daerah-daerah serta masyarakat lokal dimana organisasi masyarakat lokal di masa lalu sampai sekarang gejala dari dampaknya masih dapat diamati. Pemasungan ini dilakukan secara sistematis oleh pemerintah pusat dan selanjutnya berimplikasi pada pembangunan yang tidak sesuai (*incompatible*) dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah dan lokal. Potensi keberdayaan dengan kemampuan keswadayaan

masyarakat telah terlalu dicampuri oleh pemerintah melalui rekayasa politik dan hukum yang tidak berkeadilan, seperti dalam pelaksanaan UU No. 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa; dan dalam kebijaksanaan Kehutanan menurut UUPK No.5 tahun 1976 (yang kemudian telah diperbaharui dengan UU no.41, tahun 1999.

Sebagai akibatnya, maka posisi tawar-menawar masyarakat (*social bargaining*) dan inisiatif masyarakat lokal menjadi lemah dan mudah terjadi perampasan hak-hak mereka yang menciptakan kenistaan dalam kehidupan masyarakat lokal yang mengarah kepada proses terjadinya pemiskinan masyarakat perdesaan lokal. Sebagai contoh, masyarakat tidak mempunyai kekuatan untuk menolak kebijakan pemerintah yang bersifat *urban biased*, terutama yang berkaitan dengan eksploitasi sumberdaya alam di wilayah perdesaan yang merampas hak-hak masyarakat adat lokal dengan memberikan hak-hak tersebut kepada pihak konglomerat, sehingga sebagai akibatnya terjadi *net transfer* sumberdaya lokal di wilayah perdesaan ke pusat-pusat perkotaan yang mengarah kepada terjadinya proses pengurasan (*backwash process)*. Terjadinya *backwash process* ini selanjutnya menyebabkan terjadinya aglomerasi industri serta menjadi padatnya populasi penduduk di kawasan pusat-pusat perkotaan secara berlebihan. Aglomerasi ekonomi yang terjadi secara besar-besaran ini selanjutnya menciptakan berbagai dampak *externalities* (dampak negatif terhadap ekonomi kota sendiri) khususnya yang menimbulkan biaya-biaya sosial besar dan pada gilirannya menurunkan *ineffciecy* ekonomi kota dan tingkat kesejahteraan masyarakat keseluruhan menjadi menurun. Teori penetesan pembangunan (*trickle down effect)* seperti yang diharapkan semula, sebenarnya tidak pernah terjadi; bahkan sebaliknya apa yang terjadi justru adalah proses kearah pengurasan (*massive backwash effect).*

Adanya dominansi pemikiran ataupun kebijakan dari negara-negara maju mengenai sistem perdagangan bebas dalam rangka globalisasi yang dikuasai oleh struktur pasar oligopoli internasional yang berimplikasi kepada eksploitasi sumber-sumberdaya di negara miskin dan tingginya ketergantungan (*over-dependency*) Indonesia terhadap negara-negara maju baik kepada penyediaan kapital maupun teknologi dan sering-sering juga menimbulkan ketergantungan dalam aspek politik dengan melalui berbagai tekanan-tekanan sehingga karenanya menjadi tidak berdaya. Bentuk-bentuk ketergantungan tersebut antara lain adalah terjadinya dominansi oleh modal luar negeri yang berasal dari kreditor dan perusahaan asing, ditambah dengan kesalahan kebijakan pembangunan yang terlalu bertumpu pada sumber pemikiran dari Barat (*Westernism*) yang berkoalisi dengan memanfatkan kultur priyaisme dan berbagai macam tindak korupsi, walaupun dalam prakteknya kebijakan tersebut tidak sesuai dengan kontekstual kondisi kehidupan mayoritas penduduk daerah dan perdesaan lokal di Indonesia. Implikasi selanjutnya adalah rusaknya tatanan sosial masyarakat (*social capital break down*) di daerah-daerah dan tingkat masyarakat komunal lokal yang tercermin dari berubahnya perilaku individual yang tadinya memiliki perasaan kebersamaan, kemudian cenderung kearah menjadi sikap rakus atau hedonistik, individualistik dan bersikap saling curiga mencurigai satu dengan lainnya (*mistrust each other*) dan mementingkan diri sendiri (*selfish*). Oleh karena itu bangsa Indonesia sekarang ini (terutama para elitnya) seperti seolah-olah sedang terperangkap pada keadaan-keadaan sebagaimana dilukiskan oleh *parable* yang disebut model "Dilema Permainan Narapidana" (*the Prisoner's Dilemma Game*) dimana karena masing-masing pihak terjangkit penyakit mementingkan diri sendiri serta tidak saling percaya (*mistrust each other*), maka hasil-hasil keputusan secara bersama, selalu mengecewakan semua pihak-pihak yang bekonflik. Sebagai akibat dari rusaknya *social capital* tersebut, maka kemampuan produktivitas masyarakat lokal sampai ke tingkat regional menjadi menurun dan pada gilirannya kehidupan mereka menjadi semakin miskin. Sedangkan ditingkat nasional dengan terjadi kesenjangan tingkat kehidupan masyarakat, maka kehidupan sosial menjadi rentan (*vulnerable*) terhadap setiap terjadinya kejutan-kejutan moneter dan ekonomi (*monetary and economic shock*s) yang datangnya dari luar.

Bottom-Up Planning dan Pentingnya Peranan Social Capital

Dengan rusaknya kapital kemasyarakatan (*social capital*) seperti yang diuraikan diatas, sebagai akibat dari pemerintahan yang sentralistik dan system perencanaan yang sangat top-down, maka untuk mencapai pembangunan yang seimbang (*balanced development*) yang

tercermin dari pertumbuhan ekonomi yang mencapai pemerataan (*equity*) dan efficiency yang menjamin keberlanjutan (*sustainability*) diperlukan adanya investasi dalam social capital tersebut. Konsep social capital telah dipopulerkan oleh Putnam (1993) walaupun sebelumnya terlebih dahulu telah dikembangkan oleh Coleman (1988). Putnam (1993) mendefinisikan *social capital* sebagai gambaran kehidupan sosial yang memungkinkan para partisipan bertindak bersama secara lebih efektif untuk mencapai tujuan bersama. Berdasarkan penelitiannya di Italia, Putnam beragumen bahwa keberadaan social capital merupakan prakondisi untuk (1) pembangunan ekonomi dan, (2) sistem pemerintahan yang efektif.

Morgan (2000) Telah mencoba memperjelas perbedaan antara sumberdaya modal sosial (*social capital resources*) dan barang-barang modal (*capital goods*). Dalam teori ekonomi, barang modal adalah faktor-faktor produksi yang dapat diperbanyak yang dapat mengurangi biaya-biaya produksi dari barang akhir (*final goods*). Sumberdaya modal finansial (*financial capital resources*) tidak terkait langsung dalam proses produksi meskipun dapat dikonversi ke dalam uang *cash* dan digunakan untuk membeli barang-barang modal atau produk barang akhir (*final goods*) di pasar. Jelasnya sumberdaya modal finansial adalah sekelompok bentuk aset yang secara konseptual terpisah dari barang modal sistem produksi langsung dan secara jelasnya tidak terinternalisasi di dalam sistem produksi secara langsung.

Konsep luas dari *social capital* dapat dibagi dengan cara yang sama seperti diatas. Keterkaitan interpersonal yang melandasi jaringan kerja sosial merupakan sumberdaya modal sosial yang dapat diinvestasikan dalam barang-barang modal dalam rangka menurunkan ongkos produksi dari barang-barang privat publik. Dengan demikian, sumberdaya modal sosial pada dasarnya merupakan suatu stok sumberdaya yang bersifat non-spesifik tetapi produktif, yang terakumulasi sebagai keterkaitan atau hubungan antara anggota dan kelompok masyarakat.

Norma dan informasi merupakan dua tipe barang-barang modal dimana sumberdaya modal sosial dapat diinvestasikan. Internalisasi norma-norma dapat mengurangi ongkos produksi dengan jalan mengurangi beberapa biaya transaksi yang mungkin dihasilkan dari pemantauan dan sangsi-sangsi. Informasi di lain pihak membangun pengetahuan tentang proses-proses yang produktif itu sendiri yang diperlukan untuk menurunkan ongkos dengan jalan mempertinggi kecakapan. Melalui penurunan ongkos produksi, penciptaan norma-norma dan penyerapan informasi meningkatkan produksi.

Disamping adanya human capital, berkembangnya social capital di berbagai negara dapat menjelaskan tingginya produktifitas bangsa-bangsa yang sudah maju. Murahnya upah tenaga kerja dan murahnya harga bahan mentah dan bahan baku (terutama sumberdaya alam) tidak cukup memadai untuk meningkatkan efisiensi/produktifitas negara-negara berkembang untuk bersaing dengan negara-negara maju akibat lemahnya *human* dan *social capital*. Karena ternyata murahnya tenaga kerja dan murahnya harga bahan mentah dan bahan baku tidak cukup mengkompensasi lemahnya kapasitas sumberdaya manusia dan lemahnya social capital. Lemahnya social capital berimplikasi pada lahirnya berbagai komponen biaya yang harus dikeluarkan seperti biaya keamanan, biaya pengawasan, serta berbagai biaya transaksi yang tidak dijumpai pada masyarakat dengan social capital yang baik.

Bagaimana sumberdaya modal sosial dinyatakan dalam keterkaitan sosial dapat "diinvestasikan" dalam norma dan informasi? Transmisi informasi berlangsung melalui lintasan keterkaitan sosial yang hanya dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses investasi jika hal itu diterima bahwa keterkaitan sosial memiliki daya tampung yang terbatas. Jika menggunakan suatu set keterkaitan sosial untuk menyerap informasi yang produktif menunjuk pada "*opportunity cost*" dalam informasi alternatif yang dapat diserap, selanjutnya komitmen tentang sumberdaya social capital guna penyerapan semua informasi yang mungkin suatu proses investasi.

Investasi sumberdaya modal sosial dalam kaitannya dengan norma memerlukan diskusi lebih dalam. Coleman (1990) mendiskusikan lebih luas tentang keterkaitan sosial dan pembentukan norma-norma efektif. Bila struktur sosial dapat menjangkau (terjadi internalisasi) bentuk-bentuk eksternalitas perilaku individual, maka kebutuhan akan norma-norma yang mengatur hubungan individual akan tumbuh, dengan asumsi bahwa kesejahteraan individu dapat dimaksimalkan bila kesejahteraan sosial juga dimaksimalkan dan bahwa aktor-aktor mengenal realitas struktural ini. Intensitas dari keterkaitan/interaksi sosial dalam kelompok aktor-aktor akan menekan biaya dari pemberian sanksi bagi semua aktor dengan cara mamfasilitasi kerjasama (kooperasi) dan penciptaan sistem reward dan sanksi.

Organisasi masyarakat nirlaba (seperti institusi Perguruan Tinggi, institusi Penelitian, LSM dan lain-lain) dapat memainkan peran kunci dalam menjembatani kolaborasi baru kemitraan masyarakat dengan pemerintah. Meski demikian, kemampuan mereka untuk mempengaruhi perubahan sistem pemerintahan mungkin terbatas apabila ikatan mereka dengan pemerintahan atau sumber daya eksternal lainnya lemah. Tambahan lagi kelompok-kelompok tersebut mungkin saja terkooptasi oleh pemerintah lokal, khususnya dalam komunitas dengan social capital bertingkat (hirarki).

Proses "*bottom-up*" sangat berhubungan erat dengan pembangunan *social capital* karena bentuk implementasi pendekatan *bottom-up* juga berarti membangun sosial capital. Menurut Putnam (1993) adanya social capital sebagai kehidupan sosial akan terwujud berupa terbentuknya keputusan dan tindakan bersama para stakeholders yang lebih efektif di dalam mencapai tujuan bersama.

Di negara-negara yang sedang berkembang dimana demokrasi belum berjalan baik, dan dimana legitimasi pemerintahan masih menjadi prioritas utama, hal yang harus dilakukan adalah mengubah sistem *top-down leadership* menjadi *bottom-up*, dengan memaksimalkan pengembangan social capital sehingga dapat terbangun *political capacity* yang memadai.

Selama ini, lembaga pemerintah formal selalu identik dengan penguasaan atas sumberdaya khususnya dana, kekuatan (*power*) dan keahlian (*expertise*). Kebanyakan program-program pelayanan sosial dan perngembangan komunitas yang didukung pemerintah dirancang untuk "menyelesaikan masalah" dibandingkan upaya-upaya-upaya berbentuk " menanamkan asset" atau investasi pengembangan komunitas. Di sisi lain terdapat pandangan bahwa tenaga-tenaga konsultan dan para ahli adalah para profesional yang memiliki keahlian sedangkan para klien (pemerintah, masyarakat) memiliki persoalan. Program yang tersusun secara hirarki kurang memungkinkan membangun social capital komunitas dibandingkan dengan program-program yang didesentralisasi yang dapat membangun asset-aset komunitas melalui kemitraan yang sejajar di dalam struktur komunitas (Kretzman dan McKnight, 1993; Crocker *et al*., 1998; Potapchuck *et al*., 1997, 1998; Harwood Group, 1997). Manakala lembaga pemerintah formal tersebut dapat didesentralisasi dan aktivitas pengawasannya dibagi (didistribusikan) kepada masyarakat setempat, maka hal ini akan berdampak sangat signifikan pada pengembangan social capital.

Pendekatan "*bottom up*" yang seharusnya dilaksanakan oleh pemerintah, adalah pendekatan yang lebih mengutamakan kepada peningkatan kualitas SDM, peningkatan produktivitas tenaga kerja, pencegahan kejahatan kriminal serta pengembangan masyarakat lokal. Menurut Hjern dan Hull (1982), metode *bottom-uppers* ini dapat diimplementasikan dengan cara: (a) mengidentifikasi jaringan stake holders (aktor-aktor) yang ada; (b) memahami tujuan, strategi, kegiatan dan hubungan-hubungan antar aktor yang ada; (c) berdasarkan informasi yang didapat kemudian dibangun kesepemahaman dan kesepakatan baik di tingkat lokal, regional maupun nasional. Kesepakatan-kesepakatan tersebut meliputi bidang perencanaan, keuangan dan pelaksanaan program-program, baik yang berhubungan dengan program pemerintah atau bukan.

Tujuan dari perencanaan pada umumnya mengandung unsur-unsur yang bersifat *trade off* (suatu bentuk saling imbangan). Kemudian karena suatu perencanaan adalah upaya terkoordinasi untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dalam keterbatasan-keterbatasan tertentu, maka agar proses berjalan, diperlukan institusi-institusi/kelembagaan-kelembagaan dalam pengertian yang sangat luas, bukan hanya menyangkut organisasi tetapi juga aturan-aturan/tata-nilai yang berkaitan dengan kinerja organisasi tersebut.

Pergeseran dari Urban Biased Planning ke Perencanaan Berimbang

Konsepsi pemikiran dan bahkan paradigma pembangunan ekonomi selama kurun waktu setengah abad, khususnya dalam 25 tahun belakangan ini, telah mengalami banyak perubahan secara mendasar melalui proses dinamik-evolutif dari waktu ke waktu. Terjadinya perubahan tersebut disebabkan selain karena sistem-sistem ekonomi, sosial, politik dan yang menyangkut aspek fisikal ekosistem yang berkaitan dengannya banyak mengalami perubahan-perubahan, tetapi juga dengan terjadinya perubahan-perubahan dalam kerangka berpikir tersebut didorong oleh pengalaman-pengalaman, bahwa dalam pelaksanaan pembangunan telah banyak

mengalami kekecewaan-kekecewaan, terutama yang menyangkut kemampuan peramalan dari konsepsi pembangunan lama untuk meramalkan kejadian yang bakal terjadi di masa depan. Paradigma lama ternyata tidak mampu lagi untuk dipakai sebagai alat analisis yang jitu guna mencapai sasaran-sasaran yang sesuai dengan tujuan-tujuan pembangunan yang diinginkan. Dalam pembangunan *spatial* (keruangan) umpamanya, terutama yang berkaitan dengan konsep pembangunan yang mendahulukan pertumbuhan ekonomi melalui kutub-kutub pertumbuhan, semula meramalkan bakal terjadinya penetesan (*tricle down effect*) dari kutub-pusat pertumbuhan tersebut ke wilayah-wilayah belakangnya (*hinterland).* Tetapi malahan kerangka berfikir tersebut menimbulkan *net-effect* yang mengarah kepada pengurasan besar-besaran (*masive backwash effect*) dari wilayah belakang pedesaan ke pusat pertumbuhan di kota-kota besar. Dalam konteks pembangunan wilayah di Indonesia yang berkaitan dengan ekonomi yang menyebabkan transfer neto sumberdaya dari wilayah pedesaan ke kawasan perkotaan secara besar-besaran yang disebut sebagai gejala *urban bias*.

Pembangunan sektor pertanian dan wilayah pedesaan sekarang dianggap sangat penting, karena apabila pembangunan sektor ini di wilayah tersebut menjadi tidak berhasil dikembangkan, terutama dalam jangka menengah dan jangka panjang, dapat memberi dampak-dampak negatif terhadap pembangunan nasional keseluruhannya. Dampak negatif tersebut berupa terjadinya sesenjangan yang semakin melebar antar wilayah dan antar kelompok tingkat pendapatan masyarakat yang memperlemah fondasi kehidupan sosial-ekonomi-politik dalam masyarakat. Pada gilirannya keadaan ini menciptakan ketidak-stabilan (*instability*) yang rentan terhadap setiap goncangan dari luar (*external shocks*) yang akan menimbulkan gejolak ekonomi-sosial-politik yang dapat terus terjadi secara berulang-ulang, seperti yang kita saksikan dengan terjadinya krisis moneter dan ekonomi sekarang. Ketidak stabialan ekonomi selama lebih 30 tahun pemerintahan Orde Baru, umpamanya telah mengalami sebanyak 5 kali krisis-krisis besar, yaitu: (1) Krisis pada peralihan Orde Lama ke Orde Baru, (2) krisis hutang-hutang Pertamina, (3) krisis pada waktu turunnya harga minyak bumi (1983), (4) krisis turun harga minyak yang melebihi setengah harga semula dan (5) krisis moneter-ekonomi yang masih berlangsung sampai sekarang. Dampak dari krisis ini kemudian merembet kepada krisis ekonomi-sosial-politik yang begitu besar dan mendalam, yang disebabkan karena krisis ini telah mendorong terjadinya perubahan besar dalam struktur kekuasaan politik, sehingga menimbulkan kegoncangan-kegoncangan sosial-politik, baik pada tingkat nasional maupun tingkat regional dan lokal seperti yang kita rasakan sampai sekarang ini yang mengancam kesatuan bangsa dan negara.

Pembangunan Inter-regional Berimbang: Tantangan Perencanaan Pembangunan Nasional

Terjadinya disparitas pembangunan regional merupakan fenomena universal. Di semua negara tanpa memandang ukuran dan tingkat pembangunannya, disparitas pembangunan merupakan masalah regional yang tidak merata.

Dalam konteks wilayah untuk skala nasional, proses pembangunan yang kita laksanakan selama ini ternyata di sisi lain telah menimbulkan masalah pembangunan yang cukup besar dan komplek. Pendekatan pembangunan yang cenderung hanya menekankan pada pertumbuhan ekonomi makro cenderung mengakibatkan terjadinya kesenjangan pembangunan antar wilayah yang cukup besar. Investasi dan sumberdaya terserap dan terkonsentrasi di perkotaan dan pusat-pusat pertumbuhan, sementara wilayah-wilayah *hinterland* mengalami pengurasan sumberdaya yang berlebihan. Secara makro dapat kita lihat terjadinya ketimpangan pembangunan yang signifikan misalnya antara desa-kota, antara wilayah Indonesia Timur dan Indonesia Barat, antara wilayah Jawa dan luar Jawa dan sebagainya.

Ketidakseimbangan pembangunan menghasilkan struktur hubungan antar wilayah yang membentuk suatu interaksi yang saling memperlemah. Wilayah/kawasan *hinterland* menjadi lemah karena pengurasan sumberdaya yang berlebihan (*backwash*) yang mengakibatkan aliran bersih dan akumulasi nilai tambah di pusat-pusat pembangunan secara masif dan berlebihan. Namun di sisi lain, terjadinya akumulasi nilai tambah di kawasan-kawasan pusat pertumbuhan. Selanjutnya kemisikinan dan keterbelakangan di wilayah belakang/ perdesaan akhirnya mendorong terjadinya migrasi penduduk keluar, sehingga kota dan pusat-pusat pertumbuhan akhirnya menjadi melemah karena timbulnya berbagai “penyakit urbanisasi” yang luar biasa. Fenomena urbanisasi yang memperlemah perkembangan kota ini dapat kita lihat pada

perkembangan kota-kota besar di Indonesia yang mengalami "*over-urbanization*" yang dicirikan dengan berbagai bentuk ketidakefisienan dan permasalahan, seperti dipenuhi oleh daerah-daerah kumuh (*slum area*), tingginya tingkat polusi, terjadinya kemacetan, kriminalitas dan sebagainya. Perkembangan perkotaan pada akhirnya sarat dengan permasalahan-permasalahan sosial, lingkungan, dan ekonomi yang semakin kompleks dan susah untuk diatasi.

Ketidakseimbangan pembangunan inter-regional, disamping menyebabkan kapasitas pembangunan regional yang sub-optimal, juga pada gilirannya menihilkan sumber-sumber pertumbuhan pembangunan agregat (makro) dari adanya interaksi pembangunan inter-regional yang sinergis (saling memperkuat). Menyadari terjadinya ketidakseimbangan pembangunan inter–regional, pemerintah telah menyelenggarakan berbagai program-program pengembangan wilayah/kawasan.

Strategi pembangunan dari sisi pendekatan pasokan pada akhirnya dapat dibatasi akibat adanya keterbatasan (*demand trap*) dari sisi permintaan baik secara domestik maupun dari luar wilayah/kawasan. Untuk itu, dalam perkembangan berikutnya, strategi pembangunan kawasan juga harus dikembangkan atas dasar strategi pengembangan sisi permintaan (*demand side strategy*). Strategi ini dikembangkan melalui upaya-upaya mendorong tumbuhnya permintaan-permintaan akan barang dan jasa secara domestik melalui upaya-upaya peningkatan kesejahteraan (peningkatan tingkat pendapatan, pendidikan, sosial-budaya, dan lain-lain) masyarakat kawasan. Walaupun demikian, kecenderungan pengembangan program-program kawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah sejauh ini masih didominasi oleh strategi pengembangan dari sisi pasokan (*supply)* tanpa pengembangan strategi sisi permintaan yang cukup memadai.

Strategi pembangunan kawasan harus didasarkan atas prinsip strategi keterkaitan (*linkages*) antar kawasan. Strategi berbasis keterkaitan antar kawasan pada awalnya dapat diwujudkan dengan mengembangkan keterkaitan fisik antar kawasan dengan membangun berbagai infrastruktur fisik (jaringan transportasi jalan, pelabuhan, jaringan komunikasi dan lain-lain) yang dapat menciptakan keterkaitan yang sinergis (saling memperkuat) antar kawasan. Keterkaitan fisik harus disertai dengan pengembangan keterkaitan sinergis yang lebih luas, yakni dengan disertai kebijakan-kebijakan yang menciptakan struktur insentif yang mendorong keterkaitan yang sinergis antar kawasan. Pengembangan keterkaitan yang salah (tidak tepat sasaran) dapat mendorong aliran *backwash* yang lebih masif yang pada akhirnya justru memperparah kesenjangan dan ketidakseimbangan pembangunan inter-regional. Oleh karenanya keterkaitan inter-regional yang diharapkan adalah bentuk-bentuk keterkaitan yang sinergis atau saling memperkuat, bukan saling memperlemah.

Dalam kerangka wilayah sebagai suatu sistem yang tersusun atas komponen-komponen yang memiliki lembaga-lembaga fungsional, Program pengembangan kawasan pada umumnya dilaksanakan dalam kaidah fungsi suatu unit kawasan berdasarkan karakteristik sumber daya alam (*natural resources*), sumber daya manusia (*human capital*), sumber daya buatan (*man-made capital*) dan sumber daya sosial yang dimilikinya. Banyak program-program ini secara umum masih didominasi oleh berdasarkan pada pemikiran teori pusat-pusat pertumbuhan *(Growth Pole)* yang lebih menekankan pada pentingnya pengembangan pusat-pusat pertumbuhan baru untuk membangun suatu wilayah disamping dominannya strategi-strategi pembangunan dari sisi pasokan (*supply*). Pada umumnya pusat-pusat pertumbuhan baru ini memang dapat dipacu tumbuh dan berkembang dengan pesat, namun dengan struktur keterkaitan dimana wilayah *hinterland* - nya akan cenderung mengalami nasib yang sama yaitu mengalami pengurasan sumberdaya yang berlebihan. Pada akhirnya akan tetap muncul kesenjangan-kesenjangan baru di kawasan-kawasan yang dibangun. Ini tentunya tidak akan menyelesaikan masalah karena disparitas antar wilayah tetap terjadi.

Teori *Growth Pole* ini sebenarnya telah menjadi teori yang kurang populer di kalangan ahli-ahli pengembangan wilayah karena kekurang efektifannya ketika diterapkan. Namun pada saat ini teori inilah yang paling populer dan sering dilaksanakan dalam proses pembangunan karena pelaksanaannya lebih mudah dan hasilnya lebih cepat terlihat. Wilayah-wilayah yang menjadi pusat, akan berkembang dengan cepat dan signifikan. Namun sebenarnya kondisi ini seringkali tidak menjamin *sustainability* karena akan timbul disparitas baru dan interaksi yang terbentuk antara pusat dan hinterland pada akhirnya akan kembali saling memperlemah.

Selain itu dalam penyusunan program pengembangan kawasan dalam konteks ruang wilayah nasional, aspek-aspek menyangkut struktur keterkaitan antar wilayah/ kawasan masih kurang diperdalam. Sebagai akibatnya seringkali proses pengembangan suatu kawasan tanpa disadari telah membentuk struktur keterkaitan yang bersifat eksploitatif yang sangat merugikan bagi wilayah *hinterland*-nya. Hal ini terjadi karena seringkali tidak terjalin koordinasi yang cukup kuat baik koordinasi antar sektor sebagai penanggungjawab program-program pengembangan kawasan maupun koordinasi antar pengambil kebijakan di tingkat pusat dan di daerah. Di samping itu salah satu kelemahan utama dalam konsep-konsep program pengembangan kawasan adalah ketidakjelasan batasan dari kawasan-kawasan yang dimaksudkan sehingga menyulitkan sistem monitoring, evaluasi dan pengendalian program itu sendiri. Dengan demikian berbagai fenomena tidak tercapainya sasaran-sasaran program serta terjadinya tumpang tindih antar program banyak dijumpai di lapangan. Disamping itu, implementasi Otonomi Daerah sebagaimanan dijelaskan sebelumnya telah menciptakan masalah-masalah dan tantangan baru bagi pelaksanaan program-program pengembangan kawasan di masa yang akan datang.

Menurut Murty (2000), pembangunan regional yang berimbang merupakan sebuah pertumbuhan yang relative merata dari wilayah yang berbeda untuk meningkatkan pengembangan kapabilitas dan kebutuhan mereka. Hal ini tidak selalu berarti bahwa semua wilayah harus mempunyai perkembangan yang sama, atau mempunyai tingkat industrialisasi yang sama, atau mempunyai pola ekonomi yang sama, atau mempunyai kebutuhan pembangunan yang sama. Akan tetapi yang lebih penting adalah adanya pertumbuhan yang seoptimal mungkin dari potensi yang dimiliki oleh suatu wilayah sesuai dengan kapasitasnya. Dengan demikian diharapkan keuntungan dari pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan merupakan hasil dari sumbangan interaksi yang saling memperkuat diantara semua wilayah yang terlibat.

Keseimbangan antar kawasan menjadi penting karena keterkaitan yang bersifat simetris akan mampu mengurangi disparitas antar wilayah dan pada akhirnya mampu memperkuat pembangunan ekonomi wilayah secara menyeluruh. Seperti halnya bagian tubuh manusia, ketidakseimbangan pertumbuhan wilayah akan mengakibatkan suatu kondisi yang tidak stabil. Disparitas antar wilayah telah menimbulkan banyak permasalahan sosial, ekonomi dan politik. Untuk itu dibutuhkan kebijakan program yang mampu mengatasi permasalahan disparitas antar wilayah/kawasan, dan perencanaan yang mampu mewujudkan pembangunan wilayah/kawasan yang berimbang. Dalam paradigma keterkaitan, kemiskinan di suatu tempat akan sangat berbahaya bagi kesejahteraan di semua tempat sedangkan kesejahteraan di suatu tempat harus didistribusikan secara berkeadilan ke semua tempat. Setiap pemerintah baik di negara berkembang (*developing countries*) maupun belum berkembang (*less developed countries*) selalu berusaha untuk meningkatkan keterkaitan yang simetris antar wilayah dan mengurangi disparitas karena beberapa alasan, antara lain:

(a) Untuk mengembangkan perekonomian secara simultan dan bertahap

Jika setiap wilayah atau kawasan bisa tumbuh dan berkembang, maka mereka akan membentuk hubungan mutualisme yang saling menguntungkan. Jika tidak, sebagai contoh pendapatan yang rendah di daerah hinterland (*backward area*), akan menghambat pertumbuhan demand terhadap produk-produk yang dihasilkan oleh wilayah yang lebih maju. Lebih jauh lagi, pembangunan wilayah yang berimbang akan mampu menghindari *bottleneck* dalam *transport / inter-regional trade* dan *supply* serta meminimalisasi tekanan inflasi terhadap perekonomian. Pada akhirnya diharapkan bahwa harga-harga (*term of trade*) antar komoditas barang/jasa menjadi lebih berimbang baik secara agregat makro nasional maupun antar kawasan.

(b) *Untuk mengembangkan ekonomi secara cepat*

Jika kecepatan setiap pekerja dalam satu grup setara, maka grup tersebut akan memberikan output lebih cepat. Demikian pula apabila kemajuan ekonomi negara ditopang oleh pertumbuhan semua wilayah atau kawasan secara simultan sesuai dengan potensinya masing-masing, maka pertumbuhan ekonomi akan berjalan dengan lebih cepat.

(c) *Untuk mengoptimalkan pengembangan kapasitas dan mengkonservasi sumber daya*

Struktur distribusi nilai tambah yang berkeadilan antar institusi pemilik/lokasi sumberdaya dapat memberikan insentif bagi setiap institusi/lokasi untuk mengkonservasi dan mengembangkan kapasitas sumberdaya secara optimal. Ketika suatu wilayah memanfaatkan sumberdayanya secara lebih optimal, maka sumberdaya tersebut akan mengakibatkan wilayah atau kawasan tersebut menjadi berkembang. Keterkaitan ini akan mengurangi terjadinya pengurasan sumber daya oleh wilayah lain (umumnya wilayah yang lebih maju), karena resiko dan manfaat penggunaannya sangat dirasakan oleh wilayah yang memiliki sumber daya itu sendiri.

(d) *Untuk meningkatkan lapangan kerja*

Berkembangnya infrastruktur dan penyebaran industri di daerah hinterland (*backward region*) akan meningkatkan lapangan kerja yang lebih luas di semua wilayah atau kawasan.

(e) *Untuk mengurangi beban sektor pertanian*

Produktivitas per kapita sektor pertanian di Indonesia sangat rendah karena terlalu banyak penduduk yang bekerja di sektor ini. Dengan pembangunan wilayah atau kawasan yang berimbang, sektor-sektor non pertanian yang relevan juga akan berkembang di daerah *hinterland,* dan mampu menyerap limpahan tenaga kerja di sektor pertanian.

(f) Untuk mendorong kelancaran desentralisasi

Disparitas antar wilayah akan mendorong terjadinya sentralisasi. Wilayah berkembang mempunyai kapasitas untuk menarik investasi, industri, dan institusi-institusi perekonomian baru, sedangkan wilayah-wilayah yang tertinggal tidak mempunyai kapasitas tersebut. Akhirnya, permasalahan sentralisasi akan semakin berkembang. Sentralisasi di bidang ekonomi sendiri sebenarnya tidak menjadi masalah, tetapi kondisi ini telah secara nyata mengakibatkan berbagai masalah yang lebih pelik seperti lokalisasi, urbanisasi, dan kompleksitas konflik yang jauh melebihi kapasitas pengendaliannya (*dieconomic of centralization scale*) dan sebagainya. Lokalisasi dan urbanisasi yang tak terkendali pada akhirnya menimbulkan berbagai masalah seperti kepadatan, kemacetan, kebisingan, polusi, masalah pemukiman dan sebagainya. Sebagai akibatnya biaya hidup menjadi semakin tinggi, mengakibatkan timbulnya kemiskinan perkotaan penelantaran sumberdaya dan berbagai bentuk ekonomi biaya tinggi lainnya.

(g) *Untuk menghindari konflik lepas kendali dan instabilitas politik disintegratif*

Disparitas yang tidak berkeadilan yang terjadi antar wilayah dari segi pendapatan dan kesejahteraan merupakan ancaman terbesar yang dapat meruntuhkan solidaritas masyarakat sebagai satu kesatuan komunitas dan/atau bangsa. Suatu wilayah akan cenderung melepaskan diri apabila terlalu kaya dan tidak memiliki kesadaran riil yang memadai bahwa kekayaan tersebut terbangun dari satu kesatuan sistem keseluruhan. Sebaliknya suatu wilayah juga akan cenderung melepaskan diri apabila terlalu miskin dan merasa tidak mendapat manfaat ekonomi yang signifikan dari struktur keterkaitan yang ada. Demikian halnya dalam suatu wilayah administarsi yang lebih rendah, keinginan untuk membentuk wilayah otonomi yang baru (Kabupaten / Kota baru), hampir selalu beranjak dari adanya rasa ketidakadilan format sistem pembangunan, dan bukannya masalah optimalisasi sumber daya.

(h) *Untuk mengurangi tindak korupsi di daerah dan lokal guna mendorong peningkatan investasi swasta*.

Investasi merupakan komponen kunci dalam pembangunan ekonomi wilayah dan telah menjadi tujuan utama dari modal swasta dalam negeri maupun dari luar negeri yang dapat mengarah kepada integrasi interregional guna mendukung pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Logika ekonomi dari pendapat ini adalah bahwa semakin besar ukuran pasar, menjadi semakin kompetitif dan berkurangnya tindak korupsi didalam wilayah-wilayah dan lokal akan memperbaiki kredibilitas kebijaksanaan yang dapat dapat meningkatkan insentif bagi pengusaha swasta untuk melakukan investasi. Dalam keadaan ini berarti bahwa wilayah akan lebih mampu untuk meningkatkan

secara langsung peluang kesempatan kerja dan pendapatan masyarakat antar wilayah-wilayah dengan meningkatnya intensitas kapital dalam berproduksi; dan secara tidak langsung akan mendorong terjadinya kemajuan teknologi di wilayah-wilayah.

(h) *Untuk meningkatkan Ketahanan Nasional*

Apabila semua wilayah mampu tumbuh dan berkembang yang berbasis pada struktur keterkaitan antar wilayah yang kokoh saling memperkuat, maka serangan dan iming-iming musuh pada wilayah-wilayah tertentu tidak akan mampu memecah-belah dan melumpuhkan perekonomian dan kesatuan bangsa.

Sekarang ini sudah saatnya untuk mengembangkan sistem perencanaan pengembangan kawasan atau wilayah yang mampu mengurangi disparitas antar wilayah secara lebih menyeluruh melalui pembangunan inter-regional berimbang. Dalam hal ini diperlukan suatu evaluasi terhadap program-program pengembangan kawasan maupun pengembangan wilayah yang telah berjalan terutama dari sisi efektifitasnya untuk membangun keterkaitan yang sinergis antar wilayah.

Sistem Perencanaan di Era Reformasi dan Otonomi Daerah: Perkembangan Terkini

Dengan diluncurkannya UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 oleh Kabinet Reformasi bersama dengan pengaturan-pengaturan lainnya yang berkaitan, di dalam negeri secara dramatik telah terjadi perubahan keseimbangan dari tanggung jawab antara berbagai tingkatan (*level*) pada sistem pemerintahan. Berkaitan dengan reformasi dan komitmen yang dibuat oleh Pemerintah Pusat serta beberapa Pemerintah Daerah dan DPRD agar mampu memberikan bukti dan mendorong kearah terjadinya transparansi, partisipasi, dan sistem manajemen sumber-sumberdaya yang melibatkan kepentingan masyarakat secara berimbang masih mengalami hambatan karena terjadinya aktivitas mempertahankan surplus keuntungan (*rent seeking activities*) terutama dari para pejabat birokrasi pusat maupun daerah setelah terjadinya proses desentralisasi sesuai dengan kebijaksanaan otonomi daerah.

Dengan terjadinya proses perubahan yang dipelopori oleh semangat reformasi dalam perkembangan berikutnya telah terjadi perubahan besar dalam kehidupan bernegara dengan dibuatnya sejumlah amandemen terhadap pasal-pasal UUD 1945, dimana saat ini telah mencapai amandemen ke-4. Salah satu butir penting dalam amandemen ke-4 UUD 1945 ini adalah Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini membawa konsekuensi yang cukup besar terhadap terjadinya perubahan dalam kebijakan perencanaan pembangunan di Indonesia. Dimana setiap calon Presiden akan dipilih oleh rakyat berdasarkan pada program-program kebijakan dan pembangunan yang akan dilakukannya. Sebagai akibatnya Presiden bukan lagi merupakan mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang harus melaksanakan GBHN yang ditetapkan oleh MPR. Presiden mempertanggungjawabkan secara langsung hasil dari pelaksanaan program-program pembangunan yang dilaksanakannya kepada masyarakat yang memilihnya melalui MPR yang beranggotakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Dengan demikian MPR hanya berfungsi seperti lembaga legislatif yang tidak lagi mempunyai wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden. Program-program yang disampaikan oleh Presiden terpilih pada saat Pemilihan Umum (PEMILU), yang akan menjadi acuan bagi pelaksanaan kebijakan pembangunan nasional selama periode kepemimpinannya. Sehingga, keberhasilan pelaksanaan pembangunan sangat ditentukan oleh kemampuan Presiden dalam membentuk tim yang menerjemahkan kebijakan politiknya kedalam program-program pembangunan secara riil.

Selain amandemen ke-4 UUD 1945, perubahan lain yang mendasar adalah diberlakukannya Rancangan Undang-Undang Keuangan No. 17 Tahun 2003 yang menyebabkan fungsi *planning* dan *budgeting* menjadi wewenang DEPKEU. Hal ini dimaksudkan untuk mengatasi keterbatasan dana sehingga alokasi dana untuk kegiatan pembangunan dapat diperhitungkan secara cermat dan pemilihan prioritas pembangunan dapat disesuaikan dengan kemampuan pendanaan yang tersedia.

Dengan terjadinya berbagai perubahan tersebut di atas, ada beberapa hal yang harus dicermati dalam pelaksanaan mekanisme perencanaan pembangunan: (1) Ide dasar

pembentukan institusi perencanaan pembangunan tingkat nasional. (2) Bagaimana sistem perencanaan pembangunan nasional yang berbasis visi presiden terpilih ? (3) Bagaimana fungsi lembaga legislatif dalam mekanisme penilaian, pengesahan, dan pengawasan perencanaan pembangunan nasional presiden terpilih ?

Implikasi Amandemen UUD 1945 terhadap Perubahan Sistem Perencanaan Pembangunan

Implikasi mendasar yang harus diantisipasi dalam sistem perencanaan pembangunan adalah hilangnya GBHN yang selama ini mempunyai fungsi sebagai pemandu bagi arah perencanaan pembangunan. Tidak adanya GBHN merupakan akibat langsung dari hilangnya eksistensi lembaga tertinggi negara atau MPR. Oleh karena itu tidak akan ada lagi PROPENAS yang merupakan penjabaran dari GBHN, dan tidak akan ada lagi PROPEDA yang merupakan penjabaran dari PROPENAS. Hilangnya koridor perencanaan makro yang selama ini telah menjadi arahan dan panduan bagi pelaksanaan perencanaan pembangunan bisa menimbulkan kesemrawutan yang semakin parah. Perubahan ini bisa menimbulkan kebingungan terutama di tingkat lokal dan di level operasional.

Beberapa pihak tetap merasa optimis karena pada dasarnya GBHN tidak hilang namun akan digantikan oleh program-program pembangunan yang telah disampaikan oleh Presiden terpilih pada saat Pemilu. Namun tentunya masih harus dikaji kembali apakah keberadaan program kerja Presiden tersebut dapat menggantikan peranan GBHN atau bahkan menjadi lebih efektif. Terdapat beberapa permasalahan mendasar yang perlu diajukan, yaitu :

1. Program-program yang diajukan oleh para calon presiden pada dasarnya merupakan komoditas politik yang ditujukan untuk memperoleh suara. Sebagai akibatnya program-program yang ditawarkan akan lebih bersifat populis, dan bisa jadi akan kurang realistis sehingga sulit untuk dilaksanakan.
2. Program-program pembangunan yang bersifat populis memang cukup baik untuk meningkatkan jumlah suara. Namun program-program seperti ini umumnya cenderung terfokus pada kepentingan-kepentingan jangka pendek dan kurang memperhatikan kepentingan-kepentingan yang sifatnya mendasar dan jangka panjang. Akibatnya kita bisa terjebak pada permasalahan yang sebenarnya hanya gejala dan bukan merupakan akar masalah.
3. Sebagian besar masyarakat kita adalah kelas menengah ke bawah yang kurang mempunyai kemampuan untuk mengkaji program yang ditawarkan secara komprehensif. Akibatnya pilihan akan dijatuhkan pada figur calon presiden yang mereka kenal, meskipun program yang ditawarkan kurang relevan. Dalam kondisi demikian peluang salah pilih akan menjadi tinggi.
4. Setiap calon presiden mempunyai kendaraan politik dalam bentuk partai politik. Sebagai akibatnya program-program yang akan ditawarkan dalam pemilu pada dasarnya merupakan paltform dari partai yang bersangkutan. Sehingga menjadi pertanyaan apakah platform dari partai politik merupakan suatu bentuk produk politik yang telah mengemban amanat rakyat Indonesia, mengingat sampai saat inipun setiap partai politik lebih sibuk memperjuangkan kepentingannya sendiri-sendiri.

Keempat hal ini akan membuat program-program yang ditawarkan oleh seorang calon presiden menjadi sulit untuk dijadikan kerangka makro yang bisa menjadi panduan dalam penyelenggaraan sistem perencanaan pembangunan terutama di tingkat lokal dan di level operasional.

Apabila kita berandai-andai bahwa program-program yang ditawarkan oleh presiden terpilih ternyata merupakan program yang tepat dengan perencanaan jangka pendek dan jangka panjang yang proporsional, maka akan tetap muncul beberapa kesulitan untuk mewujudkannya dalam bentuk program-program pembangunan. Beberapa kesulitan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Perencanaan yang sifatnya jangka panjang akan menjadi sulit untuk diterapkan terutama dalam rangka menjamin kesinambungan program. Perencanaan akan dilakukan sesuai dengan isu-isu dan konstalasi politik yang berkembang. Sebagai akibatnya setiap terjadi perubahan peta politik maka prioritas perencanaan pembangunan bisa jadi akan mengalami perubahan.

2. Perubahan konstalasi politik bisa mengakibatkan terjadinya instabilitas dalam perencanaan pembangunan. Bagi pelaku usaha, situasi ini akan sangat merugikan karena investasi dalam jumlah besar dan jangka panjang akan memiliki tingkat *uncertainty* yang tinggi. Akibatnya tingkat investasi akan menurun dan bahkan dalam kondisi tertentu bisa terjadi *capital flight*.

Selain berbagai kemungkinan di atas, salah satu bentuk kesulitan lain yang mungkin timbul dari perubahan ini adalah mandeknya mekanisme *check and balances* karena setiap kali terjadi kritik dan koreksi terhadap hasil pelaksanaan perencanaan pembangunan, maka akan terjadi perang massa antar pendukung partai ataupun presiden yang berkuasa. Dalam kondisi sekarangpun kita seringkali mendengar terjadinya konflik massa antara pendukung presiden terpilih dengan para pendemo yang tidak puas dengan kebijakan yang dijalankan. Situasi ini tentunya akan bisa mematikan demokrasi dan sekaligus membalikaan asumsi bahwa perubahan ini akan memberikan peluang yang seluas-luasnya bagi berkembangnya partisipasi dan kehidupan berdemokrasi.

Beberapa pihak mungkin akan mengatakan bahwa uraian di atas terlalu pesimistis. Pengalaman empiris di negara-negara lain terutama di negara-negara maju menunjukkan bahwa mekanisme tersebut dapat diterapkan secara efisien dan efektif. Proses politik akan menjadi lebih transparan, aspiratif, partisipatif dan kehidupan berdemokrasi akan berkembang dengan lebih baik. Namun tentunya ada perbedaan kondisi antara negara-negara maju dan berkembang.

Indonesia pada saat ini masih sebagai negara berkembang, belum maju, dan bahkan berada dalam kondisi terpuruk akibat krisis. Oleh karena itu sebenarnya masih diperlukan perencanaan yang berciri :

1. Jangka panjang, yang dijabarkan dalam program jangka menengah dan tahunan
2. Komprehensif, meliputi bidang-bidang ekonomi, sosial, budaya, politik, pertahanan dan keamanan, seperti membangun karakter bangsa, persatuan dan kesatuan, ilmu pengetahuan dan teknologi dan kesejahteraan.
3. Terpadu, yaitu antar kementrian, antar pusat dan daerah, dan antar daerah sendiri.
4. Partisipatif, yaitu dengan memfasilitasi dan mensinergikan seluruh potensi yang dimiliki bangsa.

Karena itu menjadi menarik untuk membangun suatu langkah antisipasi agar sistem perencanaan pembangunan tidak menjadi amburadul sebagai akibat dari diberlakukannya amandemen UUD 1945.

Implikasi Penetapan UU Keuangan Negara No. 17 tahun 2003 terhadap Perubahan Sistem Perencanaan Pembangunan.

Sistem pengelolaan keuangan negara yang kokoh (*sound financial management system*) meruapakan elemen kunci di dalam upaya untuk menciptakan *good governance*. Undang-Undang Keuangan Negara ditujukan untuk menciptakan pengelolaan keuangan negara yang tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggung jawab.

Untuk menegakkan pengelolaan keuangan negara yang tertib, UU Keuangan Negara mencantumkan ruang lingkup keuangan negara yang luas dan komprehensif. Dari sisi obyek, keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban baik yang dapat dinilai dalam bentuk uang maupun barang. Dari sisi subyek, UU Keuangan Negara mencakup Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Salah satu implikasi dari definisi yang luas dan komprehensif tersebut adalah berkurangnya kemungkinan adanya kekayaan negara dikelola dengan mekanisme *off-budget* yang sarat dengan penyimpangan.

Secara sepintas penetapan UU Keuangan Negara akan memberikan implikasi yang cukup baik dalam rangka menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efisien, transparan dan jauh dari penyimpangan. Namun apabila dikaji lebih dalam lagi, kewenangan Departemen Keuangan yang menjadi lebih luas dan komprehensif mengakibatkan sistem perencanaan pembangunan dalam realitanya akan sangat ditentukan oleh proses penyusunan anggaran. Mau tidak mau pada akhirnya fungsi *planning* dan *budgeting* akan berada di tangan Departemen Keuangan.

Secara teoritis kita mengenal berbagai macam bentuk perencanaan. Sistem perencanaan pembangunan merupakan salah satu bentuk perencanaan yang sangat kompleks karena sangat berkaitan dengan visi dan misi dari perjalanan bangsa Indonesia. Sedangkan perencanaan keuangan merupakan suatu hal yang lebih bersifat mikro yang harusnya menjadi *supporting system* bagi sistem perencanaan pembangunan. Akan sangat aneh apabila ternyata dalam pelaksanaannya nanti sistem perencanaan pembangunanlah yang harus mengikuti perencanaan keuangan. Kekhawatiran utama yang muncul adalah kita tidak lagi melihat kebutuhan pembangunan berdasarkan prioritas masalah karena seringkali masalah-masalah yang mendasar bersifat non fisik dan outputnya tidak bisa diukur dalam jangka pendek. Padahal dalam pengelolaan sistem keuangan negara prioritas harus diberikan pada program-program yang memberikan output yang signifikan dalam waktu yang relatif cepat.

Ada beberapa kekhawatiran yang harus diantisipasi untuk meningkatkan kapasitas sistem perencanaan pembangunan yaitu :

1. Karena dalam perencanaan keuangan output yang sifatnya terukur dalam waktu cepat merupakan suatu hal yang penting, maka kemungkinan program-program fisik akan lebih mendominasi daripada program-program non-fisik. Program fisik akan lebih diutamakan karena outputnya jelas dan mudah diukur. Apabila kondisi ini yang terjadi, maka akan terjadi pengulangan dari kesalahan yang sama dimana ketidakberimbangan antara kapasitas kelembagaan masyarakat dengan infrastruktur yang dibangun pada akhirnya hanya merupakan suatu hal yang sia-sia.
2. Sistem perencanaan pembangunan yang didasarkan pada posting anggaran akan memberikan *bargaining position* yang lebih kuat bagi pihak yang memiliki kemampuan pendanaan. Karena itu pendekatan yang bersifat *top down* bisa saja terulang karena *bargaining position* masyarakat yang makin lemah. Meskipun dalam proses penyusunan anggaran pihak DPR diikut sertakan namun hal ini tidak bisa menjadi jaminan selama kepentingan kelompok lebih mendominasi seperti yang telah terjadi selama ini.
3. Perencanaan pembangunan yang dilaksanakan akan cenderung bersifat parsial. Standar-standar pengelolaan akuntansi keuangan negara bisa mengalami kegagalan dalam menangkap kebutuhan perencanaan pembangunan yang memerlukan keterkaitan antar sektoral, antar pusat dan daerah dan antar daerah itu sendiri.
4. Terdapat kemungkinan sistem perencanaan pembangunan akan kehilangan visi karena kurangnya perhatian terhadap kerangka program pembangunan yang sifatnya mendasar dan jangka panjang.

Dengan melihat berbagai kemungkinan implikasi yang bisa terjadi dalam sistem perencanaan pembangunan di masa yang akan datang sebagai akibat dari adanya reformasi besar-besaran yang pada saat ini tengah dilaksanakan, maka sudah seharusnya para ahli perencana bersama-sama berusaha merumuskan langkah-langkah antisipasi. Ini semua diperlukan agar berbagai dampak negatif yang mungkin muncul bisa diantisipasi dan sebaliknya perubahan ini bisa dijadikan suatu momentum untuk membangkitkan suatu kesadaran kolektif bahwa sistem perencanaan pembangunan merupakan suatu hal penting yang tidak bisa diabaikan.

Tinjauan Penutup

Sistem perencanaan pada dasarnya merupakan suatu instrumen yang termasuk di dalam domain publik. Dalam hal ini sektor publik dapat dibedakan kedalam tiga level perencanaan , yakni level makro/ nasional, level regional, dan level lokal /komunitas. Pada tataran makro perencanaan yang dilakukan harus dapat menunjang berbagai fungsi dan tugas yang terkait dengan tanggung jawab institusi pemerintah. Perencanaan Pembangunan Nasional harus mencakup fungsi-fungsi minimum, intermadiate, dan fungsi aktif pemerintahan (World Bank, 1997). Pelaksanaan berbagai fungsi ini akan sangat tergantung pada kapasitas pemerintah dalam melaksanakannya. Di negara-negara yang sedang berkembang, akibat lemahnya kapasitas pemerintahan, maka aspek leadership menjadi sangat penting dan dapat menutupi sebagian dari kelemahan kapasitas pemerintahan. Kapasitas leadership yang cukup baik akan menumbuhkan ekspektasi dari para pelaku pembangunan sehingga mereka akan merasa aman untuk melakukan investasi.

Disamping kebutuhan adanya leadership, tantangan pembangunan menuntut adanya perencanaan strategis yang bersifat jangka panjang. Hal ini menjadi sangat relevan kondisi seperti yang terjadi di negara kita yaitu sebagai negara berkembang yang sekarang sedang dilanda krisis. Perencanaan strategis jangka panjang menjadi semakin relevan dalam menyangkut aspek-aspek pembangunan di bidang pengembangan SDM, investasi *social capital*, penegakan hukum, pelestarian lingkungan, pemberantasan kemiskinan dan sebagainya merupakan contoh-contoh permasalahan yang membutuhkan solusi dengan komitmen yang kuat dalam jangka panjang untuk mengatasinya. Tanpa suatu sistem perencanaan strategis, program-program pembangunan akan cenderung berorientasi output instan, populis, berorientasi kepentingan jangka pendek yang berakibat tidak mampu untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang bersifat fundamental pembangunan dan terjebak pada pola pemecahan masalah berdasarkan gejala dan bukan berdasarkan akar masalah. Fungsi perancanaan di tataran makro lainnya adalah mewujudkan pembangunan inter-regional secara berimbang. Selain ancaman instabilitas, disparitas yang melebar, struktur hubungan antar wilayah yang saling memperlemah juga seringkali terjadi sehingga dalam konteks makro hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai akan menurun secara drastis. Oleh karena itu suatu perencanaan dengan kebijaksanaan interregional harus mampu mengurangi kompetisi satu dengan lainnya, dan selanjutnya perlu diupayakan untuk mengarah kepada komplementer satu wilayah dengan lainnya.

Pada perencanaan pembangunan di tingkat lokal dan regional, dibutuhkan suatu model perencanaan yang berbasis komunitas. Tidak adanya perencanaan di tingkat lokal mengakibatkan kawasan perdesaan dan lokalitas menjadi suatu kawasan yang seolah-olah tanpa perencanaan. Kawasan perdesaan merupakan suatu wilayah yang mempunyai karakteristik yang dicirikan oleh kemiskinan, ketidakberdayaan, mata pencahariannya berbasis sumberdaya alam, sebaran penduduk yang relatif terpencar sehingga tentunya sangat berbeda dengan kawasan perkotaan. Oleh karena itu pendekatan perencanaan perkotaan tidak mungkin dilakukan di perdesaan. Untuk mewujudkan perencanaan di tingkat lokal maka ada dua hal penting yang harus dilakukan yaitu : (1) penguatan *capacity building* di tingkat komunitas dan (2) pemberian otonomi yang cukup bagi masyarakat untuk melaksanakan pembangunan secara mandiri. Selama ini capacity building yang lemah telah mengakibatkan posisi masayarakat desa menjadi sangat lemah dan kegiatan pembangunan seringkali tidak bisa diakses oleh masyarakat perdesaan.

Selanjutnya pemberian otonomi yang cukup juga perlu dilakukan karena seringkali masyarakat yang sebenarnya mempunyai kemampuan untuk menyelesaikan suatu masalah di tingkat lokal, tidak diberikan kewenangan. Apabila kewenangan hanya berada di tangan institusi pemerintah maka sebenarnya terjadi inefisiensi karena kapasitas pemerintah terlalu besar untuk menyelesaikan masalah yang skalanya terlalu kecil. Dalam kondisi seperti ini akan lebih efisien apabila otonomi yang cukup diberikan kepada masayarakat untuk mengatasi persoalan-persoalan yang terjadi di komunitas mereka. Namun sekali lagi pemberian otonomi ini harus dilandaskan pada capacity building masyarakat yang cukup kuat agar pelaksanaanya bisa menjad lebih efisien dan efektif. Karena itu investasi perhadap peningkatan human capital dan sosial capaital menjadi suatu prasyarat agar perencanaan pembangunan di tingkat lokal bisa berhasil.

Dengan demikian, perencanaan pembangunan yang sentralistik dan intervensi pemerintah yang terlalu jauh kepada ekonomi telah menimbulkan kemubaziran (*inefficiency*), tidak mencapai sasaran yang diinginkan, ditumpangi tindak korupsi yang berlebihan serta menimbulkan kerusakan *social capital* di daerah-daerah dan komunitas lokal. Oleh karena itu dengan terjadinya perubahan ekonomi politik di masa yang akan dating, maka perencanaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat komunitas mulai dari momunitas lokal, regional dan nasional harus mengakomodasikan peranan komunitas pada setiap tingkatan (*level*).

Dengan terjadinya pergeseran paradigma perencanaan yang ada telah mengharuskan adanya perubahan sistem perencanaan dalam berbagai level pembangunan. Di tingkat lokal dan regional, proses perencanaan harus lebih terintergrasi dengan upaya pengembangan masyarakat lokal terutama di dalam melakukan investasi social capital. Untuk membangun *social capital* secara efektif, pemerintah lokal harus berbagi otonomi/peran dengan masyarakatnya, dalam arti harus bergeser dari yang semula sebagai pengontrol (*controller*), regulator, dan

provider menjadi lebih sebagai katalisator, penyelenggara pertemuan-pertemuan (*convener)* dan fasilitator.

Di sisi lain, **pada tingkat nasional**, sistem pembangunan nasional memerlukan adanya suatu sistem perencanaan yang dikoordinasikan oleh suatu institusi strategis di tingkat pusat beserta perangkat aturan mengenai sistem perencanaan nasional. Sistem perencanaan pembangunan yang dibangun harus bersifat independent dari kepentingan politik sistem kepartaian dan berorientasi jangka panjang dan tidak dikendalikan oleh kepentingan kepemimpinan yang bersifat sesaat. Institusi perencanaan strategis yang dimaksud harus dapat memberikan arahan-arahan strategi pembangunan inter-regional, inter-sektoral dan inter-hirarkial secara seimbang dan bersinergi untuk mendukung pertumbuhan nasional yang berkelanjutan. Sebagai suatu institusi perencanaan strategis, institusi ini harus lepas dari satuan-satuan perencanaan yang terlalu detil (contoh: hingga unit penetapan proyek) melainkan fokus pada upaya koordinasi yang sinergi.

Diberlakukannya kebijakan otonomi daerah pada dasarnya di satu sisi sudah menunjukkan suatu bentuk *political will* untuk melakukan perbaikan-perbaikan pembangunan selama ini, namun proses desentralisasi yang sekarang tengah berlangsung memerlukan suatu proses yang terarah dan terkendali. Pengendalian proses kebijakan otonomi daerah memerlukan kejelasan sistem arah dan pelaksanaannya yang memiliki kewenangan yang cukup untuk mengkoordinasikan implementasi kebijakan otonomi pembangunan terutama di dalam menggendalikan dan mengkoordinir institusi-institusi di tingkat pusat (departemen dan badan). Institusi perencana dan pengendali proses implementasi otonomi daerah saat ini hanya ditangani oleh institusi setingkat direktorat jenderal (Dirjen PUOD) pada dasarnya kurang memiliki kewenangan dan kapasitas yang cukup sedangkan proses implementasi otonomi daerah terus berjalan dengan diinterpretasikan dan diimplementasikan secara bervariasi dan cenderung dapat menjadi ancaman terwujudkan keseimbangan pembangunan antar daerah yang seimbang dan bersinergi Untuk itu kehadiran semacam “Badan Pengembangan Otonomi Daerah” yang memiliki kewenangan setingkat departemen/badan pada struktur pemerintah pusat diharapkan dapat mengatasi kelemahan ini.

Beberapa produk perundangan yang dihasilkan akhir-akhir ini terutama Hasil Amandemen keempat UUD 1945, UU No. 22/1999, UU No.25/1999 dan terakhir UU No. 17/2003 telah mengisyaratkan terjadinya perubahan yang sangat mendasar dari sistem pemerintahan dan sistem pembangunan, termasuk juga dalam sistem perencanaan pembangunannya.

Secara tegasnya, ketika memasuki era pasca 2003 (tepatnya mulai tahun 2004), sistem pembangunan nasional tidak lagi memiliki payung perundangan sistem perencanaan strategis yang berorientasi kepentingan dan merefleksikan visi pembangunan jangka panjang. Nampaknya, platform politik pemerintahan pemenang dari pemilu akan menjadi platform pembangunan di masa yang akan datang. Visi pembangunan dan Strategi perencanaan pembangunan jangka panjang akan terperangkap ke dalam kepentingan-kepentingan politik jangka pendek yang berbahaya. Sedangkan sektor dan program-program pembangunan bervisi jangka panjang seperti program-program pendidikan dan kesehatan (peningkatan SDM dan pengembangan teknologi), investasi pada social capital, pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan, sistem penataan ruang, pengembangan infrastruktur-infrastruktur dasar dan strategis, dan program-program pemerataan dan lain-lain akan terancam ditinggalkan dan akan terkalahkan oleh sistem perencanaan-perencanaan yang bernuansa politis dan populis.

Daftar Pustaka

Coleman, J., 1990. *Foundations of Social Theory.* Boston, MA: Harvard University Press.

Crocker, J.S., 1988. System Reform and Local Government: Improving Outcomes for Children, Families and Neighborhoods. Program for Community Problem Solving, Washington, DC.

Hjern, B., & Hull, C. (1982). *Implementation research as empirical constitutionalism*. European Journal of Political Research, 10(2), 105-116.

Kretzman, J.P., McKnight, J.L., 1993. *Building communities from the inside out: A path toward mobilizing a community's assets.* Center for Urban Affairs and Policy Research, Evanston, IL.

Murty, 2000. *Sustainable Regional Development and Planning*.

Potapchuck, W., Crocker, J., Schechter, W., 1998. The Transformative Power of Governance. Washington, DC: Program for Community Problem Solving.

Potapchuck, W., Crocker, J., Schechter, W., Boogaard, D., 1997. Bulding community: Exploring the role of social capital and local government. Program for Community Problem Solving, Washington, DC. (Innes, 1996, p 461).

Putnam, R., 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.